

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Peningkatan mutu pendidikan selalu menjadi isu sentral dalam penyelenggaraan Sistem Pendidikan Nasional. Permasalahan mutu antara lain terkait dengan kualitas layanan jasa pendidikan yang dinilai masih rendah. Upaya peningkatan kualitas pendidikan ini menjadi salah satu strategi pokok selain pemerataan kesempatan dan akses pendidikan serta peningkatan relevansi dan efisiensi (Mulyasa, 2009, hlm 8).

Dampak dari rendahnya kualitas tenaga pengajar antara lain rendahnya mutu pengajaran dan pembelajaran yang berdampak pada hasil pencapaian prestasi. Hasil penelitian yang dilakukan oleh International Educational Achievement (IEA) tahun 2012 menyatakan bahwa kemampuan membaca untuk tingkat SD di Indonesia berada pada urutan ke-38 dari 39 negara peserta studi, untuk tingkat SLTP berada pada urutan ke-39 dari 42 negara, dan untuk kemampuan IPA di tingkat SMA hanya berada pada urutan ke-40 dari 42 negara peserta. Penyebab rendahnya nilai uji kompetensi disebabkan para guru tersebut memang minim diklat rutin untuk menyegarkan pengetahuan mereka. Para guru juga terlihat tidak memiliki sikap profesional untuk mengembangkan diri sendiri karena minimnya motivasi dan inspirasi dari penanggung jawab pendidikan.

Selama empat dasawarsa terakhir, Pemerintah Indonesia melalui Kementrian Pendidikan Nasional (Kemendiknas) terus melakukan inovasi dan perubahan dalam berbagai komponen sistem pendidikan nasional untuk meningkatkan mutu dan relevansi pendidikan. Berbagai studi baik di Indonesia maupun diberbagai Negara, bahwa komponen paling penting dalam peningkatan mutu pendidikan adalah pendidik. Lahirnya Undang-Undang No.14 Tahun 2005 tentang “Guru dan Dosen” dan Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2005 tentang “Standar Nasional Pendidikan”, merupakan kebijakan pemerintah dalam rangka

**Aty Susanti, 2016**

***EFEKTIFITAS PENGELOLAAN PENGEMBANGAN PROFESIONALITAS GURU OLEH PEMERINTAH DAERAH.***

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

melakukan restrukturisasi dan perbaikan mutu pendidikan. Kinerja kebijakan untuk meningkatkan mutu dalam pendidikan belum sepenuhnya sesuai dengan harapan dari kinerja kebijakan terutama dalam pemerataan mutu pendidikan.

Selain itu, berbagai upaya telah dilakukan untuk menumbuh kembangkan pendidikan di Indonesia dengan fokus pada peningkatan dan pengembangan profesionalisme guru dalam berbagai bentuk program pengembangan SDM guru, terutama peningkatan kompetensi guru. Upaya-upaya tersebut membawa dampak positif namun belum optimal. Hal ini disebabkan antara lain kurang efektifnya pelaksanaan di kelompok sasaran serta kurang melibatkan guru dalam menetapkan berbagai kebijakan pendidikan. Peningkatan pengetahuan, keterampilan mengajar dan kesejahteraan guru yang dilakukan pemerintah antara lain berkaitan dengan: (1) peningkatan pengetahuan dan keterampilan mengajar, melalui berbagai penataran maupun pendidikan-pelatihan (diklat) guru serta peningkatan kualifikasi guru dari berbagai jenis dan jenjang pendidikan seperti D1, D2, D3 ke S1/D4; dan (2) peningkatan kesejahteraan guru dengan meningkatkan gaji dan memberikan tunjangan fungsional, juga memberikan tunjangan insentif bagi para guru di beberapa daerah tertentu, memberlakukan sistem penilaian angka kredit guru untuk kenaikan pangkat sehingga guru selama dua tahun dapat naik pangkat/golongan, memberlakukan uji kompetensi dan sertifikasi guru, dan memberikan tunjangan profesional bagi guru yang telah lulus sertifikasi melalui portofolio maupun melalui Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG) bagi guru yang tidak lulus portofolio.

Salah satu faktor yang menentukan dan menjadi masalah dalam penyelenggaraan fungsi dasar pendidikan bermutu adalah guru. Guru sebagai tenaga fungsional menentukan bagaimana proses untuk menyediakan layanan pendidikan bermutu. Layanan jasa pendidikan adalah untuk mewujudkan SDM yang siap bekerja secara produktif, mandiri, menguasai teknologi serta ilmu pengetahuan. Ketersediaan guru yang mampu menjalankan fungsinya secara profesional masih menghadapi kendala baik dari kebijakan, karakteristik guru sendiri maupun perancangan sistem untuk mengelola pelatihan guna meningkatkan profesionalitas guru. Peningkatan mutu pendidikan melalui

ketersediaan guru profesional memerlukan penanganan yang menyeluruh (Mulyasa, 2009, hlm 10)

Di antara sumber daya pendidik dan tenaga kependidikan yang paling berhubungan langsung dengan kegiatan pendidikan di satuan pendidikan dasar dan menengah adalah guru. Guru mempunyai dampak yang sangat besar bagi kualitas hasil pembelajaran, yang pada akhirnya akan menentukan pada kualitas lulusannya. Jika mutu guru bagus, maka kualitas pembelajaran pun menjadi meningkat. Menyiapkan guru yang berkualitas membutuhkan pemikiran dan tindakan yang komprehensif. Peningkatan mutu dan perbaikan kesejahteraan guru adalah latar belakang di balik dilahirkannya program sertifikasi guru yang dilakukan oleh pemerintah. Peningkatan mutu guru pascasertifikasi tidak serta-merta meningkat tajam. Peningkatan mutu guru memang ada, tetapi tidak signifikan. Namun, kenyataan itu bukan berarti sertifikasi tidak berhasil. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan SDM di bidang pendidikan perlu lebih ditangani secara lebih serius.

Peningkatan mutu tenaga pendidikan dilakukan untuk memenuhi tuntutan profesionalisme dan kebutuhan global. Pemenuhan kebutuhan tenaga profesionalitas guru sebagai salah satu upaya memperbaiki mutu layanan pendidikan sangat berat jika melihat kondisi pendidikan Indonesia saat ini secara praktek. Lemahnya dukungan kebijakan yang dapat memecahkan masalah-masalah lemahnya tenaga profesionalitas guru, masalah lemahnya anggaran untuk pengembangan profesionalitas guru, lemahnya riset dan pengembangan yang dilakukan oleh guru merupakan fenomena umum yang dapat ditemui di beberapa sekolah bahkan di kota-kota besar. Sebaran keberadaan guru profesional terpusat di kota-kota besar. Secara keseluruhan baik pada tingkat SD, SMP maupun SMK dan sederajat, keberadaan guru profesional masih jauh dari harapan. Nilai Uji kompetensi guru untuk kompetensi pedagogik dan profesional menunjukkan bahwa rata-rata kemampuan kompetensi pedagogik dan profesional masih dibawah harapan (dikutip dari *kompas.com* [04/08/12] dan [06/09/12]).

Guru merupakan unsur utama dalam keseluruhan proses pendidikan dan di setiap jenjang pendidikan, khususnya di tingkat institusional dan instruksional.

Tanpa guru, pendidikan hanya akan menjadi slogan muluk karena segala bentuk kebijakan dan program pada akhirnya akan ditentukan oleh kinerja pihak yang berada di garis terdepan yaitu guru. Guru menjadi titik sentral dan awal dari semua pembangunan pendidikan. Guru menentukan kualitas untuk mengoptimalkan fungsi dasar pendidikan. Rendahnya mutu pendidikan di Indonesia sebagian besar diakibatkan oleh rendahnya kualifikasi, profesionalisme, dan kompetensi guru, yang masih cenderung *unqualified*, *under-qualified*, dan *mismatch* (Effendi, 2008, hlm 1). Berbicara mengenai kualitas pendidikan maka tak akan lepas dari peningkatan kompetensi dan profesionalitas guru.

Berkaitan dengan dengan pentingnya faktor guru dalam peningkatan mutu pendidikan Kim (2005) mengemukakan mutu profesional guru merupakan faktor yang paling inti dalam memacu peningkatan mutu pendidikan. Selanjutnya dikemukakan oleh Kim bahwa *“the quality of education can not exceed the quality of teachers”*. Michael G. Fullan (Sudrajat, 2008, hlm) mengemukakan bahwa *“educational change depends on what teachers do and think”*. Kedua pendapat itu menunjukkan bahwa pelaksanaan inovasi dan pembaharuan sistem pendidikan sangat bergantung pada peran pendidik. Jika Kim mengatakan *“kualitas pendidikan tidak dapat melebihi kualitas guru”* maka program peningkatan mutu guru pada hakekatnya harus lebih prioritas dibandingkan dengan program peningkatan mutu lainnya. Inovasi dan pembaharuan pendidikan baru akan terjadi manakala guru telah dapat berfikir dan berbuat sesuatu atas dasar kompetensi profesi yang dimilikinya.

Berdasarkan fenomena empirik, kondisi pendidikan di Indonesia saat ini, terkait dengan kompetensi guru untuk jenjang SD itu tidak lebih baik dari kompetensi guru taman kanak-kanak (TK). Rendahnya kompetensi guru yang bisa berpengaruh terhadap kualitas layanan pendidikan siswa SD ini umumnya terjadi di kalangan guru kelas rendah atau kelas 1-3. Adapun kompetensi guru SMP dan SMA kondisinya lebih baik dibandingkan dengan guru SD dan TK. Berdasarkan hasil uji kompetensi awal (UKA) yang digunakan untuk menyeleksi guru yang boleh ikut kuota sertifikasi guru tahun 2012 secara nasional melalui pendidikan dan latihan profesi guru (PLPG), kompetensi guru SD

terendah dibanding guru jenjang yang lain, bahkan di bawahnya yaitu guru TK.

Kompetensi guru SD rata-rata adalah 36,85, sedangkan guru TK rata-ratanya 58,87. Adapun rata-rata UKA guru SMP adalah 65,2 dan guru SMA adalah 83,4. Hasil uji kompetensi guru (UKG) yang diikuti oleh guru SD bersertifikat, juga menunjukkan kompetensi guru SD tetap terendah. Kompetensi pedagogik guru SD rata-rata 42,10, sedangkan guru TK rata-rata 44,31. Adapun kompetensi profesional guru SD rata-rata 41,26, sedangkan guru TK rata-rata 45,77, sedangkan nilai UKG yang diikuti oleh guru SMP rata-ratanya adalah 46,1 sedangkan guru SMA adalah 51,3 dan SMK sebesar 50,0. Secara keseluruhan, rata-rata hasil UKG mulai dari guru TK sampai SMA adalah sebesar 44,5 (dikutip dari *kompas.com* [04/08/12] dan [06/09/12]).

Nilai rata-rata UKG secara nasional dari berbagai jenjang pendidikan cukup beragam. Rata-rata hasil uji secara keseluruhan untuk kompetensi pedagogik dan profesional adalah 47.84. Hasil UKG paling rendah adalah SD yaitu 43.68 dan tertinggi SMA dengan nilai 52.77. Provinsi Jawa Barat memiliki nilai UKG lebih tinggi dari nilai UKG secara nasional. Sebagai salah satu provinsi yang dikenal memiliki lembaga-lembaga pendidikan tinggi tersebar sampai ke daerah maka nilai tersebut belum sepenuhnya memuaskan.

Oleh karena itu, diperlukan paradigma holistik dalam memahami dan membenahi pendidikan. Paradigma holistik melahirkan dua dimensi pembaharuan pendidikan, yaitu: (1) pendidikan yang memungkinkan anak didik berpikir global dan bertindak lokal; (2) pemaknaan ulang efisiensi pendidikan, dari makna ekonomis semata menjadi keharmonisan dengan lingkungan, solidaritas, dan kebaikan untuk semua (Zamroni, 2010) . Berdasarkan pendapat tersebut maka mutu guru dilakukan oleh kecakapannya untuk membelajarkan anak dalam kerangka berpikir global.

Di era otonomi daerah, guru sebagai pegawai pusat yang diberdayakan oleh pemerintah daerah. Dalam desentralisasi pendidikan, pemerintah pusat lebih berperan dalam menghasilkan kebijaksanaan mendasar (menetapkan standar mutu pendidikan secara nasional), sementara kebijaksanaan operasional yang menyangkut variasi keadaan daerah didelegasikan kepada pejabat daerah bahkan

sekolah. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah lebih leluasa menyusun program kerjanya, termasuk penerimaan dan alokasi anggarannya. Tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan dasar pada era otonomi daerah ini masih sangat besar, karena lebih dari 90% Sekolah Dasar (SD) di Indonesia berstatus sebagai milik pemerintah (Toyamah & Usman, 2006: 1), begitu pula di jenjang pendidikan menengah. Tekad untuk memperbaiki pelayanan pendidikan dasar masih dihadapkan pada persoalan tidak meratanya kesempatan, rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan, serta lemahnya manajemen penyelenggaraan pendidikan. Untuk itu, pemerintah pusat dan daerah dituntut untuk melakukan berbagai program pembangunan pendidikan, terutama program peningkatan mutu pendidikan. Salah satu peningkatan mutu pendidikan adalah dengan pemberdayaan guru di era otonomi daerah.

Di era otonomi daerah, pengelolaan pendidikan dilaksanakan secara otonom oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, sampai evaluasi dan pengembangan. Dalam konteks ini, peran pemerintah daerah kabupaten/kota berfokus pada upaya mengembangkan pengelolaan pendidikan secara profesional, termasuk program peningkatan profesionalitas guru. PP 25/2010 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom menyatakan dengan jelas bahwa hampir seluruh kewenangan berkaitan dengan pendidikan SD, SLTP dan SLTA akan berada di tangan pemerintah daerah. Hanya penyelenggaraan pendidikan tinggi yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Perubahan kewenangan pengelolaan belum sepenuhnya menjadikan pemerintah daerah menjadi lebih baik dalam pengelolaan pendidikan. Hanya daerah-daerah dengan dukungan kebijakan politik yang tinggi, kemampuan keuangan dan SDM yang baik dapat mengoptimalkan upaya-upaya untuk meningkatkan profesionalitas guru. Bagi daerah yang memiliki keterbatasan anggaran serta lemahnya komitmen maka slogan untuk meningkatkan mutu pendidikan hanya merupakan realitas tanpa objektivitas.

Dalam kenyataannya setelah 10 tahun dicanangkannya otonomi daerah, pemerintah daerah masih belum banyak melakukan program peningkatan

profesionalisme guru. Menurut Lembaga Pusbang Prodik Kemdikbud (2014) jumlah pelatihan sesudah otonomi daerah jauh lebih jarang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Dapat diamati bahwa pendidikan SD relatif mengandung lebih banyak masalah dibandingkan dengan SLTP dan SLTA. Sebagai contoh, persoalan potongan terhadap gaji guru sangat dirasakan oleh para guru SD yang notabene berada di bawah kendali pemda. Sementara itu, persoalan kualitas pendidikan tidak memperlihatkan perbedaan yang signifikan (dalam arti lebih baik) dibandingkan dengan jenjang pendidikan di atasnya. Nilai lebihnya terletak pada sifat pendidikan SD yang lebih mudah dikendalikan, karena *span of control*-nya yang lebih sempit.

Penelitian tersebut menunjukkan bahwa peningkatan profesionalitas, peningkatan kompetensi dan kualifikasi guru belum optimal, sertifikasi guru belum menunjukkan kinerja guru yang tinggi, hasil KKM dan UAS murni relatif rendah, guru sulit naik pangkat, rendahnya minat, kemampuan dan kesempatan guru dalam membuat karya ilmiah, guru tidak menguasai TIK, dan koordinasi dengan dinas pendidikan yang masih rendah. Hasil penelitian awal juga menunjukkan bahwa pengelolaan dan pengembangan SDM guru sudah mencakup (1) diagnosis kebutuhan pengembangan SDM, (2) desain perencanaan pengembangan SDM, (3) implementasi pengembangan program pengembangan SDM, dan (4) evaluasi program pengembangan SDM.

Jawa barat adalah salah satu provinsi dengan nilai UKG di atas rata-rata meskipun belum memuaskan. Sebaran sekolah bermutu lebih baik dibandingkan dengan daerah di Indonesia timur. Perbaikan mutu tenaga pendidikan terus dilakukan baik melalui pelatihan, workshop, induksi atau perbaikan sistem kompensasi ( tunjangan daerah). Perubahan mutu pada profesionalisme guru belum sepenuhnya sesuai dengan harapan.

Salah satu Kabupaten di Jawa barat yang konsisten melaksanakan program pengembangan profesionalisme guru adalah Kabupaten Bogor. Data dari Dinas Pendidikan Kabupaten Bogor (2014) menunjukkan pemerintah Kabupaten Bogor telah banyak melakukan berbagai upaya dalam meningkatkan mutu pendidikan. Upaya-upaya tersebut didasarkan pada isu-isu strategis pendidikan di Kabupaten

Bogor, yang mencakup masih rendahnya rata-rata lama sekolah (RRLS), penyebaran sarana pendidikan yang belum merata, masih tingginya jumlah ruang kelas dalam kondisi rusak berat, masih terbatasnya jumlah sekolah unggulan, rendahnya mutu lulusan, kebutuhan tenaga pendidik (guru) dan kependidikan yang belum seimbang, belum meratanya jumlah tenaga pendidik yang profesional dan berkualitas serta memiliki kompetensi yang memadai, dan implementasi Kurikulum 2013.

Berkaitan dengan kualitas penyelenggaraan pendidikan, pemerintah Kabupaten Bogor sampai saat ini secara konsisten terus melakukan peningkatan kapasitas SDM kependidikan, khususnya guru, berkaitan dengan peningkatan kualifikasi akademik, peningkatan profesionalisme guru, peningkatan kompetensi guru, pelaksanaan sertifikasi guru dan peningkatan kesejahteraan guru. Peningkatan profesionalisme guru di Kabupaten Bogor merupakan salah satu prioritas utama pembangunan di bidang pendidikan. Khusus untuk guru-guru sekolah menengah, pemerintah telah bekerja sama dengan sekolah telah membuat pemetaan guru dan kebutuhan guru dalam mengembangkan profesionalismenya, juga telah melakukan pemberdayaan MGMP, terutama untuk peningkatan profesionalisme guru-guru sekolah menengah.

Sementara itu hasil observasi awal yang penulis lakukan terhadap kondisi SD di Kabupaten Bogor menemukan fakta berikut ini: Pertama, populasi usia SD dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Pemerintah Kabupaten Bogor memproyeksikan bahwa dalam lima tahun (2014-2019) akan meningkatkan rata-rata 11 sampai dengan 13,5% pertahun. Peningkatan jumlah populasi siswa SD belum diikuti oleh peningkatan pada kualitas tenaga pendidik. Hal ini dapat dilihat dari rasio jumlah guru profesional dengan jumlah guru belum profesional. Data menunjukkan bahwa guru profesional kurang lebih 40 % dari jumlah guru yang ada. Guru profesional yang ada menurut hasil observasi dan wawancara terhadap beberapa kepala sekolah dan guru belum sepenuhnya memiliki kinerja profesional terutama dalam pengembangan pengetahuan. Jumlah hasil penelitian tindakan yang merefleksikan praktek-praktek pendidikan masih rendah di bawah 20 % guru yang melakukan penelitian tindakan.

Kedua praktek-praktek pengembangan profesionalitas seperti induksi belum diarahkan pada penelitian bersama secara optimal atau membangun komunitas pembelajaran bagi guru. selain itu dalam kegiatan pelatihan dan pengembangan profesionalitas guru, alokasi waktu dan materi penelitian tindakan masih bersifat umum. Guru mengalami kesulitan untuk mengembangkan penelitian karena minimnya referensi penelitian maupun pembelajaran tentang penelitian dalam pelatihan profesionalitas guru. Para tutor dalam pelatihan hanya memberikan pembahasan umum tentang penelitian tindakan dan kurang praktis.

Adapun kondisi guru SD, SMP, dan SMA di Kabupaten Bogor berdasarkan latar belakang pendidikannya pada tahun pelajaran 2013/2014 dapat disajikan sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Kondisi Guru di Kabupaten Bogor Berdasarkan Latar Belakang Pendidikan**

Jenjang	Kualifikasi Pendidikan Guru		
	<S1/D4	S1/D4	>= S2
SD	33,18%	64,48%	2,34%
SMP	18,79%	75,35%	5,87%
SMA	12,88%	76,68%	10,43%

Sumber: Diolah dari Profil Pendidikan Kabupaten Bogor 2013-2014

Jumlah guru dengan tingkat pendidikan S1 belum sepenuhnya sesuai dengan harapan dinas pendidikan yaitu 100 % dengan kemampuan profesionalitas di atas 80 %. Selain tingkat dan kesesuaian pendidikan, sebaran guru profesional belum merata. Guru profesional tersebar di beberapa daerah yang dekat dengan pusat kota. Sekolah-sekolah di daerah yang jauh dari perkotaan tidak memiliki guru profesional bahkan rasio jumlah guru yang mengajar dengan jumlah sekolah sangat rendah.

Adapun persentase guru layak, angka lulusan, angka putus sekolah, dan angka mengulang di Kabupaten Bogor disajikan pada tabel berikut.

**Tabel 1.2**  
**Persentase Guru Layak ditinjau dari kemampuan mengajar dan latar belakang pendidikan**

Jenjang	% Guru Layak	% Guru Tidak Layak
Tingkat SD	65,29	34,71
Tingkat SMP	78,22	22,78

Tingkat SMA	86,00	14
-------------	-------	----

Sumber: Diolah dari Profil Pendidikan Kabupaten Bogor 2013-2014

Jumlah guru yang bersertifikasi mata pelajaran seperti matematika, bahasa inggris maupun agama (sesuai dengan agama yang diakui) masih rendah. Pemerintah pusat maupun daerah menyadari rendahnya profesionalitas dan kompetensi guru sebagai salah satu masalah stratejik.

Berdasarkan hasil observasi dan studi dokumentasi maka diperoleh permasalahan kualitas guru di kabupaten bogor yaitu (1) kurang memiliki bekal pengetahuan (didaktik, metodik, materi) dan kreativitas dalam pembelajaran; (2) belum mendapat peluang karir yang mendorong motivasi berprestasi; (3) kurangnya evaluasi dan monitoring pelaksanaan dan dampak penataran atau diklat guru, terutama di tingkat sekolah; (4) kurangnya materi pendalaman kurikulum mata pelajaran, pedagogik, media pembelajaran, evaluasi pembelajaran dan penyusunan/penulisan Karya Tulis Ilmiah (KTI); (5) penilaian angka kredit jabatan guru dan uji sertifikasi guru dalam jabatan, yang hanya menilai bukti fisik (portofolio) terdapat banyak manipulasi bukti fisik, sehingga bukan rahasia lagi bahwa guru malas atau rajin, mengajar 24 atau 8 jam/minggu, sama naik pangkat atau lulus sertifikasi; (6) Peningkatan gaji dan tunjangan fungsional masih belum sebanding dengan tugas pokok dan fungsi guru (yang semestinya), apa lagi bila dibanding dengan gaji atau tunjangan guru di negara lain; (7) Masih banyak guru mengajar mata pelajaran yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya atau disiplin ilmunya; dan (8) rendahnya kompetensi guru dalam menguasai teknologi informasi dan telekomunikasi (TIK) atau ICT.

Faktor yang mempengaruhi rendahnya kualitas guru antara lain lemahnya sistem pengembangan profesionalitas yang dikembangkan oleh pemerintah daerah maupun sekolah melalui pelatihan profesionalisme yang dilaksanakan. Sebagian besar peserta pelatihan sertifikasi hanya berorientasi pada “kelulusan” bukan pada peningkatan profesionalisme pasca kelulusan sebagai guru profesional. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya kualitas hasil-hasil penelitian guru maupun kesadaran guru dalam memahami realitas sosial sebagai guru yang harus meningkatkan

profesionalisme secara berkelanjutan. Hanya sebagian kecil guru yang melakukan diskusi kritis terhadap praktek-praktek pendidikan.

Efektivitas Pelatihan dan pengembangan profesionalitas guru di Kabupaten Bogor hanya diukur berdasarkan keterserapan anggaran bukan pada implementasi hasil pelatihan profesionalitas di tempat kerja. Penilaian efektivitas pelatihan tidak dilakukan secara detail dan sistematis baik dari analisis kebutuhan, konteks, input, proses maupun output hasil pelatihan terhadap sekolah.

Upaya Pemerintah Kabupaten Bogor untuk pengembangan guru seperti (1) perbaikan penghargaan tenaga pendidik berdasarkan profesionalisme dan pengabdian; (2) perbaikan kesejahteraan guru agar memenuhi kebutuhan hidup pemangku profesional terkendala masalah anggaran; (3) perbaikan dan penataan sistem pembinaan karir pendidik; (4) pemerataan distribusi guru antar sekolah dan antar mata pelajaran masih terkendala masalah anggaran dalam pelatihan, sertifikasi maupun dalam kompensasi untuk guru profesional.

Hasil observasi awal yang penulis lakukan tersebut menginformasikan persoalan yang cukup mendasar dalam pengembangan profesionalitas guru di Kabupaten Bogor antara lain efektivitas pelatihan yang diselenggarakan. Oleh karena itu, peningkatan profesionalitas guru tidak dapat dilakukan melalui pelatihan profesionalitas melainkan perlu dilakukan dengan sistem penjaminan mutu pelatihan yang jelas.

Apabila dikaitkan dengan implementasi kebijakan otonomi daerah, maka peningkatan profesionalitas guru akan menuntut lebih banyak inisiatif dan kemampuan para pengambil kebijakan pendidikan di daerah dalam penyelenggaraan pelatihan profesionalisme guru yang efektif. Dari perspektif kebijakan pengelolaan pelatihan untuk guru, otonomi daerah yang berintikan pemberian kewenangan yang luas kepada daerah mengandung konsekuensi yang luas terhadap pengelolaan pendidikan termasuk meningkatkan profesionalisme guru. Perbaikan profesionalitas guru diawali dengan perbaikan pada penyelenggaraan pelatihan profesionalitas sebagai sebuah sistem yang terkordinasi dan direncanakan secara berkelanjutan. Chung dan Kim (2010, hlm 335) mengungkapkan bahwa reformasi pendidikan mengarahkan agar guru

menjadi lebih profesional. Paradigma mengenai posisi sebagai guru profesional telah berubah.

*the preservice teachers showed concerns about what and how to demonstrate their abilities to meet the standards. Demonstrating what they have learned during their preparation period is one of several ways for preservice teachers prove themselves as quality candidates*

Praktek-praktek pengembangan SDM baik melalui pelatihan profesionalitas guru maupun jenjang pendidikan lebih tinggi belum sepenuhnya optimal. Menurut Castetter (1996, hlm 236) proses pengembangan guru dalam suatu sistem pendidikan mencakup empat fase, yaitu fase (1) *diagnosing development needs*, (2) *design of development plans*, (3) *implementing development programs*, dan (4) *evaluating program*. Pada prakteknya setiap fase tersebut hanya dilakukan dengan penilaian makro dan tidak detail. Sebagai contoh analisis kebutuhan profesionalitas lebih banyak dilakukan berdasarkan asumsi bukan fakta-fakta dan analisis mendalam. Guru di daerah seperti Parung Panjang, Lewiliang, atau daerah lebih membutuhkan dukungan sarana prasarana atau tambahan guru dibandingkan dengan pelatihan profesionalitas. Guru-guru muda yang diberikan beasiswa untuk melanjutkan pendidikan pada strata satu cenderung tidak selektif memilih perguruan tinggi yang berkualitas. Para pengambil kebijakan kurang selektif memberikan rekomendasi untuk melanjutkan pendidikan yang bermutu dan cenderung hanya didasarkan pada ketersediaan anggaran bukan kualitas dari perguruan tinggi tersebut. Selain itu bantuan beasiswa yang diberikan untuk melanjutkan pendidikan pada tinggi masih terbatas.

Pengembangan profesionalitas guru memerlukan dukungan sistem pelatihan yang efektif. Input, proses, output pelatihan merupakan satu kesatuan yang terorganisasikan. Keberhasilan output dipengaruhi oleh kemampuan mengorganisasikan variabel-variabel dalam proses pelatihan seperti kesesuaian materi pelatihan dengan kebutuhan, strategi pelatihan, kompetensi tutor, atau interaksi dan komunikasi antara guru yang diarahkan pada peningkatan kesadaran kritis mengenai peran guru dalam pendidikan. Pengembangan profesionalitas guru

merupakan sebuah proses sosial seperti disampaikan oleh Chong (2011, hlm 219) bahwa : “ *developing a teacher’s professional identity is both a personal as well as a social process*”.

Pada proses pelatihan yang diselenggarakan oleh Pemkab Bogor di beberapa tempat diketahui bahwa proses pelatihan lebih banyak menempatkan guru sebagai objek yang belajar tentang profesionalitas bukan subjek. Para guru hanya menerima materi dan mengikuti sejumlah pengajaran yang bersifat seperti mengunpulkan pengetahuan bukan merefleksikan pengetahuan untuk membangun kesadaran guru tentang makna profesionalitas secara praktis. Pelatihan belum mampu mendorong meningkatnya kesadaran kritis guru terhadap perannya dalam mengoptimalkan fungsi dalsar layanan pendidikan. Setelah pelatihan profesionlitas, guru kembali pada aktivitas mengajar berdasarkan pengalamannya belajar bukan hasil refleksinya terhadap realitas dirinya dalam pendidikan.

Efektivitas pelatihan profesionalisme guru tidak hanya dapat dilihat dari jumlah peserta yang hadir sesuai dengan target, atau lulus sebagai guru profesional. Efektivitas pelatihan perlu dinilai dari aspek individu (guru), sekolah, maupun dinas pendidikan serta bagaimana proses pelatihan berlangsung. Pada prakteknya pelatihan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten Bogor belum sepenuhnya menghasilkan guru-guru yang mampu melakukan riset reflektif secara berkelanjutan, memahami realitas dirinya sebagai tenaga pendidik dan role model maupun memiliki kinerja optimal meskipun penuh keterbatasan sarana .

Induksi sebagai salah satu bentuk kegiatan *on the job training* belum sepenuhnya diarahkan pada kegiatan penelitian dan lebih banyak digunakan sebagai pelimpahan pekerjaan administratif dari guru senior kepada guru yang dibinanya. Proses interaksi daklam induksi belum sepenuhnya mencerminkan suatu proses terencana dan sistematis yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan dalam melakukan penelitian, menyusun RPP, memahami dan mengembangkan kurikulum atau mendorong pemahaman pada kegiatan-kegiatan manajerial dalam pengelolaan pembelajaran.

Kegiatan induksi seperti layakknya pelatihan perlu dilakukan sesuai dengan rencana dari keberadaan induksi itu sendiri. Hasil penelitian yang dilakukan Scott et al (2012) mengenai pelatihan literacy untuk mengembangkan profesionalitas guru yang dilakukan oleh pelatih profesional menunjukkan bahwa keberhasilan untuk pengembangan profesionalitas guru dipengaruhi oleh kompetensi para pelatih. Pelatih yang sukses adalah pelatih yang mampu membantu guru mengembangkan praktek-praktek instruksional seperti kurikulum maupun metode pengajaran dan pembelajaran. Kemampuan komunikasi interpersonal (terbuka, mendukung dan percaya), sabar, fleksibilitas peran adalah faktor penting untuk membangun iklim melatih guru yang kondusif. Praktek-praktek pengembangan profesional di kalangan guru di Kabupaten Bogor pada kegiatan Induksi maupun pelatihan belum di dukung oleh pelatih yang sesuai dengan kompetensi yang digambarkan oleh Scott et al (2012). Efektivitas pengembangan profesionalitas guru dipengaruhi oleh iklim pelatihan yang terbangun diantara guru dengan pelatih.

Mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Basharat et al (2012) bahwa keberhasilan pengembangan profesionalitas guru dapat dilihat dari realisasi dari filosofi untuk selalu mengembangkan pembelajaran sepanjang hayat. Guru belajar untuk memahami realitas dirinya melalui objektivitas pekerjaan dengan landasan belajar secara terus menerus. Keberhasilan guru dalam mengembangkan profesionalitasnya dapat dilihat dari perkembangan perilaku dan pengetahuan mengenai profesinya. Oleh karena itu guru dituntut belajar secara terus menerus, seperti dinyatakan: “ *Like other professionals, teachers are also required to enter into a continuous process of learning throughout the duration of their professional career*”. Kesadaran terhadap pembelajaran sepanjang hayat belum sepenuhnya disadari oleh para guru peserta pelatihan di Kabupaten Bogor. Hal ini dapat dilihat dari kurang berkembangnya kemampuan guru pasca pelatihan profesional terutama kemampuan dalam melakukan penelitian tindakan maupun inovasi dalam pengajaran dan pembelajaran.

Sebelumnya Meyer dan Elliot (2003) mengemukakan bahwa efektivitas pelatihan dapat menggunakan model Kirkpatrick yang banyak digunakan.

Efektivitas pelatihan dilihat dari bagaimana reaksi peserta pelatihan, perubahan perilaku, peningkatan kinerja atau dampaknya pada lembaga. Efektivitas pelatihan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten Bogor belum sepenuhnya dievaluasi secara menyeluruh dengan menggunakan alat-alat analisis termasuk statistik untuk mengetahui bagaimana perubahan sesuai dengan model evaluasi pelatihan. Evaluasi hanya dinilai dari kesesuaian jumlah peserta dengan rencana, ketersediaan anggaran maupun pelaksanaan. Kinerja guru sebagai salah satu indikator keberhasilan pelatihan pengembangan profesionalitas guru tampaknya belum sesuai dengan harapan.

Efektivitas pelatihan belum dilakukan secara menyeluruh sesuai dengan konsep yang dikemukakan Kirkpatrick (1998, hlm ix) bahwa efektivitas pelatihan:” ... *Meets customer needs, students learn what they supposed to learn, right training, right person, right time, returning to supportive environment..change behavior*”. Faktor yang perlu diperhatikan dalam evaluasi pelatihan adalah cakupan program latihan, tujuan, dampak jika program pelatihan tidak terjadi, kaidah perusahaan mengenai evaluasi, biaya untuk merancang evaluasi kebutuhan terhadap informasi tentang efektivitas pelatihan (Noe *et al*, 2010, hlm 411). Hasil studi dokumentasi terhadap evaluasi pelatihan menunjukkan bahwa pihak Pemerintah Kabupaten Bogor belum sepenuhnya mengevaluasi pelatihan dan efektivitasnya hanya dilihat dari ketersediaan anggaran.

Beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan pengembangan SDM guru adalah Saikkonen & Tuusjärvi (2010) yang mengemukakan bahwa lingkungan operasional yang semakin kompleks menimbulkan tantangan baru terhadap pengembangan fungsi organisasi dan pengembangan SDM. Dengan demikian, pengembangan keterampilan dan kompetensi baru juga kemampuan mengantisipasi perubahan di tempat kerja sangatlah penting. Fiorentino (2010) menguraikan prosedur manajemen SDM yang diterapkan di sekolah-sekolah di negara bagian Florida, Amerika Serikat, mulai dari perekrutan, seleksi, sertifikasi pendidik, dukungan guru baru, pengembangan profesional guru, dan penilaian kinerja guru. Heneman & Milanowski (2008) mengemukakan bahwa praktik SDM di suatu lembaga dapat memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap

efektivitas organisasi. Dinyatakan di sini bahwa sistem SDM yang paling efektif dapat meningkatkan kemampuan pegawai, motivasi pegawai, dan peluang mereka dalam memberikan kontribusi terhadap efektivitas.

Hasil penelitian Alim (2010) mengemukakan bahwa di antara berbagai masukan (input) yang menentukan mutu pendidikan sepertiganya ditentukan oleh guru dan profesionalisme guru. Peranan guru semakin penting lagi di tengah keterbatasan sarana dan prasarana. Selain itu, Marinković et al. (2012, hlm.1) menegaskan bahwa kompetensi guru yang profesional merupakan salah satu faktor penting dalam mempengaruhi mutu pendidikan. Upaya peningkatan mutu layanan pendidikan di sekolah dapat dilakukan dengan meningkatkan kompetensi guru, yang berdampak pada profesionalisme guru dalam mengajar dan pada gilirannya dapat meningkatkan prestasi siswa sebagai salah satu faktor yang mencerminkan kualitas sekolah. Guru telah menjadi ujung tombak dalam menarik berbagai pelanggan (siswa, orang tua siswa, dan masyarakat umum) untuk masuk dalam lingkungan sekolah. Keberhasilan guru dalam menjalankan tugas dan fungsinya ditentukan oleh tinggi rendahnya tingkat kompetensinya, terutama dalam melaksanakan proses belajar mengajar. Profesionalitas dan kompetensi individu guru merupakan modal utama yang harus terus dikembangkan oleh sekolah di bawah bimbingan pemerintah daerah.

Dengan demikian dapat disimpulkan dari hasil penelitian terdahulu bahwa fenomena-fenomena kurang optimalnya pengembangan guru dapat disebabkan oleh kurangnya penerapan fungsi pengembangan guru yang berkelanjutan. Selain itu, hasil penelitian terdahulu juga menyatakan bahwa pengembangan profesionalisme guru perlu dilakukan melalui pelatihan dan pengembangan tingkat keterampilan yang sesuai dengan kebutuhan siswa. Pengembangan tersebut dilakukan secara bersama-sama oleh pihak-pihak yang berkepentingan dalam peningkatan mutu pendidikan. Semua proses tersebut direncanakan dan diimplementasikan dalam rangka meningkatkan pengelolaan pengembangan profesionalitas guru yang pada gilirannya berpengaruh terhadap mutu pembelajaran dan mutu pendidikan.

## **B. Fokus Kajian Penelitian**

Latar belakang dan informasi faktual di atas menunjukkan bahwa komponen sistem pendidikan di seluruh jenjang pendidikan tidak terlepas dari profesionalisme guru. Peningkatan profesionalisme guru tersebut perlu diwujudkan melalui pengembangan guru. Pemerintah Kabupaten Bogor telah melakukan upaya-upaya pengembangan profesionalitas guru melalui program bermutu yang sesuai dengan visi dan misi Kabupaten Bogor. Dengan demikian, bagaimana pemerintah daerah melakukan pengelolaan pengembangan profesionalitas guru di Kabupaten Bogor perlu diteliti.

Berdasarkan pada latar belakang, pengamatan serta studi dokumentasi, fokus kajian penelitian ini adalah:

1. Efektivitas analisis kebutuhan program pengembangan profesionalitas guru di Kabupaten Bogor. Fokus pertanyaan adalah a. bagaimana Analisis lingkungan internal dan eksternal sekolah, b. Analisis kebutuhan pengembangan mutu sekolah dan mutu pendidikan baik pada level individu, tugas, sekolah maupun level dinas pendidikan, c. Analisis kebutuhan pengembangan profesionalitas guru.
2. Efektivitas perencanaan program pengembangan profesionalitas guru. Fokus pertanyaan adalah a. bagaimana perencanaan tujuan, b. bentuk, c. anggaran dalam pelatihan untuk pengembangan profesionalitas guru.
3. Efektivitas implementasi program pengembangan profesionalitas guru di Kabupaten Bogor. Fokus pertanyaan adalah bagaimana a. Implementasi keterlaksanaan tujuan pengembangan profesionalitas guru, b. Implementasi keterlaksanaan bentuk pengembangan profesionalitas guru. c) Implementasi alokasi anggaran program pengembangan guru.
4. Efektivitas evaluasi program pengembangan profesionalitas guru di Kabupaten Bogor. Fokus pertanyaan adalah a. bagaimana evaluasi keterlaksanaan pengembangan profesionalitas guru dan b. evaluasi ketercapaian pengembangan profesionalitas guru.

Penelitian ini mengadaptasi berbagai teori yang berkaitan pengembangan sumber daya manusia (PSDM), dengan fokus pada pengelolaan pengembangan profesionalitas guru. Teori yang digunakan adalah teori PSDM atau *Human Resources Development* yang secara khusus difokuskan pada pengembangan profesionalitas guru di lingkungan pendidikan. Mengacu pada teori yang dikemukakan Castetter (1996, hlm 236), proses pengembangan guru dalam suatu sistem pendidikan mencakup empat fase, yaitu fase (1) mendiagnosis kebutuhan pengembangan SDM guru (*diagnosing development needs*), (2) merancang perencanaan pengembangan SDM guru (*design of development plans*), (3) mengimplementasikan program pengembangan SDM guru (*implementing development programs*), dan (4) mengevaluasi program pengembangan SDM guru (*evaluating program*).

### **C. Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan dari identifikasi fokus penelitian sebagaimana dikemukakan di atas, maka penulis tertarik dan bermaksud untuk mengkaji serta meneliti masalah-masalah kompetensi guru dengan fokus utama penelitian ini adalah “Bagaimana pengelolaan pengembangan profesionalitas guru oleh pemerintah daerah di Kabupaten Bogor”.

Pertanyaan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana analisis kebutuhan untuk pengembangan profesionalitas guru yang dilakukan Dinas Pendidikan Pemerintah Kabupaten Bogor?
2. Apa rencana pengembangan profesionalitas guru yang disusun oleh Dinas Pendidikan Pemerintah Kabupaten Bogor?
3. Bagaimana implementasi pengembangan profesionalitas guru yang diselenggarakan oleh Dinas pendidikan Pemerintah Kabupaten Bogor?
4. Bagaimana evaluasi pengembangan profesionalitas guru yang dilakukan Dinas Pendidikan Pemerintah Kabupaten Bogor?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Secara umum penelitian ini disusun dengan tujuan mendeskripsikan secara lebih mendalam tentang pengelolaan profesionalitas guru oleh pemerintah Kabupaten Bogor yang mencakup tentang:

1. Terdeskripsikan kebutuhan untuk menganalisis pengembangan profesionalitas guru yang dilakukan Dinas pendidikan Pemerintah Kabupaten Bogor.
2. Terdeskripsikan perencanaan untuk menganalisis pengembangan profesionalitas guru yang disusun oleh Dinas Pendidikan Pemerintah Kabupaten Bogor.
3. Terdeskripsikan implementasi untuk menganalisis pengembangan profesionalitas guru yang diselenggarakan oleh Dinas Pendidikan Pemerintah Kabupaten Bogor.
4. Terdeskripsikan hasil evaluasi untuk menganalisis pengembangan profesionalitas guru yang dilakukan Dinas Pendidikan Pemerintah Kabupaten Bogor.
5. Mengembangkan model hipotetik pengembangan SDM guru agar lebih profesional.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat mengungkapkan nilai-nilai teoretis dan praktis dari analisis mengenai pengembangan SDM guru dalam meningkatkan kompetensi guru, dengan menitik beratkan pada aspek analisis kebutuhan, perencanaan, implementasi, dan evaluasi program pengembangan SDM guru.

##### **1. Manfaat Teoretis**

Secara teoretis hasil penelitian ini dapat dipergunakan untuk memperkaya ilmu pengetahuan mengenai pengelolaan pengembangan profesionalitas guru dengan bukti-bukti empiris dengan fokus pada praktek analisis kebutuhan, perencanaan pengembangan, implementasi pengembangan serta evaluasi.

##### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pengambil kebijakan untuk merumuskan kebijakan yang dapat

memecahkan masalah mengenai pengelolaan pengembangan profesionalitas guru, yang berkaitan dengan analisis kebutuhan, perencanaan, implementasi, dan evaluasi program pengembangan profesionalitas guru.

#### **F. Struktur Organisasi Disertasi**

Disertasi ini disusun dengan struktur organisasi sebagai berikut:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang Penelitian, Identifikasi Masalah Penelitian, Fokus dan Pertanyaan Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian dan Struktur Organisasi Disertasi. Bab II merupakan Kajian Pustaka dan Kerangka Pemikiran yang terdiri dari Kajian Teori yang relevan, yaitu teori-teori mengenai manajemen SDM, pengembangan SDM, dan kompetensi guru, dilengkapi oleh penelitian terdahulu dan Kerangka Pemikiran Penelitian. Bab III adalah Metode Penelitian yang terdiri dari metode dan pendekatan penelitian, lokasi dan subjek penelitian, fokus kajian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data. Pada Bab IV diuraikan mengenai Temuan Penelitian dan Pembahasan yang berisi pemaparan tentang hasil penelitian terkait, yang terdiri atas Temuan Penelitian, Pembahasan Hasil Penelitian, dan Model Hipotetik Pengelolaan Pengembangan profesionalitas Guru. Terakhir, Bab V merupakan Kesimpulan dan Rekomendasi yang meliputi kesimpulan dari hasil penelitian serta memberikan rekomendasi terhadap pihak-pihak yang terkait dalam penelitian.