

BAB V

ANALISIS HASIL PENELITIAN

A. Analisis Fungsi dan Efektivitas Kelembagaan PTK

Pengelolaan program dikprajab dan diklatbang memiliki kesamaan substansi kompetensi yang ^kembangkan. Dilihat dari dimensi penyediaan tenaga kependidikan dikprajab di LPTK¹ cenderung memiliki sasaran tunggal sebagai penyedia tenaga pendidik, terutama guru. Fungsinya sebagai penyedia tenaga kependidikan non-tenaga pendidik belum memadai. Kebijakan ini sesungguhnya sejalan dengan PP No. 38/1992, Pasal 1 ayat (1) yang menetapkan bahwa, *'Lembaga Pendidikan Tenaga Keguruan adalah satuan atau bagian dari satuan pendidikan tinggi yang khusus menyelenggarakan pendidikan bagi calon tenaga pendidik untuk pendidikan prasekolah, pendidikan dasar; dan pendidikan menengah.'* Merujuk pada Pasal 1 ayat (1) dari PP No. 39/1992 ini, prakarsa menghapus beberapa program studi non-keguruan di LPTK merupakan sebuah konsekuensi logis.

Nanum demikian, hal itu menyebabkan penyediaan tenaga kependidikan non-tenaga pendidik menjadi terabaikan, karena tidak terwadahi di LPTK. Pada hal, yang diperlukan dalam kerangka penyelenggaraan Diknas bukan hanya guru, melainkan juga tenaga-tenaga ahB pendkfikan lainnya yang akan berfungsi sebagai administrator, pembimbing dan penyuluh pendidikan, perencana, peneliti dan pengembang sistem pendidikan, yang kesemuanya itu disebut tenaga kepen-

¹LPTK yang
an lain

di sini »Halah LPTK di Bengkulu, kecuali ada penjelas-

didikan (Amidjaja, 1978:5-6). Pada tingkat praksis, dampak lanjutan dari pengabaian penyediaan dan pengembangan non-tenaga pendidik ini adalah peningkatan kualifikasi dan kompetensi tenaga pendidik berjalan tidak paralel dengan peningkatan kompetensi dan kualifikasi non-tenaga pendidik yang perannya amat penting bagi pengelolaan pendidikan di tingkat mikro, seperti kepala sekolah, pengawas, laboran, tenaga tatalaksana, teknisi sumber belajar, dan sebagainya. Di sini nampak ada ketimpangan, karena pekerjaan-pekerjaan dalam bidang pendidikan itu memiliki spektrum luas, yaitu mendidik/mengajar, membantu mendidik/mengajar, mengelola satuan pendidikan dan mengelola sistem pendidikan (Sanusi dkk., 1991:180). Merujuk pada pendapat Kao dkk. (1995:56) akumulasi kinerja pelbagai jenis tenaga kependidikan inilah yang akan mengkonstribusi terhadap kemajuan institusi pendidikan itu.

Pada tataran penyiapan tenaga guru, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pengelolaan dikjar prajabatan yang dimaksudkan untuk membekali calon tenaga kependidikan dengan seperangkat pengetahuan dan pengalaman yang berkaitan dengan kompetensi pribadi, profesional, kemasyarakatan; wawasan persekolahan, dan wawasan pengembangan ilmu setelah bekerja, capaiannya masih minimal. Jika dikaji konsep yang dikemukakan oleh Hughes (1997: 33), maka untuk mengaktualkan fungsi kelembagaan dikprajab, menu bahan ajar yang telah diprogramkan dalam kurikulum menuntut kemampuan tenaga akademik untuk memilih dan menatanya, serta menautkannya dengan kebutuhan nyata institusi pemakai. Pada sisi lain, pembekalan yang berkaitan dengan pembentukan daya adaptabilitas untuk mengakses pekerjaan di luar institusi pendidikan dan persekolahan, seperti bekal kewirausahaan, baru sampai pada tingkat seruan motivasional. Mungkin akibat dari ketiadaan keterampilan dan modal usaha,

sebagian besar lulusan LPTK pun cenderung hanya berpikir secara "vertikal", yaitu ingin mengakses pekerjaan sebagai guru dengan status sebagai PNS. Kondisi ini tidak hanya membuat lulusan LPTK berpotensi besar menjadi penganggur, akibat terbatasnya formasi PNS dan rendahnya daya adaptabilitas lulusan, melainkan juga membuat citra mereka tertiadap kapasitas LPTK sebagai wahana mengakses pekerjaan yang layak meluntur. Berangkat dari fenomena ini, Buchori dalam *Educatio Indonesiae* (No. 2 Tahun 1996: 5) menulis, bahwa "pendidikan ulang" (*reeducation*) dan "pelafflian liang" (*retraining*) menjadi keharusan untuk mempertahankan produktivitas dan mengurangi pengangguran. Kondisi capaian semacam itu diduga memiliki kaitan langsung atau tidak langsung dengan tiga fenomena. *Pertama*, pengelolaan proses dikjar di LPTK yang belum optimal. *Kedua*, komitmen dosen LPTK tertiadap profesi yang cenderung berstandar ganda. *Ketiga*, optimalisasi kinerja dosen LPTK dalam melaksanakan fungsi dan tugas pokok belum memadai.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan proses dikjar di LPTK, ada kecenderungan kuat pengelolaan sumber daya fasilitatif belum optimal, metode dikjar masih terlalu mengandalkan pada ceramah yang monoton, dan cenderung menafikan metode-metode pemecahan masalah. Praktik atau pelatihan kerja, diskusi, dan eksperimen sederhana secara nisbi masih minimal, kecuali untuk mata kuliah PPL yang mereka jalani selama satu semester. Minimnya sumber daya pembelajaran, inkonsistensi dalam penerapan SKS, dan terbatasnya menu empirik bahan ajar, merupakan sisi lari yang menjadi penyebabnya. Drsamping itu, proses dikjar di LPTK adakalanya cenderung diarahkan untuk lebih memudahkan mekanisme kerja pengelola dan tenaga pengajar daripada memudahkan proses kerja mahasiswa. Lemahnya kemampuan manajemen LPTK dalam mengelola

proses dikjar W perlu ditingkatkan, karena dikprajab dimaksudkan untuk menyiapkan mahasiswa yang akan meniti karir di bidang pengajaran (Thomas, 1971:271). Pada sisi lain, untuk meningkatkan efektivitas capaian diklatbang ini, diperlukan kemampuan pengelolaan yang dapat mengakomodasikan pengalaman beajar dengan tuntutan riil institusi pemakai (Torres dkk., 1996:9), dalam hal ini institusi pendidikan atau institusi pemakai lain. Namun demikian, yang tidak kalah pentingnya menurut Hughes (1997: 33) adalah adanya kemauan lulusan yang sudah bekerja untuk menjalani aktivitas profesional secara terus menerus.

Dilihat dari dimensi komitmen terhadap profesi sebagai salah satu faktor yang diduga menentukan capaian diklatbang, secara kategoris dosen LPTK dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok, yaitu: (1) memiliki komitmen kuat terhadap profesi selaku tenaga fungsional, (2) memiliki komitmen kuat terhadap profesi selaku pegawai negeri, (3) memiliki komitmen kuat pada profesi selaku manusia ekonomi. Mereka yang termasuk pada kelompok pertama dipandang ideal bagi penciptaan efektivitas proses dikjar pada kelembagaan PTK. Karena komitmen semacam itu akan bermuara pada optimalisasi proses dan produk kerja tenaga akademik dalam melaksanakan fungsi dan tugas pokoknya. Menurut Benveniste (1994: 102-103), keberhasilan pengelolaan organisasi-organisasi di masa datang akan banyak bergantung pada sikap-sikap dan penginternalisasian terhadap norma-norma pekerjaan, mulai dari tataran pengelola hingga ke tingkat subjek yang berada pada titik-titik terujung dalam memberikan layanan. Komitmen itu harus bergeser dari hanya berfokus pada tugas-tugas internal keorganisasian ke kemampuan mengadopsi dan merespon lingkungan secara kreatif (Benveniste, 1994:103), termasuk dalam kerangka merespon tuntutan karir pegawai.

Dalam kaitannya dengan fungsi tridharma PT, temuan penelitian ini menunjukkan, pada umumnya tenaga akademik LPTK menenpatkan dikjar

sebagai tugas pokok, sedangkan kegiatan ftabmas dan penunjang tridhadma menjati tugas sekunder. Hai ini sejalan dengan maklumat PP No. 30/1990 Pasal 1 ayat (1), bahwa *'Dosen adalah tenaga pendidik pada perguruan tinggi yang khusus diangkat dengan tugas utama mengajar.'* Pelaksanaan tugas primer dosen masih cenderung dominan bersifat atas prakarsa struktural atau institusional, sedangkan tugas-tugas yang mengandalkan pada prakarsa individual masih terabaikan, bahkan sama sekali belum dilakukan. Di sisi lain, kegiatan penelitian dosen masih dominan bersifat untuk memenuhi tuntutan penyandang dana, keperluan kenaikan pangkat, dan mendapatkan penghasilan tambahan; bukan terutama dimaksudkan untuk memperoleh pengetahuan dan teori baru atau pemecahan masalah sosiai-kemasyarakatan dan kependidikan yang ada. Fenomena ini juga nampak pada kegiatan abmas. Sementara kegiatan abmas, berupa membuat karya tulis, seperti menulis buku pelajaran jenjang pendidikan SD, SLTP, dan SLTA belum dilakukan. Fenomena ini menunjukkan bahwa selalu tenaga profesional para dosen belum mampu menunjukkan sifat kewirausahaan profesionalnya (Vollmer & Mills, 1966:279), seperti kreatffitas untuk berprestasi atas inisiatif pribadi.

Berbeda dengan pendidikan prajabatan yang cenderung memiliki sasaran tunggal, diklatbang bersifat multifaset. Multifaset itu dapat dilihat dari beragamnya institusi penyelenggara, jenis diklatbang yang diprogramkan, subjek sasaran, dan tujuan yang ingin dicapai. Keragaman itu sejalan dengan karakteristik masing-masing kelembagaan PTK dalam jabatan yang memiliki kekhususan, meski ada kesamaan substansi fokus dengan diklatbang. Kekhususan-kekhususan itu ada pada dimensi SDM, sumber daya teknikal dan finansial, sifat dan lingkup layanan, isi program, metode, sumber dan bahan, dan evaluasi, lama pendidikan dan latihan, dan orientasi keluaran. Fenomena ini diduga mempengaruhi efektivitas

institusional dalam meningkatkan kemampuan profesional, pribadi, dan sosial tenaga kependidikan yang menjalani diklatbang.

Seperti halnya terjadi pada kelembagaan dikprajab, meski program diklatbang jabatan itu bersifat multfaset, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa masih terdapat kesenjangan target sasaran pendidikan tenaga kependidikan, baik dilihat dari dimensi ketenagaan maupun berdasarkan sebarannya secara geografis. Hingga kini kegiatan diklatbang masih terpusat pada pengembangan tenaga guru, sedangkan diklatbang kekepalasekolahan, kepengawasan, pelayanan bantu, dan sebagainya cenderung terabaikan. Dilihat dari perspektif peningkatan mutu manajemen sekolah, ketiadaan basis dan pengembangan pendidikan kekepalasekolahan dapat menyebabkan kepala sekolah kehilangan visi dan rendah rendahnya kredibilitasnya dalam mencapai tujuan-tujuan sekolah, serta mengartikulasikan tujuan-tujuan pendidikan (Tumey dkk., 1992:7). Karena administrator sekolah tidak hanya harus menyadari interaksi dialektik antara aktor dengan struktur sosial, akan tetapi juga dipersiapkan untuk mengkritik dan merefleksikan asumsi-asumsi teoritik dalam merepresentasikan kinerja keorganisasian (Zuber-Skerritt, 1992: 24). Menurut Tumey dkk. (1995: 2), kondisi ini akan memberikan dampak langsung pada lemahnya kapasitas kepala sekolah untuk mengoptimalkan guru-guru dalam mengajar di kelas secara efektif; bantuan-bantuan profesional yang seharusnya diberikan menjadi terabaikan, dan strategi-strategi kooperatif dalam mengembangkan dan mengoptimalkan kinerja staf sulit diwujudkan. Dampak lanjutannya adalah guru-guru berada pada posisi sulit, sehingga mereka tampil konservatif dan di bawah kapasitas profesional yang sesungguhnya (Acied, 1997: 255), dan fungsi yang mereka tampilkan tidak optimal.

Pada tingkat persekolahan guru-guru yang telah menempuh pendidikan pada jenjang minimal yang dipersyaratkan dapat menjadi instrumen utama

peningkatan mutu dan reformasi sekolah, manakala ada prakarsa efektif dalam mengoptimalisasikan kompetensi mereka. Prakarsa ke arah ini meniscayakan kemampuan kepemimpinan sekolah. Hal ini sejalan dengan pemikiran Fullan (1979) dalam *Australian Journal of Education* (Nopember 1994:266) yang menyatakan bahwa: *'School leadership has been recognized as a critical element in school improvement and reform. Greater demand are being placed on school leader to employ more powerful changes.'* Sejalan dengan pendapat Fullan, Silins dalam *Australian Journal of Education* (Nopember 1994:266-167) yang mengemukakan: *"The transformational leader, on the other hand, not only recognizes follower's needs, but attempt to raise those needs to higher levels of motivation and maturity while striving to fulfill human potential."* Pada spektrum lebih luas dan terkait langsung dengan konsepsi di atas, Tilaar (1997:257) berpendapat:

Sistem pendidikan pendidikan/pelatihan nasional harus dikelola secara profesional oleh manajer-manajer pendidikan/pelatihan. Sehubungan dengan itu perlu dididik tenaga-tenaga manajer pendidikan/pelatihan profesional untuk kepala sekolah, para penyelenggara sekolah/pusat pelatihan, dan para birokrat atau inspektur-inspektur pendidikan/pelatihan.

Kegiatan PTK tenaga struktural dan tenaga teknis kependidikan memang sudah ada wadahnya sebagaimana dimaklumkan dalam PP No. 14 tahun 1994. Namun demikian, kegiatan ini lebih dipersepsi oleh peserta sebagai alat untuk promosi jabatan atau prasyarat untuk mengikuti kegiatan diklat jenjang berikutnya daripada sebagai wahana meningkatkan kemampuan profesional, pribadi, sosial, dan keadministrasian. Demikian juga diklat prajabatan calon PNS kependidikan di lingkungan instansi vertikal Kanwil dan instansi teknis lain lebih mereka terima sebagai persyaratan formal untuk menjadi PNS daripada sebagai bagian proses penumbuhan kompetensi profesional, pribadi, dan sosial. Berangkat dari pemikiran Flippo (1983: 6), tujuan diklatbang bukanlah menonjolkan dimensi formalnya

semata, melainkan hal itu menjadi keharusan semua personel untuk dapat meningkatkan kinerjanya.

Secara kelembagaan, kegiatan diklatbang dilakukan di lingkungan LPTK; Kanwil dan jajaran instansi terkait di bawahnya; BPG; UPBJJ-UT, dan instansi lainnya; baik secara tunggal maupun dalam format kerjasama atau hubungan berbantuan. Secara umum ada tiga target diklatbang, yaitu: (1) peningkatan kualifikasi akademik atau jenjang pendidikan minimal tenaga kependidikan, (2) perluasan kewenangan mengajar, dan (3) peningkatan kompetensi yang tidak berefek langsung pada peningkatan kualifikasi akademik dan perluasan kewenangan mengajar. Program peningkatan kualifikasi akademik telah berhasil mendongkrak peningkatan jumlah guru yang memenuhi persyaratan jenjang pendidikan minimal. Pada hal, peningkatan kualifikasi akademik pada intinya adalah pengembangan kemampuan melalui peningkatan derajat pendidikan (Flippo, 1983: 6), dimana hal itu diperlukan untuk meningkatkan kinerja tenaga kependidikan dalam mengemban tugas pokok dan fungsinya. Pada tingkat tenaga kependidikan, hal ini diperlukan sejalan dengan kecenderungan-kecenderungan di masa datang, dimana karir, mobilitas sosial, dan keteraksesan aneka pekerjaan baru sangat ditentukan oleh tingkat pendidikan yang dicapai (Berrveniste, 1994:15). Dalam realitas, hal ini belum ditunjang oleh persepsi positif guru-guru akan makna peningkatan kualifikasi akademik tersebut. Dimana, kebanyakan guru memandang bahwa kesertaannya menempuh program itu lebih didasari atas keinginan untuk memenuhi persyaratan kualifikasi akademik minimal dan sebagai persiapan promosi atau mengakses pekerjaan di luar institusinya daripada keinginan meningkatkan kemampuan profesional. Hal ini berdampak pada lahirnya prinsip "yang penting mengikuti program" sejalan dengan kebijakan yang ditetapkan

lean de h Depcfikbud dan sebagai satu bentuk loyalitas terhadap "imbauan" atasan.

Program perluasan kewenangan mengajar memberikan nilai tambah cukup positif bagi guru-guru, terutama memberikan kesempatan kepada mereka untuk tidak hanya mengajarkan bidang studi utama, melainkan juga bidang studi yang relevan atau serumpun, berikut kegiatan imperatifnya. Sedangkan diklatbang yang dilakukan di luar sasaran pertama dan kedua diwadahi melalui penataran, seminar, lokakarya, dan sebagainya. Menurut Joyce (1990:3) keragaman dan keluasan spektrum diklatbang ini dimaksudkan untuk meningkatkan keterampilan, sikap, pemahaman, atau performansi yang dibutuhkan oleh guru-guru pada saat ini dan dimasa datang.

Seperti halnya keberhasilan dalam pengelolaan dikprajab, capaian diklatbang, langsung atau tidak langsung diduga dipengaruhi oleh komitmen terhadap profesi dan kinerja tenaga pengembang. Dengan demikian, sisi-sisi lemah dari capaian dikprajab dan diklatbang seperti disebutkan di atas dapat direduksi manakala tenaga pengembang yang ada memiliki komitmen kuat pada profesi dan berke mauan untuk merevitalisasi kinerjanya (Benveniste, 1994: 102). Hal ini sejalan dengan pendapat Rebore (1982:171), bahwa rendahnya komitmen SDM terkait merupakan masalah paling umum dalam bidang kepersonafiaan, baik pada tingkat lembaga, antar lembaga, maupun pada tingkat individu. Di lingkungan pendidikan, menurut Rebore (1982: 170), hal ini berakibat tidak jarang tenaga kepenefidikan hanya menerima rangsangan minimal untuk mengaktualkan ide-ide bam dan keterampilan-keterampilan baru dalam proses pembelajaran.

B. Analisis Mutu Layanan pada Kelembagaan PTK

Terdapat kesamaan pendapat dari pftiak-plied yang berkepentingan, bahwa

layanan akademik dan ketatalaksanaan yang bermutu dan saling mengisi merupakan prasyarat proses PTK yang efektif. Pada tingkat pengelolaan fungsional PTK, layanan administratif menempati posisi sentral, sedangkan layanan akademik dan ketatalaksanaan menjadi imperatif di dalamnya. Hal ini sejalan dengan pemikiran Upham dan Hoeft (1972:22), bahwa pendekatan proses dalam administrasi kurang menekankan pada aspek-aspek operatif dari apa harus dikerjakan dan bagaimana hal itu akan dilaksanakan. Sedangkan pada tingkat pengelolaan operasional PTK, layanan akademik mereka persepsi sebagai menempati posisi inti, sementara layanan ketatalaksanaan sebagai pelengkap. Sungguh pun layanan ketatalaksanaan ini hanya berupa layanan bantu, namun kedudukannya makin menempati posisi yang berarti (Sutisna, 1963:130), karena lemahnya mutu layanan ketatalaksanaan seringkali menyebabkan terhambatnya layanan akademik yang diterima oleh peserta dikprajab dan diklatbang.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa perbedaan latar belakang, status, fignsl, persepsi SDM terhadap pekerjaan, sumber daya teknikal lembaga, dan keragaman penerima jasa layanan pada masing-masing kelembagaan PTK memberikan corak yang berbeda terhadap jenis dan mutu layanan akademik dan ketatalaksanaan yang ditampilkan. Sedangkan dalam proses pemberian layanan kepada calon dan tenaga kependidikan, SDM di lingkungan kelembagaan PTK juga kurang memahami hakekat pendekatan sistem, sehingga masing-masing pihak belum menempatkan fungsi dan tugas pokoknya sebagai bagian integral dari fungsi sejenis yang dilakukan oleh institusi eksternalnya. Merujuk pada pemikiran Batten (1989: 42) dan Bound dkk. (1994: 769), kondisi ini terjadi, karena masing-masing pihak cenderung berpikir spasial, dan berperilaku fragmentaris, bahkan sporadis, sehingga KIS antar unit-unit layanan seringkali belum menampak-

kan keutuhan dan keterpaduan. Sejalan dengan ini Sallis (1993:54) mengemukakan, bahwa suatu hal yang tidak kalah pentingnya dalam organisasi adalah adanya komitmen masing-masing pihak untuk membangun prakarsa sukses dan bersama-sama mengupayakan terjadinya kegagalan dalam pekerjaan.

Berkaitan dengan mutu layanan ini, hasil penelitian menunjukkan, secara umum totalitas mutu layanan pada kelembagaan PTK pada aspek tertentu belum optimal. Zeithaml dkk. (1990: 26) mengemukakan empat kriteria mutu layanan, yaitu hal-hal yang bersifat fisik, reliabilitas layanan, koresponsifan, jaminan layanan, dan empati. Bertolak dari pemikiran ini, di lingkungan kelembagaan PTK, fasilitas fisik, perlengkapan, dan kondisi ketenagaan yang diperlukan dalam kerangka layanan, dipandang cukup memadai. Akan tetapi sarana komunikasi dirasakan sangat kurang, terutama oleh kalangan peserta diklatbang yang memerlukan hubungan komunikasi untuk pelbagai keperluan. Disamping itu, kemampuan institusi secara cepat dan memuaskan serta daya tanggap dan koresponsifan dalam memberikan layanan belum memadai. Sedangkan kemampuan hubungan manusiawi, sopan santun, dan sifat-sifat yang dapat dipercaya dari kalangan staf pengelola kelembagaan PTK mereka pandang cukup memadai, meskipun masih ada yang mengecewakan. Demikian juga halnya hubungan empati, dimana peserta pendidikan sudah merasakan adanya kemudahan-kemudahan dalam proses komunikasi antar dosen-mahasiswa, penatar-petatar, petatar-staf, termasuk pemahaman staf pengelola kelembagaan PTK terhadap kebutuhan para penggunanya. Mengikuti pemikiran Scheuing & Christopher (1993:165-166), nampaknya ada tuntutan SDM pada kelembagaan PTK untuk meningkatkan mutu layanan bagi kepuasan pelanggan, penumbuhan sikap respek terhadap pihak-pihak yang berkepentingan, dan perbaikan mutu

layanan secara kontinyu.

C. Analisis Kekuatan dan Kelemahan serta Peluang dan Ancaman yang Menentukan Kemajuan atau Kemunduran Kelembagaan PTK

Analisis mengenai faktor lingkungan strategik kelembagaan PTK difokuskan pada dua dimensi utama. *Pertama*, dimensi-dimensi internal kelembagaan PTK, berupa keku-atan-kekuatan lembaga dan kelemahan-kelemahannya. *Kedua*, dimensi-dimensi eksternal kelembagaan PTK, berupa ancaman-ancaman dan peluang-peluang pengembangan.

Fenomena umum mengenai lingkungan strategik kelembagaan PTK di tingkat wilayah dideskripsikan dan dianalisis seperti berikut ini. *Pertama*, faktor-faktor lingkungan strategik kelembagaan PTK, baik yang berupa kekuatan-kekuatan dan peluang-peluang positif untuk kemajuan maupun kelemahan-kelemahan dan ancaman-ancaman yang mungkin muncul sebagai penyebab kemunduran, pada banyak aspek luput dari kerangka analisis. Dinamika masing-masing kelembagaan PTK menuju kemajuan secara bermakna belum tampak, bahkan cenderung stagnan dari waktu ke waktu, ditandai dengan mekanisme kerja yang pragmatis, spasial, dan sporadis sehingga pengelolaan PTK cenderung berjalan secara fragmentaris atau kurang bersistem.

Kedua, irafisi pengelola dan tenaga pengembang pada kelembagaan PTK bekerja atas dasar "pesanan" atau prakarsa struktural dan rasa takut "terlalu maju", membuat mereka banyak bergantung pada "juklak" dan "juknis" yang pada tingkat praksis cenderung diterima secara apa adanya. Tindakan-tindakan inovatif yang berbasis pada cipta, karsa, dan karya hanya menyentuh tataran teknis dan parsial. Sementara kebijakan reformatif yang menyentuh aspek substansial terabaikan, karena dipandang sebagai ancaman secara "posisi-onal", bahkan dinilai sebagai penyimpangan. Disamping itu, »kap dan perilaku pengelola dan sumber daya



pengembang yang cenderung pragmatis dan konservatif, membuat prakarsa institusi untuk mengoptimalkan kekuatan-kekuatan internal dan membangun peluang-peluang eksternal yang kondusif bagi peningkatan efektivitas dan kemajuan masing-masing kelembagaan PTK cenderung terabaikan. Pada tingkat tenaga pengembang sebagai tenaga fungsional, komitmen mereka yang relatif rendah terhadap profesi dan praktik memposisikan diri sebagai "tenaga administratif pada umumnya, serta tradisi menunggu pekerjaan atas dasar prakarsa atasan membuat prakarsa inovatif bagi peningkatan mutu kinerja individual atau kelompok belum nampak.

Ketiga, komitmen pengelola, tenaga pengembang, dan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap fungsi dan tugas pokok yang berbasis pada rasa puas atas capaian saat ini menyebabkan prakarsa untuk meminimalkan kelemahan-kelemahan internal dan meredusir ancaman-ancaman eksternal institusi tersubordinasikan. Bahkan berkembang praasumsi bahwa kinerja Institusi yang efektif akan terjelma secara alami sejalan dengan perbaikan secara alami sistem pengelolaan PTK. Pada sisi lain, kebijakan-kebijakan yang bersifat memodifikasi juklak dan jukrris yang diterima "dari atas" dipandang hanya boleh dilakukan berbasiskan "budaya" konsultasi atau meminta petunjuk. Pada tataran tenaga pengembang, berkembang pula sikap dan perilaku ingin "aman", sehingga dalam berkomunikasi dengan atasan lebih banyak menonjolkan capaian kerja dan memberi persetujuan atas kebijakan yang digariskan daripada menyampaikan ide-ide reformatif dan memodifikasi kebijakan pada tingkat operasional sesuai dengan tuntutan kontekstual dan situasional yang ada.

Keempat, kegiatan PTK di tingkat wilayah biasanya diorganisasikan atas dasar tuntutan "dari atas" yang cenderung *taken for granted* membuat praksisnya lebih banyak didasari atas "sistem target" kuantitatif daripada atas dasar kebutuhan yang sesungguhnya, misalnya menurut target sasaran dan sebarannya. Disamping itu, kelembagaan PTK sendiri secara nisbi tidak mempunyai sumber

dana yang mengakibatkan kegiatan PTK lebih banyak didasari atas prakarsa "dari atas" daripada atas inisiatif lembaga yang bersangkutan. Sementara pada tingkat praksis diklatbang, orientasi administratif adakalanya lebih kuat daripada orientasi akademik, sehingga capaiannya cenderung bersifat proforma dan kurang berpijak pada keinginan untuk meningkatkan kompetensi pribadi, profesional, dan sosial peserta diklatbang.

Kelima, dalam konteks pendayagunaan ketenagaan pendidikan oleh institusi pengguna, ada tendensi bahwa pembuatan keputusan mereka sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal, terutama dalam hal mutasi dan promosi, termasuk dalam rekrutmen guru-guru. Pada sisi lain, banyak guru yang terpaksa mutasi atau meninggalkan tugas dengan alasan ikut suami pindah tugas atau tugas belajar. Hal ini menyebabkan Kanwil mengalami resiko kehilangan guru-guru yang berpengalaman, karena, guru-guru yang bermutu baik yang sebagiannya berasal dari luar daerah, cepat atau lambat cenderung ingin kembali ke daerah asal.

Keenam, dalam kaitannya dengan kondisi lingkungan strategik kelembagaan PTK, terdapat beberapa fenomena spesifik yang perlu dianalisis. Di lingkungan LPTK, tenaga akademik yang secara kuantitatif dan kualitatif dipandang memadai, ketersediaan laboratorium dan fasilitas pembelajaran, sistem admisi yang aksesibel, akses melakukan hubungan horizontal dan vertikal intra dan antar instansi, dan dukungan pejabat kependidikan setempat yang idealnya menjadi kekuatan utama LPTK, ternyata belum dioptimalkan. Pihak pengelola dan jajaran SDM LPTK masih banyak berkonsentrasi pada tugas-tugas rutin dan merasa cukup puas dengan capaian yang ada, sehingga kinerja kelembagaan cenderung bersifat monoton dan sangat terbatas lahirnya kebijakan yang mengarah pada terobosan-terobosan baru. Fenomena ini nampak pada belum ada prakarsa yang bermakna untuk melakukan pelembagaan unit-unit layanan baru, penelitian periodik mengenai dinamika kebutuhan tenaga kependidikan, kerjasama dengan kelembagaan latihan, dan kerjasama ketenagaan bagi keperluan reformasi dan

peningkatan kinerja LPTK. Kedua, aktualitas fungsi tridharma PT yang masih rendah pada kalangan tenaga akademik LPTK, peremajaan bahan ajar yang lamban, keterbatasan teknologi pembelajaran, pembinaan kegiatan kemahasiswaan yang kurang kondusif bagi persiapan profesional keguruan merupakan karakteristik yang menandai kelemahan LPTK. Pada sisi lain, ada kecenderungan LPTK kehilangan reputasi akibat etos institusi lain lebih dominan, misalnya, banyak lulusan LPTK di luar daerah yang diterima sebagai guru. Hal ini berakumulasi dengan keterbatasan formasi guru dan tenaga kependidikan, baik dalam lingkup PNS maupun non-PNS.

Pada kelembagaan BPG, widyaiswara sebagai "spesialis" bidang studi dengan semangat kerja yang cukup tinggi, ketersediaan fasilitas (pemandokan, perpustakaan, olahraga, komputer, ruang penataran, dan fasilitas pembelajaran lainnya), dukungan dan bantuan instansi terkait, dan debirokratisasi mekanisme implementasi program dipandang sebagai kekuatan utamanya. Namun demikian, oleh karena kegiatan PTK di BPG hanya berfokus tunggal, yaitu menyelenggarakan penataran bagi guru-guru SD/MI, maka aneka sumber daya itu kurang optimal. Fenomena ini nampaknya terkait langsung dengan belum ada prakarsa melakukan pelebagaan unit layanan baru, optimalisasi sumber daya pembelajaran, dan perluasan fungsi widyaiswara di lingkungan BPG. Kenisbian batas-batas geografis kesertaan guru dan tenaga kependidikan dalam menempuh studi, ketersediaan bahan ajar dari pusat, dukungan manajemen UT, kemampuan UPBJJ-UT dalam melakukan kerjasama dengan unit-unit instansi terkait di daerah dan terciptanya peluang bagi guru untuk melakukan praktik kependidikan dengan kaidah belajar sambil bekerja atau bekerja sambil belajar, dipandang sebagai kekuatan dominan PTK Model BJJ. Namun demikian, keterbatasan kewenangan akademik pihak pengelola UPBJJ-UT, orientasi kerja yang terlalu berorientasi pada aspek-aspek teknis administratif dan ketatalaksanaan, keterlambatan pengumuman hasil ujian, belum adanya "pemetaan" akses wilayah layanan, kelambanan

penambahan tenaga akademik dan belum adanya acuan yang jelas mengenai strategi pembelajaran jarak jauh yang efektif menjadi kendala utama bagi UPBJJ-UT untuk meningkatkan efektivitas kerjanya. Di sisi lain, program BJJ cenderung kehilangan identitas akibat terkendala oleh keterbatasan sumber daya fasilitatif dan teknis, seperti sarana transportasi, fasilitas pos, dan posisi geografis sekolah; adanya kecenderungan guru-guru hanya menggunakan bahan belajar yang dipaketkan sehubungan dengan ketidaktersediaan bahan lain dan daya bayar guru yang lemah, serta etos kerja insitusi lain lebih dominan, sehingga UPBJJ-UT cenderung tereduksi reputasinya.

Di lingkungan Kanwil, ada kecenderungan pelaksanaan kegiatan PTK, seperti penataran kurikulum, muatan lokal, lokakarya kepala sekolah dan pengawas, dan sebagainya merupakan "barang jadi" yang ditawarkan secara berjenjang dan dipandang sudah cocok diterapkan secara operasional. Menu sajian yang ditawarkan cenderung harus diterima apa adanya, tanpa memberi toleransi kuat terhadap kapasitas individual pelaksana dan potensi lokal. Para pelaksana di tingkat sekolah diberi mandat untuk mengimplementasikan hasil kegiatan PTK, namun kurang disertai dengan penyediaan instrumen pendukung, terutama pada pendidikan jenjang SD. Kegiatan PTK Model Program Kanwil umumnya masih dilaksanakan atas dasar apa yang terbaik menurut lembaga atau belum banyak berpijak pada kompetensi apa dari tenaga kependidikan yang mana yang perlu ditingkatkan. Hal ini disebabkan karena orientasi birokratik yang masih sangat menonjol, keterbatasan akses tenaga fungsional untuk melakukan pembinaan langsung di lapangan, otonomi kelembagaan yang belum memadai terutama dalam distribusi ketenagaan dan keterbatasan fasilitas pembinaan. Tenaga fungsional, seperti pengawas TK/SD dan SD/SLTP sebagai ujung tombak pelaksanaan pembinaan dan pengembangan di lapangan sangat tergantung dengan persediaan biaya perjalanan. Orientasi kerja pengawas lebih memperhatikan aspek-aspek administratif dan kurang berfungsi sebagai pemantau

aktualitas hasil kegiatan PTK yang dilembagakan. Ada kecenderungan mereka bekerja atas dasar prinsip kemudahan, sehingga hanya sekolah-sekolah tertentu yang dikunjungi, sementara sekolah-sekolah lain yang sulit diakses nyaris luput dari perhatian. Disamping itu, kegiatan promosi jabatan tenaga kependidikan adakalanya dibiasi oleh kriterium non-akademik dan non-administratif, sehingga menimbulkan kecemburuan di kalangan guru. Sementara banyak tenaga administratif yang menduduki eselon tertentu tidak dapat lagi mengembangkan karir kepangkatannya, sehingga menimbulkan kejenuhan dalam bekerja.

Pada kelembagaan PTK Model Program Kerjasama yang dilakukan antar Kanwil-LPTK maupun Kanwil-UPBJJ-UT, penyelenggaraannya sangat dominan diwarnai oleh adanya "mandat" dan "tuntutan dari atas" dan hal itu diterima sebagai ketetapan yang harus dilakukan secara apa adanya. Lembaga-lembaga terkait dalam kerangka kerjasama menerjemahkan tuntutan itu dengan pijakan "sistem target", baik jumlah maupun kalendernya. Sistem target ini membuat pertimbangan "kemudahan" lebih diutamakan daripada pertimbangan tujuan pelembagaan program dan perluasan akses menurut sebaran guru. Fenomena ini menyebabkan munculnya bias kriterium non-akademik dalam proses pendidikan, sifat pragmatisme mengejar target, fokus kegiatan tunggal, dan redistribusi lulusan lulusan yang kurang akurat. Kegiatan PTK dalam kerangka kerjasama ini masih sebatas bersifat tunggal, yaitu diklatbang bagi guru-guru. Sedangkan kegiatan pendidikan bagi tenaga fungsional lain, kepala sekolah, pelayanan bantu, dan laboran belum tersentuh, kecuali untuk haf-hal yang bersifat insidental dengan pola hubungan berbantuan.

Berangkat dari kecenderungan di atas, berarti bahwa masing-masing kelembagaan PTK memiliki kekuatan-kekuatan, kelemahan-kelemahan, peluang-peluang, dan ancaman-ancaman sendiri-sendiri. Keempat faktor lingkungan strategik itu dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu berkaitan dengan masalah-masalah internal (kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan) dan

masalah-masalah eksternal (ancaman-ancaman dan peluang-peluang), dimana hal itu dapat mempengaruhi bagaimana organisasi dapat bekerja secara efektif (Sallis, 1993: 113). Diagnosis yang saksama atasnya bukan sekedar memandangnya secara terpisah, melainkan melihatnya sebagai dimensi-dimensi yang saling terpaut (Thomson Jr & Strikland III, 1987: 98). Diskusi berikut ini dimaksudkan untuk menautkan kelemahan-kelemahan institusi dan upaya mereduksinya melalui pengoptimalan peluang-peluang yang harus dikembangkan. Hasil pembahasan ini selanjutnya dirangkum dalam empat strategi *SWOT/TOWS* dalam kerangka penge-lolaan PTK di tingkat wilayah, seperti termuat pada matrik 1 - 5. *Pertama*, perumusan strategi pengoptimalan kekuatan-kekuatan yang ada pada kelembagaan PTK untuk meningkatkan mutu kinerja berdasarkan pada peluang-peluang yang ada dan dapat dibangun. *Kedua*, perumusan strategi untuk meningkatkan mutu kinerja dan kemajuan kelembagaan PTK dengan cara mengatasi kelemahan-kelemahan yang ada. *Ketiga*, perumusan strategi pengoptimalan kekuatan-kekuatan kelembagaan PTK untuk menghindari ancaman-ancaman eksternal. *Keempat*, perumusan strategi untuk meminimalkan kelemahan kelembagaan PTK dan menghindari ancaman-ancaman eksternal yang dapat menyebabkan kemunduran kelembagaan PTK.

1. Kekuatan-kekuatan internal kelembagaan PTK

a. Di lingkungan LPTK, beberapa kekuatan utama yang nampaknya belum dioptimalkan utilitasnya. *Pertama*, jumlah tenaga akademik yang memadai menjadi kekuatan utama peningkatan mutu kinerja LPTK manakala dioptimalisasikan, baik atas prakarsa struktural, kelompok, individual, atau ketiganya. Optimalisasi tenaga akademik di LPTK terutama difokuskan pada pemungisian mereka untuk bekerja optimal dalam tim, harmonisasi hubungan antar sejawat, reformasi moral kerja, pelibatan mayoritas staf dalam tim perbaikan kinerja Institusi, antusiasme manajemen institusi, dan penerapan kaidah-kaidah manajemen mutu terpadu dalam pengelolaan kelembagaan LPTK. Hasil yang diharapkan adalah peningkatan mutu kinerja tugas-tugas formal tenaga akademik dalam bidang dikjar, litabmas, dan penunjang tridharma, dengan titik tekan pada aktualitas dimensi materianya. *Kedua*, ketersediaan laboratorium PMIPA, laboratorium

bahasa, perpustakaan fakultas, dan sumber daya fasilitas lain yang sesungguhnya sangat kondusif bagi peningkatan mutu proses dikjar di LPTK, utilitasnya masih bersifat parsial. Sedangkan pada LPTK swasta, disamping tersedia laboratorium dan perpustakaan, juga ada lembaga instalasi (SLTA ke bawah) tempat mahasiswa melakukan kegiatan PPL atau kegiatan akademik lain yang menuntut pengalaman lapangan. Khusus untuk mahasiswa program PGSD-D2 pada FKIP UNfB, ketersediaan asrama memungkinkan intensitas pembinaan mereka sebagai calon guru. Optimalisasi fasilitas ini memungkinkan penyiapan mahasiswa untuk menjadi tenaga kependidikan yang profesional, terutama berkaitan dengan pengembangan nilai-nilai akademik, sosial, personal, kultural, etik, dan kemampuan vokasional. *Ketiga*, sistem admisi atau penerimaan siswa yang aksesibel untuk memenuhi kebutuhan guru di daerah-daerah transmigrasi, "pinggiran", atau daerah-daerah terpencil. Praktik semacam ini sudah dilakukan melalui penerimaan mahasiswa jalur penelusuran. Pola ini sudah berjalan cukup lama, khususnya untuk jenjang PGSD-D2, dan ternyata calon guru yang direkrut melalui jalur ini, formasi pengangkatannya masih cukup terbuka dibandingkan dengan program "konvensional" yang dilembagakan untuk jenjang pendidikan yang sama, namun dalam kenyataan masih terbentur pada sistem formasi yang ditetapkan secara sentralistik. Sedangkan untuk jenjang S1 implikasi kebijakan itu bagi rekrutmen guru masih nisbi. *Keempat*, kemampuan LPTK melalaikan hubungan horizontal dan vertikal di dalam dan antar lembaga, merupakan kekuatan lain yang masih perlu diotimalkan. Hubungan horizontal di dalam lembaga merupakan hubungan antar fakultas atau jurusan dalam rangka memenuhi kebutuhan tenaga akademik bidang ilmu. Prakarsa ini diambil agar mata kuliah yang diajarkan pada pelbagai program studi di LPTK secara nisbi setara bobolnya dengan mata-mata kuliah sejenis yang diajarkan di lingkungan fakultas atau jurusan yang berbasis ilmu-ilmu murni. Hubungan horizontal antar lembaga atau antar sesama LPTK dilakukan secara selektif dan prosedural untuk memenuhi kebutuhan tenaga akademik yang diperlukan dalam kerangka pengelolaan program. Hubungan vertikal dalam lembaga merupakan hubungan antara LPTK sebagai bagan dari universitas dengan pihak universitas selaku pembina program. Hubungan ini bisa