

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam Keputusan Mendiknas Nomor : 0318/U/1994, tentang Penyetaraan Guru SLTP yang dinyatakan dalam pasal 2, ayat ( 2 ) bahwa tujuan Penyetaraan adalah untuk meningkatkan mutu dan kualifikasi guru SLTP yang telah berdinis supaya memiliki kualifikasi Pendidikan Diploma III terutama yang berkaitan dengan peningkatan kemampuan profesional, dan berdasarkan Surat Edaran Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar Dan Menengah Direktorat Jenderal Pendidikan Guru Dan Tenaga Teknis Departemen Pendidikan Nasional Nomor: 325/C5/I/1992 tanggal 16 April 1992 tentang penyelenggaraan penyetaraan guru SLTP setara D-III. Dengan meningkatnya kualifikasi para guru, mutu pendidikan di SMP diharapkan akan meningkat lebih baik. Tetapi sebenarnya penyetaraan ini tidak semata - mata bertujuan sekedar agar guru-guru SMP inemenuhi syarat formal pendidikan setara D-III, lebih penting dari itu adalah: (1) Memiliki kepribadian yang mencerminkan pemahaman, (2) Menguasai konsep dan prinsip kependidikan yang melandasi pelaksanaan tugasnya sebagai guru, (3) Menguasai konsep dasar dan cara berfikir dalam bidang studinya, (4) Menguasai cara memilih, menata, dan mengembangkan materi pembelajaran sesuai dengan kurikulum SLTP yang berlaku, (5) Mampu menerapkan konsep dan prosedur pembelajaran dalam bidang studinya, (6) Peka, tanggap dan adaptif terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan masyarakat (lingkungan).

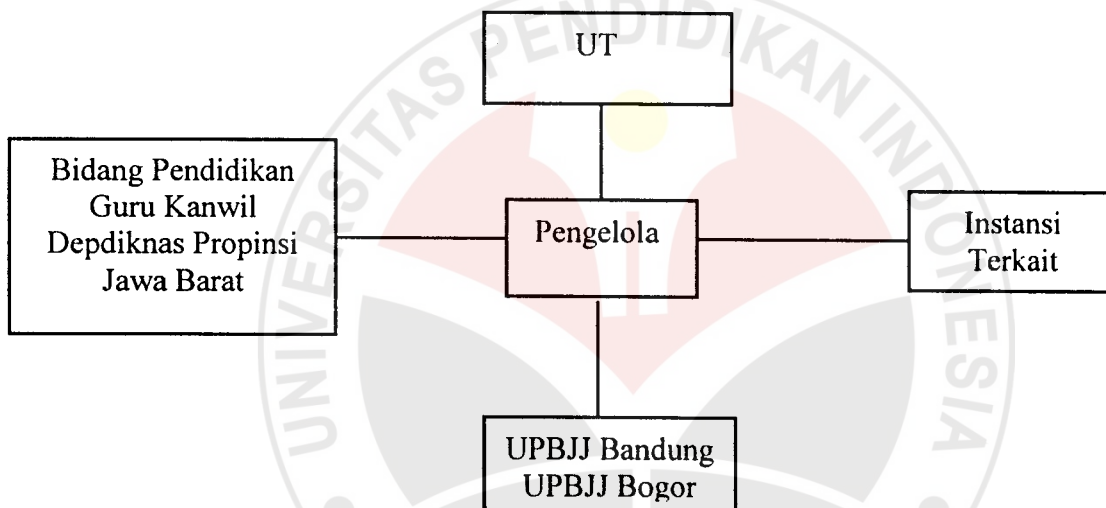


Untuk Propinsi Jawa Barat program penyetaraan guru SLTP setara D-III ini, sudah berjalan sejak tahun 1992/1993. Pesertanya adalah guru-guru bidang studi IPA, Matematika, Bahasa Inggris, dan Bahasa Indonesia, guru bidang studi IPS dan PPKN baru periode tahun 1999/2000. Bagi guru-guru SLTP yang berlatar belakang pendidikan D-I, PGSLTP, dan PGSMTP dengan menempuh waktu belajar 3 (tiga) tahun di mulai dari semester 4 s/d 9 (enam semester), dan guru-guru SLTP yang berlatar belakang pendidikan D-II dengan menempuh waktu belajar 1 ½ (satu setengah) tahun di mulai dari semester 7 s/d 9 (tiga semester).

Disadari sepenuhnya bahwa kondisi objektif guru SLTP akan turut menjadi pertimbangan dalam menentukan program-program yang lebih relevan, sehingga program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III merupakan program pendidikan dalam jabatan (in-service training) untuk meningkatkan mutu guru SLTP agar mencapai kualifikasi D-III. Proses pendidikannya menerapkan pendekatan Sistem Belajar Jarak Jauh (SBJJ). Program ini dapat diikuti oleh guru-guru yang karena berbagai alasan tidak dapat mengikuti program secara tatap muka baik di UPI, STKIP, ataupun FKIP tatap muka. Dengan demikian guru-guru tidak perlu meninggalkan tugas pokoknya sehari-hari. Mereka dapat belajar sambil bekerja (learning while earning). Diharapkan proses peningkatan mutu guru akan berdampak positif langsung terhadap upaya perbaikan proses belajar di SLTP.

Pengelolaan program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III mencakup kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian yang berkenaan dengan bahan ajar, proses belajar, bahan ujian serta proses registrasi, evaluasi hasil belajar dan program distribusi. Program ini merupakan program kerja

sama atau kolaborasi antara Universitas Terbuka sebagai Unsur Ditjen Dikti dan Dit. Dikgutentis sebagai Unsur Ditjen Dikdasmen. Dalam sistem penyelenggaraan program diadakan pembagian tugas dan tanggung jawab, yang berkenaan dengan substansi, sistem dan prosedur akademik dan pengelolaan proses pendidikan tinggi merupakan tugas dan tanggung jawab Universitas Terbuka. Yang berkenaan dengan pendanaan, logistik dan pengelolaan operasional kelompok belajar di daerah menjadi tugas dan tanggung jawab Ditjen Dikdasmen dengan dukungan proyek pembangunan di Pusat dan di daerah. Secara sederhana dapat diilustrasikan sebagai berikut:



Gambar 1: Organisasi Pengelolaan Program Peningkatan Mutu Guru SLTP Setara D-III.

Gambar tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan program peningkatan mutu guru SLTP setara D-III sangat di harapkan adanya keserasian dan terjalin koordinasi yang baik dari masing-masing unit. Oleh karena itu bahwa pengelolaannya sangat tergantung dari kesiapan, ketrampilan, dan sikap tenaga pimpinan dan pelaksananya. Para ahli mengatakan bahwa kepemimpinan merupakan inti dari pada manajemen

atau daya penggerak semua sumber-sumber dan alat-alat (resources) yang tersedia bagi suatu organisasi (Siagian, 1989:6) Resources itu digolongkan kepada dua golongan besar yaitu 1) Human resources, 2) Non human resources. Jadi dikatakan bahwa sukses atau tidaknya suatu organisasi mencapai tujuan yang telah ditentukan sangat tergantung atas kemampuan para pimpinannya untuk menggerakkan sumber-sumber data dari alat-alat tersebut, sehingga penggunaannya berjalan dengan efektif dan efisien juga produktif.

Dalam merealisasikan pencapaian tujuan organisasi dipersyaratkan bahwa seorang dalam organisasi secara fungsional harus jelas tugas dan wewenangnya, kegiatannya, hubungan kerja serta tanggung jawabnya dalam melaksanakan tercapainya tujuan organisasi (Soewarno, 1990:45).

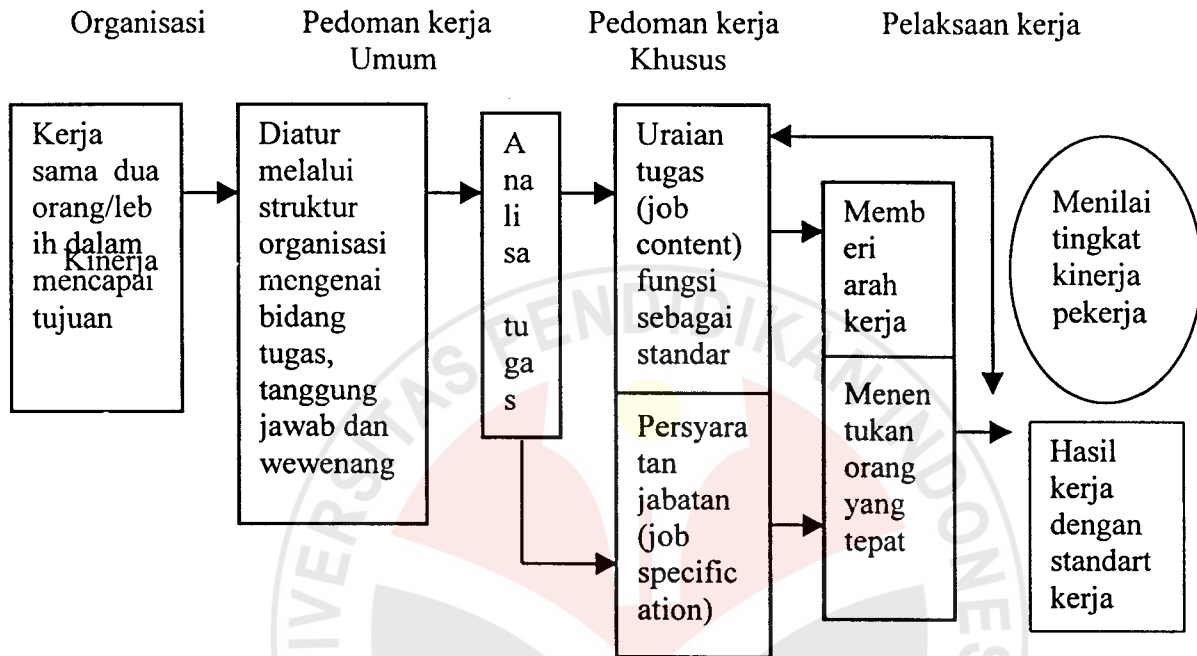
Pernyataan diatas, menunjukkan bahwa penyusunan organisasi dengan pengelompokan pekerjaan atas dasar fungsi ini disesuaikan dengan tugasnya.

Uraian tugas merupakan pedoman kerja yang memberi arah mengenai bagaimana, mengapa, bilamana, serta prosedur apa yang digunakan, perilaku dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut (job content), alat bantu kerja, suasana sosial dan rencana tugas, sedangkan persyaratan tugas diperlukan untuk mengetahui persyaratan apa yang harus dipenuhi oleh seseorang sebagai dasar untuk memangku suatu tugas dalam setiap bidang pekerjaan (Moekijat, 1992:60-61).

Uraian tugas yang ada pada setiap bidang pekerjaan dalam organisasi, akan memberikan keuntungan kepada setiap pekerja dalam organisasi tersebut untuk dapat bekerja secara teratur, terarah dan tercapainya tujuan yang diharapkan, lebih lanjut dikatakan mengenai kegunaan uraian tugas bagi pihak manajer bahwa uraian tugas dibutuhkan untuk menilai kinerja karyawan, seperti yang diutarakan Alexander (1993 : 79) berikut ini :

Uraian tugas menjadi acuan utama yang memberi arti bagi standar kinerja sehingga uraian tugas berfungsi sebagai alat untuk penilaian kinerja, tingkat pelaksanaan tugas merupakan dasar untuk menilai karyawan, uraian tugas merupakan piranti, bahwa manajer untuk menentukan apakah karyawan melaksanakan seluruh tugas dan tanggung jawabnya ?

Dengan demikian dapat digambarkan alur hubungan pedoman kerja dengan proses pengelolaan diatas, pada skema berikut:



Gambar 2: Alur Hubungan Pedoman Kerja dan Proses Penilaian Kinerja

Berdasarkan uraian dan skema di atas, terlihat betapa pentingnya panduan pedoman kerja bagi terselenggaranya tugas-tugas setiap pekerja dalam organisasi secara benar dan bagi pihak pimpinan berguna sebagai alat untuk menilai karya pekerjanya. Secara umum panduan pedoman kerja diperlukan oleh setiap pelaksana, pada organisasi manapun, besar atau kecil, baik yang diselenggarakan oleh swasta ataupun pemerintah, usaha jasa maupun industri.

Adapun tugas dan wewenang Kantor Inspeksi Depdiknas Kabupaten atau petugas yang ditunjuk adalah sebagai berikut :

- a. Bertanggung jawab atas pelaksanaan program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III di Kabupaten setempat.
- b. Mengajukan usul calon mahasiswa dan calon tutor kepada Kanwil Diknas (bidang pendidikan guru).
- c. Membantu kelancaran pelaksanaan registrasi, distribusi bahan ajar dan kegiatan pembelajaran.
- d. Melaksanakan tugas dan kegiatan yang diatur dalam panduan pengelolaan, termasuk mendukung pelaksanaan kegiatan akademis.
- e. Melaksanakan pemantauan dan pembinaan terhadap pelaksanaan program di Kabupaten setempat.
- f. Melakukan koordinasi dengan unsur yang terkait.
- g. Membuat laporan berkala dan insidental tentang pelaksanaan program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam panduan penyelenggaraan program.

Pengelolaan program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III masih menghadapi banyak kendala yang harus dibenahi antara lain: ***Apakah penggunaan panduan pedoman kerja proses pengelolaan program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III sudah efektif ?*** Persoalan efektivitas pengelolaan program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III ini sebetulnya ditentukan oleh banyak faktor diantaranya berkaitan dengan hal-hal berikut ini:

1. Apakah isi panduan pedoman kerja yang tidak dapat diterapkan sebagai acuan dalam pelaksanaan program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III di lingkungan Kantor Inspeksi Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Bandung ?
2. Apakah para pengelola tidak menjalankan rambu-rambu (petunjuk) yang telah ditentukan, karena tidak tahu (tidak paham) apa yang seharusnya dikerjakan, akibat dari tidak adanya pembagian tugas yang sesuai dengan tanggung jawab masing-masing ?

Adanya pembagian tugas pekerjaan itu adalah keharusan di dalam sebuah organisasi agar tidak terjadi **Crossing, doublures** dan **over lapping**. Demikian pula **Taak verdeling** dan **Taak af bakening** atau batasan-batasan yang jelas di dalam tugas dan tanggung jawab masing-masing.

Berdasarkan gambaran data peserta program penyetaraan D-III yang diperoleh dari Kantor Inspeksi Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Bandung dari tahun pertama 1992/1993 sampai tahun 1989/1999 adalah sebagai berikut :

- Jumlah mahasiswa seluruhnya	= 890	orang	= 100	%
- Yang menerima ijazah	= 301	orang	= 33,82	%
- Yang belum di wisuda & belum adm	= 242	orang	= 27,19	%
- Yang belum lulus (bermasalah)	= 347	orang	= 38,99	%
Jumlah	= 890	orang	= 100	%

Sedangkan isi panduan pedoman kerja program penyetaraan D-III guru SLTP (Depdiknas, 1993) adalah sebagai berikut:

- PPD SM-0 : Struktur kurikulum sebaran dan deskripsi mata kuliah
- PPD SM-1 : Sistem penyelenggaraan .
- PPD SM-2 : Panduan seleksi calon dan registrasi .

- PPD SM-3 : Panduan distribusi berkas registrasi dan bahan ajar .
- PPD SM-4 : Panduan kegiatan kurikuler di laboratorium dan lapangan .
- PPD SM-4a : Panduan pelaksanaan praktikum IPA .
- PPD SM-4b : Panduan disain dan pembuatan alat peraga IPA .
- PPD SM-4c : Panduan studi lapangan IPA .
- PPD SM-4d : Panduan praktikum workshop matematika .
- PPD SM-4e : Panduan praktikum komputer 1 .
- PPD SM-5 : Panduan tutorial .
- PPD SM-6 : Panduan evaluasi dan ujian .
- PPD SM-7 : Pemantapan Pengalaman Lapangan .
- PPD SM-8 : Panduan penyiapan tenaga tutor dan pengelola daerah .
- PPD SM-9 : Panduan pola Akreditasi .
- PPD SM-10 : Panduan administrasi pengelolaan

## B. Rumusan dan Batasan Masalah

Melihat fenomena yang terjadi di lapangan, maka fokus utama penelitian ini adalah membahas manajemen sistem panduan pedoman kerja yang dijadikan acuan dalam pengelolaan program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III di lingkungan Kantor Inspeksi Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Bandung.

”Bagaimanakah efektivitas penggunaan panduan pedoman kerja proses pengelolaan program peningkatan mutu guru SLTP setara D-III di lingkungan Kantor Inspeksi Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Bandung” ?

Masalah pokok penelitian seperti dirumuskan di atas, dapat dirinci pada pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apa saja proses pengelolaan program peningkatan mutu guru SLTP setara D-III di lingkungan Kantor Inspeksi Depdiknas Kabupaten Bandung?
  - a. Kegiatan proses Perencanaan bahan ajar, proses belajar dan bahan ujian serta proses registrasi, evaluasi hasil belajar dan distribusi ?



- b. Kegiatan proses **Pelaksanaan** bahan ajar, proses belajar dan bahan ujian serta proses registrasi, evaluasi hasil belajar dan distribusi ?
  - c. Kegiatan proses **Evaluasi** bahan ajar, proses belajar dan bahan ujian serta proses registrasi, evaluasi hasil belajar, dan distribusi ?
2. Apakah penggunaan panduan pedoman kerja (PPD) dalam proses pengelolaan program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III di lingkungan Kantor Inspeksi Dep Dikbud Kabupaten Bandung dapat dilaksanakan secara efektif ?
- a. Apakah pengelola sudah melaksanakan tugas dan kegiatan yang diatur dalam panduan ?
  - b. Apakah pengelola dalam merekrut calon mahasiswa dan calon tutor sesuai dengan rambu-rambu (ketentuan) yang berlaku ?
  - c. Apakah pengelola melaksanakan pemantauan dan pembinaan yang efektif ?
  - d. Apakah pengelola melakukan koordinasi dengan unsur-unsur terkait ?
  - e. Apakah pengelola membuat laporan baik berkala dan insidental ?
3. Apa yang menjadi faktor pendorong dan penghambat dalam pengelolaan program peningkatan mutu guru SLTP setara D-III di lingkungan Kantor Inspeksi Departemen Pendidikan Nasional Bandung?
- a. Faktor apa yang menjadi kekuatan pendorong dan penghambat utama ?
  - b. Bagaimana keterkaitan antara kekuatan pendorong dan kekuatan penghambat?
  - c. Faktor mana yang paling dominan sebagai kekuatan kunci pengelolaan program ?

- d. Dalam aspek Panduan Pedoman Kerja yang mana perlu disempurnakan untuk meningkatkan efektivitas ?

### **C. Tujuan Penelitian.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui gambaran Efektivitas Penggunaan Panduan Pedoman Kerja Pengelolaan Program Penyetaraan Guru SLTP Setara D-III di lingkungan Kantor Inspeksi Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Bandung.

Berdasarkan tujuan tersebut, maka tujuan pokok yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Memperoleh gambaran yang gamblang tentang perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi: Bahan Ajar , Proses Belajar, Bahan Ujian, Registrasi, Evaluasi dan Distribusi.
2. Memperoleh data tentang Efektivitas Penggunaan Panduan Pedoman Kerja dalam Proses Pengelolaan Program.
3. Untuk mengetahui faktor pendorong, penghambat serta harapan yang dihadapi oleh pengelola.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu masukan yang berharga bagi banyak pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional. Bagi pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam urusan pembinaan kemampuan profesional tenaga kependidikan di jajaran Instansi Departemen Pendidikan Nasional termasuk di dalamnya Kepala Sekolah, Pengawas Sekolah, Kepala Kantor Departemen Pendidikan Nasional Propinsi Jawa Barat. Hasil

penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai masukan dalam menentukan program-program pembinaan profesional tenaga kependidikan.

Disamping itu hasil penelitian ini dapat digunakan secara praktis, khususnya dalam pembinaan dan peningkatan mutu guru yang dilakukan Kantor Inspeksi Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Bandung. Hasil penelitian ini dapat dijadikan salah satu rujukan dalam membuat kebijakan oleh pengelola program baik pada tingkat lokal, regional, maupun tingkat pusat sebagai masukan bagi rumusan-rumusan kebijakan lebih lanjut untuk wilayah atau propinsi lain yang berkarakteristik sama dengan propinsi Jawa Barat.

#### **E. Kerangka Berfikir dan Pola Penelitian**

Penelitian ini akan membahas mengenai *efektivitas penggunaan panduan pedoman kerja pengelolaan Program Peningkatan Mutu Guru SLTP Setara D-III di lingkungan Kantor Inspeksi Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Bandung*. Yang menjadi pusat perhatian dari pedoman kerja tersebut meliputi: Komponen-komponen bahan ajar, proses belajar, dan bahan ujian serta proses registrasi, evaluasi hasil belajar dan distribusi.

Begitu kompleksnya keterkaitan antara komponen dalam Program Peningkatan Mutu Guru SLTP Setara D-III memerlukan adanya pengelolaan yang memungkinkan hasil yang efektif, efisien dan produktif terhadap keberhasilan mahasiswa (guru SLTP).

Produktivitas suatu program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III dapat dilihat dari sekurang-kurangnya dua kriteria yaitu : (1). Dari sudut masa penyelesaian studi, dan (2). Dari mekanisme proses pengendalian mutu program

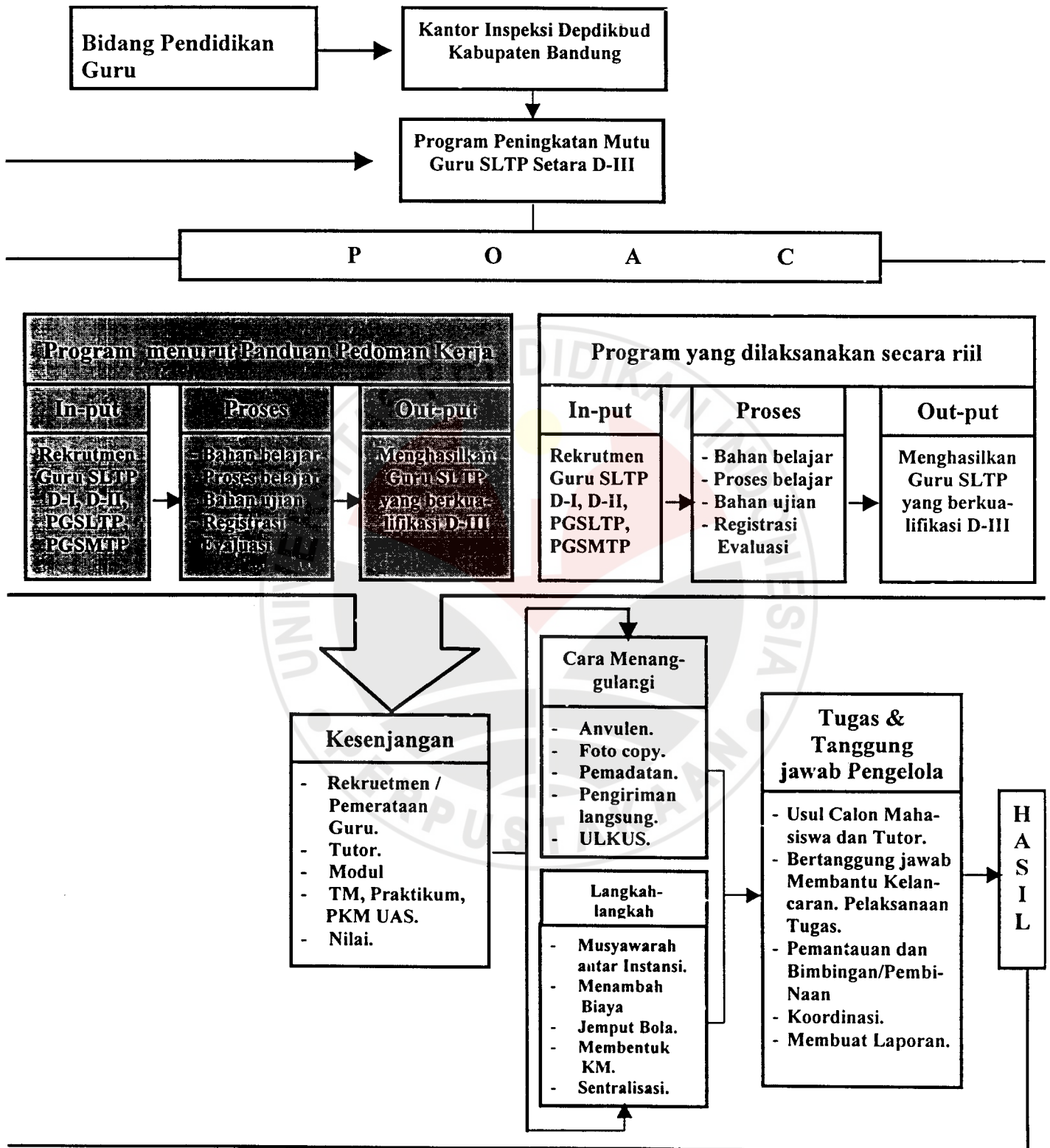
penyetaraan Guru SLTP Setara D-III. Masa penyelesaian studi bukan hanya berkenaan dengan banyaknya lulusan dari peserta program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III, tetapi juga dilihat dari ketepatan waktu penyelesaiannya pada program tersebut. Kualitas lulusan berkenaan dengan kualitas kemampuan akademik dan/atau kemampuan profesional serta karakteristik kepribadian para lulusan. Keduanya sangat di pengaruhi oleh efektivitas dan efisiensi pengelolaan program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III. Efektivitas berkenaan dengan performansi sistem pengelolaan program untuk mencapai hasil atau out-put yang diharapkan, sedangkan efisiensi berkenaan dengan pemakaian sumber-sumber atau in-put yang terbatas dalam waktu yang telah ditentukan.

Sebagai suatu sistem, program penyetaraan Guru SLTP Setara D-III memiliki tiga komponen utama yang saling terjalin, yaitu komponen: In-put, Proses, dan Out-put. Pencapaian out-put tidaklah semata-mata ditentukan oleh mahasiswa sebagai in-put, tetapi juga ditentukan oleh prosesnya, yaitu komponen : bahan ajar, proses belajar, bahan ujian serta proses registrasi dan evaluasi hasil belajar.

Secara rinci kerangka berpikir di sini dapat digambarkan sebagaimana di lihat pada gambar 3 di halaman berikut:

Gambar 3.

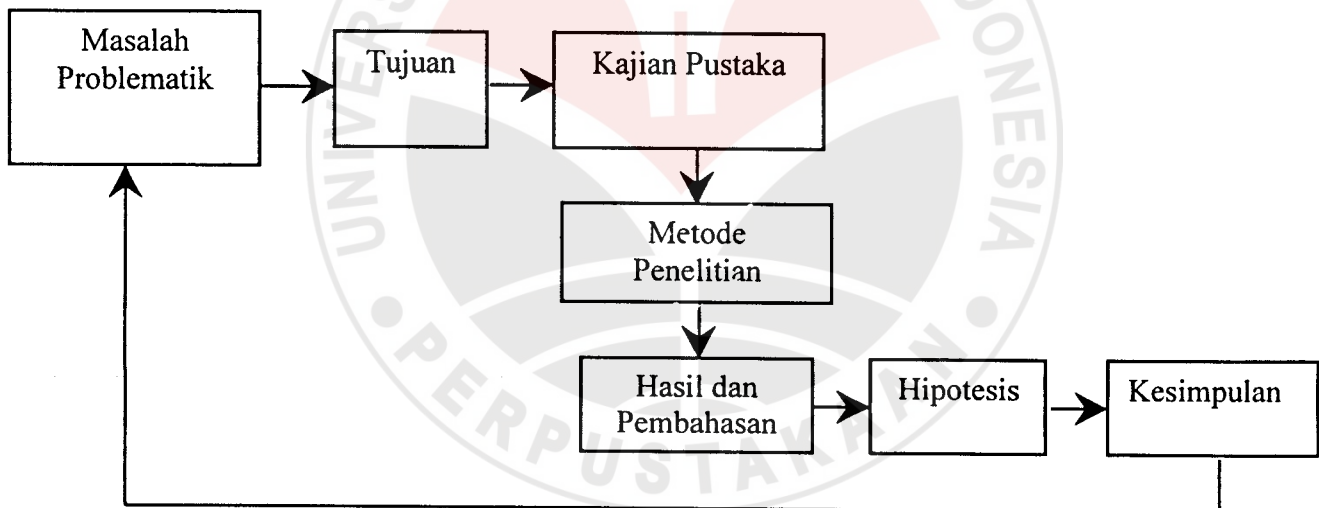
Kerangka Berfikir dan Pola Penelitian



## 2. Pola Penelitian

Dari masalah fokus penelitian “ Bagaimanakah efektivitas penggunaan Pedoman Kerja pengelolaan Program Peningkatan Mutu Guru SLTP Setara D-III di Lingkungan Kantor Inspeksi Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Bandung maka gambarannya sebagai berikut : 1) adanya masalah / Problematik, 2) mengetahui tujuan yang hendak dicapai, 3) ditunjang oleh tinjauan pustaka, 4) menentukan metode penelitian, 5) memperoleh hasil dan pembahasan, 6) kesimpulan, apakah akan menjawab dari masalah / problematik tersebut ? sehingga kalau digambarkan sebagai berikut :

Gambar 4  
Pola Penelitian



## F. Premis Penelitian

Uraian tugas yang merupakan tanggung jawab dari kegiatan pengelola dalam penyelenggaraan program peningkatan mutu guru SLTP setara D-III merupakan kegiatan memimpin, maka sesuai dengan fokus studi ini penekanannya kepada panduan pedoman kerja pengelolaan program, tanpa mengurangi arti dan peranan lainnya karena merekalah yang terlibat langsung dalam proses pelaksanaan di lapangan (Made Pidarta,1995:40). Pentingnya peranan pemimpin dalam suatu organisasi dapat dilihat dari beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para ahli. Menurut Thomas Day dan Lord (1988) seperti yang dikutip oleh Hoy dan Miskel (1992:251) melihat kepemimpinan sebagai konsep kunci di dalam memahami dan meningkatkan organisasi itu berarti bahwa pemimpin berperan sebagai penentu arah, penggerak dan pengendali penyelenggaraan kegiatan agar efektif,efisien dan terarah kepada pencapaian tujuan.

Dari apa yang menjadi fokus studi, maka masalah efektivitas penggunaan panduan pedoman kerja pengelolaan program merupakan hal yang menarik untuk dikaji.

- Premis 1 : Pedoman kerja merupakan suatu acuan ataupun tuntunan bagi pengelola untuk membuat prosedur kerja yang perlu di tempuh, sehubungan dengan pelaksanaan kegiatan program peningkatan mutu guru SLTP setara D-III dan mengevaluasi kegiatan tersebut yang dilakukan dan menggunakannya sebagai umpan balik untuk kepentingan peningkatan mutu guru SLTP setara D-III. (Depdiknas, 1993).
- Premis 2 : Sistem dan mekanisme pengelolaan terpadu sumber daya ialah: Keterkaitan berbagai unit kerja dalam proses administrasi yang berlangsung secara teratur melalui siklus tertentu dan menunjukkan dengan jelas siapa melakukan apa, kapan dilaksanakan, bagaimana melakukannya. dan untuk apa dilakukan, dalam mengelola sumber daya (unsur penunjang pelaksanaan kegiatan) yang terdiri dari tenaga, dana, serta sarana dan prasarana (Depdiknas, 1999).

- Premis 3 : Pengelolaan terpadu sumber daya berfungsi sebagai upaya nyata dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya di lingkungan Depdikbud sedangkan tujuannya adalah meningkatkan hasil kerja, dengan menerapkan lebih intensif azas kordinasi, integrasi dan sinkronisasi (Depdiknas, 1999).
- Premis 4 : Koordinasi adalah proses menyatukan aktivitas dari bagian yang terpisah dalam suatu organisasi untuk mencapai sasaran organisasi secara efektif (Depdiknas, 1999).
- Premis 5 : Efektivitas dan efisiensi merupakan tujuan dari manajemen. Program yang efektif dalam arti mencapai tujuan. Harus dijalani dengan proses yang efisien dalam arti mendayagunakan semua sumber sesuai dengan porsi yang telah ditetapkan (George E. Ridler & Robert J. Shockley, 1989).

