

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

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.

Pendidikan untuk setiap orang menjadi prioritas bagi bangsa Indonesia. Hal ini sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang mengamanatkan Pemerintah Negara Indonesia untuk wajib mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pendidikan yang bermutu untuk memenuhi hak warga negaranya. Pendidikan adalah usaha manusia untuk memanusiakan manusia itu sendiri.

Menurut UUD 1945 pemerintah berkewajiban memenuhi hak warga negara dalam memperoleh pendidikan untuk meningkatkan kualitas hidup bangsa. Ini berarti 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 antar provinsi.

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 Pendayaaan 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 dipindah tugaskan pada satuan pendidikan di kabupaten/kota, dan provinsi lain.

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 antar satuan 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 ada dalam 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. Dalam pendidikan terdapat dua subjek pokok yang saling berinteraksi. Kedua subjek itu adalah guru dan murid. Guru menjadi persoalan utama dalam pendidikan. Maju tidaknya suatu pendidikan, diukur dari bagaimana kualitas gurunya. Namun demikian, permasalahan mengenai guru ini masih menjadi masalah yang belum dapat terpecahkan, salah satunya adalah masalah masih terdapat wilayah yang kelebihan atau kekurangan pendidik (guru). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru, disebutkan bahwa guru merupakan tenaga profesional yang memiliki peran strategis untuk mewujudkan visi penyelenggaraan pembelajaran sesuai dengan prinsip profesionalitas, dan untuk mewujudkan profesionalitas guru, diperlukan perbaikan tata kelola guru.

Guru merupakan faktor utama dalam rangka menentukan efektif tidaknya proses belajar mengajar. Oleh karena itu dibutuhkan perencanaan yang baik tentang pemerataan 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 memperkuat 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 provinsi 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 Sekolah Dasar (SD) khususnya di wilayah Kota Madya Binjai, persebaran kebutuhan guru sangat tidak mendukung untuk melakukan proses pengajaran.

Dengan tidak meratanya kebutuhan guru khususnya guru mata pelajaran Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan (PJOK) dapat mengganggu dan menjadikan tidak optimalnya penyampaian materi pelajaran untuk siswa sehingga hal ini menjadi salah satu hal yang akan dijadikan fokus dalam penelitian yang akan peneliti rancang.

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 Kota Madya Binjai menggunakan DAPODIK.

Pada tahun 2020 wilayah Kota Madya Binjai terdapat 154 Sekolah Dasar (SD) baik negeri maupun swasta, 119 Sekolah Dasar (SD) Negeri, dan 35 Sekolah Dasar (SD) Swasta yang terdiri dari 5 kecamatan yang ada di Kota Madya Binjai. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan Kota Madya Binjai, berikut daftar Sekolah Dasar (SD) Negeri di Kota Binjai yang dapat dilihat pada.

Lampiran I. Dari data dalam **Lampiran I** tersebut terlihat bahwa jumlah guru pada setiap sekolah memiliki rata-rata guru 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 yang tidak mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Seharusnya di era sekarang ini tidak ada lagi Guru yang mengajar bukan pada bidang keahliannya sehingga relevansi dari keilmuannya tetap terjaga. Dengan keadaan seperti ini menyebabkan proses penyampaian materi akan sangat terganggu dikarenakan kurang menguasainya keahlian seorang guru terhadap mata pelajaran yang diajarkannya. Berikut pada **Lampiran 2** terdapat Rasio Kebutuhan Guru PJOK Kota Madya Binjai.

Dari lokasi Sekolah Dasar (SD) yang ada di wilayah Kota Madya Binjai saat ini belum dipetakan secara konvensional ataupun digital serta belum adanya basis data yang menyajikan data atau informasi di tiap-tiap Sekolah Dasar (SD). Peta dapat digunakan untuk mengetahui berbagai informasi yang termuat di dalam peta tersebut, misalnya peta penyebaran guru. Peta atau *roadmap* dapat digunakan untuk melihat bagaimana pola sebaran dari guru Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan yang ada di Kota Binjai dan dapat dilihat bagaimana pola penyebaran guru tersebut, apakah pola penyebaran guru tersebut seragam (merata), mengelompok, dan *random* (acak). Seandainya pola penyebaran guru diketahui belum merata, maka perlu adanya peningkatan akses dan pemerataan pelayanan pendidikan menengah yang terjangkau bagi semua penduduk yang dilaksanakan

oleh pemerintah daerah, melalui pendidikan formal Sekolah Dasar (SD) 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 berkesimbangan.”

Oleh karena itu, Pemerintah Kota Binjai 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 Kota Madya Binjai yang dilakukan oleh peneliti terlihat bahwa penempatan guru khususnya guru olahraga belum merata. Hal ini tentunya mengundang kekhawatiran dari Mata Pelajaran Pendidikan Jasmani dan Olahraga karena terdapat guru yang bukan bersertifikasi keahlian sebagai guru Pendidikan Jasmani dan Olahraga yang mengajar pada Mata Pelajaran tersebut. Berdasarkan kenyataan hal di atas dengan melakukan pemetaan diharapkan dapat diketahui dan dapat mengkaji pola pemerataan guru Sekolah Dasar (SD) di wilayah Kota madya Binjai, maka menjadi perhatian untuk melakukan penelitian tentang “Analisis

Kebijakan Penataan dan Pemerataan Guru PJOK Sekolah Dasar (SD) Negeri Kota Madya Binjai Tahun 2021”.

1.2. Identifikasi Masalah

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

1.3. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah, maka pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah apakah kualifikasi pendidikan guru PJOK PNS Sekolah Dasar (SD) Negeri Kota Madya Binjai dan bagaimana penataan dan pemerataan guru PJOK SD Negeri di Kota Binjai.

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 SD Negeri di wilayah Kota Madya Binjai Provinsi Sumatera Utara?
2. Bagaimanakah Pemerataan Guru PJOK SD Negeri di wilayah Kota Madya Binjai Provinsi Sumatera Utara?

3. Bagaimanakah Kebijakan Pemerintah Kota Madya Binjai tentang penataan dan pemerataan guru PJOK SD Negeri di wilayah Kota Binjai 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 SD Negeri di wilayah Kota Madya Binjai Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui Pemerataan Guru PJOK SD Negeri di wilayah Kota Madya Binjai Provinsi Sumatera Utara.
3. Untuk mengetahui Kebijakan Pemerintah Kota Binjai tentang penataan dan pemerataan guru PJOK SD Negeri di wilayah Kota Madya Binjai 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 SD Negeri di wilayah Kota Binjai Provinsi Sumatera Utara.
 3. Memberikan informasi tentang penataan dan pemerataan Guru PJOK SD Negeri di lingkungan Kota Binjai.

b. Manfaat secara teoritis

1. Sebagai sumbangan teoritis untuk menanggulangi kesenjangan penataan dan pemerataan guru di Kota Binjai khususnya Guru PJOK.
2. Sebagai acuan untuk penataan dan pemerataan guru di Kota Binjai 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.

