

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pendidikan masih menghadapi sejumlah permasalahan dan tantangan yang perlu mendapat perhatian dalam kurun waktu lima tahun mendatang, khususnya yang terkait dengan permasalahan kebijakan pendidikan pengembangan profesi guru. Masalah pengembangan profesi guru merupakan masalah yang hampir merata terjadi di seluruh Indonesia, begitu pula terjadi di Kota Bandung dimana masalah guru merupakan isu yang terus menerus menjadi perhatian para pengambil kebijakan. Masalah tersebut dapat dilihat pada beberapa isu yang berkembang pada tataran nasional sebagai berikut.

Pertama, pada tataran nasional, kualitas mutu juga masih bermasalah. Menurut Sulistyono, mantan ketua PGRI bahwa pengembangan kompetensi dan kualitas kinerja tidak berjalan sesuai tujuan. Banyak guru yang telah lulus dari Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan justru malah menurun kompetensinya. Untuk itu, standar kompetensi perlu disiapkan, dijaga dan dibina. (Sulistiyono, 4 Masalah Utama Guru yang Tak Kunjung Selesai, Kompas.com, 26/11/2012). Saat ini, guru sudah tidak lagi menjadi *hidden curriculum* akibat kualitas penyiapan dan pendidikan guru yang memprihatinkan yang dimulai di tingkat dasar. Abah Rama, yang mendalami pemetaan talenta dalam artikelnya yang berjudul “Indonesia Alami Krisis, Pendidikan”, Kompas.com, 27/01/2013 menuliskan bahwa dari survei yang pernah dilakukan terhadap 1.400 guru di DKI Jakarta, hanya sekitar 25 persen yang bertalenta menjadi guru. Menurutnya ada masalah dalam passion guru sendiri dan menurutnya masalah ini perlu diperhatikan.

Kedua, analisis terhadap hasil UKG *online* dan *paper-pencil-test* memperlihatkan potret memprihatinkan kompetensi guru-guru secara nasional. Rata-rata nilai UKG (2012-2014) yaitu 46, 55 (Nomor: 9605/B/Kep/2015 Tentang Rencana Strategis Direktorat Jenderal Guru Dan

Tenaga Kependidikan Tahun 2015-2019). Sistem *online* dilaksanakan pada daerah yang terjangkau jaringan internet dan memiliki laboratorium komputer yang terhubung dalam jaringan intranet, sedang sistem *paper-pencil-test* dilaksanakan pada daerah yang tidak terjangkau jaringan internet dan tidak memiliki laboratorium komputer yang terhubung dalam jaringan intranet.

Data diatas menunjukkan bahwa terkait dengan masalah kompetensi dasar yang membentuk kinerja guru belum dikuasai secara optimal. Untuk memahami potret kualitas guru di Indonesia, Ratih Hurriyati (dalam "Kualitas Guru Kita", Pikiran Rakyat, 4 Mei, 2016) mengemukakan beberapa fakta sebagai berikut. (1) kemampuan rata-rata calon guru berdasarkan kemampuan menjawab soal uji kompetensi ketika melakukan test calon guru ternyata masih di bawah 50%, yaitu hanya 44%. Kemampuan terendah ada pada kompetensi fisika dan matematika yang hanya mencapai 33% dan 46%. Kemampuan tertinggi adalah kompetensi bahasa Inggris yang hanya mencapai 58%. Fakta ini memperlihatkan betapa rendahnya kompetensi para calon guru di Indonesia; (2) Kemampuan rata-rata pedagogik berdasarkan data uji kompetensi guru tahun 2015 adalah 56.69%.

Demikian pula yang terjadi di Kota Bandung, masalah guru juga merupakan isu yang terus menerus menjadi perhatian pengambil kebijakan. Koalisi Pendidikan Kota Bandung dalam "Rapor Merah untuk Pendidikan di Kota Bandung", Kompas.com, 27/12/2011, mengemukakan terdapat enam indikator yang menjadi masalah, yakni layanan pendidikan tanpa diskriminasi, ketersediaan dana untuk program wajib belajar, ketersediaan tenaga pendidik yang bermutu, pembinaan tenaga pendidik untuk sekolah dan di luar sekolah, sarana dan prasarana pendidikan, serta pengawasan penyelenggaraan pendidikan.

Kondisi di atas merupakan gambaran bahwa peningkatan kualitas kinerja guru masih belum sesuai dengan yang diharapkan. Dalam melaksanakan tugasnya guru masih terikat rutinitas dengan kewajiban tatap muka, mulai dari perencanaan pembelajaran, pelaksanaan pembelajaran, melaksanakan evaluasi dan membimbing peserta didik, masih jarang guru yang memiliki kesadaran untuk memperbaiki kualitas kinerjanya. Oleh karena itu perlu adanya peningkatan kapasitas manajemen kenaikan pangkat bagi guru yang pada gilirannya diharapkan akan memotivasi guru untuk meningkatkan kualitas kinerjanya melalui pengembangan diri, penulisan karya tulis ilmiah dan karya inovasi. Ketiga hal tersebut perlu dilakukan guru sesuai dengan program pengembangan keprofesian berkelanjutan sebagaimana diatur dalam Permenpan RB No 16 Tahun 2009, yang pelaksanaannya belum menunjukkan hal yang menggembirakan, hal menjadi salah satu penyebab banyak guru yang terkendala kenaikan pangkatnya. Salah satu kendala yang masih dirasa sulit oleh guru adalah menulis karya tulis ilmiah dan karya inovasi guru yang menjadi salah satu prasyarat kenaikan pangkat, khususnya dari golongan IV a ke golongan IV b dan seterusnya. Di Kota Bandung, berdasarkan data yang dikumpulkan penulis dari Bidang Kepegawaian Kota Bandung tahun 2018, presentase guru SMP berdasarkan golongan menunjukkan bahwa persentase pangkat golongan IV adalah tertinggi yaitu 73,84%, sedangkan Golongan III 28,08%, Golongan II 0,71% dan golongan I 0,38%. Sedangkan berada di Golongan IV A masih diangka 88,98%.

Untuk itu pengembangan keprofesian berkelanjutan dianggap menjadi salah satu strategi yang tepat mengingat PKB sebagaimana dijelaskan dalam Buku 1 Pengembangan dan Pembinaan Guru (2012) secara umum bertujuan untuk meningkatkan kualitas layanan pendidikan di sekolah/madrasah dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan. Sedangkan secara khusus tujuan pengembangan keprofesian berkelanjutan adalah sebagai berikut;

1. Meningkatkan kompetensi guru untuk mencapai standar kompetensi yang ditetapkan dalam peraturan perundangan yang berlaku.
2. Memutakhirkan kompetensi guru untuk memenuhi kebutuhan guru dalam perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni untuk memfasilitasi proses pembelajaran peserta didik.
3. Meningkatkan komitmen guru dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai tenaga profesional.
4. Menumbuhkan rasa cinta dan bangga sebagai penyandang profesi guru.
5. Meningkatkan citra, harkat, dan martabat profesi guru di masyarakat.
6. Menunjang pengembangan karir guru

Adapun yang menjadi latar belakang lemahnya kompetensi guru dalam menulis karya tulis ilmiah ini sesungguhnya bukan pada kemampuan menulisnya, akan tetapi kurangnya wawasan dan intensitas dari kebermanfaatannya menulis karya tulis ilmiah ini membuat para guru menjadi tidak termotivasi untuk menulis karya tulis ilmiah ini. Beberapa hambatan yang ditenggarai menjadi kendala guru dalam menulis karya tulis ilmiah maupun karya inovasi adalah *pertama* dan paling dominan dirasakan oleh guru menurut pernyataan para kepala sekolah adalah diantaranya keterbatasan waktu, hal ini disebabkan tuntutan administrasi pembelajaran dan beban mengajar yang padat, *kedua* rendahnya motivasi yang ditenggarai karena faktor usia dan belum adanya pihak yang memberikan pelatihan berkaitan dengan penulisan karya tulis ilmiah, *ketiga* keterbatasan pengetahuan dan pemahaman guru tentang kompetensi profesional, yang mengakibatkan sebagian besar guru memiliki salah persepsi bahwa menulis merupakan hal sulit untuk dilakukan, paradigma tersebut juga memunculkan keengganan guru dalam menulis karya tulis ilmiah karena merasa hal tersebut tidak berguna dan *keempat* keterbatasan kemampuan guru untuk mengembangkan ide dalam penulisan karya tulis ilmiah

Isu tersebut pada akhirnya bermuara pada masalah kualitas guru. Salah satu solusi yang telah dilaksanakan pada satuan pendidikan adalah pengembangan keprofesian berkelanjutan (PKB) sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Menteri Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 16 Tahun 2009 yang diperbaharui menjadi Permenpan RB No 13 Tahun 2019. Pengembangan Keprofesian Berkelanjutan (PKB) merupakan cara strategis mengembangkan profesi guru dalam jabatan fungsionalnya. Melalui PKB, guru dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilannya dan akan memberikan kontribusi secara langsung pada peningkatan kualitas pembelajaran sekaligus membantu pengembangan karirnya, salah satunya adalah kenaikan pangkat guru sebagai tenaga profesional. Disinilah esensi pembinaan dan pengembangan profesional guru, yang dilakukan melalui system pembinaan dan pengembangan keprofesian berkelanjutan. Pembinaan dan pengembangan keprofesian tersebut meliputi pembinaan profesi yang meliputi pembinaan kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional dan pembinaan dan pengembangan karir yang meliputi penugasan, kenaikan pangkat dan promosi. Dengan demikian, melalui PKB guru akan memperoleh penghargaan dan kesejahteraan bukan hanya bersifat material tetapi penghargaan kenaikan pangkat yang merupakan bagian dari pengembangan karir, hingga pangkat tertinggi yaitu IV/e.

Kebijakan PKB ini merupakan kebijakan yang banyak dipakai diberbagai negara yang dikenal dengan *Continous Professional Development* (CPD). Di Indonesia PKB adalah bentuk aktualisasi tugas guru sebagai tenaga profesional setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang Undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan dan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya yang diperbaharui menjadi Permenpan RB No.13 Tahun 2019. Regulasi ini

diharapkan dapat memfasilitasi guru untuk selalu mengembangkan keprofesiannya secara berkelanjutan dan dapat meningkatkan kompetensi pedagogik, profesional, sosial dan kepribadian untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan masa depan yang berkaitan dengan profesinya sebagai guru.

Dalam prakteknya dilapangan penulis menemukan bahwa kebijakan PKB belum dapat dilaksanakan sepenuhnya, ada berbagai faktor yang menjadi kendala diantaranya adalah bahwa pembinaan dan pengembangan keprofesian berkelanjutan di satuan pendidikan belum digarap dengan serius karena kurangnya komitmen baik guru, kepala sekolah dan pengawas dalam melaksanakan PKB sebagai kegiatan prioritas di sekolah yang pada akhirnya dapat meningkatkan mutu pembelajaran secara merata. Disisi lain guru terlalu disibukkan dengan upaya pencapaian kurikulum baik perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembelajaran sehingga seolah tidak memiliki waktu luang untuk melaksanakan pembinaan dan pengembangan diri melalui program PKB. Faktor lain adalah karena banyak guru belum menempatkan pendidikan dan latihan sebagai bagian penting dan belum dirasakan sebagai suatu kebutuhan dan tuntutan dari pengembangan diri sebagai bagian prioritas karena kegiatan tersebut belum dapat dibiayai seluruhnya oleh RKAS (Rencana Kegiatan dan Anggaran Belanja Sekolah), artinya guru harus membiayai sendiri kegiatan tersebut tanpa bergantung pada RKAS sekolah. Hal ini yang dirasakan memberatkan oleh guru, padahal dari sisi aturan yang diamanatkan oleh Perwal Kota Bandung bahwa guru wajib membelanjakan 10% dari tunjangan professional yang diterimanya untuk belanja professional, salah satunya adalah mengikuti kegiatan pendidikan dan pelatihan, membuat karya tulis ilmiah atau membuat karya inovas sebagai bentuk pengembangan dirinya. Adapun kegiatan pendidikan dan latihan yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kota Bandung belum dapat memenuhi target yang diharapkan.

Kendala lain bahwa disekolah masih jarang sekolah yang memiliki manajemen PAK (Penghitungan Angka Kredit) yang akan membantu guru untuk merencanakan kenaikan pangkatnya. Penghitungan angka kredit

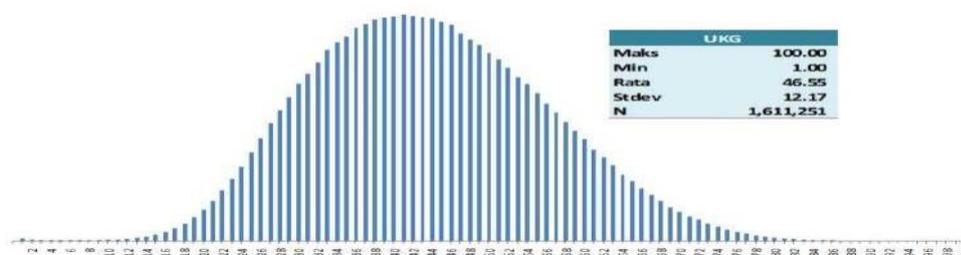
pada prinsipnya harus dilakukan oleh guru yang bersangkutan bersama sama dengan Tim Penilai Angka Kredit tetapi prakteknya dilapangan masih dilaksanakan secara optimal.

Kondisi diatas hampir senada ditemui dalam hasil penelitian yang dilakukan oleh Endang Wuryandini dalam Jurnal Manajemen Pendidikan, Vol. 9, No. 2, Juli 2014: 108-119 bahwa permasalahan yang dihadapi Guru SMK Bidang Keahlian Bisnis dan Manajemen Pasca sertifikasi Di Kota Semarang dalam pelaksanaan kegiatan PKB antara lain dikemukakan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kota Semarang, Ketua MGMP, Kepala Sekolah dan Guru bahwa: 1) Guru memiliki karakteristik yang berbeda (individu dan lingkungan), 2) Belum sepenuhnya kegiatan sosialisasi/ diklat/workshop tentang pengembangan diri, publikasi ilmiah dan karya inovatif yang diselenggarakan dan dibiayai oleh pemerintah dapat diikuti oleh semua guru. 3) Diklat/workshop tentang PKB di Kota Semarang dilaksanakan sesuai anggaran yang tersedia, 4) penugasan guru sering tidak berkelanjutan sehingga guru memperoleh pemahaman secara parsial. 5) Kurangnya kesiapan dan komitmen guru dalam mengikuti kegiatan PKB, 6) Guru membandingkan konsekuensi finansial kegiatan PKB dengan sertifikasi guru dalam jabatan, sehingga berdampak pada kurangnya motivasi melaksanakan kegiatan PKB, 7) metode pelatihan dan workshop dinilai masih kurang tepat.

Berdasarkan temuan tersebut diatas maka diperlukan upaya meningkatkan motivasi, kesediaan dan komitmen Guru dalam melaksanakan kegiatan PKB baik secara internal dan eksternal. Faktor internal guru berupa kesadaran untuk meningkatkan kompetensi sesuai tugas dan tanggung jawab dan kesediaan mengalokasikan anggaran untuk pengembangan profesi. Faktor eksternal dapat dilakukan dengan meningkatkan anggaran pengembangan profesi guru di sekolah dengan menggandeng peran serta Komite Sekolah, kerjasama dengan Dinas Pendidikan dan dengan lembaga lain seperti Perguruan Tinggi, organisasi profesi seperti PGRI, LPTK dan

organisasi lain yang peduli terhadap pendidikan dalam melaksanakan pelatihan dan pendampingan.

Begitu pentingnya guru dalam peningkatan mutu pembelajaran dinyatakan dalam beberapa regulasi yang mendasari setiap kebijakan peningkatan mutu yang seharusnya berdampak terhadap peningkatan kualitas pendidikan di sekolah. Regulasi itu sebagai dasar untuk melaksanakan berbagai kegiatan pendidikan di satuan pendidikan. Namun perlu disadari bahwa keberhasilan dalam mencapai tujuan pendidikan, kuncinya tetap ada di sekolah sebagai satuan pendidikan. Selengkap apapun ketentuan pemerintah untuk mengembangkan pendidikan, tanpa adanya pelaksanaan program-program pendidikan di tingkat sekolah maka kebijakan-kebijakan tersebut akan menjadi kurang memberi kontribusi bagi peningkatan mutu pendidikan. Kebijakan PKB pada tataran mikro pada pelaksanaannya masih menghadapi masalah. *Pertama*, bahwa kinerja guru, ditinjau dari Sebaran Nilai UKA-UKG 2012—2014 menunjukkan rata-rata sebesar 46,55. Sebaran hasil UKA-UKG tersebut dikemukakan pada gambar berikut :



Gambar 1.1
Sebaran Nilai UKA-UKG 2012—2014
Sumber: Rencana Strategis Direktorat Jenderal Guru Dan Tenaga Kependidikan Tahun 2015-2019

Kedua, bahwa 800 ribu orang guru masih berada di golongan IVa (Ketua PGRI, pada Kongres ke 21 Persatuan Guru Republik Indonesia pada 1-5 Juli 2013 , <https://www.jpnn.com/news> tanggal 30 Juni 2013). Hal ini

mengindikasikan bahwa PKB sebagai strategi untuk peningkatan kenaikan pangkat guru masih mengalami berbagai permasalahan.

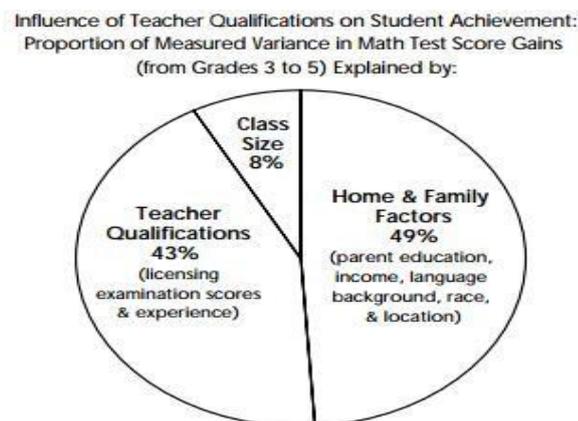
Ketiga, bahwa kemampuan guru dalam bidang penelitian dapat ditingkatkan melalui pelatihan penelitian tindakan kelas pada satuan pendidikan membutuhkan dukungan dari berbagai stakeholders dapat memudahkan guru dalam melakukan PTK yang baik (Supriyanto, 2017).

Harapannya PKB mempunyai konsekuensi logis (implikasi) terhadap manajemen karir guru baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi peningkatan kenaikan pangkat guru. Manajemen karier tersebut menurut Greenhaus, Callanan, & Kaplan, (1995) bahwa sekurang kurangnya terdiri dari (1) eksplorasi karir; (2) penetapan tujuan; (3) dan strategi implementasi tujuan. Hal ini juga dapat diterapkan dalam proses kenaikan pangkat. Eksplorasi karir merupakan kegiatan guru mengumpulkan informasi tentang diri guru sendiri dan mempelajari lebih lanjut tentang pilihan karirnya, kegiatan ini dapat dilakukan melalui evaluasi diri. Dengan basis informasi ini, guru diharapkan dapat menetapkan tujuan karir yang realistis yang konsisten dengan nilai dan aspirasi pribadi dan dengan kondisi lingkungan. Sedangkan strategi karir adalah upaya strategis guru mencapai tujuan karirnya. Karena dalam penelitian ini, guru sebagai PNS (Pegawai Negeri Sipil) maka manajemen kariernya, khususnya berkaitan dengan kenaikan pangkat guru, akan diwarnai oleh implementasi kebijakan PKB.

Berdasarkan kesenjangan antara masalah dengan harapan sebagaimana dijelaskan diatas, maka implementasi PKB dan implikasinya terhadap manajemen karir guru, khususnya berkaitan dengan kenaikan pangkat guru menjadi penting dianalisis mengacu pada beberapa alasan yaitu PKB berkaitan dengan upaya peningkatan kinerja guru dan berkaitan dengan peningkatan kenaikan pangkat guru melalui perolehan angka kredit jabatan fungsional yang menjadi salah satu syarat wajib untuk kenaikan golongan/pangkat ruang yang dijelaskan sebagai berikut.

Pertama, pentingnya analisis terhadap peningkatan karir, khususnya berkaitan dengan kenaikan pangkat dalam pertautan implementasi kebijakan PKB. Pertautan tersebut terletak pada kinerja guru, seperti dikatakan Lefstein & Perath, (2014, hlm. 33) bahwa “*Teachers are the end-point of educational reform—the last to hear, the last to know, the last to speak. They are mainly the objects of reform, not its participants*”.

Disisi lain kinerja guru begitu penting sehingga banyak hasil riset yang menunjukkan pengaruh kualifikasi guru terhadap prestasi belajar siswa, walaupun bukan satu-satunya yang berpengaruh, diantaranya kualifikasi guru sebanyak 43%, kelas 8% faktor keluarga 49% sebagaimana dikemukakan dalam gambar berikut.



Gambar 1.2

Pengaruh Kualifikasi Guru terhadap Prestasi Siswa

Developed from data presented in Ronald F. Ferguson, *Paying for Public Education: New Evidence of How and Why Money Matters*, Harvard Journal on Legislation, 28 (Summer 1991): 465–98.

Data hasil UKG tersebut merupakan hasil pengukuran dari kinerja guru yang mempunyai basis kompetensi profesional dan pedagogik. Kompetensi profesional dan pedagogik tersebut dikembangkan melalui kegiatan PKB yang dimulai dari analisis kebutuhan peningkatan kompetensi guru dengan cara menilai kinerja guru melalui instrumen PKG (Penilaian Kinerja Guru). Hasil PKG tersebut dijadikan dasar bagi guru menetapkan strategi

pengembangannya melalui PKB baik melalui pengembangan diri, publikas ilmiah dan karya inovatif.

Kedua, bagi guru kegiatan pengembangan keprofesian berkelanjutan (PKB) dipandang perlu karena terkait angka kredit yang menjadi salah satu syarat wajib untuk kenaikan golongan/pangkat ruang. Bahkan sekarang lebih mendesak lagi dengan keluarnya Permen PAN RB No. 16 tahun 2009. Dengan syarat wajib ini memang diharapkan adanya penghargaan secara lebih adil dan lebih profesional terhadap pangkat guru yang merupakan pengakuan profesi dan kemudian akan meningkatkan tingkat kesejahteraannya. Pangkat dan atau jabatan guru merupakan pengakuan terhadap pengetahuan, keterampilan dan sikap yang mencerminkan kemampuan dalam mengelola karir. Kenaikan pangkat dan jabatan fungsional guru sebagai bagian dari pengembangan karir merupakan gabungan dari angka kredit unsur utama dan penunjang ditetapkan sesuai dengan Permen Pan RB Nomor 16 Tahun 2009. Tugas-tugas guru yang dapat dinilai dengan angka kredit untuk keperluan kenaikan pangkat dan/atau jabatan fungsional guru mencakup unsur utama dan unsur penunjang. Kenaikan pangkat dan jabatan fungsional tersebut diperoleh melalui PKB.

Oleh sebab itu, PKB hendaknya merupakan upaya untuk meningkatkan profesi guru yang hasilnya terlihat dari kenaikan pangkat dan jabatan fungsional guru dan berdampak terhadap peningkatan kinerjanya. Secara yuridis, Kenaikan pangkat dan jabatan fungsional guru merupakan hasil dari PKB. Karena kegiatan pengembangan keprofesian berkelanjutan (PKB) dikembangkan atas dasar profil kinerja guru sebagai perwujudan hasil penilaian kinerja guru dan didukung dengan hasil evaluasi diri. Apabila hasil penilaian kinerja guru masih berada di bawah standar kompetensi yang dipersyaratkan dalam penilaian kinerja guru, maka guru diwajibkan untuk mengikuti program pengembangan berkelanjutan yang diorientasikan sebagai pembinaan dalam pencapaian standar kompetensi guru. Sementara itu, guru yang hasil penilaian kinerjanya telah mencapai standar kompetensi

yang dipersyaratkan dalam penilaian kinerja guru, kegiatan pengembangan keprofesian berkelanjutan diarahkan kepada pengembangan kompetensi untuk memenuhi layanan pembelajaran berkualitas dan peningkatan karir guru.

Disamping itu, dalam konteks implementasi kebijakan PKB pada tataran Kota Bandung, diperlukan kebijakan daerah yang menguatkan implementasi kebijakan tersebut. Kebijakan tersebut hendaknya memicu efektivitas pelaksanaan PKB pada tingkat sekolah sebagai satuan pendidikan. Misalnya, terdapat koordinator pengembangan keprofesian berkelanjutan di tingkat Kabupaten/Kota yang bertugas melakukan pembinaan terhadap pendidik dan tenaga kependidikan atau petugas yang diberi kewenangan oleh Kepala Dinas Pendidikan untuk: (a) mencari data tentang kebutuhan yang dialami oleh sekolah dan guru sendiri untuk kegiatan pengembangan keprofesian berkelanjutan di daerahnya; (b) memetakan dan memprioritaskan kebutuhan tersebut; (c) mencari peluang untuk pemenuhan kebutuhan tersebut; (d) mengevaluasi keberhasilan program kegiatan pengembangan keprofesian berkelanjutan; dan (e) berkomunikasi dengan berbagai pemangku kepentingan (Pembinaan dan Pengembangan Profesi Guru, Buku 1, 2012). Efektivitas itu pada umumnya mengacu pada implikasi kebijakan PKB terhadap manajemen pangkat guru di satuan pendidikan.

Harapan dari implementasi kebijakan tersebut akan berdampak terhadap pengembangan keprofesian guru sepanjang hayat selama menjadi guru. Guru mempunyai tugas, fungsi, dan peran penting dalam mencerdaskan kehidupan bangsa. Agar guru dapat melaksanakan tugas secara profesional, maka guru wajib untuk selalu meningkatkan kemampuan profesionalnya secara berkelanjutan sesuai dengan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal tersebut ditegaskan dalam Permenpan dan RB Nomor 16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya, yang menyatakan bahwa PKB adalah pengembangan kompetensi Guru yang

dilaksanakan sesuai kebutuhan, bertahap, berkelanjutan untuk meningkatkan profesionalitasnya. PKB ini diarahkan untuk dapat memperkecil jarak antara pengetahuan, keterampilan, kompetensi sosial dan kepribadian yang dimiliki guru sekarang dengan apa yang menjadi tuntutan ke depan berkaitan dengan profesinya. Cakupan program PKB meliputi: (a) pengembangan diri; (b) publikasi ilmiah; dan (c) karya inovatif. Model ini sesuai dengan harapan World Bank 2007 (dalam Aleandri & Refrigeri, 2014, hlm. 542) yang mengatakan bahwa model pendidikan dan pelatihan seharusnya merupakan perspektif berkelanjutan (*a model of lifelong learning*) karena guru memiliki tugas untuk mendidik siswa di semua tingkatan dan usia. Dalam konteks yang sama PKB diartikan sama dengan CPD (*Continuing/Continual professional development*). Dalam hal ini Awases (2015, hlm. 21) mengemukakan bahwa *Continuing/Continual professional development* (CPD) terintegrasi dengan baik dalam kebijakan pengembangan guru, berbasis sekolah, terfokus pada praktek, dan terintegrasi dengan pekerjaan sehari-hari guru di dalam kelas dan terkait dengan sistem reformasi peningkatan kualitas pendidikan.

Berdasarkan permasalahan yang muncul akibat adanya kesenjangan antara harapan dan kenyataan implementasi kebijakan PKB dan peningkatan kenaikan pangkat guru maka perlu dilakukan penyempurnaan implementasi Permenpan dan RB Nomor 16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya di tingkat kota/kabupaten. Harapannya adalah: (a) guru berlomba berprestasi karena prestasi dihargai dengan angka kredit untuk kenaikan pangkat/jabatannya; (b) meningkatkan profesionalisme guru karena guru terus didorong berprestasi yang pada gilirannya dapat meningkatkan kualitas pendidikan; (c) meningkatkan harkat dan kesejahteraan guru (Pembinaan dan Pengembangan Profesi Guru, Buku 1, 2012). Harapan dari kebijakan tersebut sekurang-kurangnya munculnya keterlibatan aktif dan proaktif dari para guru dalam implementasi PKB yang dapat dilaksanakan secara terus menerus, untuk meningkatkan prestasi dan kesejahteraannya. Sehingga isu

mengenai “tidak ada perbedaan kinerja mengajar antara guru bersertifikasi profesional dengan yang tidak terhadap peningkatan prestasi belajar siswa” seperti yang dilaporkan oleh Bank Dunia dapat dipecahkan melalui implementasi kebijakan PKB (Maret 2013: Spending more or spending better: Improving educational financing in Indonesia).

Berdasarkan uraian di atas maka fokus studi ini adalah analisis implementasi kebijakan yaitu analisis penerapan PKB, kesenjangan antara perencanaan dan implementasi kebijakan, dan faktor penghambat serta penunjang implementasi. Sedangkan analisis implikasi kebijakan difokuskan pada Manajemen karier, khususnya berkaitan dengan kenaikan pangkat guru mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

B. Identifikasi dan Rumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Dinas pendidikan kabupaten/kota dan satuan pendidikan membutuhkan kejelasan arah dan tujuan berupa kebijakan peningkatan mutu guru yang menjadi acuan dalam mengoperasionalkan pelaksanaan peningkatan mutu di sekolah. Ketidakjelasan arah dan tujuan tersebut dapat menyebabkan perbedaan cara pandang sekolah dalam mengimplementasikan upaya peningkatan mutu. Karena itu dibutuhkan upaya optimal dalam mengimplementasikan kebijakan pengembangan keprofesian berkelanjutan.

Di Kota Bandung, masalah guru merupakan isu yang secara terus menerus menjadi perhatian pengambil kebijakan. Koalisi Pendidikan Kota Bandung mengemukakan terdapat enam indikator yang menjadi masalah, yakni layanan pendidikan tanpa diskriminasi, ketersediaan dana untuk program wajib belajar, ketersediaan tenaga pendidik yang bermutu, pembinaan tenaga pendidik untuk sekolah dan di luar sekolah, sarana dan prasarana pendidikan, serta pengawasan penyelenggaraan

pendidikan (Koalisi Pendidikan Kota Bandung, “Rapor Merah untuk Pendidikan di Kota Bandung”, Kompas.com, 27/12/2011

Kondisi di atas menuntut perlunya peningkatan kapasitas manajemen karir, khususnya kenaikan pangkat guru bagi guru yang pada gilirannya diharapkan akan memotivasi guru untuk melakukan pengembangandiri dan melakukan berbagai inovasi untuk meningkatkan kinerjanya. Pengembangan diri, penulisan karya tulis ilmiah dan karya inovasi adalah tiga hal yang perlu dilakukan guru sesuai dengan program pengembangan keprofesian berkelanjutan sebagaimana diatur dalam PermenPan RB No 16 Tahun 2009, namun demikian kegiatan diatas pelaksanaannya belum menunjukkan hal yang menggembirakan, hal ini banyak menyebabkan banyak guru yang terkendala jenjang kariernya. Salah satu kendala yang masih dirasa sulit oleh guru adalah menulis karya tulis ilmiah dan karya inovasi guru yang menjadi salah satu prasyarat kenaikan jenjang karier, khususnya dari golongan IV a ke golongan IV b dan seterusnya.

Adapun yang menjadi latar belakang lemahnya kompetensi guru dalam menulis karya tulis ilmiah ini sesungguhnya bukan pada kemampuan menulisnya, akan tetapi kurangnya wawasan dan intensitas dari kebermanfaatan menulis karya tulis ilmiah membuat para guru menjadi tidak termotivasi untuk menulis karya tulis ilmiah ini. Beberapa hambatan yang ditenggarai menjadi kendala guru dalam menulis karya tulis ilmiah maupun karya inovasi adalah diantaranya:

- a. Keterbatasan waktu, hal ini disebabkan tuntutan administrasi pembelajaran dan beban mengajar yang padat,
- b. Rendahnya motivasi yang ditenggarai karena faktor usia, kemampuan menguasai IT dan belum adanya pihak yang memberikan pelatihan berkaitan dengan penulisan karya tulis ilmiah,
- c. Keterbatasan pengetahuan dan pemahaman guru tentang kompetensi profesional, yang mengakibatkan sebagian besar guru memiliki

salah persepsi bahwa menulis merupakan hal sulit untuk dilakukan, paradigma tersebut juga memunculkan keengganan guru dalam menulis karya tulis ilmiah karena merasa hal tersebut tidak berguna

d. Keterbatasan kemampuan guru untuk mengembangkan ide dalam penulisan karya tulis ilmiah

Model kebijakan PKB merupakan acuan dalam perumusan, pelaksanaan dan evaluasi serta monitoring pengembangan keprofesian berkelanjutan yang bertujuan untuk peningkatan mutu secara berkesinambungan pada tingkat sekolah dengan melibatkan partisipasi guru dalam implementasi kebijakan. Hal ini dapat terlihat dari pola Manajemen karir, khususnya kenaikan pangkat guru yang dikembangkan oleh satuan pendidikan.

Keempat faktor di atas menjadi dasar bagi peneliti untuk melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan pengembangan keprofesian berkelanjutan dan implikasinya terhadap manajemen kepangkatan guru sekolah menengah pertama di Kota Bandung yang diduga belum ada sentuhan kebijakan yang baik dan terstruktur antara guru, kepala sekolah pengawas dan belum masuk dalam program RKAS.

Penelitian ini tidak melakukan analisis terhadap formulasi kebijakan, karena produk dari hasil formulasi adalah seperangkat keputusan pemerintah mengenai upaya peningkatan mutu guru yang mengikat semua pihak dan berdampak terhadap mutu pembelajaran di sekolah. Formulasi kebijakan itu sudah ada, yaitu kebijakan PKB, namun dalam konteks perumusan implementasi kebijakan pengembangan keprofesian berkelanjutan, pemerintah kota/kabupaten dan satuan pendidikan membutuhkan konsistensi dalam pelaksanaannya. Dengan demikian fokus studi ini yaitu analisis kesenjangan antara kebijakan PKB dengan implementasi kebijakan serta implikasi terhadap manajemen karir guru yang ditekankan pada manajemen kenaikan pangkat guru.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah implementasi kebijakan pengembangan keprofesian berkelanjutan di kota Bandung ?
 - 1) Bagaimana perencanaan implementasi kebijakan PKB ?
 - a) Regulasi apa yang menguatkan implementasi kebijakan PKB ?
 - b) Bagaimana dokumen perencanaan implementasi kebijakan PKB?
 - c) Siapa saja pemangku kepentingan yang terlibat dalam penentuan proses penyusunan perencanaan implementasi kebijakan PKB ?
 - d) Masalah apa yang teridentifikasi dalam perencanaan implementasi kebijakan PKB?
 - 2) Bagaimana pelaksanaan implementasi kebijakan PKB ?
 - a) Jenis Kegiatan PKB
 - b) Perangkat organisasi PKB
 - c) Masalah apa yang teridentifikasi dalam pelaksanaan PKB?
 - 3) Bagaimana evaluasi implementasi kebijakan PKB
- b. Bagaimana implikasi dari implementasi kebijakan pengembangan keprofesian berkelanjutan terhadap Manajemen kenaikan pangkat guru di Kota Bandung ?
 - 1) Implikasi dari implementasi kebijakan PKB terhadap perencanaan kenaikan pangkat guru dalam PKB ?
 - 2) Implikasi dari implementasi kebijakan PKB terhadap pelaksanaan kenaikan pangkat guru dalam PKB ?
 - 3) Implikasi dari implementasi kebijakan PKB terhadap evaluasi kenaikan pangkat guru dalam PKB ?
- c. Bagaimana model hipotetik Manajemen kenaikan pangkat guru sebagai implikasi dari implementasi kebijakan PKB di Kota Bandung ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini terdiri dari tujuan umum dan khusus, sebagai berikut.

1. Tujuan Umum

Tujuan umum penelitian ini adalah

- a. Memperoleh gambaran implementasi kebijakan pengembangan keprofesian berkelanjutan di kota Bandung
- b. Memperoleh gambaran implikasi pengembangan keprofesian berkelanjutan terhadap Manajemen kenaikan pangkat guru di kota Bandung
- c. Merumuskan model hipotetik Manajemen kenaikan pangkat guru sebagai implikasi dari kebijakan pengembangan keprofesian berkelanjutan di Kota Bandung

2. Tujuan Khusus

Tujuan khusus penelitian adalah

- a. Memperoleh gambaran implementasi kebijakan PKB dari sisi perencanaan meliputi: (a) regulasi yang menguatkan PKB, (b) dokumen perencanaan PKB, (c) pemangku kepentingan yang terlibat dalam perencanaan PKB, (d) masalah yang teridentifikasi pada perencanaan PKB. Dari sisi pelaksanaan meliputi: (a) kebutuhan guru terhadap PKB, dan (b) masalah dalam pelaksanaan PKB. Sedangkan dari sisi evaluasi pelaksanaan PKB meliputi proses evaluasi pelaksanaan PKB.
- b. Memperoleh gambaran implikasi implementasi kebijakan PKB yang meliputi (a) implikasi mplikasi terhadap perencanaan kenaikan pangkat guru guru; (b) implikasi perencanaan PKB terhadap kenaikan pangkat guru; (c) implikasi terhadap pelaksanaan PKB; (d) implikasi terhadap Evaluasi PKB, dan (e) penyebab Faktor penghambat pelaksanaan PKB

- c. Merumuskan model hipotetik Manajemen kenaikan pangkat guru sebagai implikasi dari kebijakan pengembangan keprofesian berkelanjutan di Kota Bandung.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pihak-pihak sebagai berikut:

1. Secara Praktis :

- a. Bagi penentu kebijakan di lingkungan pendidikan, khususnya kepala sekolah, sebagai masukan dalam Manajemen kenaikan pangkat guru di satuan pendidikan
- b. Bagi setiap guru sebagai masukan dan evaluasi dalam melaksanakan tugas untuk peningkatan kualitas pembelajaran dan peningkatan kepangkatan

Secara Teoritis :

- a. Bagi peneliti, agar bermanfaat dalam menumbuh kembangkan khasanah pengetahuan di lembaga sekolah.
- b. Bagi peneliti lain, apabila metodologi dan hasil penelitian ini dipandang baik dan relevan, dapat dijadikan referensi dalam meneliti kasus-kasus sejenis
- c. Bagi pengembang kebijakan, hasil penelitian ini dapat dipertimbangkan untuk dapat diaplikasikan dalam kebijakan atau regulasi berkaitan dengan kenaikan profesionalisme pendidik