

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 Tahun 2003 menegaskan pendidikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Penegasan itu mengamanatkan agar pendidikan diperankan sebagai aktivitas pembentukan manusia-manusia yang cerdas secara intelektual, sosial, emosional dan spiritual, terampil, berkepribadian dan berakhlak mulia. Oleh karena itu, segenap upaya pendidikan harus berproses menuju perwujudan manusia yang baik dalam seluruh dimensinya sehingga mampu mengisi kehidupannya secara produktif bagi kepentingan dirinya dan masyarakat.

Penyelenggaraan pendidikan di Indonesia dalam kurun 50 tahun terakhir telah mengalami kemajuan pesat. Partisipasi pendidikan (*enrolment ratio*) misalnya, dari waktu ke waktu mengalami peningkatan. Pemerintah bersama masyarakat telah berhasil mengatasi dan mengurangi masalah tentang jumlah anak yang tidak bersekolah

serta meningkatkan angka melek huruf (*literacy rate*). Makin hari makin banyak gedung sekolah dibangun, begitu pula program-program pendidikan yang diselenggarakan.

Meskipun demikian, keberhasilan tersebut ternyata belum optimal, terlebih apabila dibandingkan dengan keberhasilan pendidikan bangsa-bangsa lain. Pemeringkatan kualitas pendidikan yang dilakukan oleh *Political Economic Review Center* menunjukkan masih rendahnya kualitas pendidikan Indonesia dibanding negara-negara lain.

Tabel 1.1
PERINGKAT KUALITAS PENDIDIKAN

Peringkat	Negara	Nilai
1	Korea Selatan	3,09
2	Singapura	3,19
3	Jepang	3,50
4	Taiwan	3,96
5	India	4,24
6	Cina	4,27
7	Malaysia	4,41
8	Hongkong	4,72
9	Filipina	5,47
10	Thailand	5,96
11	Vietnam	6,21
12	Indonesia	6,56

Sumber: Suyanto (2006:3)

Pendidikan harus dapat mentransformasi bangsa menjadi bangsa yang siap dan mampu bersaing di kancah internasional sehingga dapat memberikan sumbangan signifikan bagi pembangunan umat manusia. Apabila tuntutan tersebut dikaitkan dengan peringkat kualitas pendidikan Indonesia sebagaimana disajikan dalam tabel di atas, implikasinya adalah perlunya upaya berkelanjutan untuk memperbaiki

dan membangun pendidikan agar lebih berkualitas dan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia dari berbagai kelompok dan status sosial. Dengan demikian, dapat dibentuk sumberdaya manusia Indonesia yang mampu bersaing dalam era global.

Tabel 1.2
PERINGKAT INDONESIA BERDASARKAN HDI DIBANDINGKAN BEBERAPA
NEGARA TAHUN 1995-2006

Negara	Tahun					
	1995	2000	2003	2004	2005	2006
Thailand	58	76	74	76	73	74
Malaysia	59	61	58	59	61	61
Philipina	100	77	85	83	84	84
Indonesia	104	109	112	111	110	108
Cina	111	99	104	94	85	81
Vietnam	120	108	109	112	108	109

Sumber: Depdiknas (2007,59); Laporan UNDP (2006)

Dilihat dari *Human Development Index* (HDI), posisi Indonesia berada di bawah negara Malayasia, Thailand, China dan Vietnam meskipun untuk tahun 2006 peringkat Indonesia berada di atas peringkat Vietnam. HDI yang rendah memberikan gambaran kualitas sumber daya manusia yang rendah pula. Kondisi ini akan berdampak pada kemampuan dan daya saing sumber daya manusia dalam menghadapi persaingan di era global.

Pendidikan berperan dalam meningkatkan HDI tersebut. Oleh karena itu, upaya mempertinggi tingkat pendidikan masyarakat menjadi suatu keharusan dalam upaya meningkatkan HDI. Dalam kenyataannya, upaya membangun pendidikan menjadi perhatian

seluruh bangsa. Adapun kebijakan pembangunan pendidikan di Indonesia terangkum dalam tiga strategi dasar, yaitu: (1) perluasan akses dan pemerataan pendidikan; (2) peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing; (3) penguatan tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik (Depdiknas, 2005.5).

Setiap strategi dijabarkan dan difokuskan secara operasional dan disusun ke dalam skala prioritas sesuai dengan kemampuan dana pemerintah, yang selanjutnya dijadikan program pembangunan pendidikan. Prioritas pertama pembangunan pendidikan diarahkan pada pemerataan kesempatan mengikuti pendidikan dasar, melalui pembangunan sarana prasana dan pengadaan tenaga kependidikan.

Pada tahun 1984 dicanangkan wajib belajar sekolah dasar (Wajar SD) enam tahun, dan sejak tahun 1994 ditingkatkan menjadi Wajar Dikdas Sembilan Tahun. Tetapi sejak terjadinya krisis nasional semua program yang telah dirancang, termasuk implementasi Wajar Dikdas Sembilan Tahun, menghadapi hambatan dan penundaan.

Provinsi Jawa Barat yang memiliki wilayah 25 kabupaten dan kota, pada awal tahun 2005 melanjutkan kembali pelaksanaan Wajar Dikdas Sembilan Tahun dengan mencanangkan tema percepatan penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun. Upaya tersebut terkait dengan tiga aspek penting yang satu sama lain saling berkontribusi.

Pertama, aspek pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan dasar sembilan tahun. Pemerataan pendidikan dan segenap permasalahannya telah lama mendapat perhatian, terutama di negara-negara sedang berkembang. Hal ini tidak terlepas dari meningkatnya kesadaran atas pentingnya peran pendidikan dalam pembangunan bangsa di satu pihak dan berkembangnya demokratisasi pendidikan di pihak lain.

Pemerataan pendidikan mencakup makna *equality* dan *equity*. *Equality* mengandung arti persamaan kesempatan untuk memperoleh pendidikan, sedangkan *equity* bermakna keadilan dalam memperoleh kesempatan pendidikan yang sama di antara berbagai kelompok masyarakat.

Bagi dunia pendidikan di negara-negara maju, kesempatan memperoleh pendidikan secara merata mungkin tidak lagi menjadi masalah utama. Sebaliknya, bagi negara berkembang hal itu masih menghadapi banyak masalah yang harus ditangani secara serius, agar terbuka kemungkinan yang lebih luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pendidikan.

Memeratakan pendidikan pada dasarnya berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia. Wajar Dikdas (*compulsory education*) Sembilan Tahun harus dipahami dari dua perspektif: (1) *inward perspective* yaitu peningkatan kualitas sumber daya manusia;

dan (2) *outward* yaitu persiapan menghadapi globalisasi yang makin kompetitif. Perspektif ganda tersebut dipresentasi dalam visi Depdiknas, yaitu pada tahun 2025 menghasilkan insan Indonesia yang cerdas dan kompetitif.

Lebih lanjut, *outward perspective* mensyaratkan suatu kemampuan adopsi dan adaptasi terhadap berbagai perubahan dan perkembangan teknologi yang sangat cepat. Hal ini memerlukan kemampuan anggaran yang cukup besar baik dari pemerintah sebagai pelaksana kewajiban konstitusi maupun masyarakat sebagai konsumen primer pendidikan persekolahan.

Inward perspective menuntut perlunya perhatian terhadap variasi kemampuan sosial ekonomi masyarakat. Hal ini penting agar pelaksanaan Wajar Dikdas Sembilan Tahun tidak terhenti sebatas keinginan (*wishful thinking*) melainkan sesuatu yang *obyektif, feasible*, dan *applicable*. Keberhasilan *outward perspective* akan sangat ditentukan oleh penataan program wajib belajar dalam *inward perspective*, dan itu hanya mungkin terlaksana dengan baik apabila setiap kebijakan yang ditempuh didasari oleh temuan-temuan faktual yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pada tahun 2004 diketahui bahwa Angka Partisipasi Sekolah secara nasional untuk penduduk usia 7-12 tahun mencapai 96,8%; dan kelompok 13-15 tahun mencapai 83,5%. Sementara itu, lama rata-rata

sekolah untuk anak berusia 15 tahun adalah 7,2 tahun, artinya mereka hanya lebih 1,2 tahun dari pendidikan Sekolah Dasar (Depdiknas, 2004, 17).

Data tersebut menunjukkan bahwa peningkatan Angka Partisipasi Sekolah merupakan sesuatu yang harus terus menerus diupayakan, mengingat UUD 1945 dengan tegas menempatkan pendidikan dasar sebagai sesuatu yang wajib.

Kedua, aspek manajemen penyelenggaraan pendidikan dalam kebijakan otonomi daerah. Keragaman kondisi antardaerah menuntut agar masing-masing daerah menentukan sendiri kebijakan dan implementasi Wajar Dikdas Sembilan Tahun. Hal ini sejalan dengan diberlakukannya desentralisasi, di mana daerah memiliki otonomi untuk menentukan dan mengembangkan kebijakan masing-masing sesuai dengan kondisi obyektif daerahnya, namun tetap dalam bingkai kesatuan sistem pendidikan nasional.

Desentralisasi mengakibatkan perubahan mendasar dalam manajemen pemerintahan. Melalui itu, daerah memiliki kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan itu diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 10, bahwa otonomi yang diberikan kepada daerah Kabupaten dan Kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Daerah diberi kewenangan yang utuh untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah sesuai kewenangan daerah. Sementara pemerintah pusat mengurus masalah-masalah (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.

Dengan demikian, bidang pendidikan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Undang-undang Sisdiknas No. 20 Tahun 2003 memperjelas pembagian garapan pendidikan seperti diatur dalam Pasal 35 bahwa: "Pemerintah pusat mengendalikan penyelenggaraan pendidikan dengan adanya standar nasional pendidikan, yang terdiri atas: isi, proses, kompetensi, lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana pengelolaan, pembiayaan dan penilaian pendidikan".

Rincian tentang Kewenangan Pemerintah pusat dan pemerintah provinsi di bidang pendidikan menjadi seperti telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom hanya meliputi:

- (1) Penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar, pengaturan kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional, serta pedoman pelaksanaannya.
- (2) Penetapan standar materi pelajaran pokok.
- (3) Penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik.
- (4) Penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan.

- (5) Penetapan persyaratan penerimaan, perpindahan, sertifikasi siswa, warga belajar dan mahasiswa.
- (6) Penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah dan luar sekolah.
- (7) Pengaturan dan pengembangan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh serta pengaturan sekolah internasional.

Pemerintah provinsi sebagai daerah otonom memiliki kewenangan penetapan kebijakan tentang:

- (1) penerimaan siswa dan mahasiswa dari masyarakat minoritas, terbelakang, dan/atau tidak mampu;
- (2) penyediaan bantuan pengadaan buku pelajaran pokok/modul pendidikan untuk taman kanak-kanak, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan luar sekolah;
- (3) Pertimbangan pembukaan dan penutupan perguruan tinggi; dan
- (4) Penyelenggaraan sekolah luar biasa dan balai pelatihan dan/atau penataran guru.

Pelimpahan kewenangan ini dirasakan sangat cepat sehingga Menteri Pendidikan Nasional menyatakan "akibat kebijakan nasional menempatkan pemerintah daerah dan warga masyarakat di setiap daerah pada posisi terpaksa '*caught by surprise*' dengan segala keuntungan dan risikonya." (Jalal dan Supriadi, 2001: xxxii). Meskipun demikian, pelimpahan kewenangan tersebut pada dasarnya merupakan dorongan agar daerah lebih memahami kondisi daerahnya serta menentukan strategi yang diperlukan untuk mengatasi masalah yang dihadapi.

Dalam konteks itu, penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun mengharuskan Pemerintah Daerah menempuh langkah-langkah

strategik yang diperlukan agar tercapai hasil secara optimal, berdasarkan kondisi obyektif daerahnya masing masing.

Ketiga, aspek manajemen guru pendidikan dasar dalam kerangka penuntasan Wajib Dikdas Sembilan Tahun, yang memerlukan upaya komprehensif. Upaya ini terkait dengan permasalahan kinerja guru pendidikan dasar. bahwa "dilihat dari perspektif latar belakang pendidikan kemampuan profesional guru dikdas Indonesia masih sangat beragam, mulai dari yang tidak berkompeten sampai yang berkompeten" (Danim 2002,31)

Hasil survei Depdiknas (2005,57) tentang kualifikasi pendidikan guru 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%.

Selanjutnya, hasil uji kompetensi guru oleh Direktorat Jenderal PMPTK (2006,7) terhadap 29.238 guru SD secara nasional, menunjukkan bahwa rerata tingkat penguasaan guru atas substansi materi uji kompetensi profesional masih rendah, yaitu (1) Bahasa Indonesia 36,67%; (2) IPS 36,47%; (3) IPA 33,87%; (4) Pembelajaran dan Wawasan Kependidikan 38,26%. Sebelum itu, Direktorat Tenaga

Kependidikan mempertelakan pula masih banyaknya guru sekolah menengah yang *mismatch*, yaitu: SMP 31.821 guru; SMA 17.663 guru; dan SMK 10.543 guru.

Dilihat dari segi manajemen guru, upaya komprehensif itu berkenaan dengan optimalisasi peran guru pendidikan dasar, yang secara operasional meliputi tiga dimensi. *Pertama*, pemerataan pengadaan guru yang menjangkau satuan-satuan pendidikan formal dan nonformal, mengingat peran mereka berhubungan langsung dengan peserta didik dan warga belajar Dikdas Sembilan Tahun. *Kedua*, pemenuhan tuntutan kualifikasi dan kompetensi guru sesuai UU Guru dan Dosen serta Peraturan Pemerintah tentang Standar Nasional Pendidikan. *Ketiga*, kesepadanan bidang studi, dalam arti meniadakan atau mengurangi guru *missmatch* di pendidikan dasar.

Kuningan sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Barat tidak luput dari kewajiban menuntaskan program Wajar Dikdas Sembilan Tahun. Di dalam kerangka kebijakan otonomi daerah dan otonomi penyelenggaraan pendidikan, penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun di Kabupaten Kuningan pun dihadapkan dengan permasalahan di atas.

Sampai dengan tahun 2005, program Wajar Dikdas Sembilan Tahun di Kabupaten Kuningan belum memenuhi target yang maksimal. Hal itu ditunjukkan antara lain oleh rendahnya APK pendidikan dasar

pada tahun tersebut. Dari 64.315 orang penduduk usia 13-15 tahun hanya terdapat 46.159 orang (71,73%) yang bersekolah, sebanyak 17.716 orang (27,53%) tidak bersekolah lagi. Terdapat 11 kecamatan yang APK-nya di bawah rata-rata kabupaten, yaitu: Ciniru 66,67%; Ciwaru 40%; Cibingbin 20,45%; Cidahu 41,18%; Kalimanggis 70,54%; Ciawigebang 67,91%; Lebakwangi 46,94%, Garawangi 57,20%, Maleber 40,92%, Sindang Agung 70,54%; dan Cigandamekar 39,79% (Bapeda dan BPS Kabupaten Kuningan, 2005:174).

Rendahnya mutu guru dan tenaga kependidikan merupakan salah satu masalah yang menandai kondisi pendidikan di Kabupaten Kuningan. Dalam dokumen analisis Rencana Pengembangan Pendidikan Kabupaten Kuningan Tahun 2004, dijelaskan faktor-faktor penyebab rendahnya mutu guru sebagai berikut: (1) belum adanya penghargaan (terutama penggajian) tenaga kependidikan berdasarkan tingkat kemampuan profesionalisme dan pengabdian; (2) kesejahteraan guru pada umumnya masih di bawah standar minimal untuk memenuhi kebutuhan hidup sebagai seorang profesional; (3) sistem pembinaan karir belum tertata dengan baik; (4) distribusi guru yang belum merata, baik antar-kecamatan maupun antar-mata pelajaran.

Belum meratanya penyebaran guru PNS diakibatkan oleh kendala geografis Kabupaten Kuningan, sehingga ada 68,02% SD yang kekurangan guru kelas maupun guru bidang studi. Hanya SD-SD yang

berlokasi di sekitar pusat kota saja yang memiliki kecukupan guru. Kondisi ini mengakibatkan meningkatnya jumlah guru honorer akibat desakan kebutuhan di setiap sekolah.

Kualifikasi guru pendidikan dasar pun masih rendah. Guru SD yang belum berpendidikan S1 sebesar 85,05%, sedangkan guru SMP sebesar 27,44%. Masalah lain adalah masih tingginya jumlah guru yang *mismatch* antara pendidikan dengan mata pelajaran yang mereka ampu, sehingga terdapat kelebihan guru bidang studi Agama, Bahasa Indonesia, IPS dan mata pelajaran Muatan Lokal.

Dengan kata lain, kondisi umum sebagian guru masih: (1) kurang memiliki bekal pengetahuan (didaktik, metodik, materi) dan kreativitas dalam pembelajaran; (2) belum mendapat penghargaan yang berupa insentif yang layak; (3) belum mendapat perlindungan profesi yang memadai; dan (4) belum mendapat peluang karir yang mendorong motivasi berprestasi.

Bidang pendidikan sebagai urusan wajib yang menjadi kewenangan wajib Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana yang dimaksud oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, oleh Pemerintah Kabupaten Kuningan dijabarkan antara lain ke dalam upaya pemerataan dan perluasan akses serta peningkatan mutu berbagai jenjang pendidikan. Pemerintah Daerah harus bertanggung

jawab terhadap pengelolaan unsur-unsur yang berkaitan langsung dengan hal-hal tersebut.

Dalam konstelasi permasalahan aktual, tuntutan dan pilihan kebijakan itulah Pemerintah Kabupaten Kuningan menjalankan manajemen guru pendidikan dasar.

B. RUMUSAN MASALAH DAN PERTANYAAN PENELITIAN

Berdasarkan paparan latar belakang masalah di atas dapat diringkaskan aspek-aspek manajemen guru berikut ini. *Pertama*, manajemen guru pendidikan dasar dijalankan dalam kerangka kebijakan otonomi daerah. Implikasinya adalah: (1) harus menjangkau guru di satuan-satuan pendidikan dasar formal dan nonformal; (2) harus berorientasi kepada pemenuhan kualifikasi dan kompetensi pendidik sebagaimana dituntut oleh ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah; (3) mengupayakan tidak terjadinya *mismatch* bidang studi guru.

Kedua, manajemen guru pendidikan dasar diharapkan berkontribusi positif terhadap program penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun, baik dalam makna pemerataan akses maupun pemerataan pendidikan yang bermutu bagi penduduk usia pendidikan dasar.

Apabila dikonfirmasi pada tingkat empirik maka faktor-faktor strategik manajemen sumber daya yang dapat diidentifikasi berkenaan

dengan aspek-aspek tersebut meliputi: (1) renstra pendidikan sebagai rujukan kebijakan penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan manajemen guru pendidikan dasar; (2) manajemen guru pendidikan dasar dalam kerangka pemerataan pengadaan, kualifikasi dan kesepadanan latar belakang akademik dengan bidang studi yang diajarkan oleh guru; dan (3) kontribusi manajemen guru penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun.

Bertolak dari isu dan identifikasi tersebut dapat dirumuskan pokok masalah penelitian: Bagaimanakah manajemen guru pendidikan dasar untuk mendukung percepatan Program Penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun di Kabupaten Kuningan? Pokok masalah penelitian ini lebih lanjut difokuskan ke dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah rencana strategik pendidikan sebagai rujukan kebijakan penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan manajemen guru pendidikan dasar di Kabupaten Kuningan?
2. Bagaimanakah implementasi kebijakan penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun di Kabupaten Kuningan?
3. Bagaimanakah manajemen guru pendidikan dasar di Kabupaten Kuningan, terutama dari segi pemerataan pengadaan, pemenuhan kualifikasi, dan kesepadanan latar belakang akademik dengan bidang studi yang diajarkan oleh guru?

4. Bagaimanakah dampak manajemen guru pendidikan dasar seperti tercantum pada butir tiga di atas terhadap penuntasan Wajar Dikdas di Kabupaten Kuningan, terutama dari segi angka efisiensi edukasi?
5. Bagaimanakah konsep strategi manajemen guru yang mengakomodasi tuntutan pemerataan pengadaan, pemenuhan kualifikasi dan kesepadanan latar belakang pendidikan guru dengan bidang studi yang diajarkan dalam kerangka penuntasan wajib belajar pendidikan dasar di Kabupaten Kuningan?

C. TUJUAN PENELITIAN

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses, hasil, dan dampak manajemen guru pendidikan dasar terutama dilihat dari percepatan Program Penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan mutu pendidikan dasar di Kabupaten Kuningan. Sedangkan secara khusus, penelitian ini ditujukan untuk:

1. Mengidentifikasi rencana strategik yang dijadikan rujukan kebijakan penuntasan Wajar Dikdas dan manajemen guru pendidikan dasar di Kabupaten Kuningan.
2. Mendeskripsikan implementasi kebijakan Penuntasan Wajar Dikdas di Kabupaten Kuningan.
3. Mendeskripsikan manajemen guru pendidikan dasar di Kabupaten Kuningan dilihat dari aspek pemerataan, kualifikasi dan

kesepadanan latar belakang pendidikan guru dengan bidang studi yang diajarkan.

4. Menganalisis dampak manajemen guru pendidikan dasar terhadap penuntasan Wajar Dikdas di Kabupaten Kuningan.
5. Mengajukan konsep strategi manajemen guru yang mengakomodasi tuntutan pemenuhan kompetensi dan kehendak mempercepat penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun yang bermutu dalam kerangka kebijakan otonomi daerah.

D. MANFAAT HASIL PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan memberi manfaat teoretik berupa pengayaan khasanah penelitian empirik bidang administrasi pendidikan, terutama manajemen guru di jenjang pendidikan dasar. Dari segi praktik, hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi para pengambil kebijakan dan penyelenggara pendidikan dasar di daerah serta para peneliti.

Bagi pengambil kebijakan dan pelaksana pendidikan, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam pengelolaan guru pendidikan dasar dan upaya mempercepat penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun. Model hipotetik yang ditawarkan dalam penelitian ini diharapkan pula menginspirasi peneliti lain, untuk memperdalam fokus dan memvalidasinya melalui uji coba dalam pengelolaan pendidikan dasar yang lebih intensif.

E. PREMIS

Penelitian manajemen guru dalam penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun didasari premis-premis berikut ini. *Pertama*, penyelenggaraan pendidikan dalam kerangka kebijakan otonomi daerah tidak terlepas dari keharusan: (1) menjamin agar setiap penduduk memperoleh hak mendapatkan pelayanan publik yang bermutu sekaligus memenuhi rasa keadilan antarwarga; (2) mencegah kesenjangan mutu pelayanan antardaerah yang disebabkan oleh konteks lokalitas dan kecenderungan pemunculan kriteria lokal; (3) perlunya pemberdayaan lembaga-lembaga setempat ke arah efisiensi, sebagai akibat pembaharuan motivasi kerja dan keluwesan prosedural birokrasi; (4) menumbuhkan prakarsa, kreativitas, dan peranserta masyarakat, termasuk dalam meningkatkan sumber-sumber dana pembangunan, sehingga tercapai tujuan peningkatan mutu pelayanan publik; (5) menyikapi pergeseran dari akuntabilitas yang berorientasi ke pusat menjadi akuntabilitas berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Kedua, kebijakan pembangunan sektor pendidikan di daerah hendaknya merujuk kepada makna yang tersirat dalam amanat UUD 1945, Pasal 31, ayat (3): "Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-

undang". Pasal ini menandakan: (1) tanggung jawab pemerintah dalam pendidikan; dan (2) bahwa di Indonesia hanya ada satu sistem pendidikan, yaitu sistem pendidikan nasional Indonesia.

Perlu dimengerti bahwa tidak ada *otonomi pendidikan*, yang ada ialah *otonomi daerah dalam penyelenggaraan pendidikan*. Pengertian ini penting demi mencegah "sentralisasi baru" di daerah dan gelagat yang kontraproduktif bagi dunia pendidikan.

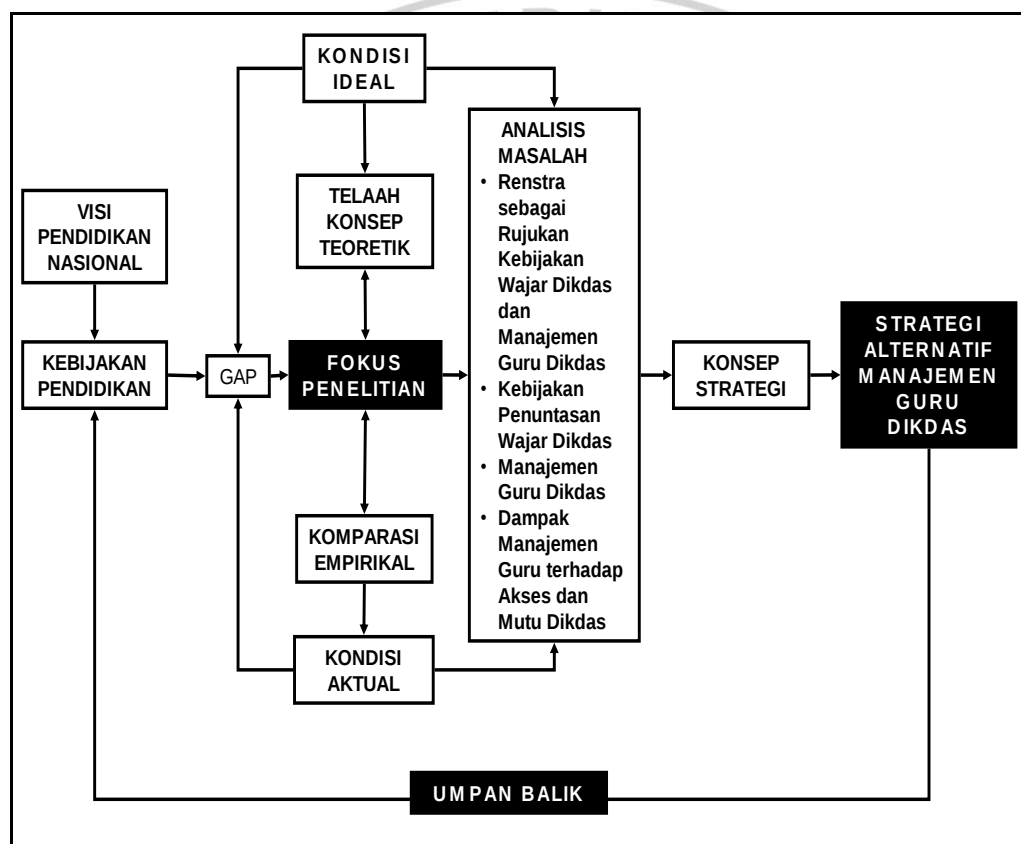
Ketiga, bahwa arah kebijakan dan manajemen guru dimaksudkan untuk optimalisasi peran guru, dalam arti: (1) harus menjangkau guru di satuan-satuan pendidikan dasar formal dan nonformal; (2) harus berorientasi kepada pemenuhan kualifikasi dan kompetensi pendidik sebagaimana dituntut oleh ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah; dan (3) mengupayakan tidak terjadinya *mismatch* bidang studi guru. Manajemen guru pendidikan dasar diharapkan berkontribusi positif terhadap program penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun, baik dalam makna pemerataan akses maupun pemerataan pendidikan yang bermutu bagi penduduk usia pendidikan dasar.

F. KERANGKA FIKIR PENELITIAN

Penelitian merupakan proses kegiatan yang sistematis, menggunakan metode tertentu untuk mendapatkan kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Setiap peneliti harus berorientasi dan berakhir pada kebenaran ilmiah. Kebenaran yang dimaksud harus

didukung oleh kekuatan konsep-konsep teoretik dan bukti-bukti empirik.

Sehubungan dengan itu, penulis menyusun kerangka pikir penelitian sebagaimana diringkaskan secara skematik dalam gambar 1.1, yang di dalamnya menggambarkan rangkaian berikut ini.



Gambar 1.1
KERANGKA FIKIR PENELITIAN

Menelaah rencana strategik dan kebijakan pembangunan bidang pendidikan di daerah penelitian. Penelaahan dititikberatkan kepada kesenjangan antara kondisi ideal dengan kondisi aktualnya, untuk kemudian diidentifikasi sebagai fokus masalah penelitian. Selanjutnya, melakukan konfirmasi di tingkat empirik berkenaan dengan aspek-

aspek manajemen guru pendidikan dasar sebagaimana dirumuskan dalam fokus dan pertanyaan penelitian. Hasil analisis evaluatif terhadap data dan informasi empirik itu diharapkan dapat menunjukkan kinerja aktual manajemen guru pendidikan dasar di daerah penelitian.

Berdasarkan hasil analisis tersebut, lebih lanjut akan dikemukakan model hipotetik manajemen guru pendidikan dasar yang mengakomodasi tuntutan kualifikasi guru, target pembangunan pendidikan, terutama penuntasan Wajib Dikdas, dan mutu pendidikan dasar di daerah.

G. METODE PENELITIAN

1. Prosedur dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan melalui dua tahapan, yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. *Pertama*, tahap persiapan dengan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- (1) Melakukan *review* terhadap studi terdahulu, menelaah teori-teori yang relevan, melakukan observasi awal di Bappeda, Dinas Pendidikan, dan satuan pendidikan dasar formal dan nonformal di Kabupaten Kuningan. Hasil kegiatan ini berupa proposal disertasi, yang selanjutnya dikonsultasikan kepada Penasihat Akademik dan dipresentasikan dalam Sidang Proposal Disertasi di Program Studi.
- (2) Memproses perizinan penelitian dan merancang instrumen penelitian. Kegiatan ini dilakukan setelah penyempurnaan proposal

dan penerbitan Surat Keputusan Penetapan Pembimbing Disertasi. Hasil kegiatan ini berupa surat izin penelitian dan instrumen pengumpulan data yang telah dikonsultasikan dan mendapat *expert judgement* dari Pembimbing Disertasi.

Kedua, tahap pelaksanaan. Kegiatan yang dilakukan pada tahap ini adalah: (1) pengumpulan data; (2) pengecekan kesahihan data; (3) analisis data; dan (4) validasi model konseptual. Adapun strategi yang digunakan dalam penelitian ini adalah: (1) orientasi teoretik; (2) pengumpulan data tiga tahap yaitu orientasi, eksplorasi pengumpulan data, dan penelitian terfokus; (3) wawancara mendalam dan komprehensif; (4) observasi peranserta; dan (5) dokumentasi.

Berdasarkan fokus masalah, tujuan, subjek, dan karakteristik datanya, maka penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini merupakan skema atau program penelitian yang berisi *out line* proses dan kerja yang harus dilakukan peneliti, mulai dari pernyataan sebagai informasi penelitian sampai pada analisis data akhirnya (Lincoln dan Guba, 1984: 147).

2. Lokasi dan Sumber Data Penelitian

Penelitian ini memilih lokasi di Kabupaten Kuningan. Objeknya adalah manajemen guru di jenjang pendidikan dasar dengan kategori-kategori sumber data berupa institusi, peristiwa, dokumen, dan manusia. Kategori sumber data institusi meliputi badan, lembaga, dan

dinas-dinas Kabupaten Kuningan yang secara langsung dan tidak langsung berkaitan dengan manajemen guru. Institusi yang dimaksud adalah Bappeda, Dinas Pendidikan, Dewan Pendidikan, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Akreditasi Sekolah, dan satuan-satuan pendidikan dasar formal serta nonformal.

Sumber data peristiwa yaitu beragam kejadian dan interaksi sosial manusia yang berkenaan dan bermakna dalam manajemen guru pendidikan dasar serta penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun. Kategori sumber data dokumen adalah beragam catatan, risalah, dan rekaman yang berkenaan dengan dokumen resmi perundang-undangan dan peraturan penyelenggaraan pendidikan dan program Wajar Dikdas Sembilan Tahun.

Adapun kategori sumber data manusia meliputi *stakeholders* internal dan eksternal yang memiliki hubungan langsung dan tidak langsung dengan manajemen pendidik di Kabupaten Kuningan. Manusia sebagai sumber data penelitian ini dipilih secara purposif, yang jumlahnya ditentukan berdasarkan konsep bola salju; artinya kecukupan sampel diukur berdasarkan kecukupan informasi, data, dan fakta yang telah diperoleh. Ukuran kecukupan informasi, data, dan fakta yang dimaksud tercermin dalam intensitas pengulangan kesamaan keterangan dari beragam kategori subjek tersebut.