

Analisis Prakondisi Implementasi Kebijakan Peningkatan Kompetensi Guru

Acep Supriadi

PKn, FKIP Universitas Lambung Mangkurat

Korespondensi: Jl. Merpati No.6-A Rt.28/Rw.15, Kompleks Beruntung Jaya Km.6,5
Banjarmasin-70248 Kalimantan Selatan. Email: acep_mpd06@yahoo.com

Abstract: The preconditioned implementation of the teacher's competency improvement policy at schools is very essential as the teachers are the spearhead in carrying out education at schools. This precondition includes communication, resources, attitude disposition of the executives, and bureaucratic structure. This research used qualitative approach and multi-case study design. The results of the research showed the following points: First, the quality of the communication gave sufficient support in implementing the school's policy. The extended communication seemed to be prudent, attractive, accurate, right to the target, open and religious but arrogant. Second, the quality of the available resources was sufficient in supporting the school's policy implementation. Third, the quality of the executive's attitude disposition gives sufficient support. Fourth, the quality of the bureaucratic structure, the use of reference/SOP, and resource gave sufficient support.

Key words : analysis, policy implementation preconditioned , increase, teachers' competence, SMP, MTs

Abstrak: Pelaksanaan kebijakan prasyarat peningkatan kompetensi guru di sekolah sangat penting karena guru merupakan ujung tombak dalam melaksanakan pendidikan di sekolah. Prasyarat ini mencakup komunikasi, sumber daya, disposisi sikap eksekutif, dan struktur birokrasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan rancangan kajian multi kasus. Hasil penelitian menunjukkan sebagai berikut. Pertama, kualitas komunikasi memberikan dukungan yang cukup dalam pelaksanaan kebijakan sekolah. Bentuk komunikasi yang diperluas tampaknya berupa komunikasi yang hati-hati, menarik, akurat, tepat ke sasaran, terbuka dan religius, tapi tegas. Kedua, kualitas sumber daya yang tersedia sudah cukup dalam mendukung pelaksanaan kebijakan sekolah. Ketiga, kualitas sikap eksekutif memberikan dukungan yang cukup. Keempat, kualitas struktur birokrasi, penggunaan referensi / SOP, dan sumber daya memberikan dukungan yang cukup.

Kata kunci: analisis, kebijakan pelaksanaan prasyarat, meningkatkan, kompetensi guru, SMP, MTs

Prakondisi merupakan kondisi yang dijadikan landasan atau sebagai prasyarat bagi suatu proses pelaksanaan kebijakan. Dalam praktik keseharian, kepala sekolah dituntut untuk memiliki kemampuan mengimplementasikan kebijakan peningkatan kompetensi guru sebagai wujud tuntutan globalisasi, sumber daya manusia (SDM) unggul, persaingan ketat dan terbuka, perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni (IPTEKS), tuntutan profesionalisme keguruan, standarisasi, dan orientasi mutu pendidikan.

Gejolak dan tuntutan globalisasi bagi bangsa Indonesia ternyata membawa dampak yang sangat be-

sar terhadap berbagai perubahan mendasar di semua bidang termasuk dunia persekolahan. Globalisasi di sekolah berdampak terhadap ketatnya persaingan satu sama lain yang diwujudkan dalam berbagai bentuk pelaksanaan kebijakan peningkatan kompetensi guru (pendidik) oleh kepala sekolah sebagai pelaksana kebijakan. Kepala sekolah yang responsif dan kreatif akan berdampak pada pembentukan kualifikasi guru profesional yang efektif dan efisien seperti yang tertantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia (UU-RI) Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) pasal 40 (c) dan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (PP-RI) Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP) yang intinya adalah mengarah pada tuntutan standarisasi minimal pendidik dan tenaga kependidikan yang berhak memperoleh pembinaan karier sesuai dengan tuntutan pengembangan kualitas di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai misi pendidikan nasional.

Standar-standar kebijakan inilah yang kemudian diacu dan dilaksanakan oleh Departemen Pendidikan Nasional melalui kantor-kantor Dinas Pendidikan Nasional (Disdiknas) di setiap daerah, hingga sekolah-sekolah melalui kepala sekolah masing-masing yang disebut sebagai kebijakan sekolah (*school policy*) sebagai wujud desentralisasi atau demokratisasi pendidikan (otonomi sekolah) melalui upaya peningkatan kompetensi guru. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia yang sama, dalam pasal 3, ditegaskan bahwa Standar Nasional Pendidikan berfungsi sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu.

Tantangan globalisasi yang harus disikapi guru dengan mengedepankan profesionalisme di sekolah, terutama dalam perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang begitu cepat dan mendasar. Menyikapi ini sudah semestinya guru memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan responsif, arif, dan bijaksana, seperti menguasai dengan baik produk ilmu pengetahuan dan seni (Ipteks) terutama di bidang pendidikan. Kepala sekolah adalah orang yang harus bertanggung jawab terhadap perubahan pola pikir itu di sekolah. Perubahan peran kepala sekolah dari penyedia (*provider*) menjadi pemberdaya (*enabler*), bahkan yang lebih penting adalah peningkatan kompetensi guru sebagai perubahan kualitas perilaku sumberdaya manusia secara kultural.

Berdasarkan analisis Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas, 2002) ada tiga faktor yang menjadi penyebab mutu pendidikan di sekolah adalah rendah dan tidak standar. Faktor pertama, pengelolaan pendidikan nasional dilakukan secara birokratik-sentralistik, dimana pusat sangat dominan dalam pengambilan keputusan dan kebijakan, sedangkan daerah dan sekolah lebih berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pusat, dengan kata lain sekolah tidak memiliki otonomi. Faktor kedua, kebijakan pendidikan yang menggunakan pendekatan "*input-output analysis*" yang tidak dilaksanakan secara konsekuen. Pendekatan ini menganggap

bahwa apabila *input* pendidikan seperti pelatihan guru, pengadaan buku pelajaran, dan perbaikan sarana prasarana pendidikan dipenuhi maka mutu pendidikan akan meningkat. Faktor ketiga, peranserta masyarakat khususnya orang tua siswa dalam penyelenggaraan pendidikan sangat minim.

Konsekuensinya bahwa mengelola sekolah hari ini tidak bisa lagi diselenggarakan dalam pola organisasi yang sekedar mengikuti tugas-tugas rutin. Mengelola sekolah sekarang sangat dibutuhkan nilai-nilai kreativitas yang tinggi dan lebih berorientasi kepada kebutuhan siswa di masyarakat maupun di tengah bangsa-bangsa di dunia. Di era globalisasi, peran kepala sekolah bukannya semakin lenyap, tetapi justru harus lebih "menggelegar" gaung maupun gairahnya. Hal mendasar yang perlu digarisbawahi terletak pada pemaknaan sebuah manajemen, terutama manajemen pendidikan yang sangat luas, kreatif, dan inovatif. Intinya adalah terletak pada masalah kemauan, kemampuan, keberanian, dan komitmen yang dimiliki oleh masing-masing kepala sekolah sebagai pimpinan.

Sama halnya mengurus sebuah negara, maka mengelola sekolah tidak ada bedanya satu sama lain. Gejala, tantangan, dan semangat pengelolaan dewasa ini, telah digambarkan dan digagas antara lain oleh Ohmae dalam "*The End of the Nation State*" (1995), dikatakan bukannya semakin "loyo" atau tidak bergairah tetapi justru harus semakin penting. Gagasan serupa dikemukakan juga oleh Porter dalam "*The Competitive Advantage of the Nation*" (1998) maupun Kottler, dkk. dalam "*Marketing the Nations*" (1996). Memang dalam dunia yang tanpa batas, seperti yang dikatakan oleh Ohmae dalam "*The Borderless World*" (1990) ataupun Hamel (1997), mengatakan bahwa dalam persaingan global yang bersaing bukanlah negara-negara tetapi justru perusahaan-perusahaan dan industri, termasuk lembaga-lembaga pemerintahan yang ada didalamnya seperti lembaga pendidikan (sekolah). Sebab tidak dapat dipungkiri menurut Evans (2000) bahwa ada dua kelompok yang nyata-nyata diuntungkan dari produk sekolah adalah disamping individu siswa (istilah kurikulum 2004 adalah peserta didik) itu sendiri, juga organisasi-organisasi maupun jaringan bisnis-bisnis lain yang akhirnya berdampak pada pengadaan, donasi, sponsor-sponsor yang semestinya dapat diterima oleh berbagai pihak pada setiap kebijakan yang diterapkan.

Selain kepemimpinan kepala sekolah, guru merupakan salah satu komponen manusiawi dalam proses pembelajaran yang ikut berperan dan sangat

menentukan pembentukan sumberdaya manusia potensial yang bermutu dibidang pembangunan. Sebagai salah satu unsur di bidang kependidikan maka guru harus berperan secara aktif dan menempatkan kedudukannya sebagai seorang yang kompeten dan profesional dalam bidangnya. Tuntutan profesi guru itu lebih menekankan pada aspek pedagogik, kepribadian, profesional, dan sosial sehingga nantinya mampu menjawab tantangan zaman dan menyesuaikan dengan perkembangan ipteks dewasa ini. Guru tidak cukup hanya mengandalkan ijazah dan pelatihan-pelatihan formal maupun non formal yang diadakan sekolah maupun di luar sekolah, tetapi lebih dari itu sangat dituntut kreatifitas dan kemampuan profesional yang canggih.

Menyadari pentingnya meningkatkan kompetensi guru yang standar sebagai suatu kebijakan sangat implementatif bila dilakukan ditingkat sekolah secara nyata dan objektif dengan melihat prakondisi yang dimiliki sebelumnya. Upaya untuk mencapai harapan itu telah dilaksanakan berbagai kebijakan oleh masing-masing sekolah secara kondisional, baik berupa kebijakan jangka panjang maupun jangka pendek melalui berbagai macam program yang menarik. Kebijakan sekolah itu ada karena muncul berbagai permasalahan prakondisi implementasi kebijakan sekolah maupun di kelas, guna mencari setiap pemecahan masalahnya. Dalam praktik di sekolah, prakondisi pelaksanaan sebuah kebijakan itu sangat bervariasi bergantung pada kemampuan kepala sekolah dalam menerapkan kebijakan itu, sehingga setiap kebijakan yang sama bila dilakukan oleh kepala sekolah, situasi, dan kondisi lingkungan yang berbeda, maka hasilnya pun akan berbeda pula. Selain itu, perbedaan ini dibangun pula melalui acuan tugas dan fungsi kepala sekolah berdasarkan visi dan misi masing-masing sekolah.

Kebijakan peningkatan kompetensi guru di sekolah sangat penting dilaksanakan untuk meningkatkan profesionalisme guru, mengingat guru merupakan ujung tombak terdepan dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Orang yang paling bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan peningkatan kompetensi guru adalah kepala sekolah. Dikatakan oleh Drake (2003:26-27), bahwa kepala sekolah bertanggung jawab penuh terhadap kemampuan gurunya dan sebagai seorang manajer dia berhak untuk memberikan dukungan maupun perlindungan. Kemampuan setiap kepala sekolah dalam melaksanakan kebijakan berbeda. Perbedaan itu terletak pada kemampuan mereka dalam melaksanakan prakondisi terha-

dap kebijakan. Prakondisi meliputi faktor komunikasi, sumber daya, disposisi sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Dalam praktek, hasil prakondisi itu berbeda setiap sekolah bergantung kepada kasus masing-masing dengan fenomenanya.

Implementasi kebijakan akan sukses bila didukung oleh faktor prakondisi yang berkualitas baik. Para ahli mengemukakan berbagai prakondisi yang dimaksud, seperti yang dikemukakan oleh Edward (1980) bahwa ada empat faktor untuk suksesnya suatu pelaksanaan kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Van Horn dan Van Meter dalam Winarno (2002) mengemukakan bahwa ada enam faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu ukuran dasar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan, komunikasi antar organisasi, karakteristik badan-badan pelaksana, kondisi ekonomi, sosial dan politik, serta kecenderungan pelaksana. Itu Berbeda dengan pendapat Dunn (2000) yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan mampu-nyai dua sasaran yaitu regulasi dan alokasi. Regulasi didesain untuk menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan, seperti penetapan standar-standar prosedur, sedangkan alokasi adalah menyangkut ketersediaan dana, personil, dan peralatan. Sementara Wahab (2004) mengemukakan bahwa tahapan pelaksanaan kebijakan dengan cara mendayagunakan struktur dan personalia, dana dan prosedur, serta metode yang tepat.

Kenyataan di SMP dan MTs menunjukkan fenomena prakondisi yang mendukung implementasi kebijakan peningkatan kompetensi guru, dilihat secara faktor komunikasi, ternyata kepala sekolah/kepala madrasah (kamad) belum ahli dalam menyampaikan informasi yang baik, intonasi yang diterapkan sudah tegas tetapi belum mampu meyakinkan orang lain, komunikasi sudah disampaikan langsung oleh kepala sekolah, informasi disampaikan secara agamis tetapi belum arif dan penyampaian belum matang, padahal pesan yang disampaikan sudah aktual, faktual, objektif, teliti dan cermat, bahkan sebelum disampaikan terlebih dahulu didiskusikan agar tidak salah informasi, media yang digunakan dalam berkomunikasi sudah representatif dengan berbagai alternatif kemudahan memperoleh media tersebut sehingga mampu menjembatani komunikasi pada umumnya. Sekalipun demikian, ternyata penerima pesan belum menerima pesan itu secara efektif dan pesannya belum dapat diterima secara merata. Dilihat dari sumber daya,

secara kuantitas guru belum memadai dan secara kualitas guru banyak yang gagap teknologi, tuna, belum layak mengajar, fasilitas fisik dan peralatan secara kuantitas sudah cukup memadai namun secara kualitas belum optimal dalam pemanfaatannya, dana dan sumber pembiayaan secara kuantitas cukup tetapi secara kualitas “*cash flow*” keuangan tidak sehat.

Gejala lain dilihat dari disposisi sikap pelaksana dalam hal ini kepala sekolah sudah mempunyai sikap manajerial yang seimbang sekalipun cenderung tertutup, belum mampu memberikan kemudahan, rasional, bekerja aktif namun belum berani berbeda dalam berpikir dan bertindak, mempunyai keberanian untuk memanggil dan mengarahkan guru, berdisiplin dan bertanggung jawab, mengacu pada visi misi sekolah, serta bekerja dengan kesadaran. Dilihat dari struktur birokrasi, kepala sekolah sudah memfungsionalkan guru sesuai dengan pembagian tugas, fungsi, peran, dan tanggung jawab masing-masing dengan jelas, memelihara disiplin kerja secara prosedural, namun disayangkan tidak mengkader kepemimpinan guru, dan tidak melibatkan guru sepenuhnya. Akibatnya secara umum dapat disimpulkan fenomena yang terjadi di sekolah menunjukkan gejala kompetensi guru belum standar, otonomi sekolah tidak berjalan, kebijakan sekolah tidak kreatif, pengelolaan sekolah masih bersifat rutinitas, dan kemauan, kemampuan, keberanian, maupun komitmen kepala sekolah masih rendah.

Beberapa pengalaman empirik yang mendasari antara lain oleh Van Horn dan Van Meter dalam Winarno (2002) ditemukan bahwa sikap pelaksanaan mempunyai hubungan langsung yang signifikan terhadap pencapaian pelaksanaan kebijakan. Karakteristik organisasi pelaksana, kondisi ekonomi, dan sosial politik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama mempunyai hubungan langsung dan tidak langsung terhadap keberhasilan pencapaian kebijakan. Kemudian komunikasi organisasi, sumber daya, tujuan, dan sasaran kebijakan mempunyai hubungan tidak langsung yang signifikan terhadap pencapaian kebijakan. Temuan lain dikemukakan oleh Van Horn dan Van Meter, Brinkerhof dan Crosby, Edward dan Marilees menemukan empat hal yaitu variabel sumber daya adalah satu variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan; variabel sikap pelaksana dan struktur birokrasi adalah salah satu variabel yang sangat besar memberikan pengaruh terhadap implementasi kebijakan; variabel komunikasi, ekonomi, politik dan sosial, kepemimpinan serta strategi manaje-

men adalah salah satu variabel implementasi kebijakan; untuk variabel regulasi, dukungan “*stakeholders*”, legitimasi, program dan proyek, monitoring dan evaluasi, kecil sekali pengaruhnya terhadap implementasi kebijakan, namun bukan berarti variabel ini tidak penting. (dalam Winarno, 2002)

Hasil kutipan wawancara dengan kepala sekolah/kamad dan guru disimpulkan berikut di bawah ini.

Prakondisi implementasi kebijakan peningkatan kompetensi guru (IKPKG) yang dilaksanakan oleh kepala sekolah di SMP Negeri dan MTs Negeri berbeda satu sama lain, sedangkan prakondisi IKPKG di sekolah swasta (SMP Santa Maria) profilnya berbeda yaitu lebih tegas dan disiplin. Contoh fenomena sekolah: Pertama, prakondisi IKPKG di SMP Negeri 6 adalah lebih baik dan bersifat terbuka. Sekolah ini termasuk sekolah yang paling bagus diantara sekolah-sekolah negeri yang sama, termasuk dalam hal pengelolaan dan penataan lingkungan sekolah. Kedua, prakondisi IKPKG di SMP Santa Maria dalam pengelolaan keuangan kepala sekolah tidak ikut campur tangan, yang mengelola itu adalah pihak yayasan. Sekolah hanya bertugas untuk mengelola proses pembelajaran ke arah yang lebih baik, sedangkan yayasan hanya mendukung dengan memfasilitasi semua kebutuhan sekolah tersebut. Ketiga, prakondisi IKPKG di MTs Negeri Mulawarman, paling kacau bila dibandingkan dengan dua sekolah yang lain, dan sekolah ini budaya akademiknya tidak baik (FSI/GSL-A/SMPN/RG/030408/10.00-13.00 Wita).

Alasan penelitian ini dilaksanakan di tiga sekolah karena ketiga sekolah ini memiliki karakteristik prakondisi implementasi kebijakan peningkatan kompetensi guru yang berbeda, baik dilihat dari faktor komunikasi, sumber daya, disposisi sikap pelaksana, maupun struktur birokrasi. Sekalipun demikian, bahwa ketiga sekolah ini mempunyai kesamaan dalam upaya ingin meningkatkan kompetensi guru yang berkualitas baik dan profesional. Sementara tujuan penelitian adalah untuk melakukan deskripsi, eksplorasi, dan eksplanasi terhadap prakondisi yang mendukung IKPKG melalui komunikasi, sumber daya, disposisi sikap pelaksana, dan struktur birokrasi yang dilaksanakan di sekolah.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang mendeskripsikan kondisi objektif tentang objek yang diteliti, berdasarkan perbedaan karakteristik

subyek dan fokus penelitian, maka penelitian ini dirancang dengan menggunakan desain studi multi kasus (*multi-case studies*) (Guba, 1978; Lincoln & Guba, 1985). Kehadiran peneliti pada penelitian kualitatif merupakan suatu keharusan karena penelitian jenis ini lebih mengutamakan temuan observasi terhadap berbagai fenomena nyata dan alamiah. Wawancara kepada kepala sekolah/kamad dan guru dilakukan oleh peneliti sendiri dan peneliti bertindak sekaligus sebagai instrumen penentu (*key instrument*). Jenis data dalam penelitian dalam penelitian ini adalah semua data verbal baik berupa kata-kata, ucapan lisan, perilaku subjek (informan) yang berkaitan dengan prakondisi implementasi kebijakan peningkatan kompetensi guru, dan data yang bersumber dari dokumen-dokumen, foto-foto, dan benda-benda yang dapat digunakan sebagai penguat argumentasi. Penelitian ini menggunakan rancangan studi multi kasus dengan unit analisis kelompok, yaitu kepala sekolah dan guru pada SMPN 6, SMP Santa Maria, dan MTsN.

Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini melalui dua pentahapan, yaitu: (1) studi kasus tunggal pada kasus pertama digunakan teknik *sampling* secara purposif yaitu mencari informan kunci (*key informan*) yang dapat memberi informasi kepada peneliti tentang data yang dibutuhkan; (2) cara pengambilan sampel seperti pada kasus pertama digunakan pula untuk memperoleh data pada kasus kedua. Melalui teknik purposif akhirnya ditetapkan sampel yang menjadi informan kunci sebagai sumber data adalah kepala sekolah dan guru. Berdasarkan informan kunci tersebut selanjutnya dikembangkan untuk mencari informan lainnya dengan teknik bola salju (*snowball sampling*). Untuk memperoleh data secara holistik dan integratif, serta memperhatikan relevansi data dengan fokus dan tujuan, maka dalam pengumpulan data penelitian ini digunakan tiga teknik, yaitu: wawancara mendalam (*indepth interviewing*), observasi partisipan (*participant observation*), dan studi dokumentasi (*study of documents*) (Bogdan & Biklen, 1982).

Analisis data dalam penelitian ini meliputi: mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberi kode dan mengkategorikan dengan tujuan menemukan tema (Moleong, 2009). Penelitian ini dirancang dengan analisis data multi kasus yang dilakukan dengan dua tahap, yaitu analisis data kasus individu dan analisis data lintas kasus, sesuai dengan saran Yin (1984).

Untuk menemukan keabsahan dan akurasi data dalam penelitian ini digunakan kriteria seperti dianjurkan Lincoln & Guba (1985) dalam Sugiyono (2009: 366-367) yaitu: kredibilitas, transferabilitas, dependabilitas dan konfirmabilitas.

HASIL

Pada bagian ini, prakondisi implementasi kebijakan peningkatan kompetensi guru yang mendukung dan sudah dilaksanakan di setiap sekolah ditemukan dan disajikan dalam paparan sebagai berikut.

Prakondisi komunikasi implementasi kebijakan peningkatan kompetensi guru di tiga sekolah tidak hanya didukung tetapi juga dilaksanakan dengan baik, secara sumber komunikasi sudah disampaikan langsung oleh kepala sekolah (kasek) atau kepala madrasah (kamad) dengan berbagai gaya (*styles*) dan pengalaman masing-masing. Dilihat secara pesan yang disampaikan secara hangat, bertolak dari fakta, tidak meragukan, dan akurat. Dilihat secara media, sudah dibantu oleh berbagai media komunikasi yang mendukung, memudahkan penyampaian pesan, dan sudah mewakili pesan tersebut. Dilihat secara penerima pesan dengan berbagai perbedaan latar belakang tampaknya setiap pesan yang diterima dapat dipahami oleh mereka dengan berbagai perbedaan persepsi masing-masing.

Prakondisi sumber daya implementasi kebijakan peningkatan kompetensi guru di tiga sekolah didukung dan dilaksanakan; dilihat secara sumber daya manusia, masih kurang dan masih belum memenuhi persyaratan ideal sebagai guru. Dilihat secara fasilitas fisik dan peralatan, sudah memadai baik jumlah maupun ragamnya; namun secara kualitas, masih kurang dan belum optimal dalam pemanfaatannya. Tetapi dilihat secara pendanaan/sumber pembiayaan, sangat bervariasi namun secara kualitas pemanfaatan dana tersebut masih belum disiplin sesuai anggaran keuangan RAPBS/RAPBM.

Prakondisi disposisi sikap pelaksana kebijakan peningkatan kompetensi guru di tiga sekolah didukung dan dilaksanakan; dilihat secara sikap apa yang harus dilaksanakan; sudah menunjukkan sikap manajerial yang tidak diskriminatif dengan memberikan berbagai kemudahan secara prosedur yang berlaku. Dilihat secara kemampuan melaksanakan kebijakan, sudah mampu namun berbeda dalam cara menangani setiap permasalahan yang muncul. Sedangkan dilihat secara

motivasi dan keinginan pelaksana kebijakan, sudah memiliki motivasi yang cukup baik, terbukti dengan berusaha selalu mengacu pada visi misi sekolah.

Prakondisi struktur birokrasi kebijakan peningkatan kompetensi guru di tiga sekolah sudah menunjukkan efisiensi dalam upaya menyederhanakan birokrasi dengan membagi “*job description*” dan tanggung jawab setiap fungsi organisasi menurut ketentuan yang berlaku. Dilihat secara acuan/SOP yang dia-cu belum sepenuhnya mengarah pada visi misi sekolah dengan berbagai kesadaran dari masing-masing. Dilihat secara koordinasi masih lemah dan belum sepenuhnya menjalankan koordinasi dengan baik. Namun dilihat secara pemanfaatan sumber daya sudah baik dan mendukung, terlihat dari upaya mereka melibatkan guru dalam berbagai upaya kerjasama maupun perumusan kebijakan sekolah.

PEMBAHASAN

Pada bagian ini, dibahas data hasil temuan tentang prakondisi implementasi kebijakan peningkatan kompetensi guru.

Komunikasi

Komunikasi kebijakan efektif yang terjadi seperti di SMP Negeri 6 adalah lebih bersifat “*multy ways traffic communication*” yaitu alur komunikasi yang terjadi bersumber dari berbagai pihak secara bersamaan, kapan dan dimanapun, komunikasi tidak didominasi oleh pihak tertentu namun tetap saling menghargai, perbedaan pesan yang disampaikan memperkaya informasi yang semakin hangat, media komunikasi yang digunakan kompleks dan bervariasi, serta penerima pesan merasa semakin mantap dan memahami betul informasi yang disampaikan tanpa beraturan. Komunikasi seperti ini lebih bersifat argumentatif dan mempunyai banyak penguat yang mampu meyakinkan penerima pesan. Sementara komunikasi kebijakan seperti yang terjadi di SMP Santa Maria lebih bersifat “*two ways traffic communication*” yaitu alur komunikasi yang terjadi bersumber dari dua arah, saling bertukar informasi, informasi yang diperoleh jelas, beraturan dan bergilir satu sama lain. Komunikasi seperti ini lebih bersifat penerapan (*drilling*) yang mempunyai kekuatan penekanan terhadap objek maupun maksud tertentu. Sedangkan komunikasi kebijakan seperti yang terjadi di MTs Negeri Mulawar-

man lebih bersifat “*one way traffic communication*” yaitu alur komunikasi terjadi satu arah, terjadi atas dasar kemauan sepihak, tidak beraturan tetapi mempunyai tujuan tertentu, tidak jelas dan membingungkan. Komunikasi seperti ini lebih bersifat himbauan yang berarti dituruti atau tidak dituruti bukan merupakan harapan utama yang penting syaratnya sudah disampaikan.

Perbedaan komunikasi kebijakan yang paling menyolok terlihat dari keahlian dan tingkat kematangan kepala sekolah dalam berkomunikasi yang realisasinya dapat dilihat dari perbedaan gaya berkomunikasi. Gaya komunikasi kepala sekolah itu bervariasi, berbagai gaya yang muncul dan terasa adalah gaya enterprener yang birokrat, gaya birokrat yang selebritis, dan gaya birokrat yang politisi. Ciri seperti di SMP Negeri 6 lebih cocok dengan gaya enterprener yang birokrat, yaitu gaya yang lebih bersifat terbuka, sensitif dan responsif, demokratis, kreatif dalam melaksanakan kebijakan sekolah, dan memiliki motivasi serta keinginan yang tinggi untuk memajukan sekolah. Sementara di SMP Santa Maria lebih cocok dengan gaya birokrat yang selebritis, yaitu gaya kepemimpinan kepala sekolah lebih bersifat tertutup dan sangat berhati-hati dalam memberikan pernyataan tentang pelaksanaan kebijakan sekolah, sulit untuk memberikan komentar tentang kebijakan sekolah, terkesan arogan, lebih banyak bekerja daripada berbicara, bekerja tanpa pamrih, dan berani mempertaruhkan jiwa maupun raga hanya untuk mempertanggungjawabkan sekolah. Sedang di MTs Negeri Mulawarman lebih cocok dengan gaya birokrat yang politisi, yaitu gaya kepemimpinan kepala madrasah tidak jelas dan tidak menentu atau “*plin-plan*”, manajemen yang diterapkan adalah “*manajemen saksere*”, disinyalir ada tendensi pamrih dan berharap sesuatu (*vested interest*), bahkan untuk kepemimpinan tipe ini lebih banyak melihat sebuah kebijakan sekolah dari sisi kepentingan tertentu baik secara pribadi maupun kelompoknya.

Pentingnya komunikasi dalam mengimplementasikan kebijakan dikemukakan oleh Kratzer, dkk. (2004:64-65) berikut di bawah ini.

Communication is essential for policy implementation. Besides the obvious positif effect of frequent communication, the literature argued againts the positive effect of communication. As research shows, high levels of communication. The lowest the crea-tive performance in implementation. The

more centralized the communication, the lower the creative performance implementation. The more communication occurs within sub-group, the lower creative performance implementation.

— Pendapat ini dipertegas oleh Goggin (1990:172), bahwa kedudukan komunikasi dalam implementasi kebijakan merupakan isu yang sangat penting dan menentukan tingkat kritisi investigator peneliti dalam mengadopsi setiap permasalahan kebijakan yang muncul agar dapat dioperasionalkan dengan baik dan tepat secara perspektif.

Komunikasi memegang peranan penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena dengan komunikasi kita dapat memahami sesuatu dengan baik. Namun demikian, selain sisi positif dari komunikasi, kajian literatur menunjukkan bahwa komunikasi yang terlalu sering dilakukan akan menyebabkan menurunnya kinerja atau semakin sering frekuensi komunikasi semakin menurunkan kinerja, dan semakin terdesentralisasi komunikasi maka semakin rendah kreativitas, serta semakin sering komunikasi terjadi pada sub-sub kelompok maka semakin rendah kinerja dalam melaksanakan sesuatu pekerjaan.

Komunikasi dikatakan efektif apabila dalam penyampaian informasi didukung dengan sumber yang dapat dipertanggungjawabkan; pesan yang jelas; media representatif; dan bagi penerima mempercayainya. Komunikasi itu dikatakan berkualitas baik apabila dalam penyampaian pesan sudah komunikatif, dan dikatakan komunikatif apabila pesannya mudah dimengerti oleh orang lain. Jadi komunikasi yang berkualitas baik adalah komunikasi yang komunikatif, dikatakan komunikatif karena komunikasinya efektif, dan yang efektif biasanya mempunyai sifat unik sebagai suatu kelebihan yang dimiliki.

Sumber Daya

Sumber daya di SMP Negeri 6, SMP Santa Maria, dan MTs Negeri Mulawarman tampak bahwa untuk sumber daya guru secara kuantitas masih belum memadai dan secara kualitas masih banyak guru yang belum layak mengajar dan banyak guru yang gagap teknologi. Begitu juga fasilitas fisik sarana prasarana yang tersedia secara kuantitas pada dasarnya cukup memadai, tetapi secara kualitas belum optimal dimanfaatkan kegunaannya, hanya sebatas memiliki dan belum sampai pada perawatan

yang baik. Untuk sumber daya pendanaan, secara kuantitas relatif sama, namun secara kualitas belum disiplin dan kondisi “cash flow” keuangan sekolah belum sehat. Sekalipun demikian, ketiga sekolah ini mempunyai cara mengimplementasikan kebijakan sekolah yang berbeda yaitu SMP Negeri 6 lebih bersifat mandiri, sementara SMP Santa Maria lebih bersifat ketergantungan, sedang MTs Negeri Mulawarman lebih bersifat bergantung pada se-lera kepala madrasah yang bersangkutan.

Padahal menurut Edward (1980) sumber daya merupakan faktor penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Sumber daya dimaksud meliputi kecukupan jumlah dan kompetensi staf untuk melaksanakan tugas-tugasnya, kecukupan informasi yang relevan tentang bagaimana melaksanakan kebijakan dan bagaimana faktor-faktor sumber daya terlibat dalam melaksanakan kebijakan; wewenang untuk menjamin bahwa kebijakan dilaksanakan sebagaimana yang diinginkan, dan fasilitas yang dibutuhkan untuk mentranslasikan kebijakan menjadi pelayanan yang fungsional seperti bangunan kantor, peralatan, tanah, dan dana. Ketidacukupan sumber daya dapat diartikan bahwa tidak adanya keefektifan hukum dan peraturan, ketidakefektifan pelayanan, dan tidak berkembangnya regulasi yang rasional.

Sumber daya di sekolah merupakan faktor penentu yang harus menjadi perhatian, dengan sumber daya akan tampak kemampuan sekolah tentang aset-asetnya. Aset itu bisa dilihat secara jumlah dan kecukupannya tetapi juga dapat dilihat dari aspek kualitasnya. Karena pada saat kita membicarakan sumber daya maka yang ada dibenak adalah sumber daya manusia saja, padahal sebenarnya ada aspek lain seperti sumber daya fasilitas fisik peralatan yang mampu mendukung pelaksanaan kebijakan baik tentang kecukupan dan kondisi fasilitas dan peralatan itu sudah memadai, serta pendanaan/sumber pembiayaan masalah keuangan yang tersedia dan kejelasan penggunaan serta perolehan sumbernya dari mana. Artinya keberadaan sumber daya di sekolah bisa berubah, ditingkatkan, dikembangkan kearah yang lebih baik. Sehingga peran kepala sekolah dalam hal ini sangat dibutuhkan, tidak semata mengembangkan fisiknya saja tanpa harus melihat perkembangan gurunya. Idealnya kedua aspek ini harus berkembang sejalan, tidak ada prioritas yang semestinya harus didahulukan semua sama penting. Tidak perlu ada perta-

nyaan yang membingungkan seperti kalau kita bertanya bahwa ayam dulu baru telur atau telur dulu baru ayam. Jadi sulit sekali dapat mengklaim keduanya menjadi benar dan inilah yang dikatakan dengan pilihan kebijakan.

Disposisi Sikap Pelaksana

Faktor disposisi sikap pelaksana yang ditemukan di SMP Negeri 6, dilihat dari dimensi apa yang harus dilaksanakan, kemampuan untuk melaksanakan, dan motivasi keinginan. Sikap kepala sekolah dalam upaya melaksanakan itu sangat ditunjang oleh sikap manajerial, yaitu sikap yang mampu memisahkan antara kepentingan sekolah dengan pribadi; menciptakan hubungan struktur birokrasi yang sederhana; tidak mengenal adanya perlakuan khusus seperti perlakuan “anak emas atau anak tiri” semua perlakuan sama; dan memberikan pelayanan yang cepat, tepat, mudah, dan memuaskan tetapi tetap rasional berdasarkan ketentuan yang berlaku. Kepala sekolah tidak senang mempersoalkan hal-hal yang sifatnya formalitas tetapi lebih senang pada persoalan substansi, seperti menandatangani surat di tengah lapangan basket tidak menjadi masalah demi pelayanan. Prinsip pelayanan “lebih cepat lebih baik”, betul-betul diterapkan oleh kepala sekolah kepada warga sekolah. Dalam mengimplementasikan kebijakan kepala sekolah didasari dengan pijakan yang bersifat ilmiah dan profesional. Memperhatikan fenomena ini, hampir sama seperti yang dilaksanakan di SMP Santa Maria dan perbedaan yang mencolok terletak pada sikap kaku, ketegasan yang sakelik, dan sedikit komentar. Sehingga dalam mengimplementasikan kebijakan kepala sekolah lebih mendasarkan diri pada rasional berdasarkan peraturan normatif yang berlaku. Sedangkan perbedaan yang menyolok terlihat di MTs Negeri Mulawarman pada sikap kepala madrasah yang tidak berpendirian, tidak mendasar, dan serba tidak jelas. Kepala madrasah mengimplementasikan kebijakan sekolah lebih mendasarkan pada selera dan kehendak pribadi atau menguntungkan kelompok tertentu.

Menurut Edward (1980), jika implementasi kebijakan ingin dilaksanakan secara efektif maka pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dikerjakan dan mempunyai kemampuan untuk melaksanakannya, tetapi pe-

laksana kebijakan juga harus mempunyai keinginan untuk melaksanakan kebijakan. Dalam pelaksanaan kebijakan seringkali menemui hambatan. Hal ini dikarenakan komunikasi kebijakan yang dilakukan oleh pimpinan tidak jelas dan konsisten; ketidakaktifan, dan keengganan pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan; independen atau tidak terlibat dalam perumusan kebijakan sehingga tidak ada motivasi untuk melaksanakan kebijakan; dan kompleksitas kebijakan itu sendiri. Keengganan atau ketidakaktifan pelaksana kebijakan sangat bergantung pada sikap mereka terhadap kebijakan, dan bagaimana mereka melihat kebijakan mempengaruhi organisasi dan keinginan pribadi.

Struktur Birokrasi

Faktor struktur birokrasi yang ditemukan di SMP Negeri 6, dilihat dari cara kepala sekolah dalam mengkoordinasikan tanggung jawab kepada wakil dan pembantu kepala sekolah maupun para guru tentang “*job description*” masing-masing tampak terkoordinir, sehingga setiap orang sudah mengetahui sendiri pekerjaan dan apa yang semestinya dikerjakan. Peran kepala sekolah cenderung berperan “*how to manage*” dan memberikan pengarahan serta memantau dan mengevaluasi lingkup tanggung jawab mereka, seperti halnya seorang koordinator yang bertanggung jawab atas semua mekanisme manajemen di sekolah. Pada dasarnya hampir sama seperti yang dilaksanakan di SMP Santa Maria, hanya saja dari sisi tanggung jawab mereka lebih banyak menekankan dan membebankan pada kepala sekolah (Suster) sehingga bentuk tanggung jawabnya lebih bersifat individu kepala sekolah. Sementara untuk MTs Negeri Mulawarman dengan karakteristik sekolah yang berbeda dengan gaya kepemimpinan yang tidak terkoordinir dengan baik dan tidak terarah, tanggung jawabnya lebih bersifat “tanggung jawab kamu” yang cenderung menyalahkan seseorang dan birokrasi disini sama sekali tidak berjalan.

Konsep birokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Max Weber, kemudian Dwijowijoto (2004:63), mengemukakan bahwa organisasi meliputi struktur yang baku, formal dan diikuti prosedur-prosedur. Struktur adalah kesatuan bagian atau orang yang bersifat formal. Sehingga bila diterjemahkan dengan istilah lain sama dengan sistem. Brienkerhoff dan Crosby

(2002:28), mengungkapkan bahwa pelaksanaan kebijakan membutuhkan penyesuaian-penyesuaian dan modifikasi struktur birokrasi. Perubahan-perubahan atau penyesuaian tersebut seringkali ada penolakan dari pelaksana kebijakan. Hal ini disebabkan: 1) pelaksanaan kebijakan sudah terbiasa dengan sistem yang rutin; 2) tugas-tugas yang diberikan kemungkinan berbeda sama sekali dengan hal-hal yang biasa dilaksanakan; dan 3) adanya perubahan pola hubungan kerja baik ke dalam maupun ke luar.

SIMPULAN

Dari hasil analisis yang sudah melaksanakan mengenai prakondisi implementasi kebijakan peningkatan kompetensi guru ditiga sekolah baik di SMP maupun MTs dapat disimpulkan: *Pertama*, kualitas komunikasi yang disampaikan sudah didukung oleh sumber yang dapat dipercaya, pesan yang objektif, media yang representatif dan penerima pesan yang mempercayai dengan baik. *Kedua*, kualitas sumber daya yang tersedia didukung oleh sumber daya manusia/guru yang profesional, fasilitas fisik dan sarana prasarana yang memadai, serta pendanaan yang cukup dengan “cash flow” yang sehat. *Ketiga*, kualitas disposisi sikap pelaksana didukung oleh sikap apa yang harus dilaksanakan sudah dipahami oleh kepala sekolah, mempunyai kemampuan untuk melaksanakan, dan mempunyai motivasi serta keinginan yang tinggi untuk melaksanakan. *Keempat*, kualitas struktur birokrasi didukung oleh efisiensi, mengacu pada standar visi misi, terkoordinasi, dan mampu memanfaatkan sumber daya secara optimal. *Kelima*, komunikasi yang dilaksanakan secara formal dan nonformal. *Keenam*, sumber daya yang tersedia dilaksanakan secara optimal, disiplin, dan prosedural. *Ketujuh*, disposisi sikap pelaksana dilaksanakan dengan cara membagi tanggung jawab dan pekerjaan sesuai dengan bidang dan keahlian masing-masing. *Kedelapan*, struktur birokrasi dilaksanakan dengan cara memfungsikan, menyederhanakan, mengkader dan membina guru dengan baik dan terencana.

Temuan lain yang bersifat unik, khusus, dan menyolok antara lain: *Pertama*, Ciri khas kepemimpinan kepala sekolah seperti di SMP Negeri 6 lebih tepat bila prakondisi IKPKG itu dilaksanakan oleh kepala sekolah dengan gaya kepemimpinan “enterprener yang birokrat”. Berbeda dengan ciri khas seperti di

SMP Santa Maria, lebih tepat bila kepala sekolah melaksanakan dengan gaya kepemimpinan “birokrat yang selebritis”. Sedangkan untuk ciri khas seperti di MTs Negeri Mulawarman, gaya kepemimpinan kepala madrasah yang paling efektif adalah “birokrat yang politisi”. *Kedua*, ciri khas kepala sekolah seperti di SMP Negeri 6 dalam upayanya meng-*IKPKG* lebih berorientasi pada dasar “ilmiah dan profesional”. Berbeda dengan ciri seperti di SMP Santa Maria, lebih berorientasi pada dasar “rasional dan peraturan” yang berlaku secara normatif. Sedang ciri di MTs Negeri Mulawarman lebih menekankan pada dasar “rasional dan irasional”. *Ketiga*, dilihat dari tanggung jawab, untuk yang bercirikan seperti di SMP Negeri 6 akan muncul konsep “tanggung jawab kami/kita”. Sementara ciri seperti di SMP Santa Maria muncul konsep “tanggung jawab saya”. Sedangkan ciri seperti di MTs Negeri Mulawarman muncul konsep “tanggung jawan kamu”. *Keempat*, dilihat dari sisi kepercayaan yang diberikan/diemban kepala sekolah, ciri seperti di SMP Negeri 6 adalah sebagai “amanah” yang harus dilaksanakan dengan baik dan dengan hati yang ikhlas. Sementara ciri seperti di SMP Santa Maria adalah sebagai “anugerah” dari Allah yang harus dilaksanakan dengan sepenuh hati sebagai panggilan jiwa. Sedangkan ciri seperti di MTs Negeri Mulawarman adalah “aman-dah” (aman sudah) yang harus dilaksanakan.

SARAN

Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan, dikemukakan saran-saran kepada berbagai pihak sebagai berikut. *Pertama*, Kantor Dinas Pendidikan Nasional dan Departemen Agama diharapkan menjadwalkan secara periodik kunjungan ke sekolah-sekolah agar mengetahui persis permasalahan di sekolah secara objektif dan tidak hanya menerima laporan tertulis saja. *Kedua*, sekolah melalui kepala sekolah diharapkan tetap menjalin hubungan baik dengan guru, mengadakan kunjungan kelas secara rutin dan terprogram misal dalam seminggu dua kali untuk memberikan saran-saran perbaikan, selalu memberikan motivasi kepada mereka, serta kepala sekolah dalam hal pengembangan proses pembelajaran harus dapat memberikan tanggung jawab sepenuhnya kepada guru. *Ketiga*, peneliti dan peneliti lain diharapkan selalu mengembangkan lebih jauh lagi kajian tentang implementasi kebijakan peningkatan kompetensi guru karena hal

ini sangat urgen. *Keempat*, program studi manajemen pendidikan diharapkan menjadi bahan replikasi keilmuan dalam bidang kajian yang sejenis ke arah memperkaya khasanah dan perkembangan ilmu manajemen pendidikan.

DAFTAR RUJUKAN

- Administrasi dan Manajemen Pendidikan dan *Education Benefit Monitoring and Evaluation* (EB-ME) 4-5 Oktober 2004. Bandung.
- Bogdan, R.C., & Biklen, S. K. 1982. *Qualitative Research For Education: An Introduction to Theory and Methodes*. Needham Heights, MA: Allyn and Bacon, Inc.
- Brienerhooff, D.W., dan Crosby, L.B. 2002. *Managing Policy Reform: Concept and Tool for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*. United States of America: Kumarian Press, Inc.
- Depdiknas-RI. 2002. *Profil Perencanaan Dalam Rangka Desentralisasi Pendidikan Proyek Pembangunan dan Pengembangan Profesional Sektor Sosial*. Jakarta: Depdiknas-RI.
- Depdiknas-RI. 2006. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas)*. Bandung: Citra Umbara.
- Depdiknas-RI. 2006. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen*. Bandung: Citra Umbara.
- Depdiknas-RI. 2006. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP)*. Bandung: Citra Umbara.
- Dunn, W.N. 2000. *Public Policy Analysis: an Introduction*. Englewood: Cliff, N.J. Prentice, Inc.
- Dwijowijoto, R.N. 2004. *Komunikasi pemerintahan*. Jakarta: Elek Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Edward III, G.1980. *Implementing Public Policy*. Washing-ton, DC. Congressional Quarterly Inc.
- Evans, Philip dan Thomas S. Wuster. 2000. *Blown to Bits: How the Economic of Information Transforms Strategy*, Boston: Harvard Business School Press.
- Grindle, dan Merilee.1980. *Politica and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Goggin, M.L., dkk. 1990. *Implementation Theory and Practice*. United State of America: Foresman and Company.
- Hamel, G. 1997. *Rethinking on the Basis of Competition*, dalam Rowan Gibson, ed., *Rethinking the Future*. London: Nicholas Brealey.
- Kottler, et al., 1996. *Marketing the Nation*. New York: Free Press.
- Kratzer, et.al. 2004. *Creativity and Innovation Management*. Twente: Blackweel Publishing Public in Association with the University of Twete.
- Moleong, L.J. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Ohmae, K. 1990. *The Borderless World*. New York: Free Press.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Pendidikan-Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Van Meter, D., dan Van Horn, C.E.1975. *The Policy Imple-mentation Process: A Conseptual Framework*. Jurnal Administration and Society, Vol. 6, No. 4, Pebruari, 1975.
- Winarno, B.2002. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Yin, R. K. 2003. *Case Study Research, Design and Methods, Third Edition*. London: Sage Publications.