BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Menurut UUD 1945 pemerintah berkewajiban memenuhi hak warga negara dalam memperoleh pendidikan untuk meningkatkan kualitas hidup bangsa. Ini berati pemerintah harus bisa memberikan pendidikan kepada seluruh rakyat Indonesia bukan hanya untuk rakyat tertentu yang mampu sedangkan untuk rakyat yang kurang mampu tidak memperoleh pendidikan.

Secara umum baik kekurangan maupun kelebihan guru pada Tingkat Satuan Pendidikan menjadi permasalahan. Fenomena ini terdapat baik pada kabupaten/kota, dan/atau provinsi, serta adanya alih fungsi guru. Hal ini telah menimbulkan kesenjangan pemerataan guru antar satuan pendidikan, antar jenjang, dan antar jenis pendidikan, antar kabupaten/kota, dan antarprovinsi.

Oleh karena itu, untuk menjamin pemerataan guru antar satuan pendidikan, antar jenjang, dan antar jenis pendidikan, antar kabupaten/kota, dan/atau antar provinsi dalam upaya mewujudkan peningkatan dan pemerataan mutu pendidikan formal secara nasional dan pencapaian tujuan pendidikan nasional, maka berdasarkan Peraturan Bersama 5 Menteri Tahun 2011, yaitu Menteri Pendidikan Nasional Nomor: 05/X/PB/2011, Menteri Negara Pendayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor: SPB/03/M.PAN-RB/10/2011, Menteri Dalam Negeri Nomor: 48 Tahun 2011, Menteri Keuangan Nomor: 158/PMK.01/2011, dan Menteri Agama Nomor: 11 tahun 2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil bahwa guru pegawai negeri sipil

dapat dipindahtugaskan pada satuan pendidikan di kabupaten/kota, dan provinsi lain.

Pendidikan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan manusia untuk mendapatkan sebuah hasil berupa pemikiran yang lebih bermartabat. Dengan melaksanakan suatu proses belajar, pendidikan dapat dijadikan sebagai tolak ukur kemajuan suatu negara. Pendidikan sangat dibutuhkan untuk memberikan sumbangsih dalam persaingan di era global yang semakin canggih. Dengan pendidikan juga bisa membuat pemikiran manusia lebih modern untuk mengembangkan kemampuan, pemikiran, kecerdasan, pola sikap dan tingkah laku yang merupakan bekal untuk memajukan peradaban suatu negara.

Pegawai merupakan salah satu aset utama suatu instansi yang menjadi perencana dan pelaku aktif dari setiap aktivitas organisasi. Mereka mempunyai pikiran, perasaan, keinginan, status, dan latar belakang pendidikan, usia dan jenis kelamin yang heterogen yang dibawa ke dalam suatu organisasi. Kualitas dan kuantitas sumber daya manusia harus sesuai dengan kebutuhan organisasi supaya efektif dan efisien menunjang tercapainya tujuan (Hasibuan, 2011:27).

Penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif menjadi tuntutan di era globalisasi yang sarat dengan persaingan dan keterbatasan disegala bidang. Kenyataan tersebut menuntut profesionalisme sumber daya aparatur dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang terjadi saat ini profesionalisme yang diharapkan belum sepenuhnya terwujud.

Ukuran kecukupan dan relevansi serta pemerataan merupakan standar pelayanan yang harus senantiasa diupayakan oleh pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan pendidikan. Disinyalir selama ini guru

banyak tersebar di daerah ataupun sekolah-sekolah perkotaan sementara daerah pinggiran masih mengalami kekurangan guru.Jika dilihat secara rasio guru siswa dalam lingkup kabupaten maka dapat dilihat bahwa rasio guru siswa relative memadai.

Untuk menjamin pemerataan guru antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan, antarkabupaten, antarkota, dan antarprovinsi serta dalam upaya mewujudkan peningkatan dan pemerataan mutu pendidikan formal secara nasional dan pencapaian tujuan pendidikan nasional telah ditetapkan 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, 11 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil.

Dalam rangka pelaksanaan Peraturan Bersama tersebut, itu sudah dalma petunjuk teknis yang mengatur penataan dan pemerataan guru PNS TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK. Ruang lingkup petunjuk teknis dimaksud meliputi perencanaan kebutuhan guru, optimalisasi guru yang ada, kriteria guru yang dapat dimutasikan ke sekolah lain, mekanisme pemindahan, dan pendanaan.

Guru merupakan faktor utama dalam rangka menentukan efektif tidaknya proses belajar mengajar. Oleh karena itu dibutuhkan perencanaan yang baik tentang perpemerataan guru pada setiap instansi pendidikan. Lebih khusus jumlah kebutuhan guru secara umum maupun setiap bidang studi dan setiap pemerataan guru secara merata per daerah, persekolah dan bidang studi tertentu. Karena

dengan jumlah guru yang berkualitas dan diikuti dengan perpemerataan yang merata maka peningkatan mutu pendidikan dapat tercapai dengan baik.

Tugas pembangunan pendidikan tentu saja tidak hanya oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota, juga ikut bertanggungjawab atas terselenggaranya pembangunan pendidikan di daerah. Dalam persaingan global bidang pendidikan terus diupayakan agar peserta didik mendapatkan kualitas pembelajaran yang setara dengan negara lainnya. Indikator-indikator perkembangan kualitas pendidikan harus senantiasa dicermati dan diperhatikan dengan baik.

Guru memiliki peran strategis dalam memperkukuh ketahanan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan satuan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan pemerintah. Kewajiban tersebut tidak hanya oleh pemerintah pusat tetapi juga kewajiban pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai kewenangannya. Selain itu, penyelenggara satuan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat wajib memenuhi guru tetap, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun kompetensinya untuk menjamin keberlangsungan pendidikan.

Hal penting yang harus mendapatkan perhatian serius bagi Dinas Pendidikan diberbagai daerah, adalah dengan memperhatikan sebaran sekolah dan upaya penataan sebaran guru mengajar, untuk disesuaikan dengan kualifikasi bidang studi yang diajarkan di setiap sekolah. Sebaran guru yang sesuai pada setiap daerah dapat membuat kegiatan belajar mengajar dapat terjalin dengan

baik. Hal ini penting, karena pada setiap tempat pendidikan di sekolah untuk SMP khususnya di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai, persebaran kebutuhan guru sangat tidak mendukung untuk melakukan proses pengajaran. Dengan tidak meratanya kebutuhan guru khususnya guru mata pelajaran Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan dapat mengganggu dan menjadikan tidak optimalnya penyampaian materi pelajaran untuk siswa.

Berdasarkan Instruksi Menteri No 2 tahun 2011 tentang Kegiatan Pengelolaan Data Pendidikan, system pendataan yang resmi di lakukan oleh Direktorat Jendral Pendidikan dasar adalah melalui Sistem Data Pokok Pendidikan (DAPODIK) yang di tetapkan sebagai satu-satunya sumber data yang akan di jadikan dasar pengambilan kebijakan. Berdasarkan pertimbangan di atas, data yang digunakan untuk melakukan analisis terhadap kecukupan guru pada jenjang pendidikan dasar di Kabupaten Bandung Barat menggunakan DAPODIK.

Pada tahun 2019 wilayah Kabupaten Serdang Bedagai terdapat 149 SMP baik negeri maupun swasta, 39 SMP Negeri, dan 110 SMP Swasta. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan Kabupaten Serdang Bedagai, berikut daftar SMP Negeri di Kabupaten Serdang Bedagai:

Tabel 1.1 Jumlah SMP dan Guru Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan di Kabupaten Serdang Bedagai Tahun 2019

No	Nama Sekolah	Kecamatan	Rombel	Jumlah Guru OLahraga	
				PNS	Non PNS
1	SMP Negeri 1 Bandar Khalipah	Bandar Khalifah	19	2	0
2	SMP Negeri 2 Bandar Khalipah		18	2	0
3	SMP Negeri 1 Bintang Bayu	Bintang Bayu	15	1	2
4	SMP Negeri 1 Dolok Masihul	Dolok Masihul	19	1	2
5	SMP Negeri 2 Dolok Masihul		19	0	3
6	SMP Negeri 3 Dolok Masihul		9	1	0
7	SMP Negeri 1 Dolok Merawan	Dolok Merawan	6	0	0
8	SMP Negeri Satu Atap 2 Dolok Merawan		3	1	0
9	SMP Negeri 1 Kotarih	Kotarih	12	0	1
10	SMP Negeri 1 Pantai Cermin	Pantai Cermin	29	2	0
11	SMP Negeri 1 Pegajahan	Pegajahan	19	2	0
12	SMP Negeri 2 Pegajahan		13	1	0
13	SMP Negeri 3 Pegajahan Satu Atap		7	0	1
14	SMP Negeri 1 Perbaungan	Perbaungan	29	3	0
15	SMP Negeri 2 Perbaungan		24	2	1
16	SMP Negeri 3 Perbaungan		21	3	0
17	SMP Negeri 1 Sei Bamban	Sei Bamban	24	3	0
18	SMP Negeri 2 Sei Bamban		19	1	1
19	SMP Negeri 3 Sei Bamban		12	1	0
20	SMP Negeri 1 Sei Rampah	Sei Rampah	28	3	0
21	SMP Negeri 2 Sei Rampah		14	1	1
22	SMP Negeri 3 Sei Rampah		9	1	0
23	SMP Negeri 4 Sei Rampah		8	1	0
24	SMP Negeri 1 Serbajadi	Serbajadi	12	0	2
25	SMP Negeri 1 Sipispis	Sipispis	10	0	1
26	SMP Negeri 2 Sipispis		11	1	1
27	SMP Negeri 3 Sipispis Satu Atap		5	0	0
28	SMP Negeri 1 Tanjung Beringin	Tanjung Beringin	19	2	1
29	SMP Negeri 2 Tanjung Beringin		10	1	0
30	SMP Negeri 3 Tanjung Beringin		15	1	0
31	SMP Negeri 4 Tanjung Beringin		10	0	0
32	SMP Negeri 1 Tebing Syahbandar	Tebing Syahbandar	15	1	1

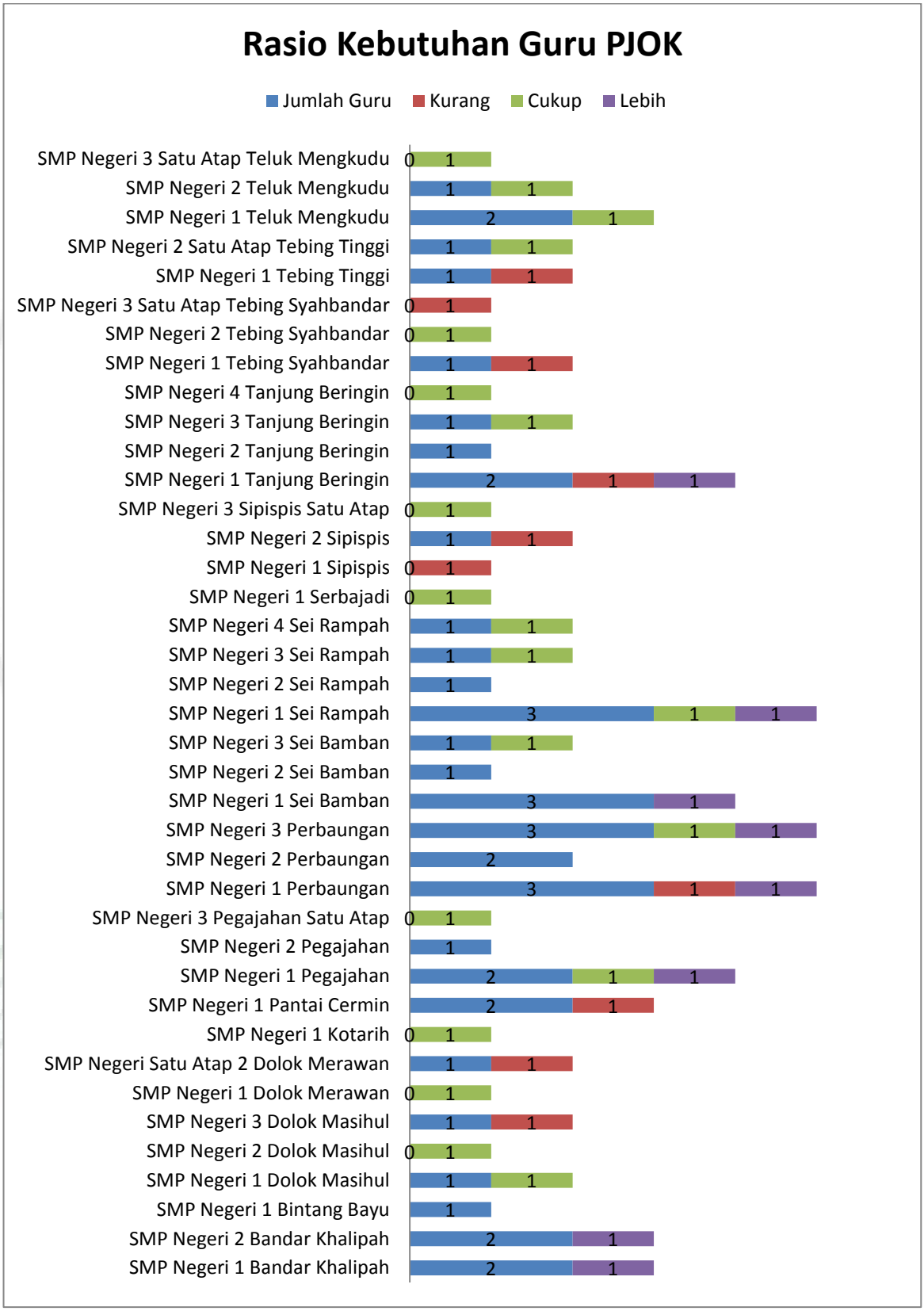
No	Nama Sekolah	Kecamatan	Rombel	Jumlah Guru OLahraga	
				PNS	Non PNS
33	SMP Negeri 2 Tebing Syahbandar		3	0	0
34	SMP Negeri 3 Satu Atap Tebing Syahbandar		3	0	1
35	SMP Negeri 1 Tebing Tinggi	Tebing Tinggi	15	1	1
36	SMP Negeri 2 Satu Atap Tebing Tinggi		5	1	0
37	SMP Negeri 1 Teluk Mengkudu	Teluk Mengkudu	24	2	0
38	SMP Negeri 2 Teluk Mengkudu		18	1	1
39	SMP Negeri 3 Satu Atap Teluk Mengkudu		3	0	0
Jumlah			554	43	21

Sumber : Dinas Pendidikan Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai tahun 2019.

Dari data tabel 1.1 tersebut terlihat bahwa jumlah guru pada setiap sekolah reratanya hanya berjumlah 1 orang. Jumlah terbanyak pada setiap sekolah hanya berjumlah tidak lebih dari 3 orang. Dengan jumlah tersebut guru Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan yang ada pada setiap sekolah harus mengajar dari kelas 1 sampai kelas 3 yang apabila dicermati hal ini sangat tidak efisien untuk proses pembelajaran yang ideal.

Bertolak dari data yang sudah ada, banyak guru yang mengajar mata pelajaran Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan memiliki latar belakang pendidikan yang tidak relevan dengan mata pelajaran yang diajarkan. Banyak guru yang terpaksa mengajar pelajaran Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan dikarenakan jumlah guru Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan yang tidak merata, terutama pada sekolah-sekolah terpencil. Dengan keadaan seperti ini menyebabkan proses penyampaian materi akan sangat terganggu dikarenakan kurang menguasainya keahlian seorang guru terhadap mata pelajaran yang diajarkannya.

Grafik 1. Rasio Kebutuhan Guru PJOK Serdang Bedagai



Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Serdang Bedagai tahun 2019

Dari lokasi SMP yang ada di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai saat ini belum dipetakan secara konvensional ataupun digital serta belum adanya basis data yang menyajikan data atau informasi ditiap-tiap SMP. Peta dapat digunakan untuk mengetahui berbagai informasi yang termuat di dalam peta tersebut, misalnya peta penyebaran guru.

Peta dapat digunakan untuk melihat bagaimana pola sebaran dari guru Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan yang ada di Kabupaten Serdang Bedagai dan dapat dilihat bagaimana pola penyebaran guru tersebut, apakah pola penyebaran guru tesebut seragam (merata), mengelompok, dan *random* (acak). Seandainya pola penyebaran guru di ketahui belum merata, maka perlu adanya peningkatkan akses dan pemerataan pelayanan pendidikan menengah yang terjangkau bagi semua penduduk yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, melalui pendidikan formal SMP atau bentuk pendidikan lain yang sederajat.

Hal ini merupakan tugas bagi pemerintah terkait sesuai dengan UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003, yakni:

> "Sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesimbungan."

Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai harus dapat mengoptimalkan penerapan fungsi manajemen ke arah yang lebih profesional dalam bidang ketatalaksanaan dan kepegawaian serta Pendayagunaan Aparatur Negara lainnya melalui analisis pegawai tidak terkecuali guru terutama guru Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan sebagai upaya peningkatan profesionalisme kinerja fungsi organisasi.

Berdasarkan observasi, pengamatan, wawancara awal dan data dapodik Dinas Pendidikan Kabupaten Serdang Bedagai bahwa penempatan guru khususnya guru olahraga belum merata.

Berdasarkan kenyataan hal di atas dengan melakukan pemetaan diharapkan dapat diketahui dan dapat mengkaji pola pemerataan guru SMP di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai, maka menjadi perhatian untuk melakukan penelitian tentang "Analisis Kebijakan Penataan dan Pemerataan Guru PJOK SMP Negeri di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai".

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat dibuat identifikasi masalah yaitu : Apakah Guru PJOK SMP Negeri di kabupaten Serdang Bedagai sudah sesuai kualifikasi pendidikannya?, Bagaimana penataan dan pemerataan Guru PJOK SMP Negeri perkecamatan?, Bagaimana penataan dan pemerataan Guru PJOK SMP Negeri persekolah di kabupaten Serdang Bedagai?, Bagaimana tingkat pemerataan guru PJOK SMP Negeri melalui jumlah jam pelajaran?, Bagaimana tingkat penataan guru PJOK SMP Negeri melalui jumlah jam pelajaran?, Bagaimana kondisi pendidikan dan sebaran guru PJOK di SMP Negeri wilayah kabupaten Serdang Bedagai?, Seberapa banyak guru SMP Negeri yang akan pensiun satu tahun kedepan?, Bagaimana Penataan dan Pemerataan guru PJOK di SMP Negeri di Wilayah Kabupaten Serdang Bedagai?

1.3. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar masalah dan identifikasi masalah, maka pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah apakah kualifikasi pendidikan guru PJOK PNS SMP Negeri Kabupaten Serdang Bedagai dan bagaimana penataan dan pemerataan guru PJOK SMP Negeri di Kabupaten Serdang Bedagai.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, identifikasi masalah dan pembatasan masalah, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Penataan Guru PJOK SMP Negeri di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai Provinsi Sumatera Utara?
2. Bagaimanakah Pemerataan Guru PJOK SMP Negeri di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai Provinsi Sumatera Utara?
3. Bagaimanakah Kebijakan Pemerintah Serdang Bedagai tentang penataan dan pemerataan guru PJOK SMP Negeri di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai Provinsi Sumatera Utara?

1.5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Penataan Guru PJOK SMP Negeri di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui Pemerataan Guru PJOK SMP Negeri di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai Provinsi Sumatera Utara.

3. Untuk mengetahui Kebijakan Pemerintah Serdang Bedagai tentang penataan dan pemerataan guru PJOK SMP Negeri di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai Provinsi Sumatera Utara.

1.6. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat secara praktis
   1. Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Olahraga pada Program Studi Ilmu Keolahragaan Pasca Sarjana Universitas Negeri Medan
   2. Memberikan informasi tentang lokasi serta data guru di setiap SMP Negeri di wilayah Kabupaten Serdang Bedagai Provinsi Sumatera Utara.
   3. Memberikan informasi tentang penataan dan pemerataan Guru PJOK SMP Negeri di lingkungan Kabupaten Serdang Bedagai.

b. Manfaat secara teoritis
   1. Sebagai sumbangan teoritis untuk menanggulangi kesenjangan penataan dan pemerataan guru di Kabupaten Serdang Bedagai.
   2. Sebagai acuan untuk penataan dan pemerataan guru di Kabupaten Serdang Bedagai sesuai dengan Peraturan Bersama 5 menteri.
   3. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pendidikan. Selain itu dapat dijadikan sebagai referensi bagi para peneliti yang akan meneliti masalah-masalah lain yang relevan.