

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang Penelitian**

Sejak proklamasi kemerdekaan tahun 1945 sampai sekarang, telah lebih setengah abad lamanya pendidikan di Indonesia berlangsung, kondisinya telah banyak mencapai kemajuan yang mengesankan, terutama untuk memperoleh kesempatan pendidikan bagi warga negaranya. Namun sayangnya pendidikan yang bermutu sejak dahulu sampai sekarang belum menjadi komitmen kuat pemerintah.

Sampai dengan menjelang tahun 2000, lebih dari 52 juta warga negara (lebih dari 25 %) dari segala usia berada dalam sistem pendidikan di semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan. Namun demikian keberhasilan tersebut belum diimbangi oleh peningkatan mutu dan relevansi pendidikan. (Dedi Supriadi, 2001:20)

Pemerintah telah bekerja keras dan berusaha melaksanakan pendidikan nasional seperti yang tercantum dalam UU Dasar 1945, Bab XIII pasal 31 ;

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran
- (2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan undang-undang. (UUD 1945, 2004:21).

Bab XIII, pasal 31 UUD 1945 tersebut dilatar belakangi oleh jaman penjajahan, yang pada waktu itu tidak semua orang dapat masuk sekolah. Hanya bangsa Belanda sebagai penjajah dan penduduk golongan ningrat saja yang dapat menyekolahkan anaknya. Oleh karena itu pemerintah mengusahakan satu sistem

pendidikan nasional untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, yang berlaku bagi semua warga negara.

Kondisi mutu pendidikan di Indonesia sekarang ini dirasakan sangat parah dalam berbagai jenjang, baik pada tingkat sekolah dasar, sekolah lanjutan maupun perguruan tinggi, sebagaimana ditunjukkan oleh berbagai penelitian.

Survey yang dilakukan oleh “Trends in International Mathematics and Sciences Study” (TIMSS, 2004) mengemukakan :

Berbagai hasil survey yang dilakukan oleh lembaga internasional menempatkan prestasi siswa Indonesia pada posisi bawah. Terakhir, hasil survey TIMSS 2003 (Trends in International Mathematics and Sciences Study) di bawah payung International Association for Evaluation of Educational Achievement (IEA) menempatkan Indonesia pada posisi ke 34 untuk bidang matematika dan pada posisi ke 36 untuk bidang sains dari 45 negara yang disurvei.

Begitu juga menurut Yahya Muhaimin (Dedi Supriadi, 2001:xxxi), mutu pendidikan di Indonesia masih sangat memprihatinkan:

Angka Partisipasi Murni (APM) SLTP baru sekitar 60%, dan angka putus sekolah dan mengulang kelas juga masih tinggi. Angka buta huruf masih sekitar 10 % dari penduduk umur 10 tahun ke atas. Kemampuan membaca murid-murid SD kita juga terendah di kawasan ASEAN. Dari hasil observasi, Taufik Ismail mengatakan bahwa anak-anak Indonesia “*rabun membaca dan lumpuh menulis*”.

Mutu pendidikan SD di Indonesia juga tercermin dari hasil studi kemampuan membaca untuk tingkat SD yang dilaksanakan oleh “The International Assosiation for the Evaluation of Educational Achievement” (IEA) yang menunjukkan bahwa siswa SD di Indonesia berada pada urutan ke 26 dari 27 negara peserta studi.

Sementara untuk tingkat SLTP, studi terhadap kemampuan matematika siswa SLTP berada pada urutan ke 34 dari 38 negara, dan untuk IPA berada pada urutan ke 32 dari 38 negara peserta. (Yahya Muhaemin, 2001:xxxi-xxxii). Selanjutnya studi "The Third International Mathematics and Science Study Repeat" tahun 2004 melaporkan juga bahwa siswa SLTP Indonesia masih menempati peringkat ke 32 untuk IPA dan 34 untuk matematika dari 38 negara di Asia, Australia dan Afrika.

Begitu juga halnya dengan perguruan tinggi, Pada tahun 1999 Mingguan "Asia Week" memuat hasil survey tentang peringkat mutu Pendidikan Tinggi di Indonesia yang membandingkannya dengan negara-negara di ASEAN, Selandia Baru dan Australia. Perguruan Tinggi di Indonesia tidak termasuk 10 negara besar, 10 besarnya adalah ; Jepang, Korea Selatan, India, Hongkong, Singapura, Australia, Cina, Thailan, Malaysia dan Philipina. Peringkat tersebut berdasarkan skor total dari masing-masing perguruan tinggi. Peringkatnya ditentukan berdasarkan kriteria ; reputasi akademik, pilihan mahasiswa, sarana prasarana, alokasi anggaran, penelitian, rasio dosen dengan mahasiswa, lulusan, hasil penelitian yang dimuat di jurnal ilmiah dan pemakaian teknologi internet. ITB peringkat ke 21, UI peringkat ke 61, Universitas Gajah Mada ke 68, Universitas Diponegoro ke 73 dan Universitas Air Langga ke 75. (Syafaruddin, 2002 : 11-12).

Dari dunia usaha juga muncul keluhan bahwa lulusan yang memasuki dunia kerja belum memiliki kesiapan kerja yang baik (www.jis.or.id/doc 2003:1). NEM SD sampai SLTA relatif rendah. Kalangan SLP merasa bekal lulusan SD sangat rendah , Lulusan SLTP tidak siap belajar di SMU, kalangan Perguruan

Tinggi merasa bahwa lulusan SLTA belum cukup mengikuti perkuliahan. Selain itu lulusan SMU dan Kejuruan sama halnya dengan lulusan Perguruan Tinggi sangat sulit mencari pekerjaan.

Di kawasan regional tingkat ASEAN "Human Development Index" (HDI) Indonesia tidak menguntungkan, posisinya berada di bawah Vietnam. Pendidikan Indonesia pada tahun 2003 berada di urutan bawah, menduduki peringkat ke 112 dari 175 negara di dunia. Posisinya jauh berada dibawah; Singapura ke 28, Brunei Darussalam ke 31, Malaysia ke 58, Thailand ke 74, dan Philipina ke 85. Indonesia berada dibawah Vietnam yang menduduki peringkat ke 109.

"Human Development Report" yang dikeluarkan UNDP tahun 2003 (2004:5) mengemukakan bahwa ;

Human Development Index Indonesia ada di urutan bawah yaitu 112 dari total 175 negara. Urutan itu jauh dibawah Malaysia dan Thailand yang masing-masing menempati urutan 58 dan 74. Philipina yang sering dianggap lebih terbelakang secara ekonomi dibandingkan dengan Indonesia, urutannya lebih tinggi yaitu 85. Lebih menyedihkan lagi Vietnam, negara lain di Asia tenggara yang mungkin hampir 10 tahun yang lalu dalam segala aspek tidak ada apa-apanya dibandingkan Indonesia, ternyata menempati urutan lebih tinggi pula yaitu 109.

Kesenjangan mutu pendidikan telah dirasakan pada berbagai jenis dan jenjang pendidikan, terutama sangat dirasakan parah pada jenjang pendidikan dasar. Upaya mengatasinya tidak cukup hanya dengan jargon politik sebagai komoditas wacana menarik simpati masyarakat, melainkan harus ada kemauan konkrit untuk mengatasinya. Memerlukan penanganan yang serius, terencana, terarah dan sistematis serta komitmen pemerintah sungguh-sungguh dalam kebijakan nyata, solusinya tampak nyata.

Masalah ketimpangan pendidikan di Indonesia bukan hanya pada mutu, tetapi juga pada efektivitas, efisiensi dan pemerataannya. (Dedi Supriadi, 2001). “Ketimpangan pemerataan pendidikan terjadi antar wilayah geografis, yaitu antara perkotaan dan pedesaan, serta antara Kawasan Timur Indonesia (KTI) dan Kawasan Barat Indonesia (KBI), dan antar tingkat pendapatan penduduk ataupun antar gender”.

Setiap daerah di Indonesia kondisi pendidikannya belum merata. Pulau Jawa, Sumatra, Kalimantan, Sulawesi serta Indonesia bagian timur termasuk Irian Jaya, kualitas pendidikannya berbeda-beda. Setiap propinsi taraf kualitasnya tidak sama. Kualitas pendidikan yang dapat dikatakan memadai masih berkisar di pulau Jawa. Lebih tepatnya di Jakarta dan di kota-kota besar lainnya seperti ; Surabaya, Bandung. dan Yogyakarta (Platform Reformasi Pendidikan dan Pengembangan SDM, 1999).

Menurut Imam Prasodjo (2004:9), pendidikan di Indonesia sebetulnya sudah masuk kategori Tahap Gawat Darurat, salah satu diantaranya karena mutu Pendidikan Dasar dan Menengah yang rendah serta sistem pembelajaran yang tak lagi berkembang akibat krisis sosial yang berkepanjangan.

Bencana-bencana yang menimpa dunia pendidikan, seperti kerusakan ratusan ribu ruang kelas, kelangkaan guru di pelosok-pelosok, rendahnya kesejahteraan guru, serta banyaknya murid yang putus sekolah dinilai sudah cukup menjadi alasan untuk menyerukan dunia pendidikan Indonesia memasuki gawat darurat.

Dipicu oleh mutu pendidikan dasar dan menengah yang rendah dengan sistem pengajaran yang tidak berkembang sudah saatnya pemerintah menyerukan emergency pendidikan, yang harus diikuti dengan pengalokasian dana yang signifikan untuk pembenahannya ... bila pendidikan tetap dibiarkan seperti sekarang maka murid dengan kualitas pendidikan yang memadaipun sulit dijangkau. Apalagi untuk mengharapakan mutu pendidikan yang benar-benar berkualitas.

Pencapaian Indonesia dalam menuntaskan wajib belajar 9 tahun ternyata juga belum menggembirakan karena belum berhasil mengangkat tingkat pencapaian pendidikan anak Indonesia sejajar dengan negara tetangga. Menurut Dirjen Dikdasmen (2001), Program wajar sembilan tahun yang dicanangkan pemerintah tahun 1994, sebenarnya harus sudah tuntas 10 tahun, atau pada tahun 2004. Namun karena kondisi bangsa dan negara Indonesia yang dilanda berbagai krisis mengakibatkan rencana penuntasan yang semula diperkirakan 10 tahun, mundur hingga tahun 2008. Beban pemerintah untuk menuntaskan wajib belajar sembilan tahun semakin berat, tahun 2000 saja terdapat 2.108.000 siswa SD yang tak menyelesaikan ke SLTP. (2002). Dalam masalah wajib belajar 9 tahun, hasil penelitian Balitbang Depdiknas menemukan :

1. Dalam satu tahun terdapat dua juta siswa yang belum terjangkau wajar dikdas.
2. Kemampuan pemerintah untuk membantu siswa selama lima tahun hanya mencapai 6 juta anak.
3. Kemampuan reel pemerintah untuk membiayai wajar dikdas tidak diketahui secara pasti.
4. Rata-rata satu juta siswa "tercecer" terpaksa tidak bisa sekolah  
Pada tahun 1994 DO anak SD mencapai 1,2 juta siswa. Tahun 1997 turun menjadi 833.000. Ketika terjadi multi krisis naik lagi menjadi 919.000. Untuk SLTP sebanyak 454.000. (Balitbang Depdiknas, 2001)

Penelitian masalah pendidikan di Indonesia seperti yang dilakukan oleh Blazely dkk (1997) dan juga oleh Word Bank, (1998) "Education In Indonesia, From Crisis To Recovery", bahwa pembelajaran di sekolah cenderung teoritik, tidak terkait dengan lingkungan anak, anak kurang memahami cara belajar, kurang trampil memecahkan masalah kehidupan, pendidikan mencerabut anak dari lingkungannya dan 'many teacher are poorly trained'.

Semua gambaran buram tersebut menunjukkan betapa memprihatinkan kondisi mutu pendidikan nasional Indonesia. Indonesia perlu mempercepat mengatasinya supaya tidak terlalu jauh ketinggalan oleh negara-negara tetangga.

Peningkatan Mutu pendidikan sebetulnya telah dinyatakan dalam undang-undang Sisdiknas No 20 Tahun 2003 sebagai salah satu agenda utama dalam dunia pendidikan yang harus direformasi, disamping pemerataan kesempatan pendidikan, relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan.

Sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan. (UU Sisdiknas No 20, 2003:1).

Dengan diluncurkan UU No 22 Tahun 2000 tentang Otonomi Daerah, pelaksanaan Pendidikan Dasar dan Menengah menjadi tanggung jawab Daerah Kabupaten dan Kota, sebagai mana tercantum dalam UU No.20 Tentang Sisdiknas pasal 50 ayat 5. "Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan Dasar dan Menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal".

Implementasi otonomi daerah tersebut berdampak pada pelaksanaan manajemen pendidikan baik pada tingkat nasional, regional maupun lokal. Baik pendidikan dasar maupun lanjutan. Otonomi Daerah dimaksudkan untuk mengubah paradigma pemerintahan yang semula berorientasi ke pusat dalam manajemen pemerintahan yang sentralistis, kini berubah 180 derajat. Otonomi Daerah dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik dalam segala bidang



termasuk layanan pendidikan bermutu dalam satuan pendidikan di

Pengaruh besar otonomi daerah ke sekolah-sekolah tampak pada perubahan kondisi kerja, yang semula berorientasi ke pusat menunggu perintah atasan, kini menjadi pemerakarsa yang harus mengambil inisiatif sendiri. Menurut Mardiasmo, (2002:13) Otonomi Daerah merupakan ;

Konsep manajemen sektor publik yang berfokus pada perbaikan kinerja organisasi. Penerapan konsep tersebut berimplikasi pada perlunya dilakukan perubahan manajerial, terutama perubahan personel dan struktur organisasi yang semula berorientasi birokrasi, menjadi berorientasi pelayanan publik yang mengutamakan mutu.

Implementasi Otonomi Daerah kedalam pendidikan berbentuk Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). MBS dewasa ini sedang menjadi pusat perhatian para pengelola pendidikan, baik pada tingkat persekolahan, kecamatan, kota dan kabupaten, provinsi maupun tingkat nasional. Sebab implementasi otonomi pendidikan dalam bentuk MBS menjadi konsekwensi logis dari keputusan pemerintah menerapkan kebijakan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, peraturan pemerintah No 25 Tahun 2000 tentang pembagian kewenangan antara pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah Otonom.

Esensi kebijakan otonomi daerah pada dasarnya ingin mengubah keterpurukan bangsa kerah yang lebih maju untuk menyusul ketertinggalan, intinya adalah peningkatan mutu pelayanan publik. Dunia pendidikan juga memperoleh keuntungan dengan adanya kebijakan ini yaitu harus melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan mutu pelayanan publik di sektor pendidikan.

Pendidikan harus semakin akrab dengan yang dilayaninya yaitu masyarakat. Masyarakat menjadi dilibatkan dalam penyelenggaraan dan pengawasan pendidikan. Peningkatan mutu layanan dalam pendidikan intinya tiada lain adalah peningkatan mutu yang berfokus pada layanan belajar, yang sekarang oleh berbagai kalangan dirasakan rendah.

Peran serta masyarakat dalam pengawasan pendidikan diatur secara jelas dan kuat dalam Undang-Undang No 20 Tahun 2003. tentang Sistem Pendidikan Nasional pada BAB XV, yang secara khusus mencantumkan wadahnya dalam Dewan Pendidikan/Komite Sekolah pada bagian ketiga, pasal 56, ayat (3) :

Komite sekolah/Madrasah sebagai lembaga mandiri, dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan. (Undang-Undang Sisdiknas No 20,2003:27)

Gagasan MBS sejalan dengan kebijakan Otonomi Daerah, implementasinya bertujuan untuk meningkatkan mutu pendidikan sebagai mana di kemukakan oleh Nanang Fatah (2002 : 24). Manajemen Berbasis Sekolah pada dasarnya bertujuan untuk :

1. Meningkatkan mutu pendidikan melalui kemandirian dan inisiatif sekolah dalam mengelola dan memberdayakan sumber daya yang tersedia
2. Meningkatkan kepedulian warga sekolah dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan melalui pengambilan keputusan bersama
3. Meningkatkan tanggung jawab sekolah kepada publik, orang tua dan pengguna jasa pendidikan tentang mutu pendidikan
4. Meningkatkan kompetisi yang sehat antar sekolah untuk mencapai mutu pendidikan yang diharapkan
5. Menghargai adanya perbedaan profil sekolah dengan sekolah lainnya dalam mengoptimalkan sumber daya sekolah yang mengarah pada mutu pendidikan.



Otonomi Daerah berimplikasi terhadap pengelolaan satuan pendidikan pada tingkat persekolahan yang diharapkan menghasilkan manfaat nyata, yaitu terciptanya :

1. Peningkatan mutu layanan pembelajaran di sekolah-sekolah karena terciptanya suasana kerja baru yang lebih kondusif.
2. Meningkatnya pelayanan sekolah terhadap peserta didik terutama pelayanan belajar dari guru yang makin profesional terhadap peserta didik
3. Meningkatnya kinerja sekolah dalam meningkatkan kreativitas dan inisiatif untuk meningkatkan mutu pembelajaran.
4. Para Kepala Sekolah lebih berani mengambil inisiatif dalam memberdayakan guru untuk memecahkan berbagai kesulitan dalam proses pendidikannya karena kewenangannya yang lebih besar dalam mengelola sekolah.

Menurut Ryaas Rasyid kata kunci Desentralisasi atau Otonomi Daerah adalah “kewenangan” (2003:x). Kewenangan inilah yang sekarang dimiliki sekolah dalam mengatur rumah tangganya sendiri. Sekarang sekolah memiliki kewenangan yang lebih luas sesuai undang-undang dalam mengembangkan mutu pendidikan karena tidak selalu bergantung pada arahan birokrasi atasan dalam mengembangkan ide dan kreativitas untuk mencoba pembaharuan pembelajaran yang diinginkannya.

Implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan memiliki makna pemberdayaan, mengingat kebijakan desentralisasi merupakan penyerahan

sebahagian kewenangan pusat kepada daerah untuk dilaksanakan pada tingkat yang lebih rendah sesuai kapasitas lembaganya.

Kebijakan desentralisasi yang diiringi dengan otonomi memberi arti kepada sekolah sebagai pelaksana pendidikan untuk mengambil prakarsa dan inisiatif agar mengambil langkah dinamis yang progresif untuk menggerakkan semua aspek organisasinya.

Dalam konsep otonomi pendidikan, setiap sekolah diharapkan dapat mengoptimalkan sumber daya sekolah yang ada, agar melahirkan kehidupan sekolah yang lebih baik, dengan menciptakan layanan belajar bermutu. Kebijakan desentralisasi memberi keleluasaan kepada sekolah untuk melaksanakan proses aktualisasi kelembagaannya kearah yang lebih produktif dalam keunggulan mutu. Bagi para pengelola sekolah, otonomi berarti peningkatan kondisi kerja dan keleluasaan dimana para kepala sekolah tidak lagi harus menunggu arahan, tergantung pada birokrasi atasan atau harus menunggu petunjuk rinci dan petunjuk teknis pelaksanaan bilamana akan memperbaiki kehidupan sekolah. Kepala sekolah mempunyai kewenangan yang besar dalam membuat kebijakan tingkat sekolah, melaksanakannya dan mengawasinya, supaya sekolah yang dipimpinnya semakin berdaya. Pemberdayaan memiliki makna keberpihakan kepada kemampuan sekolah untuk mengembangkan potensi diri yang terdapat didalam lingkungannya. Kepala Sekolah sebagai penanggung jawab pendidikan pada tingkat sekolah, kini memiliki kewenangan dan keleluasaan dalam ; mengembangkan program, mengelola dan mengawasinya. Memiliki keleluasaan dalam mengatur segenap sumberdaya yang dimilikinya, yang dapat digalinya

supaya terjadi peningkatan mutu dan produktivitas yang signifikan dalam memberi layanan belajar bermutu untuk pengembangan potensi diri peserta didiknya.

Pada era otonomi sekarang ini, sekolah harus berubah kearah yang sesuai dengan tuntutan masa, supaya tidak ketinggalan zaman. Menurut Djarn'an Satori (1999:30-32), perubahan yang seharusnya terjadi di sekolah pada era otonomi pendidikan terletak pada:

1. Peningkatan kinerja staf
2. Pengelolaan sekolah menjadi berbasis lokal
3. Efisiensi dan efektivitas pengelolaan lembaga
4. Akuntabilitas
5. Transparansi
6. Partisipasi Masyarakat
7. Profesionalisasi pelayanan belajar dan
8. Standarisasi

Menurut asumsi penulis semestinya ke delapan aspek tersebut membawa sekolah kepada keunggulan mutu lembaga, sebab sekolah memiliki keleluasaan dalam melaksanakan peningkatan mutu layanan belajar. Namun kenyataannya belum terjadi. Sekolah-sekolah kini belum mampu memberi layanan belajar bermutu karena belum mampu memberi kepuasan belajar peserta didiknya.

Menelusuri krisis pendidikan nasional yang bermutu rendah sukar kita menetapkan salah satu penyebabnya yang pasti, karena akan seperti mengurai benang kusut. Yang pasti penelusurannya akan sampai pada jantung kegiatan di sekolah sebagai "core bussiness"nya yaitu penyelenggaraan belajar yang ditangani guru harus diperhatikan, sebab disinilah dupur kegiatan belajar berada. Dari sinilah perbaikan mutu pendidikan harus diteliti.

Usaha apapun yang telah dilakukan pemerintah mengawasi jalannya pendidikan untuk mendongkrak mutu bila tidak di tindak lanjuti dengan pembinaan gurunya, tidak akan berdampak nyata pada kegiatan layanan belajar di kelas. Kegiatan pembinaan guru merupakan bagian yang tak mungkin dipisahkan dalam setiap usaha peningkatan mutu pembelajaran.

Riset yang disponsori Bank Dunia di 29 negara berkembang (Dedi Supriyadi,1998:42) menunjukkan fungsi guru amat strategis dalam setiap upaya peningkatan mutu pendidikan, dikemukakannya bahwa;

Guru menjadi pusat perhatian karena sangat besar peranannya dalam setiap usaha peningkatan mutu. Tak ada usaha inovatif dalam pendidikan yang dapat mengabaikan peran guru. Studi di 29 negara mengungkapkan, guru merupakan penentu paling besar terhadap prestasi belajar siswa. Peranan guru semakin penting ditengah keterbatasan sarana dan prasarana, seperti dialami negara-negara sedang berkembang.

Begitu juga pendapat yang dikemukakan oleh Winarno Surakhmad (2004) guru merupakan penjamin kualitas pendidikan yang sebenarnya.

Usaha meningkatkan kualitas pendidikan tanpa prioritas perbaikan kualitas guru bukan saja bertentangan dengan akal sehat tetapi juga suatu kemustahilan. kurikulum sebaik apapun, dana seberapa banyakpun, program serelevan manapun, teknologi secanggih apa pun mampu menghasilkan kualitas tanpa guru berkualitas ?....bisa-bisa visi dan misi berubah menjadi mimpi dan ilusi. Tidak disangsikan lagi guru berkualitas merupakan sentral dari segala macam usaha peningkatan mutu dan perubahan pendidikan, tanpa peran dan keterlibatan guru dalam setiap usaha perbaikan mutu dan penyempurnaan pendidikan semuanya menjadi sia-sia.

Penelitian yang dilakukan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Bank Dunia (1999:47) menemukan bahwa guru merupakan kunci penting dalam keberhasilan memperbaiki mutu pendidikan, dikemukakannya ;

Guru merupakan titik sentral dalam usaha mereformasi pendidikan, dan mereka menjadi kunci keberhasilan setiap usaha peningkatan mutu pendidikan. "Apapun namanya, apakah itu pembaharuan kurikulum, pengembangan metode-metode mengajar, peningkatan pelayanan belajar, penyediaan buku tek, hanya akan berarti apabila melibatkan guru".

Penelitian yang ditemukan oleh Balitbang Depdikbud (1998), juga menemukan Guru hanya punya kesempatan melaksanakan tugas rutin. Guru yang memiliki potensi mengajar yang lebih baik kurang dimanfaatkan sebagai nara sumber, potensinya tidak dimanfaatkan atau dikembangkan dengan baik oleh para kepala sekolah.

Dari studi pendahuluan, dapat ditarik kesimpulan bahwa masalah mutu pembelajaran, menyangkut masalah yang sangat esensial yaitu masalah kualitas mengajar yang dilakukan guru harus mendapat pengawasan dan pembinaan yang terus menerus dan berkelanjutan. Masalah ini berhubungan erat dengan pengawasan profesional untuk memperbaiki pembelajaran. Guru belum mendapat bantuan yang optimal sehingga menyebabkan mutu pendidikan menjadi rendah.

Penelitian ini sangat penting untuk dilaksanakan, sebab masih terlihat ada kesenjangan antara pelaksanaan pengawasan profesional yang menekankan pada pencarian kelemahan dan kekurangan guru, dengan pengawasan profesional yang menekankan pada penemuan kelebihan guru yang dapat diangkat untuk melakukan pengembangan mutu mengajar.

Pengawasan dalam pendidikan merupakan pengawasan yang khas yang hanya berlaku dalam pendidikan, bertujuan mengembangkan potensi peserta didik melalui kegiatan belajar bermutu yang dilayani guru. Dikatakan khas karena sifat pengawasannya berkaitan dengan pengakuan dan penghargaan atas diri anak

sebagai manusia yang utuh yang harus dihargai dan dihormati, bukan pengawasan seperti pada proses produksi barang.

Proses mengajar yang ditangani guru dalam mengaktifkan kegiatan belajar murid disebut pembelajaran, kegiatannya berupa transaksi akademik diantara guru dan peserta didik yang harus ditangani secara profesional oleh orang yang mempunyai keahlian. Oleh karena itulah pengawasannya harus berbentuk pengawasan profesional, sesuai dengan sifat kegiatannya.

Pengawasan profesional kepada guru yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan mengajar disebut supervisi pendidikan, (Kimbal Wiles, 1961; Gregorio, 1966; Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan dan Kebudayaan, 1981; Oteng Sutisna 1982; M. Rivai, 1982; Assosiation For Supervison and Curriculum Development, 'ASCD', 1987, Jam'an Satori 1997).

Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan dan Kebudayaan (1982:1) mendefinisikan supervisi pendidikan sebagai;

Supervisi pendidikan adalah segala usaha yang memberikan kesempatan kepada guru untuk berkembang secara profesional, sehingga mereka lebih mampu lagi dalam melaksanakan tugas pokoknya, yaitu memperbaiki dan menyempurnakan peroses belajar murid-murid.

Pengertian tersebut dengan jelas menunjukkan bahwa supervisi pendidikan merupakan pelayanan terhadap kebutuhan pokok guru dalam mengajar agar berkembang secara profesional.

Konsep supervisi yang pengertiannya lebih mendalam dikemukakan oleh Oteng Sutisna (1983:248);

Supervisi sebagai salah satu fungsi pokok administrasi, berupa pelayanan yang langsung berurusan dengan pengajaran dan perbaikannya. Ia langsung berurusan dengan mengajar dan belajar dan faktor-faktor yang

termasuk dalam dan bertalian dengan fungsi; guru, murid, kurikulum bahan dan alat pengajaran serta lingkungan sosio fisik dari situasi mengajar – belajar

M.Rifai (1982 :13) mengemukakan bahwa bantuan profesional untuk meningkatkan kemampuan guru itulah yang disebut supervisi :

usaha untuk meningkatkan kemampuan profesional guru inilah yang kita sebut supervisi. Dengan dibantu dan ditingkatkan kemampuannya itu, maka guru yang bersangkutan akan mampu memperbaiki dan meningkatkan situasi dan proses belajar mengajar, dan juga hasil belajar murid.

Kata pengawasan di lingkungan Depdiknas dipakai sebagai Nomenklatur dalam membina sekolah dan gurunya, bertujuan untuk meningkatkan mutu pelayanan pendidikan. Nomenklatur merupakan penamaan resmi pemakaian istilah bahasa yang digunakan secara umum dalam kelembagaan, (KBBI 1997:691).

Substansi kegiatan pengawasan profesional di sekolah berbentuk membina sekolah dan gurunya, dalam bahasa akademik disebut supervisi. Berfungsi untuk menilai, memperbaiki dan meningkatkan mutu pendidikan. (Pedoman Pembinaan Profesional Guru Sekolah Dasar 1995 : 1-4)

Regulasi pengawasan pendidikan ditetapkan dalam keputusan Menteri Pendidikan Nasional Pasal 6 d. Keppmendiknas No.097/U/2002, yang menyatakan bahwa kegiatan pengawasan merupakan kegiatan dalam bentuk “bimbingan dan bantuan pemecahan masalah untuk kelancaran pelaksanaan tugas”.

Mekanisme kegiatan pengawasan disebutkan pada pasal 15 i. Pengawasan pendidikan dilakukan melalui kegiatan “supervisi terhadap pembelajaran untuk mengetahui tingkat keberhasilannya”.

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan pengawasan profesional adalah supervisi pendidikan, yaitu kegiatan membantu meningkatkan kemampuan profesional guru dalam memperbaiki situasi pembelajaran yang menjadi tanggung jawabnya. Supervisi yang dimaksud adalah supervisi pembelajaran atau "instruksional supervision". Supervisi menjadi "Grand Theory" atau landasan penelitian.

Bantuan untuk meningkatkan kemampuan profesional guru dalam penelitian ini disebut Bantuan Profesional, yaitu bantuan yang diberikan oleh kepala sekolah untuk meningkatkan kemampuan profesional, sehingga guru menjadi lebih mampu dalam menangani tugas pokok membelajarkan peserta didiknya.

Pengawasan profesional berupa kegiatan memberi bantuan yang dilakukan di sekolah terutama oleh kepala sekolah agar terjadi peningkatan mutu pembelajaran yang ditangani guru.

Guru menjadi penentu, kunci keberhasilan dalam setiap usaha peningkatan mutu pendidikan, fungsi dan peranannya menjadi sangat strategis, sangat beralasan apabila perilaku pengawasan profesional ditujukan kepada aspek akademik yang berupa bantuan untuk memperbaiki pembelajaran dan tidak pada aspek-aspek yang bersifat fisik yang tidak menyentuh aspek instruksional, sehingga masalah pokok yang menjadi "core bussines" sekolah tidak terpecahkan. Jam'an Satori (1997:2) menyatakannya bahwa ;

Pengawasan di lingkungan sistem persekolahan selama ini menunjukkan kesan seolah-olah menekankan pada segi fisik, seperti pengelolaan dana, pegawai, bangunan, alat dan fasilitas fisik lainnya. Yang kurang mendapat perhatian padahal merupakan sasaran yang amat penting adalah pengawasan terhadap penyelenggaraan proses pembelajaran (belajar-

mengajar). Kurang perhatian terhadap masalah ini merupakan kendala bagi upaya peningkatan mutu pendidikan dan pengajaran

Guru belum memperoleh bantuan profesional yang semestinya dalam mewujudkan keinginannya agar dapat mengajar dengan lebih baik, karena para pengawas yang membantunya masih sebatas pengawas administratif, belum menjadi pengawas yang profesional. Sistem kepengawasan yang dilaksanakan masih beranjak dari peraturan yang digunakan untuk menilik apakah kebijakan sekolah dijalankan sesuai rencana yang telah disampaikan.

Pengawasan yang dijalankan masih menimbulkan rasa takut dikalangan guru dan belum tampak menimbulkan rasa aman apalagi dirindukan, karena tatacara yang digunakan masih berdasarkan sistem kepengawasan untuk menemukan kekurangan, kelemahan dan kesalahan.

Berdasarkan pemikiran yang telah dipaparkan di atas kiranya dapat ditarik pokok pikiran yang amat penting untuk diteliti, yaitu bahwa pengawasan profesional belum mendapat tempat yang layak dalam usaha meningkatkan mutu pembelajaran, karena belum dilakukan dengan semestinya. Seyogyanya pengawasan profesional dilakukan dalam bentuk bantuan profesional sehingga guru memperoleh manfaat dalam memperbaiki aktivitas mengajarnya, dampak bantuan yang diberikan kepada guru diyakini akan mengangkat perbaikian mutu pembelajaran yang ditanganinya. Oleh karena itu penelitian ditujukan untuk mempelajari bagaimana efektivitas pengawasan profesional dalam bentuk bantuan atau layanan profesional dijalankan pada proses peningkatan mutu pembelajaran yang dilakukan oleh para Kepala Sekolah Dasar, dalam kerangka peningkatan

mutu pendidikan, sebab merekalah yang berada digaris depan dalam pelaksanaan peningkatan mutu pendidikan.

Penelitian ini juga ingin memperoleh makna-makna baru dari kegiatan supervisi pengawasan profesional yang sedang berlangsung pada tingkat persekolahan bagi pengembangan upaya-upaya meningkatkan mutu pembelajaran makro di era otonomi daerah sekarang ini.

## **2. Masalah Penelitian**

Masalah utama dalam penelitian ini mempersoalkan kesenjangan pengawasan profesional yang belum dijalankan secara efektif oleh para kepala sekolah, karena belum bisa membantu guru meningkatkan mutu pembelajaran yang menjadi tanggung jawabnya. Pengawasan yang dilaksanakan belum profesional karena masih menimbulkan perasaan cemas dikalangan guru, padahal seharusnya guru membutuhkan bantuan pengawas untuk memecahkan persoalan mengajar yang dihadapinya supaya mutu pembelajaran menjadi lebih baik.

Penelitian ini mempertanyakan bagaimana efektivitas pengawasan profesional terhadap peningkatan mutu mengajar guru, bagaimana strateginya, bagaimana cara memberi bantuannya, faktor-faktor apa yang menjadi pendukung dan kendalanya.

Dalam penelitian ini penulis “berhipotesis” dalam pengertian menduga, bahwa pengawasan profesional belum dijalankan secara intensif dan efektif, karena belum digunakan dengan semestinya. Semestinya pengawasan profesional mempunyai pengaruh yang sangat positif dalam meningkatkan kemampuan profesional guru, sebab guru dibantu dengan bantuan profesional yang sesuai

dengan kegiatan pembelajaran yang bersifat akademik. Bantuan profesional berbeda dengan pengawasan pada umumnya, pengawasan kental dengan mencari kesalahan, bantuan profesional bersifat membantu, berangkat dari kelebihan yang dikuasai guru, jadi dibutuhkan dan sangat dinantikan. Sedangkan pengawasan tidak dirindukan sebab khawatir kesalahan guru terungkap.

Masalah efektivitas pengawasan profesional dengan bantuan profesionalnya yang tumpul, diyakini sebagai penyebab kemerosotan mutu pembelajaran di sekolah yang bermuara pada rendahnya mutu pendidikan secara menyeluruh. Bila pengawasan profesional dengan menggunakan mekanisme supervisi bantuan profesional sebagaimana ditetapkan dalam regulasi digunakan sebagai regulator pengawasan, penulis merasa yakin bahwa mutu pendidikan akan dapat diperbaiki.

Efektivitas pengawasan profesional yang menjadi tema penelitian dijabarkan kedalam tiga buah gugus penelitian yang terdiri dari :

1. Bagaimana setrategi pengawasan profesional yang dijalankan oleh para kepala sekolah terhadap guru dalam upaya memperbaiki mutu mengajar.
2. Bagaimana kegiatan pengawasan profesional dijalankan oleh para kepala sekolah dalam meningkatkan mutu proses dan hasil pembelajaran.
3. Faktor-faktor apa yang menjadi pendukung dan kendalanya.



### **3. Tujuan Penelitian.**

#### **3.1. Tujuan Umum.**

Tujuan umum penelitian ingin mengungkap efektivitas pengawasan profesional dalam meningkatkan mutu pembelajaran yang menjadi tanggung jawab guru.

#### **3.2. Tujuan Khusus**

Tujuan khusus penelitian adalah mengumpulkan data untuk menganalisis tentang :

1. Bagaimana strategi Kepala Sekolah dalam melaksanakan pengawasan profesional untuk memperbaiki mutu pembelajaran.
2. Bagaimana kegiatan pengawasan profesional terhadap guru dilakukan oleh kepala sekolah supaya terwujud perbaikan pembelajaran.
3. Faktor-faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat kelancaran pengawasan profesional baik secara internal maupun eksternal.

### **4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat yang bernilai praktis maupun yang bernilai akademis.

#### **1. Nilai Praktis**

Penelitian ini berhubungan dengan andil supervisi pendidikan terhadap layanan belajar berkualitas dalam implementasi kebijakan Otonomi Daerah. Hasil penelitian diharapkan dapat memberi masukan berupa sistem supervisi pengawasan profesional para kepala sekolah, dalam usahanya menjaga kelestarian

mutu pendidikannya, bagi kepuasan belajar peserta didiknya di era otonomi daerah sekarang ini.

## 2. Manfaat bagi para pengelola pembelajaran

Otonomi Pendidikan dalam wadah Manajemen Berbasis Sekolah merupakan perkembangan baru dalam penyelenggaraan pendidikan. Isinya memberi kebebasan yang luas kepada para kepala sekolah dalam menangani pendidikan. Paradigmanya seratus delapan puluh derajat berbeda dengan kondisi sebelumnya yang serba birokratis dan sentralistis. Dalam melaksanakannya diperlukan prakarsa atau inisiatif dan kreativitas yang datang bukan karena paksaan, melainkan karena kerja keras yang terbit dari rasa tanggung jawab anggota staf di dalamnya. Diharapkan penelitian ini dapat memberi masukan pelaksanaan supervisi pembelajaran dalam bentuk layanan supervisi pada satuan pendidikan dasar yang dapat di laksanakan oleh para kepala sekolah maupun Kepala Dinas Kecamatan dan Kota sebagai supervisor.

## 3. Nilai Akademis

Supervisi Pendidikan tergolong ilmu baru yang masih berkembang, ia memerlukan bantuan riset untuk memperoleh kekuatan berdasarkan kekuatan empirik yang diperoleh dalam dunia praktek. Perkembangannya memerlukan masukan dari dunia empirik, sebab dalam kejadian praktek kemampuan dan kehandalan teorinya dapat teruji, dapat dibuktikan validitasnya, dapat diketahui kekuatan, kelebihan dan masukan untuk penyempurnaannya.

Riset ini diharapkan memberi masukan bagi perkembangan kemajuan dunia ilmu pengetahuan khususnya supervisi pendidikan sebagai ilmu.



Penelitian di fokuskan untuk mempelajari bantuan profesional terhadap guru dalam pengawasan profesional, sebab peningkatan kemampuan profesional guru berdampak pada peningkatan pembelajaran, karena "sense of commitment" guru semakin besar, kepuasan kerjanya semakin tinggi dan daya efektivitas kerjanya semakin meningkat nyata, diyakini akan berakibat pada peningkatan mutu pembelajaran yang ditanganinya.

## 6. Premis Penelitian

Premis penelitian merupakan landasan berfikir yang menjadi argumentasi berdasarkan esensi konsep keilmuan yang telah dianggap benar dan tidak perlu pembuktian. Bersumber kepada hasil penelitian atau kepakaran dibidangnya. Premis menggunakan konsep keilmuan yang telah diakui kebenarannya, digunakan sebagai pembimbing melakukan penelitian, sejak awal, studi di lapangan, alat menganalisis dan landasan menarik kesimpulan. Premis digunakan sebagai alat analisis, untuk memisahkan atau mempersatukan keputusan logis terutama dalam menarik kesimpulan, mana titik pangkal, mana isu pokok. (Nasution, 1988; Didi Atmadilaga 1989; Alex Lanur, 1994).

Premis 1. Supervision as a helping or service function. Supervision in education has as its central mission the facilitation of effective instruction". Supervisor work with teacher and other staff members to help improve instruction, develop curriculum, and promote the professional growth of all staff members. (ASCD 1987 : 1)

Premis 2. Supervisi pengajaran merupakan fungsi penting dalam system pendidikan yang dengan jelas dapat mengefektifkan seluruh unsur-

unsur pengajaran yang berbeda kedalam seluruh kegiatan pendidikan.

(Glickman, Gordon & Ross – Gordon, 1995)

Premis 3. Pembinaan profesional adalah usaha memberi bantuan pada guru untuk memperluas pengetahuan, meningkatkan ketrampilan mengajar dan menumbuhkan sikap profesional sehingga guru menjadi lebih ahli mengelola KBM dalam membelajarkan anak didik. ( Pedoman Pembinaan Guru Profesional, Depdikbud, 1995:5).

Premis 4. Supervisi menekankan kepada pemberian bantuan, pelayanan atau jasa kepada guru (dan personil pendidikan lainnya) dengan maksud untuk meningkatkan kemampuan dan melalui itu meningkatkan kualitas pendidikan. (Oteng Sutisna, 1983:223)

Premis 5. Supervision, teaching, and learning are major components the educational system. Without these components the educational system may not be effective (Carri Fritz dan Gregg Miller, 2003:2).

Premis 6. Supervision is to improve a supervisee's skills in working with clients. (ERIC Digest, 1994).

Premis 7. Supervisi adalah kegiatan berupa bantuan dan bimbingan yang diberikan oleh supervisor yaitu pengawas dan kepala sekolah kepada guru dan staf tata usaha untuk meningkatkan kinerjanya dalam mencapai tujuan pendidikan bermutu. (Suharsimi Arikunto, 2004:24).

Premis 8. The supervisory process is seen not so much as the performance of bureaucratic function such as rating teacher and student performance according to prescribed behaviors, but as fasilitating both teacher and student progress in the learning tasks at hand. (Sergiovanny, Thomas and Robert J Starratt, 1993 : 182)

Proses supervisi tidak banyak terlihat pada penampilan fungsi birokrasi seperti penilaian guru dan penampilan murid menurut

ketentuan tingkah laku, melainkan memfasilitasi kemajuan mengajar guru dan kemajuan tugas belajar murid yang tampak

Premis 9. Supervisi merupakan bantuan untuk mengembangkan situasi belajar mengajar yang lebih baik. (Kimbal Wiles, 1961).

Premis 10. Fungsi dasar supervisi adalah memperbaiki situasi belajar murid. Dengan jalan membantu guru agar dapat melaksanakan tugasnya lebih baik. (Kimbal Wiles, 1961)

Premis 11. Supervisi adalah proses peningkatan pengajaran, dengan jalan bekerja sama dengan orang-orang yang bekerja sama dengan murid. (Gregorio, 1966).

Premis 12. 'New Supervision', provide support for teacher and enhance their roles as key professional decision makers in the practice of teaching and learning (Sergiovanni Thomas, Robert J Starratt, 1993:4)

Premis 13. Supervisi pendidikan dipandang sebagai kegiatan yang ditujukan untuk memperbaiki dan meningkatkan mutu proses dan hasil pembelajaran. Dalam konteks profesi pendidikan, khususnya profesi mengajar, mutu pembelajaran merupakan refleksi dari kemampuan profesional guru... Supervisi pendidikan berkepentingan dengan upaya peningkatan kemampuan profesional guru, yang pada gilirannya akan berdampak terhadap peningkatan mutu proses dan hasil pembelajaran. (Djam'an Satori 1997: 3).

Premis 14. Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan dan Kebudayaan (1982:1);

Supervisi pendidikan adalah segala usaha yang memberikan kesempatan kepada guru untuk berkembang secara profesional, sehingga mereka lebih mampu lagi dalam melaksanakan tugas pokoknya, yaitu memperbaiki dan menyempurnakan peroses belajar murid-murid.