

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Persoalan sumber daya manusia masih menjadi kendala utama dalam kaitan dengan kemajuan bangsa Indonesia. Sebagaimana diungkapkan oleh Hendarman (2020:13), berbagai inisiatif dan program pada berbagai sektor pembangunan masih belum mampu mengangkat harkat dan marwah sumber daya manusia Indonesia. Kecenderungannya, sumber daya manusia Indonesia masih berada pada level cukup rendah, sehingga belum mampu bersaing secara luas dan signifikan dalam berbagai sektor.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia harus melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupasn bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, (Asmani, Ma'mur, 2009:12). Dengan demikian, Pemerintah diwajibkan untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional bagi seluruh warga negara Indonesia. Sistem pendidikan nasional dimaksud harus mampu menjamin pemerataan kesempatan dan peningkatan mutu pendidikan, terutama bagi anak-anak, generasi penerus keberlangsungan dan kejayaan Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), (Syafauddin, 2002:17).

Selain itu, Konvensi tentang Hak-hak Anak (*Convention on The Right of Child*) menyatakan bahwa setiap negara di dunia melindungi dan melaksanakan hak-hak anak tentang pendidikan dengan mewujudkan wajib belajar pendidikan dasar bagi semua secara bebas. Konvensi mengenai Hak-hak Asasi Manusia (HAM) juga menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pendidikan yang bebas biaya, setidaknya pada pendidikan dasar yang bersifat wajib (Deklarasi HAM dalam Nanang Fatah, 2012:107).

Pendidikan menurut H.A.R Tilaar (2012) mempunyai dua dimensi yang saling bertautan. Dimensi pertama, pendidikan sebagai hak asasi manusia, dan

dimensi kedua pendidikan merupakan suatu proses. Keduanya harus berkembang simultan, sebab manusia hanya dapat menjadi manusia dengan proses pemanusiaan; dan manusia sebagai individu hanya dapat berfungsi dalam kaitannya dengan manusia lain.

Esensi dari pendidikan itu sendiri sebenarnya ialah pengalihan (transmisi) kebudayaan (ilmu pengetahuan, teknologi, ide-ide dan nilai-nilai spiritual serta estetika) dari generasi yang lebih tua kepada generasi yang lebih muda dalam setiap masyarakat atau bangsa. Oleh sebab itu sejarah dari pendidikan mempunyai sejarah yang sama tuanya dengan masyarakat pelakunya sendiri, sejak dari pendidikan informal dalam keluarga batih, sampai kepada pendidikan formal dan non-formal dalam masyarakat agraris maupun industri (Dadang Suhardan dan Nugraha Suharto, 2009).

Tantangan yang dihadapi dalam pembangunan pendidikan seperti yang termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, mengemukakan bahwa pembangunan kesehatan dan pendidikan memiliki peranan penting terhadap peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia adalah antara lain; (1) menyediakan pelayanan pendidikan yang berkualitas untuk meningkatkan jumlah proporsi penduduk yang menyelesaikan pendidikan dasar sampai ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, (2) menurunkan jumlah penduduk yang buta aksara, (3) menurunkan kesenjangan tingkat pendidikan yang cukup tinggi antar kelompok masyarakat, termasuk antara penduduk kaya dan penduduk miskin, antara penduduk perkotaan dan perdesaan, antara penduduk di wilayah maju dan tertinggal, dan antar jenis kelamin, (4) meningkatkan kualitas dan relevansi termasuk mengurangi kesenjangan mutu pendidikan antar daerah, antar jenis kelamin, dan antara penduduk kaya dan miskin sehingga pembangunan pendidikan dapat berperan dalam mendorong pembangunan nasional secara menyeluruh termasuk dalam mengembangkan kebanggaan kebangsaan, akhlak mulia, kemampuan untuk hidup dalam masyarakat yang multikultur, serta meningkatkan daya saing

(Somantri, 2014) mengemukakan bahwa hasil pendidikan disebut berkualitas dari segi produk jika mempunyai salah satu atau lebih dari ciri-ciri:

1. Peserta didik menunjukkan tingkat penguasaan yang tinggi terhadap tugas-tugas belajar (*learning tasks*) yang harus dikuasainya sesuai dengan tujuan dan sasaran pendidikan, di antaranya hasil belajar yang dinyatakan dalam bentuk prestasi belajar (kualitas internal);
2. Hasil pendidikan sesuai dengan kebutuhan peserta didik dalam kehidupannya, dengan belajar peserta didik bukan hanya “mengetahui” sesuatu, melainkan “dapat melakukan sesuatu yang fungsional untuk kehidupannya”;
3. Hasil pendidikan relevan dengan tuntutan lingkungan khususnya dunia kerja. Dalam hal ini, relevansi merupakan salah satu aspek atau indikator kualitas. Mengingat multidimensional dan multikriteria kualitas pendidikan, maka untuk dapat mencapainya diperlukan adanya kesepahaman mengenai apa yang dimaksud dengan kualitas selama ini dan apa kriterianya

Terdapat faktor pendukung yang sangat penting terhadap pembangunan pendidikan, yaitu ketersediaan guru baik secara kualitas maupun kuantitas. Ketersediaan guru yang memadai menghadapi dua masalah pokok, yaitu pemenuhan kebutuhan tenaga guru yang belum sesuai dengan kebutuhan daerah serta peningkatan kualitas profesional yang belum memenuhi standar minimal. Kedua permasalahan tersebut menimbulkan terjadinya disparitas yang tinggi terhadap angka kebutuhan guru di berbagai wilayah di Indonesia (Sunuyeko dkk., 2016).

Guru mempunyai fungsi, peran, dan kedudukan yang sangat strategis dalam pembangunan nasional, khususnya dalam bidang pendidikan nasional. Guru dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional dan dalam Undang-undang Guru dan Dosen (UUGD) ditempatkan sebagai profesi yang sangat penting dan bermartabat. Keberadaan guru dapat dipandang sebagai faktor utama keberhasilan dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Hal ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen sebagaimana terdapat dalam pasal 24 ayat (1) bahwa pemerintah wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata. Pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota berkewajiban memenuhi kebutuhan guru di wilayahnya sesuai dengan kewenangan masing-masing (Rindarti, 2018).

Guru adalah salah satu elemen terpenting itu menentukan kualitas pembelajaran di sekolah. Salah satu masalah guru yang sangat menonjol saat ini adalah distribusi dan pengaturan yang tidak merata. (Rahabav Patris, dkk., 2021). Haggstrom, Gus W. dkk., (1988) mengungkapkan beberapa permasalahan mengenai penyediaan dan kebutuhan guru sebagai berikut:

Penyediaan dan kebutuhan guru adalah gagasan yang sulit untuk diukur, sebagian karena mereka bergantung pada banyak faktor lokal yang mempengaruhi keputusan pekerjaan calon guru dan guru yang ada saat ini. Selain itu penilaian penyediaan dan kebutuhan bergantung pada perbedaan kualitatif yang mendasari kategorisasi guru, seperti (guru) yang memenuhi persyaratan, bersertifikat, kompeten, dan linieritas dengan bidang yang diampunya. Ini berarti bahwa kekurangan guru dapat didefinisikan dan diukur dengan berbagai cara, dan upaya untuk mengukur tingkat keparahan kekurangan saat ini diliputi oleh kesulitan yang terkait dengan menentukan dan menghitung lowongan, ketidakcocokan, dan posisi yang diisi oleh teknisi berkualifikasi marginal. (Haggstrom, Gus W. dkk., 1988)

Sumber daya manusia merupakan komponen utama dan sebagai penentu sukses tidaknya suatu organisasi atau lembaga pendidikan dalam mencapai tujuannya. Institusi pendidikan sangat membutuhkan sumber daya manusia yang kompeten guna mendukung keberhasilan dan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Sumber daya manusia adalah penggerak suatu sistem dan semua fasilitas, aset, kurikulum, fasilitas, infrastruktur, dan semua sumber daya lainnya. Semua sumber daya pendidikan tidak dapat berfungsi secara maksimal jika tidak didukung oleh ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten di bidangnya. Institusi pendidikan perlu melaksanakan perencanaan pendidikan sumber daya manusia yang strategis, terintegrasi, saling terkait, dan komprehensif melalui pengelolaan sumber daya manusia pendidikan dalam menentukan gerakan pendidik dan tenaga kependidikan yang diinginkan di masa depan (Hasnadi, 2019).

Untuk mencapai tujuan pendidikan dibutuhkan perencanaan yang baik agar pemerataan guru di setiap daerah/wilayah berlangsung secara optimal, sehingga tidak terjadi kekurangan guru di suatu daerah namun di sisi lain terdapat penumpukan di daerah lainnya. Dengan Pengelolaan pendidikan diharapkan adanya jaminan; (1) akses masyarakat atas pelayanan pendidikan yang mencukupi, merata, dan terjangkau, (2) mutu dan daya saing pendidikan serta

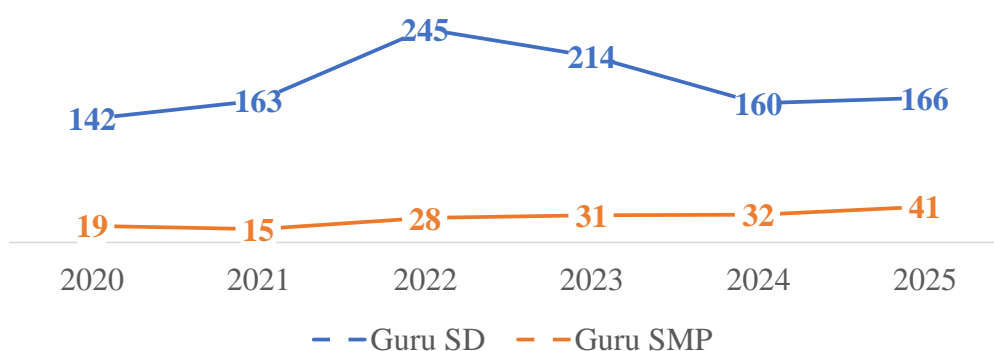
relevansinya dengan kebutuhan dan/atau kondisi masyarakat; dan (3) efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas pengelolaan Pendidikan (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 tentang Guru).

Taufani dalam Perencanaan Strategik Sekolah menyatakan bahwa: Pasokan guru yang minim pada suatu sekolah dapat menyebabkan semangat siswa dalam belajar menjadi berkurang. Dalam kaitan ini, selain guru sebagai pasokan yang mempengaruhi daya tahan organisasi sekolah untuk tetap bertahan, guru juga sebagai faktor penyemangat bagi siswa dalam belajar. (Taufani, 2019:4)

Kekurangan guru Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Purwakarta cukup tinggi, seperti pernyataan yang telah disampaikan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Purwakarta disebabkan oleh gelombang pensiun guru PNS tersebut. Sampai dengan Tahun 2020, diperkirakan terjadi gelombang pensiun yang cukup besar melanda Kabupaten Purwakarta. Untuk mengantisipasi hal tersebut Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Purwakarta, Purwanto mengungkapkan perlunya dibuatkan formasi agar kekurangan guru tidak terlalu berdampak pada dunia Pendidikan di Kabupaten Purwakarta. "Sampai 2020 mendatang, guru yang pensiun mencapai 319 orang."Ini, merupakan gelombang pensiun yang cukup besar. Jadi, imbasnya pasti kita kekurangan guru ASN," jelas dia (daerah.sindonews.com, 11 April 2019).

Adapun data terkait jumlah pensiun Guru PNS di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Purwakarta dapat dilihat pada gambar berikut ini :

Gambar 1.1 Data Pensiun Guru PNS di Lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Purwakarta Tahun 2020 – 2025



Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Purwakarta

Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Purwakarta, Purwanto juga mengungkapkan, guna mengantisipasi kekurangan guru ASN yang tersisa sekitar 1.800, adalah dengan mengandalkan guru honorer. Namun di sisi lain, Bupati Purwakarta, Anne Ratna Mustika menganggap bahwa jumlah guru honorer saat ini melebihi dari jumlah guru yang dibutuhkan.

“Ada persentase idealnya. Sekarang ini kalau dijumlahkan guru SD dan SMP baik PNS maupun honorer, jumlah gurunya lebih banyak dari kebutuhan” kata Anne menegaskan (pikiranrakyat.com pada tanggal 9 Februari 2020).

Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mengakomodasi tunjangan bagi para pendidik. Karena itu Bupati Purwakarta meminta setiap sekolah untuk melaporkan terlebih dahulu jika ingin merekrut guru honorer kepada dinas terkait, untuk disesuaikan dengan jumlah kebutuhan. Sementara itu, berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Atas pelarangan tersebut, Pemerintah daerah berhati-hati dalam pengangkatan tenaga honorer di lingkungan instansi pemerintahan, sedangkan kebutuhan guru ASN belum dapat terpenuhi sesuai dengan kebutuhan daerah.

Kondisi tersebut diperkuat oleh pernyataan Kepala Bidang Pembinaan Ketenagaan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Purwakarta, Dodi Winandi (dalam wawancara dengan peneliti pada tanggal 7 Juni 2021).

Sebenarnya kalau dilihat pada kondisi saat ini, kita merasa terpukul dengan kekurangan guru yang cukup banyak walaupun dalam kondisi sebenarnya dalam menangani pembelajaran peserta didik, kekurangan tersebut dapat tertutup dengan adanya guru honorer. Tetapi kalau kita melihat guru PNS yang ada saat ini sangat kurang. Adanya guru Non PNS sangat menguras biaya, sangat disayangkan dana Biaya Operasional Sekolah (BOS) banyak dipergunakan untuk belanja pegawai yang seharusnya dipergunakan untuk belanja operasional sekolah. Kalau kebutuhan guru PNS dapat dipenuhi, belanja operasional sekolah dapat dipergunakan secara optimal sehingga tujuan dari Kemendikbud dan visi misi Pemerintah Kabupaten Purwakarta di bidang Pendidikan akan dapat tercapai dengan baik. Kembali kepada kekurangan tadi, jumlah guru Non PNS kurang lebih sebanyak lima puluh persen dari keseluruhan jumlah guru. Peluang yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam pemenuhan kebutuhan PNS yang menjadi kewenangannya sangat kurang.

Untuk mengatasi permasalahan kekurangan guru, Pemerintah Kabupaten Purwakarta tidak dapat berjalan sendiri, karena pengangkatan PNS merupakan kewenangan pemerintah pusat. Sementara ini untuk mengatasi kekurangan tenaga guru sekolah mengangkat guru honorer yang dibiayai oleh BOS. Namun berdasarkan PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Larangan Perekrutan Tenaga Honorer, pemerintah daerah tidak diperkenankan merekrut tenaga honorer lagi, dilansir dari hasil wawancara Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dengan Detik.com (<https://finance.detik.com/cpns/d-5498280/tjahjo-kumolo-daerah-tidak-diperkenankan-rekrut-tenaga-honor-er-lagi>).

"Sudah tidak lagi angkat kerja honorer, kecuali ada anggaran (Pemda). Jangan sampai membebani anggaran pusat. Ke depan akan bisa tertata rapi dalam upaya untuk membangun sebuah sistem," kata Tjahjo usai melakukan peluncuran Mall Pelayanan Publik (MPP) di Batang, Jawa Tengah pada hari Kamis, (23/1/2020)

Berangkat dari situasi dan kondisi tersebut, peneliti berusaha untuk mengetahui bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten Purwakarta dalam rangka pemenuhan kebutuhan guru pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri di Kabupaten Purwakarta tahun 2021-2025.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Perumusan permasalahan yang akan diteliti adalah:

1. Bagaimana proyeksi peserta didik SMP Negeri di Kabupaten Purwakarta pada tahun 2021-2025?
2. Bagaimana kecukupan guru PNS pada SMP Negeri di Kabupaten Purwakarta saat ini?
3. Bagaimana proyeksi kebutuhan guru SMP Negeri di Kabupaten Purwakarta pada tahun 2021-2025?
4. Bagaimanakah langkah-langkah strategis yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Purwakarta dalam upaya pemenuhan kebutuhan guru tersebut?
5. Bagaimanakah upaya Pemerintah Kabupaten Purwakarta dalam upaya pemerataan guru?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proyeksi peserta didik SMP Negeri di Kabupaten Purwakarta pada tahun 2021-2025.
2. Untuk mengetahui kecukupan guru PNS pada SMP Negeri di Kabupaten Purwakarta saat ini.
3. Untuk mengetahui proyeksi kebutuhan guru SMP Negeri di Kabupaten Purwakarta pada tahun 2021-2025?
4. Untuk mengetahui langkah-langkah strategis yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Purwakarta dalam upaya pemenuhan kebutuhan guru tersebut?
5. Untuk mengetahui upaya Pemerintah Kabupaten Purwakarta dalam upaya pemerataan guru.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari penelitian yang dilakukan, diharapkan dapat memberikan manfaat dalam bentuk:

1. Manfaat teoritis:
 - a. Memberikan kontribusi positif terhadap perkembangan ilmu bidang administrasi pendidikan, khususnya perencanaan pendidikan.
 - b. Sebagai rujukan bagi perencanaan pendidikan terutama pada jenjang Sekolah Menengah Pertama.
 - c. Dapat menjadi model dalam pengembangan perencanaan Pendidikan khususnya analisa pemenuhan kebutuhan guru.
2. Manfaat praktis:
 - a. Sebagai bahan masukan kepada Pemerintah Kabupaten Purwakarta dalam membuat formasi pengangkatan guru Sekolah Menengah Pertama untuk mengantisipasi kebutuhan guru selama lima tahun ke depan.
 - b. Sebagai bahan masukan kepada pengambil Kebijakan di Kabupaten Purwakarta dalam membuat formasi pengangkatan guru sesuai dengan analisis kebutuhan guru Sekolah Menengah Pertama per mata pelajaran terutama untuk jangka waktu lima tahun ke depan.
 - c. Menambah wawasan bagi peneliti mengenai ilmu Administrasi Pendidikan terutama dalam bidang perencanaan pendidikan.

1.5 Struktur Organisasi Tesis

Struktur organisasi dari penulisan tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab. Adapun penulisan tiap babnya adalah sebagai berikut:

- Bab I Berisi tentang uraian pendahuluan, yang di dalamnya berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta struktur organisasi dalam tesis ini.
- Bab II Berisi tentang kajian pustaka, tentang perencanaan pendidikan, perencanaan SDM dalam konteks administrasi pendidikan, proyeksi pendidikan, pemerataan pendidikan, kerangka berpikir dan penelitian terdahulu.
- Bab III Berisi mengenai penjabaran yang rinci mengenai metode penelitian, yang meliputi desain penelitian, lokasi dan partisipan penelitian, populasi dan sampel, instrumen penelitian, dan analisis data.
- Bab IV Berisi tentang gambaran umum objek penelitian, temuan penelitian, dan pembahasan temuan penelitian.
- Bab V Berisi tentang simpulan, implikasi dan rekomendasi penelitian.