

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Era sekarang dan mendatang disebut *the age of complexity and chaos*, yang bercirikan usangnya teori-teori lama dan cara berpikir linier-konvensional dalam menghampiri persoalan. Hal itu menuntut cara pendekatan, teori, dan perspektif baru, karena realitas persoalan yang dihadapi pun berbeda daripada masa-masa sebelumnya.

Sementara itu, persoalan mendasar mutu pendidikan dari sudut pandang *output*, dikategorisasi oleh Zamroni (2000) ke dalam tiga bentuk kesenjangan: akademik, okupasional, dan kultural. Kesenjangan akademik adalah ketiadaan kaitan antara ilmu yang dipelajari di sekolah dengan kehidupan masyarakat sehari-hari.

Kesenjangan okupasional, ketidakgayutan antara dunia pendidikan dengan dunia kerja, meskipun hal ini bukan hanya disebabkan oleh dunia pendidikan semata. Kesenjangan kultural,

ketidakmampuan peserta didik memahami persoalan yang sedang dan akan dihadapi bangsanya di masa depan.

Mutu pendidikan di Indonesia, menurut survei *Political and Economic Risk Consultant* (PERC) sebagaimana dikutip oleh Rosyada (2004), berada pada urutan ke-12 dari 12 negara di Asia. Rendahnya mutu pendidikan tersebut dapat pula dilihat dari data UNESCO (2004) mengenai peringkat Indeks Pengembangan Manusia. Di antara 174 negara di dunia, Indonesia menempati peringkat ke-102 pada tahun 1996, ke-99 tahun 1997, ke-105 tahun 1998, dan ke-109 tahun 1999.

Hasil studi *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) di Asia Timur yang dilaporkan oleh Bank Dunia (1992), menunjukkan bahwa keterampilan membaca siswa kelas IV SD berada pada peringkat terendah. Anak-anak Indonesia hanya mampu menguasai 30% dari materi bacaan, dan mereka mengalami kesulitan menjawab soal-soal berbentuk uraian yang memerlukan penalaran.

Kekhawatiran akan penurunan mutu pendidikan di SD terus berlangsung tanpa ada jawaban yang jelas dan secara konseptual dapat dibenarkan (Suryadi, 1993). Padahal SD berperan menjabarkan misi pendidikan nasional sebagaimana yang tertuang dalam UU Sisdiknas, yaitu: (1) mencerdaskan kehidupan bangsa; (2) mempersiapkan lulusan yang memiliki kemampuan membaca, menulis, menghitung; dan (3) mempersiapkan peserta didik untuk mengikuti pendidikan lanjutan.

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, 2000).

Tuntutan kualifikasi hasil didik pun berubah sehingga pendidikan harus mengembangkan kemampuan anak didik: (1) menghampiri permasalahan secara global berpendekatan multidisiplin; (2) menyeleksi arus informasi untuk dipergunakan dalam kehidupan sehari-hari; (3) menghubungkan peristiwa yang satu dengan yang lain secara kreatif; dan (d) mengembangkan sikap mandiri.

Implikasi jangka pendeknya, sekolah harus berkemampuan:

(1) menciptakan rasa aman anak didik, dengan atmosfer kelas yang demokratik dan guru yang memahami kondisi anak didik; (2) menciptakan *self-efficacy* pada diri anak didik, bahwa mereka berkemampuan melaksanakan tugas-tugas sekolah; (3) membantu anak didik menyalurkan emosi melalui kegiatan yang positif dan konstruktif.

Dalam jangka panjang hal itu memerlukan model proses pembelajaran yang: (1) penyajian materinya tersusun dalam problema, tema, dan terintegrasi; (2) dampak belajarnya meliputi aspek kognitif dan afektif, khususnya kerjasama dan kompetensi

sosial; (3) gurunya *team teaching* dengan prosedur yang fleksibel; (4) sasaran pemahamannya mencakup konsep, hubungan, dan keterkaitan; (5) pembelajarannya kooperatif.

Putaran evolusi masyarakat dalam perempat akhir abad ini, menurut Goble (1975) mengharuskan banyak pihak melakukan redefinisi konsep pendidikan dan peranan guru. Redefinisi tersebut dirasakan penting mengingat makin diragukannya gayutan antara pandangan-pandangan lama dengan aspirasi, kondisi, dan kebutuhan manusia yang akan memasuki abad ke-21. Dalam konteks demikian, redefinisi itu bukan hanya ditujukan kepada penemuan sarana prediktor peranan guru tetapi juga guna mengenali sarana untuk berbagai jenis perubahan yang dikehendaki masyarakat.

Kebermaknaan perubahan peranan guru terjadi ketika tingkat akumulasi informasi-baru mendorong kesadaran bahwa pengetahuan yang sesungguhnya tidak terbatas dan tidak dapat dimiliki. Demikian pula kemampuan merasakan, menghimpun, dan memahaminya dalam diri manusia bersifat sementara dan

berubah-ubah. Keabsahan pengetahuan hanya dapat diukur dari daya aplikasinya terhadap kebutuhan-kebutuhan yang ada dan dengan hasil yang memadai.

Pandangan tersebut mengimplikasikan perubahan mendasar di dalam fungsi mengajar. Mengajar tidak lagi bermakna memonopoli, tetapi memediasi informasi. Guru pun tidak cukup hanya dimaknai sebagai individu yang memiliki sejumlah pengetahuan tertentu, melainkan berkewajiban pula memelihara keseimbangan yang serasi antara fungsi tradisional sebagai penyebar pengetahuan yang otentik dengan fungsi-fungsi sosial yang lebih luas.

Kompetensi mengajar dalam bingkai perubahan peranan guru (dari monopoli menjadi mediasi informasi), mencakup aspek-aspek diagnosis, responsi, penilaian, hubungan pribadi, pengembangan kurikulum, tanggung jawab sosial, dan administrasi.

Di pihak lain, diungkapkan oleh Danim (2006) bahwa salah satu ciri krisis pendidikan di Indonesia adalah guru yang belum

mampu menunjukkan kinerja yang memadai. Selanjutnya, Supratman (2003) mengidentifikasi empat indikator kelemahan yang terkait dengan isu kinerja guru dalam melaksanakan tugas profesi kependidikan, yaitu: (a) pengetahuan tentang strategi pembelajaran; (b) kemahiran pengelolaan kelas, khususnya interaksi pembelajaran; (c) motivasi berprestasi; (d) komitmen profesi dan etos kerja.

Secara lebih luas, permasalahan kinerja guru , termasuk guru SD meliputi dimensi-dimensi berikut ini. *Pertama*, dimensi kompetensi yang berkaitan dengan rendahnya kesadaran akan tugas-ganda guru sebagai pemindah ilmu pengetahuan dan pelaksana proses pendidikan yang harus menyesuaikan diri dengan tuntutan kurikulum dan harapan masyarakat.

Kompetensi guru berkenaan pula dengan keterbukaan sikap guru terhadap pembaruan, kemampuan menanggapi dan menghargai pendapat orang lain, kemampuan mencoba gagasan positif yang berasal dari sesama guru, ketangguhan dan tidak

mudah putus asa, rasa percaya diri, dan kemauan bekerjasama di antara rekan seprofesi.

Hasil uji kompetensi guru (Direktorat Tenaga Kependidikan, 2004) terhadap 29.238 guru SD secara nasional, menunjukkan bahwa rerata tingkat penguasaan guru atas substansi materi uji kompetensi profesional masih rendah. Tingkat penguasaan materi mapel Bahasa Indonesia 36,87%; IPS 36,47%; Matematika 33,87%; pembelajaran dan wawasan kependidikan 38,26% (Direktorat Tenaga Kependidikan, 2005).

*Kedua*, menurunnya komitmen terhadap profesi. Dimensi masalah ini ditandai antara lain oleh kurangnya kegairahan guru melaksanakan kegiatan proses belajar-mengajar; keengganan guru untuk memahami dan memastikan perbedaan antara masalah sekolah dengan masalah pengajaran; dan permasalahan lain yang dihadapi dalam keseharian tenaga pendidik.

*Ketiga*, kualifikasi akademik mayoritas guru SD adalah lulusan SPG, D2, dan baru sebagian yang sudah menyelesaikan pendidikan S1. Padahal perubahan lingkungan strategik dan

lahirnya berbagai kebijakan yang terkait dengan paradigma baru pendidikan menuntut optimalisasi kemampuan guru untuk mengembangkan diri, mencari informasi baru, dan mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Hasil survei kualifikasi pendidikan guru (Depdiknas, 2004) menginformasikan bahwa: (1) Guru SD, SDLB dan MI yang berpendidikan Diploma-2 ke atas adalah 61,4 %. Hal itu berarti bahwa guru SD, SDLB dan MI yang tidak memenuhi kualifikasi sejumlah 38,6%; (2) Guru SMP dan MTs yang berpendidikan Diploma-3 ke atas adalah 75,1%, artinya guru SMP dan MTs yang tidak memenuhi kualifikasi pendidikan sebesar 24,9%.

Wajarlah apabila guru menjadi bagian integral dari upaya perbaikan dan peningkatan pendidikan. Menurut Sutisna (1989:4) perbaikan dan peningkatan pendidikan bertujuan menciptakan suatu sistem pendidikan yang:

- (1) mampu melayani kebutuhan masyarakat akan pendidikan dalam arti kuantitatif, serta menjamin lahirnya para lulusan yang secara kualitatif memenuhi harapan masyarakat banyak, sehingga asas efektivitas dan produktivitas merupakan wacana yang semakin dikembangkan oleh dunia pendidikan;

- (2) menyelenggarakan pendidikan yang dilihat dari segi program kurikuler serta materi dan jenis pengalaman belajar yang mengisinya selaras dengan dunia pekerjaan yang akan dimasuki oleh para lulusan (relevansi); dan
- (3) mampu mendayagunakan tenaga, dana, fasilitas dan teknologi yang tersedia secara optimal bagi tercapainya tujuan pendidikan yang telah ditetapkan (efisiensi).

Dengan demikian, pengembangan kinerja guru harus diprioritaskan dalam agenda dan rencana aksi penataan pendidikan pada semua jenis, jalur, dan jenjang. Salah satu agenda yang relevan dengan upaya peningkatan mutu pendidikan dasar adalah meningkatkan kinerja guru SD. Agenda tersebut didasari pola pikir bahwa mutu hasil pendidikan ditentukan oleh mutu proses belajar mengajar. Proses belajar mengajar yang bermutu hanya mungkin dilaksanakan oleh guru-guru yang bermutu tinggi.

Sementara itu, hasil observasi awal yang penulis lakukan terhadap kondisi SD di Kota Tegal menemukan fakta berikut ini. *Pertama*, populasi usia SD dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Pemerintah Kota Tegal memproyeksikan bahwa

dalam lima tahun (2003-2008) akan meningkat rata-rata 11 sampai dengan 13,5% pertahun.

*Kedua*, efisiensi pendidikan SD pada tahun 2006 dicirikan oleh indikator sebagai berikut: (1) APK murid mencapai 110,70 (laki-laki) dan 100,66 (perempuan); (2) APM 88,34; (3) rasio murid/sekolah 203; murid/kelas 32; indeks layanan sekolah 181; (4) jumlah keluaran 88,7; jumlah tahun-murid 5.912; putus sekolah 105; mengulang 321; rata-rata lama belajar lulusan 6,32; rata-rata lama belajar murid putus sekolah 2,52; dan kohort 5,87; (5) posisi prestasi hasil belajar berdasarkan rata-rata NEM, relatif tertinggal dibanding yang diraih oleh SD-SD di Kota atau Kabupaten lain di Provinsi Jawa Tengah.

Adapun kondisi guru SD di Kota Tegal berdasarkan latar belakang pendidikannya: berijazah SLTA satu orang; berijazah SLTA plus 196 orang; D1 tujuh orang; D2 836 orang; D3 23 orang; dan S1 177 orang. Rasio murid/guru 0,73. Pemerintah Kota Tegal (Profil Pendidikan, 2003) menyadari rendahnya kinerja guru sebagai salah satu masalah strategik. Di dalam dokumen tersebut

dinventarisasi bahwa sebagian guru: (1) kurang memiliki bekal pengetahuan (didaktik, metodik, materi) dan kreativitas dalam pembelajaran; (2) belum mendapat insentif yang layak; (3) belum mendapat perlindungan profesi yang memadai; dan (4) belum mendapat peluang karir yang mendorong motivasi berprestasi.

Oleh karena itu, Pemerintah Kota Tegal mencanangkan arah pengembangan kinerja guru sebagai berikut: (1) perbaikan penghargaan tenaga pendidik berdasarkan profesionalisme dan pengabdian; (2) perbaikan kesejahteraan guru agar memenuhi kebutuhan hidup pemangku profesio; (3) perbaikan dan penataan sistem pembinaan karir pendidik; (4) pemerataan distribusi guru antarsekolah dan antar-mata pelajaran

Hasil observasi awal yang penulis lakukan tersebut menginformasikan persoalan yang cukup mendasar dalam pengembangan kinerja guru SD di Kota Tegal. Oleh karena itu, pengembangan kinerja guru tidak dapat dilaksanakan secara tersendiri, tetapi harus terpadu, dalam arti melibatkan berbagai unsur terkait.

Apabila dikaitkan dengan implementasi kebijakan otonomi daerah, maka pengembangan kinerja guru akan menuntut lebih banyak inisiatif dan kemampuan para pengambil kebijakan pendidikan di daerah. Dari perspektif kebijakan pengelolaan bidang pendidikan, otonomi daerah --yang berintikan pemberian kewenangan yang luas kepada daerah-- mengandung konsekuensi yang luas terhadap pengelolaan pendidikan, mengingat pendidikan merupakan salah satu dari sebelas bidang yang diserahkan kepada daerah.

Latar belakang dan informasi faktual di atas menunjukkan bahwa komponen sistem dan kinerja sistem pendidikan SD tidak terlepas dari kinerja guru. Dengan demikian, manajemen pengembangan kinerja guru SD dalam kerangka kebijakan otonomi daerah merupakan isu mendasar yang masih layak untuk diteliti.

## **B. FOKUS MASALAH DAN PERTANYAAN PENELITIAN**

Bertolak dari latar belakang masalah di atas, masalah pokok yang menjadi fokus penelitian ini dapat penulis rumuskan

sebagai berikut: Bagaimanakah efektivitas manajemen pengembangan kinerja guru SD di tingkat Pemerintahan Kota Tegal? Selanjutnya, pokok masalah di atas penulis jabarkan ke dalam pernyataan-pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana perencanaan pengembangan kinerja guru SD di Kota Tegal?
2. Bagaimana pelaksanaan pengembangan kinerja guru SD di Kota Tegal?
3. Bagaimana pengawasan dan evaluasi pengembangan kinerja guru SD di Kota Tegal?
4. Bagaimana manfaat pengembangan kinerja guru SD di Kota Tegal?

### **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN HASIL PENELITIAN**

1. Mendeskripsikan faktor-faktor yang melandasi perlunya pengembangan kinerja guru SD di Kota Tegal, yang meliputi kondisi faktual pendidikan SD; kebijakan Pemerintah Kota dalam peningkatan mutu SD; dan program pengembangan kinerja guru SD.

2. Memperoleh informasi empirik mengenai upaya Dinas Pendidikan dan instansi terkait dalam mengelola program pengembangan kinerja guru SD, yang meliputi manajemen program (perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi), dan komponen sistem program (masukan, proses, dan keluaran) pengembangan kinerja guru SD.
3. Menawarkan model konseptual pengembangan kinerja guru SD yang relevan dan tepat guna untuk diimplementasikan dalam kerangka peningkatan mutu pendidikan SD di Kota Tegal.

Secara teoretik, hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk memperkaya hasil-hasil kajian dan khazanah teori yang berkenaan dengan manajemen sumber daya manusia pendidikan, terutama peningkatan kinerja guru .

Sedangkan secara praktik, diharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat didayagunakan sebagai bahan pemikiran atau pengambilan kebijakan mengenai pengembangan kinerja guru SD.

#### **D. PREMIS PENELITIAN**

Penelitian ini dilandasi oleh premis-premis berikut ini.

*Pertama*, pengembangan kinerja guru berhubungan erat dengan mutu pendidikan untuk merespons berbagai kecenderungan yang muncul sebagai akibat dari tuntutan pengembangan standar mutu pendidikan dan perubahan lingkungan strategik pendidikan.

*Kedua*, keberhasilan guru SD dalam memenuhi tuntutan kompetensinya tidak terlepas dari upaya pengembangan yang diprogramkan oleh beragam lembaga. Dalam konteks yang lebih luas, program peningkatan mutu pendidikan dasar sembilan tahun secara umum perlu ditopang oleh kecakapan guru mentransformasi pengetahuan, keterampilan, dan nilai-nilai melalui proses pendidikan dan pengajaran yang dilakukannya.

*Ketiga*, pengembangan kinerja guru merupakan bagian integral dari upaya peningkatan mutu, pemerataan, efisiensi, dan relevansi pendidikan. Di samping beragamnya isu dan kebijakan pendidikan nasional yang mengimplikasikan perubahan mendasar pada berbagai aspek kemampuan guru.

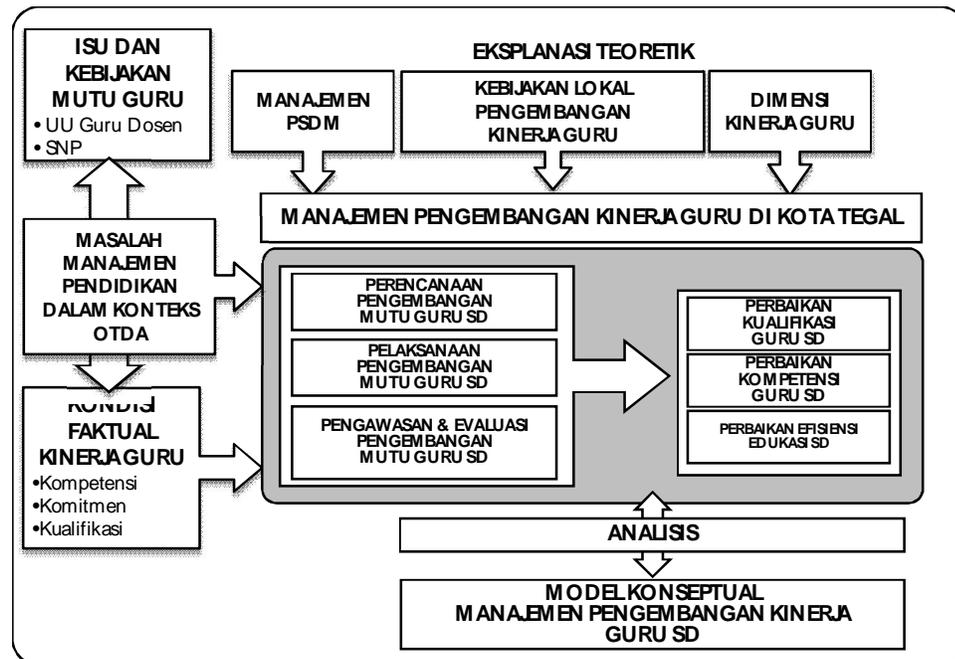
## **E. KERANGKA PIKIR PENELITIAN**

Secara sederhana, kerangka pikir identik dengan paradigma. Kerangka pikir penelitian perlu dikedepankan mengingat penelitian merupakan proses kegiatan yang sistematis dan menggunakan metode tertentu guna memperoleh kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Secara ilmiah, setiap peneliti akan berorientasi dan berakhir pada kebenaran ilmiah. Konsep-konsep teoretik dan bukti-bukti empirik sangat penting untuk mendukung kebenaran yang dimaksud.

Apabila dikaitkan dengan penelitian maka paradigma diartikan sebagai kerangka konseptual dalam melihat permasalahan secara terstruktur. Dalam hal ini paradigma merupakan pernyataan perspektif teoretik yang akan menjadi panduan dalam aktivitas inkuiri, juga merupakan representasi, model teoretik, ide atau prinsip.

Berdasarkan pengertian dan prinsip-prinsip tersebut, maka kerangka pikir penelitian ini menggambarkan keterkaitan antara

masalah, teori, kondisi empirik, dan luaran penelitian yang secara ringkas disajikan dalam gambar 1.1.



**Gambar 1.1.**  
**KERANGKA PIKIR PENELITIAN**

Mempertimbangkan isu dan kebijakan mutu guru berbanding kondisi faktual guru, teridentifikasi kesenjangan mutu guru sebagai bagian dari masalah manajemen pendidikan. Kategori masalah yang menjadi fokus penelitian ini adalah manajemen pengembangan kinerja guru di tingkat Pemerintahan Kota Tegal. Aspek masalahnya mencakup perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam pengembangan kinerja

guru. Ketiga aspek tersebut dilihat kaitannya dengan perbaikan kualifikasi dan kompetensi guru serta efisiensi edukasi Sekolah Dasar. Konsep-konsep kunci di dalam masalah penelitian ini terlebih dahulu dijelaskan dengan terori dan konsep manajemen pengembangan sumber daya manusia, kebijakan lokal pengembangan guru, dan dimensi-dimensi kinerja guru. Keseluruhan fakta empirik ditelaah dan dianalisis dengan pendekatan kualitatif. Akhirnya dari refleksi terhadap hasil analisis ditawarkan model konseptual manajemen pengembangan kinerja guru Sekolah Dasar.