



# Laporan Baseline

## Jawa Timur

Juli 2019



## **INOVASI – Inovasi untuk Anak Sekolah Indonesia**

Ratu Plaza Office Tower Lantai 19,  
Jl. Jend. Sudirman Kav 9, Jakarta Pusat, 10270  
Indonesia

Tel : (+6221) 720 6616 ext. 304

Fax : (+6221) 720 6616

<http://www.inovasi.or.id>

Juli 2019

Foto sampul oleh Palladium

*Pemerintah Australia dan Indonesia bermitra dalam Program Inovasi untuk Anak Sekolah Indonesia (INOVASI). INOVASI berusaha memahami cara meningkatkan hasil pembelajaran siswa di berbagai sekolah dan kabupaten di seluruh Indonesia dalam hal literasi dan numerasi. Fase pertama program ini (AUD \$49 juta) telah dimulai sejak bulan Januari 2016 dan akan berlangsung hingga Desember 2019. Bekerja sama dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Indonesia, INOVASI telah membentuk kemitraan dengan 12 kabupaten di: Nusa Tenggara Barat, Pulau Sumba, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Utara, dan Jawa Timur.*

INOVASI merupakan Kemitraan Pemerintah Australia dan Indonesia – Dikelola oleh Palladium.



[info@inovasi.or.id](mailto:info@inovasi.or.id)



[www.inovasi.or.id](http://www.inovasi.or.id)



[www.facebook.com/InovasiPendidikanAIP](https://www.facebook.com/InovasiPendidikanAIP)

# Laporan Baseline

## Jawa Timur

Juli 2019

## DAFTAR ISI

<b>DAFTAR TABEL DAN GAMBAR</b> .....	<b>5</b>
<b>DAFTAR AKRONIM</b> .....	<b>6</b>
<b>RINGKASAN EKSEKUTIF</b> .....	<b>8</b>
<b>1. PENDAHULUAN</b> .....	<b>12</b>
1.1 <b>LATAR BELAKANG</b> .....	<b>12</b>
1.2 <b>TUJUAN DAN SASARAN</b> .....	<b>13</b>
<b>2. METODOLOGI</b> .....	<b>13</b>
2.1 <b>TEKNIK PENGUMPULAN DATA</b> .....	<b>13</b>
2.2 <b>PENGATURAN DAN PESERTA</b> .....	<b>14</b>
2.3 <b>ANALISIS DATA</b> .....	<b>15</b>
<b>3. PROFIL PENDIDIKAN PROVINSI JAWA TIMUR</b> .....	<b>15</b>
3.1 <b>HASIL PENDIDIKAN</b> .....	<b>15</b>
3.2 <b>INPUT PENDIDIKAN</b> .....	<b>20</b>
<b>4. TEMUAN</b> .....	<b>25</b>
4.1 <b>PERSEPSI PEMANGKU KEPENTINGAN TENTANG KUALITAS PENDIDIKAN</b> .....	<b>26</b>
4.1.1 Definisi kualitas pendidikan .....	26
4.1.2 Persepsi tentang kualitas pendidikan di Jawa Timur .....	26
4.2 <b>PERMASALAHAN DAN TANTANGAN PENDIDIKAN DI JAWA TIMUR</b> .....	<b>27</b>
4.2.1 Persepsi tentang kualitas pendidikan di Jawa Timur .....	28
4.2.2 Kekurangan dan distribusi guru.....	30
4.2.3 Kualitas guru di seluruh daerah target .....	31
4.2.4 Implementasi Kurikulum 2013 .....	33
4.2.5 Ragam kualitas kepala sekolah.....	33
4.2.6 Disparitas sarana dan prasarana sekolah.....	34
4.2.7 Karakteristik pelajar .....	35
4.2.8 Aksesibilitas pendidikan .....	36
4.2.9 Tata kelola pendidikan.....	40
4.2.10 Faktor-faktor kontekstual masyarakat .....	41
4.2.11 Tiga prioritas utama intervensi untuk meningkatkan kualitas pendidikan .....	42
4.3 <b>KEBIJAKAN DAN PROGRAM PEMERINTAH DAERAH UNTUK MENINGKATKAN KUALITAS PENDIDIKAN DASAR</b> .....	<b>44</b>
4.3.1 Kebijakan daerah mengenai pembiayaan pendidikan .....	44
4.3.2 Kebijakan dan program untuk meningkatkan kompetensi guru dan kepala sekolah .....	45
4.3.3 Kebijakan dan program untuk meningkatkan literasi .....	46
4.4 <b>PRAKTIK TERBAIK LOKAL UNTUK MENINGKATKAN KUALITAS PENDIDIKAN DASAR</b> .....	<b>48</b>
4.5 <b>ANALISIS PROFIL DAN SITUASI KELOMPOK KERJA GURU YANG DIDUKUNG OLEH PEMERINTAH DAERAH</b> .....	<b>50</b>
4.6 <b>PERENCANAAN PEMERINTAH DI SEKTOR PENDIDIKAN MELALUI RAPAT PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAN PENGGUNAAN ALOKASI DANA DESA</b> .....	<b>51</b>
4.7 <b>KEMITRAAN</b> .....	<b>52</b>
<b>5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI</b> .....	<b>54</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>58</b>

## DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

Tabel 2-1. Daftar Peserta Wawancara .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 2-2. Daftar Peserta Focus Group Discussion .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 3-1. Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Timur dan Kabupaten Mitra INOVASI 2017 ....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 3-2. Angka Partisipasi Kasar dan Murni 2017 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 3-3 Angka Partisipasi Sekolah 2017 – APS Berdasarkan Jenjang Sekolah dan Gender .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 3-4 Statistik Angka Kelulusan Sekolah Dasar di Jawa Timur .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 3-5 Hasil Rata-rata Ujian Nasional di Akhir Jenjang .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 3-6. Statistik Pengulang Kelas, Tingkat Pengulangan dan Angka Putus Sekolah Berdasarkan Tingkatan Kelas di Sekolah Dasar di Jawa Timur, 2017/2018.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 3-7 Jumlah Sekolah ( <i>Satuan Pendidikan</i> ) 2018 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 3-8 Rasio Pendidikan Sekolah Reguler 2018.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 3-9 Rasio Pendidikan MI 2017 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 3-10. Persentase Guru berdasarkan Kualifikasi dan Status Sertifikasi 2018 di Sekolah Reguler	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 3-11 Persentase Guru berdasarkan Kualifikasi dan Status Sertifikasi 2018 di Madrasah di Seluruh Jenjang Pendidikan (MI, MT, MA) .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 4-1 Geografis Beberapa Kecamatan dan Jumlah Murid di Kabupaten Sumenep	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 4-2. Tiga Prioritas Utama Intervensi untuk Meningkatkan Kualitas Pendidikan di Jawa Timur	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 4-3. Kebijakan dan Program untuk Mengupayakan Jumlah Guru yang Cukup dan Meningkatkan Kompetensi Guru.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 4-4. Inisiatif Lokal untuk Meningkatkan Literasi dan Numerasi .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 4 -5 Pemetaan Pemangku Kepentingan di Jawa Timur.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabel 5-1 Rangkuman Permasalahan dan Tantangan Pendidikan di Jawa Timur.	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Gambar 3-1 Kelancaran Membaca Lisan berdasarkan Kabupaten.....	20
Gambar 3-2 Proporsi Guru di Sekolah Reguler berdasarkan Status Kerja.....	21
Gambar 3-3 Rata-rata Hasil Ujian Kompetensi Guru 2016.....	23
Gambar 3-7 Ilustrasi Kelompok Kerja Kepala Sekolah dan Guru.....	50

## DAFTAR AKRONIM

3T	Terdepan, Terluar dan Tertinggal
ACDP	Kemitraan Pengembangan Kapasitas dan Analisis (Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership)
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
AUD	Dolar Australia
Bappeda	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
BOS	Bantuan Operasional Sekolah
BOSDA	Bantuan Operasional Sekolah Daerah
BP3A	Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
BPA	Badan Akreditasi Provinsi
BPMPD	Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa
BPS	Badan Pusat Statistik
DAPODIK	Data Pokok Pendidikan
DD	Dana Desa
FGD	Diskusi Kelompok Terarah (Focus Group Discussion)
FPSS	Forum Peduli Pendidikan Sumba
GGD	Guru Garis Depan
Guru BAIK	Program rintisan literasi dasar INOVASI
HDI	Indeks Pembangunan manusia (Human Development Index)
ICT	Informasi dan Teknologi Komunikasi
IDR	Rupiah
IGI	Ikatan Guru Indonesia
INOVASI	Inovasi untuk Anak Sekolah Indonesia
K3S	Kelompok Kerja Kepala Sekolah
KKG	Kelompok Kerja Guru
LPMP	Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan
MGMP	Musyawarah Guru Mata Pelajaran – tingkat sekolah menengah
MGMP	Musyawarah Guru Mata Pelajaran
MKKS	Musyawarah Kerja Kepala Sekolah
MoRA	Kementerian Agama
MoU	Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding)
musrenbang	Musyawarah Rencana Pembangunan
NGO	Lembawa Swadaya Masyarakat / LSM
NSE	Standar Nasional Pendidikan / SNP
NTT	Nusa Tenggara Timur
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PAUD	Pendidikan Anak Usia Dini
PGRI	Persatuan Guru Republik Indonesia

PKG	Pusat Kegiatan Gugus
PNS	Pegawai Negeri Sipil
SBM	Manajemen Berbasis Sekolah (School-Based Management)
SLB	Sekolah Luar Biasa
SPG	Sekolah Pendidikan Guru
Susenas	Survei Sosial Ekonomi Nasional
UKG	Uji Kompetensi Guru
UNDP	United Nations Development Program
WTA	William Toisuta Associates

## RINGKASAN EKSEKUTIF

Pemerintah provinsi Jawa Timur dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) menandatangani nota kesepahaman pada bulan November 2018 untuk memulai implementasi proyek Inovasi untuk Anak Sekolah Indonesia (INOVASI) di lima wilayah di Jawa Timur, yaitu Kota Batu, Kabupaten Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep. INOVASI merupakan proyek kemitraan kolaboratif antara pemerintah Australia dan Indonesia di sektor pendidikan yang bertujuan untuk meningkatkan hasil pembelajaran siswa di jenjang pendidikan dasar, terutama dalam hal literasi dan numerasi. Proyek ini fokus pada pengembangan, implementasi, dan uji coba berbagai solusi yang paling sesuai dengan konteks lokal melalui serangkaian program rintisan yang berhasil meningkatkan hasil pembelajaran siswa di lima wilayah di Jawa Timur.

Menindaklanjuti inisiasi proyek INOVASI, studi baseline ini dilaksanakan untuk menyelidiki konteks sosial dan politik dari pendidikan dasar di Jawa Timur. Studi ini berfokus pada tujuh tema investigasi: (a) persepsi pemangku kepentingan lokal terhadap kualitas pendidikan; (b) masalah dan tantangan pendidikan dasar; (c) program dan kebijakan pemerintah untuk mengatasi tantangan; (d) praktik atau inovasi yang menjanjikan dalam pendidikan dasar; (e) pandangan pemangku kepentingan lokal tentang praktik Kelompok Kerja Guru (KKG) di setiap kabupaten; (f) kesempatan untuk menggunakan dana desa; dan (g) musrenbang untuk mendukung program peningkatan kualitas pendidikan dasar. Studi baseline ini menggunakan metode penelitian kualitatif untuk memenuhi tujuan studi. Metode wawancara dan diskusi kelompok terarah (FGD atau *Focus Group Discussion*) digunakan untuk mengumpulkan data tentang situasi pendidikan dasar, berdasarkan perspektif pemangku kepentingan lokal. Tinjauan pustaka juga dilakukan untuk mengidentifikasi kebijakan dan program saat ini yang terkait dengan pendidikan di tingkat pusat dan lokal. Kebijakan dan dokumen hukum saat ini yang termasuk dalam tinjauan ini diidentifikasi selama wawancara dan dengan mencari saluran informasi elektronik dan non-elektronik.

Laporan baseline ini memberikan informasi tentang masalah dan tantangan pendidikan dasar di Jawa Timur, serta menawarkan rekomendasi untuk intervensi proyek INOVASI.

### **Perspektif Pemangku Kepentingan Lokal mengenai Kualitas Pendidikan di Jawa Timur**

Sebagian besar pemangku kepentingan lokal memandang kualitas pendidikan sebagaimana direpresentasikan oleh kualitas hasil pendidikan, yaitu kualitas siswa/lulusan yang memperoleh kompetensi dan keterampilan, serta menunjukkan karakter mulia. Definisi ini jelas menunjukkan hasil pendidikan yang diharapkan berdasarkan Kurikulum 2013. Perspektif pemangku kepentingan lokal bervariasi perihal kualitas pendidikan di berbagai kotamadya dan kabupaten di Jawa Timur. Sidoarjo dan Batu memiliki kualitas pendidikan yang lebih baik sebab, menurut beberapa indikator pendidikan, kinerja mereka di atas nilai rata-rata nasional. Meski demikian, diperlukan peningkatan kualitas pendidikan secara terus-menerus untuk mengurangi kesenjangan internal antarkedua wilayah tersebut. Pasuruan dianggap memiliki kualitas pendidikan menengah, sementara Probolinggo dan Sumenep digolongkan lebih rendah dari wilayah-wilayah lain.

Terkait literasi dan numerasi, studi ini menemukan derajat kemajuan literasi yang berbeda-beda di wilayah-wilayah studi. Di Batu dan Sidoarjo, literasi siswa kelas awal bukanlah masalah besar meskipun terdapat kesenjangan keterampilan literasi antara daerah perkotaan dan pedesaan. Peningkatan literasi budaya di sekolah, keluarga dan masyarakat menjadi perhatian utama pemerintah daerah yang akan terus ditingkatkan. Di Sidoarjo, numerasi dianggap sebagai masalah yang perlu diatasi. Sementara itu, pemangku kepentingan lokal di Pasuruan menilai adanya masalah literasi di wilayah-wilayah pedesaan atau bagian timur kabupaten. Literasi di Probolinggo dan Sumenep tetap menjadi masalah utama di kedua kabupaten tersebut.

## Permasalahan Kualitas Pendidikan di Jawa Timur

Studi ini mengidentifikasi beberapa tantangan kualitas pendidikan di lima wilayah di Jawa Timur yang mengarah kepada kesenjangan di seluruh kabupaten. Terdapat beberapa masalah serupa, termasuk perbedaan kualitas guru dan kepala sekolah. Pola pikir tetap guru (*fixed mind-set*) menghambat peningkatan kompetensi mereka sehingga mengakibatkan hasil pendidikan yang rendah. Banyak guru memiliki kompetensi pedagogik dan profesional yang belum memadai, dan diperparah dengan *fixed mind-set* dan tidak ratanya peluang untuk berpartisipasi dalam pelatihan guru. Dalam konteks Madrasah, insentif rendah bagi guru non-PNS mempengaruhi fokus guru dalam mengajar. Selain masalah kualitas, dalam sistem pendidikan di Probolinggo dan Sumenep terjadi kekurangan jumlah guru dan distribusi guru yang tidak merata, serta kualifikasi guru yang rendah. Kemudian, para pemangku kepentingan lokal di seluruh wilayah target menganggap bahwa perbedaan kualitas kepala sekolah, khususnya dalam kompetensi manajerial dan pengawasan, berdampak pada performa pendidikan yang berbeda-beda antarsekolah.

Pemangku kepentingan lokal memandang kesenjangan dalam hal sarana dan prasarana sekolah turut berkontribusi terhadap perbedaan kualitas pendidikan di Jawa Timur. Pemangku kepentingan dari Madrasah cenderung mempersoalkan sarana dan prasarana sekolah dibandingkan pemangku kepentingan dari sekolah reguler. Di Probolinggo dan Sumenep, terdapat kekurangan sarana dan prasarana baik di sekolah regular maupun Madrasah.

Studi ini juga mengidentifikasi karakteristik pelajar yang berdampak pada kesiapan siswa untuk belajar. Terkait literasi dan numerasi, siswa memulai kelas satu dengan kompetensi literasi dan numerasi yang berbeda-beda, terlepas dari tingkat partisipasi yang tinggi di taman kanak-kanak di lima wilayah studi. Siswa di daerah pedesaan di Pasuruan dan Probolinggo menghadapi hambatan bahasa dalam belajar karena mereka belum menguasai bahasa Indonesia yang diperlukan sesuai dengan tingkatan mereka untuk memahami pelajaran di sekolah. Rendahnya motivasi untuk bersekolah serta permasalahan orang tua berpengaruh terhadap performa anak-anak di sekolah. Di Probolinggo dan Sumenep, studi ini menemukan isu pekerja anak sebagai permasalahan khusus di dua wilayah tersebut yang berdampak pada kualitas pendidikan.

Studi ini menemukan kesenjangan akses pendidikan berdasarkan karakteristik anak, khususnya gender, disabilitas, serta tantangan geografis. Kesenjangan gender untuk mengakses pendidikan tinggi terjadi di Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep, dengan pengecualian di Sidoarjo dan Batu. Perempuan di Probolinggo dan Sumenep kurang beruntung dalam mengejar pendidikan yang lebih tinggi dikarenakan praktik pernikahan usia anak. Seluruh pemerintah daerah telah berusaha meningkatkan akses dan kualitas pendidikan bagi anak-anak berkebutuhan khusus atau penyandang disabilitas melalui pendidikan inklusif. Namun, pendidikan inklusif belum diimplementasikan di seluruh sekolah dan terdapat beberapa tantangan dikarenakan rendahnya jumlah guru pendamping khusus (*shadow teacher*), rendahnya kompetensi guru untuk membantu anak-anak berkebutuhan khusus, serta kurangnya sarana dan prasarana untuk mendukung pendidikan inklusif yang berkualitas.

Pemangku kepentingan lokal menyoroti beberapa tantangan terkait tata kelola pendidikan. Dalam konteks Jawa Timur dimana terdapat banyak Madrasah, pemisahan sistem antara Kemendikbud dan Kemenag menciptakan struktur organisasi dan pembiayaan yang tidak seimbang dalam pengelolaan sistem pendidikan. Hal ini mempengaruhi kesenjangan input, proses dan kualitas hasil pendidikan antara sekolah reguler dan Madrasah. Beberapa pemangku kepentingan lokal menganggap bahwa perbedaan yurisdiksi antara pemerintah kabupaten dan provinsi menghadirkan tantangan untuk meningkatkan angka partisipasi (baik angka partisipasi kasar maupun murni) di sekolah menengah atas karena peningkatan angka partisipasi sangat bergantung pada kapasitas pemerintah provinsi dalam mengelola seluruh sekolah menengah atas di Jawa Timur.

Akhirnya, studi ini mengidentifikasi bahwa status sosial ekonomi orang tua dan partisipasi masyarakat merupakan aspek penting yang berkontribusi terhadap perbedaan kualitas pendidikan di Jawa Timur. Status pendidikan dan pekerjaan orang tua menentukan kemampuan orang tua untuk mendorong dan mendukung pendidikan anak. Masyarakat dan sektor swasta memainkan peran penting dalam meningkatkan kualitas

pendidikan melalui monitoring, keterlibatan dalam perencanaan anggaran sekolah serta acara penggalangan dana.

### **Intervensi Fokus dan Kebijakan Pendidikan Saat Ini**

Terdapat kesepakatan peningkatan kualitas guru untuk meningkatkan kualitas pendidikan, dengan penekanan pada peningkatan kompetensi literasi dan numerasi. Studi ini mencantumkan kebijakan-kebijakan lokal yang telah diimplementasikan untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Secara umum, kebijakan dan program pemerintah daerah memiliki fokus peningkatan kualitas pendidikan. Namun, terdapat perbedaan dalam praktik alokasi anggaran untuk meningkatkan kualitas dikarenakan keterbatasan finansial, terutama di Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep. Studi ini mengemukakan beberapa praktik kebijakan pendidikan yang baik di Sidoarjo, seperti kebijakan tentang PKB dan program literasi yang memiliki potensi untuk disebarakan di wilayah-wilayah lainnya di Jawa Timur maupun di provinsi-provinsi lain.

### **Implikasi Program terhadap Proyek INOVASI**

1. Sejalan dengan program pemerintah pusat untuk meningkatkan kompetensi profesional guru melalui PKB, terbuka peluang bagi INOVASI untuk memberikan kontribusi modul atau media belajar untuk meningkatkan kompetensi guru untuk mendorong literasi dan numerasi di kelas-kelas awal. Modul dan media dapat dipromosikan untuk digunakan sebagai modul dasar atau materi dalam PKB. Kurikulum untuk guru kelas satu sampai tiga dapat meliputi penerapan metode pengajaran multibahasa yang menggunakan bahasa daerah sebagai bahasa kedua untuk instruksi untuk mengatasi hambatan bahasa di daerah pedesaan. Mengubah pola pikir guru juga merupakan intervensi penting yang dapat dicapai melalui PKB guna meningkatkan motivasi guru, metode pengajaran, kompetensi profesional yang berdampak pada peningkatan kualitas pendidikan. Penerapan pendekatan-pendekatan eksperimental juga dapat menjadi opsi untuk mendapatkan bukti kuat efektivitas kurikulum dalam meningkatkan kompetensi guru.
2. Program INOVASI dalam bidang literasi dapat berfokus pada praktik terbaik lokal (metode pengajaran lokal), menguji coba metode untuk mengukur efektivitas, serta mendokumentasikan metode tersebut dalam berbagai media belajar sehingga praktik terbaik dapat direplikasi oleh guru-guru lain. Praktik terbaik juga dapat dipromosikan melalui pertemuan guru, seperti KKG atau PKB.
3. Menggarisbawahi peran penting kepala sekolah dan pengawas sekolah untuk meningkatkan kualitas pendidikan di tingkat sekolah, INOVASI disarankan agar melibatkan kedua aktor ini dalam intervensi.
4. INOVASI dapat meningkatkan efektivitas forum kelompok kerja guru (KKG) untuk meningkatkan kualitas guru. Peningkatkan kapasitas pengurus KKG untuk mengelola dan mengembangkan program-program dalam KKG diperlukan untuk meningkatkan efektivitasnya. Kegiatan-kegiatan program rintisan INOVASI yang bertujuan meningkatkan kualitas guru dapat diimplementasikan melalui KKG. INOVASI juga dapat mengembangkan dan mempromosikan model diskusi dalam KKG yang berfokus pada penyelesaian masalah agar dapat mengatasi permasalahan pendidikan yang dibahas dalam forum.

### **Implikasi Kebijakan**

1. Sehubungan dengan pergantian gubernur Jawa Timur dan terpilihnya Bupati baru di beberapa wilayah target, INOVASI mengambil kesempatan untuk melakukan advokasi peningkatan kualitas pendidikan sebagai agenda utama dalam RPJMD baru di tingkat provinsi dan kabupaten. Dalam peningkatan kualitas pendidikan akan ditekankan peningkatan kualifikasi guru dan literasi budaya. Dalam RPJMD Sidoarjo telah terdapat sebuah indikator terkait literasi yang merepresentasikan komitmen pemerintah dalam peningkatan literasi. Ini merupakan contoh baik dan menunjukkan kemungkinan pemerintah untuk membuat program dan mengukur peningkatan literasi. Dalam hal literasi, seluruh pemangku kepentingan telah melihat peluang penggunaan ADD untuk meningkatkan literasi di tingkat desa. INOVASI dapat membantu pemerintah daerah untuk mengadvokasi penggunaan ADD untuk meningkatkan kualitas pendidikan, terutama dalam meningkatkan literasi budaya di tingkat desa. Akhirnya, strategi ini dapat meningkatkan keberlanjutan inisiatif/program yang telah diimplementasikan oleh INOVASI di Jawa Timur.

2. Terdapat beberapa praktik baik dalam hal kebijakan terkait PKB dan literasi di Sidoarjo yang dapat dipromosikan atau disebarluaskan ke wilayah-wilayah lain di Jawa Timur atau provinsi-provinsi lainnya. INOVASI dapat memfasilitasi kotamadya dan kabupaten di Jawa Timur dalam berbagi praktik baik terkait kebijakan pendidikan.
3. Sidoarjo dan Batu telah menyelenggarakan beberapa program untuk meningkatkan kompetensi guru, sementara kabupaten lain mengeluarkan sedikit dana untuk program tersebut. Melakukan analisis efektifitas-biaya atas kebijakan pendidikan di daerah-daerah target dapat membantu pemerintah daerah mengevaluasi efektivitas program yang telah diimplementasikan. Untuk Pasuruan, Probolinggo, dan Sumenep, analisis tersebut dapat membantu mengidentifikasi masalah terkait penyusunan program pendidikan dan potensi sumber-sumber dana tambahan (atau relokasi anggaran pendidikan yang sudah ada) untuk aspek-aspek kualitas pendidikan.
4. Dengan tingginya jumlah Madrasah di Jawa Timur, INOVASI dapat mengadvokasi pemerintah untuk mengkaji ulang dan menghasilkan opsi kebijakan yang dapat mengatasi persoalan ketidaksetaraan input, proses dan kualitas pendidikan antara sekolah reguler dan Madrasah di Jawa Timur dikarenakan perbedaan kapasitas Kemendikbud dan Kemenag dalam mengelola sistem pendidikan dalam yurisdiksinya.
5. Terkait kualitas madrasah di Jawa Timur yang berbeda dengan sekolah umum dikarenakan terbatasnya kapasitas Kemenag dalam mengelola sistem pendidikan, diperlukan diskusi untuk membahas struktur dan skema pembiayaan yang sesuai guna meningkatkan kualitas pendidikan di Madrasah.

# 1. PENDAHULUAN

## 1.1 LATAR BELAKANG

INOVASI merupakan program pendidikan dengan anggaran AUD \$49 juta yang diselenggarakan sejak tahun 2016 hingga 2019, yang didanai oleh pemerintah Australia melalui kemitraan dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. INOVASI dirancang sebagai program delapan tahun dengan dua fase masing-masing empat tahun. Fase pertama saat ini telah dimulai sejak bulan Januari 2016 dan akan berlangsung hingga Desember 2019. Tujuan dari program INOVASI adalah untuk mempercepat kemajuan menuju peningkatan hasil pembelajaran untuk siswa Indonesia. Di tingkat sub-nasional, INOVASI bekerja dengan sejumlah mitra kabupaten, termasuk empat kabupaten target di Jawa Timur dan satu kotamadya untuk mengidentifikasi dan menguji praktik belajar mengajar yang secara efektif meningkatkan hasil pembelajaran dalam konteks tertentu. Selain mempertimbangkan ukuran populasi, daya beli dan sumber daya keuangan pemerintah daerah dan kebutuhan provinsi untuk pembangunan, Kota Batu, Kabupaten Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep dipilih setelah analisis situasi yang komprehensif tentang kondisi belajar-mengajar, dan bukti praktik tata kelola kabupaten yang inovatif di seluruh wilayah target.

Untuk mengembangkan intervensi yang bersifat kontekstual dan relevan sesuai dengan teori perubahan INOVASI, serta mendukung program rintisan di Jawa Timur, INOVASI telah menyelenggarakan studi baseline di tingkat program, yaitu tingkat provinsi dan kabupaten, yang berfokus pada persepsi pemangku kepentingan terkait beberapa masalah kondisi pendidikan dasar di Jawa Timur. Permasalahan yang diidentifikasi dalam studi baseline ini meliputi: (1) kualitas pendidikan; (2) tantangan (kurang kompeten dalam literasi dan numerasi); kualifikasi, kompetensi dan distribusi guru; proses pembelajaran yang tidak efektif; sarana dan prasarana sekolah yang tidak memadai; (3) kebijakan dan program pemerintah daerah untuk kualitas pendidikan dasar; (4) praktik lokal terbaik untuk kualitas pendidikan dasar; (5) analisis profil dan situasi KKG; (6) perencanaan pembangunan pemerintah dan alokasi dana desa; dan (7) kemitraan. Selain itu, studi baseline ini bertujuan untuk mendukung perencanaan dan penerapan program rintisan dan untuk menampung masalah-masalah yang relevan untuk mendukung kegiatan program rintisan. Dengan mengacu pada teori kerangka perubahan dan kerangka hasil INOVASI, serta hasil perencanaan kabupaten di Jawa Timur, INOVASI akan menggunakan hasil baseline ini untuk meningkatkan, menyesuaikan, dan mengevaluasi penerapan program rintisan. Program rintisan INOVASI di Jawa Timur mencakup:

- Program rintisan untuk numerasi bertujuan meningkatkan keterampilan numerasi siswa kelas awal dan mendorong perubahan kebijakan untuk meningkatkan numerasi di Sidoarjo.
- Program rintisan untuk Pengembangan Kompetensi Berkelanjutan (PKB) bertujuan menghasilkan praktik-praktik untuk meningkatkan kompetensi profesional guru secara terus-menerus serta meningkatkan literasi dan numerasi di Sidoarjo dan Pasuruan.
- Program rintisan untuk literasi untuk meningkatkan keterampilan literasi siswa kelas awal serta mendorong perubahan kebijakan untuk meningkatkan literasi di Sumenep dan Probolinggo.
- Program rintisan untuk pengajaran kelas rangkap bertujuan menghasilkan praktik dan perubahan kebijakan dalam metode pengajaran kelas rangkap, khususnya untuk sekolah dengan jumlah siswa yang sedikit serta meningkatkan kualitas pendidikan di Probolinggo.
- Program rintisan untuk Kepemimpinan Berbasis Pembelajaran (Kepemimpinan yang Berpihak pada Pembelajaran): bertujuan menghasilkan praktik dan perubahan kebijakan terkait manajemen sekolah serta meningkatkan literasi dan numerasi di Kota Batu.

Catatan: INOVASI telah menyelenggarakan proses terpisah untuk berkonsultasi dengan pemerintah daerah mengenai intervensi potensial, dan sejalan dengan hal ini, baseline di tingkat provinsi dan kabupaten diselenggarakan untuk mendokumentasikan kondisi yang ada sebelum implementasi.

## 1.2 TUJUAN DAN SASARAN

Secara umum, studi baseline program ini bertujuan menangkap dan menyediakan basis informasi tentang pemberian layanan pendidikan dasar di Jawa Timur serta kebijakan yang relevan yang mendukung pelaksanaan program rintisan INOVASI. Melalui studi ini, arah, strategi dan kegiatan program rintisan di Jawa Timur dapat ditinjau, disesuaikan dan ditingkatkan untuk meningkatkan dan mendukung efektivitas setiap program rintisan. Berdasarkan data baseline ini, perubahan yang dihasilkan dari program rintisan dapat diukur secara teratur dan sistematis.

Di tingkat program rintisan, sebagaimana dijelaskan dalam teori perubahan INOVASI, laporan baseline ini akan membantu: (1) mencatat dan mengidentifikasi masalah kebijakan nasional dan lokal, (2) mendiagnosis dan memahami tantangan, kebijakan, dan solusi lokal, (3) mendukung perencanaan program rintisan yang relevan dengan konteks (hasil), (4) menerapkan program rintisan yang relevan dengan konteks, dan (5) mengidentifikasi efek perubahan praktik pada pemangku kepentingan dan hasil pembelajaran siswa.

Di tingkat program, laporan baseline ini akan digunakan untuk mencatat potensi perubahan pada praktik penyebarluasan dan program rintisan berbasis sistem dan perubahan kebijakan (untuk peraturan, anggaran dan perencanaan) yang secara langsung dan tidak langsung meningkatkan hasil pembelajaran.

Studi ini dirancang oleh divisi monitoring, evaluasi dan pembelajaran nasional dari program INOVASI di Jakarta dengan dibantu oleh seorang konsultan jangka pendek.

## 2. METODOLOGI

Tujuan dari studi baseline provinsi-kabupaten ini adalah untuk mendokumentasikan potret pendidikan dasar di Jawa Timur saat ini, sebelum implementasi program-program INOVASI, berdasarkan perspektif berbagai pemangku kepentingan lokal di wilayah tersebut. Secara khusus, studi ini bertujuan untuk memahami persepsi pemangku kepentingan lokal tentang kualitas pendidikan dan tantangan terhadap program pendidikan dasar di daerah tersebut, serta untuk mendapatkan wawasan tentang kebijakan, inisiatif, atau solusi apa pun yang telah dikembangkan untuk mengatasi tantangan ini. Hasil dari studi ini diharapkan akan memberikan informasi lanjutan mengenai analisis situasi pendidikan di Jawa Timur untuk memperkaya data statistik dan kuantitatif. Untuk memenuhi tujuan tersebut maka digunakan pendekatan penelitian kualitatif.

### 2.1 TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Dua teknik pengumpulan data utama digunakan dalam studi ini: wawancara semi-terstruktur dan FGD. Wawancara dilakukan di tingkat provinsi dan kabupaten, sedangkan FGD hanya dilakukan di tingkat kabupaten. Tinjauan dokumen terkait juga ditambahkan untuk mendukung analisis data. Tinjauan pustaka meliputi identifikasi kebijakan dan program saat ini terkait dengan pendidikan di tingkat pusat dan lokal. Kebijakan dan dokumen hukum yang tercakup dalam studi ini diidentifikasi selama wawancara atau diskusi, atau melalui pencarian saluran informasi elektronik dan non-elektronik

Pertanyaan-pertanyaan utama yang diajukan selama wawancara dan FGD ialah: (a) gagasan tentang kualitas pendidikan menurut pemangku kepentingan lokal; (b) masalah dan tantangan pendidikan dasar; (c) program dan kebijakan pemerintah untuk mengatasi tantangan; dan (d) praktik atau inovasi menjanjikan lainnya dalam pendidikan dasar. Selain ini, pertanyaan-pertanyaan lain juga diajukan saat FGD untuk memahami pandangan para peserta mengenai: praktik Kelompok Kerja Guru (KKG) di tiap kabupaten, Dana Desa, musrenbang, dan potensi penggunaannya untuk mendukung program peningkatan kualitas pendidikan dasar. Setiap wawancara dan FGD berlangsung selama 15 hingga 90 menit, dan semua direkam menggunakan perekam suara digital. Pengumpulan data dilakukan oleh tiga peneliti (konsultan jangka pendek) melalui FGD dan wawancara.

## 2.2 PENGATURAN DAN PESERTA

Studi ini fokus memahami kondisi pendidikan dasar terkini di Jawa Timur, yang meliputi satu kotamadya – Kota Batu dan empat kabupaten - Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep. Kegiatan pengumpulan data juga dilakukan dengan melibatkan pemangku kepentingan pendidikan setempat di tingkat provinsi di Surabaya guna memperoleh gambaran umum pendidikan dasar di Jawa Timur.

Peserta studi terdiri dari berbagai pemangku kepentingan lokal, mulai dari tingkat kabupaten hingga provinsi. Sebagaimana dijabarkan dalam Tabel 2-1, peserta wawancara meliputi:

*Tabel 2-1. Daftar Peserta Wawancara*

<i>Provinsi</i>	<i>Kabupaten</i>
1. Kepala atau sekretaris dinas Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	1. Ketua/anggota komisi yang mengelola sektor pendidikan di DPRD
2. Divisi sosial dan budaya di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)	2. Kepala / sekretaris Dinas Kemendikbud
3. Kepala Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP)	3. Divisi pendidikan dasar, Kemendikbud
4. Kepala dewan pendidikan	4. Divisi pendidikan Madrasah di Kemenag
5. Ketua Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) / Ikatan Guru Indonesia (IGI)	5. Divisi sosial dan budaya di Bappeda
6. Kepala Forum Pendidikan Jawa Timur	6. Kepala dewan pendidikan
7. Kepala Lembaga Pendidikan Ma'arif NU di tingkat provinsi	7. Ketua PGRI/IGI
8. Perwakilan divisi pendidikan Muhammadiyah	8. Kepala Lembaga Pendidikan Ma'arif NU
	9. Perwakilan divisi pendidikan Muhammadiyah

Untuk FGD, peserta di setiap kabupaten dibagi menjadi dua kelompok: kelompok A, yang terdiri dari pemangku kepentingan lokal dari Kemendikbud dan Kemenag, dan kelompok B yang terdiri dari unsur-unsur yang sedikit lebih beragam (**Error! Reference source not found.** 2-2).

*Tabel 2-2. Daftar Peserta Focus Group Discussion*

<b>No</b>	<b>Kelompok A</b>	<b>Kelompok B</b>
1	Perwakilan kelompok kerja guru (guru SD)	Perwakilan dari divisi pendidikan dasar, Kemendikbud
2	Kepala gugus SD (kepala sekolah)	Perwakilan Bappeda di tingkat kabupaten
3	Pengawas SD	Perwakilan dari Kementerian Sosial
4	Kepala bagian kurikulum dan penilaian, Kemendikbud	Perwakilan dewan pendidikan
5	Divisi guru dan tenaga kependidikan, Kemendikbud	Perwakilan dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (BP3A atau BP3AKB)
6	Sub-bagian program / perencanaan, Kemendikbud	Kepala desa atau Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD).
7	Divisi pendidikan Madrasah di Kemenag	Perwakilan dari LSM

## 2.3 ANALISIS DATA

Analisis data yang digunakan dalam studi ini bersifat kualitatif, melibatkan proses induktif dan berkelanjutan yang dimulai pada tahap pengumpulan data dan berlanjut hingga saat penulisan laporan ini. Setelah pekerjaan lapangan selesai, semua data mentah diatur dan disiapkan untuk analisis lebih lanjut. Rekaman wawancara dan FGD ditranskripsi untuk memfasilitasi proses analisis data kualitatif. Untuk data wawancara dan FGD, analisis tematik dilakukan menggunakan transkrip beranotasi. Kode dan kategori dikembangkan menggunakan logika deduktif (berdasarkan daftar pertanyaan) dan logika induktif (berdasarkan kode baru yang muncul dari FGD dan wawancara). Pengkodean kemudian dilakukan selama fase kedua dan terdiri dari dua proses: (1) menghasilkan kode awal untuk mengidentifikasi pola sementara dalam data: dan (2) meninjau pengkodean untuk memastikan pengkodean tersebut terkait dengan pertanyaan penelitian dan bahwa setiap kode mencerminkan ide yang berbeda. Tahap selanjutnya adalah mengidentifikasi tema-tema awal dari pengkodean, mengulasnya dan kemudian menentukan tema akhirnya. Pada akhirnya, analisis integrasi dilakukan untuk melakukan triangulasi temuan dari tinjauan pustaka dan studi kualitatif.

## 3. PROFIL PENDIDIKAN PROVINSI JAWA TIMUR

Pada tahun 2017, pemerintah provinsi Jawa Timur berhasil meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (HDI) dari 69,74 di tahun 2016 menjadi 70,27. Pencapaian ini menempatkan Jawa Timur dalam kategori HDI tinggi untuk pertama kalinya, menempati peringkat 15 dari 34 provinsi di Indonesia. Namun, peningkatan HDI tidak terjadi bersamaan di seluruh wilayah Jawa Timur. Tabel 3-1 menunjukkan angka HDI di beberapa kabupaten di Jawa Timur, khususnya di mana INOVASI beroperasi. HDI Kota Batu dan Sidoarjo lebih tinggi dari HDI provinsi, sementara HDI Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep menempati peringkat menengah. Situasi ini mencerminkan kesenjangan pencapaian di dimensi-dimensi utama pembangunan manusia, termasuk kesehatan, pendidikan, dan standar kehidupan yang layak di daerah-daerah tersebut.

### 3.1 HASIL PENDIDIKAN

Menilik secara lebih rinci, kesenjangan kemajuan pendidikan tampak jelas. Tahun rata-rata sekolah di Sidoarjo menunjukkan bahwa rata-rata penduduk usia 25 tahun ke atas telah menempuh setidaknya sembilan tahun pendidikan dasar. Sementara itu, di Kota Batu dan Pasuruan, rata-rata mereka hanya menyelesaikan sekolah dasar. Di kabupaten Probolinggo dan Sumenep, rata-rata mereka tidak menyelesaikan sekolah dasar. Tahun-tahun sekolah yang diharapkan adalah 12 tahun, setara dengan sekolah menengah atas.

*Tabel 3-1. Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Timur dan Kabupaten Mitra INOVASI 2017*

Kabupaten	Harapan hidup saat lahir	Harapan tahun sekolah	Rata-rata tahun sekolah	Pendapatan per kapita (000 Rp)	HDI
Provinsi Jawa Timur	70,80	13,09	7,34	10,973	70,27
Kota Batu	72,25	14,03	8,46	12,057	74,26
Kab. Sidoarjo	73,71	14,34	10,23	13,710	78,70
Kab. Pasuruan	69,90	12,05	6,82	9,665	66,69
Kab. Probolinggo	66,47	12,06	5,68	10,239	64,28
Kab. Sumenep	70,71	12,74	5,22	8,316	64,28

Sumber: Indeks Pembangunan Manusia Jawa Timur (BPS Jawa Timur, 2017)

Terkait akses pendidikan, hampir semua anak di bawah usia 15 tahun di Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo, Sumenep dan Kota Batu terdaftar dalam institusi pendidikan. Mayoritas anak di bawah 6 tahun di lima daerah target memiliki akses lebih ke pendidikan anak usia dini dibandingkan anak-anak di kabupaten lain. (Tabel 3-2). Angka partisipasi murni anak-anak usia 7-18 tahun di Kota Batu dan Kabupaten Sidoarjo secara konsisten lebih tinggi dibandingkan rata-rata provinsi, yang mengindikasikan akses lebih untuk menempuh pendidikan 12 tahun. Aksesibilitas terhadap pendidikan 12 tahun bagi anak-anak dengan kelompok usia yang sama di kabupaten Pasuruan dan Sumenep menunjukkan tren yang berkebalikan dengan Kota Batu dan Sidoarjo. Namun, terjadi penurunan angka partisipasi kasar dan murni di tingkat sekolah menengah atas di seluruh daerah target dan terlihat jelas kesenjangan akses pendidikan 12 tahun di seluruh daerah target. Hal ini menunjukkan bahwa faktor-faktor sosial budaya berkontribusi terhadap rendahnya akses ke tingkat sekolah menengah atas, meliputi alasan ekonomi, pernikahan dini, bekerja untuk membantu orang tua, dan perspektif yang tidak melihat sekolah menengah atas sebagai prioritas, serta rendahnya motivasi siswa untuk melanjutkan studi mereka (BPS Jawa Timur, 2018)<sup>1</sup>.

Tabel 3-2 menunjukkan angka partisipasi sekolah (APM) untuk semua tingkat pendidikan di Jawa Timur di bawah 100 persen, yang menunjukkan bahwa sebagian anak tidak mendaftar sekolah di usia yang seharusnya. Usia merupakan tolak ukur penting untuk meningkatkan kualitas pendidikan karena kesesuaian usia mempengaruhi performa akademis anak selama periode sekolah (Konarzewski, 2014). Tantangan untuk meningkatkan APM di Jawa Timur adalah kecenderungan mendaftarkan anak-anak terlalu dini untuk masuk sekolah (BPS, 2018).

*Tabel 3-2. Angka Partisipasi Kasar dan Murni 2017*

	Angka Partisipasi Kasar (APK)				Angka Partisipasi Murni (APM)		
	PAUD / TK	SD	SMP	SMA	SD	SMP	SMA
Provinsi Jawa Timur	95,70	105,06	103,66	83,87	94,88	81,11	65,86
Kota Batu	99,48	104,26	106,24	92,54	95,49	83,39	70,23
Kab. Sidoarjo	100,61	104,40	103,87	88,54	96,26	84,82	71,05
Kab. Pasuruan	99,54	102,44	101,77	67,25	90,91	76,28	52,83
Kab. Probolinggo	101,69	109,44	104,06	75,08	95,72	77,00	58,12
Kab. Sumenep	97,43	104,42	102,82	82,41	91,67	74,97	60,82

Sumber: Angka Partisipasi Kasar/Murni untuk PAUD, SD, SMP dan Madrasah untuk 2016/2017, Kemendikbud, 2017

*Tabel 3-3 Angka Partisipasi Sekolah 2017 – APS berdasarkan Jenjang Sekolah dan Gender*

	Sekolah Dasar		Sekolah Menengah Pertama		Sekolah Menengah Atas	
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
Provinsi Jawa Timur	99,49	99,65	96,42	97,17	72,85	70,14
Kota Batu	100	100	98,45	98,57	82,85	84,17
Kab. Sidoarjo	99,76	100	100	97,79	88,44	81,16
Kab. Pasuruan	100	100	98,65	94,96	67,18	57,5
Kab. Probolinggo	98,23	99,19	90,69	93,19	62,96	39,16
Kab. Sumenep	99,26	100	97,87	93,4	80,74	62,68

<sup>1</sup> Sumber: Statistik Pendidikan Provinsi Jawa Timur, 2017

Sumber: Statistik Pendidikan Jawa Timur, 2017

Tabel 3-3 menggambarkan akses pendidikan berdasarkan gender. Data angka partisipasi sekolah menunjukkan akses pendidikan yang sama antara anak laki-laki dan perempuan di sekolah dasar. Namun, kesenjangan gender dalam hal akses pendidikan yang lebih tinggi terlihat di tingkat SMP dan SMA. Akses ke tingkat SMA bagi anak laki-laki secara konsisten lebih tinggi daripada anak perempuan di daerah-daerah target, kecuali Kota Batu. Sebuah studi menegaskan bahwa berdasarkan kompetensi literasi orang dewasa dan jumlah tahun sekolah, laki-laki memiliki akses lebih untuk menempuh pendidikan dibandingkan perempuan di hampir seluruh kotamadya/kabupaten di Jawa Timur (Kusreni dan Syafii, 2011). Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat telah menempatkan nilai tinggi bagi posisi laki-laki di masyarakat yang mengakibatkan kesenjangan gender di bidang pendidikan (Kusreni dan Syafii, 2011). Sementara itu, perempuan diharapkan lebih banyak membantu pekerjaan rumah tangga (Widodo, 2006; Kusreni dan Syafii, 2011). Di beberapa daerah di Jawa Timur, orang tua memiliki kecenderungan mengatur pernikahan dini bagi anak-anak perempuan mereka untuk mengurangi beban ekonomi dan tanggung jawab mereka (Kusreni dan Syafii, 2011).

Di daerah-daerah intervensi INOVASI, pernikahan usia anak juga menjadi masalah utama. Data BPS menunjukkan di tahun 2016 terdapat proporsi tinggi anak perempuan usia 10 tahun ke atas yang menikah di sebelum menginjak usia 18 tahun: 41,18% di Probolinggo, 33,87% di Sumenep, 24,26% di Pasuruan, 16,61% di Kota Batu dan 6,73% di Sidoarjo<sup>2</sup>. Data ini menjadi bukti bahwa anak-anak perempuan di daerah target INOVASI juga berisiko mengalami pernikahan usia anak.

Selanjutnya, laporan ini membahas akses pendidikan bagi orang-orang berkebutuhan khusus/penyandang disabilitas. Pemerintah Indonesia telah menyediakan pendidikan inklusif dan sekolah luar biasa untuk meningkatkan akses pendidikan bagi mereka. Terlepas dari usaha pemerintah, banyak pihak yakin bahwa mayoritas penyandang disabilitas memiliki akses pendidikan yang terbatas. Sebuah studi yang dilakukan oleh Kementerian Sosial di tahun 2010 menunjukkan bahwa 60% penyandang disabilitas di Indonesia tidak pernah bersekolah; dan 75% yang bersekolah hanya menempuh sekolah dasar (Irwanto et al., 2010). Pada tahun 2017, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan memperkirakan diantara 1,6 juta anak penyandang disabilitas di Indonesia, hanya 18% yang memiliki akses pendidikan melalui pendidikan khusus (115.000 anak) dan pendidikan inklusif (299.000 anak). Artinya, terdapat 82% anak penyandang disabilitas yang tidak memperoleh akses pendidikan.

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu provinsi dengan jumlah penyandang disabilitas tertinggi dengan usia 15 tahun ke atas (ILO dan LPEM FEB UI, 2017). Data terkini menunjukkan bahwa jumlah anak penyandang disabilitas di provinsi juga tinggi. Pada tahun 2017, Pelayanan Kesejahteraan Sosial di Jawa Timur mengidentifikasi 30.522 anak berkebutuhan khusus di provinsi dan jumlah tertinggi (3.270 anak) tinggal di kabupaten Probolinggo. Pemerintah daerah telah berupaya memperluas akses pendidikan bagi anak-anak tersebut melalui sekolah luar biasa dan mempromosikan pendidikan non-diskriminatif melalui sekolah inklusif dengan total 437 sekolah luar biasa di tahun 2017 (PDSPK Kemendikbud, 2017) dan 1.282 sekolah inklusif di tahun 2015 (JICA 2015). Terlepas dari usaha pemerintah dan keterbatasan data mengenai akses pendidikan bagi anak penyandang disabilitas, anak-anak ini dianggap rentan tersisihkan dari pengembangan pendidikan. Data Kemendikbud mengenai partisipasi anak di sekolah luar biasa dan sekolah inklusif mengindikasikan kesenjangan akses pendidikan bagi anak-anak penyandang disabilitas di Jawa Timur sebagaimana jumlah anak yang terdaftar di sekolah luar biasa dan sekolah inklusif lebih rendah dari jumlah anak penyandang disabilitas berdasarkan estimasi data Pelayanan Kesejahteraan Sosial Jawa Timur. Data Kemendikbud mengenai Statistik Pendidikan Luar Biasa tahun 2016/2017 menunjukkan terdapat 17.416 murid terdaftar di 437 sekolah luar biasa di Jawa Timur (PDSPK Kemendikbud, 2017). Data Kemendikbud mengenai sekolah inklusif di tingkat SMP tahun 2016 menunjukkan sekitar 3.250 anak penyandang disabilitas di Jawa Timur terdaftar dalam SMP inklusif.

---

<sup>2</sup> <https://jatim.bps.go.id/staticTabel/2017/06/09/465/persentase-perempuan-jawa-timur-usia-10-tahun-ke-atas-yang-kawin-di-bawah-umur-kurang-dari-17-tahun-menurut-kabupaten-kota-2009-2016-.html>. Diakses: 29 April 2019.

Selain menjabarkan permasalahan pendidikan, bab ini menyajikan kemajuan yang telah dicapai pemerintah Jawa Timur berdasarkan indikator hasil pendidikan, termasuk angka kelulusan, hasil ujian, tingkat mengulang kelas, serta kompetensi literasi.

Secara umum, kualitas hasil pembelajaran di Jawa Timur lebih tinggi dari rata-rata nasional. Angka kelulusan di tingkat sekolah dasar di atas hasil nasional selama dua periode (lihat Tabel 3-4). Rata-rata hasil Ujian Nasional (UN) Jawa Timur di seluruh tingkat pendidikan juga di atas rata-rata nasional (lihat Tabel 3-5). Meski demikian, terdapat perbedaan pada pencapaian UN di seluruh kotamadya dan kabupaten. Tabel 3-5 menunjukkan nilai rata-rata UN di seluruh tingkat di Kota Batu dan Sidoarjo secara konsisten lebih tinggi dari rata-rata provinsi dan nasional. Angka rata-rata di Pasuruan lebih tinggi daripada rata-rata nasional, tetapi lebih rendah dari rata-rata provinsi. Sementara itu, rata-rata hasil UN di Probolinggo dan Sumenep secara konsisten lebih rendah dari rata-rata provinsi maupun nasional.

*Tabel 3-4 Statistik Angka Kelulusan Sekolah Dasar di Jawa Timur*

Tahun	Angka Kelulusan	
	Provinsi	Nasional
2014/2015	99,37	99,57
2015/2016	99,52	99,7
2016/2017	99,95	99,83
2017/2018	99,9	99,78

Sumber: Statistik Persekolahan SD 2017/2018, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

*Tabel 3-5 Hasil Rata-rata Ujian Nasional di Akhir Jenjang*

	SMP	SMA - IPA	SMA - IPS	SMK
Nasional	51,10	51,00	45,69	45,21
Provinsi Jawa Timur	52,71	55,96	47,38	46,55
Kota Batu	58,23	58,90	55,38	51,19
Kab. Sidoarjo	57,16	62,13	53,03	48,74
Kab. Pasuruan	55,08	54,90	46,49	46,09
Kab. Probolinggo	45,28	48,07	40,33	41,36
Kab. Sumenep	46,24	44,12	40,28	39,86

Sumber: Neraca Pendidikan Daerah, 2018

Berdasarkan angka pengulangan kelas dan putus sekolah, Jawa Timur lebih baik dibandingkan provinsi-provinsi lainnya. Angka pengulangan kelas siswa sekolah dasar tahun 2017/2018 lebih rendah daripada rata-rata nasional (0,94 dibandingkan dengan 1,44). Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep memiliki jumlah pengulang kelas yang lebih tinggi dibandingkan Batu dan Sidoarjo<sup>3</sup>. Angka pengulangan kelas yang tinggi tampak jelas pada siswa Kelas Satu sampai Kelas Tiga. Hal ini mengindikasikan perlunya peningkatan kualitas pendidikan di kelas awal. Angka putus sekolah di sekolah dasar juga sedikit lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional (0,07 dibandingkan dengan 0,13). Jumlah siswa pengulang kelas dan putus sekolah secara konsisten lebih tinggi bagi anak laki-laki dibandingkan anak perempuan. Semakin banyak yang berasumsi bahwa karakteristik perempuan yang lebih tekun dan disiplin membuat performa mereka lebih baik daripada anak laki-laki. Sebuah studi mengungkap beberapa faktor yang menyebabkan anak-anak mengulang kelas atau putus sekolah: (1) kurangnya dukungan orang tua terhadap pendidikan anak di rumah, (2) sikap orang tua yang lebih memilih anak bekerja untuk mencari uang dibandingkan mengejar pendidikan yang lebih tinggi,

<sup>3</sup> Kemendikbud, NIEP. Tersedia daring: <http://jendela.data.kemdikbud.go.id/jendela/index.php/chome/dashboard/> Diakses 5 Februari 2019.

(3) praktik umum di masyarakat dimana orang-orang lebih memilih bekerja dibandingkan sekolah (Kusreni dan Syafii, 2011).

*Tabel 3-6. Statistik Pengulang Kelas, Tingkat Pengulangan Kelas dan Angka Putus Sekolah berdasarkan Tingkatan Kelas di Sekolah Dasar di Jawa Timur, 2017/2018*

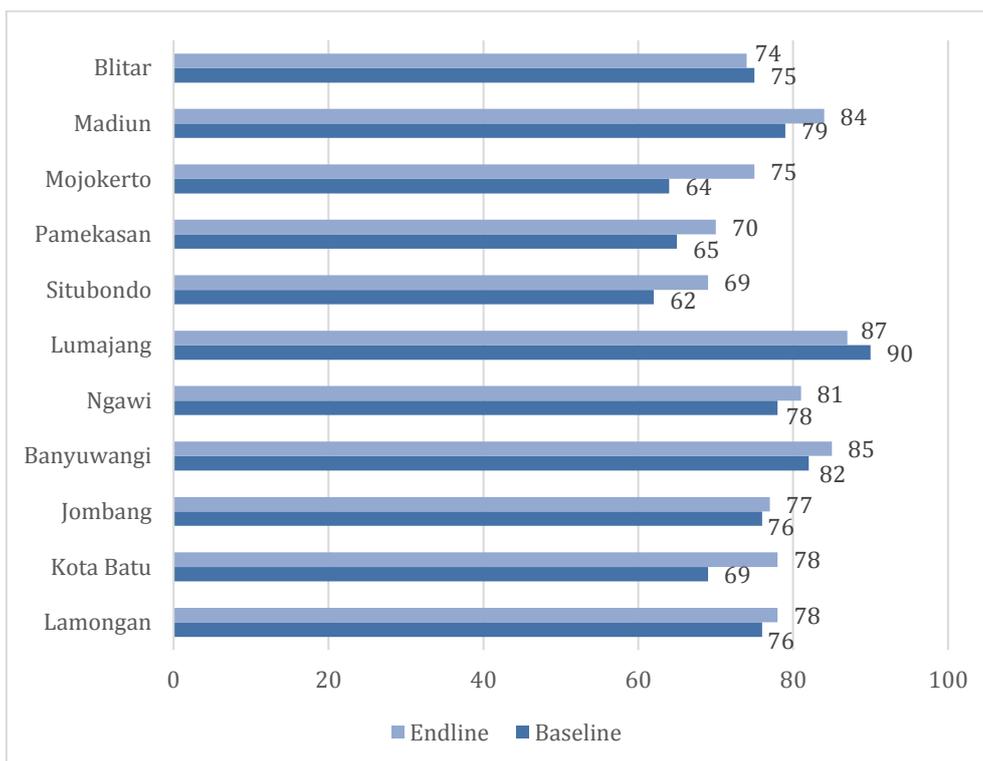
Kelas	Siswa berdasarkan gender		Jumlah pengulang kelas berdasarkan tipe sekolah		Jumlah pengulang kelas berdasarkan gender		Total pengulang kelas	Tingkat Pengulangan		Angka Putus Sekolah	
	Anak laki-laki	Anak perempuan	Negeri	Swasta	Anak laki-laki	Anak perempuan		Provinsi	Nasional	Provinsi	Nasional
I	244.889	222.949	12.806	675	8.778	4.703	13.481	2,82	3,73	0,13	0,15
II	245.313	225.571	4.984	240	3.691	1.533	5.224	1,1	1,76	0,05	0,1
III	245.621	226.749	3.553	259	2.732	1.080	3.812	0,8	1,43	0,04	0,09
IV	246.965	227.655	2.273	190	1.741	722	2.463	0,51	0,94	0,05	0,09
V	251.571	232.599	1.709	220	1.278	642	1.929	0,41	0,71	0,05	0,11
VI	243.690	225.361	59	3	36	26	62	0,01	0,04	0,1	0,23

Sumber: Statistik Persekolahan SD 2017/2018, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Menggarisbawahi pentingnya keterampilan literasi bagi anak-anak untuk mengembangkan keterampilan dan pengetahuan mereka dengan membaca dan belajar di sekolah, laporan ini juga membahas keterampilan literasi di antara siswa kelas awal di Jawa Timur. Untuk memahami sebuah bacaan, “anak-anak harus membaca antara 45-60 kata per menit” (ACDP, 2014, p. 3). Temuan sebuah studi yang dilakukan oleh PRIORITAS, program USAID, mengungkapkan bahwa keterampilan literasi di beberapa kabupaten di Jawa Timur adalah di atas 60 kata per menit<sup>4</sup> (lihat Gambar 3-1). Studi ini juga mengungkapkan bahwa 80% siswa di sekolah-sekolah mitra mampu membaca setidaknya 51 kata per menit secara tepat dengan pemahaman yang kuat. Terlepas dari hasil tersebut, kompetensi membaca di Jawa Timur masih rendah. Studi PRIORITAS juga mengungkapkan bahwa sekitar 20% siswa yang mampu membaca setidaknya 51 kata per menit secara tepat memiliki pemahaman yang lemah. Studi ini juga menemukan masih adanya kesenjangan kompetensi literasi berdasarkan karakteristik demografis, termasuk gender dan lokasi. Hasil anak perempuan lebih baik daripada anak laki-laki dan hasil siswa dari daerah perkotaan lebih baik daripada pedesaan. Penilaian kemampuan membaca siswa kelas awal (EGRA) yang dilakukan oleh PRIORITAS juga menemukan perbedaan kompetensi siswa pada aspek kelancaran membaca lisan (ORF) di seluruh kabupaten.

<sup>4</sup> USAID *Prioritizing Reform, Innovation, and Opportunities for Reaching Indonesia's Teachers, Administrators, and Students* (USAID PRIORITAS) Laporan Monitoring Endline, Volume 3: Penilaian Membaca Kelas Awal — Seberapa Baik Anak-anak Membaca di Kabupaten-kabupaten USAID PRIORITAS (Cohorts 1, 2, dan 3)

Gambar 3-1 Kelancaran Membaca Lisan berdasarkan Kabupaten



Sumber: USAID *Prioritizing Reform, Innovation, and Opportunities for Reaching Indonesia's Teachers, Administrators, and Students* (USAID PRIORITAS) Laporan Monitoring Endline, Volume 3: Penilaian Membaca Kelas Awal — Seberapa Baik Anak-anak Membaca di Kabupaten-kabupaten USAID PRIORITAS (Cohorts 1, 2, dan 3)

### 3.2 INPUT PENDIDIKAN

Sistem pendidikan di Indonesia terdiri dari dua sistem, yaitu sekolah reguler di bawah yurisdiksi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) dan Sekolah Islam/Madrasah di bawah Kementerian Agama (Kemenag). Madrasah merupakan pendidikan Islam dari sekolah dasar hingga sekolah menengah atas. Meski demikian, kedua tipe sekolah menerapkan Kurikulum Pendidikan Nasional, sebagaimana ditetapkan oleh Kemendikbud. Selain itu, Madrasah juga mencakup mata pelajaran khusus yang berkaitan dengan Islam sebagaimana ditetapkan oleh Kemenag.

Jawa Timur merupakan daerah dengan latar belakang kebudayaan Islam yang kuat yang membentuk pendidikan di provinsi ini. Jumlah Madrasah di Jawa Timur merupakan yang terbanyak diantara provinsi-provinsi lainnya. Dari 38.297 institusi pendidikan dari jenjang SD hingga SMA di Jawa Timur, 67 persen merupakan sekolah reguler dan 33 persen merupakan Madrasah; dan dari total 7.266.953 siswa SD hingga SMA, 75% terdaftar di sekolah reguler dan 25% di Madrasah (Kemendikbud, 2017). Proporsi Madrasah lebih tinggi di Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep dibandingkan dengan Sidoarjo dan Batu (lihat Tabel 3-7). Ini mencerminkan pentingnya peran Madrasah dalam penyampaian layanan pendidikan di Jawa Timur, khususnya bagi penduduk di daerah terpencil/pelosok, keluarga berpenghasilan rendah, serta keluarga dengan yang sangat memperhatikan unsur Islam dalam sistem pendidikan. Oleh karena itu, studi ini akan menyajikan situasi input pendidikan di Jawa Timur di kedua sistem.

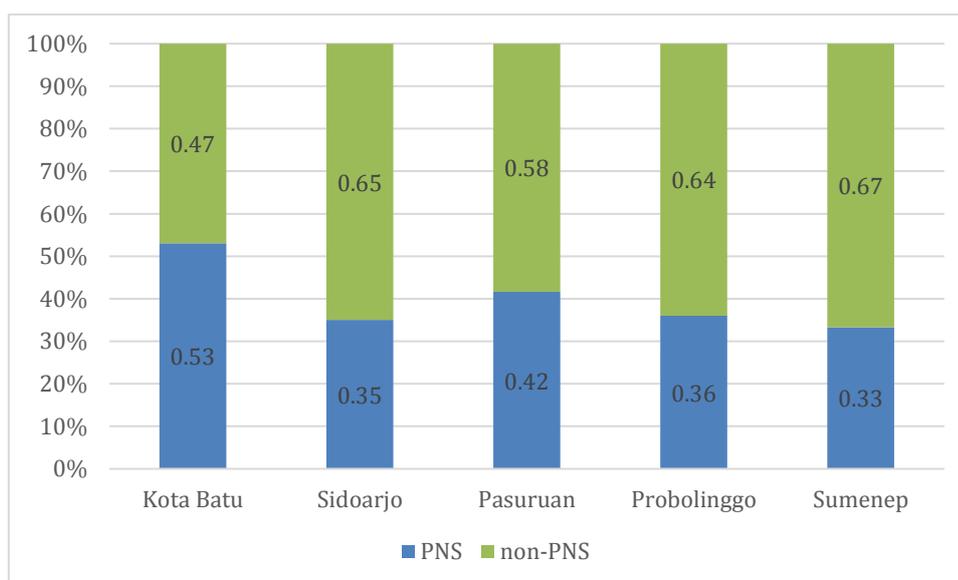
Tabel 3-7 Jumlah sekolah (Satuan Pendidikan) 2018

	Sekolah Dasar			Sekolah Menengah Pertama			Sekolah Menengah Atas		
	SD	MI	Total SD/MI	SMP	MTs	Total SMP/M Ts	SMA	MA	Total SMA/M A
Provinsi Jawa Timur	19292	7345	26637	4721	3627	8348	1543	1769	3312
Kota Batu	76	14	90	27	5	32	12	3	15
Kab. Sidoarjo	574	234	808	176	66	242	70	40	110
Kab. Pasuruan	714	306	1020	148	176	324	43	84	127
Kab. Probolinggo	633	404	1037	213	190	403	77	97	174
Kab. Sumenep	655	549	1204	188	323	511	84	154	238

Sumber: Jumlah Data Satuan Pendidikan (Sekolah) Provinsi Jawa Timur. Sumber daya tersedia daring di <http://referensi.data.kemdikbud.go.id><sup>5</sup>

Sistem pendidikan di Jawa Timur sangat mengandalkan Guru Tidak Tetap sebagai implikasi dari moratorium perekrutan PNS baru yang telah berlaku berjalan sejak tahun 2015. Moratorium, bersama dengan waktu pensiun guru PNS yang terjadi setiap tahunnya, telah mempengaruhi pasokan guru PNS di Jawa Timur. Meskipun jumlah guru tetap masih rendah, rasio guru-murid di daerah-daerah target menunjukkan bahwa total jumlah guru (baik tetap maupun tidak tetap) mencukupi untuk dilakukannya layanan pendidikan. Berdasarkan rasio guru-murid dan kelas-murid, pemerintah provinsi dan kabupaten telah memenuhi standar minimum layanan pendidikan nasional sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Kemendikbud No. 24 tahun 2007 untuk menyediakan lingkungan belajar yang kondusif. Namun, perbedaan status kerja mengakibatkan perbedaan tunjangan antara guru tetap dan tidak tetap. Guru tidak tetap (GTT) dipekerjakan berdasarkan Surat Keputusan kepala sekolah atau pemerintah daerah. Gaji GTT dibayarkan dari APBD atau Dana BOS, yang biasanya lebih rendah dari gaji yang diterima oleh guru PNS atau guru tetap. Menurut EMIS 2007, mayoritas guru di Madrasah negeri merupakan guru pemda. Rasio guru-murid juga memenuhi indikator Standar Nasional Pendidikan.

Gambar 3-2 Proporsi Guru di Sekolah Reguler berdasarkan Status Kerja



Sumber: Neraca Pendidikan Daerah (Local Education Balance Sheet), 2018

<sup>5</sup> <http://referensi.data.kemdikbud.go.id/index11.php>. Diakses 14 Januari 2019

Tabel 3-8 Rasio Pendidikan Sekolah Reguler 2018

	Sekolah Dasar			Sekolah Menengah Pertama			Sekolah Menengah Atas		
	Guru: Murid	Kelas: Murid	Ruang: Kelas	Guru: Murid	Kelas: Murid	Ruang: Kelas	Guru: Murid	Kelas: Murid	Ruang: Kelas
Provinsi Jawa Timur	17	10	2	17	14	2	17	15	2
Kota Batu	19	24	1	17	28	1	15	29	0,9
Kab. Sidoarjo	20	14	2,2	22	16	1,9	20	16	2
Kab. Pasuruan	20	12	2,1	18	15	2	17	15	2,1
Kab. Probolinggo	17	9	2	15	13	2	16	13	2,3
Kab. Sumenep	10	14	1	10	23	1	12	26	1,1

Sumber: Neraca Pendidikan Daerah , 2018

Tabel 3-9 Rasio Pendidikan MI 2017

	Guru	Murid	Rasio Guru - Murid
Provinsi Jawa Timur	82898	930617	11,23
Kota Batu	216	3599	16,66
Sidoarjo	3094	52424	16,94
Pasuruan	3046	32123	10,55
Probolinggo	4274	36668	8,58
Sumenep	6421	44593	6,94

Sumber: Sistem Informasi Manajemen Pendidikan (EMIS), 2017

Rata-rata sekolah reguler dan Madrasah di Jawa Timur telah didukung dengan kualitas guru yang baik dibandingkan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Lebih dari 92 persen guru di sekolah reguler mulai dari SD hingga SMA, SMK dan SLB memiliki kualifikasi guru sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru, yang mengatur bahwa kualifikasi minimum guru di Indonesia adalah lulus program 4-tahun pendidikan tinggi atau diploma. Tabel 3-10 menunjukkan kualifikasi guru di sekolah reguler di Jawa Timur, khususnya di daerah-daerah target. Proporsi guru dari PAUD hingga SMA, yang memiliki kualifikasi di Kota Batu dan kabupaten Sidoarjo secara konsisten lebih tinggi dibandingkan rata-rata provinsi. Persentase guru di kabupaten Probolinggo dan Sumenep justru sebaliknya. Di sekolah Madrasah, proporsi guru yang memenuhi kualifikasi minimum guru adalah rata-rata 83 persen, yakni lebih rendah dari sekolah reguler (Tabel 3-11).

Tabel 3-10. Persentase Guru berdasarkan Kualifikasi dan Status Sertifikasi 2018 di Sekolah Reguler

	PAUD		SD		SMP		SMA		SMK		SLB	
	≥D4	Tersertifikasi										
Provinsi Jawa Timur	77,9	36	93,5	49,1	95,4	58,6	97,7	55,1	95,5	38,5	92,4	44,8
Kota Batu	85,3	52,3	93,1	58,5	96,5	60,1	98,1	61,2	92,7	45,6	88,9	27,8
Kab. Sidoarjo	86,5	43,2	96,8	48,5	97,4	58,5	97,9	55,6	96,6	41,4	89,6	53,1

Kab. Pasuruan	68,6	22,5	92	48,6	95,5	57,1	96,9	45,8	95	36,6	94,1	42,6
Kab. Probolinggo	65,2	26,7	90,8	42	90,2	36,8	94,5	34,3	92,6	16,9	95,1	48,8
Kab. Sumenep	64,9	25,1	84,5	37,7	90,1	29,9	96,1	27,9	91,8	13,8	78,8	9,1

Sumber: Neraca Pendidikan Daerah (Local Education Balance Sheet), 2018

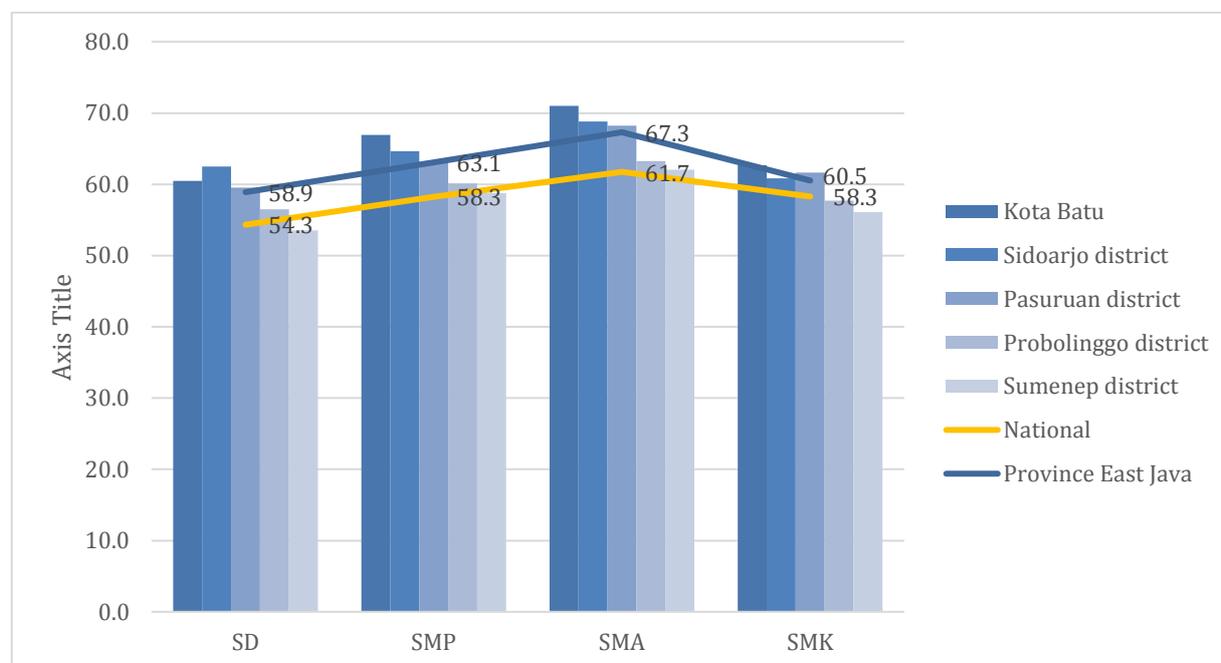
Tabel 3-11 Persentase Guru berdasarkan Kualifikasi dan Status Sertifikasi 2018 di Madrasah untuk Seluruh Jenjang Pendidikan (MI, MT, MA)

	Guru PNS		Kualifikasi ( $\geq D4$ )		Guru Tersertifikasi	
	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta
Provinsi Jawa Timur	70,2	5,4	87,5	78,9	64,0	41,8
Kota Batu	-	9,7	-	81,9	-	31,5
Sidoarjo	84,2	3,8	80,7	87,8	66,7	50,9
Pasuruan	97,3	6,5	100,0	76,3	93,2	36,0
Probolinggo	64,6	4,4	79,2	64,3	70,8	34,2
Sumenep	70,4	3,5	96,3	63,5	61,1	24,5

Sumber: EMIS 2017

Selanjutnya, Gambar 3-3 menunjukkan rata-rata hasil Ujian Kompetensi Guru (UKG), di mana performa guru-guru di Jawa Timur lebih baik dari provinsi-provinsi lainnya. Hasil UKG menunjukkan bahwa rata-rata guru di Jawa Timur telah memiliki kompetensi dasar yang baik terkait mata pelajaran yang diajar dan pedagogi. Meski demikian, Gambar tersebut juga menunjukkan perbedaan hasil UKG antardaerah target. Guru-guru di Batu, Sidoarjo dan Pasuruan memiliki kompetensi dasar yang lebih tinggi dibandingkan guru-guru di Probolinggo dan Sumenep. Perbedaan kualifikasi dan hasil UKG para guru di Probolinggo dan Sumenep memberikan petunjuk mengapa hasil pendidikan di kedua kabupaten tersebut lebih rendah daripada Batu, Sidoarjo dan Pasuruan.

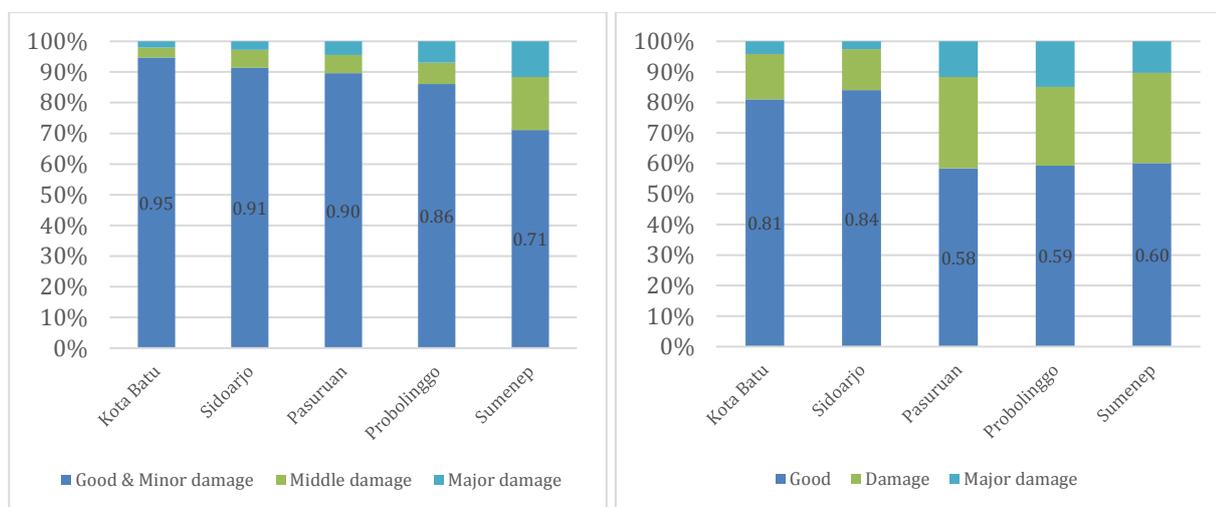
Gambar 3-3 Rata-rata Hasil Ujian Kompetensi Guru 2016



Sumber: Neraca Pendidikan Daerah, 2017

Terlepas dari cukupnya jumlah guru yang memenuhi kualifikasi, ketersediaan dan kualitas perpustakaan yang baik merupakan hal penting untuk mendukung proses belajar di sekolah, khususnya untuk meningkatkan budaya membaca diantara para murid. **Error! Reference source not found.** menunjukkan bagaimana situasi terbaru prasarana dan perpustakaan sekolah di daerah-daerah target INOVASI. Gambar tersebut mengilustrasikan bahwa kondisi ruang kelas di sekolah reguler jauh lebih baik dibandingkan Madrasah. Gambar juga menunjukkan perbedaan kondisi prasarana antarkabupaten. Kondisi ruang kelas di Batu, Sidoarjo dan Pasuruan memiliki kualitas yang baik untuk mendukung proses pendidikan dibandingkan dengan Probolinggo dan Sumenep. Kemendikbud mengidentifikasi diantara 12.054 SD reguler di Jawa Timur, hanya 62,4 persen yang memiliki perpustakaan dengan kondisi yang berbeda-beda sebagaimana disajikan dalam **Error! Reference source not found.**. Ini berarti sekitar 38 persen sekolah reguler tidak memiliki perpustakaan. Kondisi perpustakaan di Madrasah juga berbeda-beda (**Error! Reference source not found.**). Dengan menggunakan klasifikasi yang berbeda dari sekolah reguler, 42 persen perpustakaan di Madrasah memiliki kualitas baik sementara selebihnya dalam kondisi buruk.

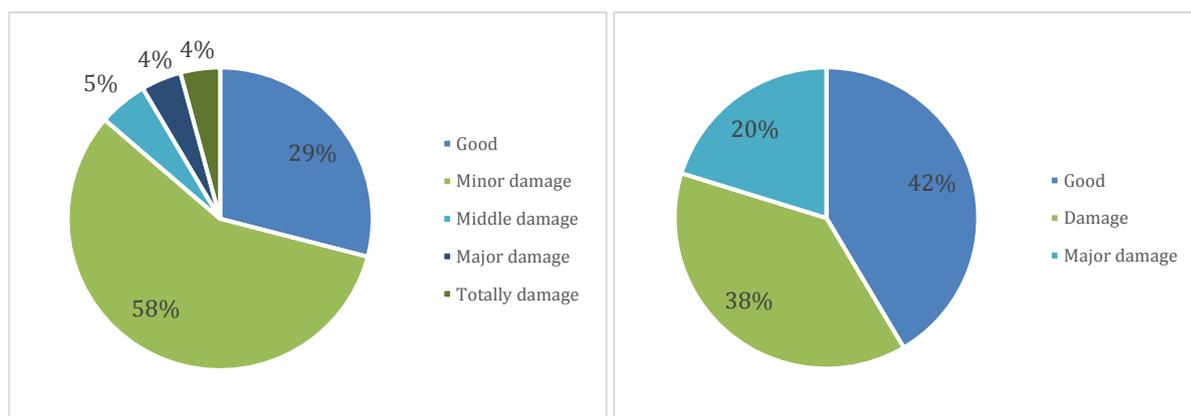
**Error! Reference source not found. Kondisi Ruang Kelas di Sekolah Reguler dan MI**



Sumber: (1) Neraca Pendidikan Daerah, 2018. (2) EMIS

[http://emispendis.kemendikbud.go.id/emis2016v1/index.php?ipage=ajRIRkJsHFMelFXaXFmQm84V1NBUkRxcTBnaFibW1Wdm9IYjBiUm-poST0=&tahun\\_aktif=1516](http://emispendis.kemendikbud.go.id/emis2016v1/index.php?ipage=ajRIRkJsHFMelFXaXFmQm84V1NBUkRxcTBnaFibW1Wdm9IYjBiUm-poST0=&tahun_aktif=1516) diakses: 3 Februari 2019

**Error! Reference source not found. Kondisi Perpustakaan di SD Reguler dan MI**



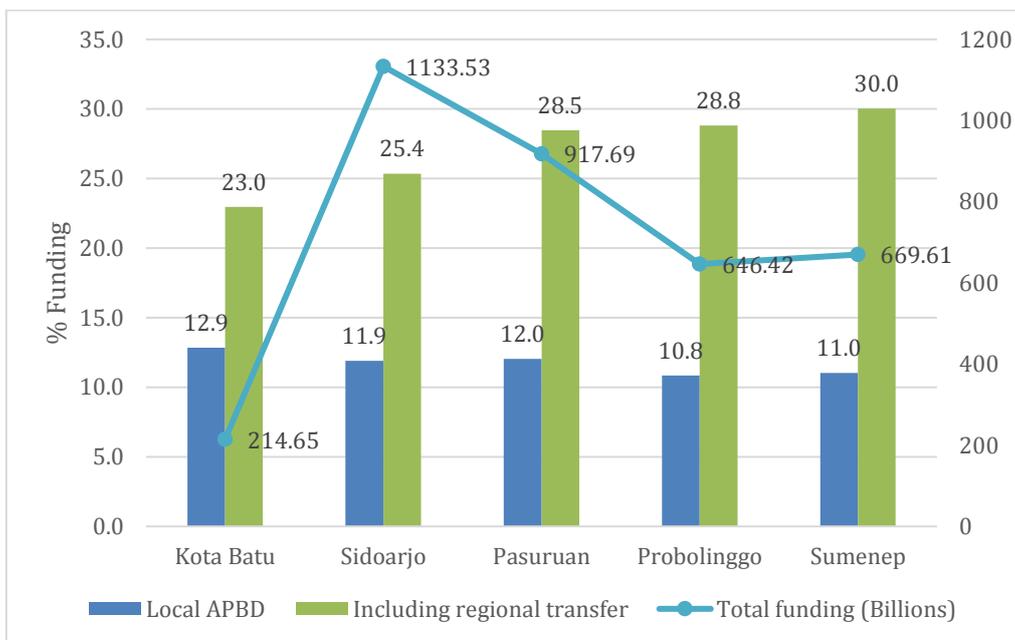
Sumber: (1) Statistik Persekolahan SD 2017/2018, Kemendikbud. (2) EMIS:

<http://emispendis.kemendikbud.go.id/emis2016v1/index.php?ipage=b0xJTEVIL2hCYjhKOGhYNFUzZUREZz09> Diakses: 3 Februari 2019.

Dalam hal dana pendidikan, Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional menetapkan bahwa pemerintah mengalokasikan 20% anggaran

pembangunan untuk pendidikan. Secara umum, provinsi Jawa Timur dan pemerintah daerah di lima kabupaten di Jawa Timur telah mematuhi peraturan ini. **Error! Reference source not found.** menunjukkan kondisi dana pendidikan di Jawa Timur. Dalam hal proporsi anggaran untuk pendidikan, Sumenep mengalokasikan sejumlah besar pengeluarannya (30% termasuk transfer regional) untuk pendidikan dibandingkan untuk bidang lain. Namun, dalam hal total pengeluaran pendidikan pemerintah Sidoarjo, dengan jumlah sekolah yang lebih sedikit, mengeluarkan anggaran lebih besar (IDR 1.133,53 miliar) dibandingkan dengan Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep. Data menunjukkan bahwa total pengeluaran pendidikan ditentukan oleh kapasitas fiskal tiap pemerintah daerah.

**Error! Reference source not found. Pembiayaan Pendidikan 2018**



Sumber: Neraca Pendidikan Daerah, 2018

Bab ini secara jelas menyajikan variasi performa pengembangan pendidikan di kotamadya dan kabupaten di Jawa Timur, khususnya Kota Batu, kabupaten Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep. Batu dan Sidoarjo jelas menunjukkan performa yang lebih baik berdasarkan HDI dan hasil pendidikan dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lainnya. Hal serupa juga ditemukan dalam hal sistem pendidikan di kedua daerah tersebut yang didukung oleh kualitas guru yang lebih baik, sarana dan prasarana, serta proporsi alokasi anggaran pendidikan yang memadai. Bab selanjutnya akan menguraikan permasalahan dan tantangan sistem pendidikan di daerah-daerah target berdasarkan persepsi pemangku kepentingan lokal, yang mempengaruhi variasi performa pendidikan di Batu, Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep.

## 4. TEMUAN

Bab ini menyajikan perspektif pemangku kepentingan lokal tentang kualitas pendidikan, masalah saat ini dan tantangan pendidikan dasar yang memengaruhi kualitas hasil pembelajaran di SD di Jawa Timur, terutama di Kota Batu, Kabupaten Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep. Bab ini juga menjelaskan masalah-masalah prioritas intervensi untuk meningkatkan kualitas pendidikan dasar berdasarkan perspektif pemangku kepentingan lokal. Bab ini menyajikan langkah strategis saat ini dari pemangku kepentingan lokal yang diambil untuk mengatasi masalah pendidikan dasar, dan bagaimana hal itu telah diimplementasikan, bersama dengan arah masa depan untuk meningkatkan hasil pembelajaran pendidikan di Jawa Timur sesuai dengan harapan para pemangku kepentingan. Bab ini juga menyajikan situasi terkini dari Kelompok Kerja Guru (KKG) dan musrenbang

## 4.1 PERSEPSI PEMANGKU KEPENTINGAN TENTANG KUALITAS PENDIDIKAN

### 4.1.1 Definisi kualitas pendidikan

Secara umum, mayoritas pemangku kepentingan mendefinisikan kualitas pendidikan berdasarkan kualitas hasil pendidikan, mencakup kompetensi lulusan dalam pengetahuan dan keterampilan, serta pengembangan karakter yang mulia. Para pemangku kepentingan mendefinisikan karakter yang mulia berdasarkan nilai-nilai Islam. Persepsi tersebut menunjukkan nilai Islam yang kuat di Jawa Timur, khususnya di Pasuruan. Tidak ada definisi yang jelas tentang kualitas pendidikan antara pemangku kepentingan di sekolah reguler dan madrasah. Definisi kualitas pendidikan mengacu pada hasil Pendidikan Nasional di Indonesia seperti yang diharapkan melalui Kurikulum 2013 (K13). Beberapa pemangku kepentingan juga merasakan bahwa kualitas pendidikan dapat dilihat dari sejauh mana lulusan diterima di pasar kerja atau bahkan menciptakan peluang kerja seperti menjadi pengusaha. Lebih lanjut, beberapa pihak menganggap bahwa hasil ujian nasional mewakili kualitas pendidikan. Berkaitan dengan fokus intervensi INOVASI, hanya dua peserta (guru dan kepala sekolah), yang menyebutkan bahwa kualitas pendidikan dapat dilihat dari kompetensi literasi dan numerasi murid pada kelas pertama hingga ketiga. Informasi ini menunjukkan kesadaran yang rendah mengenai pentingnya indikator literasi dan numerasi, khususnya di kelas awal, untuk mengevaluasi kualitas output/hasil pendidikan.

*“(Kualitas) pendidikan akan menghasilkan murid dengan sikap mulia: disiplin, bertanggung jawab, jujur, dan toleran. Kemudian matang secara emosional, spiritualitas yang baik, serta pengetahuan yang baik. Kami berharap murid juga dapat berkolaborasi dan berkomunikasi, (mengembangkan) pemikiran kritis, kreatif dan inovatif.”(Pejabat pemerintah, Laki-laki, Sidoarjo).*

*“Kami dapat mengatakan suatu SD memiliki kualitas tinggi jika ... pertama, mampu mengembangkan sikap mulia pada anak-anak ... kedua, mengembangkan kompetensi dasar. Ada enam kompetensi dasar yang harus dicapai. Jika anak-anak memiliki kompetensi literasi, mereka akan dapat berkomunikasi, memiliki pemahaman yang baik, kemudian mampu berpikir kritis dan berkreasi.”(Kepala Sekolah SD, Perempuan, Sidoarjo).*

Semua pemangku kepentingan sepakat bahwa input dan proses pendidikan, termasuk kualitas guru, sarana dan prasarana yang baik, dana pendidikan yang memadai, kesiapan murid untuk belajar, dukungan orang tua, serta partisipasi masyarakat dan sektor swasta akan menentukan kualitas output/hasil pendidikan. Faktor-faktor tersebut sesuai dengan delapan indikator minimum pemberian layanan Standar Nasional Pendidikan (SNP) yang diperkenalkan oleh pemerintah Indonesia dalam Peraturan No. 19 tahun 2005, memberikan dasar dan kriteria untuk sistem pendidikan nasional di Indonesia. Delapan gugus SNP mencakup: a) standar isi pendidikan; (b) standar proses pendidikan; (c) standar kompetensi lulusan; (d) standar guru dan tenaga kependidikan lainnya; (e) sarana dan prasarana; (f) standar manajemen pendidikan; (g) standar pembiayaan pendidikan; dan (h) standar evaluasi pendidikan. Semua pemangku kepentingan telah memberikan penekanan kuat pada peran guru untuk memastikan kualitas pendidikan melalui proses pembelajaran di sekolah dan menjadi panutan. Kualifikasi guru, kompetensi pedagogis, dan kreativitas dianggap sebagai aspek penting yang menghasilkan kualitas output/hasil pendidikan yang baik.

### 4.1.2 Persepsi tentang kualitas pendidikan di Jawa Timur

Studi ini menemukan kualitas pendidikan yang berbeda di lintas kota dan kabupaten di Jawa Timur sesuai dengan persepsi pemangku kepentingan. Di tingkat provinsi, mayoritas pemangku kepentingan menganggap kualitas pendidikan di Jawa Timur lebih baik daripada rata-rata nasional. Namun, mereka menggarisbawahi bahwa perbedaan kualitas pendidikan memang terjadi di provinsi tersebut. Persepsi tersebut sesuai dengan situasi pendidikan di Jawa Timur sebagaimana disajikan pada Bab 3. Persepsi pemangku kepentingan provinsi juga didukung oleh persepsi pemangku kepentingan lokal tentang kualitas pendidikan di daerah

mereka, yang mengklasifikasikan kinerja pendidikan di daerah target ke dalam kategori kinerja bagus (prestasi tinggi), menengah dan rendah.

Para pemangku kepentingan di Sidoarjo berpendapat bahwa kualitas pendidikan di kabupaten ini lebih baik dibandingkan dengan daerah lain di Jawa Timur. Baik murid maupun guru dari kabupaten sering menang dalam banyak kompetisi di tingkat provinsi dan bahkan nasional. Pendapat tersebut selaras dengan hasil pendidikan dari Sidoarjo sebagaimana disajikan pada Bab 3. Namun, perbedaan kualitas pendidikan antara sekolah-sekolah di daerah perkotaan dan pedesaan karena aksesibilitas, fasilitas sekolah, dan kualitas guru menjadi perhatian pemangku kepentingan lokal di Sidoarjo.

Demikian pula, informan Kota Batu mengakui bahwa kualitas pendidikan di kotamadya berada pada tingkat yang bagus karena hasil pendidikan memenuhi rata-rata provinsi dan nasional, terutama dalam hal ujian akhir. Guru dan murid juga memiliki prestasi yang baik di banyak kompetisi. Namun, perwakilan dari pendidikan madrasah menyoroti perbedaan kualitas antara sekolah reguler dan madrasah di Kota Batu. Ada yang berpendapat bahwa kualitas pendidikan di madrasah belum memenuhi rata-rata kualitas pendidikan provinsi Jawa Timur.

Para pemangku kepentingan di Pasuruan menganggap kualitas pendidikan kabupaten berada dalam kategori menengah, tetapi masih lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata provinsi atau kabupaten lainnya. Para pemangku kepentingan menunjukkan kualitas pendidikan yang berbeda antara Pasuruan Timur dan Barat yang telah dicoba untuk diatasi oleh pemerintah daerah. Di Probolinggo, para pemangku kepentingan mengklasifikasikan kualitas pendidikan kabupaten di tingkat rendah dan di bawah rata-rata nasional. Salah satu pemangku kepentingan menginformasikan bahwa hasil pemetaan pencapaian menuju indikator Standar Nasional Pendidikan Probolinggo menunjukkan rendahnya kualitas guru dan staf non-pengajar. Berbeda dari dua kabupaten, mayoritas pemangku kepentingan di Sumenep cenderung memberikan pendapat normatif mengenai kualitas pendidikan kabupaten tersebut. Mereka menyatakan bahwa kabupaten tersebut memiliki kualitas pendidikan yang cukup dan pemerintah telah berusaha untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Sementara itu pemangku kepentingan lainnya menganggap kualitas pendidikan di Sumenep berada pada tingkat rendah. Seorang informan menyatakan bahwa baik sekolah negeri maupun madrasah memiliki kualitas yang rendah. Temuan di Sumenep menunjukkan perspektif dan tingkat kesadaran yang berbeda di antara para pemangku kepentingan lokal tentang masalah pendidikan di daerah.

Selanjutnya, hasil wawancara menunjukkan implikasi dari pemberian layanan pendidikan yurisdiksi yang berbeda antara pemerintah provinsi dan daerah dalam hal sudut pandang mereka tentang kualitas pendidikan dari SD sampai sekolah menengah. Pemangku kepentingan di tingkat provinsi cenderung merujuk informasi mereka untuk menggambarkan kualitas pendidikan yang lebih tinggi (SMA/SMK), yang berada di bawah yurisdiksi provinsi. Dari segi akses dan kualitas, mereka menganggap pendidikan yang lebih tinggi di Jawa Timur cukup rendah. Banyak lulusan sekolah kejuruan (SMK) kurang kompetitif di pasar kerja, yang menjadi perhatian pemangku kepentingan provinsi.

## **4.2 PERMASALAHAN DAN TANTANGAN PENDIDIKAN DI JAWA TIMUR**

Menurut pemahaman pemangku kepentingan lokal, kualitas pendidikan di Jawa Timur berbeda-beda di lintas kota/kabupaten. Mereka juga menggarisbawahi perbedaan pendidikan antara kota dan desa, sekolah negeri dan madrasah. Meskipun rata-rata indikator pengembangan pendidikan di Jawa Timur lebih tinggi dari provinsi lain, peningkatan pendidikan akan menjadi stagnan jika kesenjangan kualitas pendidikan di wilayah provinsi tidak diatasi. Bagian berikut akan membahas beberapa masalah dan tantangan yang dirasakan terkait dengan disparitas pendidikan di Jawa Timur, khususnya di Batu, Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep.

## 4.2.1 Perbedaan Kompetensi dalam Literasi dan Numerasi

Sebagian besar pemangku kepentingan tidak menyebutkan literasi dan numerasi sebagai permasalahan di sekolah dasar sampai pewawancara mengajukan pertanyaan ini. Studi ini menemukan bahwa pemangku kepentingan lokal melihat masalah dalam literasi dan numerasi pada tingkat yang berbeda.

Di Sidoarjo dan Batu, pemangku kepentingan lokal melihat bahwa kompetensi literasi anak-anak di daerah berada pada tingkat yang bagus, terutama di antara anak-anak yang tinggal di daerah perkotaan. Namun, anak-anak yang tinggal di daerah pedesaan di Sidoarjo dan pinggiran kota di Batu masih mengalami kesulitan membaca. Di Sidoarjo, tingkat pemahaman membaca yang rendah di kalangan murid di SD menjadi perhatian para pemangku kepentingan lokal. Mereka mendapati masalah, yaitu rendahnya pemahaman dalam bahan bacaan meskipun anak-anak dapat membaca dengan lancar. Masalah pemahaman bacaan ini sesuai dengan laporan evaluasi PRIORITAS mengenai masalah literasi di Jawa Timur, termasuk di Sidoarjo dan Batu yang merupakan bagian dari daerah target PRIORITAS (lihat Bab 3). Selain itu, mereka menilai tingkat literasi masyarakat di Sidoarjo belum mengarah pada peningkatan budaya baca di masyarakat.

*“Di gugus sekolah saya, ada satu sekolah di mana banyak murid tidak bisa membaca karena tidak ada PAUD/TK di daerah itu. SD ini terletak di daerah terpencil. Itu adalah area tambak ikan. Anak-anak di daerah tersebut didaftarkan langsung ke SD tanpa persiapan dalam kompetensi membaca. Jadi mereka mengalami kesulitan membaca dan bahkan kurang minat untuk membaca, ditambah lagi dengan dukungan yang rendah dari orang tua untuk menyediakan buku bacaan.”(Peserta FGD, Laki-laki, Sidoarjo)*

Pemangku kepentingan lokal di Pasuruan menganggap literasi bukanlah masalah besar di wilayah barat, tetapi literasi yang rendah terjadi di wilayah timur dan daerah pedesaan lainnya. Menurut informan, orang tua di wilayah timur ditandai dengan tingkat pendidikan yang rendah dan status ekonomi yang membatasi kemampuan orang tua untuk mendukung pendidikan anak-anak seperti mendaftarkan anak-anak di PAUD/TK, menyediakan bahan bacaan dan membantu anak-anak belajar di rumah. Terlebih, anak-anak suku Madura di wilayah timur menggunakan bahasa ibu dan bukan Bahasa Indonesia dan hal ini menciptakan tantangan tersendiri dalam pembelajaran di kelas, terutama di kelas awal. Akses yang sulit ke lembaga PAUD/TK di daerah pedesaan membuat anak-anak menjadi tidak bisa mengenyam pendidikan di PAUD/TK yang berdampak secara jangka panjang pada kemampuan anak untuk mengembangkan kompetensi literasi di SD. Ada perbedaan dalam ketersediaan dan kualitas perpustakaan karena kendala anggaran daerah dalam meningkatkan sarana dan prasarana, terutama perpustakaan. Situasi ini terjadi di sekolah negeri dan madrasah. Selain itu, sekolah tidak memiliki staf khusus, yaitu pustakawan untuk mengelola dan membantu murid dalam menggunakan fasilitas perpustakaan. Meskipun terdapat jurusan untuk pustakawan di Universitas Terbuka di Pasuruan, kepala sekolah tidak dapat merekrut lulusan karena kurangnya dana untuk mendukung program perpustakaan di sekolah.

Di Probolinggo dan Sumenep, tingkat literasi yang rendah di kalangan murid merupakan hal yang lazim di daerah tersebut. Pemangku kepentingan lokal memandang bahwa tingkat literasi dan numerasi di Probolinggo dianggap di bawah rata-rata provinsi. Tingkat tinggal kelas yang tinggi di kelas awal di SD dan minat baca yang rendah menunjukkan adanya masalah literasi di daerah tersebut. Demikian pula, informan di Sumenep menyebutkan bahwa survei terbaru dengan INOVASI menemukan bahwa hampir 50 persen murid tidak dapat membaca dengan lancar. Informan di Probolinggo menyebutkan beberapa tantangan untuk meningkatkan kemampuan literasi di daerah tersebut, yang mencakup masalah fasilitas dan staf. Pemerintah telah mencoba membangun atau merenovasi perpustakaan untuk mendukung literasi di sekolah, tetapi kendala anggaran memaksa pemerintah daerah untuk fokus pada penyediaan ruang kelas daripada perpustakaan. Banyak perpustakaan tidak berfungsi dengan baik karena perpustakaan dikelola oleh staf yang tidak memenuhi syarat dan tidak memiliki kualifikasi atau pengetahuan untuk mengelola perpustakaan sekolah dan sejumlah kecil koleksi buku. Kurangnya kompetensi guru untuk mengajar membaca dan numerasi juga dianggap sebagai masalah lainnya. Para pemangku kepentingan juga mengidentifikasi rendahnya dukungan orang tua untuk membantu anak-anak membaca di rumah berkontribusi pada masalah literasi.

*“Kami menerima program kelas rangkap (dari INOVASI), tetapi literasi kami juga sangat rendah. Di sekolah saya, hampir separuh murid tinggal kelas di kelas satu karena kurangnya kemampuan literasi. Mereka kebanyakan tidak pernah mendaftar di PAUD. Literasi dan numerasi masih menjadi masalah di Sukapura, dan di Probolinggo secara umum”. (Peserta FGD Sukapura, Laki-laki, Probolinggo)*

*“Murid-murid kami di kelas satu bahkan tidak dapat menghitung dari 1 hingga 20. Dari 30 murid, 15 dari mereka dapat membaca dan 15 tidak dapat membaca” (Peserta FGD kelompok A, Laki-laki, Sumenep)*

Temuan ini jelas menunjukkan perbedaan tingkat literasi di lintas wilayah di Jawa Timur. Para pemangku kepentingan di tingkat provinsi juga memberikan pernyataan serupa mengenai perbedaan dalam literasi dan perbedaan antara daerah perkotaan dan pedesaan. Banyak pemangku kepentingan menekankan kurangnya sarana dan prasarana, status pendaftaran di PAUD/TK sebelum SD, status ekonomi orang tua dan pendidikan sebagai faktor yang memengaruhi rendahnya tingkat literasi. Hanya sedikit pemangku kepentingan yang menyebutkan guru sebagai faktor penting yang memengaruhi rendahnya tingkat literasi di kalangan murid SD. Namun, literatur menunjukkan bahwa guru adalah yang paling berpengaruh terhadap prestasi murid dalam literasi, khususnya di SD (Subedi dan Howard 2017). Studi ini menunjukkan bahwa metode dan pengalaman mengajar yang efektif dari guru dalam mengajar adalah faktor terpenting yang berkontribusi terhadap peningkatan prestasi belajar murid dibandingkan dengan tingkat pendidikan guru. Literatur lain menunjukkan bahwa guru yang efektif menerapkan “metode pengajaran yang efektif yang dapat disimpulkan dari pengetahuan atau keterampilan guru; praktik mengajar di kelas mencakup rencana pelaksanaan pembelajaran; partisipasi guru dalam pengembangan profesional, komite, atau pendampingan; dan dari input yang diberikan oleh rekan atau administrator”.<sup>6</sup>

Pada tingkat makro, orang merasa bahwa pemerintah lebih menekankan pada hasil ujian nasional sebagai ukuran untuk kualitas pendidikan. Oleh karena itu, kompetensi literasi dan numerasi lebih kecil kemungkinannya untuk dipantau di tingkat pengambilan keputusan yang lebih tinggi.

*“Sebenarnya, kami memantau (kemajuan literasi) melalui pengawas sekolah, tetapi hasil yang diharapkan berdasarkan pemerintah nasional adalah hasil ujian sekolah, ujian akhir sekolah dan ujian nasional. Tampaknya ujian itu adalah fokus utama, tidak perlu dipertanyakan apakah anak-anak harus menguasai kompetensi dasar atau tidak. Jika persyaratannya hanya ujian, baik pemerintah daerah maupun kepala sekolah hanya bisa memfokuskan pada nilai para lulusan.”(Wawancara dengan pejabat pemerintah, Laki-laki, Pasuruan)*

## **Masalah numerasi**

Terlepas dari kenyataan bahwa meningkatkan kesadaran tentang numerasi dianggap kurang masif dibandingkan dengan literasi, para pemangku kepentingan di Pasuruan dan Sidoarjo melihat perlunya meningkatkan kompetensi murid dalam numerasi. Khususnya bagaimana murid menerapkan keterampilan numerasi dalam konteks nyata. Terdapat perbedaan dalam pencapaian angka di lintas sekolah di Sidoarjo. Di Sidoarjo, murid dianggap kurang tertarik atau takut belajar matematika. Pola pikir anak menciptakan penghalang bagi anak-anak untuk meningkatkan kompetensi dalam numerasi. Faktor lain yang berkontribusi pada masalah numerasi adalah masalah yang berkaitan dengan kompetensi pedagogis guru untuk

---

<sup>6</sup> *Teachers Matter: Understanding Teachers' Impact on Student Achievement.*  
<https://www.rand.org/education-and-labor/projects/measuring-teacher-effectiveness/teachers-matter.html>

mengajarkan numerasi dengan cara yang kreatif dan menyenangkan. Oleh karena itu guru perlu dibekali dengan pengetahuan, strategi, pendekatan dan metode pengajaran yang efektif untuk mengajarkan numerasi.

*“Untuk numerasi, anak-anak hanya membaca satuan ukuran (skala) dalam matematika, tetapi mereka tidak mengerti konsepnya. Jika mereka diminta untuk menghitung luas lantai, mereka tahu jawabannya, tetapi mereka tidak tahu berapa banyak ubin yang dibutuhkan (untuk menutupi area lantai). Mereka tahu satu kuintal sama dengan beberapa kilogram. Namun, jika mereka diminta untuk mengukur sesuatu, mereka tidak dapat melakukannya.”* (Kepala Sekolah Madrasah, Laki-laki, Sidoarjo)

Di Pasuruan, tingkat numerasi di antara anak-anak SD terbilang rendah menurut sudut pandang para pemangku kepentingan. Murid dianggap mengalami kesulitan untuk memahami dan membangun konsep matematika ketika mengerjakan soal dengan pertanyaan cerita. Hambatan bahasa dan kemampuan murid dalam membaca dirasakan memengaruhi pemahaman anak dalam numerasi.

Berdasarkan temuan terkait literasi dan numerasi, penting bagi program INOVASI untuk berinvestasi dalam meningkatkan efektivitas guru untuk membantu anak-anak dalam literasi dan numerasi. Di tingkat makro, mengadvokasi pemerintah daerah dan nasional untuk memantau dan mengukur kemajuan literasi dan numerasi sebagai bagian dari program Kemenag dan Dinas Pendidikan yang berkelanjutan dapat membantu meningkatkan kesadaran dan kepedulian pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kompetensi murid dalam dua keterampilan tersebut.

#### 4.2.2 Kekurangan dan distribusi guru

Kekurangan guru PNS terjadi di semua daerah target di Jawa Timur yang dianggap sebagai implikasi dari moratorium perekrutan PNS baru yang berlaku sejak 2015 dan pensiunnya guru yang akan datang pada setiap tahun. Namun, semua pemerintah daerah telah mencoba merekrut guru kontrak untuk memenuhi kebutuhan guru dalam sistem pendidikan di Jawa Timur. Sebagai hasilnya, dalam Neraca Pendidikan Daerah tahun 2018, rasio murid-guru di daerah target di Jawa Timur telah memenuhi standar pendidikan nasional dengan rasio 1:32 seperti yang ditunjukkan pada Tabel 3-8. Artinya kelima wilayah tersebut memiliki jumlah guru yang memadai terlepas dari status pekerjaan guru, baik sebagai guru PNS maupun guru kontrak.

Terlepas dari data statistik, studi ini menemukan bahwa kekurangan guru tetap terjadi di Probolinggo dan Sumenep karena adanya masalah dalam manajemen pendidikan dan kapasitas keuangan pemerintah daerah yang terbatas untuk merekrut guru kontrak baru. Sejumlah besar sekolah dengan jumlah murid yang sedikit di Probolinggo berdampak pada ketidakefektifan distribusi guru dan pembiayaan pendidikan. Akibatnya, beberapa sekolah mengalami kekurangan guru. Mengenai kekurangan guru, pemerintah Probolinggo telah merekrut sejumlah guru tidak tetap berdasarkan kapasitas keuangan pemerintah daerah. Namun, upaya tersebut belum sepenuhnya menyelesaikan masalah. Masalah ini menjadi alasan untuk dilaksanakannya program kelas rangkap oleh INOVASI di Probolinggo.

Kurangnya jumlah guru karena jumlah institusi sekolah yang tidak proporsional dengan jumlah anak di usia sekolah juga terjadi di Sumenep. Lembaga-lembaga sekolah di Sumenep memperebutkan jumlah murid yang sedikit yang akan berdampak pada jumlah total BOS yang diterima sekolah. Menurut diskusi kelompok terarah dengan para praktisi pendidikan di Sumenep, ini menciptakan persaingan antara sekolah reguler dan madrasah di mana orang tua dibujuk untuk mendaftarkan anak-anak mereka di lembaga tertentu. Dalam beberapa kasus, ada pihak dari sekolah yang membujuk orang tua dengan memberikan seragam sekolah, memberikan uang, dll. Bahkan ada wacana “jual beli murid” di daerah tersebut untuk menggambarkan persaingan dalam membujuk murid baru untuk mendaftar ke sekolah-sekolah tersebut. Pemangku kepentingan lokal menyoroti kurangnya verifikasi dan monitoring implementasi BOS yang mendorong adanya fenomena tersebut. Selain itu, jumlah murid yang sedikit mengarah pada rasio guru-murid yang rendah yang berdampak pada rekrutmen dan penempatan guru, serta insentif bagi guru bersertifikat. Untuk mengatasi rasio murid yang rendah, pemerintah Sumenep telah menggabungkan beberapa sekolah reguler untuk

meningkatkan efektivitas pendanaan pendidikan. Terlepas dari upaya yang telah dilakukan, masalah ini masih terjadi di kabupaten tersebut.

### 4.2.3 Kualitas guru di seluruh daerah target

Kualitas guru telah semakin diperhatikan oleh pemangku kepentingan lokal di Jawa Timur karena peran penting guru dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Dalam studi ini, para pemangku kepentingan lokal mengangkat beberapa masalah yang dianggap berdampak pada kualitas guru yang berbeda, yaitu sebagai berikut.

#### (a) Perbedaan kualifikasi guru

Menurut Undang-Undang tentang Guru (No. 14 tahun 2005), persyaratan umum untuk menjadi guru di Indonesia antara lain: (1) memperoleh kualifikasi pendidikan, dengan standar minimum gelar sarjana empat tahun atau 4 tahun program diploma, (2) menunjukkan kompetensi yang dibutuhkan dari seorang guru di empat bidang (pedagogis, pribadi, sosial, dan profesional), dan (3) memperoleh sertifikasi guru.

Namun, para pemangku kepentingan lokal di Kabupaten Probolinggo telah mengakui bahwa banyak guru di kabupaten tersebut tidak sepenuhnya mematuhi Undang-Undang tentang Guru. Ada sekitar 300 PNS dan 314 guru tidak tetap yang hanya mendapatkan diploma 2 tahun di Probolinggo. Kualifikasi yang rendah ini berdampak pada kualitas pendidikan, serta pada kesempatan guru untuk diangkat sebagai guru bersertifikat atau guru tetap. Para pemangku kepentingan di Sumenep tidak menyebutkan kualifikasi guru yang rendah sebagai masalah, meskipun Neraca Pendidikan Daerah (2018) seperti yang disajikan pada Tabel 3-10 menunjukkan bahwa proporsi guru SD dengan kualifikasi empat tahun adalah yang terendah dibandingkan dengan empat kabupaten lainnya.

Sekolah di bawah yayasan Muhammadiyah memiliki masalah guru yang belum memenuhi standar kualifikasi pendidikan. Masalah ini telah merisaukan Muhammadiyah di tingkat provinsi. Oleh karena itu, lembaga tersebut berencana untuk meningkatkan minimal 80 persen guru yang memiliki latar belakang profesional di setiap lembaga sekolah di tahun-tahun berikutnya.

Lebih lanjut, studi ini mengidentifikasi bahwa beberapa informan di Batu meragukan apakah kualifikasi guru jelas mewakili kualitas guru karena banyak guru memperoleh kualifikasi dari universitas dengan tingkat akreditasi rendah atau universitas lain dengan pembelajaran jarak jauh. Status universitas dapat mengindikasikan rendahnya kualitas lulusan. Mereka menyebutkan bahwa peningkatan kualifikasi guru tidak selalu berkorelasi dengan peningkatan kompetensi guru. Dalam situasi tertentu, kualifikasi diperoleh hanya untuk memenuhi persyaratan pemerintah.

#### (b) Pola Pikir Guru Memengaruhi Pembelajaran Profesional

Ada pertumbuhan minat guru untuk meningkatkan kompetensi mereka dengan berpartisipasi dalam banyak pelatihan yang diadakan oleh para pemangku kepentingan lokal di Jawa Timur. Pelatihan ini dianggap cukup efektif untuk meningkatkan kompetensi guru. Banyak guru menunjukkan peningkatan dalam metode pengajaran dan bahkan berbagi pengetahuan mereka dengan guru lain melalui KKG. Namun, pemangku kepentingan lokal juga mengidentifikasi adanya pola pikir yang tetap atau tidak mau berubah pada beberapa guru yang berdampak pada ketidakefektifan hasil pelatihan. Meskipun pemangku kepentingan lokal telah menyediakan banyak pelatihan untuk meningkatkan kompetensi guru dan peningkatan insentif untuk guru bersertifikasi dari pemerintah nasional, beberapa guru dianggap kurang berminat dan kurang berkeinginan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan mereka yang diperlukan untuk meningkatkan proses pembelajaran. Setelah pelatihan, beberapa guru cenderung kurang menerapkan pengetahuan dan keterampilan untuk meningkatkan metode pengajaran mereka. Mereka menganggap beberapa guru terlibat dalam pelatihan hanya untuk meningkatkan poin untuk naik jabatan.

*“Tidak semua guru menginginkan perkembangan terkini ... teknologi dan metode pembelajaran seperti itu. Seperti yang saya tahu, ada banyak pelatihan reguler untuk guru. Namun, kemauan guru itu penting. Mereka perlu termotivasi untuk berubah. Beberapa*

*guru ingin meningkat, tetapi beberapa guru tidak pernah berubah. ”(Wawancara dengan informan, Laki-laki, Batu)*

*“Meskipun para guru telah memperoleh gelar sarjana, master, atau bahkan PhD, mereka tidak dapat membuat perubahan di sekolah mereka. Ini menunjukkan adanya masalah dengan pola pikir mereka. Guru dengan kompetensi dan pola pikir yang baik biasanya menciptakan banyak inovasi. Guru dengan kompetensi tinggi dan pola pikir yang baik tidak terdistribusi secara merata. ”(Wawancara dengan informan, Laki-laki, Provinsi)*

Studi ini mengindikasikan bahwa pola pikir guru menghasilkan perbedaan kualitas guru di berbagai wilayah di Jawa Timur. Namun, tidak ada penjelasan yang jelas mengapa fenomena itu terjadi. Para pemangku kepentingan tidak memiliki jawaban tentang bagaimana mengubah pola pikir guru kecuali dengan memberikan pelatihan yang diharapkan dapat mengubah pola pikir guru. Temuan ini memberikan ruang untuk penelitian lebih lanjut untuk memahami faktor-faktor yang mendasari pola pikir guru dan bagaimana hal itu memengaruhi pembelajaran profesional dan hasil pendidikan di daerah target INOVASI.

### **(c) Perbedaan Kompetensi Profesional dan Pedagogik Guru**

Studi ini menemukan perbedaan tingkat kompetensi pedagogis guru di daerah target. Para pemangku kepentingan di setiap kabupaten dapat menyebutkan beberapa guru dengan kinerja tinggi dan yang memiliki metode pengajaran yang sangat inovatif. Kinerja para guru telah diakui di tingkat daerah, provinsi dan bahkan di tingkat nasional. Mereka telah menang di beberapa kompetisi dan menerima penghargaan untuk pencapaian mereka. Namun, para pemangku kepentingan juga menyampaikan keprihatinan terkait dengan kompetensi pedagogis untuk guru lain. Mereka menggambarkan bahwa ada guru yang masih menerapkan metode pembelajaran konvensional yang menekankan pada guru sebagai sumber belajar. Kecil kemungkinan mereka untuk menggunakan media pembelajaran dan menyiapkan alat peraga untuk mengajar. Mereka juga merasa bahwa para guru itu lebih fokus pada masalah administrasi yang berkaitan dengan insentif sertifikasi mereka daripada menyiapkan rencana pelaksanaan pembelajaran. Di Sumenep dan Pasuruan, informan merasa bahwa ada guru yang bahkan tidak dapat mengembangkan rencana pelaksanaan pembelajaran (RPP) secara mandiri, sehingga mereka menjumpai bahwa guru-guru itu hanya menyalin RPP dari orang lain.

*“(Dalam mengembangkan rencana pelaksanaan pembelajaran - RPP), kita dapat melihat masalah kompetensi guru dalam literasi, maksud saya literasi dalam menulis, membaca, pengetahuan, dan kemampuan untuk mengekspresikan pemikiran mereka (ide) masih lemah” (wawancara dengan informan, Laki-laki, Pasuruan)*

Para pemangku kepentingan mengemukakan beberapa alasan yang mendasari perbedaan tingkat kompetensi guru. Pertama, pola pikir guru yang tetap atau tidak mau berubah seperti yang diungkapkan sebelumnya (lihat poin b), yang mengakibatkan kurangnya keinginan guru untuk meningkatkan dan memperbaiki metode pengajaran. Kedua, pengaruh kepemimpinan dan pengawasan kepala sekolah yang lemah terhadap rencana pelaksanaan pembelajaran guru. Ketiga, kurangnya pendanaan pendidikan berdampak pada kapasitas sekolah untuk menyediakan fasilitas dan dukungan bagi guru dalam mengembangkan alat belajar. Keempat, rendahnya kemampuan komputer menghambat para guru untuk mencari pengetahuan dan metode pembelajaran baru. Kelima, kurangnya evaluasi obyektif terhadap kinerja guru.

Terakhir, kesempatan yang berbeda bagi guru untuk meningkatkan kompetensi mereka melalui pelatihan yang tersedia yang dilakukan oleh banyak pemangku kepentingan. Dalam konteks sekolah reguler, Kemendikbud atau Dinas Pendidikan di tingkat kabupaten menghadapi kendala keuangan yang mengakibatkan terbatasnya kuota guru yang dapat terlibat dalam lokakarya dan pelatihan guru yang dilakukan oleh lembaga tersebut. Meskipun para guru yang terlatih diharapkan untuk menyebarluaskan hasil pelatihan kepada guru-guru lain melalui KKG, para pemangku kepentingan menganggap strategi tersebut memiliki kelemahan karena perbedaan kemampuan guru yang terlatih untuk mentransfer pengetahuan. Akibatnya, ada distorsi informasi, yang dianggap berkontribusi pada perbedaan kompetensi guru. Masalah ini juga dikemukakan oleh para

pemangku kepentingan dari lembaga-lembaga madrasah, khususnya madrasah swasta. Lembaga-lembaga madrasah harus mandiri untuk mengadakan pelatihan atau melibatkan guru mereka dalam pelatihan, tidak seperti guru dari sekolah reguler yang mendapatkan dukungan keuangan dari pemerintah untuk terlibat dalam banyak pelatihan yang dilakukan oleh kabupaten atau pemerintah nasional. Selain itu, yurisdiksi yang berbeda antara Kemendikbud dan Kemenag dalam pemberian layanan pendidikan, serta skema pendanaan pendidikan yang berbeda antara sekolah negeri dan madrasah berdampak pada perbedaan kompetensi guru.

Dalam konteks madrasah, para pemangku kepentingan menganggap bahwa rendahnya gaji guru di banyak madrasah berdampak pada fokus guru pada pengajaran. Beberapa guru bahkan memiliki pekerjaan kedua untuk mendapatkan penghasilan tambahan.

Secara umum, studi ini menunjukkan bahwa kualifikasi, pola pikir, dan kompetensi guru berhubungan dengan perbedaan kualitas pendidikan di Jawa Timur. Para pemangku kepentingan di semua wilayah studi menekankan perlunya meningkatkan kompetensi guru secara terus-menerus yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Para pemangku kepentingan menyarankan untuk memperkuat kompetensi pedagogis termasuk keterampilan untuk memahami aspek-aspek psikologis murid, untuk mengidentifikasi dan mengembangkan potensi anak, menggunakan media pembelajaran dan mengembangkan alat bantu mengajar.

#### **4.2.4 Implementasi Kurikulum 2013**

Kurikulum adalah aspek penting dalam proses pendidikan karena menentukan bagaimana pengetahuan, nilai, dan keterampilan ditransmisikan kepada murid. Kurikulum adalah sebuah dasar yang memandu pengembangan metode belajar mengajar. Studi ini menemukan bahwa sekolah negeri dan madrasah telah menerapkan Kurikulum Nasional 2013 (K13), terutama di kelas-kelas awal. Ada beberapa tantangan dalam implementasi K13 yang telah diidentifikasi oleh para pemangku kepentingan. (1) Pemangku kepentingan menyatakan bahwa guru di sekolah negeri dan madrasah tidak siap untuk mengimplementasikan K13 karena kurangnya sosialisasi dan pelatihan untuk mengimplementasikannya. Terlepas dari upaya pemerintah untuk melatih guru tentang K13, banyak guru menghadapi tantangan untuk menerapkan kurikulum. Perubahan yang sering terjadi dalam kurikulum Indonesia berdampak pada guru karena mereka harus beradaptasi, untuk sering mengubah perspektif dan metode pengajaran mereka. K13 menerapkan pembelajaran tematik dan guru dianggap mengalami kesulitan untuk mengajar menggunakan pendekatan ini di kelas awal. (2) Perubahan metode penilaian hasil pembelajaran murid di K13 menciptakan kebingungan di kalangan guru untuk mengevaluasi hasil pembelajaran. (3) Terbatasnya jumlah buku teks dan buku pegangan murid berdasarkan K13 adalah tantangan lain yang diajukan oleh para pemangku kepentingan madrasah di Pasuruan.

#### **4.2.5 Ragam kualitas kepala sekolah**

Telah dibahas adanya perbedaan kualitas pendidikan lintas sekolah di setiap kota/kabupaten di Jawa Timur. Beberapa sekolah berkinerja tinggi dibandingkan dengan sekolah lain, seperti tercermin dalam hasil ujian, prestasi murid dan kinerja guru di banyak kompetisi di tingkat kabupaten dan nasional. Guru dengan kinerja yang baik juga mengelompok di sekolah-sekolah tertentu. Dengan demikian, para pemangku kepentingan menyebutkan bahwa sekolah dengan kinerja tinggi cenderung dipimpin oleh kepala sekolah yang memiliki kepemimpinan dan pengawasan yang baik. Pertama, kepala sekolah biasanya adalah orang yang inovatif yang mendorong inovasi dan kreativitas dalam belajar di sekolah. Kepala sekolah tersebut juga sangat mendukung guru untuk meningkatkan dan menciptakan inovasi dalam pembelajaran. Kedua, kepala sekolah biasanya disiplin dan konsisten dalam mengawasi guru untuk meningkatkan proses pembelajaran. Jelas, seorang kepala sekolah memainkan peran penting dalam memastikan layanan pendidikan yang berkualitas di sekolah.

Namun, para pemangku kepentingan mengidentifikasi beberapa masalah yang terkait dengan kepala sekolah. (1) Ada kepala sekolah yang kepemimpinan dan pengawasannya tidak efektif, sehingga menghasilkan

kualitas pendidikan yang buruk. Ada juga kepala sekolah yang kurang mendukung inovasi atau inisiatif baru dari guru, mempersulit guru untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Kepala sekolah dianggap kurang memahami bagaimana mengukur kinerja guru dan memberikan evaluasi yang objektif. (2) Pemangku kepentingan merasa bahwa kepala sekolah menjalankan peran sebagai manajer dan pengawas secara tidak proporsional. Kepala sekolah cenderung berfokus pada masalah administrasi seperti mengelola BOS dan proyek prasarana di sekolah. Akibatnya, kepala sekolah dianggap kurang peduli dengan fungsi pedagogis yang menyebabkan kualitas pendidikan yang rendah. Beberapa informan menyarankan bahwa mempekerjakan administrator sekolah dapat menjadi solusi untuk membantu kepala sekolah fokus pada peran pengawasan.

Di Sidoarjo, beberapa kepala sekolah memiliki kompetensi yang lebih rendah dibandingkan dengan guru. Demikian pula, para pemangku kepentingan di Pasuruan dan Sumenep memandang bahwa banyak kepala sekolah madrasah memiliki kualifikasi dan kompetensi manajerial dan pengawasan yang rendah karena kualitas yang rendah dalam proses perekrutan. Di madrasah swasta, perekrutan kepala sekolah oleh yayasan sekolah sering dilakukan dengan nepotisme dan politisasi. Di Pasuruan dan Sumenep, independensi madrasah swasta dianggap menyebabkan tantangan bagi kantor Kemenag untuk mengintervensi lembaga-lembaga tersebut dalam meningkatkan kualitas pendidikan.

*“Kepala sekolah membutuhkan wawasan. Guru sudah berhasil (sangat progresif), tetapi kepala sekolah masih begitu-begitu saja. Sudah menjadi rahasia umum bahwa di kabupaten ini kompetensi kepala sekolah seringkali lebih rendah daripada guru. Semua tugas yang berhubungan dengan teknologi akan ditangani oleh para guru.” (Pemangku kepentingan, Laki-laki, Sidoarjo)*

Di Sumenep, para pemangku kepentingan menyatakan bahwa tanggung jawab dan tugas kepala sekolah yang tinggi menghalangi orang untuk melamar menjadi kepala sekolah di tingkat SD. Beberapa menganggap bahwa gaji kepala sekolah tidak sepadan jika dibandingkan dengan peran dan tanggung jawab yang melekat padanya. Ini dapat berdampak pada kurangnya kepala sekolah yang berkualitas di kabupaten tersebut.

Di madrasah swasta, terdapat kepala sekolah yang fokus pada prasarana daripada meningkatkan kualitas pendidikan. Ada persepsi bahwa prasarana yang baik merepresentasikan madrasah yang baik dan diharapkan dapat menarik tingkat pendaftaran murid yang tinggi ke madrasah tersebut. Kepala sekolah juga sangat otonom yang terkadang menghalangi pemangku kepentingan lain seperti Kemenag dan Ma'arif untuk membantu kepala sekolah dalam meningkatkan kualitas pendidikan.

Menyadari peran penting kepala sekolah untuk menciptakan pendidikan yang berkualitas, para pemangku kepentingan menyarankan untuk melibatkan kepala sekolah dalam pelatihan guru atau inisiatif baru. Pendekatan ini dapat meningkatkan keterlibatan kepala sekolah dalam memantau implementasi program atau inisiatif baru di tingkat sekolah.

#### **4.2.6 Disparitas sarana dan prasarana sekolah**

Mayoritas informan yang diwawancarai percaya bahwa prasarana pendidikan yang memadai dan berkualitas memengaruhi proses pembelajaran dan hasil pendidikan. Studi ini menemukan bahwa sarana dan prasarana tidak dianggap sebagai masalah bagi sekolah reguler di Sidoarjo, Pasuruan dan Batu. Sebaliknya, para pemangku kepentingan madrasah di ketiga kabupaten ini mengangkat masalah sarana dan prasarana, terutama di madrasah swasta. Untuk Probolinggo dan Sumenep, masalah prasarana adalah masalah yang terus-menerus terjadi, baik untuk sekolah reguler maupun madrasah, karena keterbatasan dana APBD. Dengan demikian, membangun prasarana sekolah tetap menjadi perhatian utama dalam perencanaan pembangunan kabupaten setiap tahun.

Baik otoritas pemerintah daerah maupun kendala keuangan berimplikasi pada terbatasnya dukungan dari pemerintah untuk madrasah, karena madrasah berada di bawah Kementerian Agama dan masih dikelola secara terpusat. Untuk mendukung prasarana madrasah, pemerintah daerah di masing-masing daerah harus

mengalokasikan dana hibah yang didanai oleh anggaran perencanaan kabupaten. Namun, kemampuan untuk mendukung madrasah sangat terbatas karena pemerintah daerah harus memprioritaskan pemeliharaan dan pembangunan sarana dan prasarana sekolah reguler. Sebagai hasilnya, penyediaan prasarana untuk madrasah akan tergantung pada prioritas pemerintah dan alokasi anggaran. Di madrasah swasta, penyediaan sarana dan prasarana bergantung pada kapasitas keuangan madrasah atau yayasan sekolah madrasah.

Lebih lanjut, studi ini mengidentifikasi bahwa data yang tidak memadai tentang kondisi prasarana sekolah menjadi tantangan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan perencanaan yang memadai untuk prasarana sekolah. Pemangku kepentingan lokal melihat informasi dari DAPODIK kurang mendetail untuk memperbaiki prasarana. Di Sidoarjo, pemerintah daerah mengembangkan sistem basis data terpisah, yaitu SIKEB "Sistem Informasi Kerusakan Bangunan", untuk memantau kualitas sarana dan prasarana. Sistem ini lebih efektif dalam mendukung perencanaan pemerintah untuk memelihara prasarana sekolah.

#### 4.2.7 Karakteristik pelajar

Studi ini telah mengidentifikasi beberapa masalah pelajar yang berpotensi memengaruhi kualitas pendidikan, yaitu sebagai berikut.

##### **Mulai Masuk Kelas Satu dengan Tingkat Kompetensi yang Berbeda dalam Literasi dan Numerasi**

Terlepas dari kenyataan bahwa angka partisipasi kasar di Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) atau TK di Jawa Timur berada di atas 95 persen (Tabel 3-3), data juga menyiratkan bahwa masih ada beberapa anak yang belum mengakses pendidikan anak usia dini. Menurut para pemangku kepentingan, tidak tersedianya PAUD atau TK di daerah pedesaan dan kesulitan untuk mengakses fasilitas tersebut adalah salah satu alasannya. Hal tersebut bahkan menjadi tantangan lebih bagi keluarga dengan pendapatan rendah untuk mengirim anak-anak mereka ke PAUD. Oleh karena itu, anak-anak itu mengalami paparan yang lebih sedikit terhadap huruf dan angka. Situasi ini menciptakan disparitas dalam pendidikan antara daerah perkotaan dan pedesaan, terutama daerah yang mengalami kesulitan akses. Anak-anak itu juga memiliki kemampuan literasi dan numerasi yang lebih rendah daripada rekan-rekan mereka yang pernah mengikuti PAUD.

Anak-anak yang telah ikut serta dalam PAUD/TK juga mulai masuk kelas satu dengan berbagai tingkat kompetensi dalam membaca dan menulis. Ada beberapa yang dianggap mampu membaca dan menulis, sementara ada yang belum bisa karena perbedaan standar pemberian layanan PAUD. Studi ini menemukan persepsi dan harapan yang berbeda terhadap peran PAUD/TK di daerah target yang mengarah ke standar PAUD yang berbeda. Banyak orang berharap bahwa anak-anak harus dapat membaca dan menulis ketika memulai masuk kelas satu di SD. Namun, penguasaan literasi dasar dalam PAUD tidak diperlukan. PAUD lebih fokus pada pengembangan karakter anak. Kemendikbud bahkan mengeluarkan Keputusan Menteri Pendidikan No. 51/2018 tentang kebijakan sistem zonasi pendaftaran sekolah untuk 2019 yang juga melarang tes literasi dan numerasi untuk mendaftar di SD. Terlepas dari peraturan tersebut, ada juga kebutuhan untuk membakukan pemberian layanan di PAUD.

##### **Hambatan Bahasa di Pasuruan dan Probolinggo**

Para pemangku kepentingan masih menemukan kendala bahasa di kalangan murid kelas awal di daerah tertentu di Pasuruan, khususnya di Leko, Tuto. Dalam konteks pedesaan Pasuruan, sebagian besar anak-anak tidak dapat memahami instruksi pembelajaran dalam Bahasa Indonesia. Ini menciptakan tantangan tersendiri bagi guru untuk meningkatkan kompetensi dalam literasi dan numerasi. Guru menerapkan strategi bilingual untuk membantu murid memahami materi pengajaran. Kendala bahasa juga ditemukan di antara anak-anak yang tinggal di daerah pantai Probolinggo.

*"Selain Bahasa Indonesia, kami menggunakan bahasa daerah (untuk membantu murid di kelas). Misalnya, kami menggunakan Bahasa Madura untuk menjelaskan pengurangan (dalam matematika), sehingga mereka dapat mengerti."(Guru Madrasah, Laki-laki, Pasuruan)*

*“Di daerah pesisir, kebanyakan anak menggunakan bahasa ibu. Karena itu, ada hambatan dalam proses pembelajaran. Guru harus dapat membantu murid dalam memahami materi pembelajaran.”(Peserta FGD, Laki-laki, Probolinggo)*

### **Motivasi yang Rendah untuk Bersekolah**

Anak-anak dari keluarga berpenghasilan rendah cenderung berkecil hati untuk pergi ke sekolah karena kepedulian mereka terhadap kebutuhan keluarga. Situasi ini berkontribusi pada keberadaan anak-anak yang putus sekolah dan lebih suka bekerja. Temuan ini sesuai dengan penjelasan tentang tingkat pendaftaran sekolah yang rendah pada bagian 3.1. Fenomena ini dapat berkontribusi pada tingkat partisipasi yang lebih rendah di SMA. Seorang pejabat pemerintah Sidoarjo menyatakan bahwa meskipun pemerintah Sidoarjo memberikan dukungan pendidikan untuk anak-anak dari keluarga miskin melalui Program Keluarga Harapan / PKH (*conditional cash transfer*), dampak intervensi untuk mendorong anak-anak pergi ke sekolah kemungkinan besar tergantung pada dorongan orang tua kepada anak-anak mereka. Para pemangku kepentingan menyoroti kurangnya dukungan dari masyarakat yang memengaruhi motivasi anak untuk belajar.

### **Pekerja Anak**

Pekerja anak dianggap sebagai masalah di daerah pedesaan Probolinggo dan Sumenep. Di kedua kabupaten itu, anak-anak cenderung ikut bertani atau membantu orang tua dalam kegiatan ekonomi lainnya. Saat panen tembakau di Probolinggo, anak-anak kemungkinan tidak masuk sekolah untuk bertani. Studi tentang pekerja anak di pertanian tembakau di Indonesia, termasuk di Probolinggo, menemukan bahwa pekerja anak berdampak pada pendidikan anak-anak karena anak-anak itu harus bekerja berjam-jam selama masa panen; beberapa terpaksa putus sekolah (*Human Rights Watch* 2016). Tradisi lama di masyarakat untuk melibatkan anak-anak dalam kegiatan pertanian mendukung masalah pekerja anak dalam pertanian tembakau: dianggap bahwa melibatkan anak-anak dalam kegiatan pertanian adalah bagian dari pelatihan untuk mengembangkan kemandirian anak-anak dan membantu orang tua (*Human Rights Watch* 2016; Karnaji, S. , & Mas'udah, S. 2013). Demikian pula, orang tua di Sumenep yang bekerja di luar daerah sekitarnya cenderung meminta anak-anak mereka untuk ikut membantu orang tua mereka bekerja selama berhari-hari atau sebulan. Banyak bisnis industri di Sumenep juga menarik minat anak laki-laki dan perempuan untuk bekerja daripada menyelesaikan SMA mereka atau mengejar tingkat pendidikan yang lebih tinggi.

*“Misalnya pekerja anak musiman. Selama musim tembakau, anak-anak bisa keluar dari sekolah selama berhari-hari, bahkan sampai 10 hari. Namun, anak-anak itu tidak pernah putus sekolah.” (Peserta FGD, Probolinggo)*

### **Masalah Pengasuhan Orang Tua**

Para guru telah mengidentifikasi bahwa pengasuhan orang tua memengaruhi prestasi anak-anak di sekolah. Anak-anak yang tidak tinggal bersama orang tua mereka karena berbagai alasan, seperti orang tua yang bekerja di daerah lain atau menjadi pekerja migran, atau orang tua yang bercerai cenderung mengalami kesulitan dalam belajar di sekolah, yang menyebabkan rendahnya prestasi belajar. Anak-anak cenderung tinggal bersama nenek mereka. Para pemangku kepentingan juga menyebutkan bahwa kurangnya perhatian dan dukungan orang tua terhadap anak-anak mereka yang belajar di rumah berkontribusi terhadap prestasi yang rendah di sekolah.

## **4.2.8 Aksesibilitas pendidikan**

Tujuan dari studi ini adalah untuk mengetahui keadaan seluruh akses ke pendidikan untuk semua anak di Jawa Timur, tanpa memandang jenis kelamin, kelas sosial, etnis, latar belakang, atau disabilitas mereka. Temuan studi ini meliputi:

### **Akses yang Sama terhadap Pendidikan Dasar antara Anak Laki-laki dan Perempuan, tetapi Tidak di Pendidikan yang Lebih Tinggi**

Studi ini menemukan tingkat yang berbeda dalam kesadaran pemangku kepentingan tentang perbedaan gender dalam akses pendidikan di Jawa Timur. Disparitas gender tidak dianggap sebagai masalah utama di Sidoarjo dan Batu. Persepsi ini dikonfirmasi dengan diskusi sebelumnya tentang aspek gender dalam pendidikan di bagian 3.1. yang menunjukkan bahwa Sidoarjo dan Batu memiliki kesenjangan gender terendah dalam akses ke pendidikan. Studi juga menemukan bahwa para pemangku kepentingan di Probolinggo menunjukkan kesadaran tentang akses yang berbeda untuk anak perempuan yang kemungkinan kurang beruntung untuk mengakses pendidikan yang lebih tinggi. Namun, mayoritas pemangku kepentingan di Pasuruan dan Sumenep menunjukkan tingkat kesadaran yang rendah tentang masalah gender. Sebagian besar pemangku kepentingan di kedua kabupaten menganggap anak laki-laki dan perempuan memiliki akses yang sama ke pendidikan, bahkan sampai tingkat pendidikan yang lebih tinggi. Persepsi tentang aspek gender dari pendidikan di Pasuruan dan Sumenep tersebut tidak benar karena tingkat partisipasi sekolah (Tabel 3-3) menunjukkan bahwa perbedaan gender terlihat jelas di SMP dan di setelahnya; hanya di SD tingkat pendaftaran berada pada tingkat yang sama antara anak laki-laki dan perempuan (lihat Bab 3).

Studi ini mengidentifikasi bahwa pernikahan usia anak dan alasan ekonomi mendukung disparitas gender dalam pendidikan di Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep. Probolinggo dan Sumenep telah diakui sebagai kabupaten dengan prevalensi pernikahan usia anak yang tinggi di Jawa Timur, masing-masing 35% dan 32% (BPS, 2016). Pemangku kepentingan Pasuruan dan Probolinggo menyatakan bahwa anak perempuan menikah dini untuk mengurangi beban ekonomi keluarga. Di Probolinggo, praktik pernikahan usia anak berlaku di Kecamatan Sukapura, seperti di Desa Curahwangi. Mereka mengatakan anak laki-laki biasanya menikah pada usia 17 atau 18, tetapi anak perempuan cenderung menikah lebih dini. Masalah ini telah menjadi perhatian kepala daerah, sehingga Desa Ngadisari di Kecamatan Sukapura telah memberlakukan peraturan daerah tentang pernikahan usia anak. Peraturan tersebut dianggap efektif untuk mengatasi masalah tersebut di wilayah desa. Namun, praktik baik ini tampaknya belum disebarluaskan ke daerah lain di Probolinggo.

*“Ada tradisi di mana bayi dapat ditunangkan di desa Pakuniran .... Antara tahun 1998 hingga 2016 .... Saya menemukan bahwa anak perempuan dapat menikah meskipun mereka masih anak-anak usia sekolah (di SD kelas 6). Namun pernikahan belum dilakukan di Kantor Urusan Agama. Meskipun tradisi tersebut telah berkurang seiring waktu, gadis-gadis menikah di usia SMP, yang masih di bawah umur. Anak-anak itu biasanya berhenti sekolah.” (Peserta FGD, Grup B, Probolinggo)*

Demikian pula, beberapa anak di daerah desa di Sumenep telah bertunangan (dikenal sebagai upacara khitbah dalam tradisi Madura<sup>7</sup>) meskipun mereka masih berada di usia sekolah (tingkat SMP). Data terakhir menunjukkan bahwa dari rata-rata 9.000 pernikahan per tahun di Sumenep, sekitar 60% adalah pernikahan usia anak<sup>8</sup>. Pemerintah Sumenep telah mencoba mencegah pernikahan usia anak dengan mengalokasikan 15 miliar untuk program pemberdayaan ekonomi kaum muda<sup>9</sup>, mendidik masyarakat untuk mencegah pernikahan usia anak, dan melaksanakan Program (Generasi Berencana - GenRe<sup>10</sup>). Program GenRe dilakukan oleh Layanan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) yang melibatkan remaja untuk mendidik teman sebaya mereka untuk merencanakan masa depan mereka termasuk merencanakan untuk mencapai pendidikan yang lebih tinggi, untuk mencegah pernikahan usia anak, dll. Sumenep telah menerima Penghargaan pada tahun 2018 dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak untuk upayanya mengurangi pernikahan usia anak. Terlepas dari kemajuannya, INOVASI harus memperhatikan masalah pernikahan usia anak di daerah target INOVASI.

Dalam hal kesetaraan di sekolah, responden menganggap bahwa anak laki-laki dan perempuan diperlakukan sama di kelas dan di sekolah. Namun, sebagian besar peserta menggarisbawahi bahwa anak perempuan

<sup>7</sup> Situs web Fakultas Syariah UIN Malang: <http://syariah.uin-malang.ac.id/index.php/komunitas/blog-fakultas/entry/tradisi-pertunangan-masyarakat-sumenep-madura>. Diakses: 25 Juni 2019.

<sup>8</sup> Situs web The Conversation: <https://theconversation.com/lima-strategi-perlawanan-perempuan-madura-terhadap-perkawinan-dini-96468>. Diakses: 25 Juni 2019

<sup>9</sup> Situs web Australia Indonesia Partnership for Justice: <https://aipj.or.id/pages/publication/upaya-pencegahan-perkawinan-anak-di-sumenep>. Retrieved: 25 June 2019

<sup>10</sup> Situs web Kabupaten Sumenep: <http://sumenepkab.go.id/berita/baca/dp3akb-gencarkan-program-genre-cegah-pernikahan-dini>. Diakses: 25 Juni 2019

cenderung mengungguli anak laki-laki di sekolah. Anak perempuan dianggap lebih gigih di sekolah daripada anak laki-laki.

### **Tantangan dalam Menyamakan Akses Pendidikan untuk Anak Berkebutuhan Khusus atau Disabilitas**

Akses yang setara untuk anak-anak dengan kebutuhan khusus menjadi perhatian semua pemangku kepentingan di Jawa Timur. Pemerintah telah menyediakan sekolah pendidikan khusus (SLB) untuk meningkatkan akses bagi anak-anak itu. Namun, jarak sekolah dari rumah dan alasan ekonomi lainnya terkadang membuat orang tua enggan mendaftarkan anak mereka di SLB. Oleh karena itu, selain SLB, pemerintah provinsi telah berupaya untuk meningkatkan akses dan mendorong pendidikan non-diskriminatif untuk semua melalui Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 6 tahun 2011 tentang pendidikan inklusif. Pemerintah menargetkan untuk mendeklarasikan Jawa Timur sebagai Provinsi Inklusif dengan mendorong pemerintah daerah untuk mendeklarasikan kota atau kabupaten inklusif. Secara total ada 17 kota/kabupaten yang telah dinyatakan inklusif, termasuk Kota Batu, Sidoarjo dan Kabupaten Probolinggo<sup>11</sup>. Sementara itu, pemerintah Kabupaten Pasuruan dan Sumenep belum dideklarasikan sebagai kabupaten inklusif.

Situasi ini mencerminkan tingkat kemajuan yang berbeda dalam pembangunan inklusif lintas kota dan kabupaten di provinsi Jawa Timur, termasuk dalam implementasi pendidikan inklusif. Menurut studi ini, ada beberapa tantangan dalam implementasi pendidikan inklusif di daerah target INOVASI, yaitu sebagai berikut.

Pemerintah Sidoarjo telah membuat kemajuan yang signifikan dalam penerapan pendidikan inklusif melalui peraturan daerah (PERDA Kabupaten Sidoarjo No. 5 tahun 2006 dan Perbub No. 13 tahun 2008) dan program dalam pendidikan inklusif. Dinas Pendidikan di kabupaten tersebut memiliki unit pelaksana teknis khusus (UPTD) untuk meningkatkan layanan bagi anak-anak dengan kebutuhan khusus. Ada 174 sekolah inklusif di kabupaten ini. Sidoarjo menerima Penghargaan Pendidikan Inklusif dari Kemendikbud pada tahun 2013 sebagai apresiasi terhadap kemajuannya. Namun, pemangku kepentingan lokal merasa bahwa pendidikan inklusif belum dilaksanakan di semua sekolah karena kurangnya pengetahuan, kapasitas, fasilitas, serta keterampilan guru untuk mengimplementasikannya. Oleh karena itu, pemerintah Sidoarjo secara bertahap akan meningkatkan jumlah sekolah inklusif dan memperluas kapasitas sekolah inklusif untuk melayani anak-anak penyandang disabilitas parah. Pemangku kepentingan lokal memandang perlunya meningkatkan kesadaran dan keterampilan kepala sekolah dan guru untuk menerapkan pendidikan inklusif secara berkelanjutan. Pendidikan inklusif juga menghadapi tantangan dari orang tua yang menentang penerapan pendidikan inklusif karena mereka malu jika anak-anak mereka dianggap lambat belajar. Beberapa orang tua cenderung menyerahkan pendidikan anak-anak mereka kepada guru atau sekolah dan menunjukkan dukungan yang rendah untuk membantu anak-anak mereka yang memiliki kebutuhan khusus untuk belajar di rumah. Orang tua juga dianggap kurang memiliki pengetahuan dan keterampilan untuk membantu anak-anak mereka belajar sehingga menghasilkan metode yang berbeda antara guru dan orang tua dalam membantu anak-anak itu untuk belajar. Situasi ini terkadang justru merusak upaya guru untuk mengembangkan kemampuan anak untuk belajar.

Sebuah studi evaluasi oleh Sulistyadi pada tahun 2014 tentang implementasi kebijakan di Sidoarjo mencatat beberapa bidang yang harus ditingkatkan, termasuk pengetahuan dan kompetensi guru dan staf non-pengajar untuk menerapkan pendidikan inklusif. Beberapa tantangannya adalah tidak semua Guru Pendamping Khusus-GPK memiliki kualifikasi pendidikan khusus, anggaran terbatas untuk melaksanakan program ini di semua sekolah reguler, dan kurangnya fasilitas untuk melaksanakan pendidikan inklusif, misalnya ketersediaan Sumber Daya dan Ruang untuk Penanganan (Sulistyadi, 2014).

Pemerintah Probolinggo dan Batu memberikan perhatian khusus terhadap pendidikan inklusif. Pemerintah telah menetapkan pendidikan inklusif di banyak sekolah dari tingkat SD hingga SMA. Kabupaten Probolinggo memiliki kelompok kerja inklusif yang mendukung implementasi pembangunan inklusif dan menyediakan

---

<sup>11</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban 2017, Provinsi Jawa Timur. Sumber daring: <http://jatimprov.go.id/ppid/uploads/berkasppid/4BAB%20IV%20Gabung.pdf>

dukungan seperti alat bantu dengar untuk anak-anak dengan gangguan pendengaran, kacamata untuk anak-anak dengan masalah penglihatan di sekolah. Di Batu, pendidikan inklusif dianggap efektif untuk meningkatkan hasil pendidikan anak-anak penyandang disabilitas, misalnya di SD Junrejo 1. Studi tentang penerapan pendidikan inklusif di SD Junrejo menemukan bahwa metode guru untuk membantu daerah dengan kebutuhan khusus dan manajemen kelas inklusif memiliki hasil positif pada prestasi anak-anak di sekolah (Nurfitriani, 2016; Hidayat 2016). Namun, pendidikan inklusif belum diterapkan di semua sekolah. Pemangku kepentingan lokal di kabupaten/kota prihatin dengan kurangnya jumlah guru pendamping khusus dan kurangnya pengetahuan dan keterampilan untuk membantu anak-anak dengan kebutuhan khusus. Rendahnya pengawasan, kurangnya prasarana, fasilitas, dan dukungan dianggap sebagai tantangan dalam menerapkan pendidikan inklusif di Probolinggo dan Batu.

Di Pasuruan dan Sumenep, beberapa sekolah telah ditunjuk sebagai sekolah inklusif, tetapi implementasinya belum maksimal. Inisiatif ini belum dilengkapi dengan dukungan yang memadai, termasuk GPK, sarana dan prasarana, dan penyesuaian dalam kurikulum. Kesadaran di kalangan praktisi pendidikan tentang pendidikan inklusif masih rendah. Tidak ada anggaran dan program khusus untuk meningkatkan pendidikan inklusif di Pasuruan. Namun, pemerintah berencana untuk mengalokasikan anggaran untuk meningkatkan pendidikan inklusif pada tahun 2019. Di Sumenep, implementasi pendidikan inklusif masih pada tahap awal dengan melatih para guru tentang sekolah inklusif.

Di Batu dan Sumenep, sekolah-sekolah Madrasah belum fokus pada pendidikan inklusif karena tidak ada peraturan dan kebijakan Kemenag terkait dengan implementasi pendidikan inklusif di madrasah yang mempengaruhi fokus Kemenag dalam alokasi anggaran. Lebih lanjut, keterbatasan peraturan kantor Kemenag berdampak pada terbatasnya kapasitas madrasah sehingga belum bisa menerapkan model pendidikan inklusif.

Sebuah studi di Kota Surabaya tentang implementasi Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 6 tahun 2011 juga menegaskan tantangan yang ditunjukkan oleh para pemangku kepentingan dari Batu, Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep. Studi ini juga menemukan beberapa masalah klasik: kurangnya jumlah guru yang memenuhi syarat untuk mendidik anak-anak dengan kebutuhan khusus (GPK), kurangnya pengetahuan tentang anak-anak dengan kebutuhan khusus di antara para guru, tidak ada psikolog atau konselor untuk membantu anak-anak itu, tidak tersedianya ruang untuk menangani ABK, dan juga rendahnya kesadaran masyarakat tentang pendidikan inklusif (Sudarto, 2016).

### **Hambatan Geografis Memengaruhi Kualitas Pendidikan di Sidoarjo, Sumenep dan Probolinggo**

Para pemangku kepentingan di Sumenep mengangkat masalah kualitas pendidikan bagi penduduk kepulauan di kabupaten tersebut. Murid yang tinggal di wilayah tertentu, seperti pulau, menggunakan perahu untuk mengakses sekolah terdekat. Dengan demikian mereka harus menghadapi tantangan cuaca, dan kondisi ini jelas memengaruhi ketidakhadiran murid. Selain itu, guru berasal dari daratan, yang tidak selalu tinggal di pulau selama masa sekolah. Situasi ini dianggap menyebabkan guru sering terlambat datang ke sekolah atau absen. Ini berdampak pada kualitas pendidikan di pulau-pulau. Meskipun pemerintah daerah telah memberikan insentif untuk pengajaran guru di wilayah-wilayah seperti itu, dampaknya rendah dalam mendorong para guru untuk tinggal di pulau-pulau.

*Guru (untuk sekolah) di pulau banyak berasal dari daratan. Jika mereka kembali ke Sumenep (daratan), mereka dapat tinggal sebulan (di daratan), tetapi hanya seminggu di pulau-pulau. Akan ada guru lain yang mengajar (Seorang informan, Laki-laki, FGD A, Sumenep)*

Tabel 4-1 Geografis Beberapa Kecamatan dan Jumlah Murid di Kabupaten Sumenep

Kecamatan	Pulau yang Terhambat	Jarak dari Ibu Kota Kabupaten (km) dan tambahan waktu untuk menyeberang laut	Jumlah Murid					
			SD	MI	SMP	MT	SMA	MA
Giligenting	3	28 km dan tambah ± 1 jam	1.259	1.294	401	836	68	374
Talango	2	14 km dan tambah ± 5 menit	2.136	1.291	630	539	192	-
Dungkek	1	30.5 km	1.571	1.089	441	725	207	216
Nonggunong	3	11.01 km dan tambah ± 2.5 jam	716	249	276	239	90	-
Raas	9	33 km dan tambah ± 5 jam	1.773	2.201	442	1.232	227	-
Sapeken	21	13 km dan tambah ± 12 jam	4.859	3.762	1.232	2.064	612	307
Arjasa	3	21 km dan tambah ± 10 jam	5.508	2.433	1.747	1.871	1.408	295
Kangayan	3	67 km dan tambah ± 10 jam	1.809	1.143	686	661	392	419
Masalembu	3	23 km dan tambah ± 12 jam	1.154	1.443	516	793	556	266

Sumber: BPS Kabupaten Sumenep, "Sumenep Dalam Angka 2018"

Di Sidoarjo, Pulau Ketingan dan Tambakan sulit diakses sehingga berdampak pada kualitas proses pendidikan karena banyak anak absen dari sekolah saat musim hujan. Anak-anak yang tinggal di daerah pegunungan Probolinggo juga menghadapi tantangan ke sekolah, tetapi pemerintah setempat telah menyediakan dana transportasi supaya anak-anak tetap masuk sekolah. Pada tahun 2019, pemerintah bahkan berencana untuk menyediakan transportasi seperti sepeda motor (ojek) untuk mendorong murid dari dan ke sekolah, khususnya untuk meningkatkan akses ke SMP dan SMA..

#### 4.2.9 Tata kelola pendidikan

Pemisahan pendidikan, antara Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) untuk sekolah reguler dan Kementerian Agama (kemenag) untuk madrasah, telah menciptakan beberapa tantangan dalam mengatur pendidikan. Pertama adalah distribusi ruang lingkup yang tidak seimbang antara Kemendikbud dan Kemenag untuk mengelola sistem pendidikan (dibandingkan dengan Tabel 3-7). Jawa Timur adalah provinsi dengan jumlah madrasah yang tinggi, mengakibatkan beban yang tinggi untuk petugas Kemenag (divisi pendidikan madrasah) di tingkat kabupaten, terutama di daerah dengan jumlah madrasah yang tinggi. Namun, tanggung jawab yang tinggi dari kantor Kemenag tidak sejalan dengan kapasitas lembaga dalam hal struktur dan anggaran.

Kedua, dua sistem pendidikan ini juga berdampak pada pendanaan dan program pendidikan. Dinas Pendidikan kabupaten dianggap memiliki kapasitas tinggi untuk menyediakan sarana dan prasarana sekolah, serta mengembangkan program untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Sebaliknya, anggaran dan program kantor Kemenag kabupaten sangat tergantung pada kantor Kemenag di tingkat nasional. Di Jawa Timur, dana pendidikan untuk mendukung madrasah dianggap tidak memadai, terutama dengan banyaknya jumlah madrasah swasta kecil di provinsi ini. Perbedaan kapasitas dalam pendanaan pendidikan telah diidentifikasi sebagai penyebab yang menciptakan perbedaan kesempatan antara guru dari madrasah dan sekolah reguler. Berdasarkan yurisdiksi kantor Kemenag, lembaga-lembaga tersebut memiliki dukungan terbatas terhadap madrasah swasta. Ini menciptakan kesenjangan kualitas pendidikan yang lebih luas antara madrasah swasta kecil dengan sekolah lain.

*“Sekolah negeri memiliki sarana dan prasarana yang memadai, dan para guru sering ditingkatkan kualitasnya. Sekolah lebih diuntungkan. Meskipun beberapa madrasah mengungguli sekolah negeri, tetapi jumlah madrasah tersebut cukup kecil. Padahal, jumlah madrasah swasta kecil yang membutuhkan bantuan cukup banyak di Pasuruan. Madrasah itu benar-benar membutuhkan dukungan keuangan, sarana dan prasarana, dan peningkatan kualitas untuk guru mereka.” (wawancara dengan informan, Laki-laki, Pasuruan)”*

Para pemangku kepentingan di tingkat provinsi menaruh perhatian khusus pada dampak UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Undang-undang ini menguraikan pengalihan kewenangan atas sekolah menengah dan sekolah khusus (sekolah khusus untuk penyandang disabilitas/anak-anak berkebutuhan khusus) dari pemerintah kabupaten ke provinsi. Pergeseran ini dianggap menempatkan beban tinggi kepada pemerintah provinsi untuk mengelola otoritas baru. Karena kualitas input dari SD akan berdampak pada kualitas pendidikan menengah, peraturan tersebut dianggap membatasi intervensi pemerintah provinsi untuk memastikan kualitas pendidikan dasar. Demikian pula, para pemangku kepentingan lokal di tingkat kabupaten merasa bahwa undang-undang tersebut telah mengurangi peluang pemerintah kabupaten untuk meningkatkan angka penerimaan murid kasar dan bersih di sekolah menengah, yang berkontribusi pada kinerja indeks pembangunan manusia kabupaten. Beberapa kabupaten dengan APBD tinggi lebih suka mempertahankan manajemen SMA sebagai bagian dari wilayah hukum kabupaten.

Moratorium mempekerjakan pegawai negeri baru telah mendesak pemerintah daerah untuk merekrut guru tidak tetap (GTT) untuk memenuhi formasi guru dalam sistem pendidikan. Namun, GTT telah membebani APBD karena pendanaan untuk gaji GTT dialokasikan dari pengeluaran langsung untuk pendidikan, yang mengakibatkan rendahnya proporsi dana pendidikan yang digunakan untuk meningkatkan kualitas. Jika status guru semuanya permanen, gaji mereka dibayar oleh pemerintah nasional; itu berarti dibayar dengan anggaran nasional dan bukan APBD. Oleh karena itu, pemerintah daerah telah mencoba mengadvokasi pemerintah nasional untuk meningkatkan kuota guru tetap pada perekrutan berikutnya.

Di tingkat sekolah, kepala sekolah dan komite pendidikan menghadapi tantangan untuk meningkatkan kualitas pendidikan karena sumber daya keuangan yang terbatas dan rendahnya dukungan masyarakat untuk pendanaan pendidikan. Para pemangku kepentingan di semua bidang studi menyoroti kesalahpahaman tentang pendidikan gratis 9 tahun, yang mengakibatkan rendahnya partisipasi orang tua dan masyarakat untuk mendukung pendidikan, terutama di sekolah negeri dan madrasah negeri. Dengan demikian, sekolah sangat tergantung pada dana BOS untuk biaya operasional, yang kadang-kadang tidak cukup untuk meningkatkan proses pembelajaran.

#### **4.2.10 Faktor-faktor kontekstual masyarakat**

Studi ini mengidentifikasi faktor-faktor kontekstual terkait dengan masyarakat yang menjadi ciri pendidikan di Jawa Timur. Temuan akan diuraikan sebagai berikut

##### **Status Sosial Ekonomi Orang Tua dan Nilai Pendidikan bagi Orang Tua**

Para pemangku kepentingan dalam studi ini mengakui bahwa orang tua memainkan peran penting untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Status sosial ekonomi orang tua disebutkan berdampak pada akses anak-anak ke pendidikan dan prestasi di sekolah. Orang tua dengan pendapatan tinggi dan berpendidikan cenderung mendaftarkan anak-anak mereka di PAUD/TK, memberikan kegiatan tambahan di luar sekolah untuk mempercepat prestasi anak-anak mereka dalam pendidikan, dan mendorong anak-anak mereka untuk mengejar pendidikan yang lebih tinggi. Sementara kendala keuangan membatasi orang tua dengan penghasilan rendah dan pendidikan rendah untuk mendukung pendidikan bagi anak-anak mereka. Mereka lebih memilih anak-anak mereka untuk bekerja daripada mengejar tingkat pendidikan yang lebih tinggi. Tingkat pendidikan dan status ekonomi orang tua yang berbeda dianggap berkontribusi terhadap disparitas dalam kualitas pendidikan di Jawa Timur.

## Masyarakat dengan Konteks Islam yang Kuat

Menurut sejarah, beberapa daerah di Jawa Timur telah diakui sebagai gerbang penyebaran Islam. Jawa Timur juga merupakan tempat di mana Lima dari Sembilan Walisongo (penyebarkan agama Islam di Indonesia) dikuburkan. Latar belakang historis ini memberikan konteks tentang kuatnya pengaruh Islam dalam sistem pendidikan di Jawa Timur. Ini juga memberikan jawaban tentang mengapa madrasah memainkan peran penting di Jawa Timur, karena jumlah madrasah juga lebih tinggi dibandingkan dengan di provinsi lain di Indonesia. Nilai Islam yang kuat mendasari preferensi orang tua untuk mendaftarkan anak-anak mereka di madrasah atau sekolah Islam lainnya.

### 4.2.11 Tiga prioritas utama intervensi untuk meningkatkan kualitas pendidikan

Para peserta diminta untuk mengusulkan tiga masalah utama yang harus diatasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan di setiap kabupaten, seperti yang disajikan dalam Tabel 4-2. Ini menunjukkan konsensus bahwa peningkatan kualitas guru adalah prioritas utama dari para pemangku kepentingan lokal karena guru adalah aktor paling penting untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Perhatian terhadap kualitas guru sejalan dengan kepentingan INOVASI.

*Tabel 4-2. Tiga Prioritas Utama Intervensi untuk Meningkatkan Kualitas Pendidikan di Jawa Timur*

N o	Provinsi	Kota Batu	Sidoarjo	Pasuruan	Probolinggo	Sumenep
1	Mengatasi disparitas dalam pendidikan	Meningkatkan kualitas guru: <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengubah pola pikir untuk terus menerus belajar dan meningkatkan kualitas</li> <li>Kompetensi pedagogis guru</li> <li>Meningkatkan metode evaluasi kinerja guru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengatasi disparitas kualitas pendidikan untuk meningkatkan kinerja pendidikan.</li> </ul>	Meningkatkan kualitas guru: <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengubah pola pikir untuk terus menerus belajar dan meningkatkan kualitas</li> </ul> Kompetensi pedagogis guru	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatkan akses, serta sarana dan prasarana</li> </ul>	Guru: <ul style="list-style-type: none"> <li>Kompetensi pedagogis guru</li> <li>Inovasi dalam literasi</li> </ul>
2	Meningkatkan APK/APM dan kualitas pendidikan di SMA	Partisipasi orang tua dalam mendukung anak-anak di rumah untuk belajar	Meningkatkan kompetensi guru secara berkelanjutan dan mendorong GTT untuk	Kepala sekolah: <ul style="list-style-type: none"> <li>Keterampilan untuk mengawasi guru dalam pedagogi</li> </ul>	Meningkatkan kompetensi guru secara berkelanjutan dan mendorong GTT untuk	Meningkatkan sarana dan prasarana

			menjadi guru tetap	• Keterampilan manajerial	menjadi guru tetap	
3	Meningkatkan kualitas guru	Madrasah: sarana dan prasarana	Meningkatkan kompetensi kepala sekolah  <b>Madrasah:</b> Meningkatkan sarana dan prasarana, dan pendanaan tambahan untuk meningkatkan kompetensi guru	Sekolah reguler: Partisipasi masyarakat  <b>Madrasah:</b> meningkatkan alokasi anggaran untuk mendukung sarana dan prasarana, untuk mendukung pelatihan guru baik untuk madrasah negeri maupun swasta	Partisipasi masyarakat dan sektor swasta untuk mendukung pendidikan	Partisipasi masyarakat

## Pembahasan

Studi ini menunjukkan bahwa perbedaan kualitas pendidikan di lintas wilayah di Jawa Timur terkait dengan perbedaan dalam input, proses, tata kelola pendidikan, dan konteks masyarakat. Di tingkat sekolah, jumlah guru yang berbeda, kualifikasi dan kompetensi guru, kompetensi kepala sekolah, dan kualitas sarana dan prasarana berkontribusi terhadap perbedaan kinerja sekolah. Di tingkat nasional, perbedaan wewenang dan skema pendanaan antara Kemendikbud dan Kemenag menghasilkan perbedaan dukungan pemerintah terhadap sekolah reguler dan madrasah. Gender, disabilitas, status sosial ekonomi orang tua dan pola asuh dalam pendidikan berkontribusi pada perbedaan akses ke pendidikan yang lebih tinggi dan hasil pembelajaran anak. Temuan ini sesuai dengan studi yang menunjukkan bahwa kesenjangan pendidikan di Jawa Timur adalah dampak dari perbedaan alokasi anggaran untuk pendidikan, kesenjangan terkait gender dalam mengakses pendidikan dan pengeluaran keluarga untuk pendidikan (Sholikhah et al. 2014).

Masalah literasi dan numerasi berbeda-beda di lintas wilayah di Jawa Timur. Kurangnya pemahaman membaca dan budaya membaca yang rendah dalam masyarakat menjadi perhatian para pemangku kepentingan di Batu, Sidoarjo, dan Pasuruan. Sementara itu, para pemangku kepentingan di Probolinggo dan Sumenep berpendapat bahwa kompetensi murid dalam kelancaran dan pemahaman membaca masih menjadi masalah. Di Sidoarjo, pemangku kepentingan menyoroti perlunya meningkatkan keterampilan numerasi di kabupaten. Masalah literasi dan numerasi telah diakui sebagai hambatan bagi anak-anak untuk belajar sehingga berdampak pada lambatnya peningkatan hasil pendidikan.

Studi ini juga mengidentifikasi beberapa hambatan belajar yang berpotensi memengaruhi kualitas pendidikan. Hambatan-hambatan ini meliputi: anak-anak mulai masuk ke kelas 1 dengan tingkat kompetensi yang berbeda dalam literasi dan numerasi, hambatan bahasa, pekerja anak, masalah orang tua, dan motivasi anak untuk belajar. Hambatan ini harus dipertimbangkan ketika mengembangkan program untuk mengatasi masalah pendidikan di Jawa Timur. Program untuk meningkatkan kapasitas guru harus dapat membekali guru di daerah pedesaan untuk meminimalkan hambatan bahasa. Intervensi program untuk guru Kelas 1 sampai 3 juga harus fokus pada kompetensi guru untuk mengajar literasi dan numerasi.

## 4.3 KEBIJAKAN DAN PROGRAM PEMERINTAH DAERAH UNTUK MENINGKATKAN KUALITAS PENDIDIKAN DASAR

Bagian ini menguraikan langkah saat ini yang diambil oleh pemangku kepentingan lokal untuk mengatasi masalah pendidikan di Jawa Timur: bagaimana langkah-langkah tersebut telah dilaksanakan, diikuti dengan arahan di masa depan bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan hasil pembelajaran pendidikan di provinsi tersebut.

### 4.3.1 Kebijakan daerah mengenai pembiayaan pendidikan

Semua pemerintah daerah telah mematuhi Undang-Undang tentang Pendidikan Nasional (No. 20 tahun 2003) dan Perubahan Ketiga UUD 1945, yang mewajibkan pemerintah untuk mengalokasikan 20% dari pengeluaran anggarannya untuk pendidikan. Namun, mayoritas pemangku kepentingan mengakui bahwa sebagian besar anggaran pendidikan dihabiskan untuk gaji guru, diikuti dengan sarana dan prasarana sekolah. Kecuali dari Sidoarjo dan Batu, kabupaten lain telah mengalokasikan sebagian kecil dari anggaran pendidikan untuk mendukung program peningkatan kualitas pendidikan, seperti pelatihan guru. Tampaknya perbedaan kapasitas APBD mendasari perbedaan jumlah anggaran yang dialokasikan untuk sektor pendidikan.

Sehubungan dengan tingginya jumlah sekolah Islam di Jawa Timur, pemerintah memiliki minat untuk meningkatkan kualitas sekolah melalui kebijakan mengenai madrasah. Misalnya, sejak 2014, pemerintah provinsi memiliki program untuk meningkatkan kualitas pendidikan Madrasah Diniyah (Madin)<sup>12</sup> dengan memberikan hibah dan beasiswa untuk kualifikasi dan kompetensi guru yang lebih baik. Program yang disebut Program Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta-BPPDGS. Program ini bertujuan untuk menyediakan BOSDA untuk Madrasah Diniyah. Program provinsi ini berimplikasi pada penggunaan *block grant* dari anggaran pendidikan di tingkat kabupaten karena program ini diharapkan untuk direplikasi di tingkat kabupaten dan didanai APBD. Demikian pula, untuk mendukung madrasah, pemerintah Kabupaten Pasuruan memberlakukan Perda 2014 tentang pemberian layanan pendidikan dan Perbup Pasuruan No. 21 tahun 2016 tentang Wajib Belajar Pendidikan Madrasah Diniyah. Dinas Pendidikan di Pasuruan juga memiliki sub-unit Sekolah Agama Islam (Perguruan Agama Islam-Pergurag), yang memiliki peran untuk memberikan hibah operasional, pelatihan, untuk madrasah dan Program Madrasah Diniyah. Struktur ini telah berjalan selama 10 tahun.

Ada beberapa pendapat tentang peraturan Madrasah Diniyah. Beberapa menganggap bahwa pemerintah provinsi dan kabupaten harus fokus pada peningkatan kualitas sistem pendidikan di bawah kewenangannya daripada mendukung Madrasah Diniyah. Namun, peraturan tersebut dianggap penting untuk mengatasi kesenjangan kualitas pendidikan antara Madrasah Diniyah dan pendidikan formal lainnya. Tidak ada informasi apakah program ini akan dilanjutkan di bawah gubernur baru<sup>13</sup>. Perubahan agenda politik dapat berdampak pada keberlanjutan program Madin di tahun-tahun berikutnya. Namun, mengingat konteks budaya Islam yang kuat di Jawa Timur, program ini berpeluang untuk dilanjutkan oleh gubernur baru. Di Pasuruan, pemerintah telah menyatakan bahwa mereka akan mendukung pemerintah desa dalam mengimplementasikan Program Madin. Perda 2014 tentang pemberian layanan pendidikan dan Perbup Pasuruan No. 21 tahun 2016 tentang Wajib Belajar Pendidikan Madrasah Diniyah memberikan landasan hukum bagi pemerintah desa untuk mengalokasikan Dana Desa untuk Program Madin. Inisiatif untuk menggunakan ADD untuk Program Madin di Pasuruan ini telah menyediakan potensi pendanaan alternatif untuk mendukung Madrasah Diniyah di kabupaten lain.

Pemerintah Sidoarjo, Batu, dan Probolinggo telah mengalokasikan Dana Bantuan Operasional Sekolah dari APBD (BOSDA) sebagai hibah tambahan untuk sekolah untuk mengisi kesenjangan kebutuhan sekolah yang sebenarnya.

---

<sup>12</sup>Madrasah Diniyah (Madin) adalah sebuah lembaga pendidikan Islam non-formal

<sup>13</sup> Gubernur baru akan diangkat pada bulan Februari 2019

Untuk meningkatkan pendanaan tambahan dalam sektor pendidikan, pemerintah Kabupaten Sidoarjo memberlakukan Perbub No. 43 tahun 2012 tentang penerapan manajemen berbasis sekolah di SD hingga SMA. Peraturan tersebut bermaksud untuk memberikan dukungan kebijakan bagi sekolah, terutama komite sekolah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pendidikan. Tujuan utamanya adalah untuk berkontribusi pada peningkatan kualitas pendidikan. Pemerintah juga menetapkan implementasi program Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR) melalui Perbub No. 2 tahun 2013, yang menyatakan bahwa dana CSR diatur untuk digunakan secara langsung untuk melaksanakan program di masyarakat termasuk di sektor pendidikan. Berdasarkan wawancara yang dilakukan, pemerintah Pasuruan juga berencana untuk menetapkan peraturan tentang kontribusi spesifik CSR untuk mendukung perkembangan pendidikan di kabupaten.

Temuan studi ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah di Jawa Timur telah mengalokasikan dana minimum 20% untuk sektor pendidikan, berdasarkan Konstitusi Nasional dan Undang-Undang Pendidikan Nasional (No. 20 tahun 2003). Meningkatkan kualitas pendidikan juga merupakan agenda penting dari pemangku kepentingan lokal di Jawa Timur. Namun, ada pendapat yang mempertanyakan apakah pengeluaran untuk sektor pendidikan, terutama pada program-program yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pendidikan telah menghasilkan peningkatan hasil pendidikan dan mengurangi kesenjangan kualitas pendidikan di lintas kabupaten. Situasi ini menunjukkan perlunya melakukan analisis efektivitas biaya lebih lanjut dalam kebijakan pendidikan di lima kabupaten untuk mendapatkan informasi tentang dampak program pendidikan dan pengeluaran yang telah dilakukan untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

#### 4.3.2 Kebijakan dan program untuk meningkatkan kompetensi guru dan kepala sekolah

Pemerintah Indonesia telah mengimplementasikan program Pengembangan Kompetensi Berkelanjutan (PKB) berdasarkan Permendiknas No. 16 tahun 2007 dan Permen No. 16 tahun 2009 untuk meningkatkan kompetensi profesional guru yang menghasilkan pengembangan profesional berkelanjutan guru. Program ini diharapkan dapat berkontribusi pada peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia. Sidoarjo telah memulai penerapan PKB melalui Perbub No. 38 tahun 2013. PKB dilakukan melalui KKG di tingkat gugus dengan bantuan dari pengawas sekolah. PKB ini memiliki modul dasar yang digunakan untuk memfasilitasi proses pembelajaran melalui program ini. Di Sidoarjo, kegiatan PKB didanai dari APBD dan dana tambahan dari guru bersertifikasi. Melalui Perbub No. 38 tahun 2013, pemerintah Sidoarjo menentukan guru bersertifikasi untuk mengalokasikan 5% insentif sertifikasi mereka untuk terlibat dalam PKB. Kota Batu, Pasuruan, Sumenep telah meluncurkan program PKB tahap selanjutnya, yaitu pada tahun 2018.

Pemerintah daerah telah menerapkan beberapa kebijakan dan program untuk meningkatkan kualitas guru dan kepala sekolah, sebagaimana disajikan dalam Tabel 4-3.

Tabel 4-3. Kebijakan dan Program untuk Mengupayakan Jumlah Guru yang Cukup dan Meningkatkan Kompetensi Guru

Kebijakan, Strategi dan Program	Pasuruan	Sidoarjo	Probolinggo	Batu	Sumenep
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rekrutmen GTT dan PTT untuk mengupayakan jumlah guru yang memadai.</li> <li>Seleksi GTT akan diangkat sebagai guru tetap negara</li> </ul>	✓	✓	✓	✓	✓
Mengalokasikan anggaran dan memfasilitasi lokakarya/pelatihan untuk guru yang bertujuan untuk meningkatkan kompetensi pedagogis dan implementasi K13.	✓	✓	✓	✓	✓

Kebijakan, Strategi dan Program	Pasuruan	Sidoarjo	Probolinggo	Batu	Sumenep
Pelatihan kepala sekolah mencakup pengawasan akademik, kepemimpinan, dan keterampilan manajerial.	✓	✓	✓	✓	✓
Beasiswa untuk kepala sekolah dan guru untuk meningkatkan kualifikasi	✓		✓		
Mengadakan kompetisi bagi guru dan kepala sekolah dari tingkat daerah hingga nasional. Ini bertujuan untuk mendorong guru dan kepala sekolah untuk meningkatkan kinerja mereka	✓	✓	✓	✓	✓
Pelatihan untuk pengawas sekolah mengenai fungsi jabatannya dalam melakukan monitoring dan evaluasi terhadap sistem pendidikan di sekolah	✓	✓	✓		
Mengalokasikan anggaran melalui BOS dan BOSDA untuk memperkuat kegiatan kelompok kerja guru, termasuk di KKG dan MGMP, K3S	✓	✓	✓	✓	✓
Melaksanakan PKB untuk guru melalui KKG. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kompetensi profesional, terutama melalui PTK - Penelitian Tindakan Kelas	✓	✓		✓	✓
PKB untuk kepala sekolah melalui K3S. Fokus untuk mengembangkan keterampilan manajerial dan pengawasan.		✓			
Menerapkan Laporan Penjaminan Mutu "Rapor Mutu". Ini adalah laporan reguler tentang penerapan delapan standar pendidikan nasional di tingkat sekolah.			✓		
Pelatihan tentang Pendidikan Inklusif		✓	✓		✓

Para pemangku kepentingan memandang bahwa Dinas Pendidikan setempat berfokus pada peningkatan kualitas guru, kepala sekolah, dan pengawas sekolah. Namun, terdapat masalah dalam program penyamaan dan efektivitas monitoring untuk memastikan implementasi yang konsisten dan menyamakan kompetensi melalui PKB, KKG, K3S, dll. Para pemangku kepentingan menganggap bahwa meskipun kepala sekolah dan guru menerima pembangunan kapasitas yang sama, tetapi hasilnya/dampak pada peningkatan di sekolah bisa berbeda. Hasil yang berbeda adalah hasil dari komitmen dan inisiatif yang berbeda dari kepala sekolah atau guru masing-masing untuk menerapkan pengetahuan baru mereka.

Para pemangku kepentingan dari madrasah menggambarkan situasi yang berlawanan tentang pembangunan kapasitas untuk kepala sekolah dan guru di bawah Depag. Mayoritas pemangku kepentingan menyebutkan intervensi yang terbatas dari Kemendikbud untuk meningkatkan kualitas guru dan staf non-pengajar. Para pemangku kepentingan dari madrasah swasta bahkan jarang terlibat dalam pengembangan kapasitas karena keterlibatannya harus dilakukan secara swadaya dari lembaga sekolah.

### 4.3.3 Kebijakan dan program untuk meningkatkan literasi

Pemerintah daerah telah menerapkan beberapa program untuk meningkatkan kemampuan literasi dan numerasi di lima wilayah di Jawa Timur. Pertama, Dinas Pendidikan kabupaten telah mengadopsi program Gerakan Literasi Nasional, yaitu "Gerakan Literasi Nasional" yang mengacu pada Permendikbud No. 21 tahun 2015. Undang-undang tersebut mendorong setiap sekolah untuk menerapkan kegiatan membaca secara individu selama lima belas menit sebelum waktu belajar. Gerakan ini menganjurkan sekolah untuk

menyediakan sudut baca dan meningkatkan fasilitas perpustakaan untuk meningkatkan literasi di sekolah. Studi ini mencatat praktik yang berbeda antara sekolah reguler dan madrasah dalam mengimplementasikan Gerakan Literasi Nasional. Di sekolah reguler, murid membaca buku umum selama 15 menit sebelum belajar di kelas, sementara anak-anak di madrasah disarankan untuk membaca Al Quran atau buku Islam lainnya. Program literasi dianggap efektif untuk meningkatkan literasi di sekolah reguler dan madrasah. Namun, ada beberapa tantangan dalam implementasi program: (1) guru harus didorong untuk menerapkan kegiatan membaca 15 menit secara konsisten dan mendorong murid untuk menggunakan sudut baca dan fasilitas perpustakaan, (2) ruang yang terbatas di kelas menciptakan kesulitan untuk mengatur sudut baca, (3) kurangnya fasilitas perpustakaan seperti terbatasnya variasi koleksi buku, (4) Orang tua menunjukkan dukungan yang rendah untuk mengembangkan kebiasaan membaca anak-anak di rumah.

Studi ini menemukan bahwa literasi menjadi perhatian para pemangku kepentingan lokal, terutama di Sidoarjo dan Batu. Komitmen pemerintah Sidoarjo untuk mendorong literasi budaya diungkapkan melalui banyaknya inisiatif yang diambil oleh pemerintah. Komitmen pemerintah dalam literasi dinyatakan dalam salah satu indikator RPJMD, yaitu Indeks Minat Baca. Dinas Pendidikan serta Dinas Perpustakaan dan Kearsipan berkolaborasi untuk meningkatkan budaya membaca, misalnya dengan mendorong murid untuk mengunjungi perpustakaan, menyediakan perpustakaan keliling, membangun dan meningkatkan perpustakaan di sekolah atau kecamatan. Pada 2017, indeks ini mencapai 42,95% (lebih dari 0,95% dari target 42%)<sup>14</sup>. Pemerintah telah mendeklarasikan "Gerakan Budaya Literasi (GBL)" yang bertujuan untuk meningkatkan budaya membaca dan menulis di kabupaten-kabupaten. GBL melibatkan banyak pemangku kepentingan termasuk MoU dengan Jawa Pos (surat kabar lokal) untuk meningkatkan minat masyarakat dalam membaca koran, implementasi "Gerakan Literasi Sekolah", mengadakan kompetisi dan menerbitkan buku atau literatur yang ditulis oleh guru atau murid. Pemerintah bahkan menerima "Anugerah Literasi Prioritas" pada 2017. Sementara Sidoarjo memiliki jalur yang lebih panjang, Kota Batu baru saja mendeklarasikan diri sebagai "Kota Literasi" pada tahun 2018 untuk meningkatkan literasi budaya di sekolah, rumah, dan masyarakat. Pemerintah sedang dalam proses untuk menetapkan Perwali (Peraturan Walikota), sebagai dasar hukum untuk pelaksanaan gerakan literasi di kotamadya.

Selain gerakan literasi, pemerintah daerah telah mengimplementasikan program nasional lainnya, termasuk menyediakan buku untuk perpustakaan sekolah dan kompetisi sains yang bertujuan untuk meningkatkan literasi dan numerasi.

*Tabel 4-4. Inisiatif Lokal untuk Meningkatkan Literasi dan Numerasi*

<b>Program Daerah</b>	<b>Pasuruan</b>	<b>Sidoarjo</b>	<b>Probolinggo</b>	<b>Batu</b>	<b>Sumenep</b>
Melaksanakan Program Nasional Literasi, yaitu "Gerakan Literasi Nasional". Program ini menguraikan membaca 15 menit sebelum sesi pembelajaran, menyediakan sudut baca dan fasilitas lainnya untuk mendukung literasi di sekolah.	✓	✓	✓	✓	✓
Kompetisi sains (O2SN, Olimpiade Sains). Ini adalah program nasional. Di madrasah, kompetisi ini disebut Aksioma	✓	✓	✓	✓	✓
Mengalokasikan APBD untuk menyediakan buku melalui BOS dan BOSDA	✓	✓	✓	✓	✓
Perpustakaan Keliling yang merupakan program dari departemen perpustakaan pemerintah kabupaten	✓	✓	✓	✓	
Menetapkan kebijakan dan program mengenai literasi		✓	✓	✓	

<sup>14</sup> Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2017.

## Pembahasan:

Bagian 4.3 menguraikan hasil baseline tentang kebijakan dan program pemerintah daerah saat ini untuk meningkatkan kualitas pendidikan di lima wilayah di Jawa Timur. Secara keseluruhan, kebijakan dan intervensi pemerintah daerah yang telah dilaksanakan telah sesuai dengan tiga prioritas utama masalah yang dinyatakan oleh para pemangku kepentingan lokal dalam studi ini. Ditemukan bahwa ada beberapa kesamaan dalam hal kebijakan pemerintah di lima bidang untuk meningkatkan kualitas guru dengan mengalokasikan anggaran dan melaksanakan program untuk meningkatkan kompetensi dan profesionalisme guru. Ada juga kebijakan dan program umum untuk meningkatkan literasi dan numerasi di lima bidang yang berasal dari Program Nasional Kementerian Pendidikan, termasuk Program Nasional Literasi, kompetisi sains, dan menyediakan buku untuk perpustakaan sekolah.

Studi ini menemukan bahwa Sidoarjo menunjukkan beberapa praktik yang kuat dalam kebijakan mengenai peningkatan kompetensi dan literasi guru. Mengenai kompetensi guru, Sidoarjo mengatur guru untuk mengalokasikan 5% dari insentif sertifikasi mereka untuk berpartisipasi dalam Pengembangan Keprofesian Berkelanjutan. Kedua, pemerintah Sidoarjo telah melibatkan semua komponen masyarakatnya untuk meningkatkan literasi budaya. Indikator pencapaiannya untuk meningkatkan literasi dimasukkan dalam RPJMDnya. Studi ini juga menemukan bahwa pemerintah Sidoarjo sedang dalam proses merevisi Perda tentang Pemberian Layanan Pendidikan. Perda yang direvisi akan mengatur peningkatan kualitas pendidikan melalui pembentukan karakter, pendidikan inklusif, metode pembelajaran di luar ruangan, budaya literasi, Pengembangan Keprofesian Berkelanjutan (PKB). Perda akan memperkuat peraturan sebelumnya, seperti Keputusan Bupati/Perbup tentang kualitas pendidikan. Perda akan memberikan dasar hukum yang mendukung keberlanjutan semua inisiatif untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Sidoarjo. Studi ini menunjukkan praktik yang kuat dan baik dari diberlakukannya kebijakan di Sidoarjo yang dapat dikembangkan ke daerah lain di Jawa Timur atau provinsi lain untuk meningkatkan implementasi PKB dan literasi.

## 4.4 PRAKTIK TERBAIK LOKAL UNTUK MENINGKATKAN KUALITAS PENDIDIKAN DASAR

Pemangku kepentingan lokal mengakui banyak praktik terbaik daerah yang telah berkontribusi pada peningkatan kualitas pendidikan. Beberapa praktik bertujuan untuk meningkatkan kompetensi anak dalam literasi dan numerasi. Praktik-praktik telah dilaksanakan oleh individu, lembaga dan pemerintah desa, yaitu sebagai berikut.

1. Guru menerapkan metode pengajaran yang efektif dan kreatif untuk meningkatkan prestasi anak-anak di sekolah.
  - (a) Di Pasuruan, seorang pemangku kepentingan dari madrasah menyebutkan Ibu Susriati dan Susmiyati, keduanya adalah guru kelas awal, yang mempraktikkan metode pengajaran kreatif.
  - (b) Di Sidoarjo, pemangku kepentingan menyebutkan beberapa guru. Harum Kawaludin<sup>15</sup> adalah seorang guru dan ketua Ikatan Guru Indonesia-IGI Sidoarjo, yang mengembangkan media literasi bernama "Tangga Cerita" untuk meningkatkan kompetensi literasi murid. Media ini telah disebarluaskan melalui PKB. Dia juga aktif menggunakan teknologi untuk mendorong metode pengajaran kreatif melalui Youtube dan melalui *talkshow*. Sri Sugiarti adalah guru dari SDN Sidokerto yang mendorong pendidikan inklusif. Rolis Awang Widodo adalah guru di SDN Geluran 1 Tama, yang dinominasikan sebagai pegawai inovatif. Dia secara aktif mendorong literasi. Fajar adalah guru dari SD Pembangunan Jaya, yang mengembangkan media pembelajaran kreatif dalam numerasi. Praktik terbaik di SD Pembangunan Jaya telah diidentifikasi di *Stocktake* INOVASI.
  - (c) Sumenep: Fatkhor adalah guru SD yang mendorong kegiatan bercerita di sekolah untuk meningkatkan literasi.

---

<sup>15, 18, 19, 20, 21</sup> Praktik terbaik juga diidentifikasi dalam *Stocktake* Jawa Timur 2018.

2. Individu guru atau kelompok yang secara aktif mendorong literasi.
  - (a) Di Pasuruan, informan menyebut Aslin Nuraini, yang merupakan guru tidak tetap di SDN Kalianyar II Bangil, yang telah mendorong literasi di kalangan guru. Dia adalah seorang penulis dan dia menulis sebuah buku dengan judul "(Ku ingin jadi): Bukan Guru Biasa".
  - (b) Di Sumenep, ada Rumah Literasi<sup>16</sup>, yang merupakan lembaga daerah yang bertujuan untuk mendorong literasi kepada guru dan murid. Lembaga ini menyediakan ruang baca, membantu guru dan murid dalam menulis, dan menerbitkan buku yang ditulis oleh murid dan guru.
3. Sekolah memiliki praktik yang baik dalam literasi.
  - (a) Di Probolinggo, SD Paiton Bhakti Pertiwi dan MI Negeri 2 Probolinggo, keduanya adalah sekolah swasta yang memiliki praktik yang baik untuk mengimplementasikan program literasi.
  - (b) Di Batu, guru-guru dari SD Puntan 1 Batu<sup>17</sup> menulis buku pegangan ramah anak, yang ditulis dalam bentuk buku cerita anak-anak.
  - (c) SD Pamolakan 3<sup>18</sup> telah mendorong literasi di dalam dan di luar ruang kelas dengan pendekatan inovatif, seperti dinding baca yang dipajang di ruang kelas.
  - (d) SD Pangarangan 3<sup>19</sup> telah menerbitkan buletin sekolah di Sumenep
4. Model Pendidikan Inklusif. (a) Di Sidoarjo, SDN Sidokerto memiliki program inklusif. (2) Di Probolinggo, SD Tukul 2 dianggap memiliki metode yang efektif untuk membantu anak-anak penyandang disabilitas untuk belajar di sekolah reguler.

Mayoritas peserta dapat mengidentifikasi individu yang dianggap memiliki praktik yang baik atau terbaik untuk meningkatkan kualitas pendidikan di tingkat sekolah. Beberapa praktik terbaik daerah, yang dipetakan dalam studi ini juga diidentifikasi dalam studi inventarisasi sebelumnya oleh INOVASI di Jawa Timur yang dilakukan pada awal 2018. Kondisi yang memungkinkan untuk berkontribusi pada pengembangan praktik terbaik adalah (1) kepemimpinan dan keterampilan manajerial kepala sekolah, (2) dukungan dan kompetensi guru, dan (3) partisipasi komite sekolah untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Komite sekolah memainkan peran penting untuk memantau kualitas pendidikan dan membantu sekolah dengan menyediakan dana untuk kegiatan sekolah. Temuan menunjukkan bahwa setiap kabupaten memiliki potensi dan sumber daya daerah untuk mempercepat peningkatan literasi dan numerasi. Namun, kurangnya dukungan dan pengakuan, serta diseminasi di tingkat daerah menghambat transformasi untuk menyebar ke lembaga atau wilayah lain di kabupaten. Oleh karena itu, Dinas Pendidikan di tingkat provinsi berencana untuk menerapkan Sistem Informasi Inovasi Sekolah (SIISKA) di mana para guru dapat berbagi dan mempelajari praktik-praktik terbaik tentang pendidikan di Jawa Timur.

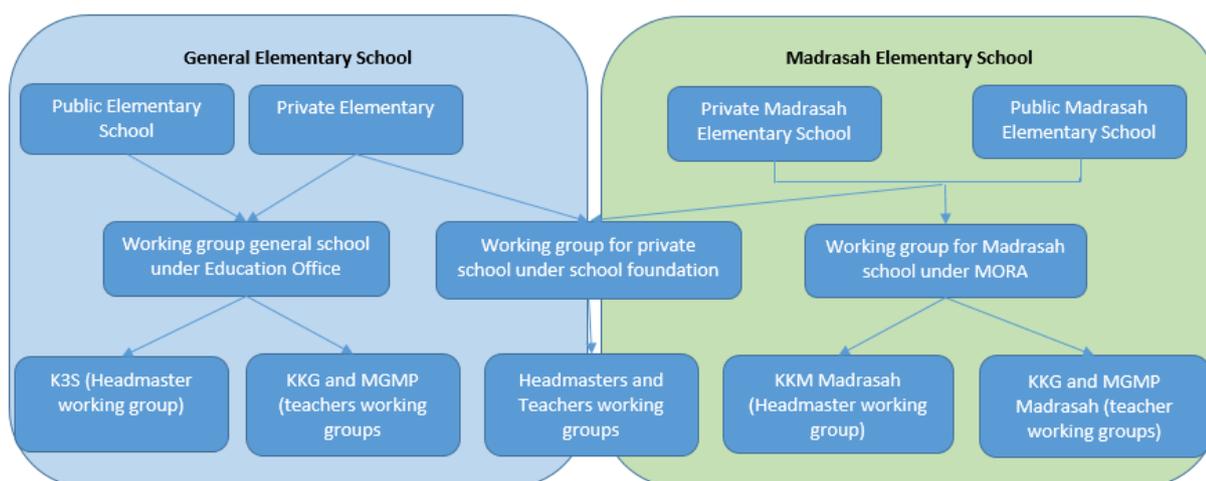
Berdasarkan temuan, disarankan agar INOVASI mendorong praktik terbaik setempat. Program INOVASI dalam literasi dapat fokus pada pengumpulan praktik terbaik daerah (metode pengajaran daerah), menguji metode untuk mengevaluasi efektivitasnya dalam meningkatkan hasil pembelajaran, dan mendokumentasikan praktik terbaik ke dalam modul atau media lain yang akan membantu orang lain untuk belajar dan meniru praktik-praktik tersebut. Modul atau media juga dapat dikembangkan sebagai modul dasar untuk KKG atau PKB.

## 4.5 ANALISIS PROFIL DAN SITUASI KELOMPOK KERJA GURU YANG DIDUKUNG OLEH PEMERINTAH DAERAH

Pemerintah Indonesia telah memberlakukan program untuk mendorong profesionalisme dan kapasitas pedagogis guru, untuk disampaikan melalui KKG. Kelompok kerja untuk guru SD, bernama KKG, dilakukan di tingkat sekolah. Untuk guru SMP dan SMA, forumnya adalah Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP), yang merupakan kelompok kerja berdasarkan mata pelajaran sekolah. KKG dan MGMP adalah forum pembelajaran bagi para guru di mana mereka dapat berbagi informasi, metode pengajaran, pengalaman, dan alat belajar (perangkat pembelajaran). Selain KKG, ada kelompok kerja guru lain, yang disebut Pusat Kegiatan Gugus (PKG), sebuah forum yang didirikan di tingkat kecamatan. Forum kelompok kerja serupa telah dibentuk untuk kepala sekolah, yang disebut Kelompok Kerja Kepala Sekolah (K3S).

Demikian pula, guru dan kepala sekolah madrasah memiliki kelompok kerja yaitu KKM (Kelompok Kerja Madrasah) untuk kepala sekolah, KKG dan MGMP Madrasah untuk guru. Kelompok kerja tersebut dibentuk oleh Kemenag. Selain itu, madrasah swasta di bawah Ma'arif dan Muhammadiyah juga memiliki kelompok kerja dengan tujuan yang sama dengan kelompok kerja Kemenag. Di Muhammadiyah, kelompok kerja kabupaten adalah FGM (Forum Guru Muhammadiyah) dan Foskam (Forum Kepala Sekolah). Forum-forum ini memiliki aktivitas rutin setiap bulan. Di Ma'arif, kelompok kerja dibentuk di tingkat kecamatan, yaitu Korcam. Ilustrasi kelompok kerja di bawah Kemendikbud, Kemenag, serta kelompok kerja untuk sekolah swasta yang dilakukan oleh yayasan sekolah di daerah target disajikan dalam gambar berikut.

Gambar 3-4 Ilustrasi Kelompok Kerja Kepala Sekolah dan Guru



Baik Dinas Pendidikan maupun Kantor Departemen Agama di daerah target telah memfasilitasi koordinasi dan pengembangan kapasitas untuk kepala sekolah dan guru melalui kelompok kerja. Dasar KKG untuk sekolah reguler adalah di tingkat gugus dan KKG untuk madrasah biasanya di tingkat kecamatan. Jenis keseluruhan kegiatan di KKG dan K3S/KKM sekolah negeri dan madrasah sangat mirip.

Kegiatan K3S dan KKG di bawah Kemendikbud didanai dari BOS dan APBD untuk pertemuan di tingkat kabupaten. Mayoritas KKG di bawah Kemendikbud di daerah target mengadakan pertemuan rutin, setidaknya sebulan sekali setelah sekolah, dengan pengecualian di Probolinggo dan Sumenep. KKG memiliki perencanaan kegiatan KKG per semester dan tahunan. Di Probolinggo, sekitar 50 persen KKG tidak aktif karena kesulitan menemukan waktu yang sesuai untuk semua anggota KKG dan kurangnya minat untuk belajar. Di Sumenep, para pemangku kepentingan menyatakan bahwa beberapa KKG kurang aktif karena kurangnya dukungan keuangan untuk melakukan KKG secara rutin. Beberapa KKG mengadakan pertemuan dua bulan sebelum ujian untuk koordinasi dan persiapan ujian saja.

Pertemuan KKG bulanan di tingkat gugus dianggap berfokus pada hal-hal administratif seperti koordinasi untuk acara sekolah, mempersiapkan ujian, dan ajang berbagi di antara para guru. Para pemangku kepentingan di lima wilayah studi mencatat bahwa hanya beberapa KKG yang memiliki kegiatan yang efektif untuk meningkatkan kompetensi pedagogis guru. Kegiatan KKG meliputi pengembangan rencana pelaksanaan pembelajaran (RPP), media pembelajaran, dan metode pengajaran, berbagi pengalaman dan alat belajar, dan mendiskusikan masalah di kelas. Anggota KKG juga menggunakan forum untuk menyebarluaskan inisiatif atau program baru setelah pelatihan. Di Sidoarjo, kegiatan PKB bertujuan untuk meningkatkan kompetensi profesional guru dan kepala sekolah, yang dilakukan melalui KKG tersebut .

Para pemangku kepentingan lokal menyoroti bahwa perbedaan kualitas KKG ditentukan oleh: (1) Anggota KKG termotivasi untuk berbagi pengetahuan dan untuk belajar, (2) Kualitas komite KKG dalam mengembangkan program, (3) Kualitas bantuan dari pengawas sekolah.

Demikian pula, KKG madrasah juga mengalami kurangnya fokus untuk mengembangkan kompetensi pedagogis guru. Keterbatasan anggaran menciptakan rintangan bagi madrasah untuk melakukan KKG secara teratur dan guru untuk terlibat dalam KKG. Di Sumenep, banyak guru kurang berminat untuk mengikuti kegiatan KKG karena tidak ada dukungan untuk biaya transportasi bagi peserta.

Sebagian besar responden menyatakan bahwa K3S, KKG, MGMP, dan KKM bermanfaat untuk koordinasi, berbagi pengetahuan dan mendiskusikan masalah dan solusi. Namun, masih banyak KKG yang hanya sedikit menekankan pada peningkatan strategi pengajaran. Mereka juga merasakan perlunya kelompok kerja untuk lebih fokus pada pengembangan kapasitas guru secara berkelanjutan. Karena sebagian besar KKG difasilitasi dan dibantu oleh pengawas sekolah, penting bagi INOVASI untuk meningkatkan kapasitas dan memasukkan pengawas sekolah untuk memastikan bahwa implementasi program INOVASI akan dipantau dan disebarluaskan ke sekolah lain melalui pengawasan pengawas sekolah. Di Sidoarjo, pengawas sekolah memainkan peran penting untuk meningkatkan kualitas kepala sekolah dan guru. Kepala sekolah dan guru harus menjadi subjek utama dalam intervensi INOVASI untuk meningkatkan kapasitas kepala sekolah dan guru.

## **4.6 PERENCANAAN PEMERINTAH DI SEKTOR PENDIDIKAN MELALUI RAPAT PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAN PENGGUNAAN ALOKASI DANA DESA**

Bagian ini menjelaskan bagaimana masyarakat dan pemerintah daerah mendiskusikan dan memprioritaskan intervensi pendidikan melalui mekanisme musrenbang. Musrenbang adalah forum konsultasi pemerintah yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan untuk perencanaan pembangunan. Bagian ini menjelaskan tentang perspektif dan praktik para pemangku kepentingan terkait dengan implementasi kebijakan anggaran desa untuk mendukung pendidikan di Jawa Timur. Praktik ini didasarkan pada UU Desa No. 6 tahun 2014 r, UU No. 60 tahun 2014 tentang Kebijakan Anggaran Desa, dan Peraturan Menteri Keuangan No. 49/PMK 07/2016 tentang Prosedur untuk Alokasi, Distribusi, Pemanfaatan, Monitoring dan Evaluasi Anggaran Desa.

Studi ini menemukan rendahnya keterlibatan praktisi pendidikan dalam musrenbang di daerah mereka, terutama para pemangku kepentingan di daerah perkotaan. Di daerah pedesaan, kepala sekolah masih terlibat dalam musrenbang. Beberapa orang telah mengakui musrenbang sebagai proses pengambilan keputusan dari bawah ke atas yang sangat efektif dalam mengakomodasi aspirasi masyarakat. Namun, juga ditemukan bahwa fokus utama perencanaan sektor pendidikan di musrenbang terutama terkait dengan sarana dan prasarana PAUD. Mayoritas peserta musrenbang menaruh perhatian yang minim pada aspek kualitas pendidikan di desa mereka. Studi ini menemukan bahwa musrenbang di tingkat desa kurang relevan untuk membahas aspirasi tentang masalah dan kebutuhan layanan pendidikan di tingkat pendidikan dasar dan tinggi. Pemangku kepentingan menyatakan bahwa masalah dan aspirasi tentang layanan pendidikan dasar dibahas dalam perencanaan teknokrat di tingkat kabupaten.

Bantuan dan pemberdayaan bagi para praktisi pendidikan dan masyarakat desa diperlukan untuk mengubah pola pikir mereka dari yang sebelumnya berfokus pada prasarana menjadi lebih mempertimbangkan aspek kualitas pendidikan dalam proposal di masa depan yang diangkat pada pertemuan-pertemuan musrenbang.

### Anggaran Dana Desa atau ADD

Para pemangku kepentingan lokal menganggap bahwa ADD di sektor pendidikan terutama berfokus pada peningkatan TK/PAUD dan perpustakaan masyarakat, yang berada di bawah wewenang pemerintah desa. Namun, secara umum, para pemangku kepentingan menyarankan bahwa ADD memiliki potensi untuk mendukung program pendidikan lainnya di masyarakat. Di Sumenep, ADD telah digunakan untuk mendukung program Madrasah Diniyah. Di Sidoarjo, ADD dialokasikan untuk meningkatkan literasi di masyarakat dengan menyediakan perpustakaan desa. Di Probolinggo, pemerintah memiliki inisiatif untuk mengatur penggunaan ADD melalui Perda, mengenai pendidikan dengan tujuan untuk meningkatkan kontribusi pemerintah desa dalam mendukung pendidikan literasi dan non-formal di tingkat desa. Pendidikan non-formal meliputi PAUD dan kegiatan tutorial (bimbel) di desa-desa. Perda diharapkan dapat memberikan dukungan kebijakan dan menarik perhatian para kepala desa untuk mendukung aksi literasi dengan menyediakan perpustakaan desa. Di Probolinggo, INOVASI memiliki kesempatan untuk melibatkan dan mendukung pemerintah daerah untuk menetapkan Perda.

## 4.7 KEMITRAAN

Studi ini menemukan bahwa kota dan kabupaten di Jawa Timur memiliki banyak pemangku kepentingan lokal yang dapat berkontribusi untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Jawa Timur. Beberapa daerah bahkan telah berkolaborasi dengan sektor swasta melalui program tanggung jawab sosial perusahaan yang dimaksudkan untuk meningkatkan pendidikan di Jawa Timur. Studi ini mencoba untuk membuat daftar pemangku kepentingan yang telah bekerja di Batu, Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo, dan Sumenep.

Tabel 4 -5 Pemetaan Pemangku Kepentingan di Jawa Timur

Pemangku Kepentingan	Penjelasan
<b>Dewan Pendidikan</b>	Dewan pendidikan di tingkat provinsi dan kabupaten didukung oleh APBD dan secara aktif terlibat dengan pemerintah daerah untuk mengatasi masalah pendidikan di Jawa Timur. Di tingkat provinsi, dewan pendidikan bermitra dengan pemerintah provinsi untuk meningkatkan kualitas pendidikan berdasarkan otoritas pemerintah provinsi. Pada 2019, dewan pendidikan akan berkolaborasi dengan pemerintah daerah untuk mengembangkan model sekolah inklusif. Peran dewan mencakup advokasi dan mengadakan lokakarya atau pelatihan untuk meningkatkan kapasitas komite sekolah mengenai rencana anggaran belanja sekolah (RAPBS) dan memantau kualitas pendidikan di tingkat sekolah.
<b>Persatuan Guru Republik Indonesia - PGRI</b>	Di tingkat provinsi dan kabupaten, asosiasi ini memiliki program reguler tahunan yang mencakup lokakarya atau pelatihan untuk guru. Program ini terutama berfokus pada peningkatan pengetahuan tentang peraturan pemerintah dan profesionalisme untuk guru dan staf non-pengajar. Asosiasi juga terlibat dalam advokasi untuk masalah pendidikan kepada pemerintah daerah. Kegiatan PGRI didanai oleh biaya keanggotaan dan sponsor dari sektor swasta. PGRI sering bekerja sama dengan universitas untuk menyelenggarakan lokakarya pendidikan, yaitu UNAIR (Universitas Airlangga), Universitas PGRI, Universitas Budi Utomo, dan Universitas Petra.
<b>Ma'arif</b>	Ma'arif adalah bagian dari Nahdlatul Ulama, yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan dan program pendidikan di lembaga NU. Ma'arif memainkan peran penting untuk mendukung dan membantu sekolah-sekolah madrasah di bawah NU dalam hal prasarana dan pengembangan kapasitas untuk para guru dan staf non-pengajar. Di tingkat kecamatan, Ma'arif menggunakan

Pemangku Kepentingan	Penjelasan
	<p>Koordinator Kecamatan, yang memiliki tanggung jawab untuk memfasilitasi pertemuan reguler madrasah di tingkat kecamatan dan memantau jalannya madrasah.</p> <p>Lokakarya untuk guru bertujuan untuk meningkatkan proses pembelajaran dan evaluasi. Sementara itu, lokakarya untuk kepala sekolah bertujuan untuk meningkatkan keterampilan manajerial dan cara mengelola madrasah.</p> <p>Terdapat perbedaan dalam intervensi Ma'arif di lintas wilayah karena kapasitas organisasi yang berbeda. Di Sidoarjo, Ma'arif memiliki kapasitas yang rendah untuk membantu madrasah, sehingga tidak ada program pengembangan kapasitas untuk guru yang dilakukan oleh Ma'arif dalam 5 tahun terakhir, kecuali pada tahun 2018. Sementara itu di Pasuruan, Ma'arif dapat melakukan banyak lokakarya dan pertemuan.</p>
<b>Majelis Pendidikan Muhammadiyah</b>	<p>Divisi ini mendukung dan membantu sekolah-sekolah yang berafiliasi dengan institusi Muhammadiyah. Divisi ini memiliki program di tingkat provinsi dan kabupaten yang mencakup pelatihan untuk kepala sekolah dan guru, serta menjalankan berbagai kompetisi. Pelatihan untuk kepala sekolah biasanya tentang visi/misi, keterampilan manajerial dan pengawasan. Pelatihan untuk guru bertujuan untuk meningkatkan kompetensi guru dengan meningkatkan rencana pelaksanaan pembelajaran, metode pengajaran dan penilaian pembelajaran. Partisipasi dalam kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Pendidikan Muhammadiyah biasanya bersifat swadaya, didanai oleh anggaran sekolah. Lembaga ini memiliki mekanisme subsidi untuk mendukung para guru dari sekolah kecil untuk berpartisipasi dalam pelatihan. Divisi ini melakukan monitoring rutin melalui kunjungan dan evaluasi setiap tahun. Lembaga ini memiliki kelompok kerja untuk kepala sekolah yang disebut Musyawarah Kerja Kepala Sekolah di tingkat kabupaten.</p>
<b>Ikatan Guru Indonesia - IGI</b>	<p>Asosiasi ini menyediakan lokakarya/pelatihan untuk guru dan staf non-pengajar dalam meningkatkan kompetensi profesional. Misalnya: pelatihan untuk mengembangkan rencana pelaksanaan pembelajaran (RPP), literasi, konsep Keterampilan Berpikir Tingkat Tinggi dan implikasinya pada pendidikan, pelatihan untuk meningkatkan kompetensi guru dalam menggunakan TI, dan pelatihan penulisan akademik untuk guru sebagai bagian dari program Penelitian Tindakan Kelas untuk guru .</p> <p>Partisipasi dalam kegiatan yang dilakukan oleh IGI bersifat swadaya dengan dana tambahan dari donor swasta.</p>
<b>Universitas</b>	<p>Ada sejumlah universitas di Jawa Timur yang memainkan peran penting dalam meningkatkan kualitas pendidikan dengan mengadakan pelatihan bagi para guru. Universitas-universitas berikut telah berkolaborasi dengan pemangku kepentingan lokal di Jawa Timur, termasuk Universitas Negeri Surabaya (UNESA), UNISMA (Universitas Islam Malang), IAIN (Institut Agama Islam Negeri), Universitas Brawijaya untuk meningkatkan kompetensi guru bahasa Inggris, ITS (Institut Teknologi Surabaya), Universitas Muhammadiyah, Ikatan Sarjana Nahdlatul Ulama, dan Lembaga Pendidikan SETI (Sistem Elektronik Teknologi Informasi).</p>
<b>Sektor swasta melalui program CSR</b>	<p><b>Pasuruan</b></p> <p>(1) <i>Putra Sampoerna Foundation</i> mendirikan Pusat Pembelajaran Guru/<i>Teacher Learning Center</i> (TLC) di Pasuruan. Ini adalah sebuah fasilitas di mana guru dan staf non-pengajar dapat berbagi pengetahuan dan meningkatkan kompetensi mereka. Yayasan ini juga telah mengadakan pelatihan untuk para guru, meningkatkan kualitas pendidikan, kompetensi kepala sekolah dan guru, dan manajemen sekolah.</p> <p>(2) PT Cargill – Pasuruan: Membangun prasarana sekolah (SMP Gempol 2) dan menyelenggarakan pelatihan guru</p> <p><b>Probolinggo</b></p>

Pemangku Kepentingan	Penjelasan
	<p>PT IMUNI, PT.YTL Jawa Timur, PT. Pembangkit Jawa Bali (PJB) telah mendukung program literasi dengan menyediakan buku dan prasarana, program Unit Kesehatan Sekolah di sekolah, logistik sekolah seperti tas, serta sarana dan prasarana sekolah. Salah satu perusahaan swasta juga mendukung sesi tutorial dan fasilitas olahraga anak-anak di desa.</p> <p>Keterbatasan CSR adalah programnya hanya menargetkan masyarakat yang berada di sekitar kawasan industri</p>
<p><b>LSM telah bekerja di daerah target</b></p>	<p><b>Sidoarjo:</b> Yayasan Mutiara Rindang mendorong literasi melalui program perpustakaan di 40 sekolah di Sidoarjo, serta USAID melalui program Prioritas dan DBE (2012-2017)</p> <p><b>Batu:</b> USAID PRIORITAS melalui program literasi dan DBE (2012-2017)</p> <p><b>Pasuruan:</b> DBE - Prioritas (fokus pada manajemen sekolah dan metode pengajaran/PAKEM) - praktik ini masih diterapkan di dua kecamatan (2012-2017). <i>Lesson Study - Japan International Cooperation Agency (JICA)</i> bertujuan untuk mendorong pembelajaran guru yang lebih baik (2006-2008). USAID juga menerapkan program <i>Madrasah Development Center (MDC)</i> dari 2012 - 2017.</p> <p><b>Probolinggo:</b> Mengelola Pendidikan Dasar - USAID (2003-2007)</p> <p><b>Sumenep:</b> Meningkatkan Standar Layanan Minimum dalam Pendidikan dengan dukungan dari Uni Eropa (2015-2017)</p>

Sebagian besar peserta dalam studi ini mengakui bahwa LSM atau pemangku kepentingan pendidikan lainnya yang bekerja di Jawa Timur memiliki dampak positif terhadap masyarakat. LSM dianggap mendukung pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas pendidikan di daerah target. Ada beberapa pelajaran dari kelemahan pendekatan LSM dan proyek-proyek untuk lembaga lain..

1. Mereka menganggap banyak program LSM hanya mengintervensi wilayah atau sekolah yang sama. Sementara itu, terdapat banyak sekolah yang memiliki masalah pendidikan yang tidak pernah memiliki pengalaman untuk bekerja dengan LSM. Ini mengarah pada kemajuan yang berbeda di lintas sekolah. Misalnya DBE dan Program Prioritas mengintervensi sekolah yang sama.
2. Proyek CSR biasanya mendukung sekolah di dekat area industri perusahaan tersebut. Ini berarti lebih sedikit kesempatan bagi sekolah lain untuk menerima dukungan tambahan dari CSR untuk meningkatkan kualitas pendidikan mereka
3. Kurangnya komitmen dari kepala sekolah, pengawas sekolah, dan guru berkontribusi pada program yang tidak berkelanjutan dari LSM sebelumnya. Mereka hanya mengimplementasikan program selama implementasinya dipantau oleh LSM. Namun, para pemangku kepentingan memandang bahwa ketiga aktor tersebut memainkan peran penting bagi keberhasilan program LSM di tingkat sekolah.
4. Dampak program biasanya hanya untuk jangka pendek. Meskipun pemerintah daerah mendukung penyebaran praktik terbaik LSM ke daerah lain, hal ini tidak selalu menghasilkan keberlanjutan praktik terbaik. Para pemangku kepentingan menganjurkan INOVASI untuk menginformasikan kebijakan, terutama di tingkat perda untuk memastikan keberlanjutan inisiatif baru ini.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Studi baseline ini menemukan bahwa mayoritas pemangku kepentingan mendefinisikan kualitas pendidikan sebagai output pendidikan, yaitu kualitas murid/lulusan yang memperoleh kompetensi dan keterampilan, serta menunjukkan karakter mulia. Definisi ini jelas menunjukkan hasil pendidikan yang diharapkan berdasarkan Kurikulum 2013. Terkait hasil pendidikan yang diharapkan, studi ini menemukan kesenjangan dalam hal pengembangan pendidikan di kotamadya dan kabupaten di Jawa Timur, khususnya di daerah target INOVASI. Terkait hasil pendidikan, Sidoarjo dan Batu merupakan daerah dengan performa tinggi, sementara Pasuruan, Probolinggo dan Sumenep memiliki performa menengah ke bawah. Selain itu, seluruh pemangku kepentingan

menyoroti kesenjangan pendidikan di tiap daerah. Terdapat perbedaan kualitas pendidikan antara daerah perkotaan dan pedesaan serta antara sekolah negeri dan Madrasah. Di Pasuruan, para pemangku kepentingan menyebutkan kesenjangan kualitas pendidikan antara wilayah timur dan barat kabupaten tersebut.

Studi ini mengidentifikasi beberapa masalah dan tantangan yang berkaitan dengan perbedaan kualitas hasil pendidikan di daerah target sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 5.1

Tabel 5-1 Rangkuman Permasalahan dan Tantangan Pendidikan di Jawa Timur

Masalah/ tantangan	Batu	Sidoarjo	Pasuruan	Probolinggo	Sumenep
Kompetensi literasi dan numerasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bukan masalah utama</li> <li>• Peningkatan budaya membaca menjadi perhatian.</li> <li>• Terdapat kesenjangan antara daerah perkotaan dan pedesaan.</li> </ul>		Literasi masih menjadi masalah	Kelancaran membaca anak merupakan masalah utama	
Masalah guru				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurangnya dan tidak meratanya distribusi guru</li> <li>• Guru dengan kualifikasi yang rendah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurangnya dan tidak meratanya distribusi guru</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masalah pola pikir tetap guru mempengaruhi peningkatan kualitas guru</li> <li>• Perbedaan kompetensi profesional dan pedagogik antarguru dikarenakan perbedaan kesempatan untuk memperoleh pelatihan, pola pikir tetap dan rendahnya komitmen untuk berubah.</li> </ul>				
Masalah implementasi K13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guru belum siap mengimplementasikan K13 karena mereka harus mengubah metode mengajar mereka, khususnya untuk kelas awal yang menggunakan pembelajaran tematik.</li> <li>• Kerancuan dalam menilai performa anak dengan menggunakan K13.</li> </ul>				
Kualitas kepala sekolah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beberapa kepala sekolah memiliki kepemimpinan dan pengawasan yang tidak efektif yang mempengaruhi kualitas pendidikan.</li> <li>• Kepala sekolah cenderung fokus pada urusan administratif dibandingkan mengawasi guru untuk meningkatkan kualitas pendidikan.</li> <li>• Di Madrasah, kepala sekolah cenderung fokus pada prasarana dibandingkan peningkatan kualitas pendidikan. Kepala sekolah yang otonom di Madrasah swasta menjadi tantangan bagi Kemenag atau Ma'arif dalam memberikan bantuan.</li> </ul>				
Kesenjangan sarana sekolah	Masalah sarana diajukan oleh Madrasah			Masalah sarana di sekolah umum dan Madrasah tetap ada dikarenakan keterbatasan APBD	
Karakteristik pelajar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meskipun mayoritas siswa kelas satu telah mengikuti TK/PAUD, mereka memulai kelas 1 dengan tingkat kompetensi literasi dan numerasi yang berbeda-beda.</li> <li>• Anak-anak dari keluarga berpenghasilan rendah lebih memilih untuk bekerja lebih awal dibandingkan mengejar pendidikan yang lebih tinggi, dan hal ini mempengaruhi APK/APM yang lebih rendah di tingkat SMA.</li> </ul>				

Masalah/ tantangan	Batu	Sidoarjo	Pasuruan	Probolinggo	Sumenep
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anak-anak yang tinggal terpisah dari orang tua cenderung menghadapi masalah dalam belajar.</li> </ul>				
			Hambatan bahasa dalam belajar ditemukan pada anak-anak di daerah pedesaan karena mereka tidak lancar berbahasa Indonesia.		
				Pekerja anak mempengaruhi kualitas pendidikan	
Masalah akses pendidikan			Disparitas gender untuk mengakses pendidikan yang lebih tinggi diakibatkan oleh alasan ekonomi di Pasuruan dan pernikahan dini di Probolinggo Sumenep		
				Topografi pegunungan dan jarak menjadi tantangan bagi anak-anak untuk mengakses sekolah.	Kualitas pendidikan yang rendah bagi anak-anak yang tinggal di kepulauan karena sulitnya akses mempengaruhi tingkat kehadiran guru dan siswa di sekolah
	Ketidaksetaraan akses ke sekolah khusus dan sekolah inklusif bagi anak-anak berkebutuhan khusus atau penyandang disabilitas				

Temuan mengenai kesenjangan kualitas pendidikan di Jawa Timur berkaitan dengan perbedaan kondisi input, proses, tata kelola pendidikan, status sosial ekonomi orang tua, dan konteks masyarakat. Para pemangku kepentingan percaya bahwa peningkatan kualitas pendidikan akan stagnan jika kesenjangan pendidikan di Jawa Timur tidak diatasi. Terdapat kesamaan pandangan bahwa peningkatan kualitas guru merupakan strategi terpenting untuk meningkatkan kualitas pendidikan di tingkat sekolah. Ini mengusulkan didorongnya kualitas pendidikan yang setara di semua sekolah. Mengikuti strategi tersebut, diperlukan peningkatan kapasitas kepala sekolah dan pengawas sekolah untuk memastikan peningkatan yang berkelanjutan di tingkat sekolah.

### Implikasi Program terhadap Proyek INOVASI

- Sejalan dengan program pemerintah pusat untuk meningkatkan kompetensi profesional guru melalui PKB, terbuka peluang bagi INOVASI untuk memberikan kontribusi modul atau media belajar untuk meningkatkan kompetensi guru untuk mendorong literasi dan numerasi di kelas-kelas awal. Modul dan media dapat dipromosikan untuk digunakan sebagai modul dasar atau materi dalam PKB. Kurikulum untuk guru kelas satu sampa tiga dapat meliputi penerapan metode pengajaran multibahasa yang menggunakan bahasa daerah sebagai bahasa kedua untuk instruksi untuk mengatasi hambatan bahasa di daerah

- pedesaan. Penerapan pendekatan-pendekatan eksperimental juga dapat menjadi opsi untuk mendapatkan bukti kuat efektivitas kurikulum dalam meningkatkan kompetensi guru
2. Program INOVASI dalam bidang literasi dapat berfokus pada praktik terbaik lokal (metode pengajaran lokal), menguji coba metode untuk melihat efektivitas, serta mendokumentasikan metode tersebut dalam berbagai media belajar sehingga praktik terbaik dapat direplikasi oleh guru-guru lain. Praktik terbaik juga dapat dipromosikan melalui pertemuan guru, seperti KKG atau PKB.
  3. Terkait peran penting kepala sekolah dan pengawas sekolah untuk meningkatkan kualitas pendidikan di tingkat sekolah, INOVASI disarankan agar melibatkan kedua aktor ini dalam intervensi.
  4. INOVASI dapat meningkatkan efektivitas forum kelompok kerja guru (KKG) untuk meningkatkan kualitas guru. Peningkatkan kapasitas panitia KKG untuk mengelola dan mengembangkan program-program dalam KKG diperlukan untuk meningkatkan efektivitasnya. Kegiatan-kegiatan program rintisan INOVASI yang bertujuan meningkatkan kualitas guru dapat diimplementasikan melalui KKG. INOVASI juga dapat mengembangkan dan mempromosikan model diskusi dalam KKG yang berfokus pada penyelesaian masalah agar dapat mengatasi permasalahan pendidikan yang dibahas dalam forum.

### **Implikasi Kebijakan**

1. Sehubungan dengan pergantian gubernur Jawa Timur dan terpilihnya Bupati baru di beberapa wilayah target, INOVASI mengambil kesempatan untuk melakukan advokasi peningkatan kualitas pendidikan sebagai agenda utama dalam RPJMD baru di tingkat provinsi dan kabupaten. Dalam peningkatan kualitas pendidikan akan ditekankan peningkatan kualifikasi guru dan literasi budaya. Dalam RPJMD Sidoarjo telah terdapat sebuah indikator terkait literasi yang merepresentasikan komitmen pemerintah dalam peningkatan literasi. Ini merupakan contoh baik dan menunjukkan kemungkinan pemerintah untuk membuat program dan mengukur peningkatan literasi. Dalam hal literasi, seluruh pemangku kepentingan telah melihat peluang penggunaan ADD untuk meningkatkan literasi di tingkat desa. INOVASI dapat membantu pemerintah daerah untuk mengadvokasi penggunaan ADD untuk meningkatkan kualitas pendidikan, terutama dalam meningkatkan literasi budaya di tingkat desa. Akhirnya, strategi ini dapat meningkatkan keberlanjutan inisiatif/program yang telah diimplementasikan oleh INOVASI di Jawa Timur.
2. Terdapat beberapa praktik baik dalam hal kebijakan terkait PKB dan literasi di yang dapat dipromosikan atau disebarluaskan ke wilayah-wilayah lain di Jawa Timur atau provinsi-provinsi lainnya. INOVASI dapat memfasilitasi kotamadya dan kabupaten di Jawa Timur dalam berbagi praktik baik terkait kebijakan pendidikan.
3. Sidoarjo dan Batu telah menyelenggarakan beberapa program untuk meningkatkan kompetensi guru, sementara kabupaten lain mengeluarkan sedikit dana untuk program tersebut. Melakukan analisis efektif-biaya atas kebijakan pendidikan di daerah-daerah target dapat membantu pemerintah daerah untuk mengevaluasi efektivitas program yang telah diimplementasikan. Untuk Pasuruan, Probolinggo, dan Sumenep, analisis tersebut dapat membantu mengidentifikasi masalah terkait penyusunan program pendidikan dan potensi sumber-sumber dana tambahan (atau relokasi anggaran pendidikan yang sudah ada) untuk aspek-aspek kualitas pendidikan
4. Terkait tingginya jumlah Madrasah di Jawa Timur yang kurang beruntung dikarenakan terbatasnya kapasitas Kemenag dalam mengelola sistem pendidikan, diperlukan diskusi untuk membahas struktur dan skema pembiayaan yang sesuai guna meningkatkan kualitas pendidikan di Madrasah.

## DAFTAR PUSTAKA

- ACDP. 2014. "The Critical Importance of Early Grade Reading and Assessment", Working Papers December 2014
- BPS Jakarta. 2016 "Kemajuan yang Tertunda: Analisis Data Perkawinan Usia Anak di Indonesia. Berdasarkan Hasil Susenas 2008-2012 dan Sensus Penduduk 2010". Jakarta
- BPS Jawa Timur. 2018. "Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Jawa Timur Tahun 2017", No. 26/04/35/Th. XVI, 16 April 2018. Jawa Timur
- BPS Jawa Timur. 2018. "Statistik Pendidikan Provinsi Jawa Timur 2017", Katalog BPS 4301002.35. Jawa Timur
- Hidayat, M.A. 2016. "Strategi Guru dalam Peningkatan Konsentrasi Belajar Siswa Autis di Sekolah Inklusi (Studi Multisitus di SDN Junrejo 01 dan SDN Tlekung Kota Batu)". Master Theses. UIN Malang. Online resource: <http://etheses.uin-malang.ac.id/6098/1/14761024.pdf>. Retrieved: 25 June 2019.
- Human Rights Watch. 2016. "The harvest in my blood: Hazardous Child Labor in Tobacco Farming in Indonesia". Online resource: [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/indonesia0516web\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/indonesia0516web_0.pdf). Retrieved: 29 April 2019
- ILO and LPEM FEB UI. 2017. "Final Report - Mapping Persons with Disabilities (PWD) in Indonesia", ISBN: 978-92-2- 131366-3 (print); 978-92-2-131367-0 (web pdf), Jakarta: ILO.
- Irwanto, Kasim, E.R., Fransiska, A., Lusli, M., Okta, S., 2010 "Analisis Situasi Penyandang Disabilitas di Indonesia: Sebuah Desk-Review" Pusat Kajian Disabilitas Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia. Online resource: <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/pwd-sit-bahasa.pdf>. Retrieved: 29 April 2019.
- Japan International Cooperation Agency (JICA). 2015. "Data Collection Survey on Disability and Development in Indonesia Final Report, September 2015". KRI International Corp. Tekizatekisho LLC.
- Karnaji, S. and Mas'udah, S. 2013 "Empowerment model for underage girls working in the tobacco plantation in East Java" Masyarakat, Kebudayaan dan Politik Vol. 26, No. 2, page: 90-107. Universitas Airlangga
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (MOEC). 2016. "Gambaran Sekolah Inklusif di Indonesia, (Tinjauan Sekolah Menengah Pertama) Tahun 2016", Bidang Pendayagunaan dan Pelayanan Data dan Statistik Pendidikan. – Jakarta: Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan, Kemendikbud
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (MOEC). 2017. "APK/APM (Angka Partisipasi Kasar / Angka Partisipasi Murni) Tahun 2016/2017", Bidang Pendayagunaan dan Pelayanan Data dan Statistik Pendidikan. – Jakarta: Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan, Kemendikbud.
- Konarzewski, K. 2014. "The effect of school entrance age on academic performance" Edukacja 5(130):5-18. Educational Research Institute, Warsaw, Poland.
- Kusreni, S., Syafii, A. 2011. "Disparitas Gender dalam Pembangunan Antarwilayah di Jawa Timur" EKO-REGIONAL, Vol.6, No.1, Maret 2011.
- Nurfitriani, R. 2016. "Model Pengelolaan Kelas Inklusi dalam Pembelajaran Agama Islam (Studi Multisitus di SDN Sumber Sari 1 Malang dan SDN Junrejo 01 Batu)". Master Theses. UIN Malang. Online resource: <http://etheses.uin-malang.ac.id/11720/1/14760017.pdf>.

PDSPK Kemendikbud 2018 “Statistik Persekolahan PLB 2016/2017 Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan” Jakarta.

Sholikhah, N., Suratman B., Soesatyo Y., & Soejoto, A. 2014. “ANALISIS FAKTOR YANG MEMENGARUHI KETIMPANGAN PENDIDIKAN”. Jurnal Ilmu Pendidikan, Jilid 20, Nomor 2, Desember 2014, hlm. 176-182

Subedi, Bidya and Howard, Mark. 2017. “Multilevel Predictors Influencing Reading Achievement: Comparison of Teacher Effects in Elementary, Middle and High Schools”. 10.14738/assrj.423.3944.

Sudarto, Z. 2016 “Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif”, Jurnal Pendidikan, Vol. 1 No. 1 Tahun 2016

Sulistiyadi, H.R. “Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Layanan Pendidikan Inklusif di Kabupaten Sidoarjo”, Kebijakan dan Manajemen Publik, Journal Unair. Volume 2, Nomor 1, Januari 2014. Online resources (retrieved 28 January 2019): <http://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-kmp08e4cbae56full.pdf>

Widodo, W. “Analisis Pendidikan Berwawasan Gender Di Propinsi Jawa”, HUMANITY, Volume 1, Nomor 2, Maret 2006: 122 – 128.