

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pencanangan wajib belajar 9 tahun, agar anak usia 7 – 15 tahun dapat mengikuti pendidikan dasar (setingkat SD dan SLTP) sampai tamat telah ditetapkan pemerintah pada tahun 1994. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka mengimplementasikan kebijakan tersebut, antara lain pembangunan gedung baru (UGB), pengangkatan guru, pengadaan sarana dan prasarana sekolah, penetapan kebijakan program SLTP terbuka, dan penghapusan SPP. Inti dari implementasi kebijakan pemerintah di atas adalah upaya meningkatkan daya tampung dan mendorong anak usia 7 – 15 tahun dapat mengikuti pendidikan dasar (di SD dan SLTP atau sederajat) sampai tamat.

Sampai saat ini (tahun pelajaran 1999/2000), pencapaian angka partisipasi murni (APM) anak usia 7 – 12 tahun di Kabupaten Serang sebesar 98,88 % dan APM anak usia 13 - 15 tahun di Kabupaten Serang sebesar 64,67 %. Angka-angka ini masih di bawah target Propinsi Jawa Barat (Laporan Rakor POKJA WAJAR Propinsi Jawa Barat pada tanggal

29 Maret 2000 di Bandung: APM anak usia 7 - 12 tahun sebanyak 99,82 % dan APM anak usia 13 – 15 tahun sebesar 65 %).

Di sisi lain, minat siswa untuk melanjutkan sekolah dari SD ke SLTP di Kabupaten Serang cukup tinggi, terbukti dari diberlakukannya "passing grade" dengan menggunakan angka NEM sebagai batas kelulusan seorang siswa lulusan SD diterima di jenjang SLTP (negeri). Jumlah siswa lulusan SD yang mendaftar ke SLTPN sebanyak 23.538 orang, sementara daya tampung SLTPN sebanyak 15.362 kursi ( 65,26 %). Masih banyak lulusan SD yang tidak tertampung di SLTP Negeri merasa enggan melanjutkan ke SLTP Swasta karena berbagai alasan, antara lain menyangkut mahalnya biaya sekolah dan rendahnya mutu pendidikan di SLTP Swasta. Angka melanjutkan (AM) sebagai salah satu indikator sukses wajib belajar di Kabupaten Serang sebesar 69,91%, masih di bawah angka melanjutkan Propinsi Jawa Barat sebesar 76,31%.

Salah satu sebab masih rendahnya daya tampung SLTP Negeri karena masih sedikitnya jumlah rombongan belajar yang dibuka/disediakan SLTP Negeri. Sedikitnya SLTPN membuka/menyediakan rombongan belajar dikarenakan masih banyaknya SLTPN yang kekurangan guru. Studi pendahuluan yang penulis lakukan menunjukkan bahwa dari 56 SLTP Negeri di Kabupaten Serang pada tahun 2000, terdapat sebanyak 1.424 rombongan belajar

dan untuk melayani sejumlah rombongan belajar tersebut dibutuhkan guru sebanyak 2.035 orang. Adapun guru yang ada di lapangan saat ini adalah sebanyak 1.206 orang, sehingga kekurangan guru saat ini sebanyak 826 orang. Tidak ada satupun SLTPN di Kabupaten Serang yang kelebihan guru. Kekurangan guru di sekolah merentang dari 4 orang (SLTPN Ciruas 2) sampai dengan 34 orang (SLTPN Pamarayan 2)

Salah satu sebab masih banyaknya kekurangan guru di Kabupaten Serang ini adalah disamping droping guru tiap tahun yang relatif kurang dibandingkan dengan kebutuhan nyata di lapangan, juga masih banyaknya guru yang minta pindah tugas ke luar wilayah Kabupaten Serang. Data menunjukkan bahwa droping guru yang dilakukan pemerintah pusat terhadap Kabupaten Serang pada tiga tahun terakhir ini adalah sebanyak 92 orang guru untuk mengisi 10 UGB SLTP, tidak ada tambahan guru untuk SLTPN yang sudah ada, sedangkan mutasi guru di Kabupaten Serang pada tiga tahun terakhir sebanyak 101 orang, 61 orang diantaranya mutasi ke luar kabupaten, dengan rincian : (1) tahun 1997 sebanyak 20 orang; (2) tahun 1998 sebanyak 22 orang; dan (3) tahun 1999 sebanyak 19 orang. Pada tahun 2000 ini sedang diproses permohonan guru untuk pindah tugas sebanyak 32 orang.

Kepindahan ini bertendensi selalu dari pelosok ke tengah, dari desa ke kota, dari sekolah "kecil" ke sekolah "besar", dan dari rantau ke

daerah asalnya. Adanya arus perpindahan guru menjadi kendala besar bagi penyelenggaraan pendidikan di sekolah, sebab kepindahan ini mengakibatkan terjadinya kelebihan guru di sekolah-sekolah tertentu dan kekurangan guru di sekolah-sekolah lainnya.

Di pihak lain, salah satu upaya strategis dalam rangka peningkatan kualitas pendidikan adalah pelaksanaan proses belajar mengajar yang dilakukan oleh guru, artinya bila guru mampu mengelola PBM dengan baik maka akan diperoleh kemungkinan yang paling tinggi meningkatnya kualitas pendidikan. Kalau ini disepakati, permasalahannya adalah bagaimana agar guru mempunyai ketentraman dan kepuasan kerja sehingga mereka bersedia mencurahkan segala kemampuannya untuk meningkatkan pengelolaan PBM dengan baik.

Dasar pikiran di atas dapat diyakini semua orang mengingat guru merupakan pemeran utama dan pinak yang memiliki otoritas penuh terhadap pelaksanaan proses belajar mengajar di kelasnya. Pada diri gurulah tertanam harapan peningkatan kualitas PBM yang menjadi kunci utama peningkatan kualitas pendidikan dasar.

Berkenaan dengan permasalahan di atas adalah bagai mana mengupayakan agar guru tidak meminta pindah tugas, malahan mereka merasa betah dalam melaksanakan tugasnya sehingga mereka dapat

mencurahkan segala kemampuan dan dedikasinya untuk pelaksanaan tugasnya.

Adanya perpindahan pegawai dalam hal ini guru, dimungkinkan terjadi sebagai mana diatur di dalam UU No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Bab III, pasal 22 yang berbunyi “ untuk kepentingan pelaksanaan tugas kedinasan dan dalam rangka pembinaan pegawai negeri sipil dapat diadakan perpindahan atau perpindahan wilayah kerja.”

Perpindahan wilayah kerja ini merupakan kesempatan yang sangat bermanfaat untuk pengembangan staf dalam rangka aktualisasi diri. Siagian (1996:173) mengutarakan manfaat perpindahan tempat tugas/perpindahan pegawai/pindah bekerja sebagai berikut :

(a) pengalaman baru; (b) cakrawala pandangan yang lebih luas; (c) tidak terjadi kebosanan atau kejenuhan; (d) perolehan pengetahuan dan ketrampilan baru; (e) perolehan perspektif baru mengenai kehidupan organisasional; (f) persiapan untuk menghadapi tugas baru, misalnya karena promosi; (g) motivasi dan kepuasan kerja yang lebih tinggi berkat tantangan dan situasi baru yang dihadapi.

Bila perpindahan tugas ini dalam kaitan dengan kepentingan kedinasan atau dalam rangka pembinaan, maka perpindahan pegawai merupakan suatu pemberdayaan sumber daya manusia. Akan tetapi apabila perpindahan ini merupakan keinginan guru secara sepihak dan merugikan lembaga/sekolah yang ditinggalkannya, karena akibat

perpindahan guru ini beban sekolah menjadi bertambah, maka adanya perpindahan guru ini harus dipertimbangkan secara matang.

Berdasarkan pengamatan sederhana, alasan perpindahan guru yang dapat penulis himpun dari surat permohonan pindah adalah berkisar diantara: Mendekati tempat tinggal, turut suami (bagi guru wanita), berkumpul dengan keluarga, penyegaran tempat tugas, melanjutkan pendidikan, kesehatan menurun (sering sakit-sakitan), dan menambah pengalaman. Yang paling dominan dari alasan di atas adalah mendekati tempat tinggal dan turut suami. Hal ini sejalan telaahan Sutjipto dalam naskah rekomendasi pada Konferensi Pendidikan di Indonesia (22 Februari 1999) bahwa terdapat dua kecenderungan mutasi guru. Pertama, mutasi daerah pedesaan ke perkotaan, atau dari daerah tertutup ke daerah terbuka, dengan motivasi untuk "menikmati" kehidupan dan sosialisasi yang lebih luas, akses yang lebih luas kepada pelayanan sosial, melanjutkan pendidikan, atau untuk guru perempuan karena mengikuti suami. Kedua, mutasi guru terjadi ke daerah asal guru dari tempat pertama mereka bertugas di luar daerah asalnya. Yang dimaksud dengan daerah asal adalah tempat calon guru dilahirkan, tempat keluarganya tinggal, atau tempat pada saat itu calon guru berdomisili.

Bila melihat alasan perpindahan tersebut di atas, secara organisasional terdapat kemungkinan kurang tepatnya pola rekrutmen

dan belum optimalnya pembinaan pegawai di mana guru itu berada. Pola rekrutmen dan penempatan guru seharusnya mampu memperhitungkan kemungkinan yang akan terjadi beberapa tahun kemudian. Pola rekrutmen hendaknya mampu memperhitungkan kemungkinan kecenderungan mutasi guru dan memperhitungkan peluangnya untuk bertahan lama di tempat tugas. Di samping itu, guru yang sudah ditempatkan hendaknya dapat dibina seoptimal mungkin sehingga mereka memiliki kepuasan kerja dan mendapatkan tantangan dalam rangka pelaksanaan tugas yang hal ini merupakan faktor yang dapat meredakan perasaan betah seseorang di tempat tugasnya.

Departemen Pendidikan Nasional merupakan organisasi besar (mencakup seluruh Indonesia) melaksanakan pelayanan umum di bidang pendidikan dan kebudayaan melalui pendayagunaan potensi organisasi yang dimilikinya, termasuk guru sebagai sumber daya manusia, akan menerima akibat dari adanya perpindahan guru (di Kabupaten Serang) yang terjadi di luar perencanaan sistem organisasi karena akan mengganggu bagi peningkatan kinerja organisasi, sebab perpindahan ini mengakibatkan terjadinya ketimpangan dalam pemerataan tenaga guru.

Sehubungan dengan hal tersebut, perlu diupayakan pemecahan pembinaan tenaga guru yang bersifat permanen dan menjadi kebijakan

nasional. Kondisi inilah yang menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian sehingga dapat diketahui apa saja faktor-faktor yang menyebabkan guru SLTPN Kabupaten Serang mengajukan permohonan pindah tempat tugas dan bagai mana saran yang diberikan dalam upaya penanggulangannya.

## **B. RUMUSAN MASALAH DAN PERTANYAAN PENELITIAN**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka fokus penelitian ini adalah menemukan faktor-faktor penyebab guru SLTPN mengajukan permohonan pindah tempat tugas (mutasi) dari Kabupaten Serang ke daerah lain. Berdasarkan analisis faktor penyebab yang penulis dapatkan akan dikaji pola pembinaan tenaga guru dalam rangka mensukseskan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar khususnya, dan pengembangan tenaga guru pada umumnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut : "Faktor-faktor yang menyebabkan guru SLTPN Kabupaten Serang mengajukan permohonan pindah tempat tugas dan upaya penanggulangannya". Rumusan tersebut dijabarkan menjadi beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana keadaan tenaga guru SLTP Negeri di Kab. Serang menurut penyebaran sekolah dan penyebaran mata pelajaran pada tiap sekolah?

2. Bagaimana pola mutasi guru SLTPN di Kab. Serang ditinjau dari segi :
- a. Dari kondisi dan lokasi SLTPN mana saja arus mutasi berlangsung ?
  - b. Bagaimana karakteristik guru (jenis kelamin, usia, masa kerja, kawin/tidak kawin, asal daerah) yang banyak mengajukan mutasi?
  - c. Apa saja yang dijadikan alasan/penyebab guru mengajukan mutasi ?
    - 1) Sampai sejauh mana proses rekrutmen dan penempatan guru mempengaruhi keinginan mutasi guru SLTPN di Kabupaten Serang ?
    - 2) Sampai sejauh mana penerimaan adat istiadat, bahasa, dan budaya daerah mempengaruhi keinginan mutasi guru SLTPN di Kabupaten Serang ?
    - 3) Sampai sejauh mana kondisi lingkungan kerja mempengaruhi keinginan mutasi guru SLTPN di Kabupaten Serang ?
    - 4) Sampai sejauh mana faktor keluarga mendorong keinginan mutasi guru SLTPN di Kabupaten Serang ?
    - 5) Sampai sejauh mana kepuasan kerja guru mampu menghambat keinginan mutasi guru SLTPN di Kabupaten Serang ?

6) Sampai sejauh mana peluang pengembangan karier yang diperoleh guru mampu menghambat keinginan mutasi guru SLTPN di Kabupaten Serang?

3. Dampak apa saja yang dirasakan secara langsung akibat adanya mutasi guru SLTPN di Kabupaten Serang ?

- a. Sampai sejauh mana dampak mutasi mengganggu kelancaran pelaksanaan proses belajar mengajar di sekolah ?
- b. Sampai sejauh mana dampak mutasi terhadap beban pembiayaan sekolah ?
- c. Sampai sejauh mana dampak mutasi mempengaruhi guru lain untuk meminta mutasi ?
- d. Sampai sejauh mana dampak mutasi terhadap daya tampung siswa di sekolah ?

4. Upaya apa saja yang telah dilakukan untuk mengatasi tingginya mutasi di SLTPN di Kabupaten Serang?

- a. Apa saja upaya yang telah dilakukan kepala sekolah untuk mengatasi tingginya mutasi di SLTPN di Kabupaten Serang?
- b. Apa saja upaya yang telah dilakukan pengawas sekolah untuk mengatasi tingginya mutasi di SLTPN di Kabupaten Serang?

- c. Apa saja upaya yang telah dilakukan Kandeptiknas setempat untuk mengatasi tingginya mutasi di SLTPN di Kabupaten Serang?

### C. TUJUAN PENELITIAN

1. Tujuan Umum :

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi deskriptif tentang faktor-faktor penyebab guru SLTPN mengajukan permohonan pindah tempat tugas (mutasi) dan upaya penanggulangannya dalam rangka mengembangkan pola pembinaan tenaga guru sehingga guru SLTPN merasa betah dalam melaksanakan tugasnya.

2. Tujuan Khusus :

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkapkan, mendeskripsikan, dan mengkaji faktor-faktor penyebab guru SLTPN mengajukan permohonan pindah tempat tugas (mutasi) dalam upaya mengembangkan pola pembinaan tenaga guru. Oleh karena itu, tujuan khusus yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah :

- a. Memperoleh gambaran keadaan tenaga guru di SLTPN se Kabupaten Serang, meliputi pola penyebaran, kekurangan, dan kelebihan guru di sekolah dan pola penyebaran guru berdasarkan mata pelajaran di tiap sekolah.

- b. Memperoleh gambaran pola mutasi guru SLTPN di Kabupaten Serang yang berlangsung selama ini, ditinjau dari lokasi SLTPN mana saja arus mutasi berlangsung, karakteristik guru (jenis kelamin, usia, masa kerja, kawin/tidak kawin, asal daerah) yang banyak mengajukan mutasi, dan faktor penyebab mengapa mutasi guru SLTPN banyak terjadi di Kabupaten Serang
- c. Memperoleh gambaran dampak yang dirasakan secara langsung akibat adanya mutasi guru SLTPN di Kabupaten Serang, baik terhadap pelaksanaan proses belajar-mengajar, beban biaya yang harus dipikul sekolah akibat kekurangan guru sehingga sekolah tersebut harus mengangkat guru honorer, dan pengaruh mutasi terhadap keinginan guru lain untuk ikut mutasi, serta pengaruh peningkatan daya tampung sekolah yang bersangkutan
- d. Memperoleh gambaran upaya-upaya apa yang telah dilakukan pihak kepala sekolah, pengawas, dan Kandepdiknas Kabupaten untuk mengatasi banyaknya mutasi guru SLTPN yang terjadi di Kabupaten Serang

#### **D. MANFAAT DAN PENTINGNYA PENELITIAN**

Penelitian ini bersifat deskriptif, sasarannya adalah upaya-upaya dalam rangka melaksanakan pembinaan tenaga guru dalam rangka menciptakan rasa betah melaksanakan tugas ditempat tugasnya.

Upaya-upaya menciptakan rasa betah guru di tempat tugasnya merupakan permasalahan yang menuntut konsekuensi pembinaan personil secara menyeluruh. Oleh karena itu dipandang perlu dilakukan penelitian dengan menekankan pentingnya penelitian ditinjau dari :

1. Aspek Teoretis :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi upaya pengembangan ilmu administrasi pendidikan khususnya pengelolaan sumber daya manusia. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi penelitian lebih lanjut, terutama yang berkenaan dengan pengembangan sumber daya manusia pada jenjang sekolah lanjutan tingkat pertama di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional.

2. Aspek Praktis Operasional:

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan alternatif pemecahan masalah bagi peningkatan pembinaan tenaga guru, khususnya guru SLTPN di Kabupaten Serang.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran bagi penemuan model rekrutmen dan penempatan guru, pembinaan tenaga guru dan pengembangan karier guru dalam rangka pembinaan personil menuju peningkatan profesionalisme guru.



penelitian ini dapat digunakan oleh para pembina pendidikan baik struktural maupun fungsional di Kabupaten Serang khususnya, di kabupaten lain pada umumnya. Diharapkan penelitian hasil ini dapat dijadikan dasar pertimbangan bagi pengambilan kebijakan pembinaan tenaga guru khususnya menyangkut rekrutmen, penempatan, mutasi, pembinaan guru, dan pengembangan karier guru.

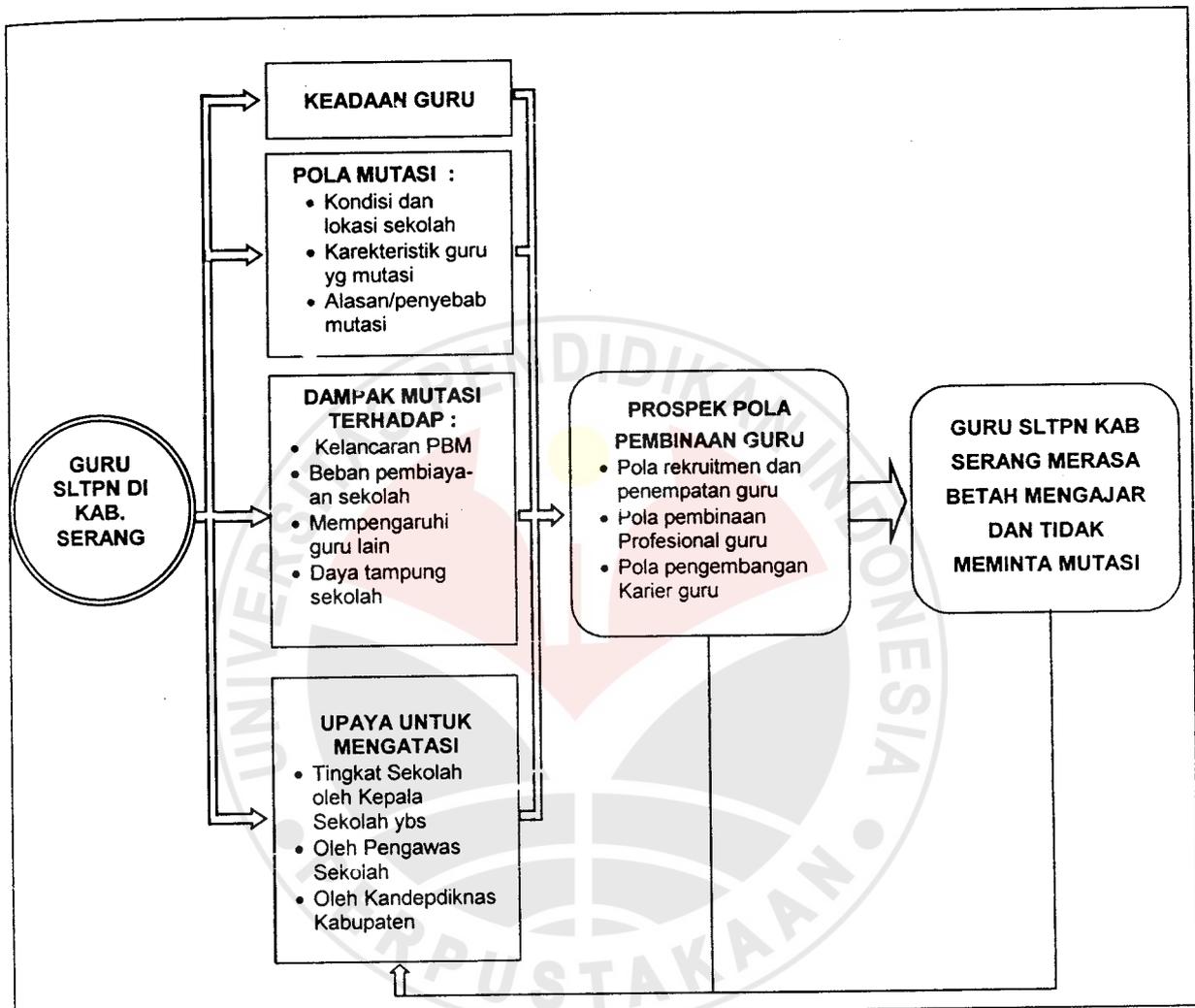
Alasan pentingnya penelitian ini sehingga menarik minat penulis untuk melakukan penelitian adalah karena masalah ini menjadi akar masalah bagi peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan dalam rangka mensukseskan wajib belajar 9 tahun.

#### **E. KERANGKA PENELITIAN**

Penelitian ini mempersoalkan tingginya mutasi guru SLTPN Kabupaten Serang yang membawa dampak terhadap berbagai masalah penyelenggaraan pendidikan. Yang dimaksud dengan mutasi di sini adalah adanya permohonan pindah melaksanakan tugas guru di Kabupaten Serang baik ke luar kabupaten maupun di dalam kabupaten (mutasi sukarela). Mutasi sukarela ini cenderung memilih sekolah sesuai kehendak guru yang bersangkutan sehingga cenderung mengakibatkan pemerataan dan distribusi guru yang tidak seimbang.

Permasalahan penelitian yang penulis lakukan dapat digambarkan melalui kerangka penelitian sebagai berikut :

**Gambar 1 : KERANGKA PENELITIAN**



Tema sentral dari penelitian ini adalah prospek pembinaan tenaga guru di masa depan yang siap menghadapi paradigma baru pengelolaan pendidikan yang didesentralisasikan melalui penerapan UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Prospek pembinaan tenaga

guru yang diharapkan adalah pembinaan guru yang lebih mengarah kepada penghargaan terhadap profesionalisme guru. Harus ada perbedaan yang signifikan antara pekerjaan guru dengan pekerjaan lainnya. Tugas pokok dan fungsi guru sebagai pendidik, pengajar, dan pelatih harus diarahkan secara jelas kepada pekerjaan profesional yang mandiri, otonom, terhormat, dan bebas dari intervensi pihak luar.

Pola pembinaan guru yang demikian akan terwujud bila terdapat kejelasan, keajegan, dan ketepatan dalam pola rekrutmen dan pola penempatan guru. Di samping itu, juga harus terdapat kejelasan, keajegan, dan ketepatan arah pembinaan profesional guru dan arah pengembangan karier guru

Esensi permasalahan yang ingin penulis angkat adalah bagaimana mengendalikan mutasi guru atas permintaan sendiri yang kalau dibiarkan akibatnya akan mengganggu terhadap pola penyebaran guru. Pengendalian dimaksud adalah melakukan pencegahan dengan melakukan pengelolaan terhadap pola pembinaan tenaga guru. Kalupun harus terjadi, proses mutasi tersebut diajukan dengan alasan yang rasional, sekolah yang ditinggalkan tidak kekurangan guru, dan masa kerja guru di sekolah tersebut sudah cukup (Dit. Dikgutentis menetapkan 8 tahun dan Kandepdiknas Kabupaten Serang menetapkan 5 tahun).

Untuk dapat mengendalikan mutasi guru atas permintaan sendiri tersebut perlu dilakukan penelitian terhadap kondisi penyebaran guru, pola mutasi yang terjadi selama ini ( Kondisi dan lokasi sekolah yang banyak mengalami mutasi, karakteristik guru yang meminta mutasi dan alasan / penyebab mengapa guru meminta mutasi ). Dampak mutasi, dan upaya-upaya yang dilakukan selama ini untuk mencegah mutasi.

Dampak mutasi yang tinggi akan sangat dirasakan sekolah dalam mengoptimalkan layanan pendidikan. Setidaknya dampak tersebut akan dirasakan dalam meningkatkan pelayanan dan kualitas penyelenggaraan proses belajar mengajar. Sering terjadi guru terpaksa harus mengajar di luar kelayakan mata pelajaran dan kualifikasi ijazah karena guru yang seharusnya mengajar telah (mengajukan) mutasi. Beban pembiayaan sekolah pun menjadi tinggi karena sekolah harus mengangkat lebih banyak guru honorer. Yang paling dikhawatirkan dengan adanya mutasi guru di sekolah tersebut akan mempengaruhi guru lain seangkatannya untuk meminta mutasi pula dan akan menurunkan kinerja mereka. Dampak lain dengan adanya mutasi adalah menurunnya daya tampung karena sekolah harus mengurangi jumlah rombongan belajarnya.

Berkait dengan upaya mencegah terjadinya mutasi atas permintaan sendiri, harus dilihat apa saja yang menjadi faktor penyebab

terjadinya mutasi. Faktor penyebab yang dapat diidentifikasi sementara dan membutuhkan pembuktian melalui penelitian adalah proses rekrutmen dan penempatan yang terpusat dan kurang memanfaatkan potensi daerah, lingkungan kerja guru kurang kondusif, baik lingkungan kerja internal (suasana dan kepuasan kerja serta penerimaan guru senior) maupun faktor eksternal (kesamaan, penerimaan dan kemampuan beradaptasi dengan budaya, adat istiadat, bahasa, dan keyakinan guru). Kemungkinan lain adalah kurangnya orientasi kepada guru baru, tidak jelasnya arah pengembangan karier, dan rendah/tertutupnya pemberian kesejahteraan.

Sehubungan dengan hal tersebut perlu diupayakan pemecahannya melalui pola pembinaan guru sebagaimana disebutkan diatas sehingga guru SLTPN Kabupaten Serang memiliki perasaan betah mengajar di sekolahnya dan memiliki daya tahan yang tinggi dalam rangka melaksanakan tugasnya.