

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN DAN PEMERATAAN GURU PNS PADA JENJANG SD DI DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN BANTUL

*THE IMPLEMENTATION OF THE CIVIL SERVANT TEACHER'S ARRANGEMENT AND
EQUALIZATION POLICY AT THE ELEMENTARY LEVEL IN THE BANTUL DISTRICT
EDUCATION OFFICE*

Muhammad Abdullah

Jurusan Filsafat dan Sosiologi Pendidikan, Kebijakan Pendidikan FIP UNY

abdullah.realmadrid17@gmail.com

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah: (1) mendeskripsikan implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS, (2) mendeskripsikan faktor pendukung dan faktor penghambat, dan (3) mendeskripsikan upaya pemerintah dalam mengatasi hambatan yang muncul dalam implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di dinas pendidikan kabupaten Bantul. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Subjek dalam penelitian ini meliputi kepala dinas, kepala bagian perencanaan, dan kepala bagian sekolah dasar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS meliputi tiga tahap yaitu pengorganisasian, interpretasi, dan aplikasi. Tahap pengorganisasian berupa adanya team khusus dari dinas yang bertugas menganalisa data kebutuhan guru yang telah diserahkan oleh sekolah. Tahap interpretasinya yaitu dinas telah melakukan sosialisasi ke sekolah sekolah terkait kebijakan yang akan diimplementasikan. Tahap aplikasinya yaitu sekolah mengumpulkan data kebutuhan guru dan diserahkan ke dinas, kemudian dari dinas yang menentukan hasil analisa. Faktor pendukung implementasi yaitu komunikasi yang baik antara dinas dengan sekolah. Faktor penghambatnya yaitu guru dan sekolah yang merasa keberatan dengan kebijakan tersebut.

Kata kunci : *implementasi, penataan dan pemerataan guru PNS*

Abstrak

The objectives of this study were: (1) describe the implementation of PNS teacher management and equalization policies, (2) describe the supporting factors and inhibiting factors, and (3) describe the government's efforts to overcome the obstacles that arise in the implementation of PNS teacher teacher structuring and equalization policies at the elementary level in the basic education office of Bantul district. This study uses a qualitative approach with descriptive methods. Subjects in this study included the head of the basic education service in Bantul regency, the head of the basic education planning section, and the head of the elementary school section. The results showed that the implementation of civil servant teacher structuring and equalization policies included three stages, namely organizing, interpreting, and applying. The organizing phase is in the form of a special team from the agency in charge of analyzing teacher needs data that has been submitted by the school. The interpretation phase is that the agency has conducted socialization to school schools regarding policies that will be implemented. The application phase is that the school collects teacher needs data and is submitted to the service, then from the department that determines the results of the analysis. Supporting factors of implementation are good communication between service and school. The inhibiting factors are teachers and schools who feel objected to the policy.

Keywords : *implementation, arrangement and equalization of civil servant teachers*

PENDAHULUAN

Setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan pendidikan, oleh karena itu pemerintah wajib memenuhi hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan untuk meningkatkan kualitas hidupnya dan juga bangsa Indonesia. Kurikulum merupakan elemen penting dalam proses pendidikan demi terciptanya proses pembelajaran yang baik dan efektif. Tujuan dari pendidikan yang sudah tercantum di dalam kurikulum bisa terlaksana dengan tanpa mengesampingkan peran dari seorang tenaga pendidik atau guru. Guru menjadi garda terdepan dalam proses pendidikan. Prestasi belajar yang diraih oleh siswa banyak ditentukan oleh faktor guru. Oleh karena itu, kebutuhan guru dirasa sangat penting serta didistribusikan secara proporsional dan merata guna mewujudkan pendidikan yang bermutu serta merata.

Selama ini banyak anggaran pendidikan yang dialokasikan untuk membiayai gaji dan tunjangan para guru yang berjumlah 3 juta. Sayangnya, pemerataan guru masih belum rata di Indonesia, sehingga ada yang seorang guru mengajar dengan jumlah murid 40-an, ada pula guru yang mengajar dengan jumlah murid 4 orang per kelas. Waktu mengajar yang tidak sama pun menjadi alasan mahalnya pembiayaan untuk guru. Guru yang mengajar dengan waktu sedikit gajinya sama dengan guru yang mengajar lebih lama. Tidak meratanya guru ini diduga disebabkan oleh adanya otonomi daerah. Kepala daerah mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan pendidikan dan mengalokasikan sumber daya manusia potensial. Kepala daerah mempunyai kewenangan untuk merekrut tenaga pendidik sendiri sehingga persebaran guru menjadi tidak merata karena tidak semua daerah memiliki jumlah guru yang sama. (Tempo.co edisi Senin, 28 September 2015)

Kabupaten Bantul merupakan salah satu kabupaten yang sudah menerapkan kebijakan peraturan bersama 5 menteri

guna menata dan meratakan guru PNS di wilayahnya. Diterapkannya kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS, diharapkan permasalahan distribusi guru maupun kekurangan guru di Bantul dapat teratasi. Namun, pada pelaksanaannya kebijakan ini justru menimbulkan permasalahan baru. Salah satunya yaitu mengenai beban mengajar guru. Selain itu, kendala yang dihadapi dalam melaksanakan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS adalah banyaknya guru yang menolak untuk dipindahkan dari sekolah asalnya dengan berbagai alasan seperti jarak dan lain-lain.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah penelitian yaitu: Bagaimana implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di Bantul?

Apa saja faktor pendukung dan penghambat, serta bagaimana upaya dinas pendidikan kabupaten Bantul dalam mengatasi masalah dan hambatan yang dialami dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di Bantul?

KAJIAN PUSTAKA

Implementasi kebijakan pendidikan

Menurut Charles O. Jones (Siti Erna Latifi Suryana, 2009: 28) ada tiga tahap aktivitas dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu:

1. Tahap Interpretasi

Tahap Interpretasi merupakan tahap menjelaskan dari suatu kebijakan yang masih umum agar lebih praktis atau operasional dan mudah dipahami oleh implementator dan sasaran kebijakan.

2. Tahap Organisasi

Tahap Organisasi merupakan penetapan pembagian tugas pelaksana kebijakan beserta penetapan anggaran, kebutuhan sarana dan prasarana, serta penetapan tata kerja.

3. Tahap Aplikasi

Tahap aplikasi adalah menerapkan kebijakan untuk menyelesaikan masalah

serta meningkatkan mutu pada sasaran kebijakan

Penataan dan Pemerataan Guru PNS

Dalam melakukan penataan dan pemerataan guru PNS antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan, pemerintah kabupaten/kota memiliki tugas sebagai berikut.

- 1) Menyusun produk hukum dalam bentuk peraturan bupati/walikota atau produk hukum lainnya terkait penataan dan pemerataan guru PNS yang merujuk pada Peraturan Bersama;
- 2) Sosialisasi program penataan dan pemerataan guru PNS di wilayah kabupaten/kota;
- 3) Verifikasi data guru dan analisis kebutuhan guru TK, SD, SMP, SMA, dan SMK di setiap satuan pendidikan di wilayah kabupaten/kota;
- 4) Penyediaan Peta Guru yang menginformasikan tentang kelebihan dan/atau kekurangan guru PNS di wilayah kabupaten/kota dengan tembusan disampaikan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD);
- 5) Pemindehan guru PNS antarsatuan pendidikan;
- 6) Penyediaan dana pemindehan guru PNS antarsatuan pendidikan di wilayah kabupaten/kota. (Juknis PPG PNS. 2011: 9)

METODE PENELITIAN

Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Whitney (1960) dalam Andi Prastowo (2011: 201) menjelaskan metode deskriptif merupakan pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Penelitian ini mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat dan tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta protes-protes yang

sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dalam suatu fenomena.

Waktu dan Tempat Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Februari 2016 sampai dengan November 2016. Dalam penelitian ini lokasi yang dijadikan sumber data adalah Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul.

Penelitian ini akan dilaksanakan pada bulan Oktober 2016 sampai dengan bulan November 2016. Dalam penelitian ini lokasi yang akan dijadikan sumber data adalah SDIT Anak Sholeh.

Subjek dan Objek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah kepala dinas dan atau staf dinas yang terkait dengan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di kabupaten Bantul. Sedangkan objek dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS.

Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu wawancara dan dokumentasi.

Instrument Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, instrumen penelitiannya adalah peneliti itu sendiri. Oleh karena itu, peneliti dalam penelitian kualitatif sering disebut sebagai instrumen kunci. Peneliti bertugas untuk menentukan fokus penelitian, memilih informan, melakukan pengumpulan data, menganalisis data, menafsirkan data kemudian menyimpulkan data yang ditemukannya. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan instrumen penelitian untuk membantu dalam pengambilan data yaitu berupa pedoman wawancara dan dokumentasi.

Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi), dan dilakukan secara terus menerus sampai

datanya jenuh. (Sugiyono, 2012:87). Teknik analisis data yang akan digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah model Miles dan Huberman. Aktifitas dalam analisis data dalam model Miles dan Huberman yaitu reduksi data, penyajian data, dan verifikasi.

Uji Keabsahan Data

Uji keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan triangulasi data. Triangulasi data yaitu pengecekan data dengan membandingkan antara data yang diperoleh. Perbandingan data yang sering dilakukan yaitu melalui berbagai sumber yang berbeda (Djunaidi, 2012: 322).

PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemerataan Guru PNS

a. Tahap pengorganisasian

Satuan pendidikan bertugas melakukan perencanaan pengembangan sekolah secara menyeluruh meliputi perencanaan jumlah peserta didik, program/kurikulum, kebutuhan guru, kebutuhan sarana dan prasarana serta manajemen sekolah, dan melaporkannya ke UPTD. UPTD menerima dan melakukan rekapitulasi data guru berdasarkan laporan hasil analisis kebutuhan guru PNS dari seluruh tingkat satuan pendidikan. Dinas pendidikan membuat laporan pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS antar satuan pendidikan, antarjenjang, dan antar jenis pendidikan di wilayahnya dan menyampaikannya kepada dinas pendidikan Bantul provinsi dengan tembusan kepada kementerian pendidikan dan kebudayaan. (Juknis PPG PNS. 2011: 7-8)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dinas membuat perencanaan penataan dan pemerataan guru PNS serta menyampaikannya ke dinas pendidikan Bantul provinsi. Dalam hal ini dinas

mempunyai *team* sendiri yang bertugas untuk menganalisa semua kebutuhan guru yang nantinya hasil analisa tersebut yang akan dijadikan landasan dinas untuk menentukan sikap dalam menambahkan atau mengurangi guru. Dinas juga membantu proses pemindahan guru PNS dari sekolah yang kelebihan guru ke sekolah yang kekurangan guru. Hasil ini sesuai dengan teori yang telah dikemukakan di atas.

b. Tahap interpretasi

Sosialisasi dilakukan oleh dinas kabupaten Bantul ke pihak-pihak sekolah dasar di kabupaten Bantul. Sosialisasi ini ditujukan agar pihak sekolah memahami kebijakan yang sedang diimplementasikan oleh dinas pendidikan Bantul. Selain itu juga sosialisasi berguna untuk meminimalisir kesalah pahaman antara dinas pendidikan Bantul dengan pihak sekolah. Adanya sosialisasi membuat pihak sekolah paham dengan kebijakan yang akan diimplementasikan dan bagaimana proses implementasinya. Sosialisasi dilakukan dengan cara mengundang para kepala sekolah atau yang mewakili untuk diberikan materi tentang kebijakan tersebut.

c. Tahap aplikasi

Kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS merupakan salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh dinas pendidikan Bantul guna mengatasi permasalahan distribusi dan pemerataan guru PNS di Indonesia. Kebijakan tersebut diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Pendidikan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Agama Nomor 05/X/PB/2011, SPB/03/M.PAN-RB/10/2011, 48 tahun 2011, 158/PMK.01/2011, Nomor 11 tahun 2011. Tujuan dari kebijakan tersebut adalah untuk menjamin pemerataan guru antar satuan pendidikan, antar jenjang, dan antar jenis pendidikan, antar kabupaten, antar kota, dan antar provinsi serta dalam upaya mewujudkan peningkatan dan pemerataan

mutu pendidikan formal secara nasional dan pencapaian tujuan pendidikan nasional.

Hal tersebut sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Nanang Fattah yang menjelaskan bahwa kebijakan di sini terkait dengan kebijakan publik dan dibuat atas nama negara yang dibuat oleh instrument/alat-alat negara untuk mengatur perilaku tiap orang, seperti guru atau siswa dan organisasi, seperti sekolah dan universitas.

Di kabupaten Bantul kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS mulai diimplementasikan ketika kebijakan tersebut diterbitkan. Target keseluruhan dari kebijakan tersebut yaitu semua guru PNS baik dari tingkat TK, SD, SMP, SMA, dan SMK negeri. Dalam penelitian ini, peneliti lebih memfokuskan penelitian pada jenjang SD negeri. Pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS jenjang SD negeri, dinas pendidikan Bantul, mengacu pada petunjuk teknis peraturan bersama lima menteri yang telah diterbitkan oleh kemendikbud.

Sesuai hasil penelitian yang sudah dijelaskan oleh narasumber, mekanisme pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS tingkat SD negeri yaitu pihak satuan pendidikan mengumpulkan data tentang kekurangan maupun kelebihan guru yang ada di satuan pendidikannya, kebutuhan sarana dan prasarana, serta manajemen sekolah. Sekolah tidak bisa sembarangan untuk pembuatan laporan analisa kebutuhan guru karena dinas mempunyai pengawas yang bertugas untuk mengawasi sekolah. Pengawas di sini biasanya ditempatkan di setiap UPTD. Penghitungan kebutuhan guru di sini mengacu pada pola penghitungan kebutuhan guru pada juknis pelaksanaan peraturan yang ada. Sekolah kemudian melaporkan hasil analisa kebutuhan ke UPTD. UPTD bertugas menerima dan merekap semua laporan yang datang dari sekolah, serta menyampaikannya ke dinas pendidikan. Dinas pendidikan kemudian

mengolah dan meninjau lanjuti dalam bentuk penataan guru.

Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS jenjang sekolah dasar di kabupaten Bantul terdapat beberapa faktor yang mendukung. Faktor pendukung tersebut diantaranya yaitu adanya komunikasi yang baik antara dinas pendidikan Bantul dengan pihak-pihak sekolah. Adanya komunikasi yang bagus dapat meminimalisir kesalah pahaman antara dinas dengan sekolah. Informasi yang disampaikan oleh dinas berjalan dengan baik. Faktor lain yaitu banyak sekolah yang mendukung kebijakan tersebut. Sekolah tersebut sepenuhnya mendukung dinas pendidikan Bantul dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS.

Hambatan yang berasal dari pihak sekolah yang terkena kebijakan tersebut misalnya yaitu banyak sekolah yang kurang menerima guru yang dimutasi dari sekolah lain. Sekolah penerima berpandangan bahwa guru yang terkena mutasi biasanya adalah guru yang bermasalah atau yang kurang baik. Hambatan juga terjadi dari pihak guru yang terkena mutasi. Guru yang dimutasi biasanya menolak dengan berbagai alasan, diantaranya jarak sekolah yang baru terlalu jauh, guru sudah nyaman di sekolah yang lama, dan alasan lainnya. Hambatan lain yaitu saat ini pihak dinas tidak bisa mengangkat pegawai (guru) PNS dikarenakan adanya kebijakan moratorium. Di sisi lain banyak guru PNS yang ada sudah berusia lanjut dan akan segera pension.

Upaya Dinas Pendidikan Bantul Dalam Mengatasi Masalah Implementasi Kebijakan

Dinas pendidikan Bantul tidak tinggal diam dengan hambatan yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS. Banyak upaya yang dilakukan dinas

pendidikan Bantul agar kebijakan tersebut berjalan dengan lancar. Upaya yang dilakukan di sini menyesuaikan dengan hambatan yang ada ketika pelaksanaan kebijakan tersebut. dinas pendidikan Bantul membuat solusi yang dianggap paling bisa mengurangi atau bahkan menghilangkan hambatan yang muncul. Salah satu permasalahan yang banyak terjadi yaitu banyak sekolah yang mengangkat guru honorer tanpa berkoordinasi dengan Dinas. Ketika guru PNS sudah diberikan oleh Dinas ke sekolah tersebut, sekolah tersebut tidak mengurangi guru honorer yang sudah ada. Hal ini mengakibatkan kelebihan guru di sekolah tersebut. Upaya yang sudah dilakukan oleh dinas pendidikan Bantul salah satunya yaitu Dinas membuat kebijakan yang isinya yaitu memverifikasi ijazah dari guru non PNS. Guru yang tidak memenuhi standar, maka sekolah direkomendasikan oleh dinas agar memindah tugaskan guru tersebut. Guru yang diangkat harus memenuhi standar yang sudah ditetapkan dalam peraturan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan Mekanisme awal dari penataan dan pemerataan guru PNS di jenjang SD Negeri di dinas pendidikan kabupaten Bantul yaitu dinas mengirimkan surat edaran ke setiap sekolah untuk melakukan pendataan kebutuhan guru yang mencakup jumlah guru, kekurangan guru, kelebihan guru, jumlah rombel, dan lain-lain. pendataan kebutuhan serta kelebihan guru masing-masing sekolah yang dalam hal ini dilakukan oleh sekolah itu sendiri. Data tersebut kemudian diserahkan ke dinas pendidikan kabupaten Bantul yang telah dikoordinir sebelumnya oleh tiap-tiap UPT masing-masing daerah. Dari sini dinas dapat melihat data sekolah mana yang mengalami kekurangan guru, ataupun sekolah mana yang mengalami kekurangan guru. Dinas sendiri sudah mempunyai *team* sendiri untuk menganalisis data yang ada, apakah terdapat masalah atau tidak. Hasil

dari analisis tersebut dinas dapat menentukan kebijakan apa yang akan diambil guna mengatasi masalah yang ada di sekolah. Dinas selanjutnya akan berkoordinasi dengan badan kepegawaian daerah kabupaten Bantul yang dalam hal ini mempunyai kewenangan untuk melakukan distribusi guru berdasarkan usulan dari dinas pendidikan. Faktor pendukung pelaksanaan kebijakan diantaranya yaitu adanya komunikasi yang baik antara dinas pendidikan Bantul dengan pihak-pihak sekolah. Faktor penghambat dari implementasi yaitu banyak sekolah yang kurang menerima guru yang dimutasi dari sekolah lain.

Saran

1. Dinas pendidikan Bantul harus lebih selektif dalam menentukan lokasi mutasi, agar guru yang dimutasi tidak keberatan karena alasan jarak atau yang lain.
2. Pihak sekolah sebaiknya lebih berhati-hati untuk membuat kebijakan seperti proses pengangkatan guru honorer harus benar-benar selektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Kemendikbud. (2011). *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bersama 5 Menteri Tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta.
- Siti Erna Latifa Suryana. (2009). Implementasi kebijakan tentang pengujian kendaraan bermotor di kabupaten aceh tamiang. Diakses dari <http://www.google.co.id/url?sa=t&rc=t=j&q=tahapan%20implementasi%20kebijakan>. Diunduh pada hari Senin tanggal 17 Oktober 2016
- Sugiyono. (2012). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta