

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah.

Desentralisasi pendidikan bertujuan meningkatkan mutu layanan pendidikan kepada masyarakat. Artinya, lembaga pendidikan diberi kewenangan mengatur rumah tangga sekolah, sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat setempat (Dikdasmen, 2003). Desentralisasi merupakan langkah untuk memperpendek jalur birokrasi, membuka ruang gerak yang sehat, serta mendorong partisipasi penuh dalam memajukan pendidikan sebagai wadah pengembangan sumber daya manusia. Memperpendek jalur birokrasi dalam arti memberi kewenangan mengatur rumah tangga pendidikan. Ruang gerak yang sehat dalam arti kompetisi, komitmen yang kuat, transparansi, serta kewenangan mengatur sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah. Partisipasi penuh dalam arti mampu melibatkan *stakeholder*, yaitu pihak-pihak yang berkaitan dengan dunia pendidikan, seperti : masyarakat, orang tua, dunia usaha, pemerintah, dan komponen masyarakat lainnya, sehingga dapat memberikan kesempatan yang setara antara desa dan kota, kaya dan miskin, dengan fasilitas dan tenaga guru yang proporsional dan berkeadilan sesuai dengan kondisi masyarakatnya. Dengan demikian tidak ada warga kelas satu dan warga kelas dua dalam praktik sistem pendidikan nasional.

Permasalahan pendidikan Indonesia terdiri dari kualitas manajemen, ketenagaan, relevansi, kebutuhan serta permasalahan pemerataan (Sagala, 2004: 7). Pada kenyataannya, permasalahan pemerataan guru, relevansi bidang studi yang diajarkan, dan kualitas guru masih menjadi permasalahan dunia pendidikan terlebih pada tingkat sekolah dasar. Pola distribusi guru menjadi penting dalam memberdayakan pendidikan, karena gurulah yang berhadapan langsung dengan

peserta didik. Tanpa perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan distribusi, kemungkinan sulit memberikan kesempatan dan pemerataan yang berkeadilan terhadap lembaga pendidikan maupun individu guru. Juga akan menimbulkan kaburnya gambaran tahapan yang akan ditempuh dalam mengisi kebutuhan guru baik kuantitas maupun kualitas. Dalam kondisi demikian mengkaji kembali pola distribusi guru menjadi penting.

Guru sebagai ujung tombak penyelenggaraan pendidikan merupakan suatu keharusan didistribusikan secara proporsional dan berkeadilan. Potensi-potensi yang dimiliki guru harus dapat dimanfaatkan dan dikembangkan untuk mewujudkan sekolah yang memiliki keunggulan tinggi. Apalagi yang diamanahkan dalam Undang – Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 Tahun 2003 (UUSPN No. 20/2003) pasal (50) ayat (3) bahwa pemerintah dan atau pemerintah daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional. Tanpa didukung tenaga guru yang memadai baik kualitas maupun kuantitas, sulit akan terwujud satuan pendidikan yang bermutu. Mewujudkan tuntutan yang demikian tidak terlepas dari perangkat dan unsur yang saling mendukung satu sama lain, salah satu diantaranya adalah guru.

Apabila seseorang ditempatkan pada pekerjaan yang tidak sesuai atau tidak cocok, berbagai hal negatif bisa timbul, seperti tingkat kemangkiran yang tinggi, produktivitas yang rendah, dan ketidakpuasan (Siagian, 2004 : 80). Untuk mencegah hal-hal negatif seperti itu, distribusi harus didasarkan pada analisis kebutuhan organisasi, kebutuhan personal guru, serta kompetensi dan prestasi guru. Pemindahan tugas guru tanpa perkiraan kebutuhan organisasi secara keseluruhan, dimungkinkan tidak sesuai dengan keadaan dan kebutuhan yang

sebenarnya sehingga terjadi penumpukan di satu tempat. Akibatnya pemerataan kualitas pendidikan sulit akan terwujud. Promosi suatu kedudukan atau jabatan tanpa perkiraan kompetensi dan prestasi memungkinkan berakibat pada berkurangnya motivasi berprestasi guru, dan produktivitas organisasi akan menurun. Distribusi yang kurang tepat akan berimbas pada efisiensi, efektivitas, dan produktivitas organisasi yang semakin menurun.

Tujuan distribusi berupa pemenuhan kebutuhan untuk mengisi lowongan-lowongan pekerjaan dengan pertimbangan produktivitas. Produktivitas lembaga pendidikan tidak terlepas dari terpenuhinya kebutuhan guru, dan kesesuaian guru sebagai anggota kelompok pada satuan pendidikan. Hal ini penting terutama karena tuntutan perkembangan ilmu dan teknologi, keterampilan baru, tambahan gelar kesarjanaan, dan sebagainya. Rancangan distribusi mengisyaratkan dapat mewujudkan kerjasama guru sebagai *team work* yang kuat, dan mampu mengembangkan potensi guru.

Pemanfaatan pegawai dalam suatu organisasi melalui tiga cara yaitu : a). Promosi pegawai menduduki posisi yang lebih tinggi. b). Pemindahan pegawai untuk melaksanakan tugas yang sama. c). Alih tugas untuk melaksanakan fungsi baru (Siagian, 2000:142). Tiga hal pokok yang menjadi rutinitas kegiatan satuan kerja yang mengelola distribusi guru meliputi : *Pertama*, penempatan baru tenaga guru yang telah lulus seleksi. *Kedua*, pemindahan tugas guru karena alasan tertentu, misalnya kebutuhan organisasi atau kebutuhan individu guru yang bersangkutan. *Ketiga*, promosi posisi untuk mengisi jabatan-jabatan yang lowong. Lowong dikarenakan pemutusan hubungan kerja, pensiun atau sejenisnya yang mengakibatkan suatu jabatan lowong harus segera diisi. Ketiga hal pokok tersebut

mempunyai pola tertentu untuk mendistribusikan guru dengan pertimbangan efektivitas, efisiensi, dan produktivitas organisasi.

Analisis kebutuhan organisasi, kebutuhan personal guru, serta perkiraan kompetensi dan prestasi guru sebagai dasar kegiatan satuan kerja distribusi guru. Kebutuhan organisasi menyangkut perkiraan kebutuhan lembaga pendidikan tentang jumlah (kualitas dan kuantitas) guru dalam pelaksanaan pendidikan. Kebutuhan personal guru menyangkut perkiraan kebutuhan guru sebagai makhluk sosial, makhluk ekonomi, dan insan politik dalam menunjang pelaksanaan tugasnya sebagai guru. Kompetensi dan prestasi guru menyangkut perkiraan tingkat kemampuan guru serta prestasi yang telah ditunjukkan dalam mengemban tugas kependidikan. Kebutuhan-kebutuhan organisasi, personal guru, serta kompetensi dan prestasi guru penting dalam pola distribusi guru sehingga tujuan dapat tercapai.

SD (Sekolah Dasar) merupakan satuan pendidikan yang sangat penting. Setidaknya ada dua alasan dikatakan sangat penting. *Pertama*, tanpa menyelesaikan pendidikan pada SD/ sederajat, secara formal tidak mungkin seseorang melanjutkan pendidikan pada jenjang berikutnya. *Kedua*, keberhasilan siswa pada jenjang pendidikan berikutnya sangat dipengaruhi oleh keberhasilan menyelesaikan pendidikan pada SD (Bafadal, 2003 : 9). Karena perannya yang sangat penting, guru sebagai perangkat penyelenggara pendidikan pada SD harus dipersiapkan untuk mengemban misi pendidikan.

Sebagai wadah pembentukan manusia Indonesia seutuhnya, distribusi guru pada umumnya menghadapi banyak hambatan dan tantangan dalam pengelolaannya (Surya, 2004). Misalnya, distribusi guru yang belum merata, jalur birokrasi distribusi, pertimbangan kompetensi, pembinaan karir, dan pemetaan

jarak sekolah dengan tempat tinggal guru. Tak terkecuali pola distribusi guru SD di Kabupaten Deli Serdang sebagai salah satu lembaga penyelenggara pendidikan dasar. Berdasarkan hasil pengamatan dan pengalaman selama ini (1997 s/d 2005) ditemukan fenomena-fenomena umum distribusi guru SD di Kabupaten Deli Serdang, antara lain :

1. Pola distribusi yang dilakukan menunjukkan jalur birokrasi yang relatif panjang, sehingga pendistribusian memerlukan waktu yang relatif lama.
2. Distribusi yang dilakukan belum menunjukkan pemerataan. Akibatnya, ada - kurang - lebih guru masih mewarnai SD di Kabupaten Deli Serdang.
3. Pendistribusian belum mempertimbangkan kompetensi yang dimiliki guru, sehingga siapa saja bisa pindah ke sekolah yang reletatif lebih baik, asalkan ada rekomendasi dari SD yang ditinggalkan dan SD yang dituju. Rekomendasi dimaksud hanya didasarkan pada pertimbangan ada - kurang - lebih guru.
4. Distribusi belum menunjukkan pembinaan karir guru sesuai dengan tuntutan pengembangan kualitas. Sekolah yang disebut-sebut SD Inti belum tentu guru-gurunya guru Inti.
5. Belum ada pemetaan jarak maksimal sekolah dengan tempat tinggal guru. Sehingga terdapat guru yang bertugas jauh dari tempat tinggalnya, padahal terdapat sekolah yang lebih dekat. Akibatnya, menambah biaya hidup guru dan kurang efektifnya kegiatan pembelajaran karena faktor kelelahan dan ketepatan waktu.

## **B. Fokus Penelitian.**

Bedasarkan fenomena-fenomena di atas, maka dipandang penting untuk mengungkap, mengkaji, dan mendalami permasalahan distribusi guru SD di Kabupaten Deli Serdang. Pola distribusi guru SD di Kabupaten Deli Serdang inilah yang akan menjadi fokus penelitian.

## **B. Pertanyaan Penelitian.**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, pertanyaan yang menjadi fokus untuk ditemukan jawabannya, yaitu :

1. Bagaimana pola penempatan guru baru SD di Kabupaten Deli Serdang ?.
2. Bagaimana pola pemindahan tugas guru SD di Kabupaten Deli Serdang ?.
3. Bagaimana pola promosi posisi guru SD di Kabupaten Deli Serdang ?.
4. Bagaimana pengembangan pola distribusi guru SD di Kabupaten Deli Serdang ?

## **C. Tujuan Penelitian.**

Secara umum tujuan yang ingin dicapai melalui studi ini adalah untuk menganalisis dan mengembangkan pola distribusi guru SD di Kabupaten Deli Serdang terkait dengan perencanaan, pengorganisasian, pengawasan, hambatan yang muncul, serta upaya-upaya untuk mengatasinya. Namun secara khusus, tujuan utama yang ingin dicapai adalah penemuan dan pengembangan :

1. Pola penempatan guru baru SD di Kabupaten Deli Serdang.
2. Pola pemindahan tugas guru SD di Kabupaten Deli Serdang.
3. Pola promosi posisi guru SD di Kabupaten Deli Serdang.
4. Pengembangan pola distribusi guru SD di Kabupaten Deli Serdang.

#### **D. Manfaat Penelitian.**

Upaya untuk mengungkap, mengkaji, dan mendalami permasalahan di atas bermanfaat untuk mengetahui dan melakukan pemetaan bagaimana pola distribusi guru SD di kabupaten Deli Serdang. Secara khusus, manfaat penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis :

- a). Menambah pengetahuan tentang dinamika distribusi guru, khususnya distribusi guru SD di Kabupaten Deli Serdang.
- b). Sebagai bahan masukan pada kajian atau penelitian yang relevan di masa yang akan datang.

2. Secara Praktis :

- a). Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dalam mendistribusikan guru.
- b). Sebagai bahan masukan bagi Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kabupaten Deli Serdang dalam meningkatkan produktivitas kerja guru.
- c). Sebagai bahan masukan bagi pengelola pendidikan dalam meningkatkan efektivitas pembelajaran.