

BAB II STUDI PUSTAKA

A. Proses dan Sistem Pendidikan Nasional

1. Proses Pendidikan

Kegiatan memobilisasi segenap komponen pendidikan oleh pendidik untuk mencapai tujuan pendidikan merupakan proses pendidikan. Bagaimana proses pendidikan dilaksanakan sangat menentukan kualitas hasil pencapaian tujuan pendidikan (Umar, 1994).

Kualitas proses pendidikan tergantung pada dua aspek yaitu kualitas komponen dan kualitas pengelolaan. Kedua aspek tersebut saling berhubungan satu sama lain. Walaupun komponen-komponennya cukup baik, seperti tersedianya prasarana dan sarana serta biaya yang cukup, tetapi jika tidak dikelola dengan baik, maka tujuan tidak akan tercapai secara maksimal. Demikian pula sebaliknya pengelolaan yang baik dengan kondisi serba kekurangan akan mengakibatkan hasil yang tidak maksimal.

Pengelolaan proses pendidikan meliputi ruang lingkup makro, meso, dan mikro. Pengelolaan proses dalam lingkup makro berupa kebijakan-kebijakan pemerintah, pengelolaan dalam ruang lingkup meso merupakan implikasi kebijakan-kebijakan nasional kedalam kebijakan operasional dalam ruang lingkup wilayah tanggungjawab Dinas Pendidikan, dan pengelolaan dalam lingkup mikro merupakan aplikasi kebijakan-kebijakan pendidikan yang berlangsung dalam lingkungan sekolah ataupun kelas dan satuan-satuan pendidikan lainnya. Dalam ruang lingkup ini kepala sekolah, guru, dan tenaga pendidik memegang peranan penting didalam pengelolaan pendidikan untuk menciptakan kualitas proses dan pencapaian hasil pendidikan.

Yang menjadi tujuan utama pengelolaan proses pendidikan adalah terjadinya proses belajar dan pengalaman belajar yang optimal. Sebab berkembangnya tingkah laku peserta didik sebagai tujuan belajar hanya dimungkinkan oleh adanya pengalaman belajar yang optimal. Pengelolaan proses pendidikan harus memperhitungkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berlangsung semakin pesat tidak mungkin lagi para pendidik (khususnya guru) mengajarkan semua konsep dan fakta kepada peserta didik. Disamping tidak mungkin, mungkin juga tidak perlu karena kemampuan manusia yang terbatas untuk menampung ilmu. Oleh karena itu setiap guru wajib mengikuti dengan seksama inovasi-inovasi pendidikan, terutama yang didesiminasikan secara meluas oleh departemen pendidikan seperti Belajar berpusat pada peserta didik, Belajar melalui berbuat, Belajar tuntas (*Mastery Learning*), mengembangkan kreatifitas, kontekstual, pemecahan masalah, menyenangkan dan menantang.

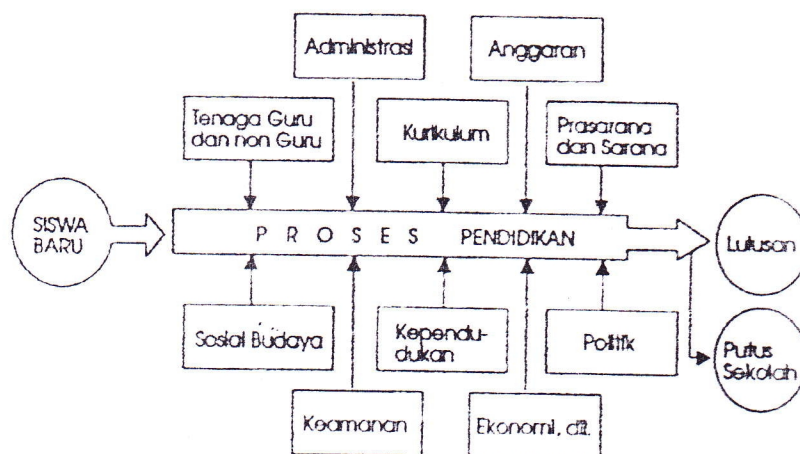
2. Sistem Pendidikan Nasional

Pembangunan bidang pendidikan di Indonesia memiliki kerangka hukum yang kuat sejak diundangkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan, "Sistem pendidikan nasional adalah satu keseluruhan yang terpadu dari semua satuan dan kegiatan pendidikan yang, dan akt saling berhubungan satu dengan yang lainnya untuk mencapai tujuan pendidikan nasional."

Semua jalur pendidikan dalam fungsi, proses, dan aktivitasnya, harus bermuara pada pencapaian tujuan pendidikan nasional. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 dinyatakan, "Pendidikan nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan". Konsekuensinya adalah seluruh jalur, jenjang, dan jenis pendidikan di Indonesia bermuara pada pencapaian tujuan pendidikan nasional tersebut dalam wujud manusia Indonesia seutuhnya.

Sebagai suatu subsistem dari sistem nasional, pendidikan dipengaruhi oleh budaya, kondisi ekonomi masyarakat sekitar, kependudukan, politik dan keamanan. Disamping itu, sebagai sistem tersendiri pendidikan nasional merupakan sistem terbuka yang senantiasa berinteraksi dengan lingkungannya. Tenaga guru dan non guru, administrasi, kurikulum, prasarana dan sarana, serta anggaran sebagai faktor

internal, senantiasa dipengaruhi lingkungan eksternal. Hubungan antar subsistem dalam sistem pendidikan nasional menurut Umar (1994) dapat dilihat pada gambar 1 di bawah ini.



Gambar 1 Sistem Pendidikan Nasional

Secara sistematis, semua subsistem dalam sistem nasional berkolaborasi dengan subsistem pendidikan. Subsistem yang mencakup berbagai aspek kehidupan nasional, khususnya politik, ekonomi, hukum dan budaya turut menentukan pemberdayaan sistem pendidikan nasional.

Ekonomi nasional mempengaruhi daya kemampuan masyarakat dalam pembiayaan pendidikan. Politik juga mempengaruhi pendidikan karena lemahnya daya tawar pelaku politik dengan birokrasi yang menjadikan pembangunan pendidikan sebagai program terpinggirkan. Selama ini lembaga legislatif belum memiliki kemauan untuk memperjuangkan pendidikan bermutu. Demikian halnya pendidikan dengan budaya, ternyata masyarakat belum memiliki kemampuan sosial dan kultural dalam memberdayakan pendidikan. Lingkungan eksternal menuntut nilai-nilai baru, seperti kerja keras, disiplin, keunggulan, dan toleransi, tetapi budaya belum memberikan dukungan bagi pendidikan nasional.

Bagaimanapun kompleksnya tantangan pendidikan nasional yang dihadapi, namun pengelola pendidikan harus sungguh-sungguh dan konsisten dalam

melaksanakan perbaikan berkelanjutan. Pendidikan tidak hanya menciptakan manusia pintar dan terampil, tetapi juga beriman, bertakwa, berakhlak mulia, serta berbudaya. Demikian pula pendidikan nasional bukan hanya berorientasi kepentingan lokal, melainkan juga kepentingan nasional bahkan juga keperluan global untuk perdamaian dunia yang lebih adil.

Terbentuknya suatu sistem yang baik ditunjang oleh sub-sub sistem yang baik. Tetapi subsistem yang baik saja belum menjamin tujuan sistem secara optimal, manakala subsistem tersebut tidak berhubungan secara fungsional dengan subsistem yang lain.

B. Mutu Pendidikan Di Indonesia

Dalam konteks pendidikan, peralihan era industri ke era informasi memunculkan hubungan yang berlawanan. Hal itu terlihat tidak hanya antara guru dan administrator, tetapi juga antara guru dan peserta didik dan sering pula antara orang tua dan guru. Demikian pula kepemimpinan, struktur tugas, komunikasi dan kerjasama yang kurang kondusif dalam era industrialisasi bagi pemberdayaan pendidikan beralih kepada otonomi, kepemimpinan partisipatif, dan mandiri. Reigeluth dan Garfinkle (1994) menggambarkan perbedaan antara fenomena era industri dan era informasi yang mempengaruhi pendidikan sebagai berikut.

Era Industri	Era Informasi
Hubungan-permusuhan	Hubungan-kerjasama
Organisasi birokratis	Organisasi tim
Kepemimpinan otokratis	Kepemimpinan bersama
Pengawasan terpusat	Otonomi dan akuntabilitas
Otokrasi	Demokrasi
Demokrasi perwakilan	Demokrasi partisipatif
Kerelaan	Inisiatif
Komunikasi satu arah	Jaringan Kerjasama
Kompartemen/Pembagian Kerja	Holisme/integrasi tugas

Di era globalisasi, dunia pendidikan kita terlihat masih kurang siap menghadapi besarnya tantangan terhadap masa depan. Berdasarkan laporan Political and Economic Risk Consultancy (PERC) yang berkedudukan di Hongkong, sebagaimana dimuat dalam *The Jakarta Post* (Vol.19, No.127:2011), diungkapkan bahwa sistem pendidikan Indonesia adalah yang terburuk di Asia. Mutunya masih dibawah negara Vietnam dan negara-negara tetangga di Asia. Demikian pula sebelumnya, *Asia Week* (1999), memuat laporan

terpuruknya mutu pendidikan tinggi Indonesia dibanding negara-negara di Asia, Australia, dan Selandia Baru. Semua kelemahan dalam pengelolaan pendidikan nasional di Indonesia setelah kita merdeka 66 tahun perlu dievaluasi. Demikian pula faktor-faktor yang menyebabkan mutu pendidikan nasional rendah perlu didiselesaikan. Menurut laporan Bank Dunia (Jalal dan Supriadi, 2001), ada empat faktor yang diidentifikasi menjadi penghambat mutu pendidikan di Indonesia, yaitu :

- 1) Kompleksitas pengorganisasian pendidikan antara Depdiknas (bertanggung jawab dalam hal materi pendidikan, evaluasi buku teks dan kelayakan bahan-bahan ajar) dan Depdagri dalam bidang (ketenagaan, sumberdaya material, dan tanggung jawab dan peranan manajerial, keterlambatan dan terpilihnya sistem pembiayaan, serta perebutan kewenangan atas guru.
- 2) Praktik manajemen yang sentralistik pada tingkat sekolah menengah. Pembiayaan dan perencanaan oleh pemerintah pusat yang melibatkan banyak departemen. Hal itu menghambat pencapaian tujuan wajib belajar.
- 3) Praktik penganggaran yang terpecah dan kaku. Kompleksitas organisasi yang menyiapkan anggaran pembangunan menjadikan rumitnya pengelolaan pendidikan. Akibatnya, hal ini menimbulkan dampak negatif, yaitu tidak adanya tanggung jawab yang jelas antar unit, tidak ada evaluasi reguler terhadap kebutuhan riil, dan tidak ada jaminan dana yang dialokasikan secara benar dan merata.
- 4) Manajemen sekolah yang tidak efektif. Sebagai pelaku utama, Kepala sekolah banyak yang kurang mampu melakukan peningkatan mutu sekolahnya karena tidak dilengkapi dengan kemampuan kepemimpinan dan manajerial yang baik. Pelatihan yang kurang dan rekrutmen kepala sekolah yang belum didasarkan atas kemampuan memimpin dan profesionalitas.

Secara umum Edward. Sallis (1993) menyebutkan, kondisi yang menyebabkan rendahnya mutu pendidikan dapat berasal dari berbagai macam sumber, yaitu miskinnya perancangan kurikulum, ketidakcocokan pengelolaan gedung, lingkungan kerja yang tidak kondusif, ketidaksesuaian sistem dan prosedur (manajemen), tidak cukupnya jam pelajaran, kurangnya sumber daya, dan kurangnya pengembangan staf.

Menurut Syafaruddin (2002), faktor yang menyebabkan mutu pendidikan rendah terletak pada unsur-unsur dari sistem pendidikan itu sendiri, yakni kurikulum, sumber daya, ketenagaan, sarana dan fasilitas, manajemen sekolah, pembiayaan pendidikan, dan kepemimpinan. Disamping itu, faktor eksternal berupa partisipasi politik rendah, ekonomi tak berpihak terhadap pendidikan, sosial budaya, rendahnya pemanfaatan sains dan teknologi juga mempengaruhi mutu pendidikan.

C. Peningkatan Mutu Pendidikan di Indonesia

Bangsa kita saat ini mulai menyadari berbagai kesalahan dimasa lalu. Kini berupaya menyiapkan upaya reformasi pendidikan nasional untuk mengubah kinerja pelaksana pendidikan selama ini. Kesalahan-kesalahan kebijakan pendidikan pada masa lalu perlu segera diperbaiki dan diubah dengan pengelolaan yang lebih baik. Rick (1988) berpendapat bahwa reformasi bertujuan untuk memperbaiki penyalahgunaan, kesalahan atau ketidak cocokan, kemudian membuat perubahan yang lebih baik (*to make changes the better*). Tujuan utama reformasi pendidikan nasional adalah membangun suatu sistem pendidikan nasional yang lebih baik dan lebih maju dengan memberdayakan seoptimal mungkin potensi daerah dan partisipasi masyarakat.

Otonomi pendidikan merupakan suatu bentuk reformasi yang perlu dijalankan dengan baik. Dengan reformasi, perbaikan kualitas pendidikan menuntut tingginya kinerja lembaga pendidikan dengan mengacu pada perbaikan mutu yang berkelanjutan, kreativitas, dan produktivitas pendidik dan tenaga kependidikan (kepala sekolah, guru, tata usaha, tenaga perpustakaan, tenaga laboratorium dan lain sebagainya unsur masukanya). Kualitas bukan saja pada unsur masukan (input), tetapi juga unsur proses, terutama pada unsur keluaran (output) atau lulusan, agar dapat memuaskan harapan masyarakat pengguna pendidikan.

Kepala sekolah sebagai manajer sudah saatnya mengoptimalkan mutu kegiatan pembelajaran untuk memenuhi harapan kita semua. Fungsi sekolah adalah membina peserta didik menjadi kreatif dan inovatif, sehingga lulusannya memenuhi kebutuhan masyarakat. Manajer pendidikan dituntut mencari dan menerapkan suatu strategi manajemen baru yang dapat mendorong perbaikan mutu di sekolah di abad baru ini.

Abad-21 merupakan momentum yang penuh tantangan bagi negara-negara di dunia terutama negara berkembang seperti Indonesia. Kita perlu mencari model pengembangan pendidikan untuk meningkatkan mutu lulusan. Kita boleh saja mempelajari usaha-usaha di bidang pendidikan yang dilakukan oleh negara-negara maju, seperti Amerika, Jepang dan Inggris.

UNESCO (1996) dalam buku *Learning: The Treasure Within* telah merancang empat pilar pendidikan abad ke-21 yang perlu diterapkan konsepnya dalam pendidikan nasional, yaitu: (1) belajar untuk mengetahui (*learning to know*), (2) belajar untuk melakukan sesuatu/belajar terampil (*learning to do*), (3) belajar untuk menjadikan seseorang/pribadi (*learning to be*), dan (4) belajar untuk menjalani kehidupan bersama (*learning live together*). Dalam konteks ke-Indonesiaan, sistem pendidikan nasional berkewajiban mempersiapkan setiap warga negara agar dapat berperan aktif dalam lapangan

kehidupan dengan cerdas, aktif, kreatif, terampil, jujur, dan moral tinggi, demokratis, dan toleransi dengan mengutamakan persatuan bangsa (Syafaruddin, 2002).

Paul Oliver (1996) berpendapat bahwa tak dapat dihindarkan semua perubahan pendidikan memerlukan partisipasi lingkungan. Para guru harus bekerja sama satu sama lain, bahkan dengan para peserta didik agar terjadi perubahan kinerja. Seorang manager harus berfungsi sebagai bagian kerja sama kelembagaan agar dapat menjamin keberhasilan perubahan dalam suatu lingkungan pendidikan kontemporer.

Budaya sekolah harus diubah oleh kepala sekolah bersama guru, orang tua, dewan sekolah. Dengan begitu sekolah akan memiliki keseimbangan secara baik antara kemungkinan stabilitas dan stagnasi atau kemajuan. Sikap antisifatif, kreatif, inovatif, dan proaktif perlu dimiliki manager pendidikan. Sikap itu pada hakikatnya merupakan tindakan merencanakan dan mengarahkan perubahan sesuai visi untuk masa depan yang lebih baik. Pendidikan juga dituntut dalam persaingan globalisasi untuk tidak mengabaikan mutu lulusannya agar jangan sampai ketinggalan zaman.

Pemberlakuan otonomi daerah di bawah payung Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, menuntut para manager atau pengelola lembaga pendidikan, khususnya kepala sekolah untuk mengadopsi manajemen mutu terpadu bagi peningkatan mutu lulusan yang dipimpinya. Aplikasi paradigma baru manajemen pendidikan terbuka luas dengan adanya otonomi sekolah. Sudah saatnya dunia pendidikan Indonesia memperhatikan peningkatan mutu sebagai bagian dari perubahan manajemen pendidikan.

Kepala sekolah harus lebih mandiri dan mengembangkan otonomi untuk menggali semua sumber daya sekolah. Pemberdayaan sekolah dalam era otonomi tentu perlu diiringi tanggung jawab yang tinggi. Adapun yang penting bagi kepala sekolah adalah cita-cita tinggi dengan menyadari bahwa banyak yang harus dilakukan bersama guru-guru dalam menentukan suatu perubahan yang menyenangkan.

Uraian diatas menunjukkan bahwa perbaikan mutu pendidikan melibatkan semua pihak, karena perbaikan pendidikan bukan tanggung jawab menteri pendidikan saja, atau dirjen, rektor, dekan, dan kepala sekolah saja. Semua pihak yang terkait dengan kebijakan dan operasionalisasi pendidikan bertanggung jawab untuk membenahi pendidikan (Syafaruddin,2002).