**BAB 1**

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Implementasi pendidikan nasional dikembangkan dengan berpijak pada landasan filosofis, yaitu Pancasila merupakan landasan utama, yang berakar dari dua pandangan yakni pandangan tentang manusia Indonesia dan pandangan tentang pendidikan itu sendiri. Pendidikan memandang manusia Indonesia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, makhluk individu, dan makhluk sosial, secara filosofis pendidikan nasional dipandang sebagai suatu pranata sosial yang berinteraksi dengan pranata-pranata sosial lainnya, seperti ekonomi, politik, dan hukum, pandangan tentang pendidikan ini dapat membuat kepedulian semua pihak.

Pendidikan Nasional merupakan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 31 Ayat(1) menjelaskan tentang hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, dan Ayat(2) menjelaskan tentang kewajiban pemerintah menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional. Pada reformasi ini sistem pendidikan nasional secara yuridis oleh Undang Undang nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional.

Secara umum sistem pendidikan dan pembangunan pendidikan nasional yang dilaksanakan selama ini telah mencapai berbagai keberhasilan, namun masih banyak permasalahan pendidikan yang tampak sangat nyata dalam kehidupan masyarakat, seperti tingkat kualitas sekolah yang berbeda-beda antara perkotaan dan pedesaan yang disebabkan oleh rendahnya pemerataan dan askes pendidikan, karena kurang fasilitas pendidikan yang disediakan di sekolah-sekolah, tenaga pendidik yang kurang memadai.

1

Hal ini sesuai dengan yang di identifikasi dan dijelaskan dalam rencana strategis Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2005 – 2009 tentang permasalahan pendidikan, yaitu meliputi : (1) masih rendahnya pemerataan dan askes pendidikan, (2) masih rendahnya mutu, relevansi dan daya saing pendidikan, (3) masih rendahnya tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik pengelolaan pendidikan.

Pemerintah telah berusaha mengatasi berbagai masalah pendidikan tersebut dengan berbagai cara, selanjutnya Renstra Kementerian Pendidikan Nasional yaitu : (a) peningkatan pemerataan dan perluasan askes pendidikan, (b) peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan, (c) penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik pengelolaan pendidikan.

Kebijakan penyelenggraan pendidikan di Indonesia dalam sudut pandang pragmatis teoritis baik. Persoalannya terletak pada aspek aspek praktisnya. Sebaik apapun konsep Undang Undang jika tidak terlaksana dengan baik dilapangan akan kehilangan makna pragmatisnya. Karena kemanfaatan kebijakan pendidikan benar jika memberi nilai.

Undang-Undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dinyatakan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan untuk dirinya, masyarakat bangsa, dan negara pasal 1 ayat (1). Peserta didik adalah anggota masyarakat yang berusaha mengembangkan potensi diri melalui proses pembelajaran yang tersedia pada jalur, jenjang, dan jenis pendidikan tertentu pasal 1 ayat (4). Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu, pendidikan terselenggara secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagaman, nilai kultur, dan kemajemukan bangsa Indonesia.

Tenaga kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan pasal 1 ayat (5). Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan pasal 1 ayat (6). Pendidik dan tenaga kependidikan berhak memperoleh penghasilan dan jaminan kesejahteraan yang pantas dan memadai, penghargaan sesuai tugas dan prestasi kerja dan pembinaan karir sesuai dengan tuntutan pengembangan kualitas.

Peraturan bersama menteri pendidikan Nasional, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 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 merupakan amanat Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai NegeriSipil

Penataan dan pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil, merupakan implementasi dari amanat aundang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tenteng Guru dan Dosen. Yang ditindak lanjuti dengan Pertaturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru. Begitu juga dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan , Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Agar penataan dan pemerataan guru dapat direlisasikan dengan baik, maka perlu pemahaman yang sama antara berbagai pihak yang berkepentingan. Untuk itu, diperlukan sebuah sebuah petunjuk teknis yang dapat menjadi acuan bagi pemerintah Kabupaten/Kota , Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, dan unsur lain yang teerkait dengan pelaksanaan penqataan dan pemerataan guru pegawai negeri sipil. Petunjuk Teknis ini disusun sebagai acuan dalam implementasi peraturan bersama 5 menteri dimaksud. Hal yang terjadi di Kabupaten Barru sebelum Perbub ini diterbitkan maka terjadi hal-hal yang tidak sesuai dengan perekrutan guru tidak sesuai dengan kebutuhan guru yang diinginkan. Kriteria guru yang dipindahkan tidk berdasarkan mekanis.

Menurut **Smith** dalam **Islamy (2007),** implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari persfekti perubahan social dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Menurut Smith dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu : Kebijakan Ideal : yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya. Target groups : yaitu bagian dari Kebijakan stake holder yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan.Implementing organization : yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. *Environmental faktors* : unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Surat Keputusan Menteri Pendidikan No 11 tahun 2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil yang menuliskan bahwa pemerintah daerah wajib bertanggung jawab dan wajib melakukan penataan Guru SD antar satuan pendidikan, antar jenjang dan jenis pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten yang kelebihan dan kekurangan Guru SD.

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, guru pegawai negeri sipil dapat dipindahtugaskan pada satuan pendidikan di kabupaten/kota, dan provinsi lain.

Indeks pendidikan Kabupaten Barru, sebagai gabungan dari nilai angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah, telah mengalami peningkatan dari tahun 2005 sampai tahun 2015, tetapi posisinya masih di bawah rata-rata indeks pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan. Pada tahun 2015 indeks pendidikan Kabupaten Barru sebesar 71,29 sedang (Provinsi mencapai 71,44 dan Nasional mencapai 76,27), tahun 2005 sebesar 71,91 sedang (Provinsi mencapai 71,96 dan Nasional mencapai 76,82), tahun 2006 sebesar 74,37 sedang (Provinsi mencapai 73,07 dan Nasional mencapai 77,41), 2007 sebesar 74,37 sedang (Provinsi mencapai 73,56 dan Nasional mencapai 77,84). Data guru di Kabupaten Barru bahwa kekurangan guru sebanyak 319 orang guru SDN, dengan rincian di Kecamatan Mallusetasi kekurangan guru sebanyak 45 orang, di Kecamatan Soppeng Riaja kekurangan sebanyak 24 orang, Kecamatan Balusu kekurangan guru sebanyak 33 orang, Kecamatan Barru kekurangan guru sebanyak 18 orang, Tanete Rilau sebanyak 14 orang, Tanete Riaja kekurangan guru sebanyak 96 orang, Kec. Pujananting sebanyak 89 orang. (Sumber Dinas Pendidikan).

Pemerintahan Kabupaten Barru sudah mengawal SK Bersama 5 Menteri itu dengan adanya Perbub No 16 tahun 2013 Tentang Penataan Dan Pemerataan Guru SD di Kabupaten Barru. Wujud dari SK Bersama 5 Menteri tersebut maka di Kabupaten Barru telah diterbitkan suatu Peraturan Bupati (Perbub) No 16 Tahun 2013 tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil. Perbub ini mengalami pengkajian selama dua tahun, untuk mengakaji bagaimana menata dan meratakan pemenuhan kebutuhan guru.Pengkajian Perbub dilakukan oleh berbagai stekholder yang berkaitan dengan Perbub ini. Perbub ini tidak serta merta dilahirkan tapi sudah di kaji dan disosialisasikan kepada kelompok kepentingan yang ada di Kabupaten Barru.

Ruang lingkup Peraturan Bupati ini adalah bagaimana penataan dan pemerataan Guru SD pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah yang meliputi mekanisme perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi, pembinaan, pengembangan, dan pengawasan, serta pendanaan dan pelaporan.

Perbub ini dilahirkan bukan untuk mengatur penataan dan pemerataan guru saja, akan tetapi ada nilai-nilai yang terkandung di dalamnya yang lebih penting bukan hanya sekedar memindahkan dari sekolah yang berlebih guru kelasnya, ke sekolah yang kekurangan guru kelasnya. Tetapi salah satu filosofis dari Perbub ini adalah bukan hanya pendistribusian orang tetapi melakukan juga pendistribuasian potensi.Yang dimaksud dengan pendistribusian potensi adalah apabila disuatu sekolah terdapat guru yang yang memilki potensi yang kurang,maka bisa diberikan guru yang mempunyai potensi yang baik,supaya guru yang berpotensi kurang disekolah tersebut bisa tertularkan potensi yang dimiliki oleh guru yang punya potensi lebih.

Kondisi yang terjadi di kabupaten Barru adalah guru lebih banyak di sekolah dasar negeri yang favorit atau sekolah dasar negeri di ibu kota kecamatan,sedangkan di daerah pedesaan atau wilayah terpencil kekurangan guru kelasnya.Di Kecamatan Tanete Rilau di SDN I Leppang dan SDN Ance yang berkelebihan gurunya, sedang SD Inpres Padaelo dan SD Inpres Aroppoe kekurangan guru kelasnya. Kesemua ini menggambarkan bahwa ada guru yang berlebih disuatu sekolah dan ada guru yang kekurangan guru kelasnya.

Sebelum Perbub ini lahir tidak dilakukan pendistribusian guru dengan baik yang tidak sesuai dengan kebutuhan minimal, tidak sesuai dengan rasio guru dan murid,tidak sesuai dengan rasio guru dan sekolah, tidak sesuai rasio guru dan wilayah, begitu pula tidak terjadi penataan secara benar sehingga tidak ada penyegaran bagi guru dalam menunjang pelaksanaan tugasnya, tidak terjadinya pemberian yang sama bagi semua guru, tidak dimanfaatkan potensi pemuda atau pemudi disuatu desa yang mempunyai kwalifikasi guru berdasarkan pensyaratan yang ada, tidak terjadi pemberian promosi sehingga tidak terjadi peningkatan profesi guru.Untuk pemenuhan pemerataan tidak dilakukan secara pengwilayahan,sehingga kebutuhan guru tidak terpenuhi secara administrasi dan terlaksana sesuai dengan kebutuhan, tidak terciptanya pengawasan yang baik sehingga guru lebih banyak berada pada SDN yg favorit, tetapi di SDN yang terpencil sangat kekurangan guru kelas. Untuk kondisi guru di SDN Benrong di Kecamatan Pujananting masih sangat kekurangan guru, tetapi dengan adanya Perbub ini akan memberikan kesempatan kepada putra putri yang ada di pedesaan untuk diberdayakan, tetapi tidak mengugurkan pensyaratan sebagai seorang guru yang mempunyai latar belakang pendidikan guru. Dalam Perbub ini mengatur tentang perlakuan khusus dan tunjangan daerah terpencil di Kecamatan Pujananting, yaitu diberikan tunjangan guru untuk daerah terpencil. Apabila terdapat kekurangan Guru SD untuk daerah terpencil maka akan diisi oleh guru yang bukan PNS tapi berlatar belakang pendidikan keguruan dan diberikan tunjangan finansial pada daerah terpencil atau tunjangan funsional dengan persyaratan memenuhi jam mengajar 24 jam. Kondisi lain yang terjadi di Kabupaten Barru bahwa selama ini tidak terjadi penataan dan pemerataan guru secara baik antara lain, karena adanya pengaruh politik.

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang, maka rumusan masalah adalah :

1. Bagaimana penataan dan pemerataan guru SD di Kabupaten Barru?
2. Apakah faktor-faktor yang mendukung Penataan Dan Pemerataan Guru SD di Kabupaten Barru ?
3. Apakah faktor-faktor yang menghambat Penataan Dan Pemerataan Guru SD di Kabupaten Barru ?

**C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan, maka tujuan penelitian adalah:

1. Untuk menganalisis penataan dan pemerataan guru SD di Kabupaten Barru.

2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mendukung Penataan Dan Pemerataan Guru SD di Kabupaten Barru.

3. Untuk menganalisis faktor-faktor yang menghambat Penataan dan Pemerataan Guru SD di Kabupaten Barru.

**D.Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Temuan dari hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan teori ilmu kebijakan publik, terutama dalam menemukan dan memodifikasi konsep implementasi dari sebuah kebijakan, dalam hal peraturan daerah yang berhubungan dengan penataan dan pemerataan guru pegawai negeri sipil secara proporsional.

1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Dinas Pendidikan dan *Stakeholder* yang terkait di Kabupaten Barru untuk pemenuhan kebutuhan guru sesuai dengan isi Perbub No.16 Tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai NegeriSipil di Kabupaten Barru.Bagi sekolah yang jauh dari ibukota kecamatan tidak khawatir lagi dengan kekurangan guru kelas di sekolahnya.