

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.2. Latar Belakang

Kinerja guru sangat menentukan terhadap kualitas pendidikan karena kinerja yang baik akan mendorong (mempercepat) tercapainya tujuan pendidikan Nasional. Kinerja guru SMA dapat ditingkatkan apabila komponen-komponen yang mempengaruhinya dapat diidentifikasi dan dioptimalkan untuk pencapaian tujuan pembelajaran. Dari berbagai studi yang dilakukan<sup>1, 2</sup>: ternyata bahwa kinerja guru-guru SMA di Indonesia masih tergolong kurang memuaskan dan keadaan ini dapat ditunjukkan dari keadaan atau posisi pendidikan di Indonesia yang tergolong rendah. Berdasarkan statistik terdapat 63% guru SMA diduga kurang layak mengajar sesuai dengan bidangnya,<sup>3</sup> disamping itu terdapat 15% guru mengajar tidak sesuai dengan bidang studinya. Dengan demikian, perlu dilakukan identifikasi terhadap komponen-komponen penting yang dapat menentukan kualitas kinerja guru di Indonesia.

Pada umumnya tujuan pengukuran kinerja guru dilakukan untuk menentukan kompetensi, menilai kekuatan, memberikan dukungan, dan mentoring, menjamin pertumbuhan yang terus menerus melalui berbagai pengalaman, dan memonitor keputusan karyawan organisasi.

Filosofi penilaian guru membentuk pengembangan kriteria, instrumen dan prosedur. Kriteria seorang guru meliputi teknik mengajar yang produktif, pencapaian hasil belajar siswa, organisasi, manajemen struktur kelas, hubungan interpersonal yang positif, dan tanggung jawab guru. Pengukuran kinerja guru meliputi proses orientasi, induksi dan menilai guru baru atau guru yang baru diposisi tertentu, menilai guru yang berpengalaman di jabatannya, dan menawarkan pilihan pertumbuhan profesional bagi guru yang layak<sup>4</sup>.

Berbagai usaha telah dilakukan pemerintah Indonesia guna meningkatkan kinerja guru, yaitu melakukan perubahan administrasi (proses) dan teknis (produk). Perubahan administrasi merupakan perubahan struktur organisasi seperti pelaksanaan manajemen berbasis sekolah (MBS), sedang perubahan teknis merupakan perubahan produk, seperti pelayanan, produksi dan proses teknologi yang mempengaruhi kegiatan kerja organisasi.<sup>5</sup> pelatihan dan pengembangan profesi guru, pelaksanaan sertifikasi guru, pemberian perlengkapan komputer dan uji kompetensi guru (Poole, D.L., dan Fergusson, M., dan Schwad, A.J. 2005)<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>Fasli Jalal, (2008), *Rembuk Nasional*, Departemen Pendidikan Nasional, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Depok Sawangan. p. 9

<sup>2</sup>Daniel Suryadarma (2011) *The Quality of Education in Indonesia: Weighed, Measured, and Found Wanting*, Australian National University, Presented at Forum Kajian Pembangunan Seminar Series, *SMERU Research Institute*, Jakarta, 18 May 2011.

<sup>3</sup>Hujair A.G dan H Sanaky., (.....) *Kompetensi Dan Sertifikasi Guru "Sebuah Pemikiran"* Sanaky.Com/.../Kompetensi-Sertifikasi%20gu...

<sup>4</sup>Pamela M. Felder, Joyce M. Pully, Dorothy T. Terry, Jackson. *Public Schools: Teacher Evaluation Handbook*. teacher\_eval.pdf

<sup>5</sup>Austin, M.J dan Classen, J., (2008), *Impact of organizational Change on Organizational Culture; Implications for Introducing Evidence -Based Practice*, *Journal of Evidence-Based Social Work* 5,1/2, pp 321-359

<sup>6</sup>Poole, D.L., dan Fergusson, M., dan Schwad, A.J. 2005, *Managing Process of Innovations in welfare reform technology*,

Pelaksanaan manajemen berbasis sekolah yang dilakukan secara nasional sejak tahun 2001, dengan pengucuran dana bantun operasional sekolah (BOS) ke sekolah-sekolah dimulai tahun 2003 untuk menunjang pelaksanaan manajemen berbasis sekolah (MBS). Bantuan dana dan teknis tersebut diperoleh dari Bank Dunia, Kedutaan besar Belanda, UNESCO; Bank Pembangunan Asia, USAID; Badan Kerjasama Internasional Australia; dan Badan Kerjasama Internasional Jepang.<sup>7</sup> Pelaksanaan MBS adalah merupakan suatu usaha pemerintah mengubah struktur organisasi sekolah dari struktur organisasi vertikal Weber ke struktur desentralisasi horizontal partisipatif MBS. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan struktur organisasi memberi dampak positif terhadap budaya organisasi (Davies dan Nutley, dalam Austin, M.J dan Classen, J., 2008)<sup>8</sup> sebagaimana diketahui bahwa budaya organisasi memegang peran penting dalam peningkatan kinerja organisasi (Khademian, A.K dalam Austin, M.J dan Classen, J., 2008)<sup>9</sup>. Penelitian yang dilakukan Ambarita, B (2010)<sup>10</sup> dan Siburian P (2012)<sup>11</sup> menemukan bahwa budaya organisasi mempengaruhi kepuasan kerja dan selanjutnya mempengaruhi kinerja. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa perubahan struktur organisasi sekolah diharapkan dapat meningkatkan kinerja guru.

Janicifejic, N. (2013)<sup>12</sup> menemukan bahwa budaya organisasi mempengaruhi desain dan implementasi struktur organisasi, selanjutnya struktur organisasi melestarikan budaya organisasi, yaitu menggambarkan nilai-nilai, norma-norma dan sikap. Kemudian struktur organisasi menguatkan atau bahkan mengubah budaya organisasi yang ada. Jadi keduanya saling berkorelasi satu sama lain.

Penilaian pelaksanaan MBS dilakukan oleh Bank Dunia tahun 2008 terhadap 1.250 sekolah di Indonesia, ternyata 68% melaporkan mereka telah melaksanakan prinsip-prinsip MBS, Dari 1.250 sekolah sekolah yang di survei, 95% melaporkan bahwa pelaksanaan SBM memberikan dampak positif dalam proses pembelajaran. Sebanyak 66% sekolah tersebut menyatakan terjadinya peningkatan hasil belajar siswa, peningkatan kehadiran siswa sebesar 29%, dan peningkatan disiplin sebesar 43 persen.<sup>13, 14</sup> Peningkatan hasil belajar siswa dengan pemberlakuan MBS merupakan salah satu faktor yang menunjukkan terjadinya peningkatan kinerja guru.

Usaha pemerintah yang kedua dalam meningkatkan kinerja guru adalah dengan melaksanakan sertifikasi guru dalam jabatan. Serifikasi guru dalam jabatan dilakukan secara obyektif dan konsisten, guna menjamin akuntabilitas dan kualitas. Sebagaimana diketahui bahwa sertifikasi guru bertujuan untuk meningkatkan kualitas guru sesuai dengan bidangnya, meningkatkan kompetensi guru, mengangkat harkat dan

<sup>7</sup> Vernez, G., Karam, R, dan Marshall, J.H., (2012), School based Management, World Bank. Administration in Social Work, 29(1), 101-106.

<sup>8</sup> Davies dan Nutley, dalam Michael J. Austin dan Jennette Claassen (2008) Impact of organizational Change on Organizational Culture; Implications for introducing Evidence-Based Practice, Journal of Evidence-Based Social Work 5,1/2, pp 321-359

<sup>9</sup> (Davies dan Nutley, dalam Austin, M.J dan Classen, J., (2008), ibid. p.339

<sup>10</sup> Biner Ambarita, (2010), "pengaruh Kepemimpinan Manajemen Personalial, Budaya Organisasi, Kepuasan Kerja dan Komitmen organisasi terhadap Kinerja Dosen di Universitas Negeri Medan," Unpublished Disertasi, Medan. Program Pasca Sarjana Universitas Negeri Medan,

<sup>11</sup> Siburian. P., (2012) Pergaruh budaya organisasi, perilaku inovatif, kepuasan kerja, dan motivasi kerj terhadap kinerja Kepala SMK, unpublished Disertasi, Pasca Sarjana Universitas Negeri Medan.

<sup>12</sup> Janicifejic, N., (2013), The mutual impact of organizational culture and structure, Economic Annals, LVIII, (198), <sup>12</sup>

<sup>13</sup> Felipe Barrera-Osorio, Tazeen Fasih, And Harry Anthony (2011)., Decentralized Decision.making in Schools, The Theory and Evidence on School Based-Management, The World Bank p. 62.

<sup>14</sup> Ibid p.63

martabat guru sehingga lebih dihargai, serta untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia dilakukan melalui peningkatan kompetensi dan kesejahteraan guru.<sup>15</sup> Penghargaan atas pekerjaan sebagai guru merupakan salah satu faktor kepuasan kerja, dimana guru yang merasa dihargai oleh masyarakat akan lebih cenderung mencintai profesinya dan komit dalam pekerjaannya dan juga cenderung meningkatkan kinerjanya<sup>16</sup>.

Dampak pelaksanaan sertifikasi guru dalam jabatan menyebabkan guru-guru yang belum memiliki jenjang pendidikan S<sub>1</sub> atau D<sub>4</sub> termotivasi untuk meningkatkan pendidikannya melalui pendidikan formal untuk mendapatkan gelar sarjana S<sub>1</sub>. Guru-guru juga termotivasi untuk mengikuti seminar pendidikan untuk mendapatkan sertifikat guna keperluan portofolio. Disamping itu pemerintah daerah juga mengalokasikan dana beasiswa bagi guru-guru yang ingin melanjutkan pendidikannya ke jenjang S<sub>2</sub> bidang kependidikan dan non-kependidikan. Diperkirakan bahwa peningkatan kualitas guru sebagai dampak pelaksanaan sertifikasi yang disertai dengan pemberian tunjangan sertifikasi dapat meningkatkan kualitas mengajar guru, karena mereka dapat lebih terkonsentrasi mengajar di sekolah tempat mereka bertugas sebanyak 24 jam perminggu dan tidak perlu lagi mencari tambahan gaji di luar jam mengajar reguler.

Langkah pemerintah berikutnya untuk meningkatkan kinerja guru adalah dengan melakukan uji kompetensi guru (UKG) pada bulan Februari tahun 2012 yang bertujuan untuk pengujian penguasaan kompetensi profesional dan pedagogik dalam ranah kognitif sebagai dasar penetapan kegiatan pengembangan keprofesional berkelanjutan dan bagian dari penilaian kinerja guru. Uji kompetensi guru, ternyata menunjukkan hasil rata-rata yang rendah secara nasional.<sup>17</sup> Nilai rata-rata uji kompetensi guru 42,25. Dari 491 kabupaten/kota, hanya 154 daerah saja yang mendapat nilai di atas rata-rata.<sup>18</sup>

Hasil uji kompetensi guru yang merupakan bagian dari penilaian kinerja guru menunjukkan hasil yang rendah, akan tetapi hasil survei yang dilakukan Bank dunia atas pelaksanaan MBS menunjukkan peningkatan hasil belajar siswa, peningkatan disiplin dan kehadiran siswa. Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa terjadi kesenjangan hasil uji kompetensi guru dari hasil survei yang dilakukan Bank dunia atas kinerja guru?. Penilaian kinerja yang dilakukan Bank Dunia hanya didasarkan atas survei dengan test yang belum distandarisasi, dan uji kompetensi guru juga dilakukan secara online tanpa terlebih dahulu melihat kesiapan fasilitas internet yang memadai serta kesiapan guru menggunakan teknologi komputer.

Kebanyakan guru-guru SMA masih belum menguasai penggunaan komputer secara *online*, sehingga sangat diragukan hasil penilaian kinerja guru berdasarkan uji kompetensi guru tersebut. Penilaian kinerja guru dengan uji kompetensi guru (UKG) dilakukan untuk menguji penguasaan kompetensi profesional dan pedagogik dalam ranah kognitif, dan tidak mempertimbangkan faktor-faktor lain yang mungkin

<sup>15</sup> Amir Syamsudin, (2012). Permendiknas Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No,5 Tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan.p.2

<sup>16</sup> Jason A. Colquitt, Jeffery A. LePine dan Michael J. Wesson (2009). *Organizational Behavior, Improving performance and Commitment in the Workplace.*, McGraw Hill International Edition., Singapore.

<sup>17</sup> Bambang Sulaksono, Hastuti, Akhmadi, et al (2009). Lembaga Penelitian: Smeru Research Institute, Laporan Penelitian Pelaksanaan Sertifikasi Guru dalam Jabatan 2007: Studi Kasus di Provinsi Jambi, Jawa Barat, dan Kalimantan Barat p.

<sup>18</sup> Ibid

mempengaruhi kinerja guru seperti budaya organisasi sekolah, struktur organisasi sekolah, motivasi kerja dan kepuasan kerja guru.<sup>19</sup>

Gejala yang terjadi ketika uji kompetensi dilaksanakan adalah ketidak siapan pengetahuan guru dalam menggunakan perangkat komputer ketika mengikuti uji kompetensi guru, karena uji kompetensi guru dilakukan secara serentak di seluruh Indonesia secara *online*. Disamping itu pemerintah juga tidak memperhitungkan ketidak siapan fasilitas jaringan internet untuk menerima masukan data yang sangat banyak dalam waktu yang relatif singkat dan secara bersamaan, sehingga banyak guru-guru yang tidak dapat menyelesaikan uji kompetensi secara tuntas akibat gangguan pada jaringan internet. Kemungkinan hal tersebut di atas yang menyebabkan nilai uji kompetensi guru rendah. Artinya hasil uji kompetensi guru tersebut kurang memberikan gambaran yang sesungguhnya.

Menurut Colquitt, J.A., LePine J.A., dan Wesson M. J. (2009)<sup>20</sup> bahwa kinerja dipengaruhi oleh berbagai faktor yaitu: mekanisme organisasi (budaya organisasi dan struktur organisasi), mekanisme kelompok (perilaku dan gaya kepemimpinan, pengaruh dan kekuatan kepemimpinan, proses tim, dan karakteristik tim), karakteristik individu (nilai budaya dan kepribadian, kemampuan), dan mekanisme individu (kepuasan kerja, stress, motivasi, etika, keadilan dan keyakinan, pembelajaran dan pengambilan keputusan).

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa perubahan struktur organisasi akan mempengaruhi budaya organisasi dan akhirnya dapat meningkatkan kinerja. Oleh sebab itu, penilaian kinerja guru seharusnya dihubungkan dengan faktor budaya organisasi, struktur organisasi, motivasi kerja dan kepuasan kerja guru, karena dengan pemberlakuan MBS di sekolah-sekolah, hanya akan dapat terlaksana dengan baik apabila warga sekolah dapat menerima dan mengembangkannya sebagai budaya sekolah, sehingga dapat memperkuat hubungan antar warga sekolah; guru, kepala sekolah, siswa dan *stakeholder*.

Apabila dilakukan transfer pengambilan keputusan pada tingkat sekolah, maka guru, orang tua siswa, kepala sekolah dan siswa dilibatkan untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan guna meningkatkan hasil belajar siswa. Penggunaan struktur organisasi Weber<sup>21</sup> yang vertikal, umumnya menyebabkan hubungan yang kurang partisipatif diantara guru dan kepala sekolah, karena guru tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan di tingkat sekolah, guru-guru hanya menerima perintah dari atasan. Jadi kurangnya kerjasama antara guru dan kepala sekolah dalam pengambilan keputusan menyebabkan lemahnya budaya organisasi sekolah. Di dalam struktur organisasi MBS terdapat budaya organisasi sekolah yang kuat, karena di dalam sistem MBS, guru, kepala sekolah, orang tua siswa dan *stakeholder* berpartisipasi dalam pengambilan keputusan guna pengembangan kualitas sekolah. Budaya sekolah menjadi lebih kuat, dan hubungan antar warga sekolah menjadi lebih baik dan lebih dekat.

---

<sup>19</sup> Jason A. Colquitt, Jeffery A. LePine dan Michael J. Wesson (2009) Op cit p. 452

<sup>20</sup> Ibid. p. 452

<sup>21</sup> Fred C. Lunenburg, Allan C. Ornstein (2000) Educational Administration, Concepts and Practices, Third Edition, Wadsworth, USA

Perubahan budaya sekolah dari budaya organisasi yang lemah menjadi budaya organisasi yang kuat diduga akan mempengaruhi motivasi kerja guru. Guru yang termotivasi akan cenderung bekerja lebih baik dan menghasilkan kinerja yang lebih tinggi.

Pelaksanaan MBS yang diikuti dengan pelaksanaan sertifikasi guru dengan pemberian tunjangan sertifikasi guru, banyak memberikan sumbangan positif terhadap kepuasan kerja guru (*pay satisfaction*; teori Maslow), karena dengan pelaksanaan sertifikasi guru, maka guru yang belum S<sub>1</sub> atau D<sub>4</sub>, termotivasi untuk melanjutkan pendidikannya ke tingkat S<sub>1</sub> agar mereka mendapat kesempatan untuk mengikuti sertifikasi dan mendapatkan tunjangan sertifikasi.

Pelaksanaan MBS secara tidak langsung akan meningkatkan pengetahuan guru, dan secara tidak langsung akan mempengaruhi kualitas pendidikan dan kinerja guru. Disamping itu juga guru-guru SMA termotivasi untuk meningkatkan pengetahuannya melalui pemberian beasiswa kepada guru-guru SMA yang mempunyai kualifikasi pendidikan S<sub>1</sub> untuk melanjutkan studinya ke jenjang pendidikan S<sub>2</sub> bidang kependidikan atau non-kependidikan di universitas negeri.

Pelaksanaan MBS yang diikuti dengan pelaksanaan sertifikasi guru dan tunjangan sertifikasi, pemberian beasiswa tugas belajar bagi guru-guru untuk melanjutkan studinya ke jenjang pendidikan S<sub>2</sub>, tentu secara tidak langsung akan mempengaruhi budaya organisasi, struktur organisasi, motivasi kerja guru, kepuasan kerja, dan kinerja guru sesuai dengan teori perilaku organisasi. Namun hasil penilaian kinerja guru yang dilakukan dengan uji kompetensi guru ternyata tidak sinkron dengan hasil survei yang dilakukan Bank Dunia yang menyatakan bahwa pelaksanaan MBS dapat meningkatkan kinerja guru.

Perubahan struktur organisasi sekolah ke struktur MBS tentu akan mempengaruhi budaya organisasi sekolah, karena adanya perubahan di dalam berkomunikasi sesama warga sekolah, dan juga akibat terjadinya perubahan tingkah laku guru-guru akibat peningkatan pendapatan, pelatihan, pendidikan formal, dan pengadaan teknologi informatika komputer di sekolah-sekolah.

Suri G. (2005)<sup>22</sup> menyatakan bahwa budaya organisasi berperan penting dalam keberhasilan penggunaan teknologi baru komputer. Keberhasilan suatu organisasi sebahagian ditentukan oleh kesesuaian individu dengan budaya organisasi di tempat mana dia bekerja, karena budaya organisasi merupakan prinsip-prinsip dasar yang menentukan bagaimana orang berperilaku di dalam organisasi (Khan, A., 2005).<sup>23</sup> Perubahan budaya organisasi akibat perubahan struktur organisasi sekolah akan mempengaruhi motivasi kerja (Hofstede, G., dan Hofstede, G.J., 2005)<sup>24</sup>, sedangkan motivasi kerja berhubungan dengan kepuasan kerja, artinya karyawan yang terpuaskan adalah karyawan yang termotivasi (Thierry, H. 1998)<sup>25</sup>. Oleh karena itu motivasi dapat

<sup>22</sup> Suri, G., (2005), Organizational culture in ICT Implementation and knowledge Mngagement in Spanish and Indian Universities: A conceptual <odel, University Bussiness School, Punjab University, Chandiharh, India.

<sup>23</sup> Khan, A., (2005), "Maching people with organizational culture, Bussiness Management group, Inc. Newport Beach, California. p. 1-7

<sup>24</sup> Hofstede, G., dan Hofstede, G.J., (2005), Cultures and Organizations; Software of the mind, Mc. Graw Hil. New York.

<sup>25</sup> Thierry, H. (1998), Motivtion and Satisfaction, di dalam P. Drenth, H. Thierry, D. de Wolf. Handbook of work and organizational psychology: Organizational Psychology, 4.: pp. 253-326.

dipandang sebagai prekursor kepuasan kerja (Miles, A dan Sledge, S., 2006).<sup>26</sup> Selanjutnya, Sempane, M.E., Rieger, H.S., dan Roodt, G., (2002)<sup>27</sup> menemukan budaya organisasi mempengaruhi kepuasan kerja. Kemudian Ehrenberg, R.G., (2003)<sup>28</sup> dan Zoghi, C, (2003)<sup>29</sup> menemukan orang yang berpendidikan tinggi mempunyai kepuasan kerja lebih rendah dibanding orang yang berpendidikan menengah. Oleh sebab itu perlu diteliti apakah kepuasan kinerja guru SMA termasuk kategori tinggi, karena mereka umumnya telah berpendidikan tinggi (S1).

Ojo, O., (2009)<sup>30</sup> menemukan bahwa budaya organisasi berpengaruh langsung positif terhadap kinerja. Oleh sebab itu keberhasilan suatu organisasi terletak pada budaya organisasi (Serrat, O., (2009).<sup>31</sup> Kemudian, Judge, A. T., et al (2001)<sup>32</sup> menyatakan terdapat hubungan kausal kepuasan kerja terhadap kinerja.



<sup>26</sup> Miles, A dan Sledge, S., (2006), Satisfaction, Service and Culture,: Relations from the Hotel Industry in Barzil, Mexico and Spain, Proceedings – AIB-SE (USA) Annual Meeting: Clearwater Beach, F1

<sup>27</sup> Sempane, M.E., Rieger, H.S., dan Roodt, G., (2002), Job satisfaction in relation to organizational Culture, Kournal of Industrial Psychology, 28(2),pp. 23-30

<sup>28</sup> Ehrenberg, R.G., (2003), Studying Ourselves,: The academic labor market, Journal of Labor economics, 21: 267-287

<sup>29</sup> Zoghi, C, (2003), Why have public university professors done so badly?., Economics of Education review, 22, 45

<sup>30</sup> Ojo, O., (2009), Impact Assessment of Corporate Culture on Employee Job Performance, Bussiness International Journal, (2)3. pp. 389-397

<sup>31</sup> Serrat, O., (2009), A Primer on Organizational Culture, Knowledge Solutions, ADB Asian Development Bank, Philippines, 68, p.1-10

<sup>32</sup> Judge, A.T., (2001), The Job-satisfaction-Job performance relationship,: A qualitative and quantitative Review. Psychological review, (127) 3, 376-407