

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

##### 1. Peran pendidikan dalam pembangunan Nasional

Pembangunan pada dasarnya merupakan proses perubahan ke arah tercapainya kemajuan atau bentuk kualitas hidup lebih baik. Sebagai upaya perubahan kualitatif, proses pembangunan tidak diarahkan kepada perubahan sektor perekonomian yang menyangkut kebutuhan material-finansial semata, seperti : pemenuhan kebutuhan sandang, pangan dan papan, serta pemerataan pendapatan dan kesempatan kerja, namun juga diarahkan kepada sektor kehidupan yang lebih kompleks, yaitu sektor ideologi, agama, sosial- budaya, keamanan, yang tergantung pada tingkat kebutuhan masyarakat atau negara. Proses pembangunan di suatu negara, secara sosiokultural acapkali berbeda dengan proses pembangunan di negara lain dikarenakan berbedanya orientasi, tujuan, pendekatan serta prioritas kebutuhan yang ditempuhnya.

Tujuan dan orientasi pembangunan nasional Indonesia, adalah mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual. Dengan perkataan lain, pembangunan diorientasikan untuk meningkatkan kualitas hidup pada segenap sektor : ideologi, politik, ekonomi sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, dengan sasaran strategis seperti dicanangkan dalam GBHN, dalam upaya membentuk manu-

sia seutuhnya.

Dalam konteks pembangunan nasional tersebut, pendidikan yang pada dasarnya merupakan proses pencerdasan kehidupan bangsa dan pengembangan manusia Indonesia seutuhnya menjadi dan memiliki posisi sangat strategis, dalam keberhasilan pembangunan.

Secara spesifik, dalam bidang pembangunan bidang ekonomi, pendidikan memiliki nilai strategis dan determinatif dalam pencapaian kesejahteraan hidup masyarakat. Di sini pendidikan merupakan salah satu alat efektif untuk meraih kesejahteraan ekonomi masyarakat. Melalui upaya pendidikan suatu proses peralihan pengetahuan, pengalihan keterampilan, atau pembentukan sikap dan etos kerja individu dapat diwujudkan, sehingga lulusan akan dengan relatif mudah memperoleh lapangan pekerjaan atau menciptakan lapangan pekerjaan, yang pada gilirannya akan diperoleh penghasilan yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dalam konteks ini, bahkan Blaug (1970, 1973 : 2) merumuskan konsep pendidikan dari sudut ekonomi secara lebih tegas sebagai proses investasi. "Pengetahuan dan keterampilan hasil pendidikan dinilai sebagai *human capital* yang kemudian dapat dijadikan sebagai alat produksi, baik untuk kepentingan pribadi atau untuk kepentingan sosial dalam konteks lebih luas." Melalui investasi kependidikan, manusia diproses sedemikian rupa sehingga memiliki pengetahuan dan keterampilan yang sesuai dengan harapan produktifitas yang dirancangnya. Berdasarkan penelitian di banyak negara, misalkan,

Kanada, Selandia Baru, dan sebagainya. Blaug menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang biasanya diukur dengan tingkat pertumbuhan pendapatan nasional (GNP) sangat dipengaruhi oleh faktor pendidikan. Perluasan dan peningkatan pendidikan cenderung meningkatkan pendapatan/ penghasilan bagi yang mememanfaatkannya. Dengan kata lain investasi dalam pendidikan mengakselerasi pertumbuhan ekonomi.

Dalam bidang sosial politik, pendidikan sebagai proses sosialisasi juga memiliki nilai konstruktif yang besar dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional. Lewat pendidikan, sosialisasi nilai-nilai kehidupan berpolitik, bersosial, atau proses pembentukan budaya berpolitik (Tom Brennan, 1981 : 19) dapat diselenggarakan dalam rangka pembentukan sikap masyarakat terhadap masalah-masalah dasar tentang sistem politik yang dianut oleh negaranya. Dengan kata lain, melalui pendidikan dilakukan suatu proses sosialisasi nilai dan norma kepada masyarakat sehingga mereka memahami dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga negara secara memadai.

Dalam bidang sosial budaya yang lebih menekankan pada penanaman nilai-nilai budaya, pendidikan menduduki peran penting dalam pembangunan. Secara lebih luas Zeffreys mengartikan pendidikan sebagai upaya pelestarian (1972 : 6). Sebagai upaya pelestarian, pendidikan bukan hanya merupakan alat pelestari, pemelihara, tapi juga merupakan proses bagaimana nilai-nilai kultural yang positif dan konstruktif

manusia kini dan mendatang tetap dipertahankan dari kepunahan dan bencana. Pendidikan mengupayakan terbentuknya nilai-nilai pola perilaku yang adaptif dengan kebutuhan yang ada dalam masyarakat.

Berangkat dari analisis di atas tentang hubungan pendidikan dengan pembangunan nasional maka secara tegas pendidikan nasional adalah meningkatkan kualitas manusia Indonesia dan berfungsi mengembangkan kemampuan, keterampilan serta mutu kehidupan manusia Indonesia seutuhnya.

Berdasarkan analisis tersebut di atas, maka pendidikan harus dipijakkan dan diserasikan dengan pembangunan yang ditempuhnya. Dengan Konsepsi orientasi, tujuan, pendekatan, isi model serta prioritas pembangunan yang dilaksanakan.

## **2. Posisi Sekolah Dasar Dalam Pendidikan Nasional**

Sekolah Dasar (SD) merupakan bentuk satuan pendidikan dasar yang menyelenggarakan program pendidikan enam tahun sebagai salah satu jenjang pendidikan dasar yang menurut UUSPN No. 2/1989 terdiri dari program enam tahun di SD dan program pendidikan tiga tahun di SLTP yang bertujuan untuk memberikan kemampuan dasar bagi peserta didik untuk mengembangkan kehidupan sebagai pribadi, anggota masyarakat, warga negara dan anggota umat manusia serta mempersiapkan peserta didik untuk mengikuti pendidikan menengah (1993 : 63-64). Dengan demikian SD merupakan jenjang pendidikan yang strategis.

Terdapatnya beberapa alasan mengapa SD memiliki kedudukan strategis di dalam sistem pendidikan nasional.

**Pertama,** tujuan SD sebagai program pendidikan dasar awal adalah memberikan kemampuan, pengetahuan, dan keterampilan dasar yang diperlukan untuk hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, diharapkan program SD ini menjembatani tercapainya tujuan program SMP, yang seterusnya menjembatani tercapainya tujuan jenjang pendidikan menengah dan tinggi. Disamping itu, program Sekolah Dasar yang memberikan pengetahuan, keterampilan dasar yang diperlukan dalam kehidupan di masyarakat, secara sosial-politik maupun sosial-budaya menempatkan SD menjadi memiliki kedudukan sangat strategis. Hal ini karena, pada jenjang pendidikan dasar, nilai dan norma dasar tentang apa dan bagaimana lulusan seharusnya hidup di tengah masyarakatnya itu diberikan.

**Kedua,** kurikulum pendidikan dasar jenjang SD. menentukan bagi keberhasilan mutu lulusan (SLTP, SLTA, PT), secara berkesinambungan

Kemudian, dari segi administratif, SD juga dipandang strategis, dikarenakan program ini menjadi syarat dapatnya seseorang melanjutkan pendidikan pada jenjang lebih tinggi. Ijazah SD merupakan syarat melanjutkan di SLTP, dan seterusnya.

Berdasarkan uraian tersebut dapat diambil pengertian definitif bahwa terdapat hubungan sistemik antara pendidikan dasar dan selanjutnya. Mutu pendidikan dasar (SD) mempengaruhi

ruhi mutu pendidikan SLTP, dan seterusnya. Karena itu sistem pendidikan dasar berpengaruh terhadap sistem pendidikan selanjutnya, baik orientasi, prioritas, isi, pendekatan, fasilitas, atau pun gurunya.

### 3. Kondisi SD di Indonesia

Di Indonesia, pada tahun 1988/1989. angka partisipasi murni SD telah mencapai 93,3 % (data Pendidikan Jabar, 1988). Indikasi tersebut, merupakan hal menggembirakan, karena hal tersebut menunjukkan bahwa jumlah peserta didik pada jenjang SD relatif tinggi, atau sebaliknya anak usia SD yang tidak berpartisipasi pada jenjang pendidikan SD sangat rendah.

Sejalan dengan pertumbuhan tingkat partisipasi pendidikan SD yang meninggi, berkembangnya aspirasi pendidikan SD di kalangan masyarakat, berbagai upaya pengembangan sistem pendidikan dasar, khususnya SD telah dilakukan pemerintah. Pengembangan tersebut menyangkut tidak hanya perangkat keras, tapi juga perangkat lunak serta segenap unsur pendukung lainnya.

Sejak tahun anggaran 1973/1974, misalnya, telah dibangun bangunan SD dalam jumlah relatif besar yang merupakan realisasi Inpres pembangunan SD sebagai bantuan kepada Daerah TK. II, yang diantaranya meliputi : pembangunan gedung baru, penambahan ruang kelas, rehabilitasi, dan sebagainya, sehingga pada tahun 1990/1991 tercatat tersedia bangunan SD sebanyak 146.558 buah. Jumlah SD tersebut diper-

untukkan bagi 26.528.590 siswa yang diasuh oleh 1.140.886 guru (*Statistik Indonesia, 1991: 75*) yang diproyeksikan mencapai 147,5 ribu unit gedung pada tahun 1993/1994 (Tilaar, 1991). Atau bahkan menurut perkiraan lain pada tahun tersebut sudah terdapat sekitar 200.000 buah SD negeri dan swasta (*Kompas 27 Juli 1993*). Berdasarkan data tersebut dapat dianalisis bahwa sejak tahun 1991 kondisi kuantitatif pendidikan Indonesia khususnya program pendidikan SD sangat memadai. Hal tersebut ditunjukkan adanya Rasio antara jumlah gedung dengan jumlah siswa yaitu 1 : 187, atau berarti pula jika ditetapkan satu bangunan terdiri dari rata-rata 6 kelas/ruang, maka satu ruang (1 kelas) hanya dihuni oleh ± 30 orang siswa. Kemudian, jika dilihat dari rasio bangunan sekolah dengan guru yang mengajar adalah 1 : 7,8, dimana seorang guru rata-rata mengajar 23 orang siswa.

Kondisi kuantitatif SD yang relatif memadai di satu pihak, tampak belum menunjukkan atau mencerminkan terdapatnya kondisi kualitatif memadai di pihak lain. Memang merupakan hal teramat kompleks dan rumit untuk melakukan analisis secara memuaskan mengenai mutu pendidikan. Disamping kompleksitas permasalahan pendidikan SD sebagai sistem itu sendiri, juga disebabkan oleh belum baku dan pastinya konsep mutu itu sendiri yang terus menerus diperdebatkan para ahli dengan titik tolak, kerangka berpikir atau sudut logika yang berbeda. Bruce Fuller (1985) mengatakan "Konsep kualitas pendidikan tampak berbeda bagi masing-masing orang.

Hasil seminar dan diskusi para ahli tentang studi mutu

pendidikan Dasar (SMPD) Badan Litbang Dikbud berupaya memperjelas konsepsi mutu pendidikan tersebut. Dalam studi tersebut diperoleh kesepakatan rumusan mengenai pengertian mutu pendidikan sebagai landasan berpikir. Mutu pendidikan diartikan sebagai kemampuan yang dimiliki oleh setiap satuan pendidikan dalam menanamkan kemampuan belajar seumur hidup bagi lulusannya (Ace Suryadi, 1989).

Lebih komprehensif, mutu pendidikan dapat pula dilihat dari perspektif sistem pendidikan persekolahan itu sendiri, yang biasanya mendasarkan diri pada analisisnya terhadap tiga komponen proses pengajaran dan komponen hasil belajar. Yang dianggap terpenting sebagai penentu dari mutu hasil belajar adalah mutu pengelolaan sekolah, mutu siswa, dan mutu guru. Ketiga faktor tersebut berkaitan satu sama lain, dan kenyataannya sekarang ketiga faktor tersebut sering digunakan sebagai ukuran sederhana tinggi rendahnya mutu pendidikan. Ketiga komponen mutu pendidikan di atas, secara sistemik, menyebabkan mutu proses pengajaran yang pada gilirannya menyebabkan mutu hasil belajar. Berdasarkan analisis di atas, maka mutu pendidikan menyangkut masalah mutu pengelolaan, mutu siswa, mutu guru, mutu PBM dan mutu hasil belajar/kemampuan belajar.

Terhadap mutu pendidikan SD, *Kompas* 20 Februari 1991 menurunkan ulasannya tentang keresahan masyarakat tentang mutu lulusan SD. Laporan Irjend Wil I Depdikbud mensinyalir secara terbuka bahwa kemampuan/hasil belajar siswa SD sangat



memprihatinkan, terutama kemampuan dasar mengenai kemampuan membaca, menulis dan menghitung ( *Kompas* 14 Juli 1993). Selain rendahnya mutu pendidikan SD yang berkaitan dengan lulusannya, ditemukan pula adanya rendahnya mutu proses belajar mengajar (PBM) yang diakibatkan oleh rendahnya mutu guru itu sendiri serta sistem manajerialnya. Masalah-masalah yang mengakibatkan rendahnya mutu lulusan SD diantaranya : mutu guru yang kurang profesional, dimana guru kurang menguasai materi dan metoda pengajaran, kurang memadainya alat bantu pengajaran, lemahnya sistem pengembangan profesional guru ( *Kompas* 4 Agustus 1993).

Kondisi kuantitatif yang kurang menggembirakan tersebut, yang diantaranya menyebabkan masalah peningkatan mutu SD menjadi agenda dalam Penyusunan Repelita . V ***Bidang Pendidikan dan Kebudayaan***. Masalah-masalah tersebut diantaranya adalah kesenjangan mutu antar sekolah di berbagai daerah pada setiap jenis dan jenjang pendidikan, disamping kesenjangan antara mutu pendidikan dengan kebutuhan pembangunan (Pusat informatika Balitbang Dikbud, 1993).

Keputusan Mendikbud RI No. 0416 A/U/1987 bahkan mengantisipasi masalah tersebut. "Usaha meningkatkan mutu pendidikan akan mendapat prioritas di tingkat pendidikan dasar". Dengan demikian, disamping pemerintah masih memprioritaskan pemerataan pendidikan juga berusaha meningkatkan mutu pendidikan dasar tersebut.

#### 4. Guru Sebagai Faktor Strategis Dalam Pendidikan

Seperti disinyalir dalam *Kompas* (14 Juli , 4. Agustus dan 25 Agustus 1993) bahwa rendahnya mutu PBM SD, diantaranya, diakibatkan oleh rendahnya mutu guru itu sendiri dan sistem manajerialnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam sistem pendidikan atau, secara lebih sempit dalam sistem pengajaran, guru merupakan faktor sangat strategis dalam pencapaian tujuan pendidikan/pengajaran, karena posisi yang diperankannya.

Good Carter (1973) merumuskan pengertian guru sebagai: Seorang yang bekerja dengan bekal kemampuan khusus untuk mengarahkan pengalaman belajar siswa dalam suatu lembaga pendidikan baik negeri maupun swasta.

Sementara itu, UUSPN No. II/1989 Bab VII Pasal 27 ayat 3 dan Pasal 28 mengartikan : Guru adalah sebutan bagi tenaga pengajar pada jenjang pendidikan dasar dan menengah.

Dari batasan tersebut di atas dapatlah diambil suatu kesimpulan bahwa seorang guru pada dasarnya adalah orang yang memiliki tugas, wewenang dan tanggung jawab terhadap pendidikan baik secara individual maupun kelompok di sekolah maupun di luar sekolah.

Berdasarkan analisis konseptual tentang peran guru tersebut dapat dirumuskan beberapa alasan dasar mengapa guru dipandang faktor strategis dalam pendidikan .

a) dilihat dari sudut administratif, guru adalah pelaku yang resmi, sah, untuk melakukan dan menyelenggarakan

aktifitas pendidikan. Guru, dalam sekolah khususnya, merupakan pelaku yang "paling" berhak untuk mengelola, mengatur atau melibatkan diri dalam aktifitas kependidikan;

b) dilihat dari segi kewajiban, guru adalah orang yang dituntut untuk melaksanakan kewajiban mengajar, mengalihkan ilmu pengetahuan, ketrampilan atau membina sikap masyarakat;

c) dilihat dari segi proses belajar mengajar dalam kelas, guru adalah seorang perencana, pengelola dan sekaligus penilai kegiatan belajar murid. Guru adalah orang yang merencanakan, memilih dan menentukan materi apa yang akan diajarkan serta apa dan bagaimana pendekatan/metoda pengajaran efektif yang dipergunakannya, mencipta situasi belajar mengajar sesuai yang direncanakan, serta melakukan penilaian terhadap proses dan hasil belajar siswa.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa guru merupakan faktor utama yang dapat menentukan tingkat keberhasilan, belajar siswa. Sehingga wajar bila Joan Dean (1983:71) menyebutkan peran guru sebagai "*the most important and expensive resources in any classroom*".

##### **5. Pentingnya Pembinaan Guru SD**

Menyadari kestrategisan peran guru yang demikian dalam sistem pendidikan pada umumnya dan dalam FBM khususnya di satu pihak dan tuntutan masyarakat yang menghendaki adanya guru profesional yang mampu menjalankan perannya secara efektif di pihak lain, menjadikan lahirnya tuntutan untuk melakukan pembinaan profesional para guru.

Masyarakat Indonesia yang tengah mengalami perkembangan mengarah pada era tinggal landas, secara konsumtif, meningkatkan berbagai pemenuhan kebutuhan informasi maupun ketrampilan praktis secara memadai. Jenis dan besaran kebutuhan tersebut secara instruksional tentu mensyaratkan terdapatnya pengelolaan pendidikan yang profesional umumnya dan hadirnya peran SD lebih efektif yang mampu menghasilkan lulusan memadai, yaitu lulusan yang memiliki adaptabilitas sosial yang sesuai tuntutan perkembangan zaman." Pendidikan hendaknya dilakukan secara profesional sehingga upaya peningkatan mutu dan relevansi pendidikan dapat tercapai", demikian dinyatakan oleh Hasan Walinono -- Sekjend Depdikbud (*Kompas*, 26 Juli 1993). Konsekuensi lebih lanjut dari tuntutan ini secara sistemik menuntut adanya guru profesional.

Guru profesional yang dituntut oleh masyarakat, diantaranya adalah sosok guru yang mampu menjalankan tugas pokoknya sebagai pendidik dan pengajar. Tugas tersebut antara lain menyangkut tugas *makro* yaitu mengupayakan peningkatan kualitatif hidup manusia secara umum dan tugas *mikro* sebagai manager pengajaran di kelas pada khususnya. Dalam rangka ini, pada tingkat minimal, sosok guru pada saat sekarang, seperti diungkapkan Noeng Muhadjir adalah guru yang ahli dalam disiplin ilmu bidang studinya sepenuhnya (100%), dan berkepribadian lebih sebagai pendidik. Atau menurut Muchtar Bukhari, adalah jenis guru yang secara lengkap memiliki ciri intelektualitas yang kuat, berkualitas yang tinggi, intreprenership yang tinggi, sikap hidup yang

lincah, prigel dan luwes (*Kompas*, 4 Agustus 1993).

Kualifikasi guru profesional seperti digambarkan secara selintas di atas, dalam kenyataannya belum terealisasi secara memuaskan. Hal ini dapat secara jelas dilihat dari pandangan dan evaluasi masyarakat itu sendiri. Misalnya tentang terdapatnya guru SD yang belum menguasai materi tiga kemampuan dasar (membaca, menulis dan menghitung), kurang mampunya menguasai metoda mengajar, terdapatnya kekurangan sesuaian antara latar belakang pendidikan formal guru dengan tugas-tugas mengajar yang dibebankan, masih banyaknya pribadi guru yang belum matang, serta belum termilikinya sikap profesional pada umumnya (*Kompas*, 14 Juli 1993; Raka Joni, 1993; dan *Kompas* 25 Agustus 1993). Dan kenyataan-kenyataan inilah dapat dijadikan sebagai indikator yang menunjukkan secara faktual belum terdapatnya kualifikasi guru profesional yang diharapkan. Karena itulah, pembinaan atau peningkatan kualitatif profesional mutu guru merupakan hal yang krusial dan perlu yang harus dilakukan jikalau menghendaki mutu pendidikan yang memadai.

Dalam rangka peningkatan mutu guru SD, telah banyak dilakukan pemerintah berbagai upaya pengembangan profesional guru yang lebih menekankan pada peningkatan kualitas mengajar guru, yang dilakukan melalui berbagai sistem. Sistem pembinaan profesional yang sudah lama ditempuh pemerintah, terutama sekali sejak ditetapkannya pelaksanaan kurikulum SD tahun 1983 (1975 yang disempurnakan) antara lain adalah :

pendidikan dan pelatihan, penataran, seminar dan lokakarya, studi komparatif, pertemuan pribadi, rapat, lomba profesional guru, pembinaan melalui wadah KKG, PKG, KKKS, serta pembinaan melalui media cetak dan kegiatan karyawisata, dan pembinaan lainnya (Depdikbud, 1989/1990: 16-18).

Walaupun telah banyak sistem pembinaan profesional guru yang telah disodorkan dengan disertai petunjuk pelaksanaannya atau perangkat lainnya oleh pemerintah, namun pada kenyataannya terdapat keragaman atau perbedaan pembinaan baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Dan, terdapatnya berbagai perbedaan, misalnya dalam jenis, frekuensi, maupun pendekatan pembinaan pada masing-masing daerah (wilayah), yang pada gilirannya melahirkan hasil pembinaan yang beragam pula. Untuk itu suatu penelitian tentang efektifitas pembinaan profesional di masing-masing wilayah diperlukan. Paling tidak diperlukan untuk mengetahui karakteristik tipikal sistem pembinaan yang paling efektif, efisien dan relevan dengan tuntutan dan kondisi di masing-masing daerah.

Kota Madya Bandung salah satu dari dua puluh empat kabupaten dan kota madya di Jawa Barat--memiliki 982 SD Negeri, yang dibimbing oleh 8892 guru serta 180 SD Swasta yang dibina oleh 1632 guru yang tersebar di 26 kecamatan. Dibanding dengan kabupaten/Kodya lainnya Bandung memiliki tingkat kepadatan sekolah yang tinggi dan jumlah guru yang besar (lihat: *Kota Madya Bandung Dalam Angka* 1991/1992). Secara rinci banyaknya sekolah, guru serta murid dapat

dilihat pada tabel berikut :

TABEL 1

BANYAKNYA SEKOLAH, GURU, MURID SD NEGERI DAN SWASTA DI  
KOTA MADYA BANDUNG JAWA BARAT

No.	Kecamatan	Negeri			Swasta		
		Sek	Guru	Murid	Sek	Guru	Murid
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Bandung Kulon	41	344	9168	6	39	1221
2	Bbk. Ciparay	53	403	11504	9	62	2004
3	Bjg. Loa Kaler	18	148	5706	7	51	1931
4	Bjg. Loa Kidul	22	160	4622	5	11	1402
5	Astanaanyar	63	466	13657	7	55	1474
6	Regol	61	459	9459	10	82	3517
7	Lengkong	36	370	5783	14	98	3493
8	Bandung Kidul	8	63	3724	-	-	-
9	Margacinta	35	374	9208	1	7	147
10	Rancasari	15	126	3051	-	-	-
11	Cibiru	29	330	6890	3	-	226
12	Ujung Berung	34	373	8148	-	-	-
13	Arcamanik	34	325	7568	1	1	299
14	Cicadas	37	408	9411	1	13	618
15	Kiaracondong	58	506	10895	3	16	416
16	Batununggal	65	532	14325	6	29	1514
17	Sumur Bandung	24	290	6321	11	28	2428
18	Andir	31	340	7350	29	237	7905

1	2	3	4	5	6	7	8
19	Cicendo	51	518	10265	18	155	5300
20	Bandung Wetan	5	146	2105	17	71	6198
21	Cibeunying Kidul	64	610	13725	6	29	1336
22	Cibeunying Kaler	27	252	5942	2	14	659
23	Coblong	67	489	113366	10	176	1434
24	Sukajadi	45	372	10757	7	48	1670
25	Sukasari	40	328	7365	2	31	1029
26	Cidadap	19	141	3785	5	43	1295
Jumlah		982	8892	214101	180	1632	47513

Profil kependidikan SD di Kota Bandung tersebut dengan berbagai latar sosial ekonomi dan sosial budaya yang majemuk dan industrial seperti halnya di daerah Ibukota propinsi lainnya, memerlukan penanganan yang profesional. Terutama sekali pengelolaan profesional mutu guru sebagai unsur strategis sehingga diharapkan mampu memberikan kontribusi maksimal terhadap peningkatan mutu pendidikan SD di wilayah tersebut. Dalam kaitan ini maka upaya penelitian tentang pengembangan profesional guru SD di Kota Madya Bandung agaknya merupakan hal yang signifikan.

## B. ASUMSI DAN MASALAH PENELITIAN

### 1. Asumsi

Dalam kaitannya dengan penelitian tentang efektifitas sistem pengembangan profesional guru SD di Kota Madya Bandung, terdapat beberapa asumsi yang mendasari hubungan-



hubungan, konsep-konsep yang dipergunakan serta operasionalisasi metodologis dalam penelitian. Asumsi-asumsi tersebut adalah

a. Guru merupakan faktor sangat penting dalam PBM. Guru menduduki peran strategis yang menentukan kualitas PBM. "***A good teaching depends on a good teacher***" (Dahama dan Bkhatnagar, 1980 : 157 - 158).

Melihat pentingnya kedudukan guru dalam proses pendidikan umumnya dan dalam PBM, khususnya, maka kualitas guru perlu dikembangkan secara terus menerus sehingga mampu mengemban tugasnya secara memadai, terutama dalam era informasi seperti terjadi dewasa kini. Peran guru sebagai pendidik dalam arti luas atau sebagai manajer pembelajaran dalam arti lebih khusus secara kualitatif dituntut untuk memiliki kemampuan profesional. Dimana seorang guru tidak semata harus memiliki pribadi edukatif dan kompetensi mengajar yang memadai, namun juga dituntut memiliki kompetensi manajerial yang handal. Dalam hal ini guru secara profesional dituntut memiliki kemampuan merencanakan, mengorganisasikan, memimpin dan menilai PBM. Paling tidak, seorang guru profesional harus mampu berperan sebagai "*a manager of children's learning*" (Dean, 1983:116). Sebagai seorang profesional dalam bidang pendidikan/pengajaran, guru perlu memiliki latar belakang pendidikan pada bidang tertentu yang diajarkan, disamping memiliki keterampilan mengelola PBM yang memadai. Apa yang harus dimiliki guru sebagai seorang profesional adalah adanya komitmen dan tanggung jawab yang tinggi atas

perkembangan atau kemajuan kualitas pendidikan/pengajaran. Selain itu, guru sebagai profesional perlu memiliki wadah pembinaan sebagai media peningkatan kualitas profesional guru.

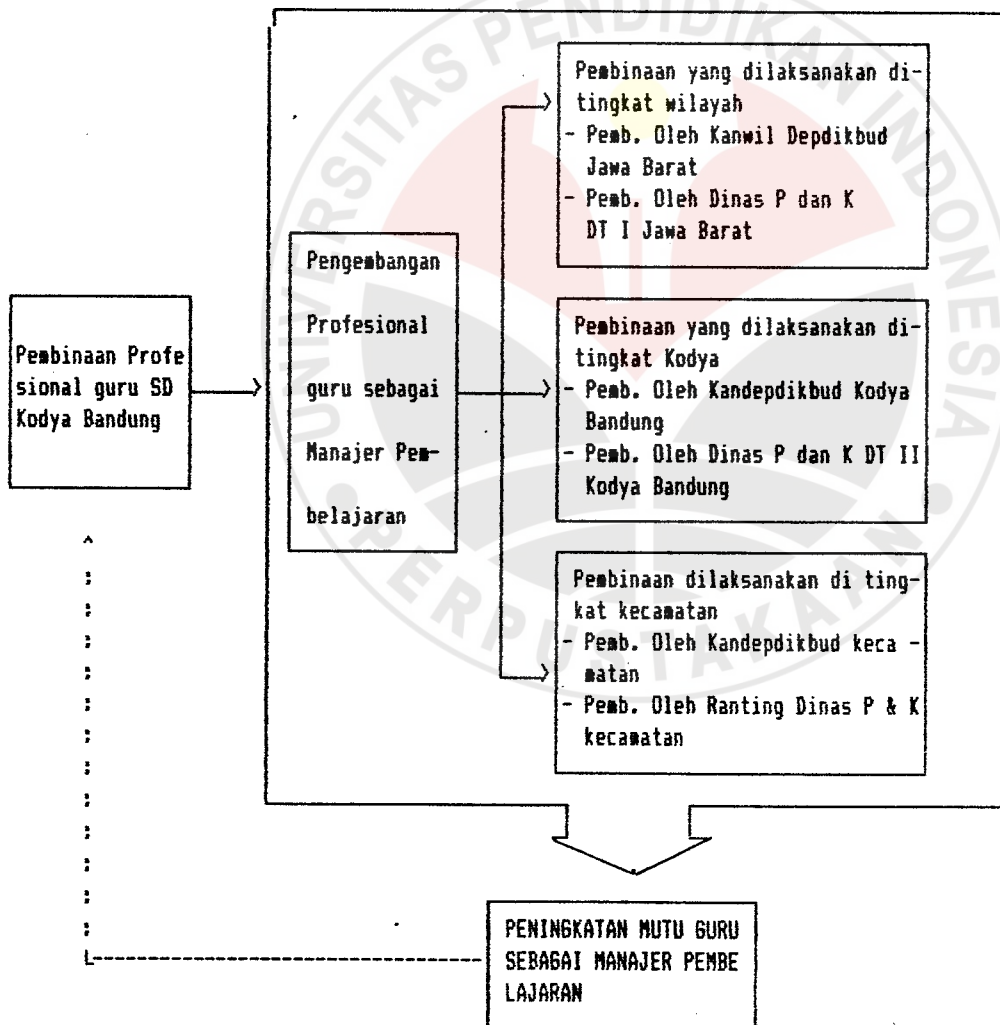
b. Pembinaan profesional sebagai upaya pengembangan guru profesional dapat ditempuh melalui beberapa pendekatan. Diantara pendekatan pembinaan yang biasa diselenggarakan adalah pembinaan yang bersifat pre-service dan inservice. Pembinaan *preservice* yaitu pembinaan yang dilakukan sebelum guru melaksanakan tugas profesinya. Sedangkan pembinaan *inservice* merupakan upaya pembinaan yang dilakukan pada saat guru sedang/sudah aktif melaksanakan tugas profesi sebenarnya. Pembinaan *inservice* dilihat dari sistem pelaksanaannya dapat dilakukan melalui beberapa sistem, baik dilakukan LPTK, organisasi profesi guru atau lembaga pengguna guru.

c. Efektifitas suatu pembinaan dipengaruhi bahkan ditentukan oleh wadah dan mekanisme pelaksanaannya. Wadah yang tepat dan akomodatif bagi anggotanya dan sistem mekanisme yang profesional yang sesuai dengan karakteristik situasi dan kondisi serta potensi yang ada dapat melahirkan efektifitas pembinaan sesuai harapan. Sebaliknya wadah yang kurang memadai dan mekanisme pembinaan yang kurang tepat akan mengakibatkan hasil pembinaan yang tidak diharapkan. Dengan kata lain sistem pengembangan profesional guru menentukan kualitas profesional guru itu sendiri.

Berdasarkan pada asumsi-asumsi di atas, maka ruang

lingkup masalah yang menjadi fokus penelitian ini adalah bagaimana pengembangan profesional guru SD Kodya Bandung sebagai manajer PBM, yang dilaksanakan di tingkat wilayah DT I Jawa Barat (dilaksanakan Kanwil Depdikbud dan Dinas P dan K DT I Jawa Barat), yang dilaksanakan di DT II Kodya Bandung (Kandepdikbud Kodya dan Dinas P dan K Kodya Bandung), dilakukan di tingkat kecamatan (Kandepdikbud, Ranting Dinas P dan K kecamatan). Secara diagramtik ruang lingkup penelitian dapat dilihat pada gambar berikut :

GAMBAR 1  
RUANG LINGKUP PENELITIAN



## 2. Masalah Penelitian

Berdasarkan pada ruang lingkup permasalahan tersebut maka jelaslah bahwa penelitian ini ingin mempelajari bagaimana kegiatan peningkatan mutu guru melalui pembinaan profesional yang sudah dan tengah berlangsung di Kota Madya Bandung. Titik fokus pengamatan adalah efektifitas proses dan hasil pembinaan, yang dilaksanakan organisasi/instansi yang secara struktural maupun fungsional sebagai pemakai sekaligus sebagai pembina guru, baik yang dilaksanakan di tingkat wilayah yaitu pembinaan yang diselenggarakan Kantor Wilayah Depdikbud, dan Dinas P dan K DT I Jawa Barat, yang dilaksanakan Kandeptdikbud dan Dinas P dan K DT II Kodya Bandung, serta pembinaan yang dilaksanakan di tingkat kecamatan, yaitu yang dilaksanakan Kandeptdikbudcam.

Bertolak dari **masalah** tersebut, selanjutnya dapat dirumus pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- a. Sistem pembinaan profesional apakah yang dilaksanakan bagi guru SD di Kodya Bandung yang dilaksanakan di tingkat wilayah (Kanwil Depdikbud dan Dinas P dan K DT I Jawa Barat) ?
  1. Jenis pembinaan profesional apa yang dilaksanakan bagi guru SD Kodya Bandung ?
  2. Wadah apa yang dipergunakan dalam pelaksanaan pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung ?
  3. Apa yang mendasari kebijakan penetapan jenis dan wadah pembinaan profesional guru SD tersebut ?

4. Struktur, mekanisme dan program pembinaan apa yang ditetapkan dalam pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung ?
- b. Bagaimana sistem pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung yang dilaksanakan di tingkat wilayah (Kanwil Depdikbud dan Dinas P dan K DT I Jawa Barat ?
1. Bagaimana efektifitas pelaksanaan sistem pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung ?
  2. Bagaimana efektifitas sistem pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung dihubungkan dengan peningkatan mutu guru sebagai pengajar ?
  3. Bagaimana kemungkinan peluang pengembangan sistem pembinaan profesional guru SD di masa mendatang ?
- c. Sistem pembinaan professional apakah yang dilaksanakan bagi guru SD kodya Bandung yang dilaksanakan di tingkat Kodya (Depdikbud dan Dinas P dan K DT II Kodya Bandung) ?
1. Jenis pembinaan profesional apa yang dilaksanakan bagi guru SD di Kodya Bandung ?
  2. Wadah apa yang dipergunakan dalam pelaksanaan pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung ?
  3. Apa yang mendasari kebijakan penetapan jenis dan wadah pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung ?
  4. Struktur, mekanisme dan program pembinaan apa yang diterapkan dalam pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung ?
- d. Bagaimana sistem pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung yang dilaksanakan di tingkat Kodya (Depdikbud dan

Dias DT II Kodya Bandung) ?

1. Bagaimana efektifitas pelaksanaan sistem pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung ?
  2. Bagaimana efektifitas sistem pembinaan profesional dihubungkan dengan peningkatan mutu guru sebagai pengajar di Kodya Bandung ?
  3. Bagaimana kemungkinan peluang pengembangan sistem pembinaan profesional guru SD di masa datang ?
- e. Sistem pembinaan profesional apakah yang dilaksanakan bagi guru SD di Kodya Bandung yang dilaksanakan di tingkat kecamatan (Depdikbud dan Ranting Dinas kecamatan) ?
1. Jenis pembinaan profesional apa yang dilaksanakan bagi guru SD di Kodya Bandung ?
  2. Wadah apa yang dipergunakan dalam pelaksanaan pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung ?
  3. Struktur, mekanisme dan program pembinaan apa yang ditetapkan dalam pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung ?
- f. Bagaimana sistem pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung yang dilaksanakan di tingkat kecamatan (Depdikbud dan Ranting Dinas kecamatan) ?
1. Bagaimana efektifitas sistem pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung ?
  2. Bagaimana efektifitas sistem pembinaan profesional dihubungkan dengan peningkatan mutu guru SD sebagai pengajar di Kodya Bandung ?

3. Bagaimana peluang pengembangan sistem pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung di masa mendatang ?

### C. PENTINGNYA PENELITIAN

Terdapat beberapa alasan rasional mengapa kajian tentang pembinaan profesional guru SD atau penelitian mengenai efektifitas sistem pengembangan profesional guru SD di Kodya Bandung dianggap penting bagi dunia pendidikan/pengajaran dan bagi disiplin ilmu tertentu umumnya, yang secara rinci diuraikan sebagai berikut di bawah ini.

1. Masalah kualitas pendidikan pada dewasa ini merupakan persoalan nasional yang hangat dan penting. Pentingnya persoalan tersebut sehingga pemerintah mengagendakannya dalam rencana PJPT II bukan hanya karena munculnya berbagai indikator yang menunjukkan terdapatnya gejala penurunan kualitas pendidikan atau kurang memuaskannya para lulusan yang dihasilkan, namun lebih dari itu juga disebabkan perlunya peningkatan kualitas pendidikan seoptimal dan semaksimal mungkin dalam rangka mengantisipasi tuntutan zaman di masa mendatang.

Upaya peningkatan kualitas pendidikan memang harus dilakukan secara sistemik. Disamping peningkatan aspek kurikulum, sarana dan prasarana, anggaran, keorganisasian, tapi juga aspek guru sebagai sub sistem pendidikan/pengajaran. Dalam prakteknya, guru merupakan faktor yang sangat penting bahkan determinatif. Dalam hal ini seperti dikatakan Fuad Hasan (1988) saat memberi sambutan pada Konvensi Na-

sional Pendidikan I di Bandung, mensinyalir bahwa banyak faktor yang harus dipikirkan dalam meningkatkan mutu pendidikan. Namun faktor guru itulah yang merupakan hal paling penting, karena pengaruhnya yang sangat menentukan mutu pendidikan. Terutama menentukan mutu pendidikan/PBM pada jenjang sekolah dasar. Penelitian yang dilakukan BP3K (1980), melaporkan bahwa guru merupakan faktor penentu efektifitas PBM. Kualitas kegiatan belajar murid tergantung pada tingkat profesional guru yang bersangkutan. Merujuk pada kenyataan tersebut di atas maka profesionalisasi kualitas guru atau upaya pengembangan profesional guru menjadi suatu hal yang mutlak diperlukan. Yakni aktifitas-aktifitas yang diselenggarakan dalam upaya membentuk kualitas guru sesuai dengan tugas profesional yang diembannya.

2. Berdasarkan kenyataan yang ada, dapat difahami bahwa ternyata belum ditemukan adanya pola pengembangan profesional yang "mapan", dalam arti sistem pengembangan guru yang memiliki mekanisme yang permanen, wadah pengembangan yang jelas, pelaku pengembangan yang profesional serta materi pengembangan yang relevan dengan persoalan yang mengemuka. Sebaliknya kenyataan yang terjadi adalah terdapatnya pola pengembangan profesional guru yang selalu berubah-ubah, rancu dan kurang terarah serta sering dilakukan oleh unsur yang kurang/tidak profesional sehingga hasil pembinaannya seringkali tidak menyentuh persoalan yang dihadapi para guru itu sendiri. Pola pengembangan cenderung diorientasikan pada



pemberian aspek-aspek administratif atau ketatausahaan dan kurang memberikan bimbingan profesional yang justru sangat diperlukan guru sebagai manajer pembelajaran. Hasil evaluasi Proyek Pengembangan Pendidikan Dasar (P3D) dalam kaitan ini melaporkan bahwa sistem pembinaan guru masih mengutamakan segi-segi administratif (ketatausahaan) dan kurang memperhatikan bimbingan profesional (Tangyong, 1981).

Kenyataan-kenyataan tersebut memacu pemerintah untuk melakukan berbagai upaya pengembangan model-model pembinaan/ bimbingan profesional. Misalnya sejak tahun 1979 diujicobakan suatu proyek supervisi yang bernama "Proyek Cianjur" yang pada dasarnya bertujuan meningkatkan kompetensi guru-guru SD agar secara profesional lebih mampu mengelola PBM dalam kelas. Selain itu pada beberapa tahun terakhir ini diperkenalkan upaya pembinaan melalui fungsionalisasi Jabatan guru SD seperti tertuang dalam Kep Menpan No. 28/ Tahun 1989, yang esensinya juga bertujuan untuk menciptakan suasana bekerja secara profesional, disamping berbagai aktifitas seperti penataran, lokakarya, dll, yang secara periodik diselenggarakan.

Meskipun banyak sistem pengembangan profesional guru SD dilakukan, namun efektifitas hasil dari pengembangan itu sendiri masih harus dipertanyakan. Dalam rangka inilah penelitian mengenai efektifitas sistem pengembangan profesional guru SD menjadi penting dilakukan.

3. Sistem pengembangan profesional guru yang diterapkan sejak dahulu hingga kini cenderung bersifat preskriptif atau

instruktif. Sistem pembinaan lebih merupakan sistem yang lahir dan dirancang oleh dan dari birokrat pada tingkat atas, bukan bermula dari guru itu sendiri. Gagasan, pendekatan, prosedur dan isi dari suatu sistem pembinaan muncul dari pihak atasan guru. Dengan demikian penyelenggaraan pengembangan guru lebih merupakan implementasi dari kebijakan atasan. Meskipun sistem pengembangan guru seperti ini tampak lebih mudah untuk dilakukan namun seringkali hasil dari upaya ini menjadi kurang menyentuh dan relevan dengan kebutuhan profesional guru itu sendiri. Dalam kaitan inilah penelitian yang memfokuskan pada masalah penerapan model pengembangan profesional guru SD menjadi cukup penting. Lewat penelitian ini secara objektif diharapkan mampu memberikan gambaran alternatif tentang bagaimana sistem yang mungkin tepat untuk pengembangan profesional guru.

4. Ditilik dari dimensi disiplin keilmuan penelitian tentang sistem pengembangan profesional guru SD di Kodya Bandung memiliki signifikansi keilmuan yang prospektif. Penelitian yang memfokuskan pada masalah sistem pengembangan profesional guru SD di Kodya Bandung, walaupun dilaksanakan dengan pendekatan kualitatif, diproyeksikan dapat melahirkan beberapa kesimpulan temuan yang konkrit, kaya dan mendalam. Walaupun kajian ini merupakan studi kasus (di Kodya Bandung) namun tetap diharapkan kesimpulan hasil temuan penelitian tersebut tetap dapat dianggap sebagai generalisasi, yang pada gilirannya dapat memperkaya khasanah keilmuan. Dalam

hal ini kajian atas perilaku profesional dan model pengembangan, secara epistemologis dapat mengembangkan model teoretis manajemen pengembangan sumber daya manusia. Dengan kata lain penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi keilmuan pada disiplin ilmu manajemen dasar karena memberikan pendasaran sistem pengembangan sumber daya manusia dan pada disiplin ilmu pendidikan dikarenakan memberikan alternatif upaya peningkatan kualitas pendidikan.

#### **D. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengungkapkan sistem pembinaan profesional guru SD Kodya Bandung yang dilaksanakan di tingkat wilayah, Kodya dan kecamatan (jenis, wadah, struktur mekanisme dan kebijakan yang mendasari pembinaan);
2. Mengetahui sampai sejauhmana efektifitas pelaksanaan sistem pembinaan profesional guru SD Kodya Bandung yang dilaksanakan di tingkat wilayah, kodya dan kecamatan;
3. Mengetahui sampai sejauhmana berbagai jenis pembinaan profesional pembinaan guru SD Kodya Bandung yang (di tingkat wilayah, kodya dan kecamatan) berkontribusi terhadap peningkatan kualitas profesional guru, terutama dalam memerankan tugasnya sebagai manajer PBM;
4. Mengetahui kemungkinan peluang pengembangan sistem pembinaan profesional guru SD di Kodya Bandung.

## E. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini mencoba mengkaji secara mendalam tentang pembinaan profesional guru SD. Oleh karena itu, hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat secara teoritis baik bagi pengembangan profesional guru khususnya, dan bagi pengembangan studi administrasi pendidikan pada umumnya.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan bagi instansi terkait dalam pelaksanaan pembinaan profesional guru SD, yang pada gilirannya dapat meningkatkan mutu pendidikan jenjang pendidikan SD yang sekaligus diharapkan dapat meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia umumnya.

