

Terjemahan Modul I

# **Pengawasan : Sebagai Komponen Kunci Monitoring Berkualitas**

© UNESCO 2007

Penterjemah

Reta

Editor

Rahmat

## Modul 1:

### **PENGAWASAN: SEBUAH KOMPONEN KUNCI DARI SISTEM PEMANTAUAN KUALITAS**

<b>Pendahuluan</b> .....	3
Apa yang akan didiskusikan dalam modul ini.....	3
Hasil yang diharapkan .....	4
<b>Pembaharuan dalam minat pengawasan: mengapa ?</b> .....	4
<b>Definisi operasional layanan pengawasan</b> .....	6
<b>Apakah monitoring mutu?</b> .....	8
A. Definisi monitoring .....	9
B. Komponen penting .....	9
<b>Berbagai sistem pemantauan dan peran pengawasan</b> .....	13
A. Tipologi oleh fokus utama .....	14
B. Tipologi oleh tempat utama .....	16
<b>Penutup</b> .....	21
<b>Pelajaran</b> .....	23
Lampiran 1 Peningkatan mutu pendidikan.....	25
<b>Konsep kualitas</b> .....	26
<b>Beberapa pelajaran dari penelitian</b> .....	29
<b>Kerangka kerja untuk menganalisis keberfungsian sekolah</b> ....	30
Referensi .....	37

## **Pendahuluan**

Salah satu peran utama sistem pengawasan sekolah adalah untuk memantau mutu pendidikan pada level pengelolaan dan pembelajaran. Pengawasan hendaknya memberikan dampak positif pada peningkatan kualitas sehingga pengawasan merupakan bagian dari keseluruhan pengendalian kualitas dan perbaikan sistem, termasuk perangkat seperti ujian dan tes pencapaian, serta praktek evaluasi diri oleh sekolah.

Selama dua dekade terakhir telah berlangsung pembaharuan dalam pengawasan dan pemantauan kualitas pendidikan. Perhatian umum terhadap hasil belajar siswa merupakan aspek yang paling mencolok, sewaktu-waktu model ini berubah menjadi obsesi. Menyangkut hal itu di mana-mana, menekankan perlu adanya akuntabilitas yang lebih besar, kualitas, penjaminan mutu, total kualitas manajemen, kualitas pembangunan, pemantauan kualitas serta banyak lagi istilah yang lainnya.

Meskipun pemahaman dapat berbeda-beda, antara beberapa istilah yang disebutkan di atas, pada umumnya memiliki lingkup yang kurang lebih sama. Pada modul ini, istilah umum yang akan digunakan adalah monitoring mutu (*quality monitoring*). Penjelasan akan diuraikan dalam menginterpretasikan berbagai perbedaan mengenai konsep ini, yang akan mengarah pada sistem pengawasan yang sedikit berbeda.

### **Apa yang akan didiskusikan dalam modul ini**

Modul ini akan mengkaji berbagai argumen mengenai kepentingan pemerintah yang sedang berkembang melaksanakan pengawasan dan pemantauan kualitas, serta mengusulkan definisi operasional tentang layanan pengawasan.

Ini akan diikuti oleh diskusi tentang peran dari perangkat pengawasan yang berbeda dalam keseluruhan sistem pemantauan. Suatu definisi mengenai pemantauan yang didiskusikan sehingga dapat dipahami lebih lebih rinci mengenai berbagai komponen dari proses pemantauan.

Selanjutnya akan dikembangkan berbagai jenis *quality monitoring* yang akan dipertimbangkan. Pertama akan fokus pada proses pemantauan (apakah topik utama yang diteliti, input, proses, atau output?). Kedua merujuk kepada pelaku utama yang terlibat dalam pemantauan, yang dapat menjadi administrasi publik yang profesional dan konsumen, yaitu orang tua dan masyarakat. Pada bagian keempat, modul mengidentifikasi sejumlah pertanyaan dasar kebijakan yang khususnya penting dalam pengembangan layanan pemantauan yang lebih efektif.

### **Hasil yang diharapkan**

Pada akhir modul ini, pembaca diharapkan dapat:

- menjelaskan berbagai argumen untuk memperbaharui tujuan dalam melaksanakan monitoring berkualitas.
- mempresentasikan dan mendiskusikan definisi '*monitoring berkualitas*'; dan
- membandingkan antara berbagai jenis *monitoring berkualitas* dan
- mendiskusikan aset dan batasan masing-masing jenis.

### **Pembaharuan minat pengawasan: mengapa ?**

Pengawasan merupakan hal yang telah terabaikan dalam manajemen pendidikan untuk kurun waktu yang lama. Selama tahun 1970-an, kata 'pemeriksa' atau 'supervisor' mempunyai konotasi negatif dan bahkan menjadi istilah tabu di beberapa negara. Pemeriksaan itu dianggap sebagai sebuah model lama lembaga non-demokratis dan beberapa negara tidak hanya membuang terminologi tersebut, tetapi juga layanan pengawasan itu sendiri.

Saat ini terdapat gejala yang menunjukkan bahwa sebagian besar negara tidak menerbitkan data statistik dalam pengawasan dan layanan pendukungnya. Bukan hanya tidak mempublikasikan, mereka sering tidak memiliki data mengenai hasil kegiatan pengawasan. Bahkan yang lebih serius lagi bahwa sebagian besar kementerian tidak dapat menjawab pertanyaan sederhana seperti: Berapa banyak yang dihabiskan untuk penyediaan layanan pengawasan dan pendukungnya? Ini merupakan suatu pertanyaan penting jika negara

tertarik melihat investasi kritis yang dapat bisa memberikan dampak yang proporsional terhadap efisiensi sekolah.

Sejak awal tahun 1990-an, telah terdapat pembaharuan di seluruh dunia mengenai kualitas atau *quality monitoring*. Beberapa negara yang sebelumnya telah merombak layanan pengawasan seperti Filipina, sementara yang lain yang belum memulainya (seperti Cina dan Swedia). Lebih penting lagi, sejumlah negara yang melakukan proses pengaturan ulang dan memperkuat layanan pengawasan meningkat setiap tahunnya.

Ada beberapa alasan untuk memperbaharui minat melakukan pengawasan mutu, empat di antaranya adalah sebagai berikut:

- Di banyak negara, ada perasaan bahwa ekspansi pendidikan yang cepat telah menyebabkan kemerosotan mutu. Akibatnya, peningkatan mutu telah menjadi prioritas utama dari pembuat kebijakan, yang selanjutnya diperkuat dengan kualitas pengawasan. Kebijakan peningkatan mutu telah didukung dan dijelaskan oleh EFA World Conference dari tahun 1990 dan 2000.
- Baru-baru ini, sindrom 'nilai uang' yang menembus semua sektor masyarakat juga telah masuk pada sistem pendidikan. Hal ini terkait dengan permintaan kuat untuk akuntabilitas dalam pelayanan publik. Dengan cara ini, perhatian secara tradisional mengenai kualitas dan efektivitas telah menjadi keprihatinan agar lebih efisien sehingga memerlukan mekanisme kontrol yang kuat<sup>1</sup>.
- Pada saat yang sama, berbagai penelitian menunjukkan bahwa satu faktor penting yang menentukan kemerosotan kualitas sekolah adalah melemahnya perangkat *quality monitoring*, termasuk pengawasan profesional dan layanan pendukungnya. Hal ini telah melatari mengapa beberapa negara yang telah membongkar layanan inspektorat di tahun 1970-an mulai mendirikan kembali dan juga mengapa kepentingan umum dalam prosedur pengawasan yang efisien semakin meningkat.
- Akhirnya, minat dalam pengawasan mutu menemukan justifikasi tambahan dalam kecenderungan meningkatkan otonomi sekolah. Guru sendiri, ketika di kelas, selalu memiliki tingkat otonomi yang signifikan. Tetapi baru-baru ini, di banyak

negara di seluruh dunia, sekolah telah menerima lebih banyak kebebasan dalam pengambilan keputusan di bidang yang penting seperti kurikulum, staf manajemen dan anggaran. Tingkat kebebasan yang diberikan pada sekolah telah membangkitkan permintaan yang besar untuk akuntabilitas di tingkat sekolah dan memantau prosedur yang seharusnya mengizinkan pemerintah pusat untuk menjamin standar kualitas dan kesetaraan di seluruh sistem.

### **Definisi operasional layanan pengawasan**

Pada sebagian besar negara, layanan pengawasan memiliki sejarah panjang. Banyak negara-negara Eropa membangun sistem pengawasan mereka, dikenal dengan istilah inspektorat, di abad ke-19. Di Inggris, Her Majesty's Inspektorat (HMI) didirikan pada 1834 dan menjadi model bagi sejumlah negara berkembang. Demikian pula sistem inspeksi yang berasal dari Perancis, yang aslinya berasal dari era Napoleon, telah menjadi rujukan oleh beberapa koloni pendahulu.

Namun, sejak itu banyak perubahan yang terjadi pada semua layanan pengawasan di berbagai negara, dalam sepanjang sejarah mereka, menjadi rumit dan sulit, menggunakan istilah berbeda dan memainkan peran yang berbeda. Hal tersebut mungkin berguna di awal modul pelatihan ini untuk mengidentifikasi definisi operasional dalam rangka memberikan analisis dan diskusi dengan fokus dan batas-batas yang jelas.

Tujuan analisis kami, istilah 'layanan pengawasan' harus dipahami mencakup semua layanan yang fungsi utamanya adalah (1) untuk memeriksa, mengawasi, mengevaluasi; dan/atau (2) memberikan saran, membantu dan mendukung kepala sekolah serta guru. Dengan demikian, fokus utama dari modul adalah pengawasan eksternal, yakni pada pekerjaan inspektur, pengawas, penasihat, konselor, koordinator, fasilitator, dan lain-lain. Terletak di luar sekolah, pada tingkat lokal, regional atau tingkat pusat. Karakteristik umum dari semua petugas ini adalah:

- peranan mereka adalah untuk mengawasi dan/atau mendukung
- mereka bertempat di luar sekolah dan

- kunjungan reguler ke sekolah merupakan bagian penting dari mandat mereka

Namun, selama beberapa tahun terakhir pada banyak negara dalam upaya mereka untuk mereformasi dan merubah pengawasan telah semakin meningkat kehandalannya. Mekanisme pengawasan internal menyerahkan tanggung jawab pengawasan dan dukungan kepada pelaku di tingkat sekolah (kepala sekolah, guru, anggota masyarakat atau bahkan siswa). Mekanisme seperti itu, yang mencakup pembuatan pusat sumber daya dan kelompok sekolah, pembentukan sistem guru master, pemantau sejawat (*peer reviewing*), berbagai praktik *self-assessment* dll, dengan maksud untuk melengkapinya. Itulah sebabnya perangkat pengawasan internal juga akan dipertimbangkan dan dianalisis dalam modul ini, terutama ketika datang dalam diskusi dari berbagai strategi reformasi.

---

### **Tugas 1**

Menggunakan definisi di atas, identifikasilah dalam negara anda sendiri mengenai berbagai pelaku dalam proses pengawasan eksternal dan siapa saja yang terkait dalam proses pengawasan internal.

#### **Menyelesaikan tugas: beberapa petunjuk**

Untuk dapat diklasifikasikan sebagai pelaku pengawasan eksternal, pelaku harus:

- memiliki misi yang jelas berfokus pada pengawasan atau dukungan pada sekolah dan guru; dan
- melaksanakan amanat yang biasa melalui kunjungan ke sekolah.

Definisi seperti itu tidak mencakup, misalnya, personil yang bekerja di institusi pelatihan guru atau petugas pengembangan kurikulum, yang jarang mengunjungi sekolah. Staff yang secara teratur mengunjungi sekolah, tapi hanya untuk mengumpulkan data, juga dikecualikan.

Beberapa pelaku dapat berperan dalam pengawasan internal sekolah. Mereka diantaranya mencakup kepala sekolah, maka kepala departemen, Asosiasi Orang Tua Murid dan Guru dan komite sekolah. Dalam banyak kasus, meskipun, peran mereka masih sangat informal dan kadang-kadang tidak dikenal. Anda harus memutuskan apa

peranan mereka di negara Anda sendiri. Banyak negara berkembang yang melakukan percobaan dengan perangkat pengawasan yang dekat dengan sekolah daripada layanan pengawasan klasik, misalnya melalui penciptaan kelompok sekolah. Sekali lagi, Anda perlu memutuskan kasus seperti apa yang terjadi di negara Anda.

Dari sudut pandang strategis, sangatlah penting untuk menjaga perspektif yang holistik dan memastikan bahwa berbagai mekanisme pengawasan, lama dan baru, internal dan eksternal, membentuk sebuah kesatuan yang koheren di mana secara eksplisit mengarahkan pada peningkatan praktek pedagogis di kelas. Pengalaman menunjukkan bahwa ketika para guru merasa bahwa usaha pengawasan dan dukungan terpusat pada semua upaya perbaikan kinerja kelas dan ketika mereka aktif dalam pengembangan profesional mereka, upaya seperti itu memiliki kesempatan sukses yang lebih besar.

### ***Apakah monitoring mutu?***

Pengamatan terakhir ini sebenarnya lebih luas lagi di luar layanan pengawasan dan mengajak kita untuk memperluas sudut pandang. Bahkan, pengawasan hanyalah satu komponen penting dari lebih banyak sistem pemantauan umum yang meliputi perangkat lain seperti: ujian nasional dan sistem pengujian; pembentukan kerangka kurikulum nasional; sistem pra-layanan dan pelatihan guru, dll . Pengamatan juga bisa melalui sebuah kombinasi dari semua mekanisme bahwa pemerintah di tingkat nasional, regional atau pun lokal dapat mempengaruhi apa yang terjadi di sekolah dan memastikan bahwa standar mutu sedang dikembangkan dalam sistem pendidikan mereka dapat terwujud.

Jika dilihat dari sudut pandang kebijakan, diskusi tentang reformasi pengawasan tidak boleh mendapatkan tempat yang terpisah, tetapi harus menjadi bagian di dalam perspektif dalam peningkatan sistem pemantauan kualitas pendidikan secara keseluruhan. Tetapi apa yang kita pahami melalui pemantauan, apa saja komponen yang berbeda dan apa yang dapat kita pelajari tentang cara kerja dalam sistem pemantauan yang berbeda terkait dengan praktek pengawasan?



## A. Definisi monitoring

### Tugas 1

#### Buat definisi

---

Pemantauan dapat didefinisikan sebagai suatu proses manajemen internal berkelanjutan dari sebuah pengawasan terhadap input, proses dan keluaran dalam rangka mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan, merumuskan usulan tindakan praktis yang akan diambil dan mengambil langkah yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diharapkan.

Aspek penting dari definisi ini adalah:

1. pemantauan adalah *bagian dari manajemen*, bukan sesuatu yang ditambahkan dari luar;
2. pemantauan adalah *sebuah proses*, bukan pekerjaan satu kali jadi;
3. harus dilakukan dengan *mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan* serta *membuat proposal* untuk mengambil tindakan;
4. pemantauan merupakan *orientasi hasil* yang menyiratkan dengan jelas definisi terukur dari hasil yang diharapkan;
5. pemantauan tidak berhenti dengan membuat proposal – tapi juga melibatkan *pengambilan tindakan* dalam rangka memecahkan masalah dan mencapai tujuan.

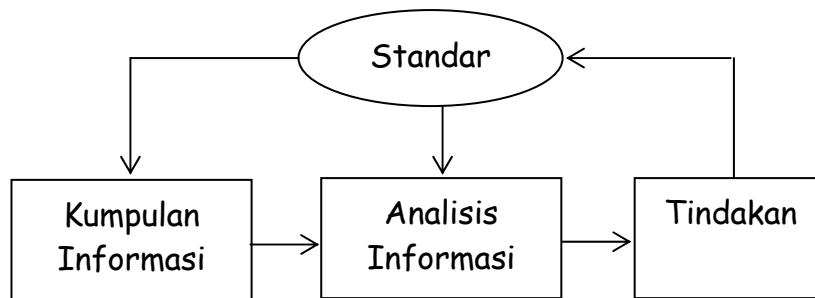
## B. Komponen monitoring

Dari sudut pandang pragmatis, monitoring tentunya juga pengawasan melibatkan tiga kegiatan penting yang meliputi (lihat *Grafik 1*):

- pengumpulan informasi
- analisis informasi
- tindakan

Kegiatan ini dipandu oleh satu set standar tentang apa yang dianggap sebagai 'kualitas'.

**Grafik 1. Monitoring process Pemantauan proses**



**(i) Kumpulan informasi**

Monitoring kualitas pendidikan hanya dapat dilakukan atas dasar informasi yang solid. Informasi seperti itu bisa datang dari berbagai sumber, yang paling umum di antara adalah:

- sensus sekolah secara berkala
- hasil pemeriksaan dan tes
- laporan inspektur
- laporan penelitian/evaluasi

Kumpulan informasi tidak di batasi dan di dalam pemantauan dapat kehilangan data yang banyak. Panduan yang dijadikan prinsip memutuskan untuk mengumpulkan data adalah kegunaan data tersebut bagi analisis. Hanya data yang akan masuk ke dalam analisis yang harus dikumpulkan.

**Tugas 2**

Susun informasi tentang berbagai aspek kualitas sekolah. Gambarkan perbedaan secara tradisional antara input, proses dan keluaran, berapa banyak informasi yang kita dapatkan mengenai berbagai aspek dari sumber yang telah disebutkan?

**Menyelesaikan tugas: beberapa petunjuk**

Tabel berikut, pada kolom ini terdapat lima sumber utama data mengenai fungsi sekolah dan proses pemantauan yang dapat diandalkan. Namun demikian ada beberapa negara, di mana kelima-limanya tersedia dan bahkan lebih sedikit yang digunakan untuk pemantauan. Yang paling populer adalah yang ketiga pertama: data statistik, hasil tes dan ujian, serta laporan pengawasan.

Baris menunjukkan jenis informasi di mana sumber berfokus: apakah lebih memperhatikan masukan, proses atau output? Apakah lebih kuantitatif atau kualitatif di alam? Jelas, misalnya, bahwa data statistik lebih memperhatikan informasi kuantitatif dan ujian yang terfokus pada keluaran.

Akan menjadi lebih jelas jika kita melihat jenis informasi yang diberikan oleh masing-masing sumber bahwa sistem pemantauan mutu yang baik akan bergantung pada kombinasi dari berbagai sumber.

	Statistik Reguler	Pemeriksaan & Ujian	Laporan Pengawasan	Evaluasi Diri Sekolah	Evaluasi Penelitian
Input					
Proses					
Output					
Kuantitatif					
Kualitatif					

## (ii) Analisis Informasi

Data harus dianalisis untuk mendeteksi pencapaian dan masalah serta dalam rangka mengusulkan tindakan yang akan diambil. Ini menunjukkan seleksi dan konstruksi dari indikator yang dapat diandalkan yang memungkinkan kepala sekolah mendeteksi pencapaian dan masalah yang berkaitan dengan masukan, proses dan output dalam suatu cara yang konsisten dan obyektif. Hal ini menunjukkan definisi dan petunjuk, referensi atau standar digunakan dalam membuat keputusan. Oleh karena itu, indikator dan standar harus terhubung dengan baik sekali.

**Indikator** merupakan hasil dari pengamatan empiris yang mengindikasikan pengukuran dari apa yang terjadi dalam kenyataan.

**Standar** digunakan sebagai acuan petunjuk, petunjuk dari perbandingan, ukuran, untuk membuat keputusan tentang indikator.

Referensi pokok dapat terdiri dari:

- norma yang sedang ditetapkan, seperti norma tentang ukuran kelas atau kualifikasi guru
- rata-rata tingkat pencapaian, seperti pendaftaran tingkat nasional atau pencapaian skor matematika di tingkat nasional
- kebijakan tujuan atau hasil yang diharapkan, seperti pengulangan di kelas 1 yang kurang dari 5 persen.

### (iii) Tindakan

Tindakan dapat berupa pencegahan (*preventive*), perbaikan (*corrective*) atau penguatan-orientasi (*reinforcement-oriented*). Seperti telah disebutkan sebelumnya, tindakan adalah komponen penting dari pemantauan. Pengumpulan data dan analisis yang tidak diikuti tindakan dapat memiliki arti dari sudut pandang penelitian. Pengukuran yang dilakukan dapat berbentuk :

- **Pengukuran struktural:** Berbagai reformasi pengukuran yang berkaitan dengan peningkatan dan transformasi sistem. Seseorang dapat berpikir, misalnya, dari perubahan dalam prosedur perekrutan kepala sekolah atau pengaturan komite pengawas yang meliputi pelatih guru untuk memastikan kolaborasi yang lebih kuat antara dua kelompok tersebut.
- **Personalia yang berkaitan dengan pengukuran.** Ini dapat berupa sanksi atau dukungan. **Sanksi** dapat berbentuk positif (insentif), seperti promosi, lebih banyak sumber daya sekolah, atau negatif (hukuman), seperti teguran resmi atau pemecatan. **Dukungan dan nasihat** dapat diberikan melalui intervensi dari penasehat pendidikan, pelatihan pelayanan, pusat sumber daya, dll.

## **Berbagai sistem pemantauan dan peran pengawasan**

Pemantauan terkait erat dengan kualitas. Sayangnya, tidak ada standar mengenai definisi kualitas. Kualitas merupakan konsep multi dimensi yang terdiri dari tiga dimensi yang saling berhubungan : kualitas sumber daya manusia dan material yang tersedia (input), kualitas manajemen dan proses berlangsungnya belajar-mengajar (proses); dan kualitas hasil yang diperoleh (output).

Mereka yang tertarik untuk mempelajari lebih lanjut tentang kualitas dapat melihat ke Lampiran 1. Lampiran tersebut membahas secara lebih terperinci konsep kualitas dan pelajaran dari penelitian yang berkaitan dengan penentuan mutu. Hal ini juga menyajikan suatu kerangka kerja konseptual untuk menganalisis fungsi sekolah bersama-sama dengan temuan utama dari proyek riset internasional yang telah dilakukan oleh IIEP pada "Kualitas sekolah dasar dalam berbagai konteks pembangunan".

Meskipun sistem pemantauan telah dipengaruhi oleh hasil penelitian, tidak dapat dikatakan bahwa pengaruh ini telah sepenuhnya memuaskan. Misalnya, beberapa penelitian menunjukkan ancaman bahwa walaupun tindakan telah diambil pada tingkat sistem, peningkatan kualitas yang sebenarnya bergantung pada apa yang sebenarnya terjadi di ruang kelas. Sekolah merupakan penyampaian poin di mana semua masukan dari sistem berkumpul untuk berinteraksi dan menentukan kualitas proses belajar-mengajar. Inilah mengapa di sejumlah negara berkembang, strategi pemantauan berkualitas mendapatkan perhatian khusus pada fungsi sekolah. Namun demikian, hal ini jauh dari kasus kebanyakan atau pada sebagian kasus, departemen melanjutkan berkonsentrasi pada masukan sistem daripada proses di sekolah. Analisis pada pendekatan pemantauan yang berbeda sesuai dengan fokus utama akan membantu dalam menjelaskan masalah ini.

Seperti halnya untuk pengawasan, banyak negara telah beberapa kali membangun sistem pemantauan yang kurang maupun lebih rumit berdasarkan fokus utama atau wilayah konsentrasi dan juga berdasarkan tempat utama atau orang yang berwenang.

Pada bagian di bawah ini, kami akan hadirkan dua bentuk yang dikembangkan berdasarkan pada dua variabel utama yang diidentifikasi di atas. Harus diingat bahwa bentuk semacam ini tidak memberikan deskripsi pada kenyataan, tetapi memberikan kerangka analisis yang berguna melalui pengaturan dan penugasan dari sistem pemantauan yang sudah ada supaya dapat lebih mudah dianalisa dan dipahami lebih baik.

### **A. Tipologi oleh fokus utama**

Tipologi ini mengelompokkan sistem pemantauan sesuai dengan dimensi konsep kualitas yang masing-masing terutama memfokuskan: input, proses atau output.

#### **1. Pemantauan Pemenuhan (*compliance monitoring*)**

Jenis pemantauan yang pertama ini menempatkan *masukan sekolah* (jumlah buku yang diperlukan per murid, kualifikasi guru, jumlah murid per kelas, dsb) pada bagian utama ( *Sumber: Richards, 1988*). Disebut pemantauan pemenuhan (*compliance monitoring*) karena sesuai dengan tujuan utamanya, yaitu memastikan bahwa sekolah sesuai dengan norma yang telah ditetapkan oleh undang-undang dan peraturan administrasi dan hukum yang berlaku.

Pemantauan compliance (yang tertua, birokrasi jenis pemantauan: memeriksa aturan-aturan yang dan peraturan yang dihormati. Inspektorat klasik yang dikombinasikan dengan beberapa sistem bentuk laporan administrasi sendiri oleh sekolah (mengisi formulir) merupakan perangkat yang jenis ini bergantung pemantauan. Walaupun banyak perubahan yang terjadi dalam pengawasan dan untuk alasan yang akan dibahas dalam modul nanti, peraturan kepatuhan masih dominan mode monitoring di banyak negara.

#### **2. Pemantauan Diagnostik**

Tujuan dari pemantauan jenis ini adalah untuk memastikan bahwa siswa belajar apa yang seharusnya mereka pelajari. Fokus pada *proses pembelajaran*, tentang apa yang terjadi di dalam kelas.

Usulan teknik di kelas mengenai penguasaan pembelajaran: pengaturan tujuan pembelajaran yang jelas, uji peserta didik dan remedial yang tersistem. Pemantauan diagnostik pada awalnya menjadi tanggung jawab masing-masing guru. Layanan pengawasan eksternal ini menunjukkan perubahan radikal dari penekanan kontrol administratif pada dukungan dan nasihat pedagogis. Perangkat

utama jenis pengawasan ini merupakan evaluasi diri berkelanjutan di tingkat sekolah yang dikombinasikan dengan perangkat pendukung eksternal yang intensif.

Pemantauan diagnostik dan penguasaan pembelajaran sangat populer di akhir 1960-an dan selama 1970-an, dan menuju banyak contoh dasar untuk perubahan dalam struktur pengawasan klasik. Salah satu contoh terkenal adalah *Escuela Nueva* ('Sekolah Baru ') di Kolombia. Terdapat konsensus umum bahwa variabel proses adalah lebih penting daripada variabel masukan dalam menjelaskan perbedaan kualitas sekolah. Akibatnya, banyak tujuan reformasi masuk ke dalam kotak hitam mengenai apa yang terjadi di ruang kelas, yang telah memberikan sebuah dorongan bagi diagnostik pendekatan pemantauan baru (seperti penciptaan baru-baru ini mengenai kelompok khusus penasihat guru di banyak negara).

## 2. Pemantauan kinerja

Penekanan pemantauan jenis ini adalah pada hasil yang sekolah capai. Tujuan utamanya untuk merangsang kompetisi antar sekolah dalam rangka meningkatkan prestasi akademik. Perangkat pemantauan yang paling umum digunakan adalah pengukuran regular pencapaian siswa dengan pengujian dan pemeriksaan yang terstandarisasi. Pemantauan kinerja menyebar dengan cepat di akhir tahun 1980-an dan selama 1990-an. Hal ini terkait dengan gerakan sekolah berbasis manajemen yang terinspirasi dari beberapa reformasi pendidikan yang paling radikal (termasuk reformasi pengawasan) di Inggris, Selandia Baru, Australia di antara negara-negara lainnya.

### Pertanyaan

Dapatkah anda dapat meringkas perbedaan utama antara ketiga jenis pemantauan tersebut?

Tabel berikut ini merangkum perbedaan utama antara tiga jenis pemantauan.

**Tabel 1. Tipe sistem pemantauan berdasarkan fokus**

Karakteristik	Tipe		
	Compliance (Pemenuhan)	Diagnostic (Diagnostik)	Performance (Kinerja)

Landasan Teori	Teori organisasi birokratis	Teori pedagogical	Teori kompetisi pasar
Tujuan	Menjamin standarisasi kualitas formal	Menjamin pembelajaran efisien	Pencapaian kemajuan akademik
Fokus	Masukan (input)	Proses belajar-mengajar	Pencapaian akademik
Kunci perangkat pemantauan	Inspektorat & laporan pribadi	Layanan nasehat & penilaian diri	Standarisasi pengujian dan <i>league table</i>

Sebagian besar sistem pendidikan terutama akan bergantung pada satu pendekatan. Namun demikian, tiga jenis pemantauan seringkali saling mengisi dalam sistem yang sama, meskipun teori dan landasan teori mereka cukup berbeda. Hal ini dapat mengakibatkan konflik di antara stakeholder dan ketidakcocokan yang serius antara teori resmi dan praktek pemantauan.

## **B. Tipologi oleh tempat utama**

Pengklasifikasian sistem pemantauan ini berkonsentrasi pada tanggung jawab sebagai hal utama dalam peningkatan kualitas sekolah. Ini didasarkan pada perbedaan klasik antara tiga jenis akuntabilitas, yaitu (1) akuntabilitas sesuai kontrak, dapat dipertanggungjawabkan pada pemilik atau pemegang kekuasaan politik (2) akuntabilitas profesional: bertanggung jawab untuk diri sendiri dan kolega; dan (3) akuntabilitas publik: dapat dipertanggungjawabkan kepada publik atau klien.

Kogan<sup>4</sup>, menekuni model akuntabilitas, membedakan antara tipe pemantauan berikut ini :

### **1. Publik atau model kontrol**

Ini adalah model dominan pemantauan pendidikan di banyak negara. Karakteristik utamanya adalah hirarki birokrasi formal: guru kendalikan oleh kepala sekolah, yang dikendalikan oleh aparat kecamatan, yang dikendalikan oleh pusat kementerian yang pada gilirannya akan diarahkan oleh wakil-wakil terpilih.



Sistem pemantauan ini memiliki legitimasi demokratis karena rantai kontrol yang muncul dari tingkat politik. Dalam model ini, bentuk eksternal *monitoring mutu* akan berlaku dalam bentuk internal, dan sistem inspeksi tradisional, yang dapat lebih atau kurang terdesentralisasi akan memainkan peran penting.

Kunci permasalahan dengan model ini adalah bahwa pengaruh pada keputusan oleh orang-orang yang harus melaksanakannya (pelaku lokal sekolah ) umumnya rendah.

<sup>3</sup> *Sumber:* Goddard dan Leask, 1992.

<sup>4</sup> *Sumber:* Kogan, 1988.

## **2. Professional model akuntabilitas**

Model professional dapat dilihat sebagai jawaban terhadap masalah yang disebutkan di atas. Di dalam model ini, fokus utama pemantauan bukanlah dengan birokrasi tetapi pada kelompok profesional; dalam kasus ini adalah staf pengajar. Mereka seharusnya menjadi penentu dalam memilih cara terbaik dalam menjamin mutu pendidikan.

Dua argumen utama biasanya disampaikan oleh penyelenggara dari model ini. Pertama adalah bahwa semakin kuat otonomi profesional guru dan sekolah, semakin responsif mereka akan kebutuhan dan kondisi klien mereka. Yang kedua adalah bahwa akuntabilitas profesional akan melindungi sekolah terhadap tekanan eksternal yang berlebihan, sebagai contoh untuk meningkatkan hasil pengajaran di sekolah.

Prosedur monitoring yang akan dominan adalah bentuk internal, seperti evaluasi diri oleh guru dan rekan sejawat. Negara yang telah jauh mengalami pergeseran menuju sistem akuntabilitas profesional adalah Finlandia, di mana inspeksi eksternal sistem dihapuskan pada tahun 1991 (lihat *Modul 7*).

Salah satu masalah adalah respon kepada klien yang mungkin secara bertahap tergantikan oleh isolasi dan kepuasan profesional, dan reaksi perlindungan mandiri terhadap permintaan dan kritikan pihak luar (dari orang tua, pihak berwenang setempat dan masyarakat luas).

### 3. Model Konsumen

Menurut model ini, pelaku utama yang bertanggung jawab dalam pemantauan seharusnya adalah konsumen atau pewaris dari sistem pendidikan, contohnya siswa, orang tua dan masyarakat luas. Kogan membedakan model konsumen menjadi dua bentuk.

#### ***Kemitraan model***

Yang pertama adalah berdasarkan suatu kemitraan antara para orang tua (siswa) dan guru: orangtua harus berpartisipasi dalam suatu kemitraan dan tidak dalam hubungan klien, orang tua bergantung pada asasp profesional. Akuntabilitas hubungan antara guru dan orangtua melibatkan tiga komponen: mengembangkan konsensus mengenai tujuan; pertukaran tentang metode terkait dan diskusi tentang hasil yang diperoleh.

Model kemitraan menganggap adanya keseimbangan antara lembaga penyelenggara pendidikan dan klien. Keputusan internal tentang fungsi sekolah seharusnya untuk digunakan bersama. Legitimasi utama dari model kemitraan adalah nilai-nilai partisipasi demokrasi. Seperti pada kasus sebelumnya, perangkat pemantauan utama merupakan penilaian diri, tapi penilaian diri di mana orang tua dan wakil-wakil mereka tetap ikut terlibat.

Permasalahan dengan model ini adalah bahwa orang tua seringkali tidak ada, tidak tertarik atau tidak bersedia untuk berpartisipasi, sementara guru mungkin merasa 'gangguan non-profesi' pada pekerjaan mereka.

#### ***Model Pasar-Bebas***

Semua model-model sebelumnya terus menganggap bahwa keputusan pada akhirnya akan dilakukan oleh pejabat kantor, baik yang diangkat atau dipilih, dalam mengatur kelembagaan publik.

**Model 'Pasar bebas'** berniat untuk melepaskan diri dari kontrol publik dan menggantikannya dengan kontrol dari individu konsumen. Cara yang paling umum untuk pemindahan dari kontrol umum ke kontrol pasar adalah memberikan voucher pada orang tua. Ini seharusnya memberikan pilihan bagi keluarga untuk membeli

pendidikan yang *mereka* inginkan bagi anak-anak mereka dan menempatkan sekolah dalam posisi yang kompetitif. Dalam hal ini, kebutuhan individu keluarga akan menjadi prinsip mengatur pembangunan pendidikan di dalam penggantian kontrol publik. Arah reformasi ini telah diperkenalkan pada awal tahun 1990-an di negara-negara seperti Inggris dan Chile, tetapi kedua kasus tersebut tanpa memberi bagian-bagian yang penting dari kontrol negara model klasik.

Prinsip yang mendasari model pasar-bebas adalah efisiensi dan kualitas terbaik yang dapat diperoleh melalui mekanisme pasar bebas dan kompetisi. Perangkat pemantauan utama dalam model ini adalah koleksi reguler dan diseminasi dari berbagai indikator kinerja. Seluruhnya seringkali digabungkan dengan pembebanan dari kerangka kurikulum teratas yang telah ditetapkan.

Walaupun skema hadiah telah diuji coba pada skala terbatas di beberapa negara, tidak ada bukti empiris bahwa yang mendasari asumsi tentang pembenaran pemantauan 'pasar bebas'. Seringkali dibantah bahwa sekolah yang terlalu besar dalam merespon permintaan pasar akan berusaha mendapatkan hasil pemeriksaan terukur secara sempit dibandingkan dengan pendidikan secara luas yang baik.

Selain itu, apakah terdapat sejenis pasar untuk sekolah dan pilihan antara sekolah di pedesaan, daerah yang populasinya minim?

**Tabel 2: Tipologi sistem pemantauan berdasarkan tempat**

	Tipe			
Karakteristik	Model Pengawasan oleh pemerintah	Model profesional	Model Kemitraan	Model Pasar - Bebas
Tempat	Birokrasi Pemerintah	Guru	Guru dan murid	Individu konsumen
Nilai Legitimasi	Demokrasi Perwakilan	Keahlian profesional dan etika	Partisipasi masyarakat	Pengatur pasar terbaik
Perangkat Kunci Pemantauan	Inspektorat	Evaluasi diri profesional dan rekan meninjau (MGMP)	Tinjauan pribadi sekolah	Informasi kinerja yang terbuka ( <i>league tables</i> )

Seperti dalam kasus tipologi sebelumnya, perlu diingat bahwa walaupun terdapat tiga model yang berbeda, mereka seringkali berdampingan dalam sistem. Karena perbedaannya - jika tidak bertentangan - nilai-nilai di balik setiap model, ko-eksistensi mereka tidak selalu lancar. Sedangkan model asli pengontrolan negara (disebut juga model manajerial dalam versi modernisasi) tetap dominan, elemen-elemen model lainnya telah menyebar pesat selama beberapa tahun dan dicampur dengan model kontrol negara. Pergerakan sekolah berbasis manajemen telah memainkan peranan penting dalam hal ini.

## Penutup

Ringkasan di atas menunjukkan bahwa pengawasan hanya satu, menjadi hal penting, komponen yang lebih luas dari segi kualitas sistem pemantauan, melibatkan beberapa faktor berbeda dari :

- Tipe informasi dan analisis yang dikumpulkan
- Tingkat pemantauan (dari pusat ke tingkat sekolah)
- Pelaku (dari inspektur pusat ke guru dan orang tua)
- Perangkat pemantauan (dari pengawasan eksternal atas penilaian rekan dan penilaian diri ke dalam diseminasi hasil sekolah secara sistematis).

Tantangan bagi para pengambil keputusan dan perencana dalam mereformasi layanan pengawasan adalah bagaimana mempertahankan pandangan secara holistik yang menjamin hubungan yang cukup antara komponen yang berbeda di dalam keseluruhan sistem pemantauan.

Beberapa pertanyaan kunci kebijakan yang harus dijawab dalam modul ini (dan yang akan kita bahas lebih lanjut dalam modul selanjutnya) adalah sebagai berikut :

- Apa yang relatif penting untuk diberikan kepada pengawasan eksternal versus internal dalam sekolah berbasis pengawasan? Apa distribusi peran diantara keduanya?
- Apa penekanan relatif untuk ditempatkan di kontrol dan mendukung kegiatan?
- Apa tipe sekolah berbasis pengawasan akan diadopsi? Apa peran yang akan dimainkan oleh masing-masing kepala sekolah, guru, orang tua dan wakil masyarakat setempat?
- Ke mana akan standar pengujian dan pemeriksaan diperkenalkan? Bagaimana hasilnya akan digunakan untuk keperluan *quality monitoring*?

Tipe yang dikembangkan di atas menunjukkan bahwa jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini tidak hanya teknis, tetapi masing-masing terkait dengan teori ataupun posisi ideologis. Akibatnya, masing-masing negara harus mengerjakan sendiri reformasi pengawasan yang didasarkan analisis secara hati-hati baik atas apa yang terjadi dan nilai serta pengembangan tujuan yang ingin dimajukan. Sistem tidak dapat ditransfer begitu saja dari satu negara ke negara lainnya, tapi banyak pelajaran yang dapat diambil dari berbagai analisis

praktik dan pertukaran pengalaman. Ini adalah filosofi dasar di balik modul pelatihan ini dan alasan mengapa referensi secara sistematis akan dilakukan, bilamana memungkinkan, untuk berbagai situasi dan inovasi negara.

## Pelajaran

### Pertanyaan

---

Hasil yang diharapkan dari modul ini adalah bahwa Anda akan memahami alasan pembaharuan dalam *quality monitoring* sehingga Anda dapat mendefinisikan pernyataan kualitas pemantauan dan khususnya Anda dapat menganalisis perbedaan antara berbagai tipe *quality monitoring* berdasarkan fokus mereka atau tempat mereka (yaitu pelaku utama yang bertanggung jawab dalam pemantauan). Dapatkah anda merangkum apa yang telah Anda pelajari dan membandingkan dengan materi selanjutnya ?

---

Minat dalam *quality monitoring* dan juga dalam pengawasan telah meningkat karena empat faktor berikut ini, realisasi bahwa peningkatan kualitas sangat penting dalam dunia persaingan, permintaan bahwa layanan publik menunjukkan nilai bagi uang; kenyataan bahwa kemerosotan kualitas dapat sebagian dijelaskan oleh belum efektifnya layanan pemantauan, dan perkembangan otonomi sekolah yang lebih efektif oleh pengawasan dan dukungan.

Kami telah mendefinisikan pemantauan sebagai proses manajemen internal dari pengendalian berkelanjutan dari masukan, proses dan keluaran dalam rangka mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan, memformulasi usulan praktis untuk tindakan dan mengambil langkah yang diperlukan imyik mencapai hasil yang diharapkan.

*Quality monitoring* dapat diimplementasikan dalam berbagai cara. Dua perbedaan penting akan didiskusikan dalam modul ini. Yang pertama terkait dengan fokus pemantauan.

- Minat utama dapat berupa input sekolah dan kehormatan pada norma dan peraturan – pemantauan compliance
- Fokus pada proses instruksional, peningkatan akan apa yang terjadi di ruang kelas – pemantauan diagnostik
- Minat utama pada hasil sekolah – pemantauan kinerja

Perbedaan kedua terkait dengan pelaku utama yang menuntut akuntabilitas dari sekolah dan oleh karena itu melakukan pemantauan.

- administrasi pendidikan, yang mewakili Kementerian, termasuk jenis pemantauan apa – model kontrol publik atau pemerintah;
- guru-guru sendiri melakukan pemantauan, karena dianggap profesional - model akuntabilitas profesional;
- pemantauan yang dilakukan oleh orang tua, hubungan erat dengan sekolah - model kemitraan;
- masyarakat memonitor sekolah melalui pilihan orang tua dan persaingan antara sekolah - model pasar bebas-.



## **Lampiran 1 Peningkatan Kualitas Pendidikan**

### **Apa yang akan dibahas dalam Lampiran ini**

Lampiran ini dimulai dengan diskusi sangat singkat mengenai konsep mutu (kualitas), sebuah konsep yang mengandung banyak aspek yang sulit untuk diuraikan.

Hal tersebut berlanjut pada bagian luas dari studi penelitian mengenai topik, dengan tujuan menyaring beberapa pelajaran tentang apa yang berhasil dan apa yang tidak berhasil dalam usaha meningkatkan mutu sekolah.

Kesimpulan utama yang didapatkan adalah bahwa permasalahan apa yang paling banyak terjadi di sekolah dan ruang kelas. Sebagai konsekuensinya, lampiran ini diakhiri dengan presentasi mengenai kerangka yang mengintegrasikan beragam elemen yang memiliki dampak dalam kualitas dan seharusnya dapat membantu kita dalam memahami bagaimana kualitas sekolah dapat ditingkatkan.

### **Hasil yang diharapkan**

Setelah membaca lampiran ini, pembaca harus dapat:

- memahami kerumitan konsep 'kualitas pendidikan'
- mengidentifikasi inti pelajaran pembelajaran dari penelitian tentang bagaimana cara meningkatkan kualitas sekolah
- memahami berbagai faktor yang berdampak pada kualitas sekolah dan hubungan timbal balik mereka.

## Konsep kualitas

Tidak ada definisi standar mengenai kualitas sekolah. Dalam literatur, sejumlah besar pernyataan mutu dapat ditemukan yang merujuk pada input, proses, atau output atau ke tiga dimensi tersebut dalam waktu yang sama. Beberapa contoh pernyataan kualitas dapat berupa hal berikut :

- Berkaitan dengan masukan  
Contoh : Sekolah yang baik adalah sekolah dengan guru yang bermutu dan peralatan yang bagus
- Berkaitan dengan proses  
Contoh : Sekolah yang baik adalah sekolah dengan disiplin dan iklim belajar-mengajar yang baik
- Berkaitan dengan keluaran  
Contoh : Sekolah yang baik adalah sekolah yang menghasilkan hasil ujian yang di atas rata-rata.

Ketiga definisi mengenai sekolah yang baik memiliki nilai masing-masing, tetapi yang langsung merujuk pada hasil sepertinya terlihat paling masuk akal. Ini adalah definisi yang paling banyak dirujuk oleh pengguna layanan pendidikan (orang tua) ketika mereka membicarakan mengenai sekolah yang baik dan sekolah yang mereka rujuk ketika memilih sekolah untuk anak-anak mereka. Salah satu cara pengukuran hasil adalah dengan menggunakan skor pengujian atau evaluasi kinerja. Ini merupakan indikator umum yang digunakan untuk membuat perbandingan nasional mengenai kualitas pendidikan antara berbagai negara dan antara sub-nasional dan/atau sekolah di dalam negara.

### **Pertanyaan**

---

Apakah Anda berpikir bahwa hasil ujian merupakan indikator yang baik untuk kualitas sekolah?

Lakukan penandaan yang memungkinkan Anda untuk membedakan antara sekolah 'baik' dan sekolah 'buruk'?

---

Mari kita lihat lebih detail pada penggunaan hasil ujian sebagai indikator kualitas sekolah.

- Sampai seberapa jauh hasil ujian secara adil merefleksikan hasil sekolah ?

Terdapat banyak hasil lainnya yang tidak tercakup dalam ujian seperti kecakapan sikap, nilai-nilai maupun pola perilaku dan keahlian praktis dan keterampilan. Sayangnya hasil dari jenis ini sulit untuk diukur dan oleh karena itu seringkali dengan mudah terlupakan. Tetapi apakah sebuah sekolah yang secara khusus memfokuskan dalam mendapatkan hasil yang baik pada ujian dan pemeriksaan nasional dapat secara langsung dikatakan sekolah berkualitas baik?

• **Bagaimana kita menilai kualitas dari hasil ujian yang didapatkan ?**

Bahkan jika kita setuju untuk membatasi penilaian kualitas pada pengukuran pencapaian akademik, dapatkah kita mengatakan bahwa sekolah dengan skor pencapaian tinggi adalah 'lebih baik' dibandingkan dengan sekolah yang berskor lebih rendah? Walaupun secara absolut ini benar, tidaklah demikian jika kita mempertimbangkan nilai tambah dari pengetahuan dan keahlian siswa di antara dua sekolah ini.

Sebagai contoh, mungkin saja bahwa siswa dari sekolah yang pencapaian sekolahnya tinggi memiliki tingkat akademik yang kuat karena mereka berasal dari latar belakang sosial ekonomi yang tinggi. Disinilah dugaan keefektifan tersebut. Sekolah yang efektif adalah yang pencapaian rata-rata siswanya lebih tinggi daripada yang diharapkan, dengan mengingat latar belakang dan suasana kehidupan siswa. Di beberapa negara, indikator keefektifan sekolah telah terbangun. Mereka terdiri dari menghitung perbedaan antara skor aktual rata-rata yang dicapai sekolah dan skor yang dihasilkan dari karakteristik siswa, termasuk kondisi lingkungan sekitar sekolah yang tidak dapat diubah. Secara nyata, nilai tambah adalah hasil dari manusia yang berbeda dan sumber bahan yang telah digunakan oleh sekolah, yang membawa kita pada dimensi sebelumnya pada masukan dan proses.

Sebagai kesimpulan, kualitas pendidikan merupakan konsep multidimensi yang terdiri dari tiga dimensi saling berhubungan : kualitas dari manusia dan sumber bahan yang tersedia (masukan); kualitas manajemen dan keberlangsungan proses belajar-mengajar (proses); dan kualitas dari hasil (keluaran).

Masalahnya kita tidak mengetahui secara baik bagaimana dimensi yang berbeda berinteraksi dengan satu sama lain dalam kenyataan. Tetapi kita mengetahui, dalam kasus apapun, pengaruh masukan yang spesifik atau faktor proses dalam hasil tidaklah pernah langsung atau linear. Peningkatan jumlah buku teks siswa, sebagai contoh, tidak akan langsung berpengaruh pada peningkatan hasil ujian. Hal tersebut bergantung pada ketersediaan dan kualitas masukan yang lain dan bagaimana penggunaan buku teks tersebut, bersama-sama dengan masukan lainnya, di dalam proses belajar-mengajar. Lebih jauh lagi, jika peningkatan jumlah buku teks memang berpengaruh pada hasil ujian yang lebih baik, ini hanya akan berlanjut sampai level tertentu, setelah itu peningkatan selanjutnya tidak akan memberikan efek atau justru tidak produktif. Dikarenakan kompleksitas hubungan antara variabel, pemahaman apa faktor masukan dan proses yang dapat dimanipulasi dan bagaimana memanipulasi mereka dalam rangka meningkatkan kualitas sekolah bukanlah tugas yang mudah.

## Beberapa pelajaran dari penelitian

Untungnya, selama tiga dekade terakhir, perkembangan badan penelitian dalam kualitas dan efektivitas sekolah, baik secara kualitatif maupun kuantitatif di alam, telah membuat kita memahami sedikit lebih jelas faktor yang menentukan kualitas sekolah. Tujuannya disini adalah bukan untuk mendiskusikan perbedaan studi penelitian secara detail, tetapi hanya untuk menunjukkan perhatian pada sejumlah pelajaran umum yang telah kita pelajari dari mereka dan yang dapat membantu kita lebih baik dalam menargetkan strategi peningkatan kualitas

Diantara pelajaran utama yang penting untuk di catat adalah :

- Tidak ada **faktor penentu tunggal** dari hasil sekolah. Apa yang menjelaskan perbedaan antara sekolah bukanlah satu atau beberapa faktor dalam isolasi tetapi lebih kepada interaksi fakta dari sumber bahan, manusia dan organisasi terkait dalam proses pedagogis (pendidikan).
- Secara umum, **variabel proses** (variabel terkait dengan organisasi dan praktek sekolah) adalah lebih penting daripada variabel masukan (contohnya ketersediaan bahan dan sumber daya manusia) dalam menjelaskan perbedaan kualitas sekolah. Program peningkatan kualitas secara tradisional berkonsentrasi pada suntikan besar-besaran pada infrastruktur, peralatan, pelatihan guru, dan lain-lain di dalam sistem hanya memberikan dampak terbatas. Mereka hanya bisa memberikan hasil yang diharapkan jika mereka ditemani oleh tindakan pelengkap yang dengan tegas mengarahkan pada peningkatan proses yang berhubungan dengan organisasi serta pola perilaku pada berbagai tingkat dalam sistem.
- Pada jantung kualitas pendidikan yang baik adalah **apa yang terjadi di sekolah**, yang dimaksud adalah hubungan antara guru dengan siswa, dengan mitra dan dengan masyarakat. Kebijakan peningkatan mutu seharusnya menempatkan penekanan utama pada faktor manusia. Guru bukan hanya point utama dalam kontak antara penyelenggara fasilitas pendidikan dan pengguna (siswa dan orang tua); mereka juga merupakan perantara penting dalam proses belajar-mengajar di kelas yang harus di capai.

- **Peran yang dimainkan oleh guru kepala** merupakan elemen penting ketika mencoba untuk menjelaskan perbedaan dalam kualitas sekolah. Fungsi sekolah adalah untuk secara luas menentukan cara suatu lembaga pendidikan di kelola.

Semua ini menjelaskan mengapa di banyak negara kebijakan peningkatan kualitas saat ini adalah memberikan perhatian khusus pada keberfungsian sekolah. Hal ini disadari bahwa apapun tindakan yang diambil dalam level sistem, peningkatan kualitas sebenarnya bergantung pada apa yang terjadi di ruang kelas. Sekolah merupakan titik temu semua komponen dari sistem yang bersama-sama datang untuk berinteraksi dan menentukan kualitas proses belajar-mengajar. Keputusan kritis mengenai kualitas diambil setiap hari pada tingkat sekolah oleh guru dan guru kepala (kepala sekolah). Hanya pada tingkat sekolah yang kebanyakan permasalahan dasarnya pada kualitas (ketidakhadiran guru dan siswa, ketidaksempurnaan penggunaan sumber daya bahan dan manusia, cara mengajar yang buruk, dll) dapat dipantau dengan baik. Inilah mengapa sekolah adalah atau akan menjadi target utama dari usaha untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Itulah pentingnya pemahaman yang lebih baik mengenai fungsi sekolah.

### **Kerangka kerja untuk menganalisis keberfungsian sekolah**

Grafik 1 di bawah ini menyajikan kerangka analisis keberfungsian sekolah. Ini merupakan proyek internasional yang diselenggarakan oleh IIEP pada "Mutu sekolah baik dalam konteks perkembangan yang berbeda"<sup>5</sup> dan membawa tim nasional ke empat negara; provinsi Zhejiang di Cina; Guinea; pemerintahan Madhya Pradesh di India; dan pemerintahan Puebla di Mexico. Tetapi studi penelitian lainnya yang diimplementasikan memberikan kesimpulan serupa.

Walaupun kerangka tersebut cukup jelas, beberapa poin klarifikasi dapat membantu dalam pemahaman yang lebih baik dan memfasilitasi kita dalam memanfaatkannya :

- Ide dasar dibalik kerangka tersebut adalah bahwa elemen pusat dari keberfungsian sekolah adalah apa yang terjadi di ruang kelas. Semua yang ada di ruang kelas yang mencakup masukan (*input*) dan mempengaruhi keberlangsungan proses

belajar mengajar. Cara guru mengajar, cara mereka memanfaatkan waktu mereka, dan sejauh apa mereka ikut terlibat dalam siswa dan menyediakan siswa dengan umpan balik, dll yang pada akhirnya menentukan kualitas sekolah. Interaksi sehari-hari antara guru dan peserta didik adalah yang paling menentukan langsung dari *hasil sekolah*.

### **Pertanyaan**

---

Anda akan melihat bahwa Grafik 1 berisi rangkaian elemen yang merujuk pada faktor masukan (yang berada di kiri) dan faktor proses (yang berada di tengah). Dapatkah Anda mengidentifikasi masing-masing faktor dari beberapa elemen yang penting bagi kualitas sekolah?

---

- Tetapi apa yang terjadi di ruang kelas bukanlah variabel bebas. Variabel tersebut dipengaruhi oleh faktor lainnya, yang pertama adalah *faktor masukan*.

*Karakteristik guru-guru*, seperti ketersediaan dan kualitas staff pengajar dalam tingkat pelatihan dan pendidikan, pengalaman, kompetensi, kestabilan, kondisi hidup, tingkat integrasi di masyarakat, kepuasan dan motivasi kerja, dan sebagainya.

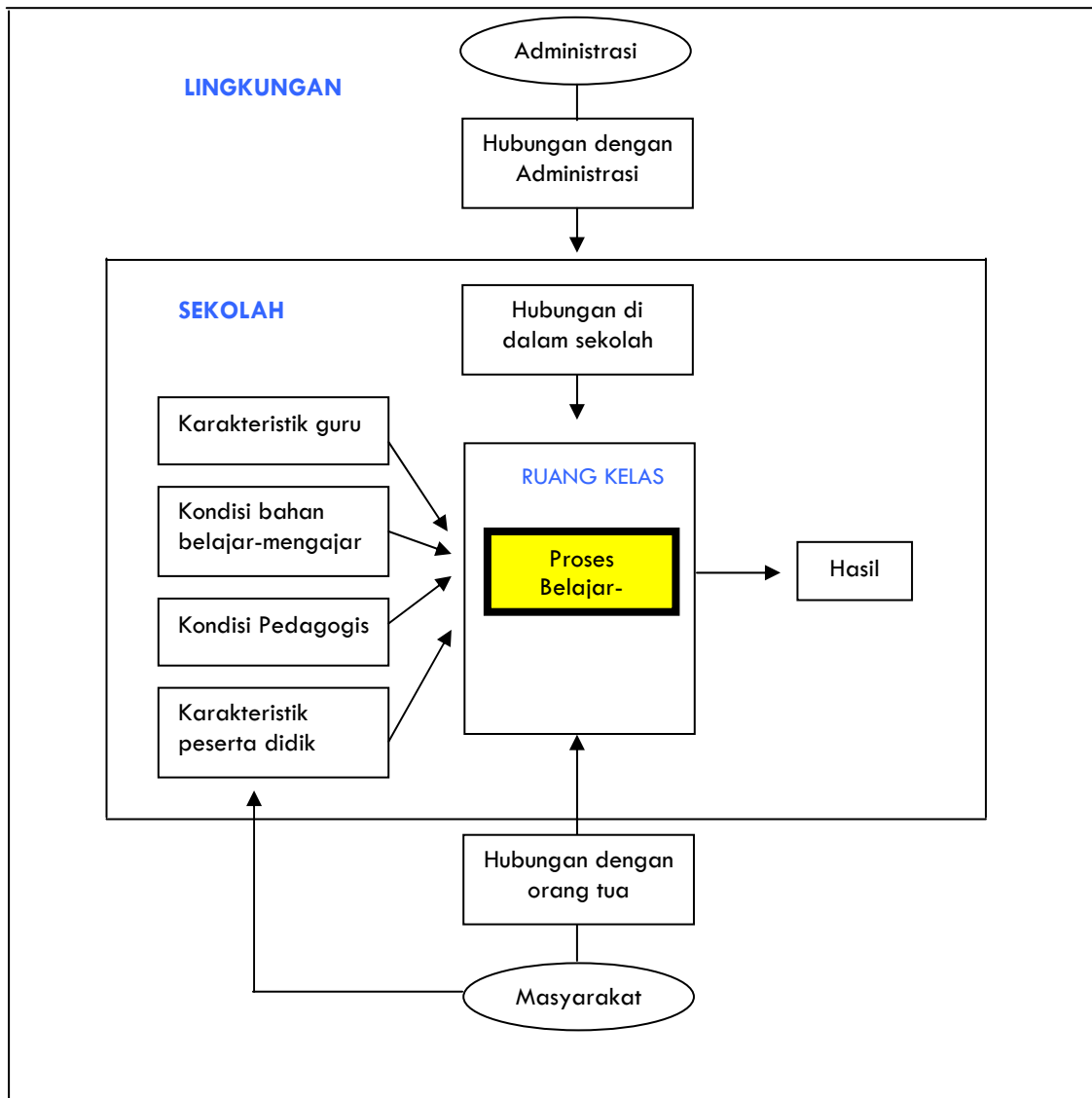
Kondisi belajar-mengajar secara pedagogis, mencakup organisasi pendidikan di kelas (kelas tunggal atau kelas ganda, sesi tunggal atau sesi ganda), jumlah siswa per kelas, program yang akan di ajar, bahasa pengajaran yang digunakan, waktu yang diabdikan untuk pembelajaran, dan sebagainya.

Kondisi bahan belajar-mengajar, seperti ketersediaan dan kualitas dari infrastruktur sekolah; beragam tipe perlengkapan untuk ruang kelas; jumlah siswa; panduan dan bahan untuk guru, dan sebagainya.

Karakteristik peserta didik dan fakta penyebaran berdasarkan jenis kelamin, umur, status kesehatan, latar belakang sosial ekonomi, latar belakang sosial budaya, dan sebagainya.

<sup>5</sup> *Sumber: Carron dan Chau, 1996.*

Grafik 1: Kerangka analisis



- Sebagai tambahan pada faktor masukan dasar, kualitas tindakan pedagogis lebih diarahkan pada proses tertentu, yang mencakup sejumlah interaksi antara guru dan pelaku lain yang terlibat dalam fungsi sekolah. Penekanan dilakukan pada tiga tipe interaksi sebagai berikut :

*Komunikasi di sekolah* : Elemen terpenting di sini yang secara nyata diperankan oleh kepala sekolah. Namun demikian, hubungan formal dan informal antara rekan sepeertinya menjadi sama pentingnya dalam mengembangkan sikap guru dan perilaku pedagogis.



*Hubungan dengan orang tua* : Secara alamiah, orang tua seharusnya menjadi rekan langsung bagi guru dalam mendidik anak mereka. Hubungan ini patut mendapatkan perhatian khusus. Ini dapat dianalisis dengan memeriksa (1) Tingkat komunikasi antara orang tua dan guru, dan (2) Sejauh mana orang tua terkait dengan berbagai aspek dalam keberfungsian sekolah (keuangan, pedagogis dan manjerial).

*Hubungan dengan administrasi* : walaupun keberfungsian sekolah sangat besar dipengaruhi oleh lingkungan lokal di dekatnya, sebuah sekolah juga merupakan bagian dari sistem secara keseluruhan. Sebagai konsekuensinya, hubungan jenis ini yang ada diantara sekolah dan administrasi pendidikan juga penting. Fakta penting dalam hal ini adalah (1) Pengendalian pedagogis dan penyediaan dukungan bagi guru dan kepala sekolah dalam menjalankan tugas mereka masing-masing; (2) Sejauh mana mereka menerima kelanjutan informasi dan instruksi yang jelas mengenai tujuan yang hendak di capai, program yang hendak diajarkan, standar yang harus dipatuhi, dan sebagainya; dan terakhir, (3) Kualitas administratif pendukung yang dapat mereka perhitungkan.

Ketiga tipe interaksi ini dipertimbangkan sebagai dasar untuk menganalisis fungsi sekolah. Namun demikian, hal tersebut bukanlah satu-satunya yang bisa memberikan dampak pada berfungsinya sekolah. Kepala sekolah dan guru juga memiliki kontak langsung dengan pemuka masyarakat, mewakili sektor pengembangan lainnya, ahli dari *Non Governmental Organizations* (NGO), dan sebagainya. Dalam konteks yang khusus, hubungan ini dapat menjadi lebih signifikan, sebagai contoh fakta bahwa NGO mendukung sekolah yang ada. Sebagai konsekuensinya, kerangka dapat dan harus, dalam kasus tertentu, diperluas untuk mencakup hubungan-hubungan tersebut.

Kotak berikut ini disarikan dari studi IIEP yang sama pada "Kualitas sekolah yang baik dalam konteks perkembangan yang berbeda" dimana kerangka yang dipresentasikan di atas telah diperoleh. Di dalam kotak tersebut mengandung kesimpulan mengenai laporan terkait dengan faktor yang menjelaskan perbedaan antara sekolah berkinerja tinggi dan berkinerja rendah di empat negara yang telah diteliti.

**Kotak 1 : Apa yang menjelaskan perbedaan antara sekolah berkinerja tinggi dan berkinerja rendah? Kesimpulan dari penelitian kasus di empat bangsa (negara)**

---

Kesimpulan umum sulit untuk digambarkan dan tidak hanya terdapat satu faktor tunggal, atau beberapa faktor terpisah, yang menjelaskan perbedaan kinerja. Apa yang penting adalah cara berbagai komponen dalam proses belajar-mengajar berinteraksi satu sama lain dan interaksi ini merupakan hubungan yang sangat khusus. Namun demikian, beberapa kesimpulan umum yang diringkas berikut ini dapat di peroleh dari analisis.

1. *Pentingnya bahan pembelajaran.* Pada kenyataannya, sulit bagi sekolah untuk mendapatkan hasil yang baik jika keperluan dasar tidak tersedia. Pada umumnya, terdapat korelasi yang jelas antara hasil ujian rata-rata dan beragam kategori sekolah dalam hal infrastruktur dan peralatan, seperti yang diilustrasikan dalam kasus Madhya Pradesh. Namun demikian, juga ditemukan bahwa individu sekolah yang memiliki kondisi belajar-mengajar yang sama bisa mempunyai hasil yang bervariasi. Terlepas dari kondisi menyedihkan yang banyak di sekolah, peserta didik belajar dengan cukup baik, sementara di sekolah lain yang memiliki fasilitas lengkap, kinerja peserta didik tergolong rendah. Di sini masukan bahan memiliki pengaruh pada hasil, tetapi pengaruhnya dimediasi melalui interaksi antara masukan dengan faktor lainnya, dan contoh pertama adalah sumber daya manusia.
2. Sesungguhnya, perbedaan hasil lebih terkait dengan *kualitas guru* dibandingkan dengan ketersediaan peralatan. Tetapi apa yang dimaksud dengan guru berkualitas? Disini juga, penelitian menyorot permasalahan tersebut. Kompetensi, yang merupakan hasil dari pelatihan dan pengalaman, ternyata sangat penting untuk hal-hal tertentu. Dalam beberapa kasus, kenyataannya guru bukanlah seorang ahli dalam bidang yang ia ajarkan. Hal ini mempengaruhi kinerja mereka dalam dua cara. Pertama, pengajaran mereka dalam mata pelajaran yang diberikan buruk, tetapi dalam hal lain mereka cenderung menghabiskan lebih sedikit waktu pada mata pelajaran yang mereka tidak senang. Namun demikian, masalah kompetensi

merupakan kekurangan dari segi keahlian pedagogis, dikarenakan buruknya pra-layanan seperti halnya pelatihan dalam jabatan, yang merupakan kendala yang sudah menyebar dan serius dalam pengajaran yang efisien. Seperti yang telah dikatakan, studi terhadap sekolah secara individu menunjukkan bahwa, pada akhirnya, kualitas guru merupakan pertanyaan mengenai motivasi dibandingkan dengan kompetensi. Apakah motivasi yang menentukan sejauh mana kompetensi akan digunakan. Kelas di mana hasil lebih baik dari yang diharapkan selalu dimotori oleh guru, yang untuk alasan satu dan lainnya, lebih memotivasi dibandingkan yang lain. Dalam arti lain, kompetensi adalah suatu hal yang penting, tetapi belum cukup menggantikan kondisi bagi proses belajar-mengajar yang efektif .

3. Pengawasan ruang kelas memungkinkan identifikasi lebih jauh mengenai beberapa karakteristik tentang *proses belajar-mengajar* yang lebih efisien. Mereka terutama harus mengamati seberapa banyak pengajaran dilakukan dan pemanfaatan waktu pembelajaran secara efisien, sejauh mana pengajaran sudah terstruktur dengan baik dan menuju tujuan yang telah ditetapkan dengan jelas. Lebih tepatnya, karakteristik berikut mengenai perilaku guru dapat diamati pada kinerja kelas yang lebih baik.
  - Guru jarang absen
  - Ia menggunakan rencana kerja dan persiapan pelajaran
  - Ia memiliki gaya mengajar yang lebih aktif (bahkan jika pendekatan keseluruhan tetap berpusat pada guru)
  - Ia memberikan pekerjaan rumah secara reguler, dan lebih penting lagi, ia menyediakan umpan balik secara reguler bagi peserta didik berdasarkan koreksi secara individu; dan
  - Ia mengatur penilaian reguler mengenai pengetahuan dan keahlian yang didapatkan oleh peserta didik dan menyediakan umpan balik individu pada hasilnya.
4. Namun demikian, proses belajar-mengajar bukanlah suatu variabel independen. Oleh karena itu penting untuk diketahui faktor apa saja yang mempengaruhinya dan dapatkah dibuat lebih efisien lagi. Sekali lagi, kasus yang sangat khusus dapat diidentifikasi keterkaitannya dengan karakteristik individu guru dan konsekuensinya tidak dapat dengan mudah disamaratakan.

Namun demikian, secara keseluruhan, penelitian menunjukkan bahwa kesempatan mendapatkan proses belajar-mengajar yang lebih efisien (seperti yang telah dijelaskan di atas) tergantung sejauh mana ketersediaan pengendalian yang sesuai dan struktur pendukung pada tingkat sekolah, dan pada tingkat interaksi antara guru dan murid. Kebutuhan akan *pengendalian dan struktur pendukung* yang sesuai sangat erat kaitannya dengan interaksi yang berlaku di dalam sekolah, dan lebih spesifik lagi, peran dari kepala sekolah. Perbedaan peran yang dijalankan oleh kepala sekolah dianggap menjadi alasan utama dalam keberagaman hasil antara publik dan sekolah swasta di Madhya Pradesh dan juga Puebla. Ditemukan bahwa pada keduanya, kepala sekolah dari sekolah swasta tersebut menggunakan pengendalian yang lebih ketat pada guru-guru: memastikan kehadiran mereka dan bahwa jadwal dijalankan dengan baik, rencana kerja dipersiapkan, dan sebagainya. Pada sekolah negeri, situasi tidaklah sama. Beberapa sekolah sangatlah kecil dan tidak memiliki kepala sekolah sebenarnya. Yang lainnya, kepala sekolah ditunjuk tetapi mereka kekurangan kekuasaan yang diperlukan dan kompetensi untuk menjamin dipatuhinya beberapa peraturan minimum mengenai fungsi sekolah yang baik. Di Madhya Pradesh, sebagai contoh, di sekolah swasta, kepala sekolah didukung dan diawasi oleh Komite Manajemen Sekolah, di sekolah negeri mekanisme semacam itu tidak ada. Dalam hal yang lain, struktur pengawasan klasik telah mengalami kemunduran sedemikian banyak sehingga mereka tidak dapat memberikan kepala sekolah dengan dukungan yang diperlukan dalam manajemen keseharian di institusi mereka. Memugar sistem pengawasan sekolah dan memikirkan ulang peran dan tanggung jawab yang diterima, pada hal ini, inspektur, kepala sekolah dan masyarakat sekitar dari pandangan yang terintegrasi, oleh karena itu, suatu keharusan bagi peningkatan kualitas dalam dasar pendidikan.

Faktor lainnya yang muncul sebagai karakteristik yang berkorelasi dengan proses belajar-mengajar merupakan tingkat *interaksi antara guru dan orang tua*. Telah terlihat secara umum, dengan pengecualian di Zhejiang, interaksi ini tidak terlalu intensif dibandingkan dengan yang diharapkan. Bahkan, pada banyak contoh, dan khususnya di daerah pedesaan,

jurang besar terlihat diantara dua pelaku utama yang terlibat dalam pendidikan anak. Orang tua dilihat oleh guru sebagai rintangan dibandingkan sebagai rekan dalam peningkatan kualitas. Namun demikian, jika di sekolah kecenderungan seperti ini bisa di balik dan saluran komunikasi terbangun, proses belajar mengajar akan cenderung lebih efisien. Di Zhejiang, dimana telah ditemukan bahwa hasil siswa secara umum lebih baik dibandingkan dengan tempat lainnya, kontak reguler antara guru dan keluarga (termasuk kunjungan reguler ke rumah) merupakan fitur standar dari fungsi sekolah. Komunikasi yang lebih baik antara orangtua dan guru juga merupakan karakteristik utama dari sekolah swasta di Madhya Pradesh dan Puebla. Komunikasi yang istimewa di sekolah ini ditemukan merupakan umpan balik sistematis pada orang tua dan hasil ujian. Sepertinya hal terpenting adalah bagaimana membuat orang tua ikut terlibat atau paling tidak, tertarik dalam aspek pedagogis atas pendidikan anak-anak mereka, dibandingkan hanya mengumpulkan kontribusi material dan uang mereka. Di Puebla, sebagai contoh, perbedaan pada hubungan orang tua/sekolah ditemukan menjadi faktor perbedaan paling penting antara daerah kota dan pedesaan. Untungnya, terdapat pengecualian untuk ini, membuktikan bahwa kemitraan pedagogis antara orangtua dan guru dapat juga dibangun di sekolah pedesaan.

---

#### Referensi

- Carron G.; Chaü TN 1996. *The quality of primary schools in different development contexts*. Paris. UNESCO/IIEP.
- Goddard VD; Leask M. 1992. *The Search for Quality*. London: Paul Chapman Publishing.
- Kogan, M. 1988. *Education Accountability, An analytical overview* . London: Hutchinson.
- Richards, CE 1988. "A Typology of Educational Monitoring Systems". *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 10 (2), pp.106-116.

Layanan pengawasan sekolah tersedia di hampir semua negara, mereka telah memainkan peran penting dalam pembangunan sistem pendidikan masyarakat, dengan memantau kualitas sekolah dan dengan mendukung peningkatan kualitas tersebut. Namun demikian, di berbagai negara, layanan ini menuai banyak kritik dikarenakan kegagalan memberikan dampak yang positif pada kualitas belajar-mengajar. Kegagalan ini sebagian merupakan hasil dari tantangan berstrategi : amanat layanan tersebut lebih banyak daripada sumber daya yang ada, dan juga dikarenakan serangkaian manajemen dan keputusan perencanaan yang buruk.

Berlawanan dengan latar belakang ini, banyak negara yang berusaha untuk mereformasi sistem pengawasan mereka. Reformasi ini juga diinspirasi oleh kebutuhan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan kecenderungan bau-baru ini menuju otonomi sekolah. Sungguhm kemampuan sekolah dalam menggunakan kebebasan mereka secara efektif akan bergantung pada sejauh mana layanan dukungan yang bisa mereka peroleh, sementara pengawasan diperlukan untuk memandu mereka dalam pengambilan keputusan dan memantau penggunaan sumber daya yang dimiliki. Sementara reformasi ini telah menemui kesuksesan, analisis keseluruhan mereka memungkinkan kita untuk mendapatkan pengertian yang mendalam yang dapat dicapai dalam konteks khusus. Kumpulan modul pelatihan ini membawa pembaca melalui pemeriksaan yang sistematis mengenai permasalahan akan dihadapi di Departemen Pendidikan, keinginan untuk mereformasi layanan pendidikan.

Masyarakat, yang akan sangat diuntungkan dengan modul ini adalah staff senior di dalam kementrian yang langsung terkait dengan organisasi, perencanaan dan manajemen layanan pengawasan, staff lembaga penelitian dan pelatihan yang bekerja di pengawasan sekolah , dan para praktisi pengawas.

*Penulis:*

Anton de Grauwe merupakan spesialis program di IIEP. Gabriel Carron sampai 1999 koordinator senior program di lembaga yang sama. Keduanya dikoordinasikan antara 1996 dan 2004 pada program riset dan pelatihan ekstensif tentang "Reformasi pengawasan sekolah dan dukungan bagi peningkatan kualitas ".