

PEMBINAAN GURU DENGAN SISTEM ANGKA KREDIT

Oleh: Sugiyono*)

ABSTRACT

This research was aimed to evaluate the effectiveness of teacher's functional rank advancement by using Credit Number System. The policy of using credit number system in teacher's functional rank advancement is based on a decree of Men-Pan in 1989 connected with decree No. 84 in 1993.

The research was performed by means of qualitative method. The source of data consists of the teachers, Principals, Evaluating Team, and documentation. Data-gathering was triangulation, and data analysis was done by means of inductive methods through the process of data reduction, data display, and verification. Credibility of the data was examined through extended observation, improving persistence, triangulation, peer-check, and member check.

The result showed that, first, the system of teacher's rank advancement by using credit number was perceived both positively and negatively. For potential teachers, this system better than pervious automatic rank advancement, but those who were indolent and not quite smart will give negative response, because teacher's work load will be heavier. Second, this credit grade system has actually not yet effective,

*) *Sugiyono, staf pengajar pada Program Studi Pendidikan Teknik UNY*

as it cannot improve the teacher's motivation, achievement and professionalism; almost all proposals of rank advancement up to level IV/a will be granted (without any obstacle) so that it seems like the automatic rank advancement; there was no correlation between the rank and teacher's professionalism; and after 13 years of application there was no teacher who can achieve the rank of IV/c or over. Third, the main obstacle faced by the teachers in collecting the credit number for rank IV/b and above was in term of profession improvement (making paper, writing journal, doing research, etc). Fourth, although this system of teacher's rank advancement was not yet effective, the better system has not been found dealing with the era of regional autonomy. The system of teacher's rank advancement by using credit number was still considered the best compared to other systems. In that case, the effectiveness of this system should be improved by developing the promotion system of functional rank as that of the university lectures, where the amount of functional allowance is suited to the rank level. Besides, there should be enough fund to perform seminars, do researches and write scientific paper; the procedure of proposing rank advancement be made sample; and the evaluating team should master their work field and professional.

Key Words: credit number, teacher, effectiveness, profession

PENDAHULUAN

Dalam Undang-undang No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000-2004 antara lain dinyatakan bahwa pada awal abad XXI ini, dunia pendidikan di Indonesia menghadapi tiga tantangan besar. *Pertama*, sebagai akibat

dari krisis ekonomi, dunia pendidikan dituntut untuk dapat mempertahankan hasil-hasil pembangunan pendidikan yang telah dicapai. *Kedua*, untuk mengantisipasi era global dunia pendidikan dituntut untuk mempersiapkan sumber daya manusia yang kompeten agar mampu bersaing dalam pasar kerja global. *Ketiga*, sejalan dengan diberlakukan otonomi daerah, perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian sistem pendidikan nasional sehingga dapat mewujudkan proses pendidikan yang lebih demokratis, memperhatikan keragaman/keadaan daerah dan peserta didik, serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat.

Pada saat ini pendidikan nasional juga masih dihadapkan pada beberapa permasalahan yang menonjol, yaitu (1) masih rendahnya pemerataan memperoleh pendidikan, (2) masih rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan, dan (3) masih lemahnya manajemen pendidikan, di samping belum terwujudnya kemandirian dan keunggulan ilmu pengetahuan dan teknologi di kalangan akademisi.

Kualitas pendidikan di Indonesia juga masih sangat memprihatinkan. Hal tersebut tercermin, antara lain, dari hasil studi kemampuan membaca untuk tingkat Sekolah Dasar (SD) yang dilaksanakan oleh organisasi *International Educational Achievement (IEA)* yang menunjukkan bahwa kemampuan membaca siswa SD di Indonesia berada pada urutan ke-38 dari 39 negara peserta studi. Sementara untuk Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), studi untuk kemampuan matematika siswa SLTP di Indonesia berada pada urutan ke-39 dari 42 negara, dan untuk kemampuan ilmu pengetahuan alam (IPA) hanya berada pada urutan ke-40 dari 42 negara.

Hasil studi lain yang dilakukan oleh *Asia Week 2001* menunjukkan kualitas SDM Indonesia yang diukur dari *Human Development Index (HDI)* yang ditunjukkan tabel 1 berikut.

Tabel 1. Human Development Index Beberapa Negara

No.	Negara	Peringkat Human Development Index tahun:				
		1996	1997	1998	1999	2000
1.	Indonesia	102	99	99	105	109
2.	Vietnam	121	121	122	110	
3.	Filipina	95	98	96	77	
4.	Thailand	52	59	59	67	
5.	Malaysia	53	60	60	56	
6.	Brunei	36	38	33	25	
7.	Singapura	34	26	28	22	
8.	Jepang	3	7	8	4	

Berdasarkan tabel 1 tersebut terlihat bahwa kualitas SDM Indonesia bila dibandingkan dengan 174 negara yang diteliti pada tahun 1996 menduduki urutan ke-102, tahun 1997 urutan ke-99, tahun 1998 urutan ke-99, tahun 1999 urutan ke-105 dan tahun 2001 menduduki urutan ke-109. Kualitas SDM Indonesia yang diukur dari *Human Development Index* kalah dengan negara tetangga seperti Filipina, Thailand, Malaysia, Brunei, dan Singapura.

Selanjutnya bila diukur dari jumlah Doktor yang dimiliki, kualitas SDM Indonesia ditunjukkan pada tabel 2. Berdasarkan tabel 2 tersebut terlihat bahwa, jumlah doktor yang paling banyak adalah di Israel, di mana pada negara itu jumlah doktor setiap satu juta penduduk adalah sebanyak 16.500 orang doktor, sedangkan di Indonesia hanya 65 doktor pada setiap satu juta penduduk.

**Tabel 2. Jumlah Doktor Tiap Juta Penduduk
Di Berbagai Negara**

NO.	NEGARA	JUMLAH DOKTOR
1.	Amerika Serikat	6.500
2.	Jepang	6.500
3.	Jerman	4.000
4.	Perancis	5.000
5.	India	1.250
6.	Mesir	400
7.	Israel	16.500
8.	Indonesia	65

Sumber : Ceramah Dirjen Dikti dalam Suyanto, 2000 : 4

Rendahnya kualitas sumber daya manusia Indonesia tersebut disebabkan antara lain oleh kualitas pendidikan yang rendah. Banyak faktor yang mempengaruhi kualitas proses dan hasil pendidikan. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah kurikulum, guru, sarana dan sarana pendidikan, lingkungan, manajemen pendidikan dan potensi anak itu sendiri.

Namun dari berbagai faktor yang mempengaruhi kualitas pendidikan tersebut, faktor guru merupakan faktor yang penting bahkan dapat dikatakan sebagai faktor kunci dalam keberhasilan pendidikan. Hal ini seperti yang dilaporkan oleh Bank Dunia (1988) yang menyatakan bahwa guru merupakan komponen yang amat menentukan mutu pendidikan. Lebih lanjut dinyatakan sebagai berikut :

A key of quality improvement is teacher – having them equitably distributed, giving them appropriate incentive, and ensuring they are adequately trained. Indonesia should move toward having

a professional teaching force which works more intensively but higher salary. In the short run, incentives could be restructure to reward effective teaching and also to attract contract to teacher to rural area

Laporan tersebut memberikan tekanan bahwa peningkatan kesejahteraan guru dan tenaga kependidikan lainnya merupakan kunci dari perbaikan kinerja guru, di samping pengembangan karir yang menarik dan sistem pendidikan guru yang dapat menjangkau calon guru yang bermutu tinggi.

Dalam buku *Reformasi Pendidikan* dengan editor Jalal dan Supriadi (2001: 85) dinyatakan bahwa guru adalah pemeran utama dalam proses pendidikan yang amat menentukan ketercapaian tujuan pendidikan dalam arti luas, lebih dari semata hasil belajar akademik. Lebih lanjut dinyatakan bahwa guru selalu ditempatkan di titik sentral dalam setiap pembicaraan tentang pendidikan di mana pun. Guru adalah faktor dominan dalam proses pendidikan dan salah satu masukan instrumental yang sangat penting dalam proses belajar mengajar. Dapat dinyatakan bahwa proses pendidikan di sekolah sangat tergantung pada guru.

Guru dalam arti luas dan dalam jangka panjang akan mewarnai kualitas suatu bangsa. Manihuruk mantan Kepala BAKN menyatakan "Wajah bangsa Indonesia yang anda saksikan hari ini adalah hasil kerja guru kemarin". Pandangan serupa juga dikemukakan oleh Daed Yoesoef bahwa di dunia ini hanya ada dua kelompok profesi, yaitu yang pertama dan utama adalah profesi guru, dan yang kedua adalah profesi lain. Profesi pertama dapat menciptakan profesi lain. Guru, dosen atau apaun namanya dapat menciptakan profesi-profesi lain melalui pendidikan (Ahmad, Kompas tanggal 16 Oktober 2001).

Upaya untuk meningkatkan kemampuan dan prestasi kerja guru dan motivasi kerjanya sudah sering dilakukan. Untuk meningkatkan prestasi kerja guru telah banyak dibentuk berbagai Pusat Pendidikan dan Pengembangan Guru yang berfungsi untuk melakukan penataran-

penataran kepada guru. Selanjutnya untuk meningkatkan motivasi kerja telah dilakukan dengan kenaikan pangkat otomatis berdasarkan masa kerjanya. Pada dasarnya masa kerja guru mencerminkan kemampuan dalam mengajar. Namun hal ini tidak dapat dijadikan jaminan bahwa jika masa kerja guru tinggi, kemampuan mengajarnya tinggi. Memberikan kenaikan pangkat otomatis bagi guru ternyata dipandang tidak adil dan tidak akan meningkatkan motivasi dan prestasi kerja. Dengan kenaikan pangkat otomatis tersebut, guru yang berprestasi dan yang tidak akan sama-sama naik pangkat.

Berdasarkan hal tersebut, keluarlah Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 26 tahun 1989 tentang Angka Kredit Guru. Tetapi diakui bahwa SK ini tidak bermaksud “menyerang” sistem kenaikan pangkat otomatis. Kehadiran SK itu lebih dimaksudkan untuk membantu guru dalam kenaikan pangkat, menilai mereka apa adanya.

Dalam Surat Edaran bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Kepala BAKN no. 57686/MPK/1989; No.38/SE/1989, Junto No. 84/1993 tentang Angka Kredit Bagi Jabatan Guru dinyatakan bahwa “penetapan angka kredit bagi jabatan guru adalah dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan melalui peningkatan mutu dan prestasi dalam bentuk (1) merangsang guru untuk meningkatkan kemampuan profesional dan prestasi kerja secara optimal dengan dihargai dalam bentuk angka kredit yang dipergunakan untuk kenaikan pangkat/jabatan, dan (2) memberi penghargaan yang sama kepada guru pada semua jenjang dan jenis pendidikan dengan kemungkinan menduduki pangkat/jabatan maksimal sebagai pegawai negeri.

Secara rasional tujuan dikeluarkannya kebijakan angka kredit bagi jabatan guru cukup baik, yaitu meningkatkan motivasi sekaligus prestasi kerjanya, yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas hasil belajar dan produktivitas sekolah. Namun setelah SK tersebut dilaksanakan sejak tahun 1989 s.d. 2002 belum terlihat efektivitasnya, dalam arti

tujuan dikeluarkan SK tersebut belum tercapai. Hal ini dapat diketahui dari kenyataan bahwa (1) belum ada guru yang dapat mencapai pangkat puncak yaitu sampai golongan IV/c s.d. IV/d, (2) motivasi dan prestasi kerja guru belum meningkat, dan (3) hasil pendidikan di Indonesia belum meningkat bahkan cenderung turun. Berdasarkan hal tersebut pada kesempatan ini diteliti tentang efektivitas kebijakan Angka Kredit bagi Jabatan Guru, hambatan-hambatan yang terjadi dan kemungkinan dapat ditemukannya model baru pembinaan guru di era otonomi daerah.

Dikeluarkannya sistem pembinaan guru dengan angka kredit ini lebih didasarkan pada teori motivasi dan prestasi. Dengan sistem tersebut, guru dituntut untuk berprestasi dalam kerjanya. Selanjutnya, wujud dari prestasi kerja guru tersebut dinyatakan dalam bentuk angka kredit yang dapat digunakan untuk kenaikan jabatan. Kalau guru dapat naik jabatan, maka secara teoritis penghasilannya akan meningkat. Kalau penghasilan meningkat, maka guru akan termotivasi kerjanya.

Mc Afee (1982: 4) menyatakan bahwa *job performance* (prestasi kinerja) seorang pegawai termasuk guru dipengaruhi dua faktor utama yaitu kemampuan dan motivasi. Ia menyatakan:

"theorists have observed that employee productivity, regardless of whether it is defined in terms of efficiency or effectiveness, is a function of both the employee's ability and motivation to perform. Mathematically, ability times motivation equal to job performance".

Ability x Motivation = Job Performance

Ability refers to the employee's prior training, experience, and education, whereas motivation is typically thought of as an employee's desire to perform a job well.

Davis (1981: 78) menyatakan bahwa salah satu pendekatan untuk memahami motivasi adalah dengan *expectancy theory* yang dikembangkan oleh Victor H. Vroom, yang selanjutnya dikembangkan oleh Porter and Lawler dkk. Vroom menyatakan bahwa "*motivation is*

a product of how much one wants something and one's estimate of the probability that a certain action will lead to it. The product of valence and expectancy is motivation". Seperti dalam rumusan berikut, motivasi adalah merupakan perkalian dari valensi dan dan ekpektansi. Valensi adalah merupakan kekuatan seseorang untuk mendapatkan sesuatu, sedangkan ekpektasi adalah peluang untuk untuk memperoleh sesuatu tersebut. Hubungan antara *valence dan expectancy* secara matematis ditunjukkan pada rumusan berikut. Hal ini dapat dirumuskan sebagai berikut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Metode penelitian yang digunakan adalah dengan metode kualitatif. Sumber data penelitian adalah para guru, Kepala Sekolah, Tim Penilai dan dokumentasi. Teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan wawancara, kuesioner, dan dokumentasi), sedangkan analisis data bersifat induktif dengan melalui proses *data reduction, data display dan verification*. Pengujian kredibilitas data dilakukan dengan perpanjangan pengamatan, meningkatkan ketekunan, triangulasi, pengecekan teman sejawat dan *membercheck*.

HASIL PENELITIAN

Secara teoritis kebijakan pembinaan kepangkatan/jabatan guru dengan sistem angka kredit dipandang sebagai kebijakan cukup baik. Berbagai diskusi dengan Kepala Sekolah dan guru menyimpulkan bahwa belum ditemukan model pembinaan profesionalisme guru yang lebih baik, selain menggunakan angka kredit. Model ini untuk sementara masih dipandang yang terbaik, tetapi perlu disempurnakan. Sistem kenaikan pangkat dan jabatan untuk guru sebaiknya seperti yang berlaku di perguruan tinggi, di mana pangkat dipisahkan dengan

jabatan, dan tunjangan fungsional bervariasi sesuai dengan jenjang jabatan guru.

Beberapa Kepala SMK menyatakan bahwa bila diukur secara kuantitatif, kualitas pelaksanaan angka kredit bagi jabatan guru di SMK yang sedang dipimpinnya, baru sekitar 50% dari yang diharapkan karena hampir tidak ada guru yang dapat mencapai golongan IVb atas.

Selanjutnya, sebagian guru SMK menyatakan bahwa SK Men-PAN itu belum “mempan” atau belum bisa mengenai sasaran yang diharapkan, yaitu meningkatkan kualitas guru sekaligus meningkatkan kesejahteraannya. Sumber lain menyatakan bahwa, kebijakan SK Men-PAN tentang angka kredit bagi jabatan guru itu belum dapat dinikmati oleh para guru. Sebagian besar guru malah banyak yang mengeluh terhadap pelaksanaan SK tersebut.

Pembinaan guru dengan angka kredit belum sepenuhnya dapat mengubah perilaku guru. Profesionalisme guru, masih tergantung pada potensi dasar masing-masing dan belum diwarnai oleh sistem pembinaan guru dengan angka kredit. Bagi guru yang potensial, sistem kenaikan pangkat/jabatan dengan angka kredit dirasakan sangat membantu guru untuk menyalurkan potensinya. Tetapi bagi guru yang malas, pemenuhan angka kredit hanya sekedar formalitas, karena mereka dapat menaruh orang lain untuk membuatnya, atau dengan cara menyalin kegiatan tahun lalu untuk diajukan sebagai angka kredit yang baru. Guru yang berkemampuan sedang, memberikan tanggapan yang *dingin* terhadap sistem tersebut. Kesungguhan guru untuk meningkatkan kreativitasnya belum menyentuh pada sasaran utamanya.

Korelasi antara pangkat dan kemampuan guru belum teruji. Idealnya semakin tinggi pangkat/jabatan guru, maka akan semakin tinggi kemampuan profesionalnya. Dalam kenyataannya, hubungan tersebut tidak selalu linier karena indikator untuk menilai kemampuan profesional guru berbeda dengan persyaratan untuk kenaikan pangkat.

Profesionalitas guru hanya dapat ditampilkan dari performance kerjanya sebagai guru, dan tidak melalui indikator guru yang profesional.

Sistem budaya Jawa seperti “ewuh pekewuh” dan “kasihan” masih melekat pada personil pelaksana di lapangan. Dengan budaya ini banyak Kepala Sekolah yang meloloskan guru dalam usulan kenaikan pangkatnya, walaupun sebenarnya kualitasnya belum memenuhi. Hal ini berlaku dari tahun ke tahun. Kenyataan ini menunjukkan bahwa sistem kenaikan pangkat dengan angka kredit bagi golongan IVa ke bawah masih jauh dari yang diharapkan. Kenaikan pangkat dengan sistem angka kredit maupun Kenaikan Pangkat Otomatis (KPO) sama-sama tidak meningkatkan profesionalisme guru. Karena pada kenaikan pangkat sampai dengan golongan IV a secara otomatis dapat dilakukan oleh semua guru walaupun ada persyaratannya.

Tim penilai angka kredit sering dihadapkan pada situasi yang dilematis dalam meloloskan usulan kenaikan pangkat guru. Menurut tuntutan dari Juknis kenaikan pangkat, sebenarnya banyak ditemui guru yang tidak memenuhi persyaratan kenaikan pangkat. Namun secara administrasi usulan mereka sudah syah karena telah mendapat persetujuan dari kepala sekolah. Sebagai contoh adalah dalam bidang melaksanakan tugas pembuatan persiapan mengajar yang selalu sama dari tahun ke tahun. Menurut ketentuan kenyataan seperti itu tidak dapat diberikan penilaian sehingga mestinya guru tersebut tidak bisa naik pangkat.

Efektivitas pembinaan kepangkatan/jabatan guru melalui angka kredit, juga dapat dilihat dari peta kepangkatan guru. Dari 1.813 guru yang ada di DIY yang dapat mencapai pangkat IVb hanya 1 orang. Golongan IVa ke bawah cukup banyak karena pelaksanaannya hampir seperti sistem kenaikan pangkat otomatis karena semua usulan hampir otomatis dikabulkan. Tetapi untuk golongan IVb ke atas, di mana dalam persyaratan kenaikan pangkatnya harus menunjukkan bukti telah dilaksanakannya pengembangan profesi, dan karya tersebut dinilai

dengan obkektif, banyak guru yang tidak dapat memenuhinya. Oleh karena itu, berdasarkan peta kepangkatan tersebut, sistem pembinaan guru dengan angka kredit yang sudah berjalan hampir 13 tahun tersebut kurang efektif karena tidak banyak guru yang dapat mencapai pangkat IVb ke atas. Dengan demikian, dapat dikemukakan di sini bahwa tujuan kebijakan pembinaan guru dengan angka kredit supaya guru dapat lebih profesional dalam menjalankan tugasnya dengan ukuran guru dapat mencapai jenjang kepangkatan yang tinggi tidak terpenuhi. Oleh karena itu sistem pembinaan guru dengan angka kredit ini dipandang belum efektif.

Berdasarkan kemampuan pribadi, banyak guru yang mengalami kesulitan naik pangkat dari golongan IVa ke IVb dan seterusnya. Kesulitan yang dialami guru terutama dalam pemenuhan unsur pengembangan profesi sebesar 12 point. Disamping karena kemampuan guru yang kurang, kriteria unsur pengembangan profesi yang dapat diberi angka kredit juga terlalu sulit untuk dipenuhi. Alur penilaian unsur pengembangan profesi terlalu panjang dan berbelit-belit sehingga membuat guru malas mengurusnya.

Status ekonomi dan letak sekolah yang terpencil jauh dari perkotaan menyebabkan hambatan lain bagi guru. Pada umumnya mereka selain mengalami kesulitan dalam pemenuhan unsur pengembangan profesi, juga kesulitan dalam memenuhi unsur penunjang yang berasal dari kegiatan seminar dan temu ilmiah dengan biaya sendiri dan lokasi jauh dari tempat tinggal. Kegiatan usul kenaikan pangkat/jabatan dengan angka kredit rata-rata memerlukan biaya, misalnya untuk fotokopi, jasa bila persyaratan/bukti fisik dikerjakan oleh orang lain, biaya transport. Semua biaya untuk keperluan kenaikan jabatan ini ditanggung sendiri oleh guru, sehingga bagi guru yang ekonominya pas-pasan maka akan mengalami kesulitan.

Setelah otonomi daerah diberlakukan, pembinaan guru dengan angka kredit dilakukan di daerah. Sebagai pedoman untuk pembinaan

operasional, telah dikeluarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 013/U/2002 tentang Penetapan Angka Kredit Jabatan Fungsional Guru. Bagi daerah masalah pembinaan angka kredit bagi guru merupakan hal yang baru sehingga masih terdapat berbagai hambatan dalam pelaksanaan. Hambatan itu antara lain adalah sebagai berikut.

- a. Prosedur untuk kenaikan pangkat dengan menggunakan angka kredit belum dirumuskan, sehingga prosedur yang digunakan masih menggunakan prosedur yang lama. Yang berbeda adalah tim angka kredit dan pejabat yang membuat keputusan terhadap SK tersebut. Kalau sistem yang lama tim angka kredit berada di Kanwil Depdiknas, maka setelah otonomi daerah berada di Dinas Pendidikan Kabupaten. Jadi tim penilai angka kredit diangkat oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten, dan SK pengangkatan jabatan guru oleh Kepala Badan Kepegawaian Daerah.
- b. Tim penilai angka kredit kurang memahami permasalahan yang berkenaan dengan sistem kenaikan pangkat atau jabatan guru. Hal ini disebabkan, karena selain masalah sistem kenaikan pangkat dan jabatan guru yang menggunakan angka kredit merupakan hal yang baru, juga tim yang diangkat kurang memahami masalah sistem kenaikan pangkat dengan angka kredit guru karena tidak mempunyai latar belakang bidang pendidikan

PEMBAHASAN

Secara teoritis, sistem pembinaan guru dengan angka kredit diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme guru karena dengan sistem ini guru dituntut untuk melakukan kegiatan profesi yang harus dibuktikan secara fisik dan dinilai dengan angka. Oleh karena itu, guru yang bekerja dengan baik akan dapat mengumpulkan angka kredit yang berkualitas dan lebih banyak sehingga akan cepat naik jabatan/pangkat.

Dengan cepat naik pangkat, penghasilan guru akan bertambah. Dengan penghasilan bertambah, diharapkan motivasi dan kesejahteraan guru meningkat.

Namun kenyataan yang terjadi tidak demikian. Apa yang diharapkan dalam sistem angka kredit tidak tercapai atau tidak efektif. Dengan sistem angka kredit setelah diterapkan selama 13 tahun hampir tidak ada guru yang dapat mencapai golongan IVb ke atas, tidak ada hubungan antara jenjang kepangkatan dengan tingkat kemampuan kerja guru, tidak dapat merubah perilaku guru menjadi guru yang profesional, dan pada akhirnya kualitas pendidikan juga tidak meningkat.

Dalam buku Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah, dengan editor Jalal dan Supriyadi (2001: 314) dinyatakan bahwa

“evaluasi terhadap kinerja guru dengan menggunakan angka kredit menimbulkan berbagai masalah di lapangan; selain karena aspek-aspek yang dinilainya banyak menyangkut hal-hal yang bersifat administratif, juga prosedurnya rumit sehingga menimbulkan frustrasi di kalangan guru dan menyuburkan praktek KKN. Penilaian terhadap aspek-aspek yang dinilai dalam angka kredit kurang mampu mendeteksi indikator-indikator mengajar efektif (*effective teaching*), sehingga kenaikan pangkat guru tidak selalu paralel dengan peningkatan profesionalnya.”

Banyak faktor yang mempengaruhi ketidakefektivan sistem pembinaan guru dengan angka kredit tersebut. Faktor tersebut datang dari faktor pribadi guru, persyaratan, Kepala Sekolah, Tim Penilai Angka Kredit, prosedur, sistem imbalan dan kultur/budaya.

Guru yang potensial dan memiliki kemampuan tinggi memandang sistem kenaikan pangkat dengan angka kredit merupakan sistem yang paling baik karena dengan sistem ini guru diperlakukan secara adil. Guru yang bekerja dengan serius akan mendapatkan penghargaan. Hal ini berbeda dengan sistem kenaikan pangkat otomatis. Dengan sistem ini guru yang bekerja keras sama yang tidak akan sama-sama naik pangkat. Masalah persamaan hak (*equity*) terhadap guru merupakan

motivator yang besar terhadap keinerja guru. Seperti dinyatakan oleh Greenberg (1993: 157) bahwa *"equity has some important implications for ways of motivating people"*

Persyaratan yang sulit untuk naik pangkat juga dapat menyebabkan guru tidak mampu memenuhinya dan menjadikan guru frustrasi. Masalah kesulitan pemenuhan angka kredit ini juga diakui para pakar. Seperti dinyatakan Supriyadi (2001: 308) bahwa setelah IVa, kenaikan pangkat sulit dilakukan karena ada tuntutan guru yang harus membuat karya tulis ilmiah, yang persyaratannya kurang realistis. Selain itu, indikator dan prosedur pelaksanaannya tidak mencerminkan kemampuan profesionalisme guru dalam melaksanakan tugas utamanya sebagai guru.

Kepala sekolah sangat berperan dalam upaya meningkatkan efektivitas pembinaan guru dengan angka kredit. Kepala sekolah perlu memfasilitasi, mendorong, dan mengendalikan terhadap pelaksanaan pembinaan guru dengan sistem angka kredit. Kepala sekolah yang selalu meloloskan setiap usulan kenaikan pangkat, tanpa melakukan evaluasi terhadap persyaratan secara obyektif akan mengakibatkan guru asal-asalan dalam memenuhi persyaratan angka kredit. Perilaku kepala sekolah yang selalu meloloskan setiap usulan kenaikan pangkat para guru dikarenakan adanya rasa kasihan terhadap guru yang beban tugasnya sudah terlalu banyak, penghasilan kecil dan masih dituntut mengeluarkan dana untuk mengurus kenaikan pangkat.

Tim penilai angka kredit untuk kenaikan pangkat sampai golongan IV a, juga berfikir seperti kepala sekolah. Setiap usulan yang telah memenuhi persyaratan administratif, hampir semuanya diloloskan usulannya. Dalam hal ini Supriyadi (2001: 309) menyatakan bahwa "kenaikan pangkat yang jelas mempunyai kriteria tertentu, dalam praktiknya tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya"

Faktor lain bahkan dinyatakan sebagai faktor penting, mengapa sistem pembinaan kepangkatan guru dengan angka kredit tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Hal ini disebabkan oleh karena imbalan

finansial setiap jabatan fungsional yang diraih tidak sesuai dengan kerja keras guru dalam mengumpulkan angka kredit dan usulan kenaikan pangkat yang memerlukan biaya yang cukup tinggi.

Karena gaji dan tunjangan fungsional guru tidak menckupi kebutuhan hidup minimal guru, para guru tidak dapat bekerja dengan baik. Seperti dinyatakan Jalal dan Supriadi (2002 : 310) bahwa "para guru harus mencari tambahan, baik melalui pekerjaan yang sesuai dengan profesinya atau melalui berbagai jenis pekerjaan yang dapat menghasilkan uang. Jalal dan Supriadi juga mengemukakan hasil suatu studi yang menunjukkan bahwa 80% dari guru laki-laki diperkotaan dan 70% di pedesaan melakukan kerja tambahan di luar profesinya yang dapat menghasilkan 31% bagi guru-guru di perkotaan dan 26% bagi guru-guru di pedesaan terhadap total pendapatan mereka. Jumlah penerimaan guru yang lebih rendah daripada kebutuhan minimalnya itu mengurangi kesejahteraan lahir yang berakibat pada kurang bergairahnya para guru dalam melakukan tugasnya sebagai guru.

Sikap mental dan budaya Indonesia khususnya Jawa cukup mewarnai dalam setiap aktivitas kehidupan orang dalam organisasi, yang dalam hal ini adalah pembinaan guru dengan angka kredit. Grenberg (1993: 472) menyatakan bahwa "*culture plays several important roles in organization*". Budaya Jawa yang "*ewuh prakewuh*", dan berperilaku dalam keadaan keseimbangan "*sak madyo*" membuat orang lain menjadi tidak maju. Dengan budaya ini terdapat rasa sungkan untuk menyalahkan orang lain, walaupun sebenarnya hal itu membuat orang lain menjadi bodoh. Perilaku Kepala Sekolah dan Tim Penilai angka kredit yang selalu meloloskan setiap usulan kepangkatan membuat guru tidak merasa bersalah, dan tidak bersemangat untuk maju.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, secara teoritis pembinaan jabatan fungsional guru

dengan sistem angka kredit merupakan sistem yang terbaik bila dibandingkan dengan sistem yang lain, seperti sistem kenaikan pangkat otomatis (KPO). Dalam otonomi daerah ini, juga belum ditemukan sistem lain yang lebih baik daripada sistem angka kredit.

Kedua, secara empiris pembinaan jabatan guru dengan angka kredit setelah berjalan selama 13 tahun belum efektif. Dalam pelaksanaannya sistem belum bisa berlaku adil karena guru yang *pinter* dan yang kurang *pinter* sama-sama dapat naik pangkat dalam waktu yang relatif tidak berbeda. Tidak terdapat hubungan antara jenjang jabatan fungsional dengan kemampuan kerja guru. Dengan sistem angka kredit ini, guru hanya bisa mencapai jabatan/pangkat sampai golongan IVa, dan sangat sedikit yang sampai IVb, dan tidak ada yang sampai IVc ke atas. Sistem angka kredit belum dapat merubah guru untuk berperilaku profesional, tidak meningkatkan motivasi dan prestasi kerja, dan tidak mampu meningkatkan kesejahteraan guru, sehingga pada akhirnya tidak meningkatkan kualitas pendidikan.

Ketiga, terdapat berbagai hambatan yang mengakibatkan sistem angka kredit belum efektif yaitu, sistem tidak merangsang guru untuk meningkatkan motivasi dan prestasi kerja karena imbalan finansial dari perubahan jabatan tidak signifikan, biaya untuk mengumpulkan angka kredit dan usulan kenaikan pangkat ditanggung oleh guru sendiri padahal penghasilan guru sangat kecil, para guru mengalami kesulitan dalam memenuhi angka kredit pada unsur pengembangan profesi, prosedur pengusulan pangkat untuk golongan IVb ke atas yang berbelit-belit, indikator evaluasi yang tidak jelas, dan, tim penilai angka kredit kurang bekerja profesional, dan kultur yang berkembang masyarakat tidak mendorong guru untuk prestasi lebih tinggi.

Sehubungan dengan itu, disarankan sebagai berikut. *Pertama*, sistem pembinaan jabatan guru dengan angka kredit dikembangkan seperti di perguruan tinggi di mana terdapat perbedaan tunjangan jabatan yang berarti di setiap jenjang jabatan. *Kedua*, komponen angka kredit

yang digunakan sebagai persyaratan untuk kenaikan jabatan disesuaikan dengan tugas profesional guru. *Ketiga*, perlu dilakukan penataran kepada para guru, kepala sekolah dan tim penilai dalam penulisan karya ilmiah, penelitian, membuat buku dan karya-karya ilmiah yang lain. *Keempat* perlu disediakan dana untuk kegiatan penelitian bagi para guru. *Kelima*, prosedur usulan kenaikan pangkat supaya lebih disederhanakan, transparan dan penilaian setiap usulan pangkat dilakukan secara objektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Bogdan, R. C, and Biklen, K. (1982). *Qualitative Research for Education; An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon Inc.
- Davis, K. (1981). *Human Behavior at Work; Organizational Behavior*. United State Of America: McGraw-Hill.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.(1989). *Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tentang Angka Kredit Bagi Jabatan Guru di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*. Jakarta: Depdikbud.
- _____ (1993). *Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 84/a993 tentang Jabatan Guru dan Angka Kreditny*. Jakarta: Depdikbud.
- _____ (1991). *Penjelasan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Angka Kredit Bagi Jabatan Guru di Lingkungan Depdikbud*. Jakarta: Depdikbud.
- _____ (1989). *Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional*.

- Jalal, F, dan Supriadi, D. (2001). *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa.
- Finc, C. (1982). *Administering and Supervising Accuptioal Education*. Englewood NJ: Prentice Hall Inc.
- Grennberg, J. (1993). *Behavior in Organization, Understanding And Managing The Human Side of Work*. Sixth edition. Englewood, NJ: Prentice-Hall International Inc.
- Mc Afee, B. R. (1982). *Productivity Strategies; Enhancing Employee Job Performace*. Englewood, NJ: Prentice-Hall Inc.
- Suhadhak, M. (1995). *Administrasi Kepegawaian Negara*. Jakarta: Gunung Agung.
- Sutermeister. (1978) *People and Productivity*, Englewood, NJ: Prentice Hall Inc.
- Suyanto, dan Hisyam, D.. 2000. *Refleksi dan Reformasi Pendidikan di Indonesia Memasuki Melinium III*. Yogyakarta: AdiCita Karya Nusantara.
- Thomas, A. (1971). *The Productive School; A System Analysis Approach to Education Administration*.
- Wenrich, R. (1988); *Administration of Vocational Education*. Homewood, Illionis: American Technical Publisher Inc.