

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan modal (investment) utama bagi setiap bangsa, terutama bangsa yang sedang membangun seperti Indonesia. Melalui pendidikan berbagai potensi manusia dapat dikembangkan menjadi suatu kekuatan dalam membangun bangsa ke arah yang lebih baik.

Upaya pengembangan sumber daya manusia melalui pemberian pengetahuan, keterampilan dan sikap merupakan sasaran yang ingin dicapai oleh bangsa Indonesia untuk mewujudkan masyarakat yang utuh. Hal ini sejalan dengan tujuan pendidikan nasional sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 2 Tahun 1989 (Depdikbud, 1989 : 6), sebagai berikut :

Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggungjawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Rumusan tujuan pendidikan nasional di atas, menunjukkan bahwa pendidikan merupakan suatu keharusan dan mutlak dimiliki oleh seluruh masyarakat, sehingga pembangunan bangsa dapat berjalan dengan baik. Suatu

Kurikulum sebagai unsur yang hakiki bagi penyelenggaraan pendidikan di sekolah, khususnya di sekolah dasar hendaknya berisi segi-segi yang berkaitan dengan pemenuhan kepentingan nasional dan daerah. Ini berarti bahwa kurikulum yang dilaksanakan di sekolah dasar tidak hanya mencakup apa yang ditetapkan oleh pusat, namun juga mencakup hal-hal yang ada di masing-masing daerah. Hal-hal (potensi) yang ada di masing-masing daerah tersebut merupakan pelengkap dalam kerangka memperkaya kasana nasional.

Dalam UUSPN No. 2 Tahun 1989, Bab IX, Pasal 37 dan 38 ayat 1 (Depdikbud 1989 : 23), tercantum sebagai berikut :

Kurikulum disusun untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional dengan memperhatikan tahap perkembangan peserta didik dan kesesuaiannya dengan lingkungan, kebutuhan pembangunan nasional, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta kesenian, sesuai dengan jenis dan jenjang masing-masing satuan pendidikan. Pelaksanaan kegiatan pendidikan dalam satuan pendidikan didasarkan atas kurikulum yang berlaku secara nasional dan kurikulum yang disesuaikan dengan keadaan, serta kebutuhan lingkungan dan ciri khas satuan pendidikan yang bersangkutan.

Untuk mewujudkan atau merealisasikan maksud tersebut di atas, diperlukan suatu model/pola pengembangan kurikulum baik yang bersifat sentralisasi maupun dekosentrasi. Dengan adanya kedua model pengembangan tersebut, maka akan memungkinkan terpenuhinya antara

Sementara itu, Gubernur Timor Timur (1991 : 5) , mengemukakan bahwa : " sistem pendidikan nasional sekarang ini tidak selalu sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setiap daerah ". Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa sistem pendidikan yang berlaku "sekarang ini, terutama di sekolah dasar memiliki kelemahan dan keterbatasannya. Lebih lanjut dikatakan dengan memberikan contoh, bahwa di daerah Timor Timur tidak ada kereta api, tetapi harus diajarkan di sekolah dasar. Pada hal banyak sumber daya alam yang terdapat di daerah Timor Timur, seperti kerbau tidak diajarkan di sekolah.

Sehubungan dengan upaya mewujudkan penyelenggaraan pendidikan seperti tercantum dalam UUSPN No. 2 Tahun 1989, Bab IX pasal 37 dan 38 ayat 1 dan untuk menanggulangi berbagai kelemahan model pengembangan kurikulum yang bersifat sentralisasi, maka pemerintah (Depdikbud) mencanangkan kebijakan sistem pendidikan . Kebijakan sistem pendidikan dimaksudkan adalah pemberian kewenangan kepada daerah/sekolah untuk menyusun kurikulum yang berwawasan lingkungan. Wujud dari kebijakan sistem pendidikan tersebut dinamakan model pengembangan kurikulum dekonsentrasi Dengan model pengembangan kurikulum dekonsentrasi ini dimaksudkan untuk memberikan peluang kepada daerah/sekolah menyusun

kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan, situasi di mana sekolah berada. Untuk merealisasikan penyusunan kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan, situasi di masing-masing daerah maka diberikan porsi 20 % sebagai kewenangannya. Diharapkan dengan porsi tersebut masing-masing daerah dapat mengakomodasikan berbagai potensi (budaya, sosial dan alam) secara maksimal menjadi bahan pengajaran di sekolah.

Dalam tulisan ini model pengembangan kurikulum yang bersifat dekonsentrasi lebih dikonkretkan dengan menggunakan istilah muatan lokal. Pada dasarnya secara konseptual istilah muatan lokal tidak berbeda maknanya dengan kata dekonsentrasi. Dilihat dari proses penyelenggaraannya kedua istilah tersebut mengandung fungsi yang sama. Fungsi yang dapat ditarik dari keduanya adalah bahwa daerah/sekolah mempunyai peluang atau kesempatan dan kewenangan mengembangkan kurikulum yang sesuai dengan lingkungannya.

Untuk dapat mengembangkan/menyusun kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan, situasi daerah sangat dibutuhkan berbagai prasyarat. Achmad Sanusi (1990:8) mengemukakan bahwa : " prasyarat yang paling utama diperlukan dalam pendidikan ialah otonomi kultural, bukan otonomi politik, teritorial atau ketatanegaraan ". Lebih jauh dijelaskan bahwa dengan otonomi kultural,

yakni memberikan otonomi, kemerdekaan, dan kemandirian kepada guru dan lembaga pendidikan agar mereka dapat berbuat sebaik-baiknya menurut pertimbangan dirinya tanpa mengabaikan petunjuk. Dengan adanya otonomi, kemerdekaan, dan kemandirian diharapkan banyak hal yang dulu tidak dimungkinkan untuk berkembang, sekarang dapat dikembangkan. Ini berarti bahwa pelaksanaan konsep muatan lokal memberikan dampak yang cukup besar bagi upaya pengembangan potensi daerah.

Sehubungan dengan uraian-uraian di atas, menunjukkan bahwa kebijakan ide muatan lokal memiliki kelebihan-kelebihan sebagai salah satu model pengembangan kurikulum di sekolah dasar. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Nana Syaodih Sukmadinata (1988 :219), sebagai berikut :

1. kurikulum sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat setempat;
2. kurikulum sesuai dengan tingkat dan kemampuan sekolah, baik kemampuan profesional, finansial maupun managerial;
3. disusun oleh guru-guru sendiri dengan demikian sangat memudahkan dalam pelaksanaannya;
4. ada motivasi kepada sekolah (kepala sekolah, guru) untuk mengembangkan diri, mencari dan menciptakan kurikulum yang sebaik-baiknya, dengan demikian akan terjadi semacam kompetisi dalam pengembangan kurikulum.

Berdasarkan pemikiran di atas, dapat disimpulkan bahwa sekolah/guru mendapat kesempatan untuk berinovasi dan berkreasi, bukan sekedar melaksanakan apa

yang dibuat oleh para pengambil kebijakan. Namun, dengan adanya ide muatan lokal sekolah/guru didorong dan difungsikan untuk mencari hal-hal baru yang dianggap bermanfaat bagi peserta didik.

Sebagai konsekuensi dari pengembangan ide muatan lokal, maka guru sebagai pelaksana utama dituntut untuk aktif dan progresif. Dengan perkataan lain, bahwa sebagai pelaksana utama pengembangan kurikulum (muatan lokal), maka guru dituntut agar memiliki sejumlah persyaratan. Hal ini mengingat bahwa untuk mengembangkan suatu kurikulum bukan pekerjaan yang mudah dan asal jadi. Sebab, kurikulum merupakan unsur yang akan mengisi diri peserta didik secara total baik pengetahuan, keterampilan, maupun pribadinya. Dalam konteks lain, dapat dikatakan bahwa kurikulum merupakan gambaran daripada peserta didik yang dikehendaki. Apabila kurikulum yang disusun itu baik (berguna), maka peserta didik akan baik pula. Sebaliknya, apabila kurikulum yang disusun itu tidak baik (tidak sesuai kebutuhan), maka peserta didik yang keluar dari suatu lembaga pendidikan tidak dapat berbuat banyak di masyarakatnya.

Berkaitan dengan uraian di atas, maka seorang guru harus benar-benar memahami berbagai konsep pengembangan kurikulum. Pada dasarnya konsep - konsep pengembangan kurikulum meliputi aspek-aspek : tujuan

yang mau dicapai, kesesuaian bahan dengan tingkat perkembangan anak, bagaimana menentukan metode mengajar dan bagaimana menetapkan sistem evaluasi. Sementara itu, S. Nasution (1980 : 10), mengemukakan bahwa dalam membina kurikulum kita dapat berpegang pada asas-asas berikut ini : (1) asas/dasar filosofis (filsafat dan tujuan pendidikan; (2) asas/dasar psychologis (ilmu jiwa belajar dan ilmu jiwa anak); (3) asas/dasar sosiologis (masyarakat); dan (4) asas/dasar organisatoris (bentuk dan organisasi kurikulum).

Untuk dapat mewujudkan pengembangan suatu kurikulum yang baik, maka seorang guru harus memiliki beberapa karakteristik sebagaimana yang dirumuskan oleh Depdikbud (Rochman N, 1990 : 4), sebagai berikut : (1) memiliki kemampuan profesional, (2) memiliki kemampuan sosial, dan (3) memiliki kemampuan personal (pribadi).

Sementara itu, Louis E. Raths (Nana Syaodih S, 1988 : 213), menyatakan sebagai berikut :

The points are proposed, not as a rating scale, but as broad framework for teachers to discover more about themselves in relation to the functions of teaching : (1) explaining, informing, showing how; (2) initiating, directing, administering; (3) unifying the group; (4) giving security; (5) clarifying attitudes, beliefs, problems (6) diagnosing learning problems; (7) making curriculum materials; (8) evaluating, recording, reporting; (9) enriching community activities; (10) organizing and arranging classroom; (11) participating in school activities; (12) participating in professional and civic life.

Selanjutnya dalam menghadapi isu kebijakan muatan lokal tersebut, maka menurut Azis Wahab (1990 :36) bahwa : " pengelola pendidikan (guru) haruslah seorang yang profesional, dalam arti berpendidikan dan berpengalaman dalam bidang pendidikan/kurikulum ". Karena itu ideologi tentang profesional harus kuat di kalangan guru, dan mereka perlu meyakini bahwa pendidikan dan pengalamannya membekali keahlian yang memungkinkan mereka bekerja sama dengan peserta didiknya. Di samping itu para guru perlu meyakini bahwa dengan kemampuannya itu mereka dapat bersuara dalam pengambilan keputusan tentang kurikulum, merancang bahan pelajaran serta berbagai masalah lainnya yang berkaitan dengan kebijakan pendidikan (sekolah).

Berbagai kriteria yang dituntut dari para guru seperti diuraikan sebelumnya cukup logis, terutama jika dilihat dari teori-teori kurikulum dan ide muatan lokal khususnya. Sebab dalam pola pemikiran baru, guru mempunyai tiga peranan utama, yakni : (1) sebagai perencana kurikulum (curriculum planner); (2) sebagai pelaksana kurikulum (curriculum suplayer); (3) sebagai penilai kurikulum (curriculum evaluator). Berdasarkan kepada ketiga peranan tersebut maka pada dasarnya pembuatan keputusan pembinaan kurikulum bukan saja merupakan tanggung jawab para perencana kurikulum. Selama ini diasumsikan bahwa para guru hanya dapat berperan

sebagai pelaksana. Dengan pola pikir seperti ini membawa berbagai konsekuensi bagi para guru dalam tugasnya. Konsekuensi-konsekuensi yang dimaksudkan antara lain : (1) para guru hanya mengejar target, yakni melaksanakan apa yang telah digariskan dalam GBPP sehingga sering terjadi pemberian materi yang kurang bahkan tidak relevan dengan kebutuhan anak/lingkungan; (2) kreativitas, daya nalar guru tidak berkembang secara maksimal; (3) timbulnya sikap pasif, menunggu saja apa yang diperintahkan oleh para pembuat kebijakan kurikulum saja; (4) dapat menimbulkan disiplin yang kaku, dimana sering terjadi para guru melaksanakan tugas dengan baik jika diadakan supervisi tetapi setelah kegiatan tersebut usai, maka guru kembali menjadi orang yang santai.

Bertitik tolak uraian-uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa keberhasilan dan kegagalan pengembangan kurikulum tergantung kepada pemahaman dan tindakan-tindakan guru terhadap konsep kurikulum itu sendiri. Dalam konteks penelitian ini berhasil-tidaknya pengembangan kebijakan muatan lokal, tentunya sangat tergantung kepada pemahaman dan tindakan-tindakan guru sekolah dasar terhadap konsep muatan lokal tersebut.

B. Fokus Penelitian

Memperhatikan uraian-uraian dalam latar belakang masalah sebelumnya, maka yang dijadikan fokus dalam penelitian ini adalah berkenaan dengan konsep dan pelaksanaan muatan lokal dalam kurikulum sekolah dasar.

Dengan fokus permasalahan demikian, berarti penelitian ini mencoba mendapatkan wawasan tentang konsep dan pelaksanaan muatan lokal. Dengan diperolehnya wawasan tentang konsep dan pelaksanaan muatan lokal, maka diharapkan akan dapat terbentuk teori-teori baru berkenaan dengan pengembangan ide muatan lokal. Sebab masalah muatan lokal sebagai suatu konsep masih perlu dikaji secara mendalam melalui berbagai penelitian dan aplikasi yang luas serta masih memerlukan waktu yang lama.

C. Asumsi-asumsi Dasar

Asumsi dasar dalam suatu penelitian amat penting untuk dikemukakan, sebab merupakan titik tolak pemikiran yang dibutuhkan untuk menyelidiki masalah-masalah yang akan dijawab.

Dijadikannya masalah konsep dan pelaksanaan muatan lokal dalam kurikulum sekolah dasar sebagai fokus penelitian ini, dilandasi oleh beberapa dasar pemikiran, antara lain :

1. Pendidikan pada dasarnya merupakan interaksi sosial antara anak dengan lingkungannya, sehingga apa yang diajarkan atau dipelajari anak harus bersumber dari lingkungannya.

2. Indonesia merupakan masyarakat yang majemuk baik dilihat dari aspek sosial-budaya maupun dari aspek sumber daya alam. Karena itu diperlukan suatu model pengembangan pendidikan yang dapat memenuhi kemajemukan itu.

3. Sekolah dasar merupakan pendidikan dasar diselenggarakan untuk mengembangkan sikap dan kemampuan serta memberikan pengetahuan dan keterampilan dasar yang diperlukan untuk hidup dalam masyarakat serta mempersiapkan peserta didik yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti pendidikan menengah.

4. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat dan arus globalisasi yang melanda kehidupan manusia, termasuk bangsa Indonesia dengan berbagai dampak tidak hanya positif tetapi juga negatif. Karena itu menuntut beberapa persyaratan baru dan kokoh berupa ; wawasan, orientasi berpikir, bertindak yang berlandaskan kebangsaan/kedaerahan.

D. Rumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Seperti yang telah dikemukakan bahwa masalah pokok (utama) yang ingin dijawab melalui penelitian ini adalah berkenaan dengan konsep dan pelaksanaan muatan lokal. Masalah utama tersebut dirumuskan sebagai berikut : "Bagaimanakah konsep dan pelaksanaan muatan lokal dalam kurikulum sekolah dasar ?".

Masalah ini perlu dan dirasa mendesak untuk dicari pemecahannya, sebab selama ini masih terjadi silang pendapat dan kesimpangsiuran persepsi tentang hakikat muatan lokal tersebut.

Ide kebijakan muatan lokal merupakan bagian formal kurikulum sekolah dasar, sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI No. 0412/U/1987. Namun, karena ketidakjelasan konsep dasarnya maka masih dipertanyakan tentang dasar (mengapa) muatan lokal perlu dilaksanakan, apa orientasinya, ruang lingkup dan bagaimana cara melaksanakannya.

Disadari bahwa permasalahan dan jawaban terhadap permasalahan sangat umum (bersifat komprehensif), maka permasalahan penelitian ini dijabarkan secara operasional dalam sejumlah pertanyaan, yaitu :

1. Apakah pengertian yang esensi dari muatan lokal menurut pemahaman guru sekolah dasar ?
2. Mengapa muatan lokal perlu dilaksanakan di sekolah dasar ?

3. Materi apakah yang seyogianya perlu dikembangkan berdasarkan kondisi dan situasi lingkungan sekolah ?
4. Bagaimana cara yang seyogianya digunakan untuk menerapkan muatan lokal dalam kegiatan belajar mengajar ?
5. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan muatan lokal dalam kegiatan belajar mengajar ?

B. Definisi Operasional

Berdasarkan permasalahan penelitian yang telah dikemukakan sebelumnya, maka ada sejumlah kata seyogianya perlu dijelaskan agar tidak terjadi perbedaan tafsiran yang tajam dari berbagai pihak, yakni :

1. Pengertian Konsep

Kata "konsep" menurut Depdikbud (1988 : 456), diartikan sebagai ide, pengertian, gambaran mental dari obyek. Sementara itu, H. D. Sudjana (1989 : 13), mengatakan bahwa : "konsep adalah citra mental yang kita gunakan sebagai alat untuk memadukan pengamatan dan pengalaman yang memiliki kesamaan".

Konsep dapat pula diartikan sebagai pengertian atau prinsip-prinsip yang diabstraksikan dari suatu peristiwa. Karena konsep yang dimaksudkan berkenaan

dengan muatan lokal, maka yang dimaksudkan adalah pengertian atau prinsip-prinsip muatan lokal. Pengertian atau prinsip-prinsip muatan lokal mencakup pemahaman guru sekolah dasar terhadap arti muatan lokal itu sendiri dan mengapa ide muatan lokal dilaksanakan dalam kurikulum sekolah dasar.

2. Pengertian Pelaksanaan

Pelaksanaan berasal dari kata "laksana" yang berarti cara melakukan sesuatu, menjalankan cita-cita, perintah, atau rencana. Depdikbud (1988 : 488), mengemukakan bahwa : "pelaksanaan merupakan proses, cara dan perbuatan melaksanakan rancangan, keputusan dan sebagainya". Karena permasalahan penelitian berkenaan dengan muatan lokal, maka yang dimaksudkan pelaksanaan dalam konteks penelitian ini adalah cara guru melaksanakan muatan lokal di dalam kegiatan belajar mengajarnya. Pelaksanaan muatan lokal di dalam kegiatan belajar menyangkut : a. bagaimana mengidentifikasi potensi-potensi yang ada di lingkungan sekolah (sosial, budaya dan sumber daya alam) yang layak sebagai bahan pengajaran di sekolah; b. bagaimana cara (metode) yang digunakan dalam rangka penyajian materi muatan lokal. Dengan demikian, maka berarti bahwa pelaksanaan muatan lokal di dalam kegiatan belajar mengajar tidak berlangsung atau terjadi secara acak-acakan.

3. Pengertian Kurikulum Sekolah Dasar

Kurikulum sekolah dasar diartikan sebagai sejumlah bidang studi yang diberlakukan di sekolah dasar baik negeri maupun swasta berdasarkan keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Dengan demikian, maka kurikulum sekolah dasar berisi atau memuat sekurang-kurangnya bahan kajian dan pelajaran tentang : pendidikan Pancasila, pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan, bahasa Indonesia, membaca dan menulis, matematika, pengantar sains dan teknologi, ilmu bumi, sejarah nasional dan sejarah umum, kerajinan tangan dan kesenian, pendidikan jasmani dan kesehatan, serta menggambar.

Selanjutnya, bahan kajian dan pelajaran tersebut di atas dijabarkan lebih terinci ke dalam suatu paket yang dinamakan Garis-garis Besar Program Pengajaran (GBPP). Di dalam GBPP tersebut berisi sejumlah komponen pokok sebagai pedoman guru untuk melaksanakan kegiatan belajar mengajar. Komponen-komponen dimaksud meliputi : tujuan kurikuler, tujuan instruksional umum, bahan pengajaran (pokok bahasan dan uraian), program (kelas, cawu, jam pelajaran), metode, sarana/sumber, dan penilaian.

Bertolak dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kurikulum sekolah dasar ialah perangkat

mata pelajaran yang diajarkan pada lembaga pendidikan dasar atau sekolah dasar.

F. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini secara umum mencoba memahami, menerangkan dan mendeskripsikan konsep dan pelaksanaan muatan lokal dalam kurikulum sekolah dasar sebagai fokus penelitian ini. Tujuan yang dimaksudkan akan ditinjau berkenaan dengan : pengertian, esensi muatan lokal, dasar pengembangan konsep muatan lokal, materi muatan lokal, cara mengembangkan muatan lokal dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan muatan lokal.

Secara operasional, penelitian ini bertujuan untuk memperoleh data dan kesimpulan tentang :

1. Pemahaman guru terhadap pengertian muatan lokal.
2. Pemahaman guru terhadap dasar pengembangan muatan lokal di sekolah dasar.
3. Materi-materi muatan lokal yang seyogianya layak dikembangkan sesuai dengan kondisi dan situasi lingkungan sekolah.
4. cara (pendekatan) yang dilakukan guru dalam mengembangkan materi muatan lokal.
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap

pelaksanaan materi muatan lokal di dalam kegiatan belajar mengajar.

G. Manfaat Penelitian

Bertitik tolak dari kerangka pemikiran, rumusan masalah dan tujuan penelitian, secara eksplisit usaha untuk meneliti permasalahan yang dikemukakan mengandung manfaat ganda. Pertama, dilihat dari aspek teoretik; penelitian ini diharapkan diperoleh konsep-konsep (yang mungkin baru) untuk pengembangan ilmu pendidikan dan kurikulum, khususnya berkenaan dengan kebijakan muatan lokal. Kedua, dilihat dari aspek praktis; hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan umpan balik (feed-back) bagi pekerjaan-pekerjaan dalam bidang pendidikan, kurikulum dan muatan lokal baik di tingkat pusat, daerah maupun sekolah. Ketiga, dilihat dari aspek pengembangan pribadi; penulis selaku peneliti dapat memperoleh pengalaman-pengalaman baru, penghayatan dan kesadaran baru dalam " mengintegrasikan " secara utuh berbagai pengetahuan teoretik dengan hasil-hasil penelitian mengenai muatan lokal yang diperoleh melalui penulisan tesis ini.