

# PERAN PEMERINTAH DAERAH, LPMP DAN P4TK DALAM MENINGKATKAN PROFESIONALISME GURU

## THE ROLE LOCAL GOVERNMENT, LPMP AND P4TK IN THE IMPROVEMENT OF TEACHER PROFESIONALISM

Lucia H. Winingsih

Pusat Penelitian Kebijakan, Balitbang, Kemendikbud  
Gedung E Lantai 19, Jl. Jenderal Sudirman, Senayan, Jakarta Pusat  
email: luciahw@yahoo.com

Diterima tanggal: 02/09/2013; Dikembalikan untuk revisi tanggal: 16/09/2013; Disetujui tanggal: 02/12/2013

**Abstrak:** Tujuan dari kajian ini adalah untuk mengidentifikasi: 1) peran Pemda, Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan (P4TK), dan Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP) dalam pengembangan profesionalisme guru; 2) bentuk dan mekanisme koordinasi yang dilakukan ke tiga institusi tersebut dalam pengembangan profesionalisme guru; dan 3) sinergis peran yang dilakukan ke tiga institusi tersebut dalam pengembangan profesionalisme guru. Metode penelitian dalam kajian ini menggunakan metode kualitatif, dengan menggunakan focus group discussion (FGD) dalam pengumpulan data, dan data dianalisis secara deskriptif. Hasil kajian menunjukkan bahwa ke tiga institusi, yaitu Pemda, P4TK, dan LPMP mempunyai peran yang berbeda namun secara simultan melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan profesionalisme guru yang menjadi persyaratan yaitu peningkatan kualifikasi pendidikan guru ke jenjang S1; pengelolaan dan pembimbingan pembelajaran untuk guru, seperti upaya pemenuhan jam mengajar 24 jam/minggu; dan pengembangan profesi untuk peningkatan profesionalisme dan karir guru. Namun, masalah koordinasi antar ke tiga lembaga dan keterbatasan dana dalam memenuhi tuntutan peningkatan profesionalisme guru tersebut belum dilakukan secara simultan, sehingga sinergis antar mereka belum secara sistematis dilakukan bersama.

**Kata kunci:** desentralisasi pendidikan; profesionalisme guru, kompetensi guru, peran pemerintah daerah.

**Abstract:** The purposes of the research are to identify: 1) the role of the Local Government, the LPMP, and the P4TK in the developing of the teacher professionalism; 2) to understand the forms and mechanism coordination among those institutions in the improvement of the teacher professionalism; and 3) to understand whether those institutions have synergic cooperation in relation to improvement of teacher professionalism. The research method used in this research is qualitative, therefore the focus group discussion is heavily used in the data collection. The data analysis is descriptive base on the variables of improvement of academic background of teachers, of the effort in fulfilling the hours number of teaching, and of the professionalism development of teachers. The result of the study show that these stakeholders work less simultanly in the improvement of the educational qualification of teachers; in supporting teachers to fulfil 24 hours teaching per week; and in continuing professional development of the teachers. However, the problems in coordination and other shortage, like finance, have still existed.

**Keywords:** decentralization; teacher professionalism, teacher competency, local government role.

## Pendahuluan

Selama dekade terakhir, tuntutan terhadap profesionalisme guru semakin tinggi, karena tidak bisa dipungkiri bahwa guru merupakan aktor yang sangat menentukan dalam proses pendidikan. Rendahnya mutu guru diklaim sebagai penyebab rendahnya mutu pendidikan. Walaupun rendahnya mutu pendidikan bukan semata-mata disebabkan oleh guru, namun tetap saja bahwa kualitas guru dianggap mempunyai kontribusi besar terhadap kondisi tersebut. Hal ini dikarenakan guru merupakan komponen atau aktor yang memiliki peran strategis dalam mempengaruhi proses pembelajaran dan mutu peserta didik, yang pada akhirnya akan mempengaruhi mutu pendidikan secara umum (Unesco, 2001; Winingsih, 2010). Jadi mutu guru akan sangat mempengaruhi prestasi siswa, siswa yang diajar guru yang berkualitas akan mempunyai prestasi yang lebih baik dibanding dengan siswa yang diajar oleh guru yang kurang berkualitas (Darling-Hammond, 1999). Oleh karena itu, mutu guru merupakan kunci bagi keberhasilan sistem pendidikan.

Dewasa ini, mutu dan kompetensi guru di Indonesia masih dianggap rendah. Beragam alasan yang dianggap sebagai penyebab hal tersebut, antara lain, terkait dengan rendahnya kompetensi guru ini dan rendahnya kualitas pendidikan guru. Terkait dengan rendahnya kompetensi guru, berdasarkan data Nomor Urut Pegawai Tenaga Kependidikan (NUPTK) pada bulan November 2012, sebesar 2,971, 204 orang guru di Indonesia masih perlu ditingkatkan kompetensinya (BPSDM, 2011). Rendahnya kompetensi ini terbukti dari rendahnya hasil Uji Kompetensi Awal (UKA) yang diadakan sebagai langkah awal peningkatan kompetensi guru; yaitu dari sekitar 281.016 guru yang mengikuti UKA, dengan nilai maksimal 100, hasil nilai rata-rata UKA guru yaitu sebesar 42,25 dengan nilai terendah 1,0 dan nilai tertinggi 97,0 (Suyanto, 2012). Sementara itu, terkait dengan kualitas pendidikan guru, dari jumlah guru tersebut masih terdapat sekitar 51 persen yang baru memiliki kualitas pendidikan setingkat S1 atau lebih, dan sisanya masih memiliki kualifikasi pendidikan dibawah S1 (BPSDM, 2011). Di samping itu, ada hal lain yang juga secara tidak langsung mempengaruhi mutu

pendidikan guru seperti tingkat kesejahteraan guru, pendidikan dan pelatihan guru, dan pembinaan yang diberikan kepada guru.

Dalam *master plan* pembinaan sumber daya manusia (SDM) bidang pendidikan bahwa guru juga dituntut untuk menjadi lebih profesional, bermartabat, dan sejahtera; sehingga guru tidak hanya mampu secara akademik, namun juga sejahtera secara ekonomi, seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Oleh karena itu, tuntutan untuk meningkatkan kualitas dan profesionalisme guru sudah seharusnya dilakukan oleh Pemerintah dan instansi lain yang memiliki tugas untuk melakukan pembinaan profesi guru. Di samping itu, dengan menetapkan guru sebagai tenaga profesional; maka sebagai seorang guru paling tidak harus memiliki empat (4) kompetensi, yaitu kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional (UU No. 14/2005). Oleh karena tingkat kompetensi guru yang masih bervariasi, sehingga untuk mencapai tingkat kompetensi guru sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tersebut, pembinaan dan peningkatan profesionalisme guru merupakan keniscayaan yang harus dilaksanakan oleh pihak-pihak yang mempunyai kewenangan, baik oleh Pemerintah secara langsung maupun melalui instansi yang mempunyai kewenangan untuk melakukan hal tersebut.

Untuk mencapai standard mutu dan profesionalisme guru seperti yang diharapkan, upaya-upaya pembinaan terhadap guru harus dilakukan secara terus-menerus. Dalam pelaksanaannya, ada beberapa pihak yang terlibat dan mempunyai tugas dalam pembinaan dan peningkatan profesionalisme guru di Indonesia. Setelah bidang pendidikan didesentralisasikan ke pemerintah daerah, maka bersamaan dengan itu pengelolaan guru juga menjadi kewenangan pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah merupakan pihak yang bertanggung jawab dalam pembinaan dan pengembangan profesionalisme guru. Meskipun pengelolaan guru sudah menjadi kewenangan pemerintah daerah (kabupaten/kota), Pemerintah Pusat maupun Provinsi juga masih mempunyai fungsi dan tugas untuk ikut serta melakukan pembinaan guru guna mening-

katkan profesionalitas guru. Pemerintah Pusat melalui Instansi Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan (P4TK) dan Pemerintah Provinsi melalui Instansi Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) juga berperan dalam pembinaan dan peningkatan profesionalisme guru. Oleh karena ada beberapa pihak yang terlibat dalam pembinaan guru dan peningkatan profesionalisme guru; ditemukan gejala adanya tumpang tindih peran dari ke tiga institusi tersebut; serta belum adanya koordinasi yang mendukung kerjasama dalam ke arah upaya peningkatan profesionalisme guru yang lebih sistematis. Kajian ini ingin mengkaji bagaimana masing-masing institusi tersebut berperan dalam pembinaan profesionalisme guru.

Secara khusus tujuan dari kajian ini adalah untuk: 1) mengetahui dan mengidentifikasi peran Pemda, LPMP, dan P4TK dalam pengembangan profesionalisme guru; 2) untuk mengetahui bentuk kerjasama dan koordinasi yang dilakukan ke tiga institusi tersebut; dan 3) mengetahui sinergis peran yang dilakukan oleh ke tiga institusi tersebut, serta hambatan yang dihadapi dalam melakukan kerjasama atau sinergis tersebut.

## **Kajian Literatur**

### **Desentralisasi Pendidikan**

Pada saat ini, desentralisasi telah menjadi karakteristik pengelolaan sektor publik di Indonesia. Desentralisasi merupakan sebuah konsep yang mengacu pada proses berpindahnya tanggung jawab dan kewenangan dalam membuat keputusan atas fungsi tertentu dari level pemerintahan yang lebih tinggi ke level pemerintahan yang lebih rendah. Hal ini lebih pada perpindahannya kedudukan dari yang memerintah atau pelimpahan sebagian wewenang dari level tertentu ke level yang lain. Sebagai contoh, berpindahnya wewenang dari Pusat ke tingkat Provinsi atau ke tingkat kabupaten/kota, atau bahkan ke tingkat sekolah (Fiske 1996; Mc.Ginn and Welsh, 1999; Winingsih, 2010).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dinyatakan bahwa pendidikan merupakan salah satu sektor publik yang didesentralisasikan. Sejak mulai diimple-

mentasikan Undang-Undang tersebut pada tahun 1999, maka sektor pendidikan, bersama dengan 10 sektor publik yang lain, menjadi kewenangan daerah. Bersamaan dengan didesentralisasikannya sektor pendidikan tersebut ke pemerintah kabupaten/kota, maka pengelolaan guru juga menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Peralihan dari pengelolaan sentralistik ke desentralistik merupakan salah satu upaya Pemerintah untuk meningkatkan pembangunan di bidang pendidikan, termasuk di dalamnya upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan. Reformasi dalam pengelolaan pendidikan ini mempunyai tujuan utama untuk mengurangi seminimal mungkin peran Pemerintah Pusat, dan sebaliknya lebih memperluas peran pemerintah daerah kabupaten/kota dan sekolah. Asumsinya, Pemda dan sekolah merupakan pihak yang paling mengetahui kondisi, kebutuhan, dan upaya yang bisa dilakukan untuk meningkatkan segenap aspek untuk pembangunan secara umum, dan pembangunan di bidang pendidikan, khususnya di daerah yang bersangkutan.

Desentralisasi pendidikan diharapkan akan lebih mendekatkan ke arah peningkatan mutu hasil pendidikan apabila dapat dikelola secara baik dan terarah. Atas dasar itu, daerah memiliki peran teramat penting dalam upaya meningkatkan kualitas guru di wilayahnya dan dapat menjadi titik awal (*entry point*) bagi usaha peningkatan kualitas hasil pendidikan di daerah. Melalui pelimpahan wewenang ini, sewajarnya apabila daerah turut berpartisipasi dalam segala aspek untuk meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan di daerahnya, antara lain seperti upaya mencapai standar minimal kualifikasi akademik guru-guru di daerah agar memenuhi persyaratan minimal berkualifikasi pendidikan S1/D4. Dari jumlah guru yang belum memenuhi kualifikasi pendidikan S1/D4 yang ada saat ini, jumlah terbesar berada pada jenjang pendidikan dasar, yaitu hanya sekitar 27-39 persen guru SD di kabupaten/kota yang berpendidikan D4/S1 (Ministry of National Education, 2010: 146; Winingsih 2010: 143) padahal guru-guru tersebut berperan besar dalam meletakkan dasar-dasar pendidikan yang kuat bagi anak-anak didik di tingkat dasar agar kelak mampu melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi dapat belajar dengan lebih optimal.

Secara yuridis pemerintah kabupaten/kota memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan pendidikan terbaik bagi masyarakatnya. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas menyatakan bahwa pendidikan adalah urusan wajib, pemerintah kabupaten/kota. Sebagai sebuah urusan wajib, maka aspek yang melingkupi pembangunan pendidikan harus menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota. Oleh karena itu, sejalan dengan semangat otonomi daerah, Pasal 14 (f) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menekankan bahwa pengelolaan guru menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah, termasuk upaya-upaya untuk meningkatkan profesionalisme guru. Oleh karena itu pemerintah kabupaten/kota berkewajiban untuk mendorong, bahkan membiayai, guru-guru yang ada di wilayahnya untuk mengikuti pendidikan lanjut agar kualifikasi pendidikan akademik yang dipersyaratkan dapat terpenuhi.

### Profesionalisme Guru

Secara umum, profesi diukur berdasarkan pada kepentingan dan tingkat kesulitan yang dimiliki (Karsidi, 2005); yang kemudian istilah profesional ditujukan kepada orang yang mendapat upah atau gaji dari apa yang dikerjakan, baik hasil pekerjaan tersebut dikerjakan secara sempurna atau tidak (Yamin, 2007). Sementara itu istilah profesionalisme kemudian merujuk pada *"an ideal to which individuals and occupational groups aspire, in order distinguish themselves from other worker"* (Prate and Rury, 1991 dalam Shon, 2006). Shon menyatakan bahwa profesionalisme mempunyai beberapa karakteristik, yaitu: 1) mempunyai pengetahuan tertentu (*expert knowledge*) yang membedakannya dengan kelompok lain, sehingga pekerjaan profesional harus ditunjang oleh suatu ilmu tertentu secara mendalam yang hanya mungkin diperoleh dari lembaga pendidikan yang sesuai sehingga kinerjanya didasarkan pada keilmuan yang dimilikinya yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah; 2) memiliki otonomi dalam menjalankan profesinya sebagai profesional; dan 3) memiliki komitmen terhadap kesejahteraan atau ketercapaian tujuan dari *client*nya dalam menggunakan jasa profesional tersebut. Lebih lanjut, menurut Sanjaya (2009)

profesional adalah pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerlukan keahlian, kemahiran atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu, yang bisa diperoleh melalui pendidikan profesi. Dalam konteks guru sebagai profesional, guru harus memiliki kemampuan khusus, sehingga profesionalisasi guru mempunyai beberapa karakteristik, yaitu kode etik, pengetahuan yang terorganisir, keahlian dan kompetensi yang bersifat khusus, tingkat pendidikan minimal yang dipersyaratkan, sertifikat keahlian, proses untuk memperoleh profesi tersebut, tindakan disiplin dan batasan dalam menjalankan profesi (Karsidi, 2005).

Pemerintah juga telah mengakui bahwa guru di Indonesia merupakan tenaga profesional. Hal ini termaktub dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen Bab 1 Pasal 1, dinyatakan bahwa guru adalah pendidik profesional pekerjaan yang memerlukan keahlian, kemahiran, kecakapan yang memenuhi standar mutu dan memerlukan pendidikan profesi. Pasal 2 menyebutkan bahwa guru profesional ini meliputi guru yang mengajar pada jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan anak usia dini (PAUDNI); dan guru sebagai tenaga profesional ini dibuktikan dengan sertifikat pendidik. Selanjutnya, dalam Pasal 4 disebutkan bahwa kedudukan guru sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat dan peran guru sebagai agen pembelajaran untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.

Selanjutnya, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen, diamanatkan juga, guru profesional harus memenuhi empat kompetensi guru, yaitu: 1) kompetensi pedagogis, yaitu kemampuan mengelola pembelajaran yang meliputi pemahaman terhadap peserta didik, perancangan dan pelaksanaan pembelajaran/bimbingan konseling, evaluasi, dan pengembangan peserta didik untuk mengaktualisasikan berbagai potensinya; 2) kompetensi kepribadian, berkenaan dengan kemantapan, kestabilan, kedewasaan, kearifan, dan kewibawaan guru/konselor. Guru yang mempunyai kompetensi kepribadian yaitu

guru yang mempunyai kepribadian yang mantap, stabil, dewasa, arif dan bijaksana, berwibawa, berakhlak mulia, menjadi teladan bagi peserta didik dan masyarakat, mengevaluasi kinerja sendiri, dan mengembangkan diri secara berkelanjutan; 3) kompetensi profesional, yaitu berkaitan dengan kemampuan penguasaan materi pembelajaran secara luas dan mendalam yang memungkinkannya membimbing peserta didik memenuhi standar kompetensi; dan 4) kompetensi sosial terkait erat dengan kemampuan berkomunikasi secara efektif dengan peserta didik, sesama pendidik, tenaga kependidikan, orangtua siswa, dan masyarakat. yaitu merupakan kemampuan pendidik sebagai bagian dari masyarakat.

Pendidik harus memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Kualifikasi akademik yang dimaksudkan di atas, yaitu tingkat pendidikan minimal yang harus dipenuhi oleh seorang pendidik yang dibuktikan dengan ijazah dan/atau sertifikat keahlian yang relevan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

### **Pembinaan Karir Guru**

Dalam kaitannya dengan karir, karir guru merujuk pada pencapaian secara bertahap dari posisi jabatan dalam struktur jabatan guru atau jabatan guru secara fungsional, yang berawal dari tingkat atau golongan terendah sampai pada tingkat atau golongan teratas. Oleh karena itu, seperti disebutkan dalam Peraturan Menteri Penda-yagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (RB) Nomor 16 Tahun 2009, karir guru berkaitan erat dengan penjenjangan jabatan seorang guru, yang mempunyai unsur-unsur, yaitu sertifikasi guru, pelatihan per jenjang bagi guru, penilaian per jenjang dan pengembangan profesi guru yang meliputi pengembangan diri, publikasi ilmiah dan karya inovatif yang dihasilkan oleh guru yang bersangkutan.

Kebijakan pemerintah terkait pembinaan dan pengembangan karir guru tersebut lebih diarahkan untuk pengembangan keprofesian berkelanjutan (PKB), seperti yang diamanatkan

dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang guru dan Dosen. Pengertian PKB ialah pengembangan kompetensi guru yang dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan, bertahap, dan berkelanjutan untuk meningkatkan profesionalitasnya (BPSDM, 2011:1). Berdasarkan Permendiknas Nomor 35 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya, Penilaian Kinerja Guru (PK Guru) merupakan bagian terpenting dalam penetapan jabatan fungsional guru. PK Guru merupakan sebuah proses penilaian pencapaian tentang petunjuk kerja guru pada masa lalu atau saat ini dan tentang potensi masa depan guru yang bermanfaat dan mempunyai kontribusi terhadap kemajuan dan kualitas sekolah (Permendiknas Nomor 35/2010). Jadi kinerja guru adalah proses atau hasil yang diraih seorang guru atas tugas yang diberikan kepala sekolah sesuai dengan tanggungjawabnya. Oleh karena itu, PK Guru akan merupakan cara untuk menjaga profesionalitas guru dalam melaksanakan tugasnya, dan di samping itu PK Guru juga akan memberi dampak pada pembinaan karir, peningkatan kompetensi dan pemberian tunjangan profesi guru.

Secara lebih tegas, Peraturan Menteri PAN dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tersebut menyebutkan bahwa seorang guru harus memenuhi beberapa syarat, yaitu: 1) mempunyai kualifikasi pendidikan S1/D4 dan Pendidikan Profesi Guru (Sertifikat Profesi/sertifikasi); 2) mengikuti Program Induksi dan Pendidikan Pelatihan Pra-Jabatan (CPNS guru); 3) melalui empat jabatan fungsional guru (Pertama, Muda, Madya, Utama); 4) mempunyai beban mengajar 24 jam–40 jam tatap muka per minggu atau membimbing 150-250 konseling per tahun; 5) berada di bawah instansi pembina Jabatan Fungsional Guru, yaitu Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan; 6) melalui peningkatan karir guru yang ditetapkan melalui penilaian angka kredit oleh Tim Penilai; 7) mempunyai jumlah angka kredit, yang terdiri dari unsur utama, yaitu Pendidikan, PK GURU, dan PKB sebesar kurang lebih 90% dan unsur penunjang sebesar kurang lebih 10%; 8) melalui penilaian kinerja guru yang dilakukan setiap tahun (formatif dan sumatif); dan

9) nilai kinerja guru tersebut bila dikonversikan ke dalam angka kredit harus dicapai (125%, 100%, 75%, 50%, 25%).

Upaya-upaya pengembangan karir yang dilakukan harus dapat meningkatkan kompetensi guru, agar karir seorang guru berkembang secara maksimal. Upaya-upaya tersebut antara lain dilakukan dengan cara: 1) menghadiri/berpartisipasi dalam forum atau kegiatan ilmiah profesional (seminar, simposium, pelatihan, dan lain-lain); 2) membuat karya tulis ilmiah/populer, karya seni, karya teknologi; dan 3) melaksanakan penelitian/pengkajian kerja profesional baik individual maupun kolaboratif, misalnya dengan melakukan *Lesson Study*, Penelitian Tindakan Kelas (PTK) atau penelitian jenis lainnya. Pengembangan karir guru akan mengarah pada penjenjangan jabatan dan pangkat guru, yaitu: 1) Pertama gol III/a dan III/b; 2) Muda. gol III/c dan III/d; 3) Madya gol IV/a, IV/b dan IV/c; dan Utama, gol IV/d dan IV/e. Di samping itu, dalam pengembangan karir guru ini, harus pula diperhitungkan bahwa: 1) Guru harus berlatar belakang pendidikan S1/D4 dan mempunyai Sertifikat Pendidik; 2) Guru mempunyai empat jabatan fungsional (Guru Pertama, Guru Muda, Guru Madya, Guru Utama); 3) Beban mengajar guru adalah 24 jam–40 jam tatap muka/minggu atau membimbing 150 konseli/tahun; 4) Guru dinilai kinerjanya secara teratur (setiap tahun) melalui Penilaian Kinerja Guru (PK Guru); 5) Guru wajib mengikuti Pengembangan Keprofesian Berkelanjutan (PKB) setiap tahun; 6) PKB harus dilaksanakan sejak III/a, dan sejak III/b guru wajib melakukan publikasi ilmiah dan/atau karya inovatif; 7) Untuk naik dari IV/c ke IV/d guru wajib melakukan presentasi ilmiah; 8) Peningkatan karir guru ditentukan oleh perolehan angka kredit; 9) Perlu konversi hasil PKG dan PKB ke angka kredit; 10) Perolehan angka kredit dari PKG dan PKB merupakan satu paket; 11) Perolehan angka kredit setiap tahun ditetapkan oleh Tim Penilai; 12) Penghargaan angka kredit adalah 125% (amat baik), 100% (baik), 75% (cukup), 50% (sedang), dan 25% (kurang); 13) Jumlah angka kredit diperoleh dari: Unsur utama (Pendidikan, PK Guru, PKB)  $\geq 90\%$ , Unsur penunjang  $\leq 10\%$  (Permenagpan, 2009).

### **Tugas Pokok dan Fungsi Pemda, LPMP, dan P4TK terkait Guru**

Peran Pemda, LPMP, dan P4TK terkait guru antara lain di atur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Pada Pasal 33 disebutkan bahwa penentuan kebijakan strategis dalam pembinaan dan pengembangan profesi guru dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah. Lebih lanjut, dalam Pasal 34, dinyatakan bahwa Pemerintah dan Pemda mempunyai kewajiban untuk membina dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi guru; dan oleh karena itu Pemerintah dan Pemda mempunyai kewajiban untuk menyediakan anggaran peningkatan profesionalitas dan pengabdian guru pada satuan pendidikan/sekolah. Pemerintah Pusat adalah Kemendikbud dan Pemerintah daerah yang dimaksud adalah pemerintah provinsi dan kabupaten/kota

Berdasarkan Permendiknas Nomor 8 Tahun 2007, P4TK mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas pengembangan dan pemberdayaan pendidik dan tenaga kependidikan sesuai dengan bidangnya. Di samping itu, P4TK juga bertugas untuk menyusun program pengembangan dan pemberdayaan pendidik dan tenaga kependidikan; meningkatkan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan; mengevaluasi program dan fasilitasi peningkatan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan. Di bidang program, P4TK juga mempunyai tugas untuk melaksanakan penyusunan dan pengembangan program, serta pengelolaan informasi kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan; menyusun program peningkatan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan; pengembangan model-model peningkatan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan. Pada saat ini 5 P4TK di seluruh Indonesia, yaitu P4TK IPS/PKN di Malang, P4TK Matematika di Yogyakarta, P4TK Teknik dan Mesin Industri di Medan, P4TK IPA/Biologi di Bandung, dan P4TK Bahasa di Sawangan, Jakarta.

Adapun LPMP, berdasarkan pada Permendiknas Nomor 7 Tahun 2007 mempunyai tugas dan fungsi, antara lain: i) melaksanakan penjaminan mutu pendidikan dasar dan pendidikan menengah termasuk taman kanak-kanak (TK), raudatul athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat di provinsi

berdasarkan kebijakan Menteri Pendidikan Nasional; ii) melakukan pemetaan mutu pendidikan dasar dan menengah termasuk TK, RA, atau bentuk lain yang sederajat; pengembangan dan pengelolaan sistem informasi mutu pendidikan dasar dan menengah termasuk TK, RA, atau bentuk lain yang sederajat; iii) melakukan supervisi satuan pendidikan dasar dan menengah termasuk TK, RA, atau bentuk lain yang sederajat dalam pencapaian standar mutu pendidikan nasional; iv) fasilitasi sumberdaya pendidikan terhadap satuan pendidikan dasar dan menengah termasuk TK, RA, atau bentuk lain yang sederajat dalam penjaminan mutu pendidikan. LPMP berada di setiap provinsi di Indonesia, dengan lingkup kerjanya meliputi seluruh provinsi di mana LPMP tersebut berada.

Atas dasar uraian tugas pokok dan fungsi ketiga institusi tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa baik pemerintah, provinsi, dan pemerintah daerah mempunyai tugas dan fungsi terkait dengan pembinaan guru di daerahnya masing-masing.

### Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan *Focus Group Discussin* (FGD). Untuk

mendukung data FGD tersebut dilakukan juga kajian dokumentasi. Pengumpulan data dilakukan antara periode Juli-September 2012. Populasi dalam penelitian ini yaitu seluruh pemda, LPMP dan P4TK di Indonesia. Sampel daerah atau lokasi studi ditentukan secara purposif, dengan mempertimbangkan keberadaan P4TK dan LPMP. Sampel provinsi dipilih berdasarkan keberadaan P4TK, yang kemudian terpilih 4 (empat) provinsi; dan provinsi yang lain dipilih berdasarkan keberadaan LPMP, dengan mempertimbangkan keterwakilan geografis, dan sampel Pemda dipilih dalam lingkup provinsi yang terpilih, berdasarkan pada kedekatan jarak dengan keberadaan P4TK. Daerah sampel yang terpilih yaitu Kota Malang (P4TK IPS/PKN), Yogyakarta (P4TK Matematika), Kota Medan (P4TK Teknik dan Mesin Industri), Kota Semarang (kedekatan dengan P4TK Matematika Yogyakarta); dan daerah sampel yang hanya mempunyai LPMP yaitu: Kota Makasar, Kota Kupang, dan Kota Pontianak, seperti yang digambarkan pada Tabel 1.

Responden dalam studi ini dipilih secara purposif, yaitu berdasarkan keterwakilan dari lembaga yang menjadi fokus kajian yaitu Pemda, LPMP, dan P4TK di sampel lokasi. Responden dari masing-masing lokasi penelitian terdiri dari 2 orang dari LPMP, 2 orang dari P4TK, Pengawas SMP dan

Tabel 1. Lokasi dan Responden Peserta FGD

	Lokasi	Institusi		
		Pemda	LPMP	P4TK
1.	Kota Malang, Jawa Timur	V	V	IPS/PKN
2.	Kab. Sleman, D.I.Yogyakarta	V	V	Matematika
3.	Kota Medan, Sumatra Utara	V	V	IPA
4.	Kota Makasar, Sulawesi Selatan	V	V	-
5.	Kota Kupang, NTT	V	V	-
6.	Pontianak, Kalimantan Barat	V	V	-
7.	Kota Semarang, Jawa Tengah	V	V	

Responden di masing-masing Lokasi

1. Pemda (Dinas Pendidikan )= 2 orang (Total 14 orang)
2. LPMP = 2 orang (Total 14 orang)
3. P4TK = masing-masing 2 orang (Total 8 orang)
4. Kepala sekolah SMP (Ketua KKS) = 1 orang
5. Kepala sekolah SMA (Ketua KKS) = 1 orang
6. Pengawas SMP 2 orang dan Pengawas SMA 2 orang
7. Guru= KKG dan MGMP (terdiri dari guru IPA SMP, IPS SMP, Bahasa Indonesia/Bahasa Inggris SMP, Biologi/Fisika/Kimia SMA, Bahasa Indonesia/Bahasa Inggris SMA, Ekonomi/Geografi SMA = 6 orang (Total 61 orang guru).

Pengawas SMA, Kepala sekolah SMP dan kepala sekolah SMA, dan 6 orang guru yang mengajar mata pelajaran yang di ujikan dalam Ujian Nasional (UN) dan yang sekaligus menjadi pembina Kelompok Kerja Guru (KKG) atau Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP). Berdasarkan pada asumsi bahwa guru senior dan berpengalaman akan mempunyai pengetahuan lebih tentang peningkatan profesionalitas dan karir guru, maka responden guru dipilih berdasarkan pada indikator tersebut, sedangkan Kepala sekolah SMP dan Kepala Sekolah SMA dipilih dari sekolah asal guru yang terpilih menjadi responden mengajar. Demikian juga dengan Pengawas SMP dan Pengawas SMA berasal dari sekolah yang sama dengan kepala sekolah terpilih tersebut.

Di setiap lokasi, FGD dibagi dalam 2 kelompok. Kelompok pertama terdiri atas nara sumber yang berasal dari Pemda/Dinas Pendidikan, LPMP, P4TK dan Pengawas tingkat SMP dan SMA; sedangkan FGD kelompok kedua terdiri atas guru dan kepala sekolah. FGD dilakukan dengan menggunakan pedoman FGD yang disusun berdasarkan pada variabel-variabel yang digunakan untuk menjawab tujuan kajian, seperti yang digambarkan ada Diagram 1.

Berdasarkan pada Gambar 1 terlihat bahwa dengan diimplementasikannya kebijakan desentralisasi pendidikan tampak bahwa Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Daerah masing-masing mempunyai peran untuk pengembangan profesionalisme dan karier guru. Pemerintah Pusat melalui P4TK melakukan pemberdayaan dan pengembangan PTK sesuai bidangnya; Pemerintah provinsi melalui LPMP melakukan penjaminan mutu dan fasilitasi peningkatan kompetensi guru; sedangkan Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pengembangan karir guru. Dari ketiga lembaga tersebut kemudian dicari peran masing-masing dalam peningkatan dan pengembangan profesional guru, yang difokuskan pada peranan mereka dalam peningkatan kualifikasi pendidikan guru, pemenuhan kewajiban jumlah mengajar guru, dan upaya-upaya pengembangan profesi guru.

Data yang terkumpul dari FGD merupakan data kualitatif yang berisi narasi dari setiap diskusi. Data tersebut dianalisis dengan menggunakan metode analisis data kualitatif, yaitu dengan melakukan kategorisasi, reduksi, dan deskripsi berdasarkan pada variabel penelitian. Kemudian, data disajikan dalam bentuk uraian/deskripsi masing-masing komponen atau variabel di setiap tujuan dari kajian ini. Analisis temuan dilakukan berdasarkan pada 3 (tiga) variabel yang dicari dalam kajian ini, yaitu peran pemda, P4TK

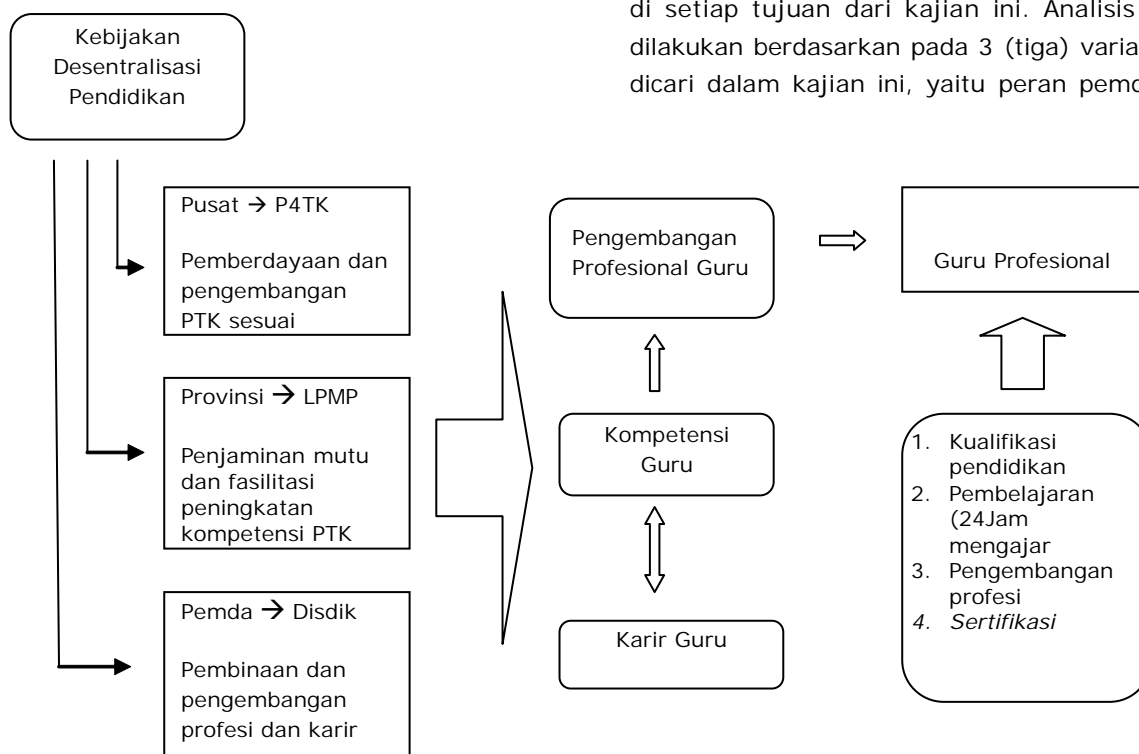


Diagram 1. Kerangka Berfikir



dan LPMP dalam pengembangan profesionalisme guru, terutama yang terkait langsung dengan pengembangan kualifikasi pendidikan guru; pemenuhan jumlah kewajiban jumlah jam mengajar guru, dan pengembangan profesi guru. Sertifikasi guru tidak termasuk dalam kajian ini.

### **Hasil Kajian dan Pembahasan**

#### **Peran Pemda, P4TK, dan LPMP dalam Peningkatan Kualifikasi Pendidikan Guru**

Berdasarkan hasil FGD, diperoleh informasi dan data bahwa sebagai respon atas persyaratan kualifikasi pendidikan guru S1/D4 seperti yang ditetapkan dalam Undang-Undang Guru dan Dosen Nomor 14 Tahun 2005, maka Pemda/dinas pendidikan meresponnya dengan melakukan upaya-upaya peningkatan kualifikasi pendidikan bagi guru yang belum mencapai S1/D4 di daerahnya. Berbagai upaya tersebut bertujuan untuk memenuhi standar kualifikasi pendidikan para pendidik (guru) sesuai dengan Undang-Undang Guru dan Dosen, sekaligus sebagai pemenuhan persyaratan untuk mengikuti pendidikan profesi guru, serta meningkatkan kompetensi guru. Para responden berpendapat bahwa semakin banyak guru yang bersertifikasi menandakan guru di daerahnya telah mempunyai kompetensi yang dipersyaratkan. Sebagai contoh, Kota Malang menargetkan pada tahun 2012 seluruh guru, baik guru swasta maupun negeri, harus mempunyai tingkat pendidikan S1; sedangkan di Kota Medan dan Kota Makasar, baik guru SMP maupun SMA hampir seluruhnya telah S1. Sementara itu, daerah sampel yang lain berusaha untuk "menuntaskan" seluruh guru agar mencapai kualifikasi pendidikan guru yang dipersyaratkan. Usaha Pemda untuk meningkatkan kualifikasi pendidikan ini dilakukan, antara lain dengan pemberian beasiswa untuk biaya pendidikan S1/D4, sekaligus dukungan dan bantuan teknis, misalnya memberi kemudahan untuk meninggalkan sekolah agar guru bisa melanjutkan pendidikan sesuai dengan yang dipersyaratkan. Pemda melalui Dinas Pendidikan juga melakukan kerja sama dengan LPTK (Perguruan Tinggi), agar guru bisa melanjutkan pendidikan dengan persyaratan yang telah ditetapkan. Permasalahan yang masih dihadapi oleh Pemda, yaitu masih cukup besarnya jumlah

guru SD yang belum memenuhi kualifikasi pendidikan jenjang strata 1 (S1). Sebagai contoh, masih ada sekitar 500 orang guru SD di masing-masing Kota Makasar dan Kota Medan yang belum memenuhi kualifikasi pendidikan setingkat S1. Oleh karena itu, Pemda masih terus berusaha setahap demi setahap untuk meningkatkan kualifikasi pendidikan guru yang yang masih belum memenuhi persyaratan.

Selanjutnya, P4TK sebagai Unit Pelayanan Teknis Kemdikbud di daerah, lebih mendukung program peningkatan kualifikasi pendidikan guru dengan melakukan sosialisasi atau pendidikan dan pelatihan (Diklat) bagi guru mata pelajaran sesuai dengan fokus program-program yang diadakan oleh P4TK. P4TK tidak terlibat dalam pemberian beasiswa, namun lebih pada pemberian bantuan pembelajaran. P4TK Malang, misalnya, melakukan sosialisasi pada kabupaten dan kota yang terlibat dalam program *Better Education through Reformed Management and Universal Teacher Upgrading* (Program BERMUTU), yang bertujuan untuk meningkatkan mutu pendidikan. Selain melalui dinas pendidikan, di tingkat sekolah, para pengawas juga melakukan sosialisasi melalui forum Kelompok Kerja Guru (KKG) dan Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP) agar guru yang belum memenuhi standar kualifikasi pendidikan segera menempuh pendidikan untuk mencapai S1/D4 sehingga bisa mengajukan sertifikasi. P4TK juga mendorong agar guru yang berprestasi yang telah mencapai pendidikan S1 dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, yakni S2 atau S3 bagi yang telah mencapai tingkat pendidikan S2. Adapun LPMP, tidak banyak berperan dalam peningkatan kualifikasi pendidikan guru. Hal ini terkait dengan tidak tersedianya dana beasiswa dari LPMP untuk peningkatan kualifikasi pendidikan guru. Walaupun tidak semua, dinas pendidikan tingkat provinsi berperan juga dalam pemberian beasiswa untuk peningkatan kualifikasi pendidikan guru, misalnya di Sumatra Utara.

Dari hasil kajian menunjukkan bahwa ketiga institusi tersebut turut berperan dalam peningkatan kualifikasi pendidikan guru, namun bentuk peran dan keterlibatan mereka berbeda satu sama lain. Hal ini sesuai dengan kewenangan masing-masing institusi tersebut. Di samping itu,

masing-masing institusi melakukan koordinasi, namun tidak secara intensif, koordinasi dilakukan hanya bila diperlukan, misalnya ketika P4TK akan menentukan peserta pendidikan dan pelatihan, P4TK akan berkoordinasi dengan Pemda, demikian juga halnya dengan LPMP.

### Peran dalam Bimbingan Pembelajaran

Peran dalam bimbingan pembelajaran di sini mengacu pada peran dalam memberikan bimbingan kepada guru untuk mencapai pemenuhan tugas pembelajaran yang harus dilakukan dan dipenuhi oleh guru, yaitu terpenuhinya tugas mengajar 24 jam/minggu untuk mengajar di kelas. Peran tiga institusi tersebut dalam pembelajaran berbeda satu sama lain. Bila pembelajaran diartikan sebagai proses belajar, maka peran P4TK dan LPMP relatif lebih besar dibanding peran Pemda. Namun, bila pembelajaran merujuk pada pengelolaan pembelajaran, maka Pemda mempunyai peran yang cukup besar, antara lain sebagai berikut.

Pertama, pemenuhan 24 jam mengajar/minggu. Upaya yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan agar guru memenuhi jam mengajar (24 jam/minggu) dengan cara: 1) melakukan pemetaan terhadap guru menurut pendidikan, status sertifikasi dan penugasan guru (per individu guru), antara lain untuk memastikan penugasan guru pada setiap sekolah; 2) Pengawas Sekolah melakukan Monitoring dan Evaluasi (ME) mencakup pelaksanaan tugas Guru; dan 3) memberikan solusi terhadap hambatan pelaksanaan tugas guru yang menemui kesulitan untuk bertugas 24 jam per minggu dan melakukan pembinaan terhadap guru yang melalaikan tugasnya.

Kedua, terkait dengan upaya untuk menangani guru yang mengajar tidak sesuai (*mismatch*), Dinas Pendidikan menetapkan model guru mata pelajaran serumpun. Namun, untuk mata pelajaran yang termasuk mata pelajaran ujian nasional (UN) tetap harus diajarkan oleh guru yang sesuai latar belakang pendidikannya. Selain itu, Dinas Pendidikan di daerah penelitian juga sedang redistribusi terbatas dengan tujuan agar penyebaran guru merata pada semua sekolah, baik yang berada di pusat maupun pinggiran, sekaligus untuk menghapuskan terjadinya *mismatch* tersebut. Redistribusi ini juga

sebagai respon dari diberlakukannya Surat Keputusan Bersama (SKB) Lima (5), yaitu Menteri Pendidikan Nasional, Menteri Pendayagunaan PAN dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Agama Nomor 05/X/PB/2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri, yang mengamanatkan untuk diadakannya penataan kembali guru saat ini agar guru yang ada ditempatkan sesuai dengan bidangnya, dan agar dilakukan distribusi guru sesuai dengan kebutuhan sekolah.

Ketiga, dalam hal pembinaan terhadap tugas pembelajaran Dinas Pendidikan umumnya melaksanakannya dalam berbagai bentuk kegiatan, antara lain dengan mengadakan pendidikan dan pelatihan, *workshop*, dan pendampingan terkait dengan materi dan proses/metode pembelajaran, kinerja guru serta peningkatan profesi guru yang berkelanjutan, termasuk pengembangan diri dan publikasi ilmiah. Kegiatan tersebut dilakukan melalui KKG/MGMP dan Program Diklat khusus. Kegiatan monitoring dan evaluasi oleh pengawas sekolah bagi guru kelas maupun guru mata pelajaran secara individual dan kelompok diarahkan untuk meningkatkan mutu pembelajaran guru terkait dengan pengembangan pembelajaran yang kreatif dan inovatif, kontekstual dengan memanfaatkan Teknologi dan Informasi (TI). Dinas Pendidikan, Kota Malang atau Kota Makasar, misalnya juga mengupayakan mengikutsertakan guru yang potensial dalam berbagai Diklat kinerja dan keprofesian guru, baik yang dilaksanakan oleh berbagai instansi maupun lembaga di pusat dan di daerah. Guru-guru tersebut selanjutnya dijadikan instruktur dalam pembinaan dan Diklat Dinas Pendidikan maupun sebagai pendamping dalam kegiatan di KKG dan MGMP.

Peran P4TK dalam pembimbingan pembelajaran lebih pada meningkatkan kemampuan individu guru yang dilaksanakan melalui program untuk meningkatkan kompetensi mengajar (kompetensi pedagogis) para guru. Misalnya, P4TK IPS/PKN Malang melakukan pembimbingan pembelajaran melalui pendidikan dan pelatihan (Diklat) jenjang dasar, lanjut, tinggi, untuk 3 program umum, yakni tentang: 1) Kebijakan terkini dan Nasional, 2) Program Pokok: Materi dan Pembelajaran (Pakem Silabus, RPP, alat evaluasi);

dan 3) Penelitian Tindakan Kelas (PTK). Adapun program penunjang, dilaksanakan diklat tentang pengelolaan MGMP, media pembelajaran (IT), atau program lain yang disesuaikan dengan kebutuhan para guru. Selain itu, dilaksanakan pula Diklat Manajemen (pengawas bidang studi dan kelas serta Kepala Sekolah) dan penguatan kepala sekolah.

Secara nasional telah 90 persen daerah (kota/kabupaten) mengikutsertakan guru untuk pendidikan dan pelatihan di beberapa P4TK, dan guru yang telah mengikuti pendidikan dan pelatihan tersebut diharapkan dapat mengimbaskan pengalaman dan hasil pendidikan dan pelatihannya kepada guru lainnya melalui KKG/MGMP dan forum lainnya. Hal ini perlu dilakukan mengingat pada realisasinya tidak semua guru bisa mengikuti Diklat yang diadakan oleh P4TK tersebut. Di Jawa Timur misalnya, masih ada dua kota yang belum terjangkau oleh diklat yang diadakan oleh P4TK, yakni Banyuwangi dan Bondowoso. Agar standar mutu proses pembelajaran tercapai sesuai dengan pembekalan dalam diklat, maka P4TK melakukan monitoring dan evaluasi ke daerah untuk mengetahui dan memastikan apakah program pengimbasan dilaksanakan sesuai dengan rencana. P4TK juga melakukan monitoring dan evaluasi dengan mencari data dan informasi, baik kepala sekolah, guru maupun siswa.

### **Peran dalam Pengembangan Keprofesionalisme Berkelanjutan (PKB)**

Pengembangan Keprofesionalisme Berkelanjutan (PKB) guru, antara lain mencakup kegiatan pengembangan diri, pembinaan kolektif, publikasi ilmiah, dan pengembangan karya inovatif. Secara umum, Pemda melakukan upaya-upaya pengembangan keprofesionalisme berkelanjutan (PKB) bagi guru untuk meningkatkan kompetensinya. Upaya-upaya tersebut, antara lain sebagai berikut.

Pertama, pada aspek pengembangan diri, upaya pengembangan diri dalam rangka pembinaan karier dan profesionalisme guru diketahui telah diupayakan oleh Dinas Pendidikan di seluruh lokasi penelitian. Upaya ini berbentuk pengadaan pendidikan dan pelatihan (diklat), *workshop*, dan seminar, baik terprogram secara regular maupun dilaksanakan secara insidental. Misalnya, dalam

hal pengembangan karier, dilaksanakan diklat tentang strategi pengumpulan angka dan kredit, cara pencapaian dan perhitungannya; diklat tentang penulisan karya ilmiah dan publikasi ilmiah forum MGMP/KKG oleh sekolah. Biasanya dalam pelaksanaan kegiatan diklat tersebut bekerja sama dengan perguruan tinggi setempat (LPTK) serta memberdayakan fasilitator guru yang telah ditatar materi tersebut. Untuk meningkatkan kompetensi guru dalam pembelajaran, diklat juga mencakup pembelajaran berbasis IT, penyusunan KTSP, program induksi, inovasi pendayagunaan media dalam pembelajaran dan pembelajaran untuk semua. Dalam penyelenggaraannya, selain dengan LPTK, Dinas Pendidikan seringkali bekerja sama dengan P4TK dan LPMP. Peserta diklat umumnya para guru yang telah S1 dan dinilai memiliki prestasi, komitmen, dan kedisiplinan. Ini diperlukan mengingat guru-guru tersebut umumnya diwajibkan untuk mengimbaskan hasil diklatnya kepada para guru di sekolahnya melalui KKG/MGMP dan forum lainnya.

Kedua, berupa pembinaan yang bersifat kolektif, hampir seluruh Dinas Pendidikan berperan dalam mengembangkan gugus KKG dan MGMP untuk melakukan pembinaan karier dan profesionalisme guru melalui berbagai macam kegiatan. Misalnya, Pemda Kota Malang dan Kota Medan setiap tahun telah menganggarkan hibah pengembangan KKG MGMP secara bergilir. Pemda memberikan hibah *block grant* untuk pelaksanaan MGMP sebesar 28 juta rupiah per tahun, untuk 16 kali pertemuan per mata pelajaran tertentu melibatkan pengawas SMP dan SMA serta nara sumber dari LPTK. Lebih lanjut, pada tingkat SD di Kota Malang, melalui KKG para guru juga diberi bekal untuk mengadakan pengembangan model pembelajaran yang inovatif dalam rangka mendukung sekolah model di tingkat SD. Pembinaan kolektif lainnya yaitu pengembangan keprofesionalisme berkelanjutan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembelajaran dengan memperhatikan iptek, bentuk-bentuk inovasi dan pendayagunaan informasi dan teknologi (IT).

Ketiga, publikasi ilmiah. Kewajiban memenuhi publikasi ilmiah bagi guru merupakan hambatan terbesar yang dihadapi guru, terlebih bagi guru yang telah mencapai kepangkatan dan golongan

IV/a untuk naik ke pangkat IV/b. Banyak guru yang terhenti kenaikan pangkatnya ke IV/b yang disebabkan karena tidak bisa memenuhi kewajiban publikasi ilmiah. Kondisi ini hampir terjadi di semua daerah. Secara umum yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan adalah memfasilitasi guru agar memiliki kemampuan dalam Penyusunan Karya Tulis Ilmiah (PKTI) dan program diklat lainnya, seperti Penelitian Tindakan Kelas (PTK) dan publikasi. Pada tahun 2011 misalnya, Dinas Pendidikan Kota Malang melaksanakan Program Bimtek Karya Ilmiah dan PTK terutama bagi guru yang telah mencapai golongan IV/a agar memiliki kemampuan untuk menulis, sehingga bisa memenuhi kewajiban publikasi ilmiah. Selain itu, para guru diikutsertakan dalam Program Pembimbingan Penulisan PTK *online* dengan internet melalui bimbingan dosen dari LPTK setempat dan Widyaiswara dari biaya bersumber APBN. Dalam tingkat yang berbeda, Pemda yang lain juga melakukan pembimbingan penulisan PTK, misalnya Kota Kupang, bahkan memberikan bantuan kepada guru untuk melakukan penelitian PTK. Pembimbingan guru ini juga menjangkau bagi Guru TK dan PLB. Dalam upaya pelaksanaan program peningkatan kemampuan menulis dan mempublikasikan, Dinas Pendidikan bekerja sama dan berkoordinasi dengan Kemendikbud (APBN), LPTK, Widyaiswara, dan sekolah antara lain dalam pengadaan dan pengelolaan dana, seleksi dan pengadministrasian, serta pengembangan lanjutan.

Di samping itu, P4TK ikut berperan melalui Diklat PKG melalui KKG dan MGMP program Bermutu antara lain tentang: strategi pembelajaran dan materi pembelajaran baru, pendalaman materi, serta pengembangan kurikulum. Diklat pengembangan diri secara khusus diselenggarakan satu tahun satu kali dan setiap kota/kabupatensatu guru terseleksi untuk nantinya menjadi instruktur di daerah. Selain itu, P4TK ikut serta dalam memfasilitasi guru agar menguasai tatacara Penulisan Karya Ilmiah dan Penelitian Tindakan Kelas (PTK), serta publikasi melalui diklat baik di P4TK maupun Dinas Kota/Kabupaten dengan memberikan bantuan tenaga widyaiswara dari instansinya.

### **Koordinasi Antarinstansi dalam Pengembangan Profesionalisme Guru**

Dalam upaya melaksanakan pembinaan terhadap tugas pembelajaran guru, Dinas Pendidikan melaksanakan koordinasi dan kerja sama dengan instansi yang relevan dan terkait, LPMP di tingkat provinsi dan LPTK; bahkan dengan Dirjen Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) dan Peningkatan Mutu Pendidikan (PMP); serta Direktorat lain di Unit utama Kemdikbud. Namun, biasanya kerjasama hanya dilakukan bila ada "proyek" bersama, seperti Pendidikan dan Pelatihan atau pelatihan lain. Hal ini mungkin disebabkan bahwa masing-masing lembaga ini mempunyai karakteristik dan tugas pokok dan fungsi yang berbeda satu sama lain, sehingga koordinasi yang terkait dengan pekerjaan yang sama sulit dilakukan. Walaupun begitu, jika koordinasi dilakukan lebih intensif, mungkin kebutuhan daerah akan lebih bisa terakomodasi dan apa yang ditawarkan oleh LPMP maupun oleh P4TK akan sesuai dengan kebutuhan daerah.

### **Sinergis dan Hambatan dalam Meningkatkan Profesionalisme Guru di Daerah**

Beberapa hambatan yang ditemui untuk melakukan kerjasama secara sinergis dalam upaya pembinaan dan pengembangan profesi guru sangat bervariasi, antara lain sebagai berikut. Pertama, hambatan dalam peningkatan kualifikasi guru antara lain adalah masalah dana, motivasi guru, lokasi sekolah, dan ketersediaan universitas yang berkualitas di daerah. Kedua, distribusi guru yang kurang merata antara sekolah di kota dan di desa, dan antara sekolah yang bagus dan kurang bagus. Sekolah di kota cenderung mempunyai guru berlebih sedangkan sekolah di desa cenderung kekurangan guru; demikian pula sekolah yang bagus dan berada di kota cenderung kelebihan guru dan sekolah yang kurang bagus dan berada di desa atau pinggiran kota cenderung kekurangan guru. Hambatan ini diharapkan akan teratasi dengan dilakukannya redistribusi guru, yang dalam pelaksanaannya menghadapi banyak tantangan. Ketiga, belum semua guru bisa memenuhi jumlah jam mengajar sesuai yang ditentukan, yakni 24 jam mengajar. Berbagai upaya dilakukan untuk mengatasi hal tersebut, baik oleh guru yang bersangkutan,

sekolah, maupun bantuan dinas pendidikan. Guru yang dapat memenuhi jam mengajar dengan menambah jam pelajaran di sekolah lain merasa kelelahan karena masalah jarak sekolah dan frekuensi mengajar di beberapa kelas. Hal tersebut dinilai menurunkan mutu pembelajaran. Bahkan ditemukan kasus, ada guru yang meminta surat keterangan saja dari sekolah tanpa melaksanakan tugas mengajar agar dinilai memenuhi tugas 24 jam mengajar. Keempat, hambatan yang dihadapi P4TK lebih pada terbatasnya dana untuk pelatihan, sehingga tidak mampu menjangkau seluruh kota/kabupaten dan kota. Selain itu, program/kegiatan P4TK seringkali berbenturan dengan kegiatan dan waktu dari instansi terkait lainnya, seperti program dinas provinsi, dinas kota/kabupaten dan lembaga lainnya; dan kelima, hambatan dalam pengembangan diri dan pemenuhan kewajiban publikasi ilmiah bagi guru, lebih disebabkan pada kemauan atau keinginan guru untuk bisa lebih aktif dalam pengembangan kemampuan ilmiah, yaitu rendahnya motivasi guru untuk meneliti dan menulis meskipun telah mengikuti diklat penelitian maupun penulisan ilmiah. Insentif yang kecil antara guru golongan IVa dan guru golongan IVb juga menurunkan motivasi guru untuk menghasilkan tulisan ilmiah.

## **Simpulan dan Saran**

### **Simpulan**

Berdasarkan pada hasil analisis disimpulkan beberapa hal sebagai berikut. Pertama, peningkatan kualifikasi pendidikan guru menjadi perhatian yang cukup besar bagi Pemda dan *stakeholder* yang lain, dan terlebih-lebih bagi guru yang bersangkutan. Pemerintah Daerah berusaha meningkatkan kualifikasi pendidikan guru di daerahnya, terutama guru di sekolah negeri; namun kendala masih dihadapi dalam hal peningkatan kualifikasi guru di sekolah swasta. Perhatian yang cukup besar pada peningkatan kualifikasi guru ini merupakan respon positif atas upaya peningkatan profesionalisme guru, yang salah satu indikatornya adalah jenjang pendidikan paling tidak S1. Upaya ini bisa mengarah pada *credentialism*, di mana orang atau daerah lebih berorientasi pada ijazah dan bukan pada kualitas.

Kedua, peran aktif Pemda dalam pembelajaran yang terlihat dari upaya memenuhi tuntutan jumlah jam pembelajaran/mengajar guru 24 jam per minggu. Namun, tuntutan mengajar 24 jam/minggu ini banyak menghadapi tantangan karena untuk beberapa mata pelajaran tidak bisa memenuhi jumlah tersebut. Selain itu, banyak sekolah, terutama di kota, yang kelebihan guru sehingga tidak bisa terpenuhinya tuntutan tersebut. Tuntutan ini juga mempunyai efek samping yaitu guru atau sekolah berusaha apa saja agar jumlah jam mengajar guru terpenuhi, bahkan berbohong pun dilakukan. Ketiga, guru yang profesional seharusnya mempunyai karir yang baik dan guru yang berkarir baik seharusnya profesional. Terkait dengan pengembangan profesional berkelanjutan, pada level guru IV/a banyak terjadi karir guru menjadi mandeg, karena ketidakmampuan guru untuk memenuhi kewajiban ilmiahnya. Motivasi guru menulis masih sangat rendah, dan stimulasi untuk menulis pun dianggap tidak cukup memadai, sehingga sebagian besar guru tidak mampu meningkatkan karirnya setelah mencapai golongan IV/a.

Terakhir, bahwa Pemda tidak sendirian, tetapi ada LPMP dan P4TK dalam memainkan perannya untuk peningkatan profesionalisme guru; namun oleh karena koordinasi yang belum efektif saat ini menyebabkan mereka sering berjalan sendiri-sendiri dan masing-masing tidak tahu apa yang dilakukan oleh pihak lain.

### **Saran**

Berdasarkan pada simpulan tersebut, beberapa saran kebijakan dapat dipertimbangkan untuk meningkatkan peran Pemda dan *stakeholder* terkait profesionalisme guru, yaitu sebagai berikut. Pertama, kerja sama antara Kemendikbud (P4TK dan LPMP), Pemda, dan PT dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembinaan dan pengembangan profesi serta karir guru agar lebih efisien dan efektif dalam suatu koordinasi yang sinergis. Kedua, dalam upaya peningkatan kualifikasi pendidikan guru untuk memenuhi persyaratan minimal, maka perlu dipertimbangkan PT yang dipilih oleh para guru dalam melanjutkan pendidikannya, sehingga tidak terkesan guru hanya asal lulus untuk mendapatkan ijazah tanpa mempertimbangkan kualitas dari PT yang dipilih.

Peningkatan kualifikasi pendidikan dalam rangka peningkatan kualitas guru, tidak semata-mata untuk alasan kesejahteraan, tetapi harus juga didasarkan pada peningkatan kualitas guru, yang pada akhirnya akan meningkatkan kualitas pendidikan secara menyeluruh.

Kedua, keikutsertaan masyarakat dalam peningkatan kualifikasi guru dalam pembiayaan sendiri untuk meningkatkan kualifikasi pendidikannya perlu digali, baik oleh sekolah maupun oleh Pemda, karena upaya peningkatan ini pada akhirnya akan bermuara pada mutu pendidikan secara menyeluruh. Selain beasiswa penuh, pemda, provinsi atau Pusat bisa memperkenalkan skema lain dalam pembiayaan ini, seperti misalnya *loan* yang harus dibayar oleh guru yang bersangkutan setelah lulus dari pendidikan.

Kedua, proses rekrutmen guru harus dilakukan dengan ketat, dan benar-benar mempertimbangkan kebutuhan yang senyatanya, sehingga bisa mengurangi kelebihan guru dan *mismatch* antara latar belakang pendidikan guru dan mata pelajaran yang diajarkannya. Tanpa itu, pemenuhan jumlah jam mengajar 24 jam guru akan terkendala. Bersamaan dengan itu

redistribusi guru sudah sangat mendesak dijalankan, karena banyak guru menumpuk di perkotaan dan di sekolah-sekolah bagus, sementara itu sekolah-sekolah di pinggiran dan pelosok yang masih perlu peningkatan justru mengalami kekurangan guru. Skema remunerasi bagi guru-guru yang mengajar di sekolah-sekolah dengan kondisi khusus, seperti jauh di pelosok atau sekolah dengan mutu rendah, perlu dipertimbangkan.

Ketiga, pengembangan profesi guru yang terkendala karena rendahnya motivasi menulis guru perlu dicari solusinya, sehingga bisa mengurangi menumpuknya guru-guru senior pada golongan IV/a yang tidak mampu lagi untuk meningkatkan karirnya. Banyak usulan yang muncul bahwa kondisi ini di kompensasi dengan masa kerja guru, misalnya guru yang tidak mampu memenuhi publikasi ilmiah tetapi sudah dalam jangka masa kerja tertentu maka bisa mendapat kompensasi untuk naik golongan. Sistem kompensasi ini hanya diterapkan pada guru dengan golongan IV/a misalnya, dan tidak diterapkan pada golongan yang lebih rendah.

## Pustaka Acuan

- Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) dan Penjaminan Mutu Pendidikan. 2011. *Pembinaan dan Pengembangan Profesi Guru*. <http://www.ml.scrib.com>
- Darling-Hammond, Linda. 1999. *Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence*. University of Washington: Center for the Study of Teaching and Policy.
- Fiske, Edward B. 1996. *Decentralization of Education: Politics and Consensus*. Washington DC: The World Bank.
- Karsidi, Ravik. 2005. Profesionalisme Guru dan Peningkatan Mutu Pendidikan di Era Otonomi Daerah. Makalah diseminarkan dalam *Seminar Nasional Pendidikan Dewan Pendidikan*. Wonogiri, 23 Juli 2005.
- McGinn, N. and T. Welsh. 1999. *Decentralization of Education: Why, When, What and How?* Fundamentals of Educational Planning No. 64. France: International Institute for Educational Planning, UNESCO.
- Ministry of National Education. 2010. *Indonesia Educational Statistics in Brief 2009/2010*. Jakarta: Ministry of National Education.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomer 16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomer 7 Tahun 2007, tentang tugas dan fungsi LPMP

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomer 8 Tahun 2007, tentang tugas dan fungsi P4TK.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 35 Tahun 2010 tentang Petunjuk Tehnis Pelaksanaan Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

Sanjaya, Wina. 2009. *Strategi Pembelajaran Berorientasi Standar Proses Pendidikan*. Jakarta: Prenada Media Group.

Shon, Chritopher K. 2006. *Teacher Profesionalism*. Liberty University: School of Education. Diambil dari [http://digitalcommons.liberty.edu/educ\\_fac\\_pubs/46](http://digitalcommons.liberty.edu/educ_fac_pubs/46), diunduh pada tanggal 03 Mei 2012

Suyanto. 2012. *UKA dan Mutu Guru Kita*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar. <http://www.dikdas.kemdikbud.go.id/>, di unduh pada Tgl. 30 Juli 2012

Undang-Undang Nomer 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomer 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Unesco. 2001. *Teachers For Tomorrow Schools: An Analysis of The World Education Indicators*. 2001 Edition. Executive Summary. Unesco Institute For Statistics: World Education Indicators Programme.

Winingsih, Lucia H. 2010. *The Distribution and Financing of Teachers After the Decentralization Period (A Case Study of Local Government in Indonesia)*. Japan: Kobe University. (Tidak diterbitkan).

Yamin, Martinis. 2007. *Sertifikasi Profesi Keguruan di Indonesia*. Jambi: Gaung Persada Press.