

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Undang Undang No.14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen merupakan dasar kebijakan untuk memperkuat eksistensi tenaga pendidik sebagai Tenaga Profesional, seperti profesi-profesi yang lainnya. Guru sebagai sumber daya manusia (SDM) yang ada di sekolah mempunyai peranan yang sangat menentukan dan merupakan kunci keberhasilan dalam mencapai tujuan pendidikan, karena guru adalah pengelola pelaksanaan kegiatan belajar mengajar bagi para siswa. Agar pelaksanaan tersebut ini berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan tujuan pembelajaran maka harus disediakan guru yang profesional dan berkualitas sesuai dengan kebutuhan tiap-tiap sekolah baik jumlah, kualifikasi maupun spesialisasinya. Sebagaimana dikemukakan oleh Brand (Editor Dedi Supriadi, 2001:262 dalam Ono Wiharna, 2001) bahwa :

“Guru merupakan kunci dalam peningkatan mutu pendidikan dan mereka berada pada titik sentral dari setiap usaha reformasi pendidikan yang diarahkan pada perubahan-perubahan kualitatif. Setiap usaha peningkatan mutu pendidikan seperti pembaharuan kurikulum, pengembangan metode-metode mengajar, penyediaan sarana dan prasarana hanya berarti apabila melibatkan guru”.

Pernyataan diatas memiliki makna yang dapat disimpulkan bahwa ketersediaan guru yang cukup merupakan kunci utama dalam proses belajar mengajar dengan baik pada setiap lembaga pendidikan.

Pemetaan sumber daya manusia terkait erat dengan permasalahan dalam perencanaan SDM yaitu guru. Sebagaimana dikemukakan oleh (Hani

Handoko, 2004) bahwa : Secara umum perencanaan adalah 1) Pemilihan atau penetapan tujuan organisasi, dan 2) Penentuan strategi, kebijaksanaan, proyek, program, prosedur, metode, sistem, anggaran dan standar yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan. Dengan demikian perencanaan SDM guru dimaksudkan untuk melakukan perubahan dalam mencapai tujuan organisasi yang juga selalu disesuaikan dengan perkembangan masyarakat.

Proses perencanaan biasanya terdiri atas pengembangan program untuk menjamin jumlah dan spesialisasi guru yang tersedia yang dapat dimanfaatkan pada saat diperlukan untuk melayani kebutuhan pendidikan. Sebagaimana dikemukakan oleh Cheng (1996) bahwa : “sekolah mau berubah atau tidak tergantung pada perubahan faktor-faktor eksternal sekolah seperti perubahan politik, ekonomi, dan sosial berdampak pada organisasi”. Dengan demikian sekolah perlu senantiasa berubah sesuai dengan tuntutan perubahan itu sendiri. Perubahan tuntutan-tuntutan itu akan berimplikasi pada perlunya pemetaan sumber daya guru yang tepat. Sementara itu, masalah penempatan dikemukakan oleh Schuler & Jackson Tahun 1996 (dalam buku SDM Marihot Tua Efendi Hariandja, 2002) menyatakan bahwa: berkaitan dengan pencocokan seseorang dengan jabatan yang akan dipegangnya, berdasarkan pada kebutuhan jabatan dan pengetahuan, keterampilan, kemampuan, preferensi, dan kepribadian karyawan tersebut.

Guru adalah ujung tombak pelaksanaan pendidikan disekolah, yang harus menghasilkan sumber daya manusia yang bermutu melekat pada pengetahuan, sikap dan perilaku siswa. Oleh karena, itu kebutuhan guru baik berdasarkan

sebaran daerah, jenjang pendidikan maupun kualifikasi pendidikan guru, menjadi sangat urgen untuk dilakukan pemetaan guru yang benar.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Pendidikan Nasional No.39 Tahun 2009 Tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan, Pasal 1 Ayat (1) menetapkan beban kerja guru paling sedikit 24 jam tatap muka dan paling banyak 40 jam tatap muka dalam satu minggu pada satu atau lebih satuan pendidikan yang memiliki izin pendirian dari pemerintah atau pemerintah daerah. Dengan demikian beban wajib jam mengajar guru adalah minimal 24 jam per minggu. Bila dalam satu sekolah, jumlah jam mengajar tidak terpenuhi maka seorang guru dapat merangkap mengajar di sekolah lain dengan ketentuan, jam mengajar di sekolah induk harus minimal 6 jam. Terkait dengan tugas guru sebagai pendidik serta posisi guru sebagai profesi, maka guru merupakan jabatan atau pekerjaan yang menuntut keahlian khusus. Profesi ini tentunya tidak dapat dilakukan oleh sembarang orang, kecuali oleh orang yang memiliki keahlian khusus di bidang keguruan. Tugas guru sebagai pendidik yang profesional meliputi: mendidik, mengajar, dan melatih. Jabatan fungsional guru adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seseorang guru yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.

Selanjutnya dikemukakan oleh Wardiman, 1996:381 (dalam Ono Wiharna, 2001) bahwa: “Kebutuhan tenaga guru di Indonesia akan cenderung

meningkat sehubungan dengan program perluasan pendidikan, khususnya Pendidikan Dasar”.

Sekolah Dasar (SD) merupakan salah satu bentuk satuan pendidikan pada jenjang pendidikan dasar yang menyelenggarakan program pendidikan 6 tahun. Keberadaannya adalah sangat penting bagi kepentingan pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM), sebab mulai pendidikan di SD seseorang dikembangkan untuk menguasai berbagai kemampuan dasar sebagai bekal dirinya bagi pendidikan selanjutnya. Setelah diberlakukannya Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (Wajardikdas 9 tahun) yang dimulai tahun 1994, dengan pemantapan kurikulumnya memberikan kontribusi terhadap bertambahnya kebutuhan tenaga guru.

Pada bagian lain antara kebutuhan SDM guru SD yang diperlukan tidak sebanding dengan kemampuan pemerintah dalam merekrut calon pegawai negeri sipil (CPNS) dan guru bantu. Untuk mendukung kebijakan pemerintah rekrutment calon guru sebaiknya mengutamakan daerah asal, maka LPTK harus pula mengutamakan peta persebaran guru disetiap kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan untuk itu calon guru direkrut berdasarkan kebutuhan daerah-daerah yang dilayaninya (Editor Dedi Supriadi, 2001:258 dalam Ono Wiharna, 2001). Berdasarkan kondisi ini perlu dilakukan pemerataan kebutuhan tenaga guru sehingga dapat diketahui kondisi kebutuhan guru SD akan terjadi kekurangan atau kelebihan serta solusi pemerintah daerah dan sekolah agar tuntutan guru dapat terpenuhi menurut Standar Pelayanan Minimal (SPM). Selain itu LPTK yang merupakan

lembaga yang terus aktif dalam perbaikan mutu harus bekerja sama dengan LPMP dalam mengembangkan program-program pemetaan kompetensi guru secara optimal baik melalui uji kompetensi guru maupun *quality mapping* (pemetaan mutu).

Sebagai bahan kajian ada hasil penelitian yang telah dilakukan mengenai perencanaan tenaga kependidikan diberbagai jenjang sekolah maupun wilayah yang berbeda, adapun hasil penelitian diperoleh gambaran bahwa dari hasil proyeksi kebutuhan tenaga guru SD untuk tahun 2003/2004 sampai tahun 2007/2008 menunjukkan tingkat pertumbuhan kebutuhan tenaga guru rata-rata sebesar 3,83% pertahun.

Masalah guru yang tidak merata masih menjadi salah satu permasalahannya, dalam Bandung, (PR) menunjukkan pada saat ini 21% sekolah diperkotaan, 37% sekolah diperdesaan dan 66% sekolah didaerah terpencil kekurangan guru, tetapi ironisnya 68% sekolah diperkotaan mengalami kelebihan guru. Dan pada saat ini fokus lulusan Perguruan Tinggi menempatkan mereka sebagai tenaga pengajar SD di daerah yang membutuhkan, karena pendidikan dasar merupakan langkah awal yang sangat menentukan bagi kualitas masa depan. (PR, 30 Nov 2011).

Kelebihan dan kekurangan guru ini menjadi masalah dan kenyataan yang tidak dapat di pecahkan dengan mudah. Kekurangan guru pada suatu sekolah tidak dapat ditutup atau diisi oleh sekolah yang mengalami kelebihan tanpa perlakuan, sebab posisi kekurangan dan kelebihan guru tersebut belum tentu pada bidang studi atau spesialisasi yang sama. Dalam mengatasi masalah

kekurangan guru, biasanya Kepala Sekolah mengambil kebijaksanaan antara lain merekrut tenaga guru honorer, untuk memenuhi kekurangan guru di sekolahnya dan atau dengan mengoptimalkan fungsi guru yang ada untuk mengajar bidang studi lain walaupun tidak sesuai spesialisasinya. Upaya pemenuhan kebutuhan guru disekolah dapat dilakukan dengan menambah guru baru melalui rekrutmen pegawai baru, pemerataan guru melalui mutasi dan atau alih spesialisasi guru dalam satu sekolah atau antar sekolah pada provinsi yang sama dan menambah guru melalui program "guru kontrak".

Kebutuhan SDM yaitu guru mempengaruhi dalam proses pembelajaran, dimana seorang guru dituntut untuk memberikan pelayanan pembelajaran yang baik bagi siswa. Pembelajaran Kelas Rangkap (PKR) merupakan strategi pembelajaran yang menjadi pilihan dalam melaksanakan proses pembelajaran untuk mengatasi kekurangan guru dalam satu kelas. Pembelajaran kelas rangkap ini dapat diterapkan baik di sekolah kecil pada daerah pedesaan maupun perkotaan, misalnya SD dengan jumlah guru dan jumlah siswanya kecil, maupun sekolah biasa yang jumlah guru dan jumlah siswanya memadai. Untuk mengatasi keadaan tersebut diperlukan pengelolaan pembelajaran yang efektif (Raka Joni:1998 tersedia dalam <http://belajar-ajaran.blogspot.com>).

Kondisi Guru di Kecamatan Pontang dari 32 Sekolah Dasar (SD) berjumlah 370 orang, dengan jumlah PNS 242 orang dan Non PNS 128 orang. Untuk jumlah Rombongan Belajar (Rombel) sebanyak 213 dan jumlah siswa 6143 orang. Sedangkan untuk Guru Kelas secara keseluruhan berjumlah 218 orang dengan PNS 158 orang dan Non PNS 60 orang, Guru Bidang Studi

Agama berjumlah 32 orang, Guru Olahraga sebanyak 21 ditambah dengan Guru Penjaskes berjumlah 18 dengan jumlah keseluruhan PNS 39 orang dan Non PNS 32 orang. Kualifikasi untuk Pendidik menurut Undang-undang No. 20 Tahun 2003 Pasal 42 ayat (1) pendidik harus memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi sesuai dengan jenjang kewenangan mengajar, sehat jasmani dan rohani serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional, dan dihasilkan oleh perguruan tinggi yang terakreditasi, kualifikasi guru di 32 SD di Kecamatan Pontang untuk S2 berjumlah 3 orang, S1 berjumlah 188 orang, D2 berjumlah 139 orang, SMA berjumlah 48 orang.

Dari jumlah Guru serta jumlah Siswa dan Rombel pada masing-masing SD di Kecamatan Pontang, maka dapat dilihat sekolah dasar (SD) yang memiliki guru sesuai dengan kebutuhan, kegiatan belajar mengajar (KBM) akan terlaksana dengan efektif dan efisien. SD yang mengalami kelebihan guru, kegiatan belajar mengajarnya terlaksana dengan efektif tetapi tidak efisien. SD yang mengalami kekurangan guru, kegiatan belajar mengajarnya tidak terlaksana dengan baik dan tidak efektif. Sedangkan SD yang mengalami kelebihan dan sekaligus kekurangan guru, kegiatan belajar mengajarnya tidak akan terlaksana dengan baik, tidak efektif dan tidak efisien. Dapat dilihat pula mutu layanan pembelajaran seperti apa yang akan didapatkan oleh pelanggan (siswa) apabila guru pada masing-masing pada SD yang memiliki kelebihan dan kekurangan guru.

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, penulis merasa terdorong untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan

pemerataan kebutuhan guru dalam memberikan layanan bagi pembelajaran dibandingkan dengan konsep-konsep teoritik yang ada dengan judul: *“Pengaruh Pemetaan Kebutuhan Guru Terhadap Mutu Layanan Pembelajaran Siswa Sekolah Dasar (SD) Se-Kecamatan Pontang-Serang”*.

## **B. Identifikasi dan Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan masalah-masalah yang telah digambarkan di atas, maka penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Bagaimana keadaan kebutuhan tenaga guru SD di Wilayah Kecamatan Pontang Kabupaten Serang
- b. Bagaimana peta kecukupan guru SD di Kecamatan Pontang, terkait dengan jumlah guru, jumlah jam mengajar, serta sebarannya (menurut wilayah, dan status sekolah)
- c. Bagaimana mutu layanan pembelajaran siswa di Wilayah Kecamatan Pontang Kabupaten Serang

Dalam penelitian masalah yang dikaji dibatasi pada :

1. Keadaan dan kualifikasi guru dalam pemenuhan kebutuhan tenaga guru SD di Wilayah Kecamatan Pontang Kabupaten Serang.
2. Dilihat dari sisi manajerial bagaimana dampak dari kebutuhan guru dalam memberikan layanan pembelajaran siswa SD di Wilayah Kecamatan Pontang Kabupaten Serang.

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dikemukakan di atas dapat di rumuskan masalah sebagai berikut:



1. Bagaimana Pemetaan kebutuhan Guru Sekolah Dasar Se-Kecamatan Pontang Kabupaten Serang?
2. Bagaimana Mutu Layanan Siswa Sekolah Dasar Se-Kecamatan Pontang Kabupaten Serang?
3. Seberapa besar Pengaruh Pemetaan kecukupan Kebutuhan guru terhadap Mutu Layanan Pembelajaran Siswa Sekolah Dasar Se-Kecamatan Pontang Kabupaten Serang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan fokus masalah yang telah dikemukakan, secara umum penelitian ini bertujuan untuk menganalisis variabel yang mempengaruhi kebutuhan tenaga guru SD.

Penelitian ini bertujuan :

1. Memperoleh informasi tentang keadaan, kualifikasi dan prosedur pemenuhan kebutuhan tenaga guru SD di Wilayah Kecamatan Pontang Kabupaten Serang
2. Memperoleh informasi tentang mutu layanan pembelajaran siswa SD di Wilayah Kecamatan Pontang Kabupaten Serang
3. Mengetahui seberapa besar Pengaruh Pemetaan Kebutuhan Guru Terhadap Mutu Layanan Pembelajaran Siswa Sekolah Dasar Se-Kecamatan Pontang Kabupaten Serang.

## D. Manfaat Penelitian

### 1. Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat untuk memperkaya dan menambah pengetahuan tentang ilmu Administrasi Pendidikan, khususnya dalam menerapkan konsep dan teori perencanaan tenaga pendidik (tenaga guru SD). Dan merupakan salah satu persyaratan kelulusan di Jurusan Administrasi Pendidikan Universitas Pendidikan Indonesia.

### 2. Bagi Guru

Meningkatkan kemampuan dan keahlian diri baik secara individu maupun melalui organisasi dalam meningkatkan layanan pembelajaran.

### 3. Bagi Dinas Pendidikan

- a. Penelitian ini bermanfaat sebagai masukan bagi para pengambil kebijakan dan keputusan, khususnya di Dinas Pendidikan Kabupaten Serang dalam menentukan kebutuhan tenaga pendidik (Guru SD).
- b. Penelitian ini bermanfaat untuk mengoptimalkan fungsi guru sebagai tenaga pendidik baik disekolah yang kelebihan maupun kekurangan guru

## E. Struktur Organisasi

Pembuatan skripsi ini memiliki struktur organisasi atau sistematika penulisan yang sudah ditetapkan berdasarkan Keputusan Rektor Universitas Pendidikan Indonesia Nomor 4403/UN40/DT/2011. Adapun struktur organisasi skripsi tersebut sebagai berikut :

1. BAB I Pendahuluan, berisi mengenai latar belakang masalah, identifikasi dan perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat/signifikansi penelitian dan struktur organisasi skripsi.
2. BAB II Kajian Pustaka, Kerangka Pemikiran dan Hipotesis, berisi mengenai landasan teori yang menjadi dasar penelitian, kerangka pemikiran penelitian dan hipotesis penelitian
3. BAB III Metode Penelitian, berisi mengenai lokasi dan subjek populasi/sampel penelitian, desain dan justifikasi penelitian, metode penelitian dan justifikasi penggunaan metode, definisi operasional, instrument penelitian, proses pengembangan instrumen penelitian, teknik pengumpulan data, dan analisis data.
4. BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi mengenai analisis data penelitian serta pengolahan data menggunakan cara perhitungan statistik.
5. BAB V Kesimpulan dan Saran, berisi mengenai kesimpulan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis dan rekomendasi yang diberikan sebagai perbaikan penelitian selanjutnya.