

**EVALUASI KEBIJAKAN
PENDIDIKAN**

**PROFESI
GURU MADRASAH
DI FAKULTAS**

**ILMU TARBIYAH
DAN KEGURUAN IAIN SU**

Prof. Dr. H. Syafaruddin, M.Pd



Badan Penerbit
Fakultas Tarbiyah IAIN SU

**EVALUASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN PROFESI
GURU MADRASAH DI FAKULTAS ILMU
TARBIYAH DAN KEGURUAN IAIN SU**

Prof. Dr. H. Syafaruddin, M.Pd
NIP. 19620716 199003 1 004



**BADAN PENERBIT
FAKULTAS TARBIYAH
IAIN SU**

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanrrahim

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT, yang senantiasa menganugerahkan nikmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulisan buku *Evaluasi Kebijakan Pendidikan profesi Guru Madrasah tahun 2013* dapat diselesaikan dengan baik sebagaimana yang diharapkan.

Buku ini ditulis berbasis kepada penelitian evaluasi terhadap kebijakan pelaksanaan pendidikan profesi guru madrasah yang dilaksanakan Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan (FTTK) IAIN Sumatera Utara, (yang ketika itu masih Fakultas Tarbiyah IAIN SU), merupakan kebijakan Direktorat Pendidikan Islam yang diamanahkan kepada Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU, sebagai upaya percepatan sertifikasi guru, namun program ini dipopulerkan dengan pendidikan profesi guru dalam jabatan untuk guru mata pelajaran akidah-akhlak dan mata pelajaran qur'an-hadis.

Selain itu, penulisan buku ini sejatinya program peningkatan mutu yang dilaksanakan di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU, yang memutuskan 68 paket penulisan buku berbasis penelitian sesuai DIPA FITK IAIN SU tahun 2014, dalam rangka mendorong program fakultas berbasis peningkatan akreditasi, yang diharapkan mampu mendorong semangat meneliti di kalangan dosen. Untuk itu, penulisan buku ini semuanya berbasis kepada hasil penelitian yang dilakukan oleh dosen yang terpilih untuk melaksanakan penelitian sesuai bidang keahlian untuk mendukung perbaikan mutu pembelajaran yang dilaksanakan selama ini dengan focus kepada kompetensi masing-masing jurusan.

Dalam kesempatan ini diucapkan terima kasih kepada Rektor dan Dekan FITK IAIN SU yang memberikan kebijakan ini dalam mendorong perubahan ke arah yang lebih baik di Fakultas Ilmu Tarbiyah IAIN SU dalam momentum pengembangan fakultas terbaik di saat melangkahkan kaki ke gerbang terwujudnya Universitas Islam Negeri (UIN) Sumatera Utara Medan.

Medan, 02 Nopember 2014

Peneliti

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
 BAB I PENDAHULUAN	 1
 BAB II KEBIJAKAN DAN PENDIDIKAN PROFESI GURU	 11
A. Pengertian Kebijakan	11
B. Jenjang Kebijakan	13
C. Proses Kebijakan	15
D. Evaluasi Kebijakan	37
E. Profesionalitas Guru	39
F. Pendidikan Profesi Guru	45
 BAB III METODOLOGI	 62
A. Pendekatan dan Metode Penelitian	62
B. Latar Penelitian	65
C. Subjek Penelitian	66
D. Teknik Pengumpulan Data	66
E. Desain Evaluasi	68
F. Teknik Analisis Data	69
G. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data	74
 BAB IV EVALUASI KEBIJAKAN PROGRAM PENDIDIKAN PROFESI GURU MADRASAH DI FAKULTAS ILMU TARBIYAH IAIN SUMATERA UTARA	 79

A. Sejarah Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU.....	79
B. Visi dan Misi, Tujuan, Fungsi dan Nilai.....	81
C. Struktur Organisasi	83
D. Lembaga Non Struktural.....	85
E. Sumber Daya Manusia (SDM).....	86
F. Fasilitas Akademik.....	90
G. Tenaga Pendidik.....	91
H. Pengelola PPG IAIN Sumatera Utara.....	93
I. Peserta PPG.....	94
J. Jadwal Kuliah PPG	97
K. Evaluasi Kebijakan Pendidikan Profesi Guru Madrasah.....	106
L. Pembahasan Hasil Penelitian.....	120
 BAB V PENUTUP.....	 121

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

*P*ercepatan pembangunan nasional hanya akan mungkin dapat dicapai jika sumberdaya manusia (SDM) yang melaksanakan pembangunan benar-benar berkualitas unggul, atau profesional dalam berbagai bidang pembangunan atau aspek kehidupan. Sedangkan upaya mempersiapkan sumberdaya manusia yang unggul sebagaimana diharapkan dapat tercapai melalui pendidikan dan latihan nasional yang berfokus pada pembangunan karakter bangsa (*nation character building*). Untuk mengembangkan SDM bangsa melalui sistem pendidikan dan latihan nasional tersebut akan dapat terlaksana dengan baik jika guru dipersiapkan, dilatih dan dikembangkan sehingga menjadi guru profesional.

Kemajuan sains dan teknologi informasi dalam era globalisasi juga menuntut tersedianya guru yang kualitas disyaratkan memenuhi standar profesionalitas agar benar-benar memiliki keunggulan kompetitif. Setidaknya guru professional dituntut memiliki perpaduan kompetensi yang mencakup: kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial dan kompetensi professional.

Itu artinya pihak pemerintah dan institusi pendidikan tinggi (swasta) yang menyediakan calon guru perlu melakukan pembaharuan dalam proses pendidikan guru untuk memenuhi tuntutan *stakeholders* pendidikan terhadap penyediaan guru-guru profesional. Lebih-lebih hal tersebut semakin strategis dalam rangka peningkatan mutu pendidikan nasional agar memiliki daya saing (lokal, regional, dan global), maka dalam tiga dekade lebih

ada berbagai kebijakan pemerintah melalui peraturan dan perundang-undangan, meniscayakan penyediaan guru tidak lagi cukup dengan kualifikasi lulusan Sekolah Pendidikan Guru (SPG) untuk guru mata pelajaran umum dan Pendidikan Guru Agama (PGA) yang menyediakan guru mata pelajaran agama Islam. Kedua lembaga pendidikan keguruan tersebut setara dengan sekolah lanjutan tingkat atas. Padahal keunggulan dalam bidang pendidikan bagi pengembangan setiap individu dan bangsa bergantung pada peningkatan kualitas dan efisiensi para guru (Jangsi dan Sabu, 2011:235).

Pentingnya perluasan peran strategis Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN Sumatera Utara sejalan dengan napas reformasi pendidikan nasional, yang dimulai dengan implementasi berbagai regulasi baru dalam rangka peningkatan kualitas pendidikan, khususnya fokus pada tataran utama perbaikan kualitas guru. Dalam situasi bagaimanapun, keberadaan dan peran guru tetap menjadi ujung tombak suksesnya proses pembelajaran untuk mengembangkan sumberdaya manusia profesional bagi suatu bangsa. Bagaimanapun, SDM berkualitas yang tersedia sebagai output pendidikan akan menekuni dan berperan dalam berbagai profesi baik profesi umum maupun strategis untuk pelaksana pembangunan yang akan menentukan transformasi kebudayaan bangsa menuju bangsa yang lebih maju. Itu artinya, upaya strategis dalam menghasilkan dan mengembangkan guru profesional menjadi satu keniscayaan bagi pemantapan peran Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU sebagai LPTK.

Hal ini bermuara kepada pencapaian hasil belajar, kinerja guru, dan kinerja lembaga pendidikan secara nasional. Peluang pendidikan guru dalam era globalisasi didasarkan kepada pentingnya peran guru sebagai unsur utama dalam penyelenggaraan pendidikan nasional pada masing-masing Negara merupakan program yang menghasilkan guru secara profesional yang memegang peran dan fungsi penting dalam setiap aspek dan tahapan penyelenggaraan pendidikan nasional setiap Negara. Dalam konteks ini, pendidikan guru merupakan bagian dari system pendidikan nasional dengan fungsi strategisnya untuk mempersiapkan guru dan tenaga kependidikan secara akuntabel. Pendidikan guru tetap menjadi perhatian dan kepedulian masyarakat global (Buchori alma dan Ratih Hurriyati, 2008:4).

Pendidikan dan pendidikan guru adalah institusi sosial yang menjaga moral, etika, sosial, falsafah dan masalah ideologi (Smith dan Zeichner, 2005:3-4). Itu artinya sistem pendidikan nasional harus menyediakan pendidikan tinggi yang berperan strategis dalam menyiapkan dan mengembangkan guru-guru yang diperlukan untuk melaksanakan tugas mengajarkan sejumlah mata pelajaran yang sesuai dengan budaya bangsa. Dengan begitu, eksistensi bangsa akan terjamin dan berkembang bila guru-guru profesional yang diperlukan tersedia sebagaimana yang diharapkan.

Keberadaan guru sebagai profesional perlu dikembangkan kualitas profesionalitasnya dan standar berdasarkan kepada perubahan yang terjadi pada bidang pendidikan. Guru perlu menata target untuk mencapai dan membuat bagian program yang

membantu guru bagi membangun kapasitasnya sebagai guru (Jangaliah dan Sabu, 2011: 222).

Kebijakan pemerintah untuk mempercepat pelaksanaan sertifikasi guru sebagai proses pemberian sertifikat pendidik profesional bagi guru madrasah maka sejak tahun 2012 kementerian agama Republik Indonesia melalui Direktorat pendidikan tinggi Islam membuat dan melaksanakan kebijakan pendidikan profesi guru (PPG) dalam jabatan.

Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU mendapat amanah atau tugas tambahan sebagai pelaksana kebijakan pendidikan profesi guru (PPG) bagi guru madrasah dalam jabatan guru mata pelajaran akidah-akhlak dan guru mata pelajaran qur'an-hadis tahun akademi 2012/2013.

Sebagai lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK) maka Fakultas Ilmu Tarbiyah IAIN Sumatera Utara saat ini menghadapi tantangan perubahan dan tuntutan keperluan *stakeholders* pendidikan. Dalam perubahan lingkungan lembaga pendidikan tinggi dicirikan dengan kompetitif pasar global pendidikan tinggi, maka pengembangan staf diakui sebagai hal esensial untuk mendukung pendekatan baru pembelajaran dan pengajaran serta perubahan terhadap lembaga pendidikan tinggi. Dalam perubahan lingkungan, salah satu tugas kepemimpinan universitas adalah memilih untuk mengembangkan staf secara profesional untuk mendukung pembelajaran dan meningkatkan kinerja siswa. Perbaikan dalam kompetensi profesional staf akademik di universitas dan sekolah tinggi membantu untuk mengembangkan pengetahuan dan keterampilan staf guna

mendukung peran saat ini atau memperbaiki staf bagi peran masa depan (Jangalah dan Sabu, 2011:223).

Bruce S Cooper, et.al (206:1) menjelaskan bahwa kita hidup dan bekerja dalam satu masa ketika pemimpin pendidikan, para pengawas, anggota dewan sekolah, administrator kantor pusat, bahkan kepala sekolah memerlukan informasi yang baik dan baik dalam kebijakan pendidikan.

Menurut Marilyn Cochran-Smith dan Kenneth M. Zeichner (2005:1) saat ini muncul pengakuan yang sangat luas bahwa para guru merupakan faktor yang sangat signifikan dalam pembelajaran anak didik dan menentukan bagi semua jenis reformasi pendidikan. Meskipun perkembangan konsensus yang terkait dengan persoalan guru masih diperdebatkan tentang mengapa dan bagaimana masalah keguruan, atau bagaimana seharusnya guru-guru direkrut, disiapkan, dan dikembangkan dalam pembelajaran. Peningkatan pengakuan tersebut terkait dengan kualitas guru adalah faktor signifikan dengan perhatian utama atas rendahnya standar dalam kemajuan sekolah sehingga kritik terhadap guru atau persiapan guru secara tradisional yang dimulai tahun 1990-an dan dilanjutkan memasuki abad ke-21. Ada sejumlah agenda reformasi mempersiapkan guru muncul dan sangat panas diperdebatkan.

Brand dalam *Educational Leadership*, sebagaimana dikemukakan E. Mulyasa (2007:9), bahwa hampir semua usaha reformasi pendidikan seperti pembaharuan kurikulum dan penerapan model pembelajaran, semuanya bergantung kepada guru. Tanpa penguasaan materi dan strategi pembelajaran, serta

tanpa dapat mendorong siswanya untuk belajar bersungguh-sungguh, segala upaya peningkatan mutu pendidikan tidak akan mencapai hasil yang maksimal.

Dari berbagai hasil penelitian, menurut E. Mulyasa (2007:9), paling tidak ada 7 indikator yang menunjukkan lemahnya kinerja guru dalam melaksanakan tugas utamanya mengajar (*teaching*), yaitu: (a) rendahnya pemahaman terhadap strategi pembelajaran, (b) kurangnya kemahiran dalam mengelola kelas, (c) rendahnya kemampuan melakukan dan memanfaatkan penelitian tindakan kelas, (d) rendahnya motivasi berprestasi, (e) kurang disiplin, (f) rendahnya komitmen profesi, (g) serta rendahnya kemampuan manajemen waktu.

Marilyn Cochran-Smith dan Kenneth M. Zeichner (2005:20) tantangan utama yang dihadapi pendidikan guru saat ini adalah mempersiapkan guru dengan pengetahuan, keterampilan dan kemampuan untuk bekerja secara sukses dengan peningkatan keragaman populasi murid, secara khusus dengan masalah latar belakang kultural, bahasa, ras dan etnik berbeda-beda dengan pengarus-utamaan mereka yang hidup dalam kemiskinan daerah kota dan pertanian.

Visi Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) sebagai penghasil guru dan tenaga kependidikan perlu ditingkatkan menjadi pusat pemberdayaan lembaga pendidikan. Selain memproduksi guru dan tenaga kependidikan LPTK juga harus berfungsi menjadi pusat layanan bagi guru, sekolah dan madrasah untuk meningkatkan mutu layanan dan lulusannya. LPTK perlu membangun kerjasama korporasi

produksi pendidikan dengan satuan pendidikan (Buchari Alma dan Ratih Hurriyati, 2008:137).

Untuk meningkatkan kualitas pendidikan dilihat dari perspektif potensi guru, paling tidak ada dua hal yang harus dikendalikan. Pertama, pengendalian guru secara lebih efektif, atau membuat cara-cara untuk meningkatkan profesionalisme guru, kreativitas dan otonomi guru. Kedua, mengendalikan pelaksanaan akuntabilitas lebih tinggi (melalui pembayaran imbalan, mandate dari pemerintah), dan memperlakukan guru sebagai pemegang amanah yang melaksanakan kemauan politik pemerintah. Otonomi memberikan kepercayaan guru dan system (manajemen berbasis lingkungan) yang memberikan mereka peluang dan insentif. Hal ini memungkinkan para guru secara moral memiliki komitmen professional. Manfaat pengendalian ini memerlukan banyak program pengembangan professional, secara tipikal berkenaan dengan program pelayanan guru yang melatih mereka berbasis kepada keperluan otonomi guru yang diinginkan (Socket, 2001:12).

Pada setiap inti dari program pendidikan guru maka sasaran umum yang akan dicapai adalah pengembangan setiap calon guru untuk mampu bekerja di dalam kelas dan sementara itu keprofesionalan yang sejati berkenaan dengan lembaga pendidikan guru yang secara mendalam dengan keunikan penyatuan, penilaian, dan merefleksikan bawaan calon guru melalui beberapa parameter bagi pelaksanaan penilaian bawaan calon guru sehingga benar-benar kredibel dan berguna (Leblance & Gallavan, ed, 2009:33).

Untuk itu, pendidikan profesi guru menjadi keharusan dalam rangka menyediakan guru professional yang dibutuhkan masyarakat untuk mendidik anak-anak mereka sehingga terjamin baik proses, mutu maupun pemenuhan harapan pihak berkepentingan secara luas. Pelaksanaan kebijakan pendidikan profesi guru (PPG) mata pelajaran qur'an-hadis dan akidah-akhlak sesuai dengan UU Nomor 20 tahun 2003 tentang system pendidikan nasional, UU nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen, PP Nomor 10 tahun 2005 tentang standar nasional pendidikan, Permendiknas nomor 10 tahun 2009 tentang pendidikan profesi guru dalam jabatan, dan Permendiknas nomor 9 tahun 2010 tentang pendidikan profesi pra jabatan.

Sebagai LPTK, Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU selama ini menjadi lembaga pendidikan tinggi yang menghasilkan calon guru. Untuk saat ini, institusi tersebut tidak hanya menghasilkan calon guru tetapi juga mengembangkan guru dalam rangka meningkatkan kompetensi guru yang sudah bertugas sebagai guru. Karena itu, program pendidikan profesi guru madrasah tahun 2012/2013 di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU merupakan manah pemerintah yang telah selesai dilaksanakan. Para guru yang menjadi peserta PPG sudah kembali ke tempat tugasnya setelah mengikuti pendidikan profesi dalam dua semester. Sebagai satu kebijakan, maka pelaksanaan program pendidikan profesi guru perlu dikaji sejauhmana efektivitasnya dalam proses pelaksanaan dan hasil yang dicapai?

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, dapat diungkapkan bahwa masalah yang diteliti terdiri atas

(1) Bagaimana evaluasi konteks kebijakan PPG bagi guru madrasah tahun akademi 2012/2013 di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU, (2) Bagaimana evaluasi input kebijakan PPG bagi guru madrasah tahun akademi 2012/2013 di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU, (3) Bagaimana evaluasi proses kebijakan PPG bagi guru madrasah tahun akademi 2012/2013 di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU, (4) Bagaimana evaluasi produk kebijakan PPG bagi guru madrasah tahun akademi 2012/2013 di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU.

Berdasarkan rumusan masalah sebagaimana dijelaskan di atas, maka penelitian ini bertujuan, yaitu: (1) Untuk mengetahui evaluasi konteks kebijakan PPG bagi guru madrasah tahun akademi 2012/2013 di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU, (2) Untuk mengetahui evaluasi input kebijakan PPG bagi guru madrasah tahun akademi 2012/2013 di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU, (3) Untuk mengetahui evaluasi proses kebijakan PPG bagi guru madrasah tahun akademi 2012/2013 di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU, (4) Untuk mengetahui evaluasi produk kebijakan PPG bagi guru madrasah tahun akademi 2012/2013 di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU.

Jawaban terhadap rumusan masalah sebagai temuan ilmiah diharapkan dapat bermanfaat untuk: (1) Kementerian agama RI, khususnya Ditjen Pendidikan Islam mendapat informasi faktual sebagai bahan evaluasi atas kebijakan pendidikan profesi guru bagi guru madrasah yang dilaksanakan tahun akademi 2012/213

untuk dapat perbaikan dalam pelaksanaan pendidikan profesi guru baik dalam jabatan maupun dalam pelaksanaan pendidikan profesi guru pra jabatan, (2) Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU sebagai pelaksana kebijakan pendidikan profesi guru mendapatkan hasil evaluasi terhadap pelaksanaan program pendidikan profesi guru madrasah tahun akademi 2012/2013 untuk meningkatkan efektivitas pendidikan profesi yang dilaksanakan tahun akademi akan datang, (3) Para pengelola dan dosen mendapatkan informasi faktual tentang efektivitas pelaksana program pendidikan profesi guru bagi guru madrasah untuk peningkatan kualitas PPG pada masa akan datang.

BAB II

KEBIJAKAN DAN PENDIDIKAN PROFESI GURU

A. Pengertian Kebijakan

Kebijakan (*policy*) menurut asal kata adalah diturunkan dari bahasa Yunani *Polis* yang artinya kota (*city*) (Monahan dan Hengst, 1982:223). Dapat ditambahkan, kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintah yang mengarahkan untuk mengelola kegiatannya.

Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum (Abidin, 2005:17).

Secara terminologi, definisi kebijakan adalah berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/lembaga sehingga dengan hal itu mereka mengejar tujuannya (Monahan dan Hengst, 1982:224)".

Definisi lain dijelaskan oleh Gamage dan Pang (2003:171), bahwa : "kebijakan adalah terdiri dari pernyataan tentang sasaran dan satu atau lebih pedoman yang luas untuk mencapai sasaran tersebut dapat dicapai yang dilaksanakan bersama, memberikan kerangka kerja bagi pelaksanaan program".

Kebijakan adalah suatu proses politik di mana kebutuhan, tujuan, dan maksud diterjemahkan ke dalam satu perangkat sasaran, hukum, kebijakan dan program sehingga dapat mempengaruhi alokasi sumberdaya, tindakan-tindakan, dan keluaran, yang menjadi

dasar evaluasi, perbaikan/pembaharuan dan kebijakan baru (Cooper, et al, 2004:3).

Dalam konteks tata negara, kebijakan adalah dipahami, yaitu:

1. Kebijakan Negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah
3. Kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah
4. Kebijakan Negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu
5. Kebijakan pemerintah setidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa (Irianto, 2011:35).

Istilah "*public*" dalam rangkaian kata "*public policy*" mengandung tiga konotasi, yaitu: pemerintah, masyarakat dan umum. Spektrum pemaknaan ini adalah mencakup subyek, obyek, dan lingkungan dari kebijakan (Abidin, 2005:22).

Pemaknaan di atas sejalan dengan definisi yang diajukan Newton dan Tarrant (1992:125), bahwa kebijakan seringkali merupakan garis besar dari kerangka kerja resmi dari pemerintah dan menyatakan bagaimana suatu organisasi melaksanakan

tanggung jawabnya. Kebijakan dapat secara resmi tersuarakan dan terbagi pada satu manajemen atau level politik”.

Kebijakan publik adalah kebijakan pemerintah yang dengan kewenangannya dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi. Kebijakan publik sebagai apa yang dihasilkan pemerintah dapat merupakan kebijakan umum, kebijakan teknis, dan kebijakan operasional pada tingkat yang paling rendah pada organisasi pelaksana.

B. Jenjang Kebijakan

Kebijakan adalah hasil pengambilan keputusan oleh manajemen puncak berupa tujuan, prinsip dan aturan berkaitan dengan hal-hal strategis untuk mengarahkan para manajer dan personil menentukan masa depan organisasi. Keputusan yang disebut kebijakan adalah keputusan strategis yang berfungsi menjadi patokan pelaksanaan manajemen.

Kebijakan diperoleh melalui suatu proses pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan (*Policymaking*) adalah terlihat sebagai sejumlah proses dari semua bagian dan berhubungan kepada sistem sosial dalam membuat sasaran sistem” (Thompson, 1976:31). Proses pembuatan keputusan memperhatikan faktor lingkungan eksternal, input (masukan), proses (transformasi), output (keluaran), dan *feedback* (umpan balik) dari lingkungan kepada pembuat kebijakan.

Sebagai pernyataan verbal atau tertulis atau tersirat dari prinsip-prinsip dan aturan-aturan yang ditetapkan oleh pimpinan

sebagai garis besar tindakan organisasi, maka kebijakan merupakan produk keputusan.

Kebijakan memberikan kontribusi sebagai: (1) pedoman untuk bertindak, (2) pembatas perilaku, dan (3) bantuan bagi pengambil keputusan" (Pongtuluran, 1995:7). Keberadaan kebijakan adalah penting sebagai pedoman perilaku dalam berbagai aktivitas strategis organisasi pemerintah pada level puncak, menengah, dan rendah. Pada level puncak pemerintah mengeluarkan Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pemerintah, keputusan menteri, peraturan daerah, dan pada tingkat operasional keputusan Dinas-Dinas, dan pengaturan operasional pada level organisasi pelaksana.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan dibuat untuk menjadi pedoman dalam bertindak, mengarahkan kegiatan dalam organisasi dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kebijakan adalah cara terstandar berpikir tentang dan melakukan sesuatu. Kebijakan memberikan bagi keseragaman perlakuan/tindakan terhadap masalah-masalah dan orang dalam organisasi. Penyimpangan dari kebijakan bisa mengarah kurangnya efisiensi. Mungkin dalam hal biaya lebih dan kurang efektif.

Suatu kebijakan adalah pernyataan umum yang dirancang untuk mengarahkan pemikiran seseorang tentang membuat keputusan dalam organisasi. Secara khusus kebijakan adalah suatu pengertian tugas dari tindakan untuk diikuti atas keadaan tertentu. Kebijakan nampak seringkali hanya dilaksanakan daripada sengaja tertulis langsung.

Kebijakan adalah produk pengambilan keputusan strategis. Sebagai keputusan strategis maka jenjang kebijakan dihubungkan dengan jenjang manajemen, yaitu:

- 1) Manajemen Puncak. Kebijakan yang disusun oleh jenjang ini berasal dari hampir semua sumber.
- 2) Manajemen Menengah. Kebijakan yang ditetapkan jenjang ini cenderung mengikuti perintah atau referensi dari manajemen puncak atau manajemen menengah.
- 3) Manajemen Operasi. Kebijakan yang ditetapkan jenjang manajemen operasi biasanya berlaku untuk kegiatan operasi dan bidang fungsi semua organisasi (Pongtuluran, 1995:20)".

Mengacu kepada pendapat di atas disimpulkan bahwa kebijakan manajemen puncak dijabarkan oleh kebijakan manajemen menengah. Sedangkan kebijakan manajemen menengah dijabarkan oleh manajemen operasi dalam kegiatan keseharian personil organisasi.

C. Proses Kebijakan

Kebijakan memberikan sesuatu hal umum sebagai garis pedoman bagi semua pegawai dalam melaksanakan tugas mereka. Kebijakan memberikan arah untuk dan memberikan standar bagi membuat keputusan. Kebijakan adalah cara terstandar dalam berpikir tentang melakukan sesuatu.

Dengan demikian, ada tiga proses yang ditempuh dalam kebijakan, yaitu; formulasi, implementasi dan evaluasi (Putt dan Springar, 1990:30). Ketiga proses kebijakan dimaksud diuraikan agar secara holistik makna kebijakan sebagai suatu proses

manajemen dapat dipahami dengan baik. Sedangkan tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan sebagaimana dikemukakan Dunn (2003:35), penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian/evaluasi kebijakan”.

Kajian ini memfokuskan proses kebijakan yang meliputi: formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan.

1. Formulasi kebijakan

Pembuatan kebijakan dalam pemerintahan termasuk aktivitas politis. Dalam konteks ini, aktivitas politis dijelaskan bahwa pembuatan kebijakan adalah sebagai proses pembuatan kebijakan yang divisualisasikan berisikan serangkaian tahap yang saling bergantung dan diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Mengacu kepada Newton dan Tarrant (1992:125-126), yang mengemukakan pendapat Velzen, et al, bahwa: pembuatan kebijakan adalah langkah awal yang mencakup identifikasi bidang umum, analisis, penyusunan sasaran, menetapkan rangkaian pelaksanaan, menjajaki administratif, dimensi politik dan masyarakat, negosiasi dan konsultasi dan formulasi akhir dan menampilkan kebijakan”.

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa perumusan kebijakan adalah proses menganalisis masalah, menyusun sasaran untuk dilaksanakan dalam tindakan kebaikan bagi masyarakat.

Dalam melaksanakan proses perumusan kebijakan, terlebih dahulu dilakukan analisis kebijakan. Karena kegiatan analisis kebijakan adalah kegiatan pokok dalam perumusan kebijakan untuk memberikan pijakan awal bagi suatu keharusan pembuatan suatu kebijakan (Dwijowijoto, 2003:86)".

Keberadaan analisis kebijakan merupakan rangkaian dari penilaian formulasi kebijakan. Dijelaskan bahwa: "*policy analysis is an applied social science discipline which use multiple methods of inquiry and argument to produce and transform policy relevant information that may be utilized in political setting to resolve policy problems*". Analisis kebijakan merupakan penerapan disiplin ilmu sosial yang menggunakan berbagai metode penyelidikan dalam konteks argumentasi dan debat publik untuk menciptakan secara kritis, menaksir dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan" (Dunn, 2003:35).

Analisis kebijakan sebagaimana dikemukakan Bardach adalah suatu aktivitas politik dan sosial, oleh sebab itu seseorang yang tertarik di bidang ini memerlukan suatu tanggung jawab mental dan intelektual dari kualitas hasil pekerjaan atau kegiatan ini di bidang analisis kebijakan (Dwijowijoto, 2003:84).

Analisis kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan baik kebijakan yang baru sama sekali, atau kebijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada.

Analisis kebijakan memiliki tiga pendekatan, yaitu: (1) pendekatan empiris, berupaya menjawab permasalahan fakta-fakta, (2) pendekatan evaluatif, berupaya mencari nilai atas sesuatu, (3)

pendekatan normatif, memberikan upaya tindakan atas apa yang harus dilakukan (Dunn, 2003:97-98)".

Analisis kebijakan merupakan proses pengkajian kebijakan untuk dapat memahami kebijakan dengan baik dan benar serta pada akhirnya dapat memberikan penjelasan dan saran dalam pelaksanaan kebijakan sebagai upaya untuk mencapai efektivitas kebijakan.

Terdapat tiga bentuk analisis kebijakan, yaitu: prospektif, retrospektif dan integratif. Analisis kebijakan prospektif melibatkan produksi dan transformasi informasi sebelum pelaksanaan kebijakan dimulai dan dilaksanakan (biasanya dilakukan oleh ahli ekonomi), ahli sistem dan ahli *operation research*). Analisis kebijakan retrospektif merupakan usaha memproduksi dan mentransformasi informasi sesudah kebijakan dilaksanakan (biasanya dilakukan oleh ilmuwan yang berorientasi kepada disiplin ilmu dan aplikasi kebijakan). Sedangkan analisis kebijakan integratif adalah analisis yang lebih komprehensif dan mengkombinasikan prospektif dan retrospektif. Dalam kegiatan ini analisis dilakukan secara terus menerus/berkelanjutan (Dunn, 2003:99).

Dalam menggunakan bentuk analisis kebijakan ini, perlu disesuaikan dengan tujuan yang diinginkan para pelaku analisis kebijakan dalam berbagai bidang dan organisasi.

Tegasnya, analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada suatu, beberapa atau seluruh tahap proses pembuatan kebijakan, tergantung tipe masalah yang dihadapi.

Formulasi kebijakan mengandung beberapa isi penting yang dijadikan sebagai pedoman tindakan sesuai yang direncanakan. Adapun isi kebijakan mencakup: (1) Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, (2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) Derajat perubahan yang diinginkan, (4) Kedudukan pembuat kebijakan, (5) (siapa) pelaksana program, (6) Sumberdaya yang dikerahkan (Dunn, 2003). Sedangkan dalam konteks implementasinya, maka kebijakan berisikan: (1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi pelaksana yang terlibat, (2) Karakteristik lembaga dan penguasa, (3) Kepatuhan dan daya tanggap.

Selain itu, hal yang penting adalah informasi yang cukup dalam perumusan kebijakan. Menurut Tangkilisan (2003:10), jika pembuat keputusan tidak memiliki informasi dalam implementasi, mereka tidak akan tahu apa yang harus dilakukan dengan hasil-hasil studi evaluasi”.

Formulasi kebijakan dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk bidang kebijakan, keputusan dan alternatif keperluan. Berkaitan dengan masalah di atas digambarkan oleh Jauch dan Glueck (1988:351), dalam buku *“Business Policy and Strategic Management”*, yaitu: bidang perkebunan dan peralatan, perencanaan produksi dan kontrol, tenaga kerja dan penempatan, rancangan produksi, pengorganisasian dan manajemen”.

Dengan demikian, pembuatan kebijakan efektif adalah kesesuaian dan penerimaan tujuan pada semua level untuk meningkatkan peluang organisasi mencapai sasaran dan tidak membuang energi dengan konflik” (Colin dan Newton, 126).

Formulasi kebijakan merupakan proses membuat kebijakan berdasarkan kebutuhan untuk memecahkan persoalan masyarakat dalam mencapai kehidupan lebih baik.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara yang dilaksanakan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dijelaskan oleh Putt dan Springer (199:45), implementasi kebijakan adalah serangkaian aktivitas dan keputusan yang memudahkan pernyataan kebijakan dalam formulasi terwujud ke dalam praktik organisasi.

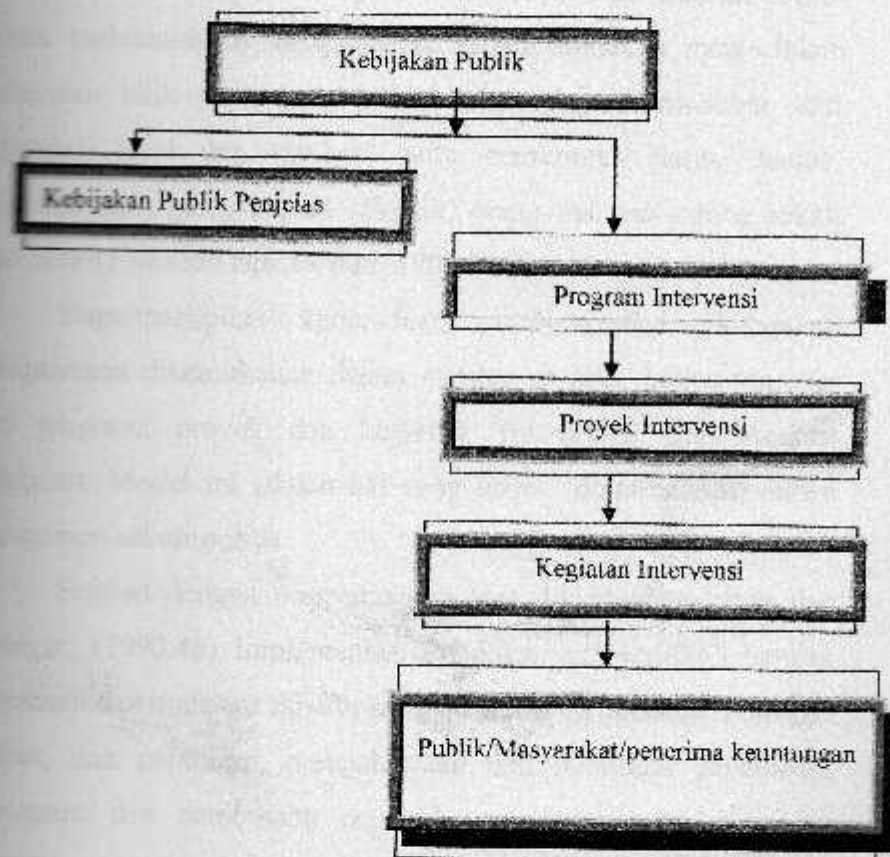
Bagaimanapun, tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri. Implementasi kebijakan dalam konteks manajemen adalah berada dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Dengan demikian ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas penting yang mesti dilaksanakan adalah mengorganisasikan dan melaksanakan kepemimpinan untuk mengarahkan pelaksanaan dan pengendalian kebijakan tersebut. Di mana posisi kepemimpinan dalam implementasi kebijakan?

Tangkilisan (2003:11), berpendapat bahwa pelaksanaan kebijakan memerlukan sejumlah keputusan dan tindakan. Ada empat faktor penting dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi”.

Para pelaksana kebijakan mesti tahu apa yang harus dikerjakan, Keputusan kebijakan dan peraturan implementasi mesti

ditransmisikan kepada personalia yang tepat sebelum bisa diikuti. Komunikasi ini membutuhkan keakuratan dan dapat diterima para pelaksana. Jika kebijakan harus diimplementasikan secara tepat, format kebijakan yang diimplementasikan harus diterima secara jelas (Tangkilisan, 2003:19).

Ada dua pilihan langkah implementasi kebijakan, yaitu: langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, atau dapat melalui kebijakan derivat (turunan) dari kebijakan publik tersebut. Secara umum digambarkan oleh Dwijowijoto (2003:18), sebagai berikut:



Gambar 1 : Implementasi Kebijakan

Proses implementasi kebijakan dapat dikemukakan di sini bahwa kebijakan Publik dalam bentuk Undang-Undang, maka menuntut adanya kebijakan turunan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Daerah (Perda). Dalam hal ini Perda merupakan peraturan atau kebijakan penjelas atau sering disimpulkan peraturan pelaksanaan. Adapun kebijakan publik yang langsung operasional antara lain: Kepres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dan lain-lain.

Proses formulasi kebijakan dan penyusunan sasaran adalah untuk melaksanakan kebijakan ke dalam tindakan memerlukan pekerjaan baik yang terinci. Kebijakan dapat bersumber dari sejumlah level dan sumber, yaitu pemerintah pusat, daerah, administrator, guru, kepala sekolah, orang tua dan jarang sekali dari siswa (Newton dan Tarrant, 1992:126).

Bagaimanapun keberadaan implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan dalam gambar di atas, bahwa dimulai dari program, proyek dan kegiatan. Ini proses implementasi kebijakan. Model ini adalah hal yang lazim diaplikasikan dalam manajemen sektor publik.

Sejalan dengan pernyataan di atas dikemukakan Puti dan Springer, (1990:45) implementasi kebijakan memerlukan banyak keputusan dan tindakan seperti; menjamin dan menguatkan berbagai arahan, dan peraturan, mengeluarkan dan membuat penemuan, rekrutmen dan pembinaan personil, menghargai dan membuat kontrak, menciptakan unit organisasi baru supervisi staf, membuat anggaran dan menciptakan bentuk menganalisis laporan.

Implementasi kebijakan bermakna pengembangan kriteria khusus dalam praktik bagi pembuatan keputusan yang mencapai maksud kebijakan. Dalam implementasi kebijakan maka yang perlu diperhatikan adalah bagaimana prakondisi untuk keberhasilan pelaksanaan kebijakan, yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi.

Keempat faktor tersebut berkerja secara simultan, baik berfungsi dalam memudahkan pelaksanaan kebijakan dan dapat pula menghambat proses pelaksanaan. Perlu ditegaskan bahwa implementasi kebijakan adalah proses dinamis yang mencakup keempat variabel tersebut.

a. Komunikasi

Proses komunikasi efektif diperlukan dalam kerangka pelaksanaan kebijakan. Pimpinan harus mengkomunikasikan kepada bidang yang bertanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan supaya mereka memahami kebijakan yang menjadi tanggung jawabnya. Perlu disampaikan kepada personalia yang tepat, kebijakan yang jelas, akurat dan konsisten. Komunikasi dimaksudkan sebagai prakondisi sebelum kebijakan dilaksanakan. Karena itu kewenangan harus diberikan kepada pelaksana dan perlu pula diberikan ruang kreativitas dan adaptasinya dalam pelaksanaan kebijakan. Jadi tidak semuanya rinci, karena pemberdayaan personil juga diperlukan setiap organisasi.

Untuk mengimplementasikan kebijakan secara tepat, ukuran implementasi mesti tidak hanya diterima, namun kebijakan yang dilaksanakan bagi mereka mesti juga jelas. Jika tidak, para pelaksana akan kacau dengan apa yang seharusnya mereka lakukan

dan mereka akan memiliki kewenangan untuk melaksanakan kebijakan dimaksud. Widodo (2007:97) menjelaskan komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Komunikasi adalah perekat organisasi dan koordinasi adalah asal muasal dari kerja sama tim serta terbentuknya sinergi dan integrasi dalam pelaksanaan kebijakan.

h. Sumberdaya

Betapapun jelasnya proses komunikasi kebijakan kepada pelaksana kebijakan dan betapapun perintah dan kewenangan sudah diberikan, tapi kalau sumberdaya (*resources*) yang tersedia tidak mendukung hal ini dapat menghambat pelaksanaan kebijakan. Adapun pentingnya masalah sumberdaya ini mencakup; jumlah staf yang tepat, keahlian yang diperlukan, informasi yang relevan tentang cara melaksanakan kebijakan dan berbagai komponen lainnya.

Jika sumberdaya tidak cukup, berarti kebijakan tidak akan terlaksana, karena prosedur kerja, kegiatan yang ditetapkan tidak dapat dibumikan dalam memenuhi tujuan dan harapan *stakeholders*, atau pelanggan. Dwijowijoto (2003:178) berpendapat bahwa kekuasaan atau *power* adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, maka kebijakan akan tetap berupa kebijakan-tanpa ada pengaruh dari target kebijakan”.

Putt dan Springer, (199:49) menjelaskan implementasi kebijakan memerlukan keputusan tentang anggaran dan hasil/produktivitas”. Tentu saja sumberdaya yang utama dalam

organisasi adalah sumberdaya manusia. Sumberdaya tidak hanya berkenaan dengan kekuasaan seseorang/pelaksana membuat keputusan tentang anggaran untuk melaksanakan kebijakan, atau wewenang mengambil keputusan, tetapi juga berkenaan dengan peralatan, material, informasi, dan sumberdaya finansial/pembiayaan (Agustino, 2006:142)". Hanya dengan ketersediaan sumberdaya organisasi yang mencukupi, maka kebijakan dapat diimplementasikan oleh pelaksana kebijakan dalam mencapai visi, misi dan tujuan yang diharapkan.

c. Disposisi

Disposisi atau sikap di sini dimaksudkan adalah sikap pelaksana kebijakan. Hal ini terkait dengan adanya sikap yang kuat bagi pelaksana yang memiliki kapasitas dalam melaksanakan kebijakan. Itu artinya, para pelaksana kebijakan yang ditetapkan dengan kemampuannya memang harus terdorong sepenuh hati atau memiliki komitmen melaksanakan kebijakan dimaksud. Di sini diperlukan keseimbangan pandangan bahwa kebijakan dilaksanakan memenuhi tujuan pribadi dan tujuan organisasi sehingga kebijakan menyentuh harapan yang sejatinya adalah mencapai tujuan. Betapapun kapasitas pelaksana diakui signifikan, tapi kalau sikap tidak kondusif bagi pelaksana kebijakan maka kebijakan hanya tinggal angan-angan atau sekedar ada saja. Motivasi, komitmen, dan dukungan pelaksanaan kebijakan dapat ditumbuhkan dengan melibatkan personil dalam menyusun sasaran, mengikut teori *Goal-Setting Theory*, bahwa; bekerjasama dengan pegawai menyusun sasaran berimplikasi pada penyediaan target untuk motivasi, membuat sasaran khusus daripada umum, dengan

implikasi melakukan yang terbaik, serta memberikan umpan balik, sebab tindakan memberikan umpan balik membimbing perilaku. Bahkan membantu mengatasi hambatan dalam kinerja dan bertujuan mengoreksi tindakan”.

Dapat disimpulkan bahwa, sikap dan kemampuan pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan harus menjadi perhatian para manajer tinggi, menengah dan pelaksana dalam mencapai visi, misi dan tujuan kebijakan.

4. Struktur Birokrasi

Bila para pelaksana sudah tahu apa yang akan dikerjakan karena dikomunikasikan dan mau melaksanakannya, namun kebijakan kadang terhambat karena struktur birokrasi. Koordinasi menjadi faktor struktur birokrasi yang dapat menghambat pelaksanaan kebijakan. Bagaimanapun, dalam pelaksanaan kebijakan melibatkan banyak orang, bidang dan lingkungan yang mempengaruhi kelancaran dan keberhasilan kebijakan. Jadi apa yang disebut prosedur tetap (protap), atau *standard operational procedure* (SOP) merupakan cara-cara yang ditempuh bagi kelancaran kebijakan agar berjalan dengan baik.

Bagaimanapun, pelaksanaan kebijakan merupakan momentum penting dari keseluruhan kebijakan suatu organisasi, karena terkait dengan pelaku dan lingkungan kebijakan sebagai suatu sistem sebagaimana pendapat Dye, dalam Widodo (2006:13). Dijelaskannya pula bahwa implementasi kebijakan adalah proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis, dari pengorganisasian, interpretasi dan aplikasi kebijakan sehingga terlaksana dengan baik mencapai kinerja kebijakan.

Dalam kajian ini, perlu diungkapkan bahwa model implementasi kebijakan berkaitan dengan jenis teknik yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan. Pertama, implementasi kebijakan yang berpola "dari atas ke bawah" (*top down*), dan "bawah ke atas" (*bottom up*), dan pemilihan implementasi kebijakan yang berpola paksa (*command and control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*) (Dwijowijoto, 2003:176)".

Ada beberapa variabel yang termasuk sebagai faktor yang mempengaruhi kebijakan publik, yaitu: (1) aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, (2) karakteristik dari agen pelaksana/implementor, (3) Kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan, (4) Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana implementor.

Menurut Jauch dan Glueck (366:367), ada beberapa proposisi dalam implementasi kebijakan sebagai berikut:

- 1) Lembaga yang mempersiapkan pelaksanaan kebijakan dan rencana bagi pilihan strategi akan lebih efektif daripada yang tidak melakukan,
- 2) Lembaga yang memiliki kemampuan strategi, pengalaman dan kepribadian yang cocok dengan strategi akan lebih efektif,
- 3) Lembaga yang memiliki rencana pengembangan karir akan lebih efektif daripada tidak memiliki,
- 4) Pemimpin yang melaksanakan konsep pengembangan organisasi akan lebih efektif melaksanakan strategi perubahan".

3. Evaluasi Kebijakan

Suatu kebijakan tidak boleh dibiarkan begitu saja setelah dilaksanakan. Begitu pelaksanaan kebijakan berlangsung selanjutnya perlu diperiksa. Sebagai proses manajemen, pengawasan adalah keharusan atau diperlukan sebagai proses pemantauan atau evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan publik dilaksanakan sebagai proses untuk mengetahui sejauhmana efektifitas kebijakan publik guna dipertanggung jawabkan kepada semua pihak terkait (*stakeholders*) nya. Dengan kata lain, sejauhmana tujuan kebijakan tersebut telah tercapai. Di sisi lain, evaluasi dipergunakan untuk mengetahui kesenjangan antara harapan/tujuan dengan kenyataan yang dicapai (Dwijowijoto, 2003:184).

Dengan demikian evaluasi bukan dimaksudkan mencajai kesalahan para pelaksana kebijakan, akan tetapi pesan utamanya adalah supaya kekurangan dan kelemahan dalam pelaksanaan kebijakan dapat diperbaiki sehingga pencapaian tujuan lebih maksimal. Tepatnya, evaluasi kebijakan samata-mata bersifat positif dan konstruktif.

Putt dan Springer, (1990:84), menjelaskan evaluasi adalah langkah menerima umpan balik yang utama dari proses kebijakan. Jadi analisis kebijakan memberikan sejumlah jenis informasi dalam fase ini. Evaluasi kebijakan memberikan informasi yang membolehkan *stakeholders* mengetahui apa yang terjadi berikutnya dari maksud kebijakan. Evaluasi juga memberikan pemaparan aktivitas implementasi kebijakan. Pada tingkat kompleksitas lebih besar, evaluasi dimaksudkan untuk mengidentifikasi tingkat

keberhasilan pelaksanaan yang dicapai sesuai sasaran (Newton dan Tamant, 1992:127). Akhirnya, evaluasi dapat memberikan pemahaman terhadap alasan keberhasilan kebijakan atau kegagalan dan dapat memberikan saran terhadap tindakan untuk memberdayakan pencapaian sasaran kebijakan.

Lebih lanjut dijelaskannya, tujuan evaluasi kebijakan adalah mempelajari pencapaian sasaran dari pengalaman terdahulu. Tanpa pengujian pelaksanaan dan hasil usaha, ada sedikit kemungkinan peningkatan program. Di sini paling tidak ada beberapa sasaran evaluasi kebijakan, sebagaimana pendapat Glaser, Abelson, dan Garrison, yaitu:

- Menentukan seluruh kebijakan dan nilai kebijakan dalam pencapaian maksud sasaran,
- Mengidentifikasi keberhasilan dan kegagalan komponen kebijakan,
- Penerimaan program strategik yang merupakan kontribusi terbaik terhadap keberhasilan implementasi kebijakan,
- Penilaian efek samping yang tidak diharapkan atau akibat yang tidak diinginkan dari usaha kebijakan.

Perspektif lain dapat ditambahkan bahwa manajer perlu memiliki pemahaman bahwa evaluasi kebijakan bukan hanya berfokus pada evaluasi pelaksanaan kebijakan saja, akan tetapi evaluasi kebijakan mencakup evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan. Karena ketiga bagian itulah yang menentukan keberhasilan kebijakan. Jadi evaluasi sebenarnya penilaian terhadap hasil yang dicapai dari pelaksanaan kebijakan yang oleh pelaksana

diaksanakan sesuai dengan sumberdaya, kemampuan pelaksana dan lingkungan yang mengitarinya.

Mengacu kepada Dunn,(2003:180) evaluasi kebijakan dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Dengan demikian, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi kebijakan memberikan informasi yang benar dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Di sini evaluasi memberikan kontribusi pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Bahkan evaluasi memberikan kontribusi pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Di sini diperjelas keberadaan evaluasi kebijakan, yang mencakup: evaluasi formulasi kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan/kinerja kebijakan".Dwijowijoto, (2003:186).

Dalam kaitan ini evaluasi kebijakan mencakup tiga bidang kegiatan utama, yaitu: pemantauan kinerja, melaksanakan pengaruh evaluasi dan melaksanakan evaluasi proses.

1) Monitoring Program

Monitoring program mencakup pengumpulan data secara sistematis dan berkelanjutan atau aktivitas program. Informasi itu mencakup dua jenis utama, yaitu:

- Masukan adalah sumberdaya yang dibutuhkan dengan pelaksanaan aktivitas program. Anggaran biaya dan waktu

merupakan masukan dasar pelayanan sebagai pengukuran efisiensi.

- Hasil adalah produk dari aktivitas program. Sejumlah kasus proses, jumlah hambatan, jumlah hambatan pernyataan kalimat, dan keempat adalah contoh ukuran hasil pelayanan sebagai indikator efektivitas.

Pemantauan program juga mencakup pengembangan indikator kinerja yang terstandar dan sistem pelaporan. Dengan demikian harus ada indikator kinerja yang terstandar sebagai acuan penilaian, karena dengan begitu akan mudah mengukur keberhasilan pelaksanaan kebijakan di lapangan. Selain itu, sebagai proses manajemen yang memerlukan data, maka ada proses pelaporan yang diatur oleh manajemen untuk memudahkan proses penilaian pihak manajemen puncak.

2) Evaluasi Pengaruh

Evaluasi pengaruh dilaksanakan untuk menentukan tingkatan pencapaian kebijakan yang sesuai sebagaimana dimaksudkan dalam sasaran".Dunn (2003:182) Evaluasi pengaruh adalah lebih dari pengembangan monitoring program, yang berarti pengaruh evaluasi ini adalah berkenaan dengan fokus perubahan dalam hal sosial dan kondisi fisik. Sebagaimana halnya dalam program pembelajaran bahasa Inggris sebagai bahasa kedua, pemantauan mungkin memerlukan sejumlah dokumen mengenai penggunaan jam dalam belajar. Evaluasi pengaruh memiliki fokus atas hasil dari pembelajaran, yaitu persentase pelajar yang mencapai tingkatan ahli dalam membaca setelah beberapa periode masa pembelajaran. Pelaksanaan analisis evaluasi pengaruh adalah mengembangkan

pengukuran atas fokus jangka pendek dan jangka panjang baik yang mencapai tujuan maupun tujuan yang tidak tercapai, dan tidak hanya sederhana masalah pelaksanaan pekerjaan.

Dengan demikian evaluasi pengaruh secara ideal memberikan lebih daripada suatu deskripsi dari perubahan dalam pengukuran sasaran program implementasi. Tetapi juga analisis usaha merancang kajian bahwa membiarkan mereka menentukan berapa banyak perubahan ini dicirikan dalam kebijakan yang dievaluasi secara baik.

3) Evaluasi Proses

Evaluasi proses adalah menentukan mengapa program dilaksanakan pada level ini dan apakah dapat dilakukan untuk meningkatkan kinerja" (Dunn (2003:184). Berdasarkan hal ini, evaluasi proses berkenaan dengan identifikasi jaringan khusus antara aktivitas pelaksanaan kebijakan dengan kinerja program. Temuan kajian ini tidak dimaksudkan menentukan apakah program mencapai sasaran khusus, sebagai suatu pengaruh evaluasi, tetapi untuk mengembangkan rekomendasi bagi peningkatan prosedur program implementasi.

a. Evaluasi Formulasi Kebijakan

Secara umum, evaluasi formulasi kebijakan publik berkenaan dengan apakah formulasi kebijakan publik telah dilaksanakan dengan cara:

- 1) Menggunakan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan, karena setiap masalah publik memerlukan model formulasi kebijakan publik yang berlainan,

- 2) Mengarah kepada permasalahan inti, karena setiap pemecahan masalah harus benar-benar mengarah kepada inti permasalahan,
- 3) Mengikuti prosedur yang diterima secara bersama, baik dalam rangka keabsahan maupun juga dalam rangka kesamaan dan keterpaduan langkah perumusan,
- 4) Mendayagunakan sumber daya yang ada secara optimal, baik dalam bentuk sumber daya waktu, dana, manusia dan kondisi lingkungan strategis" (Dwijowijoto, 2003:188).

Dengan demikian model formulasi yang dipilih merupakan ukuran yang standar dan dapat digunakan untuk menilai proses formulasi. Jadi secara praktis paling tidak ada sebelas model evaluasi formulasi kebijakan publik, yaitu: (1) model kelembagaan, (2) model proses, (3) model kelompok, (4) model elit, (5) model rasional, (6) model inkremental, (7) model teori permainan, (8) model pilihan publik, (9) model sistem, (10) model demokratis, dan (11) model perumusan strategis (Dwijowijoto, 2003:108).

a. Fungsi Evaluasi

Evaluasi kebijakan merupakan tahap penting dalam kebijakan publik. Ada beberapa fungsi evaluasi kebijakan publik, yaitu:

Pertama, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu: seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misal perbaikan kesehatan) dan target tertentu (sebagai contoh 20 % pengurangan penyakit kronis pada tahun 1990) telah dicapai.

Kedua, evaluasi kebijakan memberi sumbangan klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepatutan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepatutan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnya kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok-kelompok lain) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknik, ekonomis, legal, sosial, substantif).

Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan.

Dari tiga fungsi di atas, dapat disimpulkan bahwa sistem aktivitas kebijakan harus menyediakan tujuan bagi menjamin "perumusan ulang, evaluasi dan revisi kebijakan" (Bague dan Sanders, :139) Maka revisi kebijakan dilakukan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu diganti dengan yang lain.

Sebagian besar pemahaman evaluasi kebijakan publik berada pada domain ini. Hal ini bisa dipahami, karena tahap implementasi kebijakan merupakan faktor penting dari kebijakan yang harus dilihat benar-benar. Mengacu kepada Effendi dalam Dwijowijoto (2003:194) tujuan evaluasi implementasi kebijakan

publik adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan menjawab pertanyaan pokok berikut:

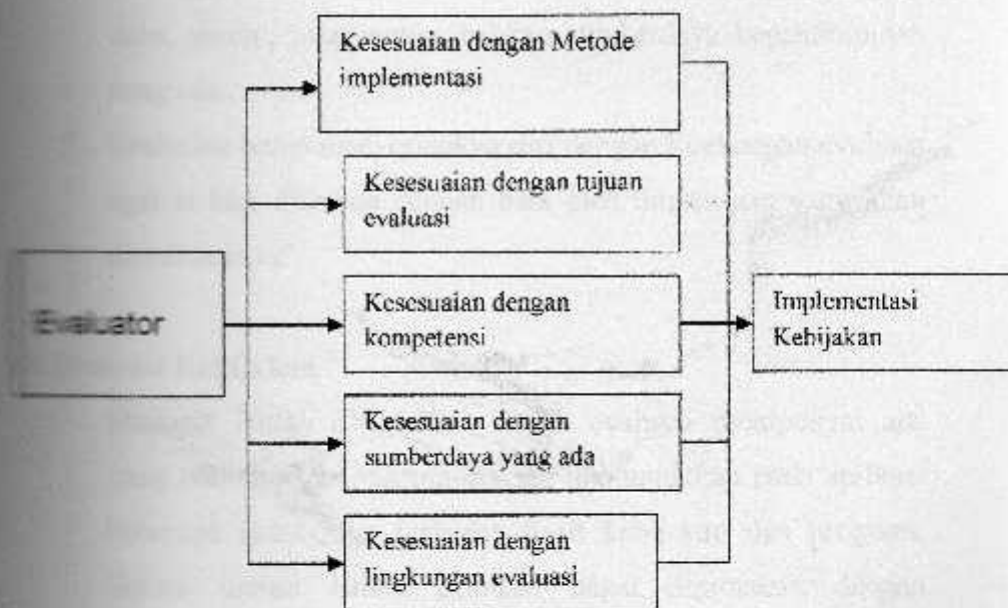
- 1) Bagaimana kinerja implementasi kebijakan publik?
Jawabannya berkenaan dengan kinerja implementasi kebijakan publik (variasi dari *outcome*) terhadap variabel independen tertentu.
- 2) Faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan variasi itu?
Jawabannya berkenaan dengan faktor kebijakan itu sendiri, organisasi implementasi kebijakan yang mempengaruhi variasi *outcome* dari implementasi kebijakan.

Evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut waktu evaluasi, yaitu; sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan dan setelah dilaksanakan. Evaluasi sebelum pelaksanaan yang disebut Dunn (2003:24) sebagai evaluasi summatif. Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut evaluasi proses. Sedangkan evaluasi setelah kebijakan yang juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan dan atau evaluasi pengaruh (*outcome*) kebijakan. Sedangkan versi lain dari pendapat Dunn, bahwa evaluasi kebijakan menggunakan pendekatan : (1) evaluasi semu, dengan tujuan, menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan, (2) evaluasi formal yang bertujuan, menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan dan (3) evaluasi keputusan teoretik dengan tujuan menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai

hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan.

Kebijakan publik yang dilaksanakan oleh berbagai organisasi pemerintahan menuntut pencapaian sasaran dengan dukungan sumberdaya, komunikasi, sumberdaya yang ada serta struktur birokrasi yang kondusif. Oleh sebab itu, bagi pembuat dan pelaksana kebijakan publik dalam berbagai bidang kehidupan, baik bidang ekonomi, pendidikan, agama, politik, pemerintahan, transportasi maupun perdagangan memerlukan perhatian yang sungguh-sungguh terhadap berbagai instrumen dalam melakukan evaluasi kebijakan publik.

Petunjuk praktis evaluasi implementasi kebijakan publik dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2: Evaluasi Implementasi kebijakan

Berdasarkan gambar di atas dapat dijelaskan bahwa valuator harus memperhatikan beberapa ketentuan sebagai berikut:

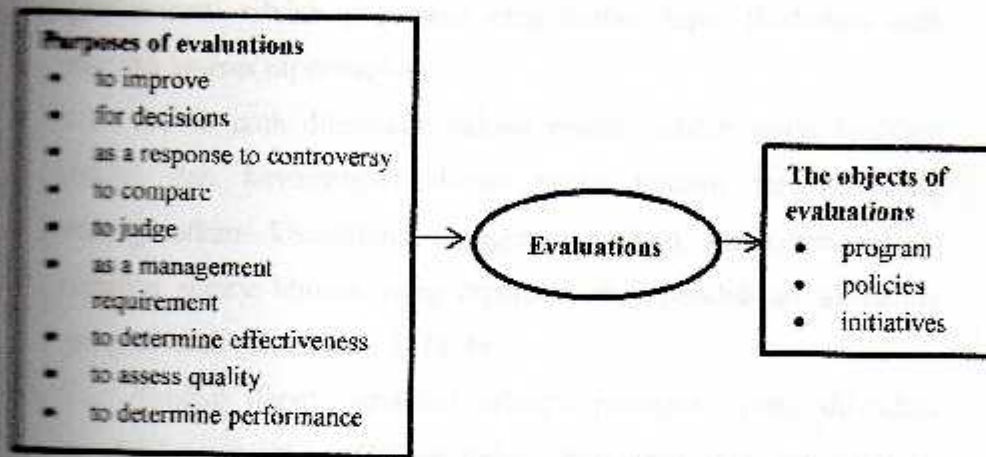
- 1) Evaluator harus menyesuaikan alat ukurnya dengan model atau metode implementasi kebijakan. Pada dasarnya setiap metode implementasi kebijakan di dalam dirinya telah menyediakan alat ukur bagi keberhasilan/kinerja implementasi kebijakan.
- 2) Evaluator harus menyesuaikan evaluasinya dengan tujuan dari evaluasi yang dibebankan kepadanya.
- 3) Evaluator harus menyesuaikan diri evaluasinya dengan kompetensi keilmuan dan metodologis yang dimilikinya. Seorang evaluator dengan kompetensi ekonomi diharapkan tidak melakukan evaluasi politik.
- 4) Evaluator harus menyesuaikan diri dengan sumberdaya yang dimiliki mulai sumber daya waktu, manusia, alat atau teknologi dana, sistem, manajemen, bahkan sumberdaya kepemimpinan yang ada.
- 5) Evaluator harus menyesuaikan diri dengan lingkungan evaluasi agar ia bisa diterima dengan baik oleh lingkungan yang akan dievaluasinya".

2. Evaluasi Kebijakan

Menurut Fattah (2013:234) istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan masing-masing menunjukkan pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal, pemberian angka (rating) dan penilaian

(assessment) sebagai usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya.

Evaluasi bertujuan untuk memberikan informasi yang akan membantu dalam membuat penilaian tentang kecocokan, efektivitas dan efisiensi program (Athanasou, 2009:1). Dalam konteks ini digambarkan ruang lingkup evaluasi, khususnya evaluasi program sebagai berikut:



Gambar 3 : Evaluasi Program

Dari gambar di atas dapat dipahami bahwa sasaran evaluasi mencakup: untuk peningkatan, diarahkan bagi keputusan, sebagai respon terhadap kontroversi, untuk membandingkan, menilai, persyaratan manajemen, menentukan efektivitas, menilai mutu, dan untuk menentukan kinerja. Sedangkan yang menjadi objek evaluasi adalah mencakup program, kebijakan, dan tindakan inisiatif (Athanasou, 2009:4) pendapat lain menegaskan bahwa objek dari evaluasi terdiri atas : (1) kebijakan, (2) program, (3) produk, dan (4) pribadi-pribadi (John Owens, 2006:23).

E. Profesionalitas Guru

Untuk membahas konsep profesionalitas guru, perlu terlebih dahulu diketengahkan kajian tentang pengertian profesi. Menurut Kunandar (2011:45) profesi menunjukkan lapangan yang khusus dan mensyaratkan studi dan penguasaan pengetahuan khusus yang mendalam, seperti bidang hukum, militer, keperawatan, kependidikan dan sebagainya. Pekerjaan yang bersifat professional professional adalah pekerjaan yang hanya dapat dilakukan oleh mereka khusus dipersiapkan.

Lebih jauh dijelaskan bahwa profesi adalah suatu keahlian (skill) dan kewenangan dalam suatu jabatan tertentu yang mensyaratkan kompetensi (pengetahuan, sikap, dan keterampilan) tertentu secara khusus yang diperoleh dari pendidikan akademis yang intensif (Kunandar, 2011:46).

Profesi dapat dimaknai sebagai pekerjaan yang dilandasi pendidikan keahlian (keterampilan, kejujuran dan sebagainya). Sedangkan profesionalisasi dipahami, ialah proses memuat suatu badan organisasi agar menjadi professional. Sedangkan profesional yaitu: (1) bersangkutan dengan profesi, (1) memerlukan kepandaian khusus untuk menjalankannya, dan, (3) mengharuskan adanya pembayaran untuk melakukannya. Di sini dapat disimpulkan mengenai kriteria profesi, yaitu:

- 1) Ada standar untuk kerja yang baku dan bagus
- 2) Ada lembaga pendidikan khusus yang menghasilkan pelakunya dengan program dan jenjang pendidikan yang baku serta memiliki standar akademik yang memadai dan yang

bertanggung jawab tentang pengembangan ilmu pengetahuan yang melandasi profesi itu

- 3) Ada organisasi mewadahi para pelakunya untuk mempertahankan dan memperjuangkan eskistensi dan kesejahteraannya
- 4) Ada etika dan kode etik yang mengatur perilaku para pelakunya dalam memperlakukan kliennya
- 5) Ada sistem imbalan terhadap jasa layanannya yang adil dan baik, dan
- 6) Ada pengakuan masyarakat (profesional, penguasa, dan awam) terhadap pekerjaan itu sebagai suatu profesi.

Kompetensi-kompetensi yang meliputi keprofesionalan guru (berdasarkan Undang-Undang No 14 Tahun 2005, tentang Guru dan Dosen), dapat dilihat dari empat kompetensi, yaitu: (1) Kompetensi Pedagogik, (2) Kompetensi kepribadian, (3) Kompetensi profesional, dan, (4) Kompetensi sosial

Kompetensi pedagogik: Kemampuan dalam pengelolaan pembelajaran peserta didik, indikatornya:

- 1) Pemahaman wawasan atau landasan kependidikan
- 2) Pemahaman terhadap peserta didik
- 3) Pengembangan kurikulum/silabus
- 4) Perancangan pembelajaran
- 5) Pelaksanaan pembelajaran yang mendidik dan dialogis
- 6) Pemanfaatan teknologi pembelajaran
- 7) Evaluasi proses dan hasil elajar, dan

- 8) Pengembangan peserta didik untuk mengaktualisasikan berbagai potensi yang dimilikinya.

Kompetensi kepribadian; pemilikan sifat-sifat kepribadian, indikatornya:

- 1) Berakhlak mulia
- 2) Arif dan bijaksana
- 3) Mantap
- 4) Berwibawa
- 5) Stabil
- 6) Dewasa
- 7) Jujur
- 8) Menjadi teladan bagi peserta didik dan masyarakat
- 9) Secara objektif mengevaluasi kinerja sendiri, dan
- 10) Mau dan siap mengembangkan diri secara mandiri dan berkelanjutan.

Kompetensi profesional; kemampuan dalam menguasai pengetahuan bidang ilmu, teknologi, dan/atau seni yang diampunya, indikatornya:

- 1) Materi pelajaran secara luas dan mendalam sesuai standar isi program satuan pendidikan, mata pelajaran, dan/atau kelompok mata pelajaran yang akan diampunya
- 2) Konsep-konsep dan metode disiplin keilmuan, teknologi, atau seni yang relevan yang secara konseptual mendasari atau

koheren dengan program satuan pendidikan, mata pelajaran, dan/atau kelompok mata pelajaran yang akan diampu.

Sedangkan kompetensi sosial; indikatornya:

- 1) Berkomunikasi lisan, tulisan, dan/atau isyarat
- 2) Menggunakan teknologi komunikasi dan informasi secara fungsional
- 3) Bergaul secara efektif dengan peserta didik, sesama pendidik, tenaga kependidikan, pimpinan satuan pendidikan, orang tua/wali peserta didik, bergaul secara santun dengan masyarakat sekitar dengan mengindahkan norma serta sistem nilai yang berlaku, dan
- 4) Menerapkan prinsip-prinsip persaudaraan sejati dan semangat kebersamaan.

Jabatan guru cenderung menunjukkan bukti yang kuat sebagai jabatan profesional, sebab hampir tiap tahun guru melakukan berbagai kegiatan latihan profesional, baik yang mendapatkan penghargaan kredit maupun tanpa kredit. Bahkan ada bermacam-macam pendidikan profesional tambahan yang diikuti guru dalam memperbarui dirinya dengan kualifikasi yang ditetapkan (Soetjipto dan Rafli Kosasih, 2011:21).

Menurut Kunandar, (2011:46) profesionalisme adalah kondisi, arah, nilai, tujuan dan kualitas suatu keahlian dan kewenangan yang berkaitan dengan mata pencaharian seseorang. Profesionalisme guru merupakan kondisi, arah, nilai, tujuan dan kualitas suatu keahlian dan kewenangan dalam bidang pendidikan dan pengajaran yang

berkaitan dengan pekerjaan seseorang yang menjadi mata pencaharian. Sementara itu guru profesional adalah guru yang memiliki kompetensi yang dipersyaratkan untuk melakukan tugas pendidikan dan pengajaran. Kompetensi tersebut meliputi pengetahuan, sikap dan keterampilan professional, baik yang bersifat pribadi, social maupun akademik.

Soetjipto dan Rafli Kosasi (2011:54) menjelaskan bahwa, dalam rangka meningkatkan mutu, baik mutu professional, maupun mutu layanan, guru harus pula meningkatkan sikap profesionalnya. Pengembangan sikap professional ini dapat dilakukan melalui pendidikan prajabatan maupun setelah bertugas (dalam jabatan).

Sebagai profesional, guru harus selalu meningkatkan pengetahuan, sikap dan keterampilan secara terus menerus. Sasaran penyikapan itu meliputi penyikapan terhadap perundang-undangan, organisasi profesi, teman sejawat, peserta didik, tempat kerja, pemimpin dan pekerjaan (55).

Ronald H. Hexk, (2008:22) kebanyakan penelitian atas persiapan calon guru dari beragam mahasiswa adalah kualitatif. Kebanyakan penelitian kualitatif dilaksanakan dalam dalam suatu kajian atau bidang pengalaman, pemaparan atas data naratif dari tugas-tugas mata kuliah, catatan lapangan, dan transkrip dari pengamatan kelas. Sebab kebanyakan penelitian ini tidak mencakup informasi tentang konteks yang luas dari program pendidikan guru, merupakan masalah yang sulit untuk memperhitungkan pengaruh program atas variable yang lain. Masalah ini secara khusus merupakan kebenaran dari penelitian diri dilaksanakan oleh instruktur/pengajar dalam perkuliahan mereka. Dalam penelitian ini

atas pengalaman lapangan, sedikit informasi disediakan tentang bidang lapangan atau pengalaman dan persiapan dari pengawasan para pelaksana. Informasi ini adalah penting dalam memperhitungkan dampak dari intervensi khusus dan mencari pengaruh dari suatu intervensi lintas penelitian.

Socket (2001:15) menjelaskan bahwa pada tahun 1990, ada pendekatan baru pengembangan profesional guru khusus dalam menangani ketidaksesuaian antara program perkuliahan guru dengan pekerjaan guru dalam kerangka mencirikan suatu cara untuk meningkatkan secara dramatik peningkatan kualitas dari pendidikan profesional, ketika peningkatan standar dari komitmen menuju profesi. Fokus terhadap tujuan-tujuan pengembangan profesi guru di Amerika tahun 1995, memiliki empat pertanyaan utama, yaitu :

- 1) Bagaimana guru memahami dirinya sebagai manusia dan sekaligus sebagai guru
- 2) Bagaimana guru menciptakan pengetahuan tentang dunianya melalui bentuk dan bahasa
- 3) Bagaimana guru mengusahakan pengetahuan dan pemahaman dunianya, murid dan kelas, serta sekolah
- 4) Bagaimana guru membangun komunitas pembelajaran dan pengalaman reflektif

Program pemberian gelar/derajat dibangun dengan 7 kegiatan yang akan mengembangkan guru, yaitu :

- 1) Kurikulum dan pedagogy sebagai intelektual utama dan minat praktik
- 2) Bekerja dalam tim

- 3) Refleksi atas pengalaman
- 4) Sekolah berbasis penelitian
- 5) Penjadwalan intensif
- 6) Integrasi teknologi
- 7) Peningkatan berkelanjutan

Soetjipto dan Rafli Kosasih (2011:55) pengembangan sikap professional tidak berhenti apabila calon guru selesai mendapatkan pendidikan pra jabatan. Banyak usaha yang dilakukan dalam rangka peningkatan sikap profesional keguruan di masa pengabdian sebagai guru. Peningkatan ini dapat dilakukan dengan cara formal melalui kegiatan mengikuti penataran, lokakarya, seminar atau kegiatan ilmiah lainnya, ataupun secara informal melalui media massa televisi, radio, koran, dan majalah maupun publikasi lainnya. Kegiatan ini selain dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilan, sekaligus dapat juga meningkatkan sikap profesional keguruan.

E. Pendidikan Profesi Guru

Semua tenaga sumberdaya manusia dalam berbagai profesi maka dasar-dasarnya disiapkan oleh guru mata pelajaran dan tenaga kependidikan yang dihasilkan lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK). Guru memegang peran utama dalam pembangunan pendidikan, khususnya yang diselenggarakan secara formal di sekolah. Guru juga sangat menentukan keberhasilan peserta didik, terutama dalam kaitannya dengan proses belajar mengajar. Guru merupakan komponen yang paling berpengaruh terhadap terciptanya proses dan hasil pendidikan yang berkualitas.

Oleh karena itu, upaya perbaikan apapun yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas pendidikan tidak akan memberikan sumbangan yang signifikan tanpa didukung oleh guru yang profesional dan berkualitas unggul. Dengan kata lain, perbaikan kualitas pendidikan harus berpangkal dari guru dan berujung pada guru pula.

Setiap LPTK menjalankan pendidikan tenaga kependidikan yang pada umumnya terdiri atas dua jenis, yaitu pendidikan prajabatan (*preservice education*) dan pendidikan dalam jabatan (*inservice education*). Dua jenis jabatan ini berbeda esensi dan system pengelolannya meskipun sifatnya sama-sama dimaksudkan untuk mendorong upaya peningkatan mutu SDM pada aneka sektor pekerjaan.

Pendidikan prajabatan tenaga guru merupakan pendidikan Persiapan mahasiswa untuk meniti karir dalam bidang pendidikan dan pengajaran. Pendidikan prajabatan (*preservice education*) merupakan istilah yang paling lazim digunakan lembaga pendidikan keguruan, yang merujuk kepada pendidikan dan pelatihan yang dilakukan oleh lembaga jenjang universitas atau **kolej (*university or college*) sebagai penyelenggara pendidikan untuk menyiapkan mahasiswa yang hendak meniti karir dalam bidang pengajaran.** Fungsi esensial itu menuntut atmosfir yang kondusif dalam lembaga penyelenggaraan bagi penciptaan sajian-sajian bahan ajar dengan derajat akademik dan kemampuan praktis yang tinggi (*Taylor, 1980*) sebagaimana disyaratkan untuk calon guru (*Danim, 2002:46-47*).

Sejalan dengan pendapat di atas, pendidikan guru atau pengembangan guru dapat dipertimbangkan ke dalam tiga pase, yaitu; *pre-service*, *induction*, dan *in-service*. Ketiga pase ini merupakan proses berkelanjutan (Jenifar dan Begum, 2011:4).

Adapun jenis pendidikan yang kedua adalah pendidikan dalam jabatan yang sering juga disebut sebagai *pendidikan*, *pelatihan*, dan *pengembangan*. Pelembagaan pendidikan, pelatihan dan pengembangan berangkat dari asumsi bahwa sungguhpun karyawan telah menjalani proses orientasi ketika mulai meniti karir dan yang sudah lama bekerja telah memahami seluk-beluk pekerjaan. Dalam praktik tidak jarang muncul kebiasaan buruk dan produktivitas yang rendah. Alasan yang sangat fundamental dari pengembangan personalia bahwa untuk menghadapi tuntutan tugas sekarang, terutama untuk menjawab tantangan masa depan, hal itu merupakan keharusan mutlak.

Sesungguhnya setelah ditempatkan pada posisi dalam mengajarkan mata pelajaran tertentu, para guru harus ditingkatkan kemampuan dan keterampilannya agar menampilkan kinerja yang lebih baik dari periode sebelumnya dalam tugas mendidik. Kegiatan pengembangan personalia tidak hanya untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan, melainkan bermamfaat jangka panjang untuk peningkatan karir karyawan, termasuk tanggung jawab berat yang akan dicmban termasuk para guru dalam tugas mengajar.

Pendidikan, pelatihan, dan pengembangan sangat bermanfaat bagi keperluan organisasi. Demikian juga halnya dengan organisasi pendidikan. Kecenderungan yang ada saat ini menunjukkan bahwa

rendahnya komitmen pada esensi dan eksistensi SDM masih nampak, dan hal itu merupakan salah satu masalah yang dihadapi dalam kegiatan pengembangan tenaga kependidikan. Hal ini tidak jarang mengakibatkan tenaga kependidikan hanya menerima sedikit rangsangan untuk mengimplementasikan ide-ide dan keterampilan-keterampilan baru dalam proses pembelajaran (Jenefar dan Begum, 2011:47).

Tenaga profesional didalam konteks kegiatan pendidikan persekolahan, kerennanya, merupakan bagian dari akselator atau pemercepat tercapainya tujuan pendidikan yang efektif, efisien, dan akuntabel. Dengan kemampuan profesionalnya, guru akan mendorong anak untuk mampu belajar kognitif dan keterampilan secara tuntas atau masteri, dengan tetap berpijak pada kaidah-kaidah pemercepatan pembelajaran (Danim, 2006:228).

Di Amerika Serikat, pengembangan tenaga kependidikan yang efektif dilakukan dengan menerapkan beberapa model. Berdasarkan hasil studi pustaka (*library research*) yang dilakukan, Crandall (*ERIC Digest*, April 1994) mengemukakan model-model efektif pengembangan profesional guru. *Pertama*, model mentoring, yaitu para praktisi guru berpengalaman menulis pengetahuannya atau melakukan aktivitas mentor kepada praktisi yang kurang berpengalaman. *Kedua*, model ilmu terapan atau model "dari teori ke praktik", berupa penautan antara hasil-hasil riset yang relevan dengan kebutuhan-kebutuhan praktis. *Ketiga*, model inkuiri atau model reflektif, yaitu pendekatan yang berbasis kepada guru-guru, yaitu mereka harus aktif menjadi peneliti, seperti membaca, bertukar pendapat, melakukan observasi, melakukan analisis kritis,

dan merefleksikan pengalaman praktis mereka sekaligus meningkatkannya (Danim, 2006:45).

Program pendidikan guru adalah sesuatu yang semakin penting. Para pendidik calon guru harus memperbesar tanggung jawabnya mendidik para guru. Para pelatih guru harus mengembangkan sikap positif menuju pengajaran, menguasai pengetahuan dan pemahaman untuk melaksanakan kebijakan pendidikan. Para guru perlu menguasai pengetahuan baruketerampilan dan sikap, minat dan nilai-nilai baru. Sistem produksi guru merupakan hal pokok yang harus dibenahi untuk memperbaiki sistem pendidikan nasional. Salah satu landasan pembenahannya adalah lembaga pengadaan tenaga guru melakukan perubahan filosofi serta substansi lembaga dimaksud. Hal lain yang perlu dilakukan adalah dengan membatasi pendirian lembaga-lembaga pendidikan guru untuk menjaga kualitas lulusannya.

Dalam konteks era globalisasi dan informasi, peran guru akan berubah. Para guru akan bertindak sebagai manajer dari pembelajaran murid daripada sekedar memindahkan pengetahuan. Kondisi ini memerlukan dasar pengetahuan, model pembelajaran, organisasi dari pengetahuan yang dapat diaplikasikan untuk mendisain pengalaman pendidikan dan pengertian terhadap kebutuhan siswa. Kurikulum guru harus diperbaharui sebagaimana perubahan teknologi saat ini, yaitu: *e-learning*, *e-library*, dan *e-governance* yang perlu dicapai dan lebih penting Jenefar dan Begum, 2011:3).

Teknologi informasi memainkan sasaran penting dalam setiap jalan kehidupan. Pembelajaran on-line (*e-learning*) membuat

komputer pribadi dan informasi berkelas tinggi, menjanjikan untuk membuat kelas alam maya sebagai suatu realitas efektif. Universitas global akan muncul membawa secara bersama mahasiswa dan fakultas dari negara yang sulit melalui komputer jaringan, televisi satelit dan kemajuan lainnya. Teknologi komunikasi akan juga memainkan suatu peran penting dalam mengakses peningkatan dan memajukan pengembangan profesional dari para guru dan tenaga administratif dalam bidang pendidikan.

Jaringan kerjasama adalah proses individu, kelompok dan lembaga yang melakukan hubungan dalam kegiatan yang dapat membuat mereka belajar satu dengan yang sama lain atau mengambil tindakan bersama dan mengembangkan sumberdaya dan bakat bersama sebagai energi bagi pengembangan sosial.

Sebagai pengembangan sumberdaya guru maka LPTK Fakultas Ilmu tarbiyah dan keguruan berperan untuk peningkatan kualitas pendidikan guru. Jaringan kerjasama digarap dengan menyusun perencanaan, pengembangan dan pelaksanaan program pelatihan. Jenis jaringan kerjasama memiliki tujuan terdiri atas;

- 1) Untuk memobilisasi sumberdaya manusia dan fisik bagi penggunaan yang optimal
- 2) Untuk mengembangkan dan menggunakan secara maksimal kemampuan guru
- 3) Untuk memunculkan dan memelihara standar kualitas pelatihan guru dan pendidikan di sekolah
- 4) Melaksanakan program utama
- 5) Menghubungkan pelaksanaan yang efektif sejak dari lapis bawah, dan secara simultan semua negeripenyebaran temuan

penelitian bagi peningkatan mutu lebih lanjut dalam keberadaan program

- 6) Keuntungan biaya belajar dari kebijakan berbeda dan program yang mungkin dilaksanakan
- 7) Menghindari duplikasi
- 8) Memantau dan mengevaluasi kinerja dan kontribusi pendidikan guru untuk mencapai kebutuhan
- 9) Berbagi praktik inovasi (h.5)

Sejalan dengan tuntutan di atas, sebagai LPTK maka Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU secara internal perlu menyiapkan SDM, manajemen dan kepemimpinan yang mampu mendisain pengembangan program akademik yang kompetitif supaya lebih diminati masyarakat. Bagaimanapun, era globalisasi yang ditandai dengan persaingan kualitas atau mutu, menuntut semua pihak dalam berbagai bidang dan sektor pembangunan untuk senantiasa meningkatkan kompetensinya, tak terkecuali profesi guru dan tenaga kependidikan (konselor, tenaga manajerial, supervisor pendidikan dan laboran). Hal tersebut mendudukan pentingnya upaya peningkatan kualitas lembaga pendidik dan tenaga pendidikan baik secara kuantitatif maupun kualitatif terus menerus, sehingga pendidikan benar-benar dapat digunakan dan diandalkan sebagai wahana dalam membangun watak bangsa (*nation character building*) yang unggul. Untuk itu, ketersediaan tenaga guru sebagai *main person* harus ditingkatkan kompetensinya dan diadakan sertifikasi sesuai dengan pekerjaan yang diembannya. Dalam kerangka inilah pemerintah merasa perlu mengembangkan standar kompetensi dan sertifikasi guru, sebagai bagian dari standar

pendidikan nasional (SPN) dan standar nasional Indonesia (SNI). Di samping itu, sebagai salah satu fakultas yang berada di bawah naungan Universitas Islam Sumatera Utara (UISU), Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan, tidak hanya berperan dalam hal penyediaan tenaga pendidik dan kependidikan profesional, tetapi juga berperan strategis dalam memantapkan profesionalisme para guru dan tenaga kependidikan dari waktu ke waktu. Secara berkelanjutan LPTK Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan melaksanakan tugas pokok penyediaan guru profesional, dan tugas pengembangan melakukan profesionalisasi guru dan tenaga kependidikan sesuai tuntutan zaman.

Dewasa ini ada tuntutan untuk mengarahkan internasionalisasi pendidikan guru. Begitu pula halnya dengan peran Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan. Kalau pada mulanya, Fakultas Tarbiyah IAIN SU hanya mengembangkan jurusan Pendidikan Agama (Islam), dan Pendidikan Bahasa Arab, maka kini fakultas ini sudah mengembangkan 8 jurusan, selain dua jurusan tersebut, ada pula jurusan Pendidikan Matematika, Pendidikan Bahasa Inggris, Pendidikan Konseling Islam, manajemen pendidikan Islam, Pendidikan Guru Madrasah Ibtidaiyah (PGMI), dan Pendidikan Guru Raudhatul Athfal (PGRA). Kedelapan program studi yang ada pada saat ini memang berfungsi menyiapkan guru sejumlah mata pelajaran (mata pelajaran PAI di sekolah, Bahasa Arab, bahasa Inggris, Matematika, dan guru kelas (MI dan RA), bahkan menyiapkan dosen, di samping menyiapkan tenaga kependidikan (instruktur, pengawas, dan tenaga manajerial).

Sebagai tuntutan keperluan masyarakat terhadap peran LPTK Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU, maka saat ini sedang disiapkan pembukaan pendidikan biologi, dan

pengembangan jurusan PAI untuk melayani mata pelajaran di madrasah yang terdiri dari mata pelajaran Akidah-Akhlak, Qur'an – Hadis, Fikih, dan Sejarah Kebudayaan Islam. Hal ini dimaksudkan agar penyediaan guru mata pelajaran rumpun Pendidikan Agama Islam di madrasah dapat terpenuhi seiring kebijakan pemberian sertifikat pendidik profesional dalam mata pelajaran Akidah-Akhlak, Qur'an-Hadis, Fikih dan Sejarah Kebudayaan Islam.

Dengan transformasi struktur fakultas pada PTAI, maka untuk konsistensi dan keberlanjutan pengembangan keilmuan, sesungguhnya pengembangan program akademik pada strata satu (S-1) kepada jenjang S-2 di FITK IAIN SU sungguh menjadi keniscayaan. Sebab dengan pengembangan S-2 beberapa program studi di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan (PAI, MPI, dan BKI) maka peran strategis FITK IAIN SU semakin diperluas, tidak hanya menyediakan tenaga pendidik untuk guru sekolah dan madrasah, tetapi juga menyediakan tenaga dosen bagi keperluan berbagai PT dalam kerangka transformasi kebudayaan yang lebih sistemik dan berdampak luas.

Arah strategis pengembangan ini sejalan dengan tuntutan globalisasi dan transformasi kebudayaan. PT memainkan peranan penting bagi pengembangan format kebudayaan dan batang tubuh kebudayaan, sekaligus pelaku dan pencipta sebagai sumberdaya manusia terdidik bersumber atau ditetaskan dari perut perguruan tinggi. Dijelaskan oleh Bargh (1998:3-5), tiga isu penting perguruan tinggi yang perlu direspon, yaitu: (1) perluasan peran PT dengan transformasi proses pembelajaran, program akademik, kesempatan belajar lebih luas yang berdampak pada kualitas lulusan dan

hubungan eksternal, (2) kepemimpinan organisasional akademik (membangun struktur yang cocok), (3) keseimbangan manajemen strategis dan operasional. Dengan begitu PTAI akan lebih maksimal sebagai institusi kunci yang menghasilkan IPTEK, seni, dan pengembangan keagamaan.

Dalam abad ke-21 penggunaan teknologi baru dapat diterapkan menghasilkan pengaruh besar atas kehidupan sosial. Pendidikan tidak akan dan tidak mungkin kebal dari perubahan yang terjadi. Saat ini banyak ditemukan implikasi teknologi informasi baru bagi profesi pengajaran (Delors, 1998:281). Secara umum, teknologi informasi dan komunikasi dalam pendidikan saat ini sudah menjadi kecenderungan dan isu global, regional dan nasional. Itu artinya, kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang sudah mulai diadopsi dalam dunia pendidikan sejatinya merupakan suatu keniscayaan yang tak dapat dihindari. Maka secara akademik, kemampuan guru perlu ditingkatkan dalam mengadopsi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya pengintegrasian pedagogik dengan teknologi informasi dan komunikasi. Untuk itu, pembelajaran dengan *e-learning*, pembelajaran berbasis jaringan, dan *e-library* perlu diintegrasikan pada penyiapan program pendidikan guru sehingga lulusan LPTK tidak lagi gamang dalam menghadapi perubahan peranan guru di masa kini dan masa depan. Visi pendidikan saat ini adalah menerapkan *information technology* yang merupakan bagian tidak terpisahkan dalam proses pendidikan. Hal ini berarti mulai dari tingkat pendidikan rendah sampai ke perguruan tinggi merupakan

jalur linier pendidikan, pengenalan, pemahaman dan pengamalan ilmu dan teknologi informasi di lembaga pendidikan (Uno, 2006).

Itu artinya pengembangan program akademik dalam pendidikan guru memang menjadi *taken for granted* sebagai keharusan manajerial secara struktural dan keharusan sosial dalam konteks masa depan bangsa. Apalagi dalam konteks profesi guru yang eksistensi dan perannya sangat menentukan akselerasi tingkat mobilitas masyarakat dan bangsa dalam pentas kebudayaan global. Dengan kata lain, para pemegang profesi guru juga harus dinamis merespon dan mengantisipasi dinamika eksternal. Kehadiran UU Guru dan Dosen nomor 14 tahun 2005, yang mengharuskan kualifikasi pendidikan guru minimal strata satu (S1) dengan menguasai empat kompetensi inti (pedagogik, kepribadian, sosial dan profesional), perlu semakin dimantapkan pada setiap peran LPTK. Sebagai pemegang jabatan profesional, maka seorang guru profesional harus memiliki kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, dan kompetensi sosial yang dari waktu ke waktu menjadi tugas LPTK untuk mengembangkannya”.

Tuntutan lain yang strategis (Uno, 2006:6) adalah melakukan internasionalisasi program pendidikan guru mengkaitkan program pendidikan guru dengan peran profesi guru yang begitu penting dalam penyelenggaraan pendidikan pada setiap negara di dunia ini. Program pendidikan guru, harus memperhatikan tidak hanya *trend global* tetapi juga kepentingan dan kebutuhan global terhadap guru. Paling tidak, selain pendidikan sains, pendidikan karakter, juga pendidikan lingkungan hidup, tema-tema HAM, kependudukan, dan pendidikan untuk kehidupan bersama (perdamaian). Semua ini

menjadi tema pengetahuan global yang perlu dibangun secara akademik dalam pendidikan guru.

Sungguh saat ini sedang menghadapi era transisi dengan modal intelektual dan kecerdasan/kekuatan otak telah menggantikan keuangan dan modal fisik sebagai kunci kekuatan, kesejahteraan dan dalam satu pengetahuan yang sangat nyata, memasuki abad baru dan abad pengetahuan (Dudestadt, 2003:13-14). Dijelaskan lebih lanjut, bahwa mengglobalnya pendidikan, dan munculnya *global need* terhadap guru filosofis, konseptual maupun paradigma penyelenggaraannya secara mendasar. Program pendidikan guru harus mempersiapkan agar memiliki muatan yang dapat merespon kepentingan dan kebutuhan internasional. Menjadikan program pendidikan guru memiliki muatan dan misi global inilah yang disebut dengan internasionalisasi pendidikan guru. Secara sederhana internasionalisasi pendidikan guru adalah proses dijadikannya program pendidikan guru relevan dengan kebutuhan dan kepentingan global, tidak hanya terfokus pada *relevancy* dengan kepentingan masyarakat bangsa di negara tertentu.

Menurut Gaffar dalam alma dan Hurriyati (2008:4-5) Internasionalisasi program pendidikan guru dipandang perlu ditelaah dengan seksama dalam pengembangan pendidikan guru khususnya di Indonesia dengan merujuk kepada paradigma berikut ini:

- 1) Bahwa pendidikan guru diperlukan untuk memiliki kemampuan merespon kebutuhan dan kepentingan global karena pendidikan itu sendiri sudah menjadi

muatan globalisasi yang memberikan dampak kepada kehidupan manusia.

- 2) Bahwa pendidikan guru itu harus membuka diri terhadap perubahan-perubahan *learnig need* dari peserta didik secara internasional tidak hanya terbatas terhadap *learning need* nasional atau local semata.
- 3) Bahwa ilmu pengetahuan itu termasuk ilmu-ilmu pendidikan mengandung muatan yang bersifat universal dan karena itu program pendidikan gurupun selayaknya memiliki muatan yang bersifat universal itu pula.
- 4) Dalam dunia ekonomi-perdagangan dan bisnis antar Negara, sudah terjadi berbagai kesepakatan menciptakan perdagangan bebas antar Negara. Dalam dunia pendidikanpun internasionalisasi program pendidikan antar Negara sudah tidak bisa dibendung lagi dan sudah lama menerobos batas-batas tersebut melalui bentuk kerjasama program pendidikan. Baik antar Negara maupun institusi berbagai Negara.
- 5) Pendidikan nasional memiliki misi internasional untuk kepentingan pembangunan bangsa masing-masing, karena itu pendidikan gurupun harus memiliki misi internasional termasuk untuk memberikan jawaban terhadap berbagai kebutuhan dan kepentingan bersama secara global dan sekaligus mennciptakan peluang untuk memperkuat dan memperkaya perkembangan pendidikan nasional masing-masing Negara.

- 6) Internasionalisasi pendidikan termasuk pendidikan guru akan membantu menaikkan harkat dan martabat profesi guru dan akan memperkuat daya saing nasional pendidikan setiap Negara.
- 7) Program pendidikan termasuk pendidikan guru yang memiliki muatan internasional akan mencapai kultur internasional dalam penyelenggaraan pendidikan nasional dan ini menguntungkan bagi kebutuhan pembangunan SDM bangsa secara kualitatif dan secara internasional dapat diterima dan diakui oleh bangsa-bangsa lain.

Internasionalisasi pendidikan guru berarti membuka kerjasama dan memperluas peluang penyediaan guru dalam negeri untuk melakukan ekspansi ke dunia luar. Ini juga dampak globalisasi. Karena masyarakat terbuka tanpa batas memungkinkan kerjasama antar masyarakat dan bangsa. Suatu bangsa tidak mungkin hidup terisolasi tanpa kerjasama dengan bangsa lain. Di sini kompetisi yang sehat antar masyarakat dan bangsa maka taraf hidup manusia akan semakin meningkat. Menurut Tilaar (2002:3-4) visi strategis system pendidikan dan pelatihan nasional di Indonesia harus merangkum beberapa hal, yaitu: (1) Mengidentifikasi dan menyadari kekuatan-kekuatan global jangka pendek, menengah dan jangka panjang agar supaya bangsa Indonesia siap untuk menghadapi dan memanfaatkan peluang-peluang yang terbuka, (2) pembangunan nasional dalam konteks globalisasi dalam mana pendidikan dan latihan merupakan salah satu aspeknya haruslah memberikan perhatian terhadap kerjasama regional dan kerjasama

global, (3) penyusunan suatu strategi pengembangan sumberdaya manusia Indonesia dalam strategi pokok menghadapi tantangan dan peluang global.

Dengan paradigma ini terdapat dua hal yang menguntungkan bangsa dan negara, yaitu: pertama, memperkuat pendidikan nasional terutama secara kualitatif, dan kedua, memperkuat daya saing dan martabat nasional bangsa di mata dunia. Namun untuk melindungi kepentingan nasional, internasionalisasi harus dilaksanakan secara selektif, cermat dan terencana (Alma dan Hurriyati, 2008:4).

Atas dasar landasan filosofis dan paradigma yang diuraikan di atas, maka konsep internasionalisasi program pendidikan guru (Alma dan Hurriyati, 2008:5), mengandung makna sebagai berikut:

- 1) Program pendidikan guru bertugas untuk mendidik calon-calon guru profesional untuk memenuhi kebutuhan guru yang tidak hanya terbatas kepada lingkup nasional, tetapi secara selektif juga dirancang untuk memenuhi kebutuhan internasional.
- 1) Peserta didik sesungguhnya memerlukan kandungan internasional tersebut karena mereka pun tidak terlepas dari berbagai dampak globalisasi dan kebutuhan internasional yang mengharuskan mereka memiliki kemampuan untuk mengendalikannya sebagai guru yang profesional yang hidup dalam era globalisasi.
- 2) Muatan internasional ini harus terintegrasi dengan muatan local dan nasional sehingga program pendidikan guru dapat menghasilkan lulusan yang juga dapat berfungsi secara internasional.

- 3) Muatan internasional dirancang didalam kurikulum, dan didalam proses pembelajarannya.
- 4) Aplikasi ICT dalam program pendidikan guru merupakan trend internasional yang tidak dapat ditinggalkan dan dirasakan begitu penting untuk menjadikan program pendidikan guru lebih inovatif dan kreatif.
- 5) Teori, konsep, strategi dalam program pendidikan guru selalu mengandung muatan internasional karena profesi guru dimanapun mengandung konsep dan prinsip-prinsip yang universal.
- 6) Internasionalisasi program pendidikan guru dapat dilaksanakan dengan mengembangkan network dan partnership dengan program pendidikan guru Negara lain seperti dalam research, aplikasi ICT, dalam teaching practice, jurnal ilmiah dan pertemuan ilmiah internasional.
- 7) *Learning resources* dalam bentuk text books, dan jurnal dapat dihimpun melalui *networking* terutama dengan menggunakan *internet technologies* dengan berbagai universitas dari Negara lain.
- 8) Program pendidikan guru dalam pengembangannya, perlu merujuk kepada internasional standards, bila program tersebut harus diakui dan diterima secara internasional.

Dalam era globalisasi internasionalisasi program pendidikan guru dalam berbagai bentuknya amat penting tidak hanya untuk memperoleh pengakuan internasional, tetapi juga untuk memperkuat pendidikan guru secara nasional terutama dalam upaya meningkatkan mutu sehingga mencapai mutu yang diakui dan

diterima oleh dunia internasional. Karena itu dalam proses internasionalisasi ini standar nasional untuk keseluruhan aspek pendidikan guru perlu selalu menjadi rujukan dalam setiap langkah pengembangannya.

Sejatinya sudah menjadi pedapat umum bahwa fungsi LPTK adalah untuk menghasilkan guru dan tenaga kependidikan. Visi ini telah membelenggu kreativitas kelembagaan LPTK pada sekedar mendidik para calon guru dan tenaga kependidikan. Padahal, kebutuhan yang lebih besar, yang hingga saat ini belum ada yang melakukannya yaitu melakukan layanan pasca produksi dan pasca jual (*after sale service*) terhadap guru dan tenaga kependidikan serta satuan pendidikan tempat mereka bekerja (Alma dan Hurriyati, 2008:137). Untuk memberikan jaminan mutu dan layanan, perusahaan otomotif seperti Astra mendirikan bengkel-bengkel gratis di sepanjang patura di musim lebaran atau tahun baru. Perusahaan otomotif Astra bukan sekedar menjual mobil hasil produksinya, tetapi juga membuka pusat servis bergaransi, sebagai jaminan pasca produksi dan jual mobil.

BAB III

METODOLOGI

A. Pendekatan dan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif tradisional yang berbasis pada filsafat ilmu interpretative, yaitu orientasi yang mengedepankan pluralism melalui konteks evaluasi dan kecendrungan metodologis studi kasus yang berpijak pada metode-metode kualitatif. Pendekatan ini bertujuan untuk meningkatkan pemahaman kontekstual para *stakeholders* terhadap program yang diikuti, serta mengedepankan pluralism sekaligus memberikan sumbangan berarti bagi aktivitas pengembangan program (Denzin dan Lincoln, 2009:700).

Menurut William Ellet (207:75) evaluasi adalah penilaian tentang, kebijakan, nilai, atau efektivitas dari kinerja, tindakan atau hasil dari berbagai jenis.

Penelitian evaluasi tentang program pendidikan profesi guru (PPG) bagi guru mata pelajaran akidah-akhlak, dan qur'an-hadis di madrasah yang dilaksanakan Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN Sumatera Utara tahun akademi 2012/2013 adalah relevan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan model penelitian evaluasi program.

Sejalan dengan alasan di atas Ronald H. Hexk, (2008:22) menegaskan kebanyakan penelitian atas persiapan calon guru dari beragam mahasiswa adalah kualitatif. Kebanyakan penelitian kualitatif dilaksanakan dalam suatu kajian atau bidang pengalaman, pemaparan atas data naratif dari tugas-tugas mata kuliah, catatan lapangan, dan transkrip dari pengamatan kelas. Sebab kebanyakan

penelitian ini tidak mencakup informasi tentang konteks yang luas dari program pendidikan guru, merupakan masalah yang sulit untuk memperhitungkan pengaruh program atas variable yang lain. Masalah ini secara khusus merupakan kebenaran dari penelitian diri dilaksanakan oleh instruktur/pengajar dalam perkuliahan mereka. Dalam penelitian ini atas pengalaman lapangan, sedikit informasi disediakan tentang bidang lapangan atau pengalaman dan persiapan dari pengawasan para pelaksana. Informasi ini adalah penting dalam memperhitungkan dampak dari intervensi khusus dan mencari pengaruh dari suatu intervensi lintas penelitian.

Berbagai hal yang dievaluasi secara sistematis mencakup hal-hal berikut : (1) proyek, program, atau organisasi, (2) personnel atau kinerja, (3) kebijakan atau strategi, (4) produk atau pelayanan, (5) proses atau sistem, dan (6) proposal, kontrak atau aplikasi pekerjaan (Davidson, 2005 :1-2).

Evaluasi secara umum dilaksanakan dengan dua alasan, yaitu : untuk menemukan bidang-bidang peningkatan, dan atau melaksanakan suatu penilaian terhadap seluruh kualitas atau nilai (biasanya melaporkan tujuan pengambilan keputusan (Davidson, 2007 :2).

Dalam praktiknya, kriteria penilaian manfaat dari suatu program dapat dipaparkan sebagai berikut :

- a) Tujuan program
- b) Kebutuhan klien terhadap program, bagi siapa program tersebut ditujukan
- c) Tujuan dari satu kebijakan dalam program yang dilancarkan
- d) Usulan seseorang atau kelompok stakeholders, atau

- e) Pengukuran efisiensi, sebagai halnya pengembalian atas investasi (Owen, 2006:12).

Daniel L. Stufflebeam, et al (2000:279) menjelaskan bahwa model evaluasi CIPP, sebagai kerangka kerja komprehensif untuk melaksanakan dan melaporkan evaluasi. Model tersebut bertujuan bagi penggunaan melayani penyedia, seperti pembuat kebijakan, program dan staf proyek, para pengarah berbagai program, petugas akreditasi, para pengawas, kepala sekolah, guru-guru, administrator akademi, dan universitas, pimpinan dan ahli evaluasi. Model ini dibentuk untuk berguna dalam evaluasi internal yang dilaksanakan oleh organisasi, evaluasi diri yang dilaksanakan individu melayani penyedia, dan kontrak evaluasi eksternal.

Lebih jauh dijelaskan CIPP merupakan akronim dari model evaluasi yang konsep intinya mencakup: Konteks, Input, Proses, dan evaluasi produk. Daniel L. Stufflebeam dan Shinkfield (2007:326) mengemukakan bahwa evaluasi konteks adalah menilai kebutuhan-kebutuhan, problem, asset dan peluang untuk membantu pembuat keputusan mendefinisikan sasaran, prioritas, dan membantu pengguna menilai sasaran, prioritas, dan hasil. Kemudian evaluasi input/masukan menilai alternative pendekatan, membuat rencana tindakan, rencana-rencana staff, dan anggaran, bagi kelayakan dan potensi efektivitas biaya untuk mencapai kebutuhan target dan mencapai sasaran. Pembuat keputusan menggunakan evaluasi input/masukan dalam pemilihan berbagai rencana, menuliskan usulan pembiayaan, alokasi sumberdaya, penugasan staff, penjadwalan kerja, dan membantu penilaian

akhir orang lain sebagai upaya rencana dan anggaran. Evaluasi proses adalah menilai pelaksanaan rencana, untuk membantu staf melaksanakan aktivitas, dan akhirnya membantu kelompok pengguna menilai pelaksanaan program dan penafsiran hasil. Evaluasi produk adalah mengidentifikasi dan menilai hasil ditujukan jangka panjang dan jangka pendek membantu staff menjaga lembaga memfokuskan pada pada pencapaian hasil penting dan tujuan akhir membantu kelompok petugas pengguna mencapai keberhasilan pengguna dalam mencapai kebutuhan target. Evaluasi produk ini menggambarkan penilaian atas manfaat, efektivitas, keberlanjutan, dan pemindahan. Karena itu, evaluasi produk menanyakan, adakah benar keuntungan yang dicapai? Adakah target kebutuhan tercapai? Adakah tercapai keberuntungan dan mekanisme untuk mencapai hasil dengan baik? Adakah proses yang diproduksi mencapai hasil yang diharapkan?

B. Latar Penelitian

Latar penelitian ini adalah terdiri dari subjek penelitian, kegiatan-kegiatan, dan konteks berlangsungnya kegiatan pendidikan profesi guru. Dalam rangka evaluasi program pendidikan profesi guru, maka subjek penelitian ini adalah pengelola PPG, Dosen/instruktur, guru-guru peserta PPG, dan kepala madrasah. Sedangkan kegiatan adalah seluruh rangkaian kegiatan sejak dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi hasil serta manfaat PPG yang dilakukan Fakultas, dan pembelajaran yang dikelola oleh guru sebagaimana berlangsung di madrasah. Konteks dalam penelitian ini, berarti fakultas Ilmu Tarbiyah dan

Keguruan IAIN SU, dan madrasah sebagai tempat tugas para lulusan PPG guru madrasah tahun 2012/2013.

C. Subjek Penelitian

Subjek penelitian evaluasi terhadap kebijakan pelaksanaan program pendidikan profesi guru (PPG) yang dilaksanakan Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU tahun akademi 2012/2013, terdiri dari: (1) Pengelola (Ketua dan sekretaris), (2) Dosen PPG, (3) Mahasiswa peserta PPG, dan, (4) Kepala madrasah.

D. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperlukan dalam penelitian evaluasi program pendidikan profesi guru (PPG) madrasah tahun 2012/2013 di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan keguruan IAIN SU, dilaksanakan dengan teknik wawancara, observasi dan kajian dokumen.

1. Wawancara, dilakukan dengan pengelola program/manajemen, mahasiswa PPG (guru), kepala madrasah, dan dosen. Wawancara digunakan untuk mengumpulkan data mengenai proses pelaksanaan program, dan manfaat program bagi guru, dan madrasah.
2. Observasi, dipergunakan untuk mengumpulkan data dari madrasah dengan mengamati berbagai event atau peristiwa/kegiatan pembelajaran yang dikelola oleh guru (lulusan PPG) yang mengajar setelah lulus/menyelesaikan program PPG.
3. Kajian Dokumen, merupakan proses pencarian, pengumpulan dan pengkajian atas peraturan dan perundang-undangan terkait

dengan pendidikan profesi guru dalam jabatan, penetapan pelaksana PPG, penetapan peserta PPG, penetapan dosen/instruktur, penetapan dosen dan guru pamong PPL, dan pedoman penyelenggaraan PPG bagi guru madrasah tahun 212/2013.

Penggunaan ketiga teknik pengumpulan data dimaksud secara bersamaan dimaksudkan untuk memenuhi syarat keterpercayaan data, sehingga penarikan kesimpulan dapat meyakinkan sebagai suatu kebenaran yang faktual. Semua teknik pengumpulan data tersebut digunakan oleh peneliti sebagai instrument kunci (*key instrument*) yang merekam semua catatan lapangan (*field note*) untuk menemukan makna dari realita yang ditemukan tentang evaluasi atas efektivitas program pendidikan profesi guru (PPG) bagi guru madrasah sehingga dapat bermanfaat bagi perbaikan atau peningkatan kebijakan tentang pendidikan profesi guru dalam jabatan.

Selanjutnya, Guba dan Lincoln (1981:15) menjelaskan bahwa evaluasi dengan model CIPP adalah proses menggambarkan, pencapaian dan pemaparan serta penilaian informasi berkenaan dengan beberapa obyek dengan sasaran-sasarannya, struktur, proses dan produk¹⁷.

Situasi penelitian yang dipilih dalam penelitian evaluasi ini adalah pelaksanaan pendidikan profesi guru bagi guru madrasah di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU Medan.

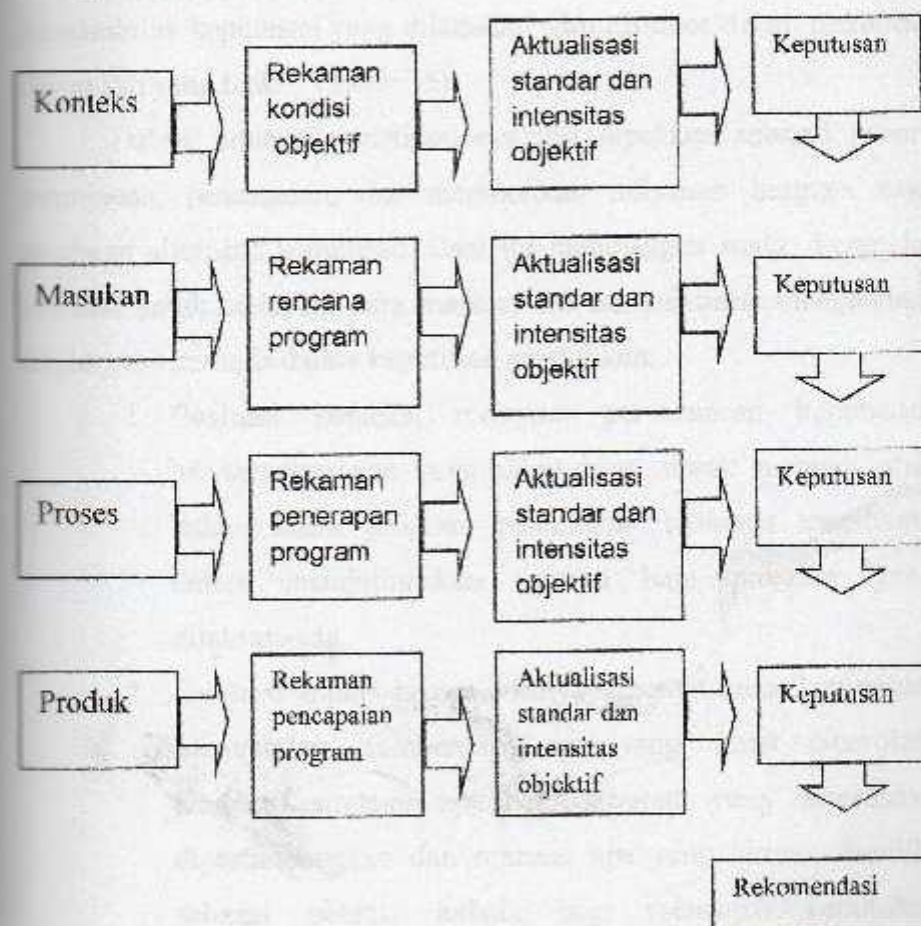
Evaluasi program pendidikan profesi guru adalah salah satu jenis obyek dari penelitian evaluasi (*evaluation research*). Dalam hal ini orientasi utama penelitian evaluasi adalah menemukan

manfaat, yaitu menyediakan informasi dalam kerangka meningkatkan pelaksanaan keputusan bagi pembuat keputusan.

Desain penelitian evaluasi terhadap pelaksanaan program pendidikan profesi guru madrasah di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN SU dapat digambarkan sebagai berikut:

E. Desain Evaluasi

Tahapan Maksud Tujuan Hasil



Gambar 1 :
Desain Penelitian Evaluasi Kebijakan Pendidikan Profesi Guru
Madrasah

F. Teknik Analisis Data

Seorang evaluator menjelaskan dan menguraikan pokok-pokok persoalan (pokok-pokok terkait signifikansi pengetahuan program yang konkrit) kepada para stakeholders (Denzin dan Lincoln, 2009: 698).

Analisis data ini menggunakan teknik yang disarankan sebab apa yang dikemukakan Stufflebeam, dan Shinkfield dapat memberikan pengaruh utama terhadap pendekatan evaluasi berorientasi pengambilan keputusan yang dilakukan administrator dalam membuat keputusan yang baik". (1979: 35)

Dalam konteks penelitian evaluasi dipahami sebagai proses peninjauan, pencapaian, dan memberikan informasi berguna bagi penilaian alternatif keputusan. Cara ini membangun suatu kerangka evaluasi untuk melayani para manajer dan administrator menghadapi empat jenis berbeda dalam keputusan pendidikan:

1. Evaluasi konteks; melayani perencanaan keputusan. Menentukan apa yang dibutuhkan untuk menjadi arah dalam suatu program pendidikan sehingga membantu dalam mendefinisikan sasaran bagi program yang dilaksanakan.
2. Evaluasi input; proses melayani penyusunan keputusan. Menentukan sumberdaya apa yang dapat diperoleh, alternatif strategis apa bagi program yang seharusnya dipertimbangkan dan rencana apa yang harus dimiliki sebagai potensi terbaik bagi mencapai kebutuhan memudahkan rancangan prosedur program.

3. Evaluasi proses; untuk melayani pelaksanaan keputusan. Bagaimana baiknya rencana dilaksanakan? Apa penyimpangan, ancaman bagi keberhasilan keputusan? Apa perbaikan yang dibutuhkan? Pertanyaan ini perlu dijawab, prosedur yang dapat, dipantau, dikendalikan dan dikenali secara baik.
4. Evaluasi produk; melayani perputaran pelaksanaan keputusan. Apakah hasil yang dicapai. Bagaimana baiknya kebutuhan itu terpenuhi? Apa yang seharusnya dilakukan dengan program tersebut setelah keputusan berjalan dan dilaksanakan? Pertanyaan ini penting dalam penilaian pencapaian program.

Struktur logika rancangan setiap jenis evaluasi yang diusulkan Stufflebeam, dimunculkan dengan langkah evaluasi sebagai berikut:

a. Fokus Evaluasi

Fokus evaluasi ini terdiri dari, yaitu:

- 1) Mengidentifikasi tingkatan utama pembuat keputusan yang dilayani: sebagai contoh, apakah lokal, negara atau bangsa.
- 2) Bagi setiap level pembuatan keputusan, situasi proyek keputusan untuk dilayani dan menjelaskan setiap orang dalam istilah lokus, fokus, kepentingannya, waktu, dan komposisi alternatif.
- 3) Mendefinisikan kriteria bagi setiap situasi keputusan dengan menghususkan variabel bagi upaya mengukur dan menetapkan standar untuk menggunakan penilaian alternatif.

- 4) Mendefinisikan kebijakan dalam mana evaluator harus bekerja.

b. Pengumpulan Informasi

Kegiatan pengumpulan informasi, mencakup:

- 1) Mengkhususkan sumber informasi untuk dikumpulkan
- 2) Mengkhususkan instrumen dan metode bagi pengumpulan informasi yang dibutuhkan
- 3) Mengkhususkan prosedur sampel yang dilaksanakan/digunakan
- 4) Mengkhususkan kondisi dan jadwal pengumpulan informasi yang diperlukan

c. Pengorganisasian Informasi

Kegiatan pengorganisasian informasi juga sebagai rangkaian kegiatan evaluasi, yaitu:

- 1) Memberikan suatu format bagi informasi yang dikumpulkan
- 2) Merancang tujuan melaksanakan analisis

d. Analisis Informasi

Setelah tiga langkah di atas dilakukan maka ada tahap analisis informasi, yaitu:

- 1) Memilih prosedur analisis yang digunakan
- 2) Merancang tujuan melaksanakan analisis

e. Melaporkan Informasi

Kemudian kegiatan menyusun laporan, meliputi:

- 1) Mendefinisikan penerima/pendengar yang menerima laporan evaluasi
- 2) Mengkhususkan tujuan bagi memberikan informasi kepada audiens

3) Mengkhususkan format bagi laporan evaluasi dan pelaporan tahapan

4) Membuat jadwal pelaporan informasi

f. Administrasi Evaluasi

Selanjutnya, melakukan penataan evaluasi yang dicapai, yaitu:

- 1) Menyimpulkan jadwal evaluasi
- 2) Mendefinisikan staf dan keperluan sumberdaya dan rencana bagi mencapai keperluan
- 3) Mengkhususkan tujuan/hasil bagi mencapai keperluan kebijakan untuk melaksanakan evaluasi
- 4) Mengevaluasi potensi rancangan sumberdaya bagi menyediakan informasi yang valid, reliabel, kredibel, waktu, dan pervasive.
- 5) Mengkhususkan dan membuat jadwal tujuan bagi periode membarukan rancangan evaluasi
- 6) Menyediakan anggaran bagi program evaluasi secara menyeluruh”.

Glesne dan Alan Peshkin (1992:127) analisis data mencakup pengorganisasian apa yang dilihat, didengar, dan dibaca, yang dapat membuat pemahaman terhadap apa yang dipelajari. Mengolah data, membuat penjelasan, mengajukan hipotesis, membangun teori dan membuat jalinan cerita dengan yang lain. Dengan demikian analisis data dalam penelitian kualitatif bergerak secara induktif yaitu data/fakta dikategorikan menuju ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi, melakukan sintesis dan mengembangkan teori bila diperlukan.

Sejatinya, pendidikan dan pendidikan guru adalah institusi sosial yang menjaga moral, etika, sosial, falsafah dan masalah ideologi. Itu artinya sistem pendidikan nasional harus menyediakan pendidikan tinggi yang berperan strategis dalam menyiapkan calon guru dan mengembangkan guru-guru yang diperlukan untuk melaksanakan tugas mengajarkan sejumlah mata pelajaran yang sesuai dengan budaya bangsa dan dinamika zaman. Dengan begitu, eksistensi bangsa akan terjamin dan berkembang bila guru-guru profesional yang diperlukan tersedia sebagaimana yang diharapkan.

Keberadaan guru sebagai tenaga pendidik profesional perlu dikembangkan kualitasnya dan standarisasi berdasarkan kebutuhan tuntutan kompetensi yang sesuai dengan perubahan yang terjadi pada bidang pendidikan. Profesi guru harus menjadi kebanggaan sepanjang zaman, lalu untuk menjaga kelangsungan profesi kebanggaan profesi guru menjadi kemiscayaan sehingga dapat membantu guru untuk mengembangkan kapasitasnya sebagai guru yang dibanggakan dan diidamkan.

Kebijakan pemerintah untuk memperlakukan pelaksanaan sertifikasi guru sebagai proses pemberian sertifikat pendidik profesional bagi guru madrasah maka sejak tahun 2012 Kementerian Agama Republik Indonesia melalui Direktorat Pendidikan Tinggi Islam membuat dan melaksanakan kebijakan pendidikan profesi guru (PPG) dalam jabatan bagi guru madrasah di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN Sumatera Utara.



Prof. Dr. H. Syafaruddin, M.Pd. lahir di Asahan tanggal 16 Juli 1992. Putera kedua dari enam belas bersaudara, dengan ayah H. Mahmud Siahaan dan ibu Hj. Nurhani Siregar.

Menyelesaikan pendidikan sejak SD, MTs, dan MA di Pulau Rakyat Asahan sampai tahun 1982. Kemudian menyelesaikan kuliah S1 pada jurusan Pendidikan Agama di Fakultas Tarbiyah IAIN SU tahun 1987. Setelah itu, tahun 1997 untuk kuliah S2 pada PPS Universitas Negeri Padang tamat tahun 2000 dengan jurusan Administrasi Pendidikan. Selanjutnya melanjutkan S2 pada PPS Univ. Negeri Jakarta tahun 2001 memilih Jurusan Manajemen Pendidikan, dan diselesaikan dengan meraih gelar Doktor tahun 2008.

Setelah selesai kuliah, diterima sebagai PNS tahun 1990, kemudian diangkat menjadi dosen mata kuliah Ilmu Pendidikan di Fakultas Tarbiyah IAIN SU tahun 1993. Selain bertugas sebagai dosen, penulis juga menjadi staf Humas sekaligus staf ahli Rektor IAIN SU sampai tahun 1997. Kemudian setelah tamat S2 tahun 2000 diamanahkan sebagai ketua Prodi PAI Diploma dua di Fakultas Tarbiyah IAIN SU sampai tahun 2001. Karir penulis selanjutnya menjadi Pembantu Dekan Fakultas Tarbiyah IAIN SU dari tahun 2008 sampai 2011. Selanjutnya, diamanahkan menjadi Dekan Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN Sumatera Utara untuk periode tahun 2011-2012.