

---

# Kebijakan Evaluasi Guru di Jepang

Murni Ramli

Nagoya University, Jepang

## ABSTRACT

The main objective of this study is to analyze the current teacher appraisal system as a new discourse on teacher professional improvement in Japanese education system. The study was based on policies and data analysis of some cases found on the district level. The main finding of this study is that teacher appraisal system is introduced as sort of policies regarding the accountability of schooling. It is also argued as one policy influenced by the neo liberalism, which in particular aims to cut the budget spending for public services. Many social problems that happen nowadays in Japan, such as aging society, the low rate of mortality, the increase of foreign workers, the gap in economy and living cost, which should be integrated and captured in the school curriculum made the teacher appraisal system strictly performed in some districts.

**Keywords:** teacher appraisal, teacher evaluation, teacher quality, teacher professional development, school accountability

Tahun 2000 ditandai sebagai era reformasi ketiga dalam sistem pendidikan Jepang sejak restorasi Meiji yang dianggap sebagai awal modernisasi di segala aspek termasuk pendidikan. Reformasi kedua berlangsung pasca Perang Dunia II yang ditandai dengan kedatangan misi Amerika Serikat dalam rangka memperbaharui sistem pendidikan Jepang yang sentralistik (Takakura & Ono, 2001).

Salah satu agenda reformasi pendidikan di Jepang adalah peningkatan kualitas tenaga pendidik di tingkat pendidikan dasar dan pendidikan menengah. Dalam rencana reformasi yang disusun *National Commission of Educational Reform* (NCER) yang dituangkan dalam "*The Rainbow Plan*" pada tahun 2001, poin ke-5 menyatakan bahwa tenaga guru yang profesional dihasilkan melalui beberapa cara, di antaranya dengan pemberlakuan evaluasi guru, pemberian penghargaan dan bonus kepada guru yang berprestasi, juga pembentukan suasana kerja yang kondusif untuk meningkatkan etos kerja guru, dan pelatihan bagi guru yang kurang cakap di bidangnya.

Sebagai bentuk pelaksanaan keputusan tersebut, Central Educational Council mengeluarkan kebijakan berupa "*shin kyoin hyouka seido*" (sistem evaluasi guru yang baru) pada tahun 2002, dan "*kyoinmenkyou koushin seido*" (pembaharuan sertifikasi mengajar) pada tahun 2006. Menteri Pendidikan, Olahraga, Budaya, Sains dan Teknologi (MEXT) selanjutnya menyusun peraturan

pelaksanaannya dan pada tahun 2005 sekitar 88% prefektur telah menerapkannya (Hayo, 2006).

Ada dua poin penting yang tersirat dalam kedua kebijakan tersebut yaitu, perlunya mengembangkan sistem evaluasi guru dan uji kelayakan terhadap sistem sertifikasi yang selama ini berjalan. Kebijakan ini sekalipun mendapat protes dari kalangan pendidik terutama yang tergabung dalam *Teacher Union*, tetapi evaluasi guru telah diterapkan di hampir semua prefektur. Sedangkan kebijakan pembaruan lisensi mengajar masih dalam tahap sosialisasi.

Menurunnya kualitas pendidikan di Jepang yang ditandai dengan merosotnya prestasi siswa-siswa SD dan SMP dalam pengujian yang dilakukan oleh negara-negara OECD baik dalam PISA maupun TIMSS, dituduhkan sebagai akibat ketidakmampuan guru untuk mengantisipasi cepatnya perkembangan masyarakat Jepang dan dunia, serta memahami dinamisnya perubahan ekonomi dan politik. Kondisi di atas diperburuk dengan meningkatnya kasus kriminal di kalangan siswa, seperti pelecehan antar siswa (*ijime*), absensi, bunuh diri dan putus sekolah.

Berdasarkan kondisi tersebut, MEXT melakukan survey pada tahun 2004 dan diketahui bahwa sekitar 40% guru, terutama guru senior tidak layak untuk mengajar. Tetapi tuduhan ini perlu dibuktikan lebih lanjut, apakah pengajaran di sekolah berefek langsung kepada kasus kriminal tersebut.

Studi ini akan membahas kebijakan evaluasi guru di Jepang dari tiga sudut pembahasan yaitu, latar belakang, model dan pendekatan, efektifitas dan pelaksanaan di level sekolah. Latar belakang lahirnya kebijakan tersebut perlu dipelajari untuk memahami kondisi dan permasalahan guru yang mengemuka di Jepang, sekaligus untuk menganalisis korelasi antara kebijakan dengan fakta kualitas pendidikan di Jepang. Analisis terhadap model dan pendekatan bertujuan untuk memahami apakah keduanya efektif dalam pencapaian tujuan program evaluasi guru, sedangkan analisis terhadap efektivitas dan pelaksanaan program dilakukan untuk memahami faktor pendukung dan penghambat terlaksananya program.

### Neo Liberalisme dan Evaluasi Guru

Konsep neo liberalisme menjadi gerakan yang bersifat universal sejak tahun 1980-an yang dapat diamati dengan munculnya paradigma baru dalam pengelolaan pendidikan untuk publik, antara lain, desentralisasi wewenang penanganan pendidikan dari pusat ke daerah, pengaturan beban pendanaan antara pusat dan daerah, peningkatan partisipasi masyarakat melalui kegiatan manajemen berbasis sekolah, privatisasi lembaga pendidikan yang mempertajam kompetisi, tuntutan transparansi dan akuntabilitas lembaga sekolah, standardisasi pendidikan, sertifikasi tenaga kependidikan, kurikulum yang berorientasi pasar, demokrasi dan gender (Altbach, 1971; Olssen & Peters, 2005; Henales and Edwards, 2000; Mochida, 2005; Hursh, 2005).

Pengaruhnya dalam bidang pengelolaan tenaga kependidikan utamanya terlihat dalam kebijakan evaluasi guru, sertifikasi guru, sistem penggajian guru, dan kualifikasi tenaga pendidikan yang menjadi semakin ketat (Sanuki & Yotoryama, 2008).

Ada tiga perubahan yang harus dilakukan sekolah untuk meningkatkan perannya di masa mendatang sebagai lembaga pendidikan, yaitu perlunya melibatkan masyarakat sebagai pemilik asli lembaga sekolah, memberikan keleluasaan hubungan guru dan murid yang mengarah kepada pelaksanaan asas demokrasi yang lebih luas, mengembangkan kemampuan akademik siswa melalui pembaharuan metode dan materi pelajaran yang lebih mencerminkan nilai-nilai daerah setempat (Emery, 2006). Hirota (2005, p.186) menyebutkan bahwa masalah pendidikan

tidak saja bagaimana agar pendidikan di sekolah menjadi baik, tapi bagaimana pendidikan dapat membentuk masyarakat masa depan.

Untuk menjamin bahwa guru-guru memiliki kemampuan dasar yang standar sebagai tenaga pengajar, dan sebagai bentuk pertanggungjawaban akan kualitas pendidikan yang terjamin kepada pihak konsumen, maka sertifikasi guru diberlakukan di beberapa negara sejak beberapa dekade yang lalu (Wollner, 1949; Goldhaber and Brewer, 1996; Heine, 2006).

Pentingnya sertifikasi guru di Jepang mencuat pada masa Meiji saat dikeluarkannya UU tentang tenaga kependidikan pada tahun 1849 (*Law for Certification of Education Personnel*). Perundangan ini mengalami revisi beberapa kali hingga tahun 1988. Kobayashi (1993) menjelaskan bahwa perundangan ini menunjukkan bahwa pemerintahan bersifat sentralistik masih terlihat kuat di bidang pendidikan. Kebijakan tentang pengembangan guru diatur secara hukum oleh Kementerian Pendidikan dan dilaksanakan secara *top-down* oleh lapisan pemerintah di bawahnya.

Terkait dengan peningkatan kualitas pengajaran guru-guru yang bersertifikat, pada tahun 1956 dikeluarkan kebijakan evaluasi guru yang dikenal sebagai *kinmu hyoutei*, tetapi tidak berjalan dengan sukses karena ditentang oleh *Teacher Union (nikkyousou)* (Takakura & Ono, 2001), atau dalam pernyataan yang lain Hayo (2006) menyebutkan karena adanya konflik antara kaum liberal dan sosialis.

Kebijakan *kinmu hyoutei* diujicobakan pertama kali di prefektur Ehime pada tahun 1956 yang selanjutnya diterapkan di seluruh prefektur, kecuali Tokyo yang menghapus kebijakan ini pada tahun 2001. Kebijakan ini dilatarbelakangi perseteruan antara LDP (*Liberal Democratic Party*) atau *Jimintou* dengan partai sosialis yang mendapat dukungan penuh dari *Teacher Union (nikkyousou)*. Partai penguasa pada saat itu adalah LDP yang berpengaruh di MEXT (Sato & Matsuzawa, 2002)

Penerapan kebijakan evaluasi guru yang dibebankan kepada *kyouikuinkai* atau *The Board of Education* yang ada di setiap prefektur, dan pemantauan langsung oleh *Monbushou*, menyebabkan kebijakan ini dianggap tidak mengakar (Sato & Matsuzawa, 2002).

Setelah lama vakum, sistem ini diberlakukan kembali tatkala *National Commission of Educational Reform (NCER)* mengeluarkan *Rainbow Plan*

yaitu rencana pendidikan abad 21. Dengan alasan bahwa guru yang memiliki semangat kerja dan prestasi kerja harus dinilai dan diberi penghargaan, sistem evaluasi guru yang baru diperkenalkan (Takakura & Ono, 2001).

Evaluasi guru diperlukan sebagai parameter untuk mengukur pencapaian prestasi kerja guru, sekaligus sebagai titik tolak pengembangan program pendidikan guru selanjutnya (Wan Mo et.al., 1998). Evaluasi guru juga merupakan bagian dari siklus keprofesionalan seseorang ketika dia memutuskan untuk menerjuni profesi guru (Nevo, 1994).

Tetapi terlepas dari tujuan aslinya untuk meningkatkan kualitas pendidikan di sekolah, kebijakan evaluasi guru juga diwarnai unsur politik yang melibatkan birokrat dan pertikaian partai (Sato & Matsuzawa, 2002).

Model evaluasi guru yang diterapkan di beberapa negara sangat bervariasi dengan faktor pembeda yaitu evaluator, materi evaluasi dan sangsi terhadap hasil evaluasi. Evaluator pada umumnya adalah atasan atau pengawas yang ditunjuk oleh Kementerian Pendidikan, tetapi dalam perkembangan selanjutnya, wacana tentang perlunya mengedepankan akuntabilitas publik di dunia pendidikan memunculkan ide baru yaitu keterlibatan lembaga independen sebagai evaluator eksternal. Dan sejalan dengan itu, untuk meningkatkan penilaian internal, maka dikembangkan pula konsep *self evaluation (jiko hyouka)*, yaitu guru sekaligus sebagai evaluator untuk dirinya sendiri. Selain itu juga dikenalkan evaluasi yang dilakukan oleh teman sejawat, siswa dan orang tua (Katsuno, 1992).

Penilaian terhadap hasil evaluasi diarahkan untuk bermacam tujuan di antaranya pemberian bonus, penentuan gaji guru, dan penentuan uang pensiun. Amerika Serikat dan Inggris mempunyai sejarah panjang dalam penerapan sistem evaluasi guru, dan sistem di Jepang dipengaruhi secara kuat oleh kebijakan yang sama di kedua negara tersebut (Katsuno, 1992; Honda, 2006 )

Pelaksanaan evaluasi guru di Jepang sangat unik, karena setiap daerah memiliki kewenangan untuk mengembangkan model sesuai kekhasan daerah tersebut. Tokyo misalnya memberlakukan sistem kenaikan dan pengurangan gaji berdasarkan skor penilaian (Inui, 2004; Katsuno, 2003). Sistem plus minus seperti ini tidak diikuti oleh daerah lain karena diduga akan memunculkan

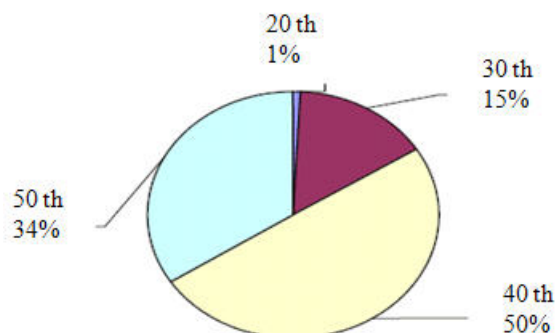
ketidakharmonisan dalam atmosfer kerja guru di Jepang.

Prinsip kerja dalam grup dengan mengedepankan keunggulan grup daripada individu adalah hal mendasar dalam kehidupan masyarakat Jepang, sehingga penerapan evaluasi yang akan berakibat kepada keunggulan pribadi tidak bisa diterima secara luas (Takakura & Ono, 2001).

### Permasalahan Pendidikan di Jepang dan Kelayakan Mengajar Guru

Berdasarkan data MEXT pada tahun 2005 terdapat 54.546 sekolah (TK hingga SMA) dengan jumlah siswa usia sekolah 16.276.949 orang, yang diajar oleh 1.091.520 guru tetap dan 133.381 guru honorer.

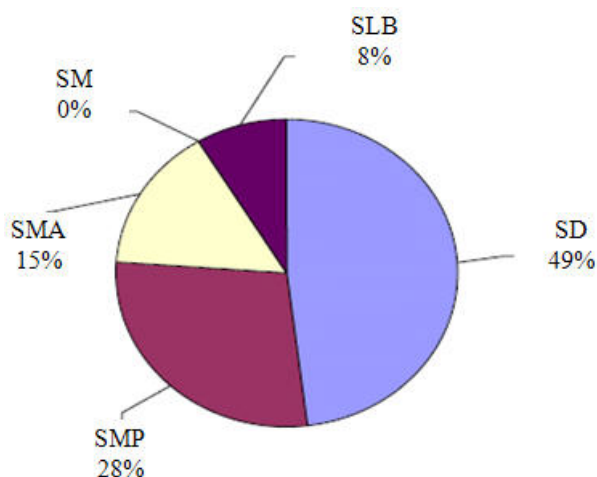
Survei yang dilakukan pada tahun 2004 menunjukkan bahwa 50% guru yang dikategorikan sebagai guru yang kurang kapabel dalam membimbing atau dikenal dengan istilah "*shidouryokufusokukyoin*" adalah guru-guru senior, yang berumur 40 tahun ke atas (Gambar 1).



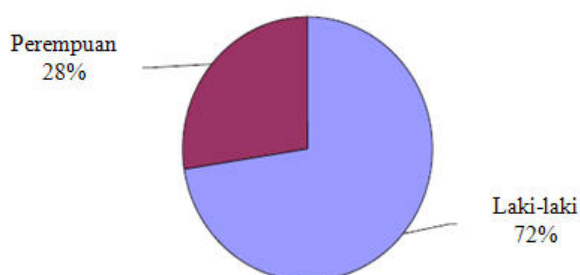
**Gambar 1: Jumlah guru yang dikategorikan "*shidouryokufusokukyoin*" berdasarkan usia**

Adapun berdasarkan jenis sekolah, sebanyak 49% guru-guru di SD berpredikat tidak layak mengajar dan membimbing (Gambar 2). Sedangkan berdasarkan jenis kelamin, guru-guru laki-laki lebih banyak yang berpredikat kurang layak mengajar dan membimbing sebesar 72% (Gambar 3).

Menurunnya angka kelahiran di Jepang berdampak kepada menurunnya jumlah anak yang terdaftar sebagai peserta didik (Tabel 1). Selama 10 tahun (1995 – 2005) terjadi penurunan dalam jumlah murid dan jumlah sekolah, tetapi tidak diikuti dengan penurunan jumlah guru. Tahun 2004 hingga tahun 2005, penambahan jumlah siswa baru dan sekolah baru bernilai negatif, sebaliknya



**Gambar 2: Presentase sekolah yang memiliki guru dengan predikat "shidouryokufusokukyouin"**



**Gambar 3: Presentase guru dengan predikat "shidouryokufusokukyouin" berdasarkan jenis kelamin**

jumlah guru justru bertambah pada level pendidikan dini dan dasar (TK dan SD). Beberapa sekolah mengalami merger, sebagaimana yang penulis amati di prefektur Nagano.

Berdasarkan data pada Tabel 1 terlihat bahwa Jepang tidak mengalami masalah kekurangan guru, bahkan perkembangan jumlah guru di tingkat pendidikan dasar berbanding terbalik dengan jumlah siswa. Tetapi berdasarkan data OECD (OECD, 2005), rata-rata jumlah siswa per kelas di sekolah-sekolah Jepang sebesar 28,6 di tingkat pendidikan dasar dan 34 siswa per kelas di tingkat pendidikan menengah. Angka ini masih tergolong tinggi dibandingkan negara-negara anggota OECD lainnya (rata-rata 21,6 untuk pendidikan dasar dan 23,9 untuk pendidikan menengah) dan belum berhasil mencapai target MEXT yaitu mengembangkan kelas dengan jumlah siswa 20 orang per kelas (kebijakan yang ditetapkan dalam "Rainbow Plan", rencana reformasi pendidikan Jepang menyambut abad 21. Untuk mencapai angka ideal 20 siswa per kelas, MEXT perlu mendidik guru lebih banyak lagi.

Kelas kecil dianggap ideal dalam mewujudkan tujuan pendidikan nasional Jepang, yang memegang prinsip pembentukan akal, jiwa dan raga peserta didik. Dengan kelas kecil pula diharapkan dapat memudahkan guru untuk lebih mampu mengamati perkembangan anak didik satu per satu. Hal ini dianggap sebagai salah satu metode yang tepat untuk menekan kasus kriminal di kalangan siswa.

Kasus-kasus yang mencuat antara lain pelecehan antar siswa ("ijime"), absensi lebih dari 30 hari (Gambar 4), Drop Out, hingga bunuh diri yang meningkat akhir-akhir ini sebagai eksekusi negatif "ijime".

Kasus ijime mencuat pada tahun 1985, kemudian menurun dan mulai meningkat kembali di tahun 1994. Demikian pula dengan absensi siswa. Menurut Shimahara (2002) beberapa faktor yang menyebabkan tingginya angka absensi siswa adalah: sifat malas, kelelahan, kurang motivasi belajar, hubungan kurang baik antarteman, dan masalah emosi yang labil.

Para pengambil kebijakan di banyak negara berpendapat bahwa kelas kecil adalah bentuk kelas yang ideal dalam proses belajar siswa. Tetapi beberapa penelitian menunjukkan bahwa kelas kecil akan berdampak positif terhadap proses belajar mengajar siswa dan peningkatan prestasi akademik siswa, jika guru sebagai instruktur di kelas memiliki kapabilitas yang memadai (Pedder, 2006). Oleh karena itu, yang perlu mendapat perhatian lebih adalah kemampuan mengajar, membimbing, dan mendidik para guru di sekolah-sekolah.

Salah satu slogan mengenai perlunya ruang belajar yang memadai untuk tumbuh kembang siswa, tidak hanya dari segi `space` tetapi juga `time`, dikenal dengan istilah "yutori kyouiku" yang dilaksanakan secara nasional di Jepang. Tetapi sistem ini disinyalir sebagai penyebab penurunan prestasi akademik siswa, ditandai dengan merosotnya prestasi siswa-siswa Jepang dalam TIMMS dan PISA tahun 2003.

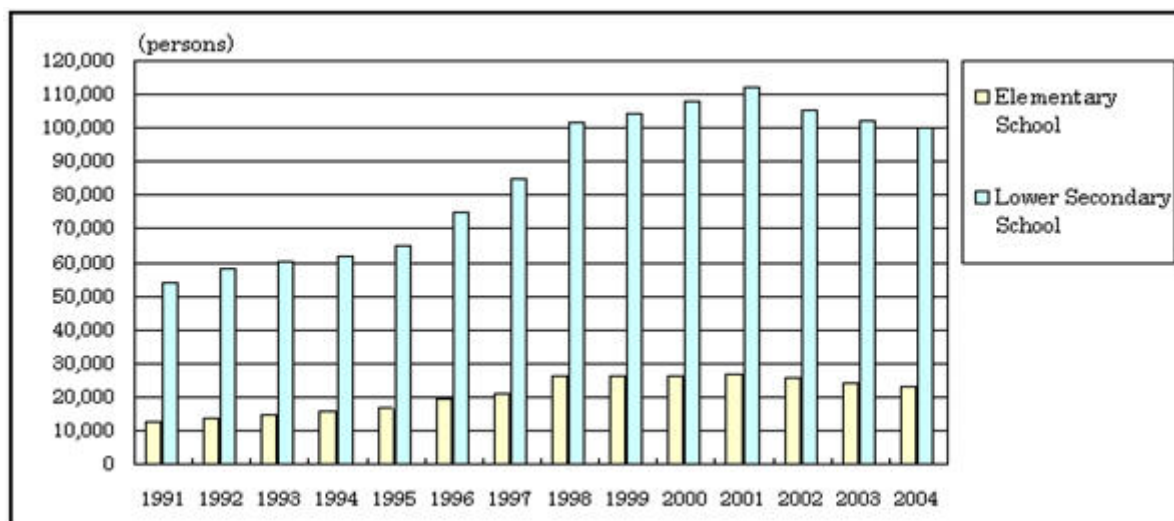
Berkaitan dengan masalah di atas, arah reformasi pendidikan di Jepang yang tertuang dalam Rainbow Plan adalah sebagai berikut :

1. Mengembangkan kemampuan dasar skolastik siswa dalam model pembelajaran yang menyenangkan. Ada tiga pokok arahan yaitu, pengembangan kelas kecil terdiri dari 20 anak per kelas, pemanfaatan IT dalam proses belajar mengajar, dan pelaksanaan evaluasi belajar secara nasional

Tabel 1: Jumlah Sekolah, Guru, dan Siswa di Jepang pada Tahun 1995-2005

Year	TK	SD	SMP	SMA	Akademi	PT
Sekolah						
1995	14.856	24.548	11.274	5.501	596	565
2000	14.451	24.106	11.209	5.478	572	649
2005	13.949	23.123	11.035	5.418	488	726
Guru (1,000)						
1995	103	431	271	281	21	137
2000	106	408	258	269	17	151
2005	110	417	249	251	12	162
Murid (1,000)						
1995	1.808	8.370	4.570	4.725	499	2.547
2000	1.774	7.366	4.104	4.165	328	2.740
2005	1.739	7.197	3.626	3.605	219	2.865

Sumber : Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Statistic Bureau, 2006, p.68)



Sumber: School Basic Survey, Lifelong Learning Policy Bureau, MEXT

Gambar 4: Jumlah siswa yang absen selama lebih dari 30 hari dalam satu tahun

- Mendorong pengembangan kepribadian siswa menjadi pribadi yang hangat dan terbuka melalui aktifnya siswa dalam kegiatan kemasyarakatan, juga perbaikan mutu pembelajaran moral di sekolah
- Mengembangkan lingkungan belajar yang menyenangkan dan jauh dari tekanan, di antaranya dengan kegiatan ekstra kurikuler olah raga, seni, dan sosial lainnya.
- Menjadikan sekolah sebagai lembaga yang dapat dipercaya oleh orang tua dan masyarakat. Tujuan ini dicapai dengan menerapkan sistem evaluasi sekolah secara mandiri, dan evaluasi sekolah oleh pihak luar, pembentukan *school councilor*, komite sekolah (*gakkouhyouginseido*) yang beranggotakan orang tua dan masyarakat, dan pengembangan sekolah berdasarkan keadaan dan permintaan masyarakat setempat.
- Melatih guru untuk menjadi tenaga profesional, salah satunya dengan pemberlakuan evaluasi guru, pemberian penghargaan dan bonus kepada guru yang berprestasi, juga pembentukan suasana kerja yang kondusif untuk meningkatkan

etos kerja guru, dan pelatihan bagi guru yang kurang cakap di bidangnya.

6. Pengembangan universitas bertaraf internasional
7. Pembentukan filosofi pendidikan yang sesuai untuk menyongsong abad baru, melalui reformasi konstitusi pendidikan .

### Latar Belakang Kebijakan Evaluasi Guru

Sebagaimana dipaparkan di atas bahwa kebijakan evaluasi guru yang pertama (*kinmu hyoutei*) tahun 1956 muncul karena perseteruan politik antar partai yang dominan pada waktu itu yaitu LDP (*Liberal Democratic Party*) atau *jimintou* dan Partai Sosialis atau *syakaitou*.

Di dalam petunjuk penjelasan teknis yang dikeluarkan oleh MEXT yang sekaligus dijelaskan dalam petunjuk pelaksanaan di level educational board di setiap daerah, disebutkan bahwa evaluasi guru yang baru diperlukan karena beberapa permasalahan yang muncul di sekolah Jepang sebagaimana disebutkan di atas.

Di dalam penjelasannya, Kyouikuiinkai prefektur Nagano menuliskan sebagai berikut:

Untuk memecahkan permasalahan pendidikan akhir-akhir ini seperti, rendahnya kemampuan akademik siswa, pelecehan antar siswa (*ijime*), absensi, drop out, beratnya beban guru untuk mengimplementasikan pengajaran sesuai kurikulum dan pembimbingan kepada siswa, maka perlu dilakukan evaluasi terhadap kompetensi guru yang mengajar dan membimbing siswa dan sekaligus sebagai upaya untuk meningkatkan profesionalisme guru.

Tetapi banyak pakar yang mencurigai hidden purpose dalam kebijakan ini dengan diberlakukannya pengurangan gaji bagi guru-guru yang mendapat skor penilaian rendah, seperti yang diterapkan di kota metropolitan Tokyo (Sato & Matsuzawa, 2002).

*Teacher Union* yang mengalami perpecahan di tahun 1989 akibat perbedaan pemahaman dalam menilai gerakan organisasi, mempunyai pandangan yang berbeda pula dalam menyikapi kebijakan ini. Kedua pecahan *Teacher Union* tersebut dikenal sebagai *Nikkyousou* dan *Zenkyou*. *Nikkyousou* memilih garis perjuangan yang lebih condong bekerjasama dengan pemerintah yang masih dikuasai oleh LDP, sedangkan *Zenkyou* memilih untuk meneruskan kedudukan sebagai oposisi pemerintah.

Sebagai contoh, daerah Hokkaido yang mayoritas guru-gurunya adalah anggota *zenkyou*, pada saat penulis melakukan penelitian di Souya salah satu distrik paling Utara di Hokkaido pada tahun 2005 bersikeras untuk tidak menerapkan evaluasi guru seperti panduan yang diberikan oleh MEXT melalui *kyouikuiinkai*.

Takakura dan Ono (2001) menguraikan bahwa melemahnya kekuatan *Teacher Union* akibat perpecahan organisasi dan kondisi ekonomi serta kompetisi global mendorong munculnya pembahasan tentang sistem evaluasi guru yang baru di Tokyo pada tahun 1998.

Selain itu kemunculan kebijakan ini di tengah kondisi anggaran negara yang sedang melemah, dan pembicaraan tentang bentuk sanksi terhadap guru yang mempunyai skor evaluasi rendah berupa pengurangan gaji, menimbulkan kecurigaan bahwa kebijakan evaluasi guru muncul sebagai akibat penerapan *New Public Management* (NPM).

NPM adalah sistem pelayanan publik yang baru dengan menitikberatkan pada perlunya efisiensi pendanaan, penyederhanaan struktur dan delegasi wewenang ke level daerah. Sistem ini dianut secara universal baik oleh pemerintahan negara maju, berkembang ataupun mulai dipaksakan penerapannya oleh lembaga donor internasional, yang dianggap sebagai aktor utama yang mendukung neo liberalisme dalam pengelolaan negara.

Privatisasi berbagai fasilitas publik seperti Kantor Pos, perusahaan perkeretaapian Jepang, *Japan Railway* (JR) pada masa pemerintahan PM *Koizumi* adalah salah satu bentuk nyata penerapan NPM, demikian pula *Gakkou houjin seido* atau *The New Corporation Law*, yaitu perubahan status Perguruan Tinggi dari PTN menjadi Badan Hukum.

### Model dan Pendekatan Evaluasi Guru di Jepang

Penilaian dalam sistem evaluasi guru yang lama (*kinmuhyoutei*) dilakukan berdasarkan hasil penilaian atasan atau kepala sekolah saja, sehingga keobjektivan dan kebenaran penilaian tidak dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, banyak pihak yang menentang metode ini termasuk *Teacher Union*.

Takakura dan Ono (2001) juga berpendapat bahwa penolakan terhadap evaluasi guru terjadi karena selama ini penilaian terhadap kinerja guru

dan pengelolaan sistem ketenagakerjaan di bidang pendidikan dilihat berdasarkan masa kerja atau senioritas.

Sistem evaluasi guru yang baru memiliki karakteristik yaitu penilaian didasarkan kepada dua komponen, *self-evaluation (jiko hyouka)* atau evaluasi mandiri dan penilaian dari kepala sekolah dan wakil kepala sekolah.

Penilaian mandiri bertujuan untuk mendorong guru untuk memiliki komitmen terhadap rencana dan tujuan yang dituliskannya, sekaligus untuk membantu guru memahami letak kekurangan dan kelebihan atau potensi dirinya yang perlu diperbaiki atau dikembangkan.

Adapun penilaian terhadap kualitas guru oleh kepala sekolah dan wakilnya berimbang kepada penentuan gaji, pengembangan karir dan juga moral guru. Yaitu bahwa guru-guru yang mendapatkan penilaian kurang baik akan berusaha untuk memperbaiki diri dan kualitas kerjanya.

Wacana sistem penggajian yang baru berdasarkan hasil evaluasi guru oleh kepala sekolah dan atasan tersebut menjadi polemik tajam di Jepang. Keberatan terhadap kebijakan tersebut adalah apakah kepala sekolah dan wakil kepala sekolah dapat dijamin memiliki kemampuan sebagai evaluator dan akan adil dalam penilaian (Katsuno, 2000; Kodama, 2000, Sato & Matsuzawa, 2002).

Berdasarkan laporan dari Komite Pemeriksa Sistem Evaluasi Guru prefektur Nagano, disebutkan bahwa ada beberapa poin yang ditekankan sebagai target penilaian yaitu:

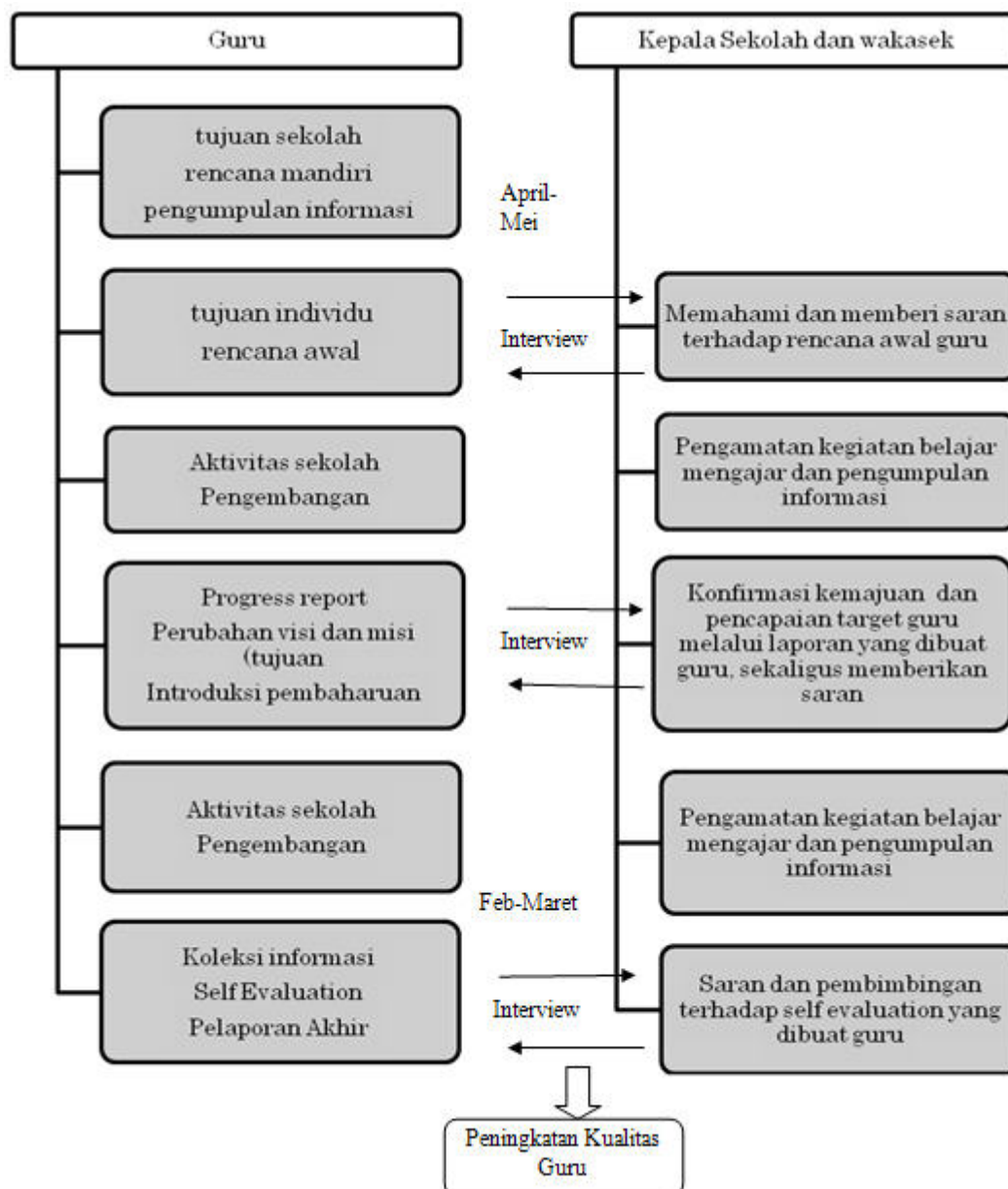
1. *Gakusyuu*shidou yaitu penilaian berdasarkan kualifikasi akademik guru, dan kegiatan mengajar di dalam kelas berdasarkan petunjuk pengajaran yang dikeluarkan MEXT (*gakusyuu*shidouryou)
2. *Seito shidou* dan *seikastsu shidou*, yaitu pembimbingan dan pembinaan kepada siswa berupa pengarahan tentang perkembangan siswa (*seito shidou*) dan kebiasaan sehari-hari (*seikastsu shidou*) serta penanganan kelas (*gakyyu keiei*). Dalam hal ini setiap guru diharuskan untuk memahami jiwa anak, sikap, perilaku dan perkembangan jasmani dan rohaninya dan mampu mengarahkannya kepada kebiasaan belajar dan semangat hidup.
3. *Shinrou shidou*, yaitu kemampuan mengarahkan siswa berdasarkan

keinginannya, bakat dan kemampuan akademiknya, baik secara pribadi maupun bekerjasama dengan keluarga anak.

4. *Tokubetsu katsudou*, yaitu kemampuan membina anak untuk bekerjasama dalam kegiatan atau event khusus di luar jam pelajaran di sekolah.
5. *Gakkou keie*, yaitu peran guru dalam manajemen sekolah, kemampuan bekerjasama dengan teman sejawat, memahami dan berusaha untuk mencapai tujuan sekolah.
6. *Hogosya, chiiki to no renkei*, yaitu kemampuan guru untuk membina kerjasama dengan orang tua murid dan komponen masyarakat.
7. *Kenkyuu, kensyuu*, yaitu semangat dan motivasi guru untuk mengembangkan diri dan meningkatkan potensinya melalui kegiatan penelitian dan training.

Dengan banyaknya komponen yang dinilai, maka evaluasi guru di Jepang adalah sebuah proses yang kompleks yang memakan waktu selama satu tahun. Tetapi komponen-komponen penilaian tersebut juga mencerminkan orientasi pendidikan di Jepang yang cenderung kepada perhatian yang lebih kepada perkembangan perorangan siswa dan bukan semata kemajuan secara kelompok. Selain itu terlihat pula adanya perluasan makna kerjasama dengan orang tua yang selama ini kurang dilibatkan dalam aktifitas pengajaran di sekolah.

Dalam pelaksanaannya setiap daerah mengembangkan model evaluasi sesuai dengan karakter daerah, tetapi pada dasarnya runutan langkahnya hampir sama. Pelaksanaan evaluasi guru dimulai sejak awal tahun ajaran baru yaitu setiap akhir bulan April atau awal bulan Mei. Pada tahap awal, masing-masing guru menyusun rencana pembelajaran, target pencapaian, dan program kerjanya yang mengacu kepada tujuan sekolah dan prinsip pendidikan di sekolah yang dikembangkan oleh The Board of Education. Selanjutnya kepala sekolah dan wakilnya akan mewawancarai guru perihal rencana kerja yang dibuatnya dan memberikan masukan. Selanjutnya guru menerapkan program tersebut dalam aktivitas belajar mengajar dan kepala sekolah selama masa tersebut melakukan pengamatan intensif untuk mencocokkan antara rencana awal guru dan menganalisa permasalahan yang muncul.



Gambar 5: Proses Pelaksanaan Evaluasi Guru

Proses penilaian adalah sebagai berikut:

Pada fase pertengahan tahun ajaran, dilakukan interview kembali untuk memeriksa program yang sudah berjalan dan kepala sekolah atau wakilnya dapat memberikan masukan. Pada akhir tahun ajaran yaitu sekitar bulan Februari atau Maret, kembali diadakan interview untuk menilai pelaksanaan program selama setengah tahun. Hasil dari program tahunan tersebut dipakai sebagai acuan bagi kepala sekolah dan wakilnya untuk menilai guru dan sekaligus dijadikan sebagai landasan penilaian mandiri oleh guru (Gambar 5)

Pelaksanaan evaluasi guru dapat dikatakan sebagai bagian yang terintegrasi dengan evaluasi

sekolah (*gakkou hyouka*) yang juga menjadi amanat reformasi pendidikan di Jepang. Pelaksanaan evaluasi sekolah yang selama ini berjalan adalah *naibu hyouka* atau evaluasi internal dan *gaibu hyouka* atau evaluasi eksternal. Evaluasi internal adalah bentuk penilaian terhadap semua komponen pendidikan di sekolah termasuk kinerja guru yang dilakukan oleh anggota sekolah, yaitu siswa, guru, kepala sekolah dan wakilnya. Sedangkan evaluasi eksternal adalah penilaian terhadap komponen yang sama yang dilakukan oleh orang tua dan masyarakat. Metode evaluasi pada umumnya adalah metode survai.



## Tanggapan, Dampak dan Efektifitas Evaluasi Guru

Penerapan evaluasi guru yang dihubungkan dengan sistem penggajian adalah pemikiran yang sangat progresif dan bahkan beberapa pihak menganggapnya sebagai kebijakan yang tidak mencerminkan nilai kejepangan.

Sebagaimana diungkapkan oleh pakar sosiologi bahwa masyarakat Jepang adalah masyarakat yang homogen, yang senantiasa mengedepankan kemajuan bersama dibandingkan kemajuan individu. Oleh karena itu, penghargaan kepada pribadi sangat jarang dilakukan tetapi penghargaan kepada grup atau kelompok kerja adalah hal yang diterima umum. Seperti halnya dalam lembaga sekolah, kompetisi atau kontes antar guru yang melibatkan perorangan, seperti pemilihan guru teladan atau lomba karya ilmiah guru seperti yang biasa dilakukan di Indonesia tidak ada dalam sistem pendidikan Jepang. Namun, kompetisi dengan membawa nama sekolah sering diadakan dan lebih bersifat kegiatan yang menyenangkan semacam seni dan olah raga.

Tidak seperti sistem penghargaan yang berlangsung di Amerika atau beberapa negara barat lainnya yang mendorong kemajuan individual, maka di Jepang keunggulan personal menjadi tidak berarti apa-apa. Oleh karena itu sering dijumpai dalam kehidupan bermasyarakat dan berkelompok, seseorang, sekalipun memiliki kelebihan, tidak dapat berapresiasi maksimal karena kekhawatiran dikucilkan dari kelompok atau lingkungannya (Watanabe, 1993).

Cara berpikir seperti ini sangat jelas terbaca ketika mengamati respon guru dan pakar dalam menilai kebijakan evaluasi guru yang dibarengi dengan sistem penambahan dan pengurangan gaji. Namun kebijakan yang diambil oleh pemerintah kota metropolitan Tokyo diduga karena kemajemukan masyarakat Tokyo yang sudah banyak dipengaruhi oleh pemikiran asing. Hal ini tidak bisa dipungkiri mengingat kedudukan Tokyo sebagai ibu kota negara dengan pendatang asing paling besar di seantero Jepang. Dilihat dari segi ekonomi, Tokyo juga merupakan kota dengan kemajuan ekonomi tertinggi dan sekaligus mengalami masalah pendanaan yang pelik.

Yang menarik untuk dicermati adalah kekuatan *Teacher Union* yang masih merupakan organisasi militan, sehingga kebijakan evaluasi guru yang berorientasi kepada sistem penggajian

tidak mudah untuk diadopsi. Sebagaimana halnya pemerintah prefektur Nagano, Aichi, Hokkaido yang bersepakat melaksanakan evaluasi guru tanpa ada kompensasi penggajian.

Honda (2006) melaporkan respon negatif guru dan kepala sekolah di Tokyo dengan pemberlakuan sistem evaluasi guru yang baru. Berikut ini cuplikan tanggapan guru dan kepala sekolah:

Banyak guru yang akan mengerjakan proyek atau rencana pengajaran yang tidak realistis demi mendapatkan penilaian maksimum (jawaban kepala sekolah).

Dalam pendidikan adalah hal yang kompleks, yang tidak dapat dinilai hanya dengan melihat sisi skolastik saja, misalnya dengan memenangkan kontes kepandaian dalam suatu mata pelajaran tidak terkait dengan keunggulan pendidikan (tanggapan guru).

Honda (2006) juga memaparkan tentang kegagalan Amerika dalam menerapkan sistem evaluasi guru yang berdampak kepada sistem penggajian. Yaitu dengan munculnya kompetisi antar guru dan menurunnya kerjasama.

Hasil evaluasi guru juga merupakan topik yang hangat, apakah harus diumumkan kepada publik atau hanya menjadi informasi antara atasan dan guru bersangkutan. Dengan penerapan evaluasi guru yang berdampak kepada penggajian dan pemberian bonus, maka sekalipun tidak diumumkan, tetap akan menimbulkan kecurigaan dan buruk sangka di kalangan guru dan akan menciptakan persaingan dan kondisi kerja yang tidak sehat.

Berikut tanggapan yang disampaikan oleh kepala sekolah dan guru mengenai evaluasi berdampak penggajian:

Kompetisi adalah sesuatu yang baik, tetapi dapat pula berdampak buruk (kepala sekolah)

Guru akan saling menghambat jika ini diterapkan (guru)

Di dalam perusahaan prestasi pekerja dapat dengan mudah dinilai melalui angka penjualan, tetapi bagaimana dengan sekolah? (guru).

Survai yang dilakukan Honda (2006) menunjukkan hal yang cukup mengejutkan yaitu bahwa 27% kepala sekolah dan hanya 6% guru setuju bahwa evaluasi guru berdampak kepada penggajian akan mendorong aktifitas pendidikan di sekolah, sedangkan 30% kepala sekolah dan 72% guru menyatakan tidak setuju. Sisanya menyatakan abstain.

Dari data tersebut terlihat bahwa sebagian besar guru, yang menjadi target evaluasi menolak sistem tersebut. Sementara kepala sekolah sebagai evaluator bersikap hati-hati dalam memberikan tanggapan. Hal ini kemungkinan disebabkan karena kedudukan kepala sekolah yang lebih dekat dengan pihak pemerintah, sehingga tanggapan mereka pun tidak frontal menolak.

### Kesimpulan

Sistem evaluasi guru di Jepang dilatarbelakangi oleh unsur politik, yaitu paradigma baru pelayanan publik, atau yang dikenal dengan istilah NPM (*New Public Management*). Sistem ini merupakan salah satu konsep yang dikampanyekan dalam penerapan neo liberalism dalam bidang pemerintahan.

Beberapa prefektur cenderung untuk menerapkan evaluasi guru yang murni untuk meningkatkan kualitas guru dengan cara tidak mengaitkan hasil penilaian dengan sistem penggajian dan pemberian bonus.

Dengan tujuan yang lebih mengarah kepada fungsi pendidikan daripada fungsi ekonomi, materi penilaian menjadi sangat kompleks, dan beberapa poin menggambarkan gerak reformasi pendidikan di Jepang, yaitu pendidikan yang terbuka dan melibatkan peran serta masyarakat.

Sebagian besar guru merespon negatif terhadap kebijakan evaluasi guru yang berdampak kepada penggajian, sedangkan kepala sekolah cenderung bersikap akomodatif.

### Daftar Pustaka

- Albacht, P. G. 1971. "Education and Neocolonialism : A Note". In *Comparative Education Review*, Vol. 15, No. 2: 237-239
- Emery, M. 2006. *The Future of Schools: How Communities and Staff can Transform their School Districts*. Rowman & Littlefield Education.
- Goldhaber, Dan D., and Dominic J. Brewer. 1996. "Evaluating the Effect of Teacher Degree Level on Educational Performance." In *Development in School Finance 1996, NCES*, Vol. 97, No.535, pp 197-210
- Hayo, M. 2006. *Teacher Appraisal and School Evaluation: Trends and Topics in Japan*. Paper presented at Symposium on Teacher Appraisal and School Evaluation co-sponsored by British Council and NIER, Nov.16, 2006.
- Henales, L and Beatrice E. 2002. "Neo-liberalism and educational reform in Latin America." *Current Issues in Comparative Education*, Vol.2, No.2, pp 120-129
- Heine, H. 2006. "Teacher Certification System." Policy Brief, *Pacific Resources for Education and Learning*.
- Hirota, T. 2005. *Kyouiku fusin to kyouiku izon no jidai*. Kiikuniya shoten Inc. Tokyo, Japan.
- Honda, Y. 2006. "Survey Research of Effective Teacher Evaluation System." In *Hyogo Univeristy of Teacher Education Web Journal*, February, 1
- Hurs, D. 2005. "Neo-liberalism, Markets and Accountability: transforming education and undermining democracy in the United States and England." In *Policy Futures in Education*, Vol.3, No.1, pp 3-15.
- Inui, A. 2004. "Tokyo to no kyouiku kaikaku: bunken kaikaku moto ni okeru kyouiku to kyouikugyousei no senmonsei, jiritsusei wo megutte (tokusyu) kokka no kyouiku sekinin to chihoubunken: [gakkou] no henbou wo tou (in Japanese). (Educational Reform of Tokyo Metropolitan Government; Autonomy and Professionalism of Education/Educational Administration under Devolution (special issue) State Responsibilities on Education and Decentralization : Considering Transformation of "School")." In *The Japan Society for the Study of Education*, Vol.71, pp 66-27.
- Katsuno, M. 1992. "Kyouin hyouka ni okeru senmonsei hattatsu ron no kentou- gendai igirisu kyouiku kaikaku ni okeru kinmu hyoutei seido no riron teki kenkyuu (Critical Analysis of professional development theory in teacher evaluation : Study on theory of teacher appraisal reform in British)." In *Tokyo Daigaku Kyouiku Gyousei Gaku Kenkyuushitsu Kiyou*, Vol.12, pp 95-115.

- Katsuno, M. 2000. "Kyouiku jinji kouka seido no nani ga mondai ka : Tokyo tou no rei o chuusin ni (What is the problem of teacher evaluation: A case study of Tokyo System)." In *Kikan Kyouiku Hou*, Vol. 24, pp 15.
- Katsuno, M. 2003. *Kyouin hyouka no rinen to seisaku nihon to igirisu (in Japanese)(Teacher Appraisal System and Policy, the Comparison between Japan and British)*. Teacher Evaluation concept and poliy between Japan and Britain. Eideru Kenkyuusho.
- Kobayashi, T. 1993. "Japan's Teacher Education in Comparative Perspectives." In *Peabody Journal of Education*, Vol. 68, No. 3, pp 4-14
- Kodama, Y. 2000. "Tokyo tou ni okeru kyouin e no jinji kouka seido no dounyuu o megutte (Introduction of Teacher Evaluation System in Tokyo)." In *Kikan Kyouiku Hou*, Vol. 124, pp 22-27.
- MEXT. *Japan's Modern Educational System*. [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpbz198103/index.html](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpbz198103/index.html). Retrieved at March, 16, 2007.
- MEXT. *The Education reform plan for the 21st Century – The Rainbow Plan (The Seven Priority Strategy)*. <http://www.mext.go.jp/english/topics/21plan/010301.htm>, 2007
- Mochida, K. 2005. "From Competition to Collaboration in Education: A Shift away from the Neoliberal Agenda?" *Res. Bull. Education, Kyushu D.*, Vol.8, pp 1-22
- Nevo, D. 1994. "How Can Teachers Benefit from Teacher Evaluation?" In *Journal of Personnel Evaluation in Education*, Vol. 8, pp 109-117
- OECD. 2005. *Education at a Glance 2005*. OECD Directorate for Education.
- Olszen, M. and Peters, M. A. 2005. "Neoliberalism, Higher Education and the Knowledge Economy: from the Free Market to Knowledge Capitalism". In *Journal of Education Policy*, Vol.20, No. 3, pp 313 - 345
- Pedder, D. Are small classess better? 2006. "Understanding Relationship between Class Size, Classroom Processes and Pupil's Learning." In *Oxford Review of Education*, Vol. 32, No. 2 , pp 213-234.
- Sanuki, H. and Yotoriyama, Y. 2008. *Shin jiyuusyugi kyouiku kaikaku sono riron, jitai to taikujiku (Neoliberalism in Educational Reform: the theory, fact and its countervail)*. Otsukishoten. Tokyo, Japan.
- Sato, A. and Matsuzawa, Kyo. 2002. "Seisaku katei kara mita kyouinhyouka seido no tokusitsu to kadai." In *Kyouiku syakai gaku kenkyuu*, Vol. 72, pp 95-105.
- Shigeyuki, T., Yamamoto, S., Murata, T., Adachi, K., and Iseji, H. 2004. *Teacher Education and Training in The History of Japan`s Educational Development, What implications can be drawn for developing countries today*. Research Group IFIC, JICA. <http://www.jica.go.jp>,
- Shimahara, N. K. 2002. *Teaching in Japan a Cultural Perspective*. Routledge Falmer, New York.
- Statistic Bureau. Japan in Figures 2007. *Statistic Bureau, Ministry of International Affairs and Communication, Japan*. <http://www.stat.go.jp/english/data/figures/index.htm>, 2006
- Takakura, S. 1993. "The Recent Reform of Teacher Education in Japan: Politics, Education, and Teacher Education." In *Peabody Journal of Education*, Vol.68, pp 15-20
- Takakura, S. and Ono, Y. 2001. *Restructuring Teacher Evaluation in Japan: Recent Development in Personnel Management System*. Paper presented at the Annual Meeting of the Japan-US Teacher Education Consortium. August 5-8, 2001 at Tacoma, WA.
- Watanabe, A. and Edwin L. H. 1993. "Career Development Issues Among Japanese Work Groups." In *Journal of Career Development*, Vol. 20, pp 61-72
- Wan Mo, Kim., Robert C., and John McC. 1998. "Teacher Appraisal in Hongkong Self Managing Secondary Schools: Factors for Effective Practices." In *Journal of Personnel Evaluation in Education*, Vol. 12, No. 1, pp 19-42
- Wollner, R. C. 1949. "Teacher Certification." In *Review of Educational Research*, Vol. 19, No. 3, pp 250-253.