

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN DAN PEMERATAAN GURU
PNS PADA JENJANG SD DI DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN
BANTUL**

TUGAS AKHIR SKRIPSI

Diajukan kepada Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta
untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh Gelar Sarjana
Pendidikan



Oleh:
Muhammad Abdullah
NIM: 12110241052

**PROGRAM STUDI KEBIJAKAN PENDIDIKAN
FAKULTAS ILMU PENDIDIKAN
UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA
2018**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN DAN PEMERATAAN GURU
PNS PADA JENJANG SD DI DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN
BANTUL**

TUGAS AKHIR SKRIPSI

Diajukan kepada Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta
untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh Gelar Sarjana
Pendidikan



Oleh:
Muhammad Abdullah
NIM: 12110241052

**PROGRAM STUDI KEBIJAKAN PENDIDIKAN
FAKULTAS ILMU PENDIDIKAN
UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA
2018**

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN DAN PEMERATAAN GURU PNS PADA JENJANG SD DI DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN BANTUL

Oleh:

Muhammad Abdullah

NIM 12110241052

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah: (1) mendeskripsikan implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS, (2) mendeskripsikan faktor pendukung dan faktor penghambat, dan (3) mendeskripsikan upaya pemerintah dalam mengatasi hambatan yang muncul dalam implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di dinas pendidikan kabupaten Bantul.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Subjek dalam penelitian ini meliputi kepala dinas pendidikan kabupaten Bantul, kepala bagian perencanaan pendidikan, dan kepala bagian sekolah dengan objek implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di dinas pendidikan kabupaten Bantul. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model Interaktif Miles dan Huberman, yaitu dengan tahapan pengumpulan data, reduksi data, dan penyajian data. Triangulasi yang digunakan adalah triangulasi sumber dan triangulasi teknik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS meliputi tiga tahap yaitu pengorganisasian, interpretasi, dan aplikasi. Tahap pengorganisasian berupa adanya team khusus dari dinas yang bertugas menganalisa data kebutuhan guru yang telah diserahkan oleh sekolah. Tahap interpretasinya yaitu dinas telah melakukan sosialisasi ke sekolah sekolah terkait kebijakan yang akan diimplementasikan. Tahap aplikasinya yaitu sekolah mengumpulkan data kebutuhan guru dan diserahkan ke dinas, kemudian dari dinas yang menentukan hasil analisa. Faktor pendukung implementasi yaitu komunikasi yang baik antara dinas dengan sekolah. Faktor penghambatnya yaitu guru dan sekolah yang merasa keberatan dengan kebijakan tersebut. Pemerintah telah melakukan upaya untuk mengatasi hambatan yang muncul yaitu dengan membuat aturan yang ditujukan kepada sekolah terkait pengangkatan guru honorer.

Kata kunci: *implementasi, penataan dan pemerataan guru PNS*

THE IMPLEMENTATION OF THE CIVIL SERVANT TEACHER'S
ARRANGEMENT AND EQUALIZATION POLICY AT THE ELEMENTARY
LEVEL IN THE BANTUL DISTRICT EDUCATION OFFICE

By:
Muhammad Abdullah
12110241052 NIM

ABSTRACT

The objectives of this study were: (1) describe the implementation of PNS teacher management and equalization policies, (2) describe the supporting factors and inhibiting factors, and (3) describe the government's efforts to overcome the obstacles that arise in the implementation of PNS teacher teacher structuring and equalization policies at the elementary level in the basic education office of Bantul district.

This study uses a qualitative approach with descriptive methods. Subjects in this study included the head of the basic education service in Bantul regency, the head of the basic education planning section, and the head of the elementary school section with the object of implementing the PNS teacher teacher structuring and equalization policy at the elementary level in the basic education office of Bantul district. Data collection techniques used are observation, interviews, and documentation. Data analysis used Interactive Miles and Huberman models, namely with the stages of data collection, data reduction, and data presentation. Triangulation used is source triangulation and technical triangulation.

The results showed that the implementation of civil servant teacher structuring and equalization policies included three stages, namely organizing, interpreting, and applying. The organizing phase is in the form of a special team from the agency in charge of analyzing teacher needs data that has been submitted by the school. The interpretation phase is that the agency has conducted socialization to school schools regarding policies that will be implemented. The application phase is that the school collects teacher needs data and is submitted to the service, then from the department that determines the results of the analysis. Supporting factors of implementation are good communication between service and school. The inhibiting factors are teachers and schools who feel objected to the policy. The government has made efforts to overcome the obstacles that arise, namely by making rules aimed at schools related to the appointment of honorary teachers.

Keywords: implementation, arrangement and equalization of civil servant teachers

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Abdullah

NIM : 12110241052

Program Studi : Kebijakan Pendidikan

Judul TAS : Implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru
PNS pada jenjang SD di Dinas pendidikan kabupaten
Bantul

Menyatakan bahwa skripsi ini benar-benar karya saya sendiri. Sepanjang pengetahuan saya tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau diterbitkan orang lain kecuali sebagai acuan kutipan dengan mengikuti tata penulisan karya ilmiah yang telah lazim.

Yogyakarta, 29 September 2018

Yang menyatakan,



Muhammad Abdullah

NIM. 12110241052

LEMBAR PERSETUJUAN

Tugas Akhir Skripsi dengan Judul

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN DAN PEMERATAAN GURU PNS PADA JENJANG SD DI DINAS PENDIDIKAN DASAR KABUPATEN BANTUL

Disusun oleh:

Muhammad Abdullah

NIM 12110241052

Telah memenuhi syarat dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk dilaksanakan
Ujian Akhir Skripsi bagi yang bersangkutan.

Yogyakarta, 29 September 2018

Mengetahui,
Ketua Program Studi

Disetujui,
Dosen Pembimbing



Dr. Arif Rohman, M.Si
NIP. 19670329199411002



Dr. Ariefa Efianingrum, M.Si
NIP. 197404111998022001

HALAMAN PENGESAHAN

Tugas Akhir Skripsi




IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN DAN PEMERATAAN GURU
PNS PADA JENJANG SD NEGERI DI DINAS PENDIDIKAN DASAR
KABUPATEN BANTUL

Disusun oleh:

Muhammad Abdullah
NIM 12110241052

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji Tugas Akhir Skripsi
Program Studi Kebijakan Pendidikan Fakultas Ilmu Pendidikan
Universitas Negeri Yogyakarta
Pada tanggal 24 Oktober 2018

TIM PENGUJI


Nama/ Jabatan	Tanda Tangan	Tanggal
<u>Dr. Ariefa Efianingrum, M. Si</u> Ketua Penguji/Pembimbing		20-11-2018
<u>Dr. Lusila Andriani P., M. Hum</u> Sekretaris Penguji		19-11-2018
<u>Bambang Saptono, M. Si</u> Penguji		19-11-2018

Yogyakarta, 30 NOV 2018

Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta

Dekan,




Dr. Haryanto, M.Pd.

NIP 19600902 198702 1 001

MOTTO

“setiap orang menjadi guru, setiap rumah menjadi sekolah”

(Ki Hajar Dewantara)

“Semua sudah ada yang mengatur (Allah)”

(Muhammad Abdullah)

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas berkat rahmat dan karunia-Nya, tugas akhir skripsi dalam rangka untuk memenuhi sebagian persyaratan untuk mendapatkan gelar sarjana pendidikan dengan judul “Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemerataan Guru PNS pada Jenjang SD Negeri di Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul” dapat disusun sesuai dengan harapan. Tugas akhir skripsi ini dapat diselesaikan tidak lepas dari bantuan dan kerjasama dengan pihak lain. Berkenaan dengan hal tersebut, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Dr. Ariefa Efianingrum, M.Si selaku dosen pembimbing TAS yang telah banyak memberikan semangat, dorongan, dan bimbingan selama penyusunan tugas akhir skripsi ini.
2. Dr. Ariefa Efianingrum, M.Si, Dr. Lusila Andriani P., M.Hum, dan Bambang Saptono, M.SI selaku ketua penguji, sekretaris, dan penguji yang sudah memberikan koreksi perbaikan secara komprehensif terhadap TAS ini.
3. Dr. Arif Rohman, M.Si selaku ketua program studi kebijakan pendidikan beserta dosen dan staf yang telah memberikan bantuan dan fasilitas selama proses penyusunan pra proposal sampai dengan selesainya TAS ini.
4. Dr. Haryanto, M.Pd selaku dekan fakultas ilmu pendidikan yang memberikan persetujuan pelaksanaan TAS.
5. Kepala beserta staf dinas pendidikan kabupaten Bantul yang telah memberikan ijin dan bantuan dalam pelaksanaan penelitian TAS
6. Semua pihak, secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak dapat disebutkan di sini atas bantuan dan perhatiannya selama penyusunan TAS ini.

Akhirnya, semoga segala bantuan yang telah diberikan semua pihak di atas menjadi amalan yang bermanfaat dan mendapatkan balasan dari Allah SWT dan TAS ini menjadi informasi bermanfaat bagi pembaca atau pihak lain yang membutuhkannya.

Yogyakarta, 29 September 2018

Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Muhammad Abdullah', written over a horizontal line.

Muhammad Abdullah

NIM. 12110241052

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
ABSTRAK	ii
<i>ABSTRACK</i>	iii
SURAT PERNYATAAN.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN	v
LEMBAR PENGESAHAN	vi
HALAMAN MOTTO	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR BAGAN	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	6
C. Fokus Masalah	7
D. Rumusan Masalah	7
E. Tujuan Penelitian	8
F. Manfaat Penelitian	8
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Deskripsi Teori	9
1. Kajian teori kebijakan pendidikan.....	9
2. Kajian teori proses kebijakan	11
3. Kajian teori implementasi kebijakan.....	12
a. Pengertian Implementasi Kebijakan	12
b. Teori Implementasi Kebijakan Pendidikan	13
c. Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan.....	16
d. Proses implementasi kebijakan.....	22
e. Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi.....	25
4. Kajian teori guru.....	29
a. Pengertian Guru	29
b. Hak dan Kewajiban Guru	30
5. Kajian teori penataan dan pemerataan guru PNS.....	32
a. Pengertian Penataan dan Pemerataan Guru	32
b. Tugas Pemerintah Kabupaten/Kota	34
c. Perhitungan Kebutuhan Guru Sekolah Dasar	35
d. Sanksi	36
B. Penelitian yang relevan	38
C. Kerangka Pikir	39
D. Pertanyaan Penelitian.....	40
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Pendekatan Penelitian	42

B. Waktu dan Tempat Penelitian	42
C. Subjek dan Objek Penelian	42
D. Teknik Pengumpulan Data.....	43
E. Instrumen Penelitian	45
F. Teknik Analisi Data	46
G. Keabsahan Data.....	48

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian	50
1. Deskripsi dinas pendidikan kabupaten Bantul	50
a. profil dinas pendidikan kabupaten Bantul	50
b. Analisis kebutuhan guru SD per wilayah kabupaten Bantul	54
2. Mekanisme implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru	56
a. mekanisme implementasi kebijakan berawal dari pusat hingga pelaksanaannya di lapangan.....	56
b. Mekanisme implementasi kebijakan di tingkat satuan pendidikan	58
c. Mekanisme implementasi kebijakan di tingkat dinas.....	59
d. pengawasan yang dilakukan dalam implementasi kebijakan.....	60
e. proses komunikasi	61
3. kepatuhan sumber daya dalam implementasi kebijakan.....	62
a. kesediaan guru PNS yang terdampak kebijakan	62
b. Guru yang menolak kebijakan	63
4. Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan.....	64
a. Faktor pendukung.....	64
b. Faktor penghambat.....	65
5. Upaya pemerintah dalam mengatasi hambatan	67
B. Pembahasan	68
1. Implementasi kebijakan	69
2. Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan.....	72
3. Upaya pemerintah dalam mengatasi hambatan	74

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

A. simpulan.....	77
B. Saran	80

DAFTAR PUSTAKA	82
LAMPIRAN-LAMPIRAN	84

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Rasio Jumlah Murid dengan Guru Masing-Masing Negara	3
Tabel 2. Tahap-Tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan	12
Tabel 3. Jenis Pelanggaran dan Sanksinya dalam Kebijakan Penataan dan Pemerataan Guru PNS	38
Tabel 4. Kisi-Kisi Pedoman wawancara	46
Tabel 5. Kisi-Kisi Pedoman Dokumentasi	47
Tabel 6. Analisis Kebutuhan Guru SD Per-Wilayah Kab. Bantul	55

DAFTAR BAGAN

	Halaman
Bagan 1. Kerangka Pikir Penelitian	41
Bagan 2. Triangulasi Sumber	49
Bagan 3. Triangulasi Teknik	49

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan hal terpenting dalam kehidupan manusia, hal ini berarti manusia berhak mendapat pendidikan dalam hidupnya. Pendidikan merupakan faktor terpenting dalam upaya meningkatkan kualitas bangsa, terutama kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia yang berpendidikan merupakan pilar utama bangsa untuk bersaing di era global seperti saat ini. Dalam undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional (sisdiknas) dijelaskan 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 spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara (UU No. 20/2003 tentang sisdiknas pasal 1 ayat 1).

Setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan pendidikan, oleh karena itu pemerintah wajib memenuhi hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan untuk meningkatkan kualitas hidupnya dan juga bangsa Indonesia. Kewajiban pemerintah ini tercantum dalam undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sisdiknas pasal 11 ayat (1) yang menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.

Sekolah yang berkualitas akan menunjang keberhasilan pendidikan yang berkualitas di Indonesia. Ada beberapa faktor yang menentukan kesuksesan dan keberhasilan dalam pendidikan. Faktor-faktor itu dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok. Pertama, faktor perangkat keras (*hardware*), yang meliputi ruangan

belajar, peralatan praktik, laboratorium, perpustakaan. Kedua, faktor perangkat lunak (*software*) yaitu meliputi kurikulum, program pengajaran, manajemen sekolah dan system pembelajaran. Ketiga, apa yang disebut dengan perangkat pikir (*brainware*) yaitu menyangkut keberadaan guru (dosen), kepala sekolah, anak didik, dan orang-orang yang terkait di dalam proses pendidikan itu sendiri. (Winchester, 2009)

Salah satu komponen yang sangat berpengaruh dalam mewujudkan pendidikan yang bermutu adalah kurikulum dan guru. Kurikulum merupakan elemen penting dalam proses pendidikan demi terciptanya proses pembelajaran yang baik dan efektif. Tujuan dari pendidikan yang sudah tercantum di dalam kurikulum bisa terlaksana dengan tanpa mengesampingkan peran dari seorang tenaga pendidik atau guru. Guru menjadi garda terdepan dalam proses pendidikan. Prestasi belajar yang diraih oleh siswa banyak ditentukan oleh faktor guru. Oleh karena itu, kebutuhan guru dirasa sangat penting serta didistribusikan secara proporsional dan merata guna mewujudkan pendidikan yang bermutu serta merata.

Pengamat pendidikan Itje Chodijah (2015) mengatakan saat ini jumlah rasio guru dan murid di indonesia tergolong mewah. Dibandingkan dengan negara lain, rasio guru dan murid indonesia jumlahnya jauh lebih sedikit. Hal itu juga diakui oleh kepala biro perencanaan dan kerja sama luar negeri, kementerian pendidikan dan kebudayaan Suharti. Rasio guru dan murid di Indonesia bisa dikatakan mubadzir. Berikut tabel rasio jumlah murid dengan guru :

Tabel 1: Rasio Jumlah Murid Dengan Guru Masing-Masing Negara

Negara	Rasio Jumlah Murid Dengan Guru
Indonesia	1:16
Korea Selatan	1:50
Singapura	1:44

Sumber : Tempo.co edisi Senin, 28 September 2015

Selama ini banyak anggaran pendidikan yang dialokasikan untuk membiayai gaji dan tunjangan para guru yang berjumlah 3 juta. Sayangnya, pemerataan guru masih belum rata di Indonesia, sehingga ada yang seorang guru mengajar dengan jumlah murid 40-an, ada pula guru yang mengajar dengan jumlah murid 4 orang per kelas. Waktu mengajar yang tidak sama pun menjadi alasan mahalnya pembiayaan untuk guru. Guru yang mengajar dengan waktu sedikit gajinya sama dengan guru yang mengajar lebih lama. Tidak meratanya guru ini diduga disebabkan oleh adanya otonomi daerah. Kepala daerah mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan pendidikan dan mengalokasikan sumber daya manusia potensial. Kepala daerah mempunyai kewenangan untuk merekrut tenaga pendidik sendiri sehingga persebaran guru menjadi tidak merata karena tidak semua daerah memiliki jumlah guru yang sama. (Tempo.co edisi Senin, 28 September 2015)

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang mengatur pendistribusian guru PNS di Indonesia. Kebijakan tersebut adalah Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 05/X/PB/2011, Menteri Pendidikan Nasional 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. Peraturan tersebut merupakan implementasi dari amanat Undang-undang Nomor 19 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Guru, khususnya yang berkaitan dengan tugas guru dan pengawas dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Tujuan dari kebijakan tersebut adalah untuk menjamin pemerataan guru antar satuan pendidikan, antar jenjang, dan antar jenis pendidikan, antar kabupaten,

antar kota, dan antar provinsi serta dalam upaya mewujudkan peningkatan dan pemerataan mutu pendidikan formal secara nasional dan pencapaian tujuan pendidikan nasional (Juknis PPG PNS, 2011:4).

Tujuan yang diharapkan dalam peraturan bersama 5 menteri adalah untuk menarik urusan tata kelola guru PNS yang sebelumnya menjadi wewenang dari pemerintah kabupaten/kota menjadi wewenang pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Pemerintah perlu lebih cermat dalam melakukan pengelolaan guru, mulai dari perencanaan, pengangkatan, penempatan, dan pembinaan terhadap guru dikarenakan berlakunya desentralisasi pemerintahan. Pemerintah pusat berperan sebagai pembuat kebijakan nasional dan berkoordinasi dengan pemerintah daerah. Dengan demikian baru bisa dikatakan bahwa penataan dan pemerataan guru PNS di seluruh wilayah Indonesia merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dengan adanya kebijakan keputusan bersama 5 menteri yang mengatur tentang penataan dan pemerataan guru PNS, proses pendistribusian guru diatur dari tingkat yang paling kecil. Tingkat kabupaten/kota ditangani oleh pemerintah provinsi, serta jika terjadi distribusi antar provinsi maka pemerintah pusat menjadi penanggung jawabnya. Pemerataan guru PNS sangat penting karena hal ini berhubungan langsung dengan pelaksanaan kegiatan belajar mengajar. Sekolah yang mengalami kekurangan guru akan kesulitan dalam menjalankan kegiatan belajar mengajar, terutama di dalam kelas. Begitu juga ketika kelebihan jumlah guru, sekolah akan mengalami kesulitan dalam membagi jam mengajar.

Kabupaten Bantul merupakan salah satu kabupaten yang sudah menerapkan kebijakan peraturan bersama 5 menteri guna menata dan meratakan guru PNS di wilayahnya. Kebijakan tersebut perlu diterapkan oleh dinas dikdas Bantul dikarenakan masih adanya permasalahan mengenai banyaknya kekurangan guru PNS

terutama pada jenjang SD. Kekurangan tenaga PNS guru SD di Bantul diperkirakan mulai terasa tahun ini hingga 2018 nanti. Kekurangan tenaga pengajar tersebut masih bisa ditutupi dengan pengangkatan guru wiyata bakti. Kepala Dinas Pendidikan (Dikdas) Bantul, Totok Sudarto mengungkapkan, saat ini kekurangan guru SD dilihat dari rombongan belajar (rombel) tanpa melihat rasio kelas sebesar 1000 guru lebih, namun jika dilihat dari rasio per kelas 20 siswa mereka kekurangan sekitar 450 pengajar. Kekurangan guru tersebut diperkirakan mulai terasa tahun ini hingga tiga tahun ke depan pada 2018 dengan adanya ledakan jumlah guru PNS yang pensiun dengan berakhirnya masa tugas guru yang ditugaskan secara serentak melalui instruksi presiden tahun 1970-an. Sekarang rata-rata 25 PNS pensiun setiap bulannya.

Dengan masih kurangnya jumlah pengajar serta banyaknya guru PNS yang pensiun, pemerintah daerah menurutnya juga dipusingkan moratorium CPNS yang masih diberlakukan pemerintah pusat, karenanya sebagai solusi kekurangan guru, sekolah-sekolah mengangkat guru-guru wiyata bakti, meski gaji yang diberikan tentu belum sesuai UMR (Upah Minimum Regional). Menurut Totok, pengangkatan guru wiyata bakti untuk menutupi kekurangan guru tidak akan mengurangi kualitas pembelajaran bagi siswa-siswa, justru menurutnya guru-guru wiyata bakti yang sebagian besar generasi muda baru lulus dari perguruan tinggi bisa membawa suasana baru dan lebih melek dengan teknologi yang kini sangat penting bagi pembelajaran. (Tribunnews.com, edisi Senin, 28 Maret 2016)

Diterapkannya kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS, diharapkan permasalahan distribusi guru maupun kekurangan guru di Bantul dapat teratasi. Namun, pada pelaksanaannya kebijakan ini justru menimbulkan permasalahan baru. Salah satunya yaitu mengenai beban mengajar guru. Sebelum diterapkannya kebijakan tersebut, guru bersertifikat yang memiliki jam mengajar kurang dari 24

jam/minggu bisa memenuhi beban mengajarnya dengan tugas tambahan seperti menjadi pembimbing ekstrakurikuler dan lain-lain. Namun, setelah kebijakan tersebut berlaku beban mengajar guru hanya saat mengajar di depan kelas. Artinya guru tidak bisa menambah tugas lain di luar jam mengajar seperti ekstrakurikuler dan jam tambahan lainnya. Selain itu, kendala yang dihadapi dalam melaksanakan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS adalah banyaknya guru yang menolak untuk dipindahkan dari sekolah asalnya dengan berbagai alasan seperti jarak dan lain-lain.

Sebelum menyusun penelitian ini, peneliti telah bertemu dengan guru yang yang di sekolah tempatnya mengajar mengalami kekurangan guru. Peneliti banyak mendengarkan keluhan-keluhan yang dirasakan oleh guru tersebut, diantaranya banyak guru honorer yang mengambil posisi yang seharusnya diisi oleh guru PNS di sekolah tersebut. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian terhadap permasalahan di atas dan mengambil judul **“Implementasi Kebijakan Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pada Jenjang SD Negeri di Kabupaten Bantul”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka dapat ditemukan beberapa identifikasi masalah, yaitu:

1. Distribusi guru di Indonesia belum merata antara daerah perkotaan dan daerah terpencil.
2. Banyak sekolah di daerah terpencil yang kekurangan guru.
3. Adanya kekurangan dan kelebihan guru PNS di sekolah-sekolah yang ada di Bantul pada setiap jenjangnya.
4. Timbul masalah baru serta adanya kendala dalam menjalankan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul

5. Banyak guru yang kekurangan jam mengajar.
6. Adanya kendala berupa banyaknya guru yang menolak untuk dipindahkan dari sekolah asalnya.

C. Fokus Masalah

Agar permasalahan yang akan diteliti tidak terlalu luas dan agar lebih fokus dengan tujuan yang diinginkan, maka perlu difokuskan masalahnya dalam penelitian. Berdasarkan latar belakang di atas, maka fokus masalah dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD Negeri di Bantul.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan fokus masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di Bantul?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat yang dialami dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di Bantul?
3. Bagaimana upaya dinas pendidikan kabupaten Bantul dalam mengatasi masalah dan hambatan yang dialami dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di Bantul?

E. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di Bantul.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dialami dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di Bantul.

3. Untuk mengetahui upaya dinas pendidikan kabupaten Bantul dalam mengatasi masalah dan hambatan yang dialami dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di Bantul.

F. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai implementasi kebijakan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Dinas Pendidikan

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Dinas Pendidikan dalam menganalisis serta mengevaluasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SDN di Bantul.

- b. Bagi Pembuat Kebijakan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti kebijakan dan dapat memberikan informasi tambahan bagi pembuat kebijakan dalam hal penataan dan pemerataan guru.

- c. Bagi Peneliti

Dapat menambah wawasan mengenai kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS serta menjadi tambahann informasi untuk penelitian selanjutnya.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Deskripsi Teori

1. Kajian Teori Kebijakan Pendidikan

Kebijakan adalah cara bertindak yang disengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan. Menurut James E. Anderson memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, dan instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan. (Solichin, 2008: 2). Rumusan yang lebih lengkap yaitu dari Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), bahwa kebijakan adalah sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman tersebut bisa yang berwujud amat sederhana atau kompleks, bersifat umum ataupun khusus, luas ataupun sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. (Arif Rohman, 2012: 86)

Menurut kamus Oxford, kebijakan berarti “rencana kegiatan” atau pernyataan tujuan-tujuan ideal. Namun, dalam kehidupan sehari-hari kata kebijakan merupakan janji yang dibuat oleh kita sendiri, seperti kalimat “kita tidak akan meminjamkan uang kepada siapa pun”. Arti itu bukan yang kita maksudkan di sini. Kita membahas kebijakan bukan dalam arti pribadi, tetapi dalam arti organisasi. Kebijakan di sini terkait dengan kebijakan publik dan dibuat atas nama negara yang dibuat oleh instrument/alat-alat negara untuk mengatur perilaku tiap orang, seperti guru atau siswa dan organisasi, seperti sekolah dan universitas. (Nanang Fattah, 2013: 131-132)

Kebijakan merupakan segala perbuatan yang dikehendaki pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan yang dirumuskan dalam suatu kebijakan, untuk

mencapai tujuan yang hendak dicapai melalui program-program pemerintah. Setiap kebijakan negara tidak dapat dilepaskan dari tujuan keberadaan negara tersebut. Negara dengan segala fungsinya berhak untuk membuat atau tidak membuat kebijakan. (Yoyon Bahtiar: 2011:34)

Istilah kebijakan pendidikan banyak dikonotasikan dengan istilah perencanaan pendidikan, rencana induk tentang pendidikan, pengaturan pendidikan, kebijakan tentang pendidikan, serta istilah lain yang mirip dengan istilah tersebut. Namun istilah-istilah tersebut itu sebenarnya memiliki perbedaan isi dan cakupan makna dari masing-masing yang ditunjuk oleh istilah tersebut.

Kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan negara atau kebijakan publik pada umumnya. Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik yang mengatur khusus regulasi berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi dan distribusi sumber, serta pengaturan perilaku dalam pendidikan. Kebijakan pendidikan merupakan keputusan berupa pedoman bertindak baik yang bersifat sederhana maupun kompleks, baik umum maupun khusus, baik terperinci maupun longgar yang dirumuskan melalui proses politik untuk suatu arah tindakan, program, serta rencana-rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan (Arif Rohman, 2012: 85-86).

Kebijakan pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu (H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, 2008: 140).

Fokus perhatian kebijakan pendidikan pada kegiatan negara bukan pada kegiatan perusahaan swasta yang sering hanya untuk kepentingannya sendiri. Fokus perhatiannya adalah pada kegiatan sektor publik pendidikan. Kebijakan dalam

pendidikan ditetapkan oleh pemerintah yang mengatur pengelolaan sekolah pemerintah yang diatur tidak hanya kurikulum, pedagogi, dan penilaiannya, tetapi juga kondisi guru dan pemeliharaan sarana fisik sekolah. Fungsi kebijakan dalam pendidikan adalah: 1) menyediakan akuntabilitas norma budaya yang menurut pemerintah perlu ada dalam pendidikan dan 2) melembagakan mekanisme akuntabilitas untuk mengukur kinerja siswa dan guru. (Nanang Fattah, 2013: 132-133)

2. Kajian Teori Proses Kebijakan

Menurut William N. Dunn (2003: 24), tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, serta penilaian kebijakan. Berikut tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan :

Tabel 2: Tahap-Tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan

Fase	Karakteristik
Penyusunan Agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.
Formulasi Kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislative.
Adopsi Kebijakan	Alternative kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, consensus diantara direktur lembaga, atau keputusan peradilan.
Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.
Penilaian Kebijakan	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa proses pembuatan kebijakan harus melalui tahap-tahap. Setiap tahap mempunyai peran masing-masing

dan harus sesuai dengan urutannya. Dari lima proses kebijakan di atas, peneliti dalam penelitian ini fokus pada fase implementasi kebijakan.

3. Kajian Teori Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut pandangan ahli-ahli dalam ilmu sosial, proses implementasi suatu kebijakan (pendidikan) berlangsung lebih rumit dan kompleks dibandingkan dengan proses perumusannya. Proses implementasi kebijakan pendidikan melibatkan perangkat politik, sosial, hukum, maupun administrative/organisasi dalam rangka mencapai suksesnya implementasi kebijakan pendidikan tersebut. Meskipun antara perumusan dan implementasi kebijakan pendidikan, merupakan dua rangkaian proses yang saling berkesinambungan. Implementasi diartikan sebagai *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu), sebagaimana yang tertuang dalam kamus Webster. Pengertian di atas mengandung arti bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat sebagai proses menjalankan keputusan kebijakan. Wujud dari keputusan kebijakan ini biasanya berupa undang-undang, instruksi presiden, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, peraturan menteri, dan sebagainya.

Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn dimaksudkan sebagai keseluruhan tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan kepada pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditentukan terlebih dahulu yakni tindakan-tindakan yang merupakan usaha sesaat untuk mentransformasikan keputusan ke dalam istilah operasional, maupun usaha berkelanjutan untuk

mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan-jaringan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat. (Solichin, 2012: 136). Implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). (Joko, 2008: 88)

Dari beberapa paparan di atas, nampak bahwa proses implementasi kebijakan termasuk dalam pengertian ini adalah implementasi kebijakan pendidikan merupakan proses yang tidak hanya menyangkut perilaku-perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan kepada kelompok sasaran (*target groups*), melainkan juga menyangkut faktor-faktor hukum, politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari beerbagai pihak yang terlibat dalam program yang kesemuanya itu menunjukkan secara spesifik dari proses implementasi yang sangat berbeda dengan proses formulasi kebijakan pendidikan. (Arif Rohman, 2012: 105-107)

b. Teori Implementasi Kebijakan Pendidikan

1) Charles O. Jones

Dalam menganalisis masalah implementasi kebijakan, seorang ahli yang bernama Charles O. Jones mendasarkan diri pada konsepsi aktifitas-

aktifitas fungsional. Menurutnya, implementasi adalah suatu aktifitas yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program. Ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program tersebut adalah: (1) Pengorganisasian, pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjalankan program agar bisa berjalan; (2) Interpretasi, yaitu aktifitas menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan; (3) Aplikasi, berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, pembayaran, atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

2) Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn mengawali gagasan teorinya dengan mengajukan pertanyaan mengapa ada implementasi yang berhasil dan mengapa ada implementasi yang gagal? Pertanyaan itu kemudian dijawabnya sendiri dengan menyampaikan enam variabel yakni dua variabel utama dan empat variabel tambahan yang membentuk kaitan antara kebijakan dan kinerja kebijakan. Keenam variabel tersebut meliputi: standar dan tujuan kebijakan, sumberdaya, komunikasi, interorganisasi dan aktivitas pengukuhan, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta karakter pelaksana.

Teori yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn ini adalah teori yang berangkat dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan sangat dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan, sebab setiap kebijakan memiliki karakteristik sifat yang berlainan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi

serta suatu model konseptual yang mempertautkan kebijakan dengan prestasi kerja.

Menurut teori dari dua ahli ini, bahwa perubahan, control, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkah tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme control pada setiap jenjang struktur? Seberapa pentingkah rasa ketertarikan masing-masing orang dalam organisasi? Pertanyaan pertama tersebut menyangkut perubahan misalnya tentang sistem, perilaku, dan tata kerja organisasi. Pertanyaan kedua menyangkut pengawasan dan pengontrolan struktur di atasnya terhadap struktur di bawahnya. Sedangkan pertanyaan ketiga menyangkut kepatuhan struktur di bawahnya terhadap struktur di atasnya.

Mencermati seluk beluk dari penjelasan-penjelasan di atas, maka banyak ahli generasi berikutnya menyebut bahwa model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn disebut sebagai model proses implementasi kebijakan.

Dari beberapa pandangan tersebut, selanjutnya Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan. Tipologi kebijakan tersebut dibedakan menurut dua hal, yaitu: *pertama*, jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan. *Kedua*, jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Dari kedua indikator ini, maka dapat ditangkap

secara jelas bahwa suatu implementasi kebijakan akan berhasil manakala pada satu segi perubahan yang dikehendaki relatif sedikit serta pada segi lain adalah kesepakatan terhadap tujuan dari para pelaku/palaksana dalam mengoperasikan program relatif tinggi. (Arif Rohman, 2012: 108-109)

Dari dua teori di atas, peneliti dalam penelitian ini menggunakan teori implementasi Charles O. Jones. Dengan teori ini, peneliti mencari tahapan dalam implementasi yaitu pengorganisasian, interpretasi, dan aplikasi. Peneliti menggunakan teori Charles O. Jones karena teori Charles lebih ringkas dan mudah dipahami tetapi lengkap dan mencakup keseluruhan.

c. Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan

1) Pendekatan Struktural

Pendekatan ini merupakan salah satu pendekatan yang bersifat *top-down* yang dikenal dengan teori-teori organisasi modern. Pendekatan ini memandang bahwa kebijakan pendidikan harus dirancang, diimplementasikan, dikendalikan, dan dievaluasi secara struktural. Pendekatan ini menekankan pentingnya komando dan pengawasan menurut tahapan atau tingkatan dalam struktur masing-masing organisasi.

Struktur yang bersifat hirarkis-organik sepertinya amat relevan untuk situasi-situasi implementasi di mana kita memerlukan suatu organisasi pelaksana yang bertingkat yang mampu melaksanakan suatu kebijakan yang selalu berubah bila dibandingkan dengan suatu tim kepanitiaan untuk program kebijakan yang sekali selesai atau yang bersifat *adhokrasi* yang menangani proyek-proyek.

Namun titik lemah dari pendekatan struktural ini adalah, proses pelaksanaan implementasi kebijakan pendidikan menjadi kaku, terlalu

birokratis, dan kurang efisien. Bila dibandingkan dengan organisasi pelaksana yang bersifat *adhokrasi*. Pelaksanaan kebijakan pendidikan seperti Instruksi Presiden (Inpres) tentang pembangunan gedung-gedung sekolah dasar di Indonesia dalam prakteknya berjalan lamban dan banyak terjadi kebocoran di setiap lapisan birokrasi. (Arif Rohman, 2012: 110-111)

2) Pendekatan Prosedural dan Manajerial

Dengan melihat beberapa kelemahan pada pendekatan struktural di atas, maka pendekatan procedural dan manajerial dikembangkan dalam rangka suksesnya implementasi kebijakan pendidikan. pendekatan prosedural dan manajerial ini tidak mementingkan penataan struktur-struktur birokrasi pelaksana yang cocok bagi implementasi program, melainkan dengan upaya mengembangkan proses-proses dan prosedur-prosedur yang relevan termasuk prosedur-prosedur manajerial beserta teknik-teknik manajemen yang tepat.

Ada tiga prosedur langkah-langkah yang tepat di dalam proses implementasi kebijakan, setelah dilakukannya identifikasi masalah serta pemilihan kebijakan yang dilihat dari sudut biaya dan efektifitasnya paling memenuhi syarat. Menurut Sholichin Abdul Wahab, ketiga prosedur tersebut meliputi:

- (a) Membuat desain program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya, dan waktu.
- (b) Melaksanakan program kebijakan dengan cara mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur dan metode-metode yang tepat.

(c) Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

Selanjutnya Sholichin menjelaskan bahwa, teknik manajerial yang merupakan perwujudan dari pendekatan ini adalah perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (*Network Planning dan Control-NPC*) yang menyajikan suatu kerangka kerja dalam mana proyek-proyek dapat direncanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan, hubungan diantara tugas-tugas tersebut, dan urutan-urutan logis di mana tugas-tugas itu harus dilaksanakan. Bentuk-bentuk jaringan kerja (*network*) yang canggih, seperti *Programme Evaluation and Review Technique (PERT)* memungkinkan untuk memperkirakan secara cermat jangka waktu penyelesaian tiap-tiap tugas, menghitung lintasan kritis (*critical path*) di mana setiap keterlambatan akan dapat menghambat penyelesaian keseluruhan proyek, memonitor setiap luang waktu yang tersedia bagi penyelesaian tugas-tugas dalam jaringan kerja, dan merealokasikan sumber-sumber guna memungkinkan kegiatan-kegiatan yang terletak di sepanjang lintasan kritis dapat diselesaikan tepat pada waktunya. (Arif Rohman, 2012: 111-112)

3) Pendekatan Perilaku

Pendekatan prosedural dan manajerial memang memiliki keunggulan dari banyak segi sebagaimana dijelaskan di atas, namun dari segi lain pendekatan tersebut juga tidak ubahnya dengan pendekatan sebelumnya (struktural) yang banyak memiliki kelemahan. Antara lain adalah, pendekatan prosedural dan manajerial terlalu menekankan pada aturan-aturan dan teknik-teknik manajemen yang bersifat impersonal. Bahkan pendekatan di atas

merupakan salah satu pendekatan dalam implementasi program yang disinyalir harus membutuhkan piranti teknologi canggih sehingga dikesankan amat mahal.

Berbeda dengan pendekatan-pendekatan di atas, pendekatan perilaku meletakkan dasar semua orientasi dari kegiatan implementasi kebijakan pada perilaku manusia sebagai pelaksana, bukan pada organisasinya sebagaimana pendekatan struktural atau pada teknik manajemennya sebagaimana pendekatan prosedural dan manajerial di atas.

Pendekatan perilaku ini berasumsi bahwa upaya implementasi kebijakan yang baik adalah bila perilaku manusia beserta segala sikapnya juga harus dipertimbangkan dan dipengaruhi agar proses implementasi kebijakan tersebut dapat berlangsung baik. Beberapa kejadian sering terlihat dimana program kebijakannya baik, peralatan dan organisasi pelaksanaannya juga baik, namun ddi tengah jalan banyak terjadi penolakan-penolakan (*resistance*) di masyarakat. Bahkan beberapa anggota pelaku pelaksanaannya merasa pasif dan sedikit acuh tak acuh. Hal ini menunjukkan bahwa aspek perilaku manusia sangat penting diperhatikan.

Paling tidak ada dua penyebab terjadinya penolakan masyarakat terhadap perubahan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. *Pertama*, adanya kekhawatiran masyarakat terhadap hadirnya perubahan. Dengan hadirnya perubahan berarti hadirnya kemampuan yang selama ini sudah terbangun, sehingga akan muncul ketidak pastian. Karena pada tipe masyarakat tertentu banyak yang lebih menyukai kemampuan meskipun pahit adanya dari pada menerima ketidak pastian. Lebih-lebih bagi kelompok masyarakat yang selama ini merasa diuntungkan dengan kemampuan tersebut.

Dalam masyarakat yang sudah memiliki sistem sosial mapan dalam jangka tertentu, biasanya ada kelompok-kelompok yang berusaha mempertahankan kemampuan tadi agar bisa berlangsung selama mungkin. Usaha tersebut disebabkan adanya ketakutan atas kedudukan yang telah dimiliki, atau yang dikenal '*status fear*'. Oleh kelompok ini dikhawatirkan dengan adanya perubahan akan berakibat hilangnya status mereka yang pada gilirannya dapat merugikan kepentingan-kepentingan politik, sosial, maupun keamanan.

Lebih-lebih dampak perubahan di atas dari segi keorganisasian, seperti adanya kebijakan baru yang sudah barang tentu akan berakibat munculnya banyak masalah. Aksi-aksi protes dan demonstrasi yang dilakukan beberapa kelompok pegawai negeri di beberapa kantor pemerintah selama era reformasi akibat penutupan beberapa kantor departemen, adalah kasus empiric yang membuktikan adanya kekhawatiran di atas.

Kedua, penolakan masyarakat terhadap upaya implementasi kebijakan juga disebabkan oleh kekurangan informasi yang diiterimanya berkenaan dengan kebijakan tersebut. Lebih-lebih bila informasi yang didupakannya masih setengah-setengah dan bersifat menyesatkan sehingga memungkinkan terjadinya *misinformasi* atau *misinterpretasi*.

Pada bagian lain, penerapan analisis keperilakuan (*behavioural analysis*) pada masalah-masalah manajemen yang paling menonjol adalah 'OD' (*Organizational Development*). Menurut Solichin, OD adalah sesuatu proses untuk menimbulkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam satu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keperilakuan. OD merupakan salah satu bentuk konsultasi manajemen di mana seorang konsultan bertindak

selaku agen perubahan untuk mempengaruhi seluruh budaya organisasi, termasuk sikap dan perilaku dari pegawai-pegawai yang menduduki posisi-posisi kunci.

Selain OD juga ada lagi yang dinamakan *Management by Objectives* (MBO), yakni suatu pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang terdapat dalam pendekatan struktural dan manajerial dengan unsur-unsur yang termuat dalam analisis keperilakuan.

4) Pendekatan Politik

Pendekatan ini lebih melihat pada faktor-faktor politik atau kekuasaan yang dapat memperlancar atau menghambat proses implementasi kebijakan. Dalam suatu organisasi, selalu ada perbedaan dan persaingan antar individu atau kelompok dalam memperebutkan pengaruh, sehingga ada kelompok-kelompok individu yang dominan serta ada yang kurang dominan, ada yang kelompok-kelompok pengikut dan ada kelompok penentang. Dalam hal ini, pendekatan politik selalu mempertimbangkan atas pemantauan kelompok pengikut dan kelompok penentang beserta dinamikanya.

Ada suatu implementasi kebijakan yang dilakukan dengan perangkat struktural dan penggunaan sistem manajerial yang sudah bagus serta telah mempertimbangkan pengaruh-pengaruh keperilakuan, namun hasil pelaksanaan implementasi kebijakan kurang bisa berjalan baik. Hal tersebut antara lain disebabkan karena kurang mempertimbangkan realitas-realitas politik, antara lain kurang memperhitungkan kemampuan kelompok-kelompok penentang kebijakan untuk memblokir usaha-usaha dari para pendukung kebijakan.

Pendekatan politik dalam proses implementasi kebijakan, memungkinkan digunakannya paksaan dari kelompok dominan. Proses implementasi kebijakan tidak bisa hanya dilakukan dengan komunikasi interpersonal sebagaimana disyaratkan oleh pendekatan perilaku, bila problem konflik dalam organisasi tadi bersifat endemik. Maka hadirnya kelompok dominan dalam organisasi akan sangat membantu, apalagi kelompok yang berkuasa/dominan tadi dalam kondisi tertentu mau melakukan pemaksaan, tentu akan sangat diperlukan. Apabila tidak ada kelompok dominan, mungkin implementasi kebijakan akan berjalan secara lambat dan bersifat inkremental. (Arif Rohman, 2012: 114-115)

d. Proses implementasi kebijakan

Menurut Charles O. Jones (Siti Erna Latifi Suryana, 2009: 28) ada tiga tahap aktivitas dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu:

1) Tahap Interpretasi

Tahap Interpretasi merupakan tahap menjelaskan dari suatu kebijakan yang masih umum agar lebih praktis atau operasional dan mudah dipahami oleh implementator dan sasaran kebijakan.

2) Tahap Organisasi

Tahap Organisasi merupakan penetapan pembagian tugas pelaksana kebijakan beserta penetapan anggaran, kebutuhan sarana dan prasana, serta penetapan tata kerja.

3) Tahap Aplikasi

Tahap aplikasi adalah menerapkan kebijakan untuk menyelesaikan masalah serta meningkatkan mutu pada sasaran kebijakan

Tahapan implementasi sebagai proses untuk mewujudkan tujuan kebijakan sering disebut sebagai tahap yang penting. Disebut penting karena tahapan ini merupakan “jembatan” antara dunia konsep dengan dunia realita. Dunia konsep yang dimaksud di sini tercermin dalam kondisi ideal, sesuatu yang dicitakan untuk diwujudkan sebagaimana terformulasikan dalam dokumen kebijakan. Sementara dunia nyata adalah realitas di mana masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan sedang bergelut dengan berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik. Implementasi kebijakan menjadi “jembatan” karena melalui tahapan ini dilakukan *delivery mechanism*, yaitu ketika berbagai *policy output* yang dikonversi dari *policy input* disampaikan kepada kelompok sasaran sebagai upaya nyata untuk mencapai tujuan kebijakan. (Erwan Agus & Dyah Ratih. 2012:64-66)

Proses implementasi berangkat dari adanya suatu kebijakan atau program. Pada dasarnya suatu kebijakan atau program diformulasikan dengan misi untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu. Untuk mencapai tujuan tersebut maka suatu kebijakan membutuhkan masukan-masukan kebijakan (*policy input*). Masukan kebijakan yang umum dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan publik adalah berupa anggaran. Input yang berupa anggaran dari pemerintah akan diolah atau dikonversi menjadi keluaran kebijakan (*policy output*). Dalam Bahasa yang sederhana *policy output* merupakan instrumen kebijakan untuk dapat mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Policy output sebagai instrumen kebijakan tidak akan sampai kepada kelompok sasaran tanpa dilakukannya kegiatan menghantarkan *policy output* tersebut (berupa realisasi kegiatan atau distribusi bantuan) kepada kelompok sasaran. Kegiatan menghantarkan *policy output* kepada kelompok sasaran ini menjadi tugas

implementing agency (lembaga yang diberi tugas untuk mengimplementasikan kebijakan).

Pemerintah dalam melakukan implementasi suatu kebijakan dibantu atau dilakukan bersama-sama dengan sektor swasta atau perusahaan yang secara khusus dibentuk (*SPV, Special Purpose Vehicle*) untuk menjalankan misi guna mencapai tujuan suatu kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Untuk menjamin implementasi dapat berjalan dengan lancar, sebelum kegiatan penyampaian berbagai keluaran kebijakan dilakukan kepada kelompok sasaran dimulai perlu didahului dengan penyampaian informasi kepada kelompok sasaran. Tujuan pemberian informasi ini adalah agar kelompok sasaran memahami kebijakan yang akan diimplementasikan sehingga mereka tidak hanya akan dapat menerima berbagai program yang diinisiasi oleh pemerintah akan tetapi berpartisipasi aktif dalam upaya untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan.

Konsultasi publik merupakan strategi yang dianggap lebih tepat untuk mengkomunikasikan kebijakan yang akan diimplementasikan. Pandangan ini didasarkan pada argumen ketika sejak awal masyarakat terlibat aktif dalam merumuskan masalah dan memilih alternatif untuk memecahkan masalah tersebut maka kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat ditingkatkan. Cara melakukan konsultasi publik dapat mengambil berbagai bentuk, misalnya: forum warga, *forum multi stakeholder* dan *public hearing*.

Ketika *policy output* telah sampai kepada kelompok sasaran maka dapat dikatakan bahwa kebijakan tersebut telah menimbulkan efek suatu kebijakan atau dalam konseptualisasi para ahli yang lain sering disebut sebagai *initial outcome* yaitu dampak yang langsung dirasakan oleh kelompok sasaran ketika ada kegiatan *delivery activities* suatu *policy output* kepada kelompok sasaran. *Policy outcome* kemudian

perlu dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Apabila *policy outcomes* mampu mewujudkan tujuan kebijakan maka kita bisa mengatakan bahwa kinerja implementasi kebijakan tersebut tinggi. (Erwan Agus & Dyah Ratih. 2012: 72-78)

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain. (Subarsono, 2008: 89)

Berdasarkan penjelasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan adalah melaksanakan kebijakan untuk meningkatkan kemampuan atau memperbaiki dan menyelesaikan masalah yang terjadi. Tahapan implementasi kebijakan atau program dilaksanakan agar tujuan yang diharapkan tercapai. Fokus penelitian adalah pada proses implementasi penataan dan pemerataan guru Pegawai Negeri Sipil (PNS) jenjang SD Negeri pada tahap organisasi, tahap interpretasi, dan tahap aplikasi. Tahapan implementasi kebijakan atau program dilaksanakan agar tujuan yang diharapkan tercapai.

e. Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi

Proses implementasi kebijakan merupakan proses yang menentukan sekaligus menegangkan. Proses ini menjadi penting disebabkan akhir dari semua kebijakan yang sudah diambil selalu pada tahap implementasi. Seandainya rumusan kebijakannya sudah dibuat sangat bagus namun tidak ada tindak lanjut berupa upaya implementasi kebijakan yang sudah dirumuskan adalah suatu kesia-siaan.

Pada tahap implementasi ini, perlu kiranya dianalisis faktor-faktor apa sajakah yang dapat mempengaruhi proses kegagalan dan keberhasilan implementasi

kebijakan? Bagaimana bisa meminimalkan kegagalan dan memaksimalkan keberhasilan dalam proses implementasi? Dalam hal ini, ada tiga faktor yang biasanya menjadi sumber kegagalan dan keberhasilan, yaitu: (a) faktor yang terletak pada rumusan kebijakan, (b) faktor yang terletak pada personil pelaksana, dan (c) faktor yang terletak pada sistem organisasi pelaksana.

Faktor pertama berkaitan dengan diktum atau rumusan kebijakan yang telah dibuat oleh para pengambil keputusan (*decision maker*). Menyangkut apakah rumusan kalimatnya jelas atau tidak, tujuannya tepat atau tidak, sasaranannya tepat atau tidak, mudah difahami atau tidak, mudah diinterpretasi atau tidak, terlalu sulit dilaksanakan atau tidak, dan sebagainya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Oberlin Silalahi, bahwa pembuat kebijakan harus terlebih dahulu mencapai beberapa consensus diantara mereka mengenai tujuan-tujuan, serta informasi yang cukup untuk mencapai tujuan.

Nakamura mencontohkan model pelaksanaan kebijakan yang terjadi di Anacostia adalah model yang tidak disebabkan memuat hal-hal sebagai berikut:

- 1) Kebijakannya tidak dinyatakan dengan pasti.
- 2) Pembuatan kebijakan hanya memusatkan perhatian pada tujuan jangka pendek serta kurang memperhatikan tujuan jangka panjang.
- 3) Pelaksanaan kebijakan tidak menjelaskan kebijakan mana yang lebih dahulu dilaksanakan.
- 4) Pelaksanaan kebijakan dan pembuatan kebijakan terjadi secara serentak.

Faktor kedua dari penentu kegagalan dan keberhasilan implementasi adalah pada personil pelaksananya, yakni yang menyangkut tingkat pendidikan, pengalaman, motivasi, komitmen, kesetiaan, kinerja, kepercayaan diri, kebiasaan-kebiasaan, serta kemampuan kerjasama dari para pelaku pelaksana kebijakan

tersebut. Termasuk dalam faktor personil pelaksana adalah latar belakang budaya, Bahasa, serta ideologi kepartaian dari masing-masing. Kesemuanya itu akan sangat mempengaruhi cara kerja mereka secara kolektif dalam menjalankan misi implementasi kebijakan.

Dalam kasus implementasi kebijakan di Anacostia di atas, dimana masing-masing personil pelaksana tidak mampu mencapai kesepakatan sehingga terdapat perbedaan mengenai cara-cara pencapaian tujuan, maka secara teoritis ada tiga skenario dalam mencapai kesepakatan tersebut:

1) *Mutual-Adjustment*

Yaitu, dengan cara mengubah tingkah laku masing-masing pelaku secara timbal balik sampai diperoleh kesesuaian antar mereka. Masing-masing personil pelaku implementasi kebijakan menyesuaikan diri pelan-pelan secara timbal balik.

2) *Bargaining*

Yaitu, tawar menawar antar pelaku implementasi menurut kepentingan masing-masing. Dalam *bargaining* biasanya ada kompensasi-kompensasi dari pihak yang menang kepada pihak yang kalah.

3) *Political Power*

Skenario yang ketiga ini menekankan penggunaan kekuasaan politik dari kelompok dominan dari para pelaku pelaksana kebijakan. Biasanya, mereka yang memiliki kekuasaan lebih besar adalah mereka yang memiliki kedudukan struktural lebih tinggi dibanding lainnya. Sedangkan yang lain harus mengikuti kelompok dominan tadi.

Sedangkan faktor ketiga yang menentukan kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan adalah faktor organisasi pelaksana. Yakni menyangkut

jaringan sistem, hirarki kewenangan masing-masing peran, model distribusi pekerjaan, gaya kepemimpinan dari pemimpin organisasinya, aturan main organisasi, target masing-masing tahap yang ditetapkan, model monitoring yang biasa dipakai, serta evaluasi yang dipilih.

Organisasi pelaksana kebijakan menurut Allen Barton memiliki ciri sebagai berikut:

1) Ciri Eksternal Organisasi (CEO), yang meliputi:

- a) Masukan (*input*), terdiri dari orang-orang yang bekerja dalam organisasi pelaksana tersebut, sumber keuangan yang dimiliki, serta fasilitas yang ada.
- b) Hasil (*output*), terdiri dari kegiatan yang dicapai, wujud barang yang dihasilkan, dampak yang ditimbulkan dari kegiatan organisasi ini baik kepada masyarakat maupun kepada organisasi lain.
- c) Lingkungan, meliputi tempat kerja di mana organisasi pelaksana kebijakan ini berada serta interaksinya dengan organisasi lain.

2) Ciri Internal Organisasi (CIO), yang meliputi:

- a) Struktur sosial, yang mencakup struktur kepemimpinan, struktur kekuasaan, struktur komunikasi, dan pembagian tugas dalam organisasi.
- b) Sikap dan pandangan, yang mencakup tujuan dan azas dari organisasi, serta pandangan anggota dan pemimpinnya terhadap organisasi miliknya.
- c) Kegiatan intern, meliputi pelaksanaan tugas dari masing-masing individu, pembagian kerja secara kolektif, serta sistem administrasi yang diterapkan.

Adapun organisasi pelaksana dalam implementasi kebijakan pendidikan adalah birokrasi pendidikan. Setelah diberlakukannya undang-undang otonomi daerah no. 22 tahun 1999, birokrasi di Indonesia memiliki banyak jenjang

kekuasaan yang terentang mulai dari kantor kementerian pendidikan nasional di tingkat pusat, di bawahnya adalah kantor dinas pendidikan dan pengajaran di tingkat provinsi dan kabupaten/kotamadia, serta kantor ranting dinas pendidikan dan pengajaran di tingkat kecamatan. (Arif Rohman, 2012: 115-118)

4. Kajian Teori Guru

a. Guru

Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. (Juknis PPG PNS. 2011: 5). Sedangkan guru menurut undang-undang nomor 20 tahun 2003 adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada jalur pendidikan formal, serta pada jenjang pendidikan dasar dan pendidikan menengah, termasuk pendidikan anak usia dini. (Dadi Permadi & Daeng Arifin, 2010: 8). Guru dapat diartikan sebagai orang yang tugasnya terkait dengan upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dalam semua aspeknya, baik spiritual, emosional, intelektual, fisik, maupun aspek lainnya. (Suparlan, 2006: 9). Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa guru adalah orang yang secara sadar berupaya mendidik guna mencerdaskan bangsa dalam berbagai aspek, serta mengembangkan potensi peserta didik ke arah yang lebih baik.

Guru mempunyai kode etik dalam menjalankan profesinya. Kode etik suatu profesi adalah berupa norma-norma yang harus diindahkan oleh setiap anggota profesi di dalam melaksanakan tugas profesinya dan dalam hidupnya di masyarakat. Norma tersebut berisi tentang bagaimana mereka harus

menjalankan profesinya dan larangan-larangan yang tidak boleh diperbuat oleh mereka. (Rugaiyah & Atiek Sismiati, 2011: 13). Profesi guru adalah jenis pekerjaan yang selama ini diabaikan orang dan terus menerus berada dalam perdebatan, sehingga guru kita tidak disiapkan secara professional. Agar guru dapat disiapkan secara professional, maka penyelenggaraan pendidikan profesi guru dibutuhkan penanganan dengan mekanisme yang lebih cermat, terutama terhadap perilaku mereka sebagai guru. (Djohar, 2006: 22).

Guru juga dikatakan sebagai penggerak, yaitu mobilisator yang mendorong dan menggerakkan sistem organisasi sekolah. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, seorang guru harus memiliki kemampuan intelektual dan kepribadian yang kuat. (Sudarwan & Khairil, 2012: 45). Masalah kompetensi professional guru merupakan salah satu dari kompetensi yang harus dimiliki oleh setiap guru dalam jenjang pendidikan apapun. Kompetensi-kompetensi lainnya adalah kompetensi kepribadian dan kompetensi kemasyarakatan. Secara teoritis ketiga jenis kompetensi tersebut dapat dipisah-pisahkan satu sama lain, akan tetapi secara praktis sesungguhnya ketiga jenis kompetensi tersebut tidak mungkin dapat dipisah-pisahkan. (Oemar, 2008:34).

b. Hak dan Kewajiban Guru

Guru atau pendidik sebagai suatu profesi, seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Guru dan Dosen (UUGD) pasal 14 dan pasal 20 memiliki hak dan kewajiban sebagai berikut:

a. Hak-hak guru sebagai suatu profesi

1. Memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial.

2. Mendapatkan promosi dan penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja.
3. Memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual.
4. Memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi memperoleh dan memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran untuk menunjang kelancaran tugas keprofesionalan.
5. Memiliki kebebasan dalam memberikan penilaian dan ikut menentukan kelulusan, penghargaan dan/atau sanksi kepada peserta didik sesuai dengan kaidah pendidikan, kode etik guru, dan peraturan perundang-undangan.
6. Memperoleh rasa aman dan jaminan keselamatan dalam melaksanakan tugas.
7. Memiliki kebebasan untuk berserikat dalam organisasi profesi.
8. Memiliki kesempatan untuk berperan dalam penentuan kebijakan pendidikan.
9. Memperoleh kesempatan untuk mengembangkan dan meningkatkan kualifikasi akademik dan kompetensi.
10. Memperoleh pelatihan dan pengembangan profesi dalam bidangnya.

Era reformasi secara langsung memberikan titik terang bagi para guru untuk menuntut hak-hak asasinya selama ini. Guru sudah berani bersuara lantang meberikan kritik dan solusi terhadap pemerintah. Hak-hak yang selama ini terabaikan, dengan era ini, guru boleh dan harus berani membela diri secara bersama-sama. (Isjoni, 2009: 6)

- b. Dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya, guru memiliki kewajiban guru sebagai berikut:
1. Merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran.
 2. Meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni.
 3. Bertindak objektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, suku, ras dan kondisi fisik tertentu atau latar belakang keluarga, dan status sosial ekonomi peserta didik dalam pembelajaran.
 4. Menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum dan kode etik guru serta nilai-nilai agama dan etika.
 5. Memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa. (Dadi Permadi & Daeng Arifin, 2010: 24-25)

Guru yang baik akan selalu mengembangkan dirinya dan mensejajarkan diri dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Untuk melakukan hal tersebut, guru harus aktif tidak hanya mengajar, tetapi juga aktif di setiap kegiatan-kegiatan yang berbau pendidikan. (Isjoni, 2006: 15)

5. Kajian Teori Penataan dan Pemerataan Guru

a. Penataan dan Pemerataan Guru

Berdasarkan Pasal 10 Peraturan Bersama, Kementerian Pendidikan Nasional mendapatkan mandat untuk menetapkan kebijakan teknis dalam penataan dan pemerataan guru PNS TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK secara nasional sebagai berikut.

- 1) Pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2010 tentang Norma, Standar, Prosedur, Dan Kriteria di Bidang Pendidikan.
- 2) Perencanaan kebutuhan guru pada TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK dilakukan oleh pejabat pembina kepegawaian provinsi/kabupaten/kota. Perencanaan kebutuhan guru dilakukan pada tingkat satuan pendidikan tingkat kabupaten/kota, dan tingkat provinsi sesuai dengan kewenangannya.
- 3) Penataan dan pemerataan guru PNS dilakukan apabila pemerintah daerah telah melakukan perencanaan kebutuhan dan analisis optimalisasi guru pada tingkat satuan pendidikan dan tingkat provinsi/kabupaten/kota.
- 4) Guru PNS pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah daerah dapat dipindahtugaskan antarsatuan pendidikan, antarjenjang, antarjenis pendidikan, antarkabupaten/kota, dan antarprovinsi.
- 5) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengkoordinasikan dan memfasilitasi pemindahan guru PNS TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK untuk penataan dan pemerataan guru antarprovinsi.
- 6) Koordinasi dan fasilitasi yang dimaksud pada angka 5 di atas, dilakukan dalam bentuk kegiatan berikut.
 - a) Sosialisasi program penataan dan pemerataan guru PNS pada tingkat provinsi;
 - b) Verifikasi data guru dan analisis kebutuhan guru TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK di setiap provinsi;

- c) Penyediaan Peta Guru yang menginformasikan tentang kelebihan dan/atau kekurangan guru PNS di setiap provinsi dengan tembusan disampaikan kepada Badan Kepegawaian Negara (BKN);
 - d) Pemindehan guru PNS antarprovinsi;
 - e) Penyediaan dana pemindehan guru PNS oleh masing-masing provinsi.
- 7) Koordinasi dengan Kementerian Agama dalam memfasilitasi pemindehan guru PNS dari satuan pendidikan binaan Kementerian Pendidikan Nasional ke satuan pendidikan binaan Kementerian Agama.
- 8) Penataan dan pemerataan guru PNS dimulai paling lambat tanggal 2 Januari 2012 dan harus selesai pada 31 Desember 2013. (Juknis PPG PNS. 2011: 7-8)

b. Tugas Pemerintah Kabupaten/Kota

Dalam melakukan penataan dan pemerataan guru PNS antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan, pemerintah kabupaten/kota memiliki tugas sebagai berikut.

- 1) Menyusun produk hukum dalam bentuk peraturan bupati/walikota atau produk hukum lainnya terkait penataan dan pemerataan guru PNS yang merujuk pada Peraturan Bersama;
- 2) Sosialisasi program penataan dan pemerataan guru PNS diwilayah kabupaten/kota;
- 3) Verifikasi data guru dan analisis kebutuhan guru TK, SD, SMP, SMA, dan SMK di setiap satuan pendidikan di wilayah kabupaten/kota;
- 4) Penyediaan Peta Guru yang menginformasikan tentang kelebihan dan/atau kekurangan guru PNS di wilayah kabupaten/kota dengan tembusan disampaikan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD);
- 5) Pemindehan guru PNS antarsatuan pendidikan;

- 6) Penyediaan dana pemindahan guru PNS antarsatuan pendidikan di wilayah kabupaten/kota. (Juknis PPG PNS. 2011: 9)

c. Perhitungan Kebutuhan Guru Sekolah Dasar

- 1) Setiap rombel 20-32 siswa
- 2) Setiap rombel diampu oleh 1 (satu) orang guru kelas.
- 3) Setiap SD harus menyediakan guru agama dan guru pendidikan jasmani dan kesehatan.
- 4) Wajib mengajar bagi guru agama dan guru pendidikan jasmani dan kesehatan (penjaskes) yang digunakan dalam Penghitungan 24 jam tatap muka perminggu.
- 5) Setiap SD harus menyediakan guru agama sesuai dengan ragam jenis agama yang dianut peserta didik.
- 6) Apabila di SD terdapat anak berkebutuhan khusus dan/atau SD tersebut menyelenggarakan program pendidikan inklusi, maka SD tersebut harus menyediakan minimal satu guru pendidikan khusus per enam rombel, dengan perhitungan jam setara dengan guru kelas. (Juknis PPG PNS. 2011: 12)

Dalam skala nasional, analisis penetapan formasi pegawai negeri, termasuk pegawai negeri untuk sekolah dasar, seperti guru kelas, guru mata pelajaran pendidikan agama, guru mata pelajaran pendidikan jasmani dan kesehatan, dan pesuruh sekolah, merupakan tanggung jawab kantor menteri negara pendayagunaan aparatur negara dan badan kepegawaian negara. Penetapannya didasarkan pada pertimbangan, kebutuhan guru sekolah dasar yang diusulkan oleh departemen pendidikan nasional, dalam hal ini dari provinsi-provinsi. (Ibrahim, 2009: 23)

d. Sanksi

Sanksi diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota apabila:

- 1) Pemerintah Kabupaten/Kota tidak membuat usulan perencanaan penataan dan pemerataan guru PNS antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan di wilayahnya.
- 2) Pemerintah Kabupaten/Kota menyampaikan usulan perencanaan penataan dan pemerataan guru PNS antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan di wilayahnya kepada Pemerintah Daerah Provinsi melebihi batas waktu yang telah ditentukan (bulan Februari tahun berjalan).
- 3) Pemerintah Kabupaten/Kota tidak membuat laporan pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan di wilayahnya.
- 4) Pemerintah Kabupaten/Kota menyampaikan laporan pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan di wilayahnya kepada Pemerintah Daerah Provinsi melebihi batas waktu yang telah ditentukan (bulan Juni tahun berjalan).

Sanksi yang diberikan kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota yang tidak melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan penataan dan pemerataan guru PNS antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan di daerahnya terdiri dari dua jenis, yaitu:

- i. Penghentian sebagian atau seluruh bantuan finansial fungsi pendidikan dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- ii. Pemberian rekomendasi sanksi dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan

Reformasi Birokrasi, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Dalam Negeri sesuai dengan kewenangan kementerian masing-masing.

Jenis sanksi yang diberikan berdasarkan pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota sebagaimana diuraikan dalam table berikut:

Tabel 3: Jenis Pelanggaran dan Sanksinya dalam Kebijakan Penataan dan Pemerataan Guru PNS

No	Jenis pelanggaran	Sanksi
1	Pemerintah provinsi / kabupaten / kota terlambat melaporkan perencanaan penataan dan pemerataan guru PNS	Penghentian sebagian bantuan finansial fungsi kependidikan
2	Pemerintah provinsi / kabupaten / kota terlambat melaporkan pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS	
3	Pemerintah provinsi / kabupaten / kota tidak membuat perencanaan penataan dan pemerataan guru PNS	Penghentian seluruh bantuan finansial fungsi kependidikan
4	Pemerintah provinsi / kabupaten / kota tidak melaksanakan penataan dan pemerataan guru PNS	
5	Pemerintah provinsi / kabupaten / kota tidak melakukan rencana pemenuhan kebutuhan guru PNS sesuai dengan hasil perhitungan kebutuhan guru.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan memberikan rekomendasi kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk menunda pemberian formasi guru PNS.

6	Pemerintah provinsi / kabupaten / kota tidak melaksanakan penataan dan pemerataan	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan memberikan rekomendasi kepada Kementerian Keuangan untuk menunda penyaluran dana
---	---	--

Sumber : Juknis PPG PNS. 2011: 64-67

B. Penelitian yang Relevan

1. Penelitian yang dilakukan oleh Benny Rustandi (2012) yang berjudul *“Implementasi Kebijakan Penempatan Guru Sekolah Dasar Terpencil di Kabupaten Sintang”*.

Hasil penelitian ini menunjukkan adanya permasalahan yang masih terjadi dalam implementasi penempatan guru SD terpencil di kabupaten Sintang yaitu kurang meratanya jumlah guru SD antara kecamatan Sintang dengan kecamatan Ketungau Hilir, disebabkan peraturan hokum dan prosedur di bidang kepegawaian terutama dalam proses pengangkatan dan penempatan guru SD terpencil.

Persamaan penelitian di atas dengan penelitian ini adalah sama-sama membahas tentang penataan guru. Namun, pada penelitian di atas terfokus pada penempatan guru SD, sedangkan penelitian saya terfokus pada implementasi penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD Negeri di Bantul.

2. Penelitian yang dilakukan oleh M. Prawiasad Halwani (2015) yang berjudul *“Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pada Jenjang SMA Negeri di Kabupaten Kulon Progo”*.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) proses pelaksanaan penataan dan pemerataan guru pegawai negeri sipil (PNS) pada jenjang SMA Negeri di Kabupaten Kulon Progo terdapat beberapa kekurangan. Salah

satunya kurangnya sosialisasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS, sehingga pelaksanaan pemindahan guru yang kurang tepat sasaran, 2) dampak yang ditimbulkan dari kebutuhan pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS bagi sekolah yaitu terpenuhinya kebutuhan guru di setiap mepel walaupun sedikit menimbulkan konflik internal antar guru di sekolah. Adapun dampak bagi guru yaitu bertambahnya jarak tempuh ke sekolah, guru kesulitan dalam beradaptasi, guru jadi merasa kurang sejahterah; 3) faktor-faktor yang dirasa akan menjadi penghambat dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS dapat diatasi oleh dinas pendidikan Kulon Progo, sehingga dapat dikatakan tidak ada hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS.

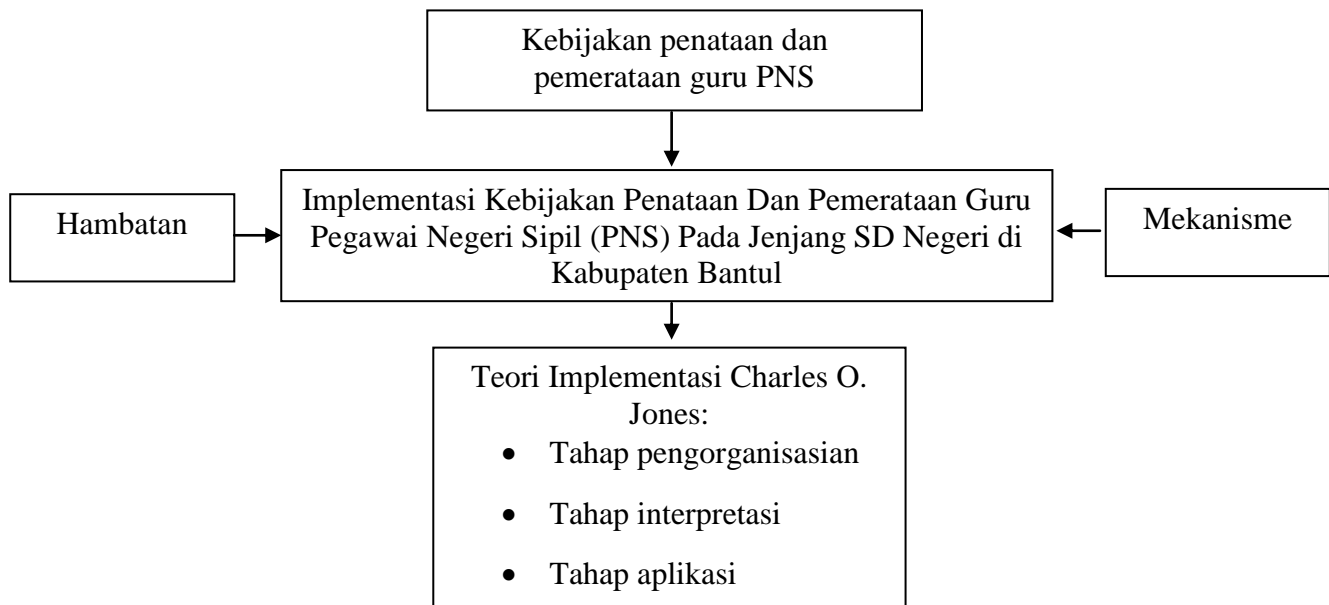
Penelitian di atas dan penelitian ini sama-sama meneliti tentang kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS. Namun bedanya, penelitian di atas obyeknya adalah jenjang SMA, sedangkan penelitian saya obyeknya pada jenjang SD, serta setting lokasi yang berbeda.

C. Kerangka Berfikir

Kebijakan penataan dan pemerataan guru pegawai negeri sipil merupakan suatu kebijakan pemerintah dalam upaya untuk mengatasi permasalahan tentang distribusi guru di Indonesia. Kebijakan ini diatur dalam 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, Nomor SPB/03/M.PANRB/10/2011, Nomor 48 Tahun 2011, Nomor 158/PMK.01/2011, Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil.

Kebijakan tersebut kemudian diimplementasikan baik di dinas pendidikan maupun satuan pendidikan/sekolah. Dalam penelitian ini peneliti fokus terhadap implementasi di dinas pendidikan. Teori yang digunakan dalam implementasi kebijakan

yaitu menggunakan teori implementasi menurut Charles O. Jones. Permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu tahap pengorganisasian, tahap interpretasi, dan tahap aplikasi dalam implementasi kebijakan. Adapun kerangka berfikir dari penelitian ini sebagai berikut:



Bagan 1. Kerangka Pikir Penelitian

D. Pertanyaan Penelitian

Adapun pertanyaan yang akan diajukan peneliti kepada narasumber adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengorganisasian implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada Dinas Pendidikan Bantul?
2. Bagaimana interpretasi dalam implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada Dinas Pendidikan Bantul?
3. Bagaimana penerapan atau aplikasi dalam implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul?
4. Bagaimana faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul?

5. Bagaimana upaya pemerintah dalam mengatasi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul?

BAB III METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Whitney (1960) dalam Andi Prastowo (2011: 201) menjelaskan metode deskriptif merupakan pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Penelitian ini mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat dan tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta protes-protes yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dalam suatu fenomena. Arikunto (2003:310) dalam Prastowo (2011: 203) menegaskan bahwa penelitian deskriptif tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu, tetapi hanya menggambarkan apa adanya tentang sesuatu variabel, gejala, atau keadaan.

B. Waktu dan Tempat Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Februari 2016 sampai dengan November 2016. Dalam penelitian ini lokasi yang dijadikan sumber data adalah Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul.

C. Subjek dan Objek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah kepala dinas dan atau staf dinas yang terkait dengan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di kabupaten

Bantul. Sedangkan objek dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS.

D. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Wawancara :

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu (Lexy, 2004: 135). Esterberg (2002) dalam Sugiyono (2012: 73) mengemukakan beberapa macam wawancara, sebagai berikut:

a. Wawancara terstruktur

Wawancara terstruktur digunakan bila peneliti telah mengetahui dengan pasti tentang informasi apa yang akan diperoleh. Peneliti telah menyiapkan instrumen penelitian berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis yang alternatif jawabannya telah disiapkan.

b. Wawancara semiterstruktur

Jenis wawancara ini lebih bebas dibandingkan dengan wawancara terstruktur. Tujuan dari wawancara ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat, dan ide-idenya.

c. Wawancara tak berstruktur

Wawancara ini bebas di mana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan.

Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan wawancara terstruktur dan semi terstruktur dengan sumber data yaitu informan. Informan tersebut terdiri dari kepala dinas pendidikan, kepala bagian perencanaan pendidikan, dan kepala bagian sekolah dasar di dinas pendidikan kabupaten Bantul.

2. Dokumentasi

Dokumentasi atau kajian dokumen merupakan sarana pembantu peneliti dalam mengumpulkan data atau informasi dengan cara membaca surat-surat, pengumuman, iktisar rapat, pernyataan tertulis kebijakan tertentu dan bahan-bahan tulisan lainnya (Jonathan, 2006:225). Dalam penelitian ini, dokumentasi yang akan diambil oleh peneliti antara lain yaitu arsip Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul berupa profil pendidikan Kabupaten Bantul, laporan perencanaan dan pemerataan guru PNS dan juknis pelaksanaannya.

E. Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, instrumen penelitiannya adalah peneliti itu sendiri. Oleh karena itu, peneliti dalam penelitian kualitatif sering disebut sebagai instrumen kunci. Peneliti bertugas untuk menentukan fokus penelitian, memilih informan, melakukan pengumpulan data, menganalisis data, menafsirkan data kemudian menyimpulkan data yang ditemukannya. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan instrumen penelitian untuk membantu dalam pengambilan data yaitu berupa pedoman wawancara dan dokumentasi.

1. Pedoman Wawancara

Pedoman wawancara berisikan pertanyaan-pertanyaan secara garis besar ataupun rinci yang akan dipertanyakan kepada informan. Dalam pengumpulan data menggunakan metode ini peneliti dibantu dengan buku catatan, kamera, serta alat perekam.

Tabel 4: Kisi-Kisi Pedoman Wawancara

No	Aspek yang dikaji	Aspek yang dicari	Sumber data
1.	Tahap pengorganisasian	a. SDM b. Struktur organisasi	- Kepala Dinas Pendidikan Bantul
2.	Tahap interpretasi	a. Tujuan b. Komunikasi c. Pembagian tugas	- Staf Dinas Pendidikan Bantul
3.	Tahap aplikasi	a. Prosedur b. Proses c.	
4.	Faktor penghambat dan pendukung dalam implementasi kebijakan	a. Faktor pendukung b. Faktor penghambat	

5	Upaya mengatasi hambatan	Kebijakan dinas dikdas Bantul	
---	--------------------------	-------------------------------	--

2. Pedoman Dokumentasi

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini berupa arsip Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul berupa profil pendidikan kabupaten Bantul, laporan perencanaan penataan dan pemerataan guru PNS dan juknis pelaksanaannya.

Tabel 5: Kisi-Kisi Pedoman Dokumentasi

No	Aspek yang akan dikaji	Indikator yang dicari	Sumber data
1	Arsip Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul	c. Profil pendidik kabupaten Bantul d. Laporan perencanaan penataan dan pemerataan guru PNS e. Juknis pelaksanaan kebijakan	Dokumen dan arsip, Foto, Video.

F. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi), dan dilakukan secara terus menerus sampai datanya jenuh. (Sugiyono, 2012:87). Teknik analisis data yang akan digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah model Miles dan Huberman. Aktifitas dalam

analisis data dalam model Miles dan Huberman yaitu reduksi data, penyajian data, dan verifikasi. Berikut penjelasan dari teknik analisis data yang digunakan pada penelitian ini:

1. Reduksi data

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya.

2. Penyajian data

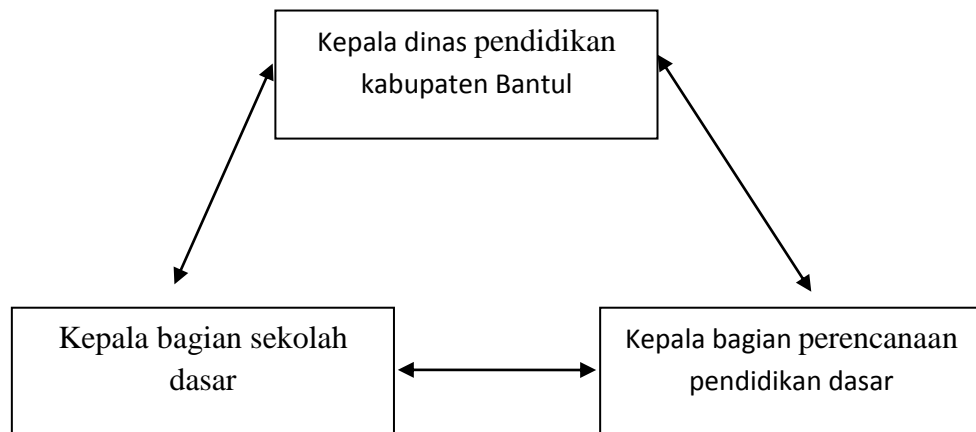
Penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, dan lainnya. Dalam hal ini Miles dan Huberman menyatakan yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

3. Verifikasi

Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh buktit-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel. (Sugiyono, 2012: 91-99).

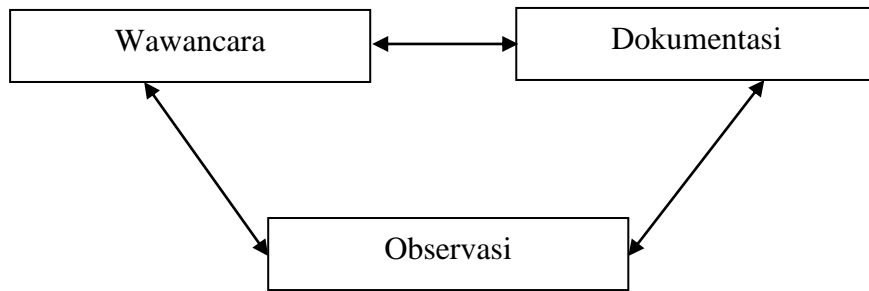
G. Keabsahan Data

Uji keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan triangulasi data. Triangulasi data yaitu pengecekan data dengan membandingkan antara data yang diperoleh. Perbandingan data yang sering dilakukan yaitu melalui berbagai sumber yang berbeda (Djunaidi, 2012: 322).



Bagan 2: triangulasi data

Triangulasi data pada penelitian ini menggunakan tiga sumber. Sumber pertama yaitu kepala dinas pendidikan kabupaten Bantul. Sumber kedua yaitu kepala bagian perencanaan pendidikan dasar. Sumber ketiga yaitu kepala bagian sekolah dasar.



Bagan 3: triangulasi teknik

Triangulasi data dalam penelitian ini juga dilakukan pada teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Triangulasi teknik dalam pengumpulan data sebagai penguat dalam keabsahan data yang ada.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Deskripsi Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul

a. Profil Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul

Dinas pendidikan kabupaten Bantul merupakan salah satu lembaga yang menangani segala hal yang berkaitan dengan terselenggaranya pendidikan dasar di kabupaten Bantul. Dinas pendidikan kabupaten Bantul terletak di kompleks II perkantoran pemkab Bantul, Jl. Lingkar Timur, Manding, Bantul. Dasar pembentukan dinas pendidikan kabupaten Bantul yaitu Nomor 41 tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah kabupaten Bantul dan peraturan daerah kabupaten Bantul dan Nomor 16 tahun 2007 tentang pembentukan dan organisasi dinas pendidikan kabupaten Bantul. Tugas pokok dinas pendidikan kabupaten Bantul yaitu melaksanakan urusan rumah tangga dinas pendidikan Bantul daerah dan tugas pembuatan di bidang pendidikan.

Dinas pendidikan kabupaten Bantul dalam melaksanakan tugasnya mempunyai fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan teknis di bidang pendidikan dasar:
- 2) Penyelenggaraan urusan dinas pendidikan Bantul dan tugas pembantuan di bidang pendidikan dasar.
- 3) Pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang pendidikan dasar.
- 4) Pelaksanaan kesekretariatan dinas, dan

- 5) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Tujuan yang akan dicapai dinas pendidikan kabupaten Bantul yaitu sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan kualitas sumber daya tenaga kependidikan yang profesional.
- 2) Mewujudkan adanya pengelolaan dana yang efektif efisien, transparan serta memiliki akuntabilitas publik yang tinggi pada setiap lembaga kegiatan.
- 3) Mewujudkan adanya output pendidikan yang berkualitas yang memiliki akhlak mulia kecerdasan, keunggulan, kemandirian serta kompetitif.
- 4) Melaksanakan inovasi pembelajaran dengan multi media serta multi metode, menuju terlaksananya sistem pembelajaran yang efektif untuk mengembangkan kreativitas siswa.
- 5) Mewujudkan pelayanan prima semua lembaga pendidikan dengan pendekatan kepuasan masyarakat.
- 6) Meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan swasta terhadap pembangunan pendidikan dengan perilaku, partisipasi secara proporsional menuju terciptanya paradigm pendidikan.

Dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran dinas pendidikan kabupaten Bantul mengacu pada 3 (tiga) pilar kebijakan pembangunan pendidikan nasional, yaitu:

- 1) Pemerataan dan perluasan akses.
- 2) Peningkatan mutu, relevansi dan daya saing.
- 3) Penguatan tata kelola, akuntabilitas dan penciptaan citra publik.

Adapun sasarannya yaitu:

- 1) Terlaksananya manajemen keuangan yang efektif efisien, serta memiliki akuntabilitas publik yang tinggi di semua lembaga pendidikan.
- 2) Terwujudnya output pendidikan yang memiliki akhlak mulia kecerdasan serta kompetitif di pasar global.
- 3) Terwujudnya sarana prasarana pendidikan, kebudayaan, pemuda dan olah raga yang sesuai dengan standar pelayanan minimal.
- 4) Terlaksananya sistem pembelajaran yang efektif dengan memanfaatkan multimedia serta multi metode, serta inovasi-inovasi baru di bidang pendidikan.
- 5) Terwujudnya pelayanan prima di semua lembaga pendidikan dengan mengutamakan pelayanan masyarakat.
- 6) Terlibatnya swasta serta masyarakat dalam pengambilan kebijakan pelaksanaan pengawasan di bidang pendidikan menuju paradigma baru pendidikan.

Kebijakan dari dinas pendidikan kabupaten Bantul yaitu:

- 1) Melakukan pengembangan dan pemantapan sistem pendidikan mengacu pada otonomi pendidikan

- 2) Meningkatkan kemampuan akademik dan professional serta kesejahteraan tenaga pendidikan.
- 3) Melindungi pemuda dari bahaya destruktif (napza).
- 4) Mempertajam konsep pendidikan umum maupun pendidikan kejuruan.

Adapun program yang ada di dinas pendidikan kabupaten

Bantul yaitu:

- 1) Meningkatkan profesionalisme tenaga kependidikan pelatihan dan kesempatan belajar.
- 2) Meningkatkan mutu lulusan pendidikan yang memiliki kemampuan kognitif, efektif dan psikomotorik secara seimbang.
- 3) Efisiensi dan efektifitas penggunaan dana baik yang berasal dari masyarakat maupun dari dinas pendidikan Bantul dengan pengelolaan secara transparan dan memiliki akuntabilitas publik yang tinggi.
- 4) Melaksanakan restrukturisasi dan rasionalisasi untuk mewujudkan standar pelayanan minimal di bidang pendidikan.
- 5) Mengembangkan kurikulum baik nasional maupun unggulan daerah yang berorientasi pada keterampilan untuk hidup (*life skill*).
- 6) Meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap pendidikan kebudayaan serta pembinaan generasi muda dan olah raga

melalui *school based management* serta *community based education*.

- 7) Mengembangkan kerjasama kemitraan kepada swasta, dunia usaha dan industri, organisasi kemasyarakatan dan lain-lain dalam upaya mewujudkan output pendidikan yang berkualitas.

b. Analisis kebutuhan guru SD per-wilayah kabupaten Bantul

Rasio kebutuhan guru SD di kabupaten Bantul menunjukkan di beberapa wilayah masih menunjukkan kebutuhan guru. Berikut tabel kebutuhan guru SD per-wilayah kabupaten Bantul :

Tabel 6: Analisis Kebutuhan Guru SD Per-Wilayah Kab.Bantul Tahun 2017

Sumber: <http://simrasio.gtk.kemendikbud.go.id/>

Wilayah (Kec.)	Keb. Guru	Jml. Guru	PNS S1	PNS <S1	HON ORE R S1	HON ORE R <S1	GBP NS S1	GBP NS <S1
Bambang Lipuro	89	102	77	11	3	0	9	2
Banguntapan	205	221	127	20	0	0	59	15
Bantul	187	193	137	13	7	0	31	5
Dlingo	142	147	99	25	7	2	8	6
Imogiri	191	202	111	29	14	2	41	5
Jetis	160	174	117	7	6	0	38	6
Kasihan	234	250	148	14	3	0	73	12
Kretek	98	107	80	9	4	0	12	2
Pajangan	93	99	63	6	2	0	28	0
Pandak	154	165	106	13	3	0	34	9

Piyungan	159	167	102	13	6	1	38	7
Pleret	135	143	86	10	0	0	44	3
Pundong	72	84	63	9	4	1	5	2
Sanden	103	118	96	5	4	1	10	2
Sedayu	158	173	123	8	3	0	34	5
Sewon	250	262	173	19	8	2	50	10
Srandakan	77	88	67	8	1	0	10	2
Total	2507	2695	1775	219	75	9	524	93

Tabel 7: Sebaran Jumlah SD/MI Kabupaten Bantul 2013

Sumber:

<https://dikpora.bantulkab.go.id/filestorage/dokumen/2014/08/SEBARAN%20Jumlah%20SD-MI%20Th%202013.pdf>

No.	Kecamatan	SD		JML SD	MI		JML MI	JML SD+MI
		Negeri	Swasta		Negeri	Swasta		
1	Bantul	17	8	25	0	0	0	25
2	Sewon	22	5	27	0	3	3	30
3	Kasih	25	9	34	0	2	2	36
4	Sedayu	20	3	23	0	0	0	23
5	Pajangan	11	1	12	1	3	4	16
6	Pandak	18	5	23	0	1	1	24
7	Srandakan	9	5	14	0	2	2	16
8	Sanden	13	3	16	0	0	0	16
9	Kretek	13	3	16	0	0	0	16
10	Bb.lipuro	10	6	16	0	1	1	17

11	Pundong	10	8	18	0	2	2	20
12	Imogiri	21	1	22	1	2	3	25
13	Jetis	16	5	21	0	1	1	22
14	Pleret	14	4	18	1	1	2	20
15	Piyungan	18	1	19	0	1	1	20
16	Banguntapan	20	11	31	0	1	1	32
17	Dlingo	22	0	22	0	5	5	27
	JUMLAH	279	78	357	3	25	28	385

Tabel 8: Jumlah rombongan belajar menurut tingkat

Sumber:

<https://dikpora.bantulkab.go.id/filestorage/dokumen/2014/08/SEBARAN%20JUMLAH%20SD-MI%20Th%202013.pdf>

JENJANG	JML SEKOLAH	Rombongan belajar menurut tingkat						TOTAL
		I	II	III	IV	V	VI	
SD NEGERI	279	408	396	397	410	410	413	2434
SD SWASTA	78	123	115	112	106	105	103	664
JML SD	357	531	511	509	516	515	516	3098
MI NEGERI	3	8	7	7	7	6	4	39
MI SWASTA	25	32	27	26	26	25	24	160
JML MI	28	40	34	33	33	31	28	199
TOTAL	385	571	545	542	549	546	544	3299

2. Mekanisme implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD Negeri di dinas pendidikan, pemuda dan olahraga.

a. Mekanisme implementasi kebijakan berawal dari pusat hingga pelaksanaannya di lapangan

Kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS berawal dari pusat atau di sini kementerian pendidikan dan kebudayaan sebagai pembuat kebijakan. Dari pusat kemudian diturunkan ke dinas setiap daerah dan turun lagi ke lapangan atau sekolah. Menurut T sebagai salah satu staff di dinas pendidikan bagian kepegawaian menjelaskan tentang proses implementasi bermula dari pusat hingga sampai ke lapangan sebagai berikut:

“kebijakan berawal dari mendikbud yang berupa peraturan bersama lima menteri kemudian kami laksanakan di sini. Di sini kami laksanakan sesuai dengan juknis yang telah dibuat dalam peraturan tersebut” (T, 09/12/2016).

Selain itu E selaku salah satu staff dinas bidang Bina Program menjelaskan proses kebijakan dari pusat ke lapangan.

“Distribusi penataan guru merupakan kewenangan penuh Badan Kepegawaian Daerah dengan dasar usulan dari Dinas Pendidikan. Mekanisme dengan sosialisasi melalui BKD Kabupaten Bantul kepada pemangku kepentingan pendidikan seperti Dinas pendidikan, pengawas, kepala UPT PPD, dan kepala sekolah” (E, 13/01/2017).

Pernyataan di atas diperkuat dengan pernyataan A sebagai salah satu staff dinas pendidikan bagian PTK SD.

“mekanisme awalnya yaitu menghitung kebutuhan guru yang ada di sekolah. Selanjutnya penataan gurunya kita sesuai apa yang tertera di dalam peraturan atau kebijakan yang sudah ditentukan. Dari sini kita turunkan ke masing-masing sekolah terkait kebijakan tersebut. Untuk penempatannya kita berikan

SK kepada pihak yang terkait dia harus ditempatkan di sekolah mana” (A, 17/03/2017).

Dari beberapa wawancara dengan beberapa staff dinas pendidikan Bantul diketahui bahwa proses implementasi kebijakan bermula dari pusat yaitu kementerian pendidikan dan kebudayaan yang diturunkan ke masing-masing dinas dan diturunkan lagi ke sekolah-sekolah. Untuk keputusan akan diberikan surat keputusan kepada guru yang terkena kebijakan tersebut.

b. Mekanisme implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD Negeri di tingkat satuan pendidikan

Dalam proses implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS terdapat mekanisme implementasinya di tingkat satuan pendidikan. T dalam wawancaranya dengan peneliti menjelaskan mekanisme di tingkat satuan pendidikan.

“Dari dinas mengirimkan surat edaran ke sekolah untuk membuat laporan kebutuhan guru, kemudian laporan tersebut akan diserahkan ke dinas untuk diproses dan diolah” (T, 09/12/2016).

Peneliti juga wawancara dengan E yang kemudian menjelaskan mekanisme implementasi kebijakan dalam tingkat satuan pendidikan.

”Sekolah cukup melaporkan ke dinas berapa jumlah guru mereka, berapa jumlah guru kelas, guru agama, guru olahraga, guru mata pelajaran serta kepala sekolah. Jumlah rombel juga harus dilaporkan ke dinas” (E, 13/01/2017).

Hal yang sama dikemukakan oleh A.

“Setiap bulan sekolah mempunyai laporan tentang kebutuhan guru di sekolah yang disetorkan ke dinas melalui pengawas atau UPT” (A, 17/03/2017).

Dari hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa mekanisme implementasi kebijakan di tingkat satuan pendidikan yaitu sekolah membuat laporan yang berisikan jumlah rombel, guru kelas, guru olahraga, guru agama, serta kepala sekolah. Data tersebut kemudian dilaporkan ke Dinas untuk dianalisa.

c. Mekanisme implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD Negeri di tingkat Dinas Pendidikan Bantul

Dalam proses implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS terdapat mekanisme implementasinya di tingkat Dinas. T dalam wawancaranya dengan peneliti menjelaskan mekanisme di tingkat Dinas.

“Dinas mempunyai team sendiri untuk menganalisis kebutuhan guru melalui laporan kebutuhan guru yang diberikan sekolah ke dinas. Hasil analisis akan disampaikan ke sekolah atau guru yang akan dipindah tugaskan di sekolah lain” (T, 09/12/2016).

E juga menjelaskan mekanisme implementasi kebijakan di tingkat Dinas.

“Semua data yang diperoleh dari sekolah akan dikumpulkan dan dianalisa di sini. Tugas dari dinas adalah mengatur agar semua sekolah tercukupi kebutuhan gurunya dan tidak kelebihan guru” (E, 13/01/2017).

Hal yang sama dikemukakan oleh A.

“Dinas mengirimkan surat edaran ke sekolah untuk membuat laporan kebutuhan guru, kemudian dilaporkan kembali ke dinas. Dinas kemudian mengirimkan Surat keputusan kepada guru jika akan dipindah atau dimutasi” (A, 17/03/2017).

Dari hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa mekanisme implementasi kebijakan yang ada di Dinas yaitu menerima laporan kebutuhan guru yang dibuat oleh sekolah kemudian dianalisa oleh team yang ada di dinas. Dinas bertugas untuk mengatur distribusi guru PNS agar merata tidak kelebihan atau kekurangan. Jika ada guru yang dipindah sekolah maka dari dinas akan memberikan surat keputusan kepada guru yang bersangkutan.

d. Pengawasan yang dilakukan dalam implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS

Proses implementasi bisa tidak berjalan dengan lancar jika tidak ada pengawasan yang dilakukan. Pengawasan selalu dilakukan guna mengetahui jalannya kebijakan tersebut. T menjelaskan dalam wawancaranya.

“kalau berbicara soal pengawasan biasanya kita dapat laporan dari pihak sekolah langsung atau UPT yang bersangkutan” (T, 09/12/2016).

E juga menjelaskan terkait pengawasan dalam implementasi kebijakan.

“Pengawasan dilakukan oleh Inspektorat bersama Badan Kepegawaian Daerah terkait kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul” (E, 13/01/2017).

Hal serupa juga dijelaskan oleh A.

“Pengawasannya Yaitu Kita Menempatkan Pengawas Di Sekolah. Tugas Pengawas tersebut yaitu mengawasi serta melaporkan ke kita terkait penataan guru tersebut. Pengawasan yang lain yaitu melalui UPT” (A, 17/03/2017).

Dari wawancara di atas dapat diketahui bahwa pengawasan dalam implementasi kebijakan sangat diperlukan, pengawasan dilakukan oleh inspektorat atau pengawas yang ditempatkan oleh Dinas di sekolah. Dari pengawas ini yang akan melaporkan ke Dinas jalannya kebijakan yang diimplementasikan.

e. Proses komunikasi yang dilakukan dinas kepada sekolah

Pembuat kebijakan serta pelaksana kebijakan harus sepaham terkait implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS. Hal tersebut agar ketika melaksanakan kebijakan tidak ada kesalah pahaman dalam pelaksanaannya. Oleh sebab itu diperlukan komunikasi yang baik antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan. T menjelaskan proses komunikasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan.

“Komunikasinya dengan kita memberikan surat edaran atau surat keputusan tentang adanya kebijakan tersebut. Selain itu kita dari dinas juga melakukan sosialisasi untuk lebih memperjelas bagaimana isi kebijakan itu sendiri” (T, 09/12/2016).

E juga menjelaskan ketika wawancara dengan peneliti.

“Dari kemendikbud mensosialisasikan kepada dinas masing-masing daerah. Kemudian dinas membentuk team untuk melakukan sosialisasi kepada semua kepala sekolah” (E, 13/01/2017).

Hal yang sama juga diungkapkan oleh A.

“Kita kan ada team pengawas sekolah yang ada di lapangan, mereka yang menjembatani antara dinas dengan sekolah. Untuk pemberitahuan kita berikan surat edaran kepada setiap sekolah, serta kita sudah mengadakan sosialisai kepada sekolah-sekolah” (A, 17/03/2017).

Dari hasil wawancara dengan narasumber dapat diketahui jika proses komunikasi yang dilakukan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan yaitu dengan melakukan sosialisasi. Dari pusat memberikan sosialisasi kepada masing-masing kepala dinas, kemudian dari dinas memberikan sosialisai kepada sekolah sebagai pelaksana kebijakan.

3. Kesiediaan/kepatuhan sumber daya dalam implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul

a. kesediaan guru PNS yang terdampak kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS

Kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS bertujuan agar distribusi guru itu merata. Guru merupakan orang yang terkait langsung dengan kebijakan tersebut atau sebagai pelaksana kebijakan tersebut. Kesiediaan guru menentukan kelancaran implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru. Kebijakan tersebut akan berjalan lancar jika guru yang terdampak kebijakan bersikap

kooperatif. Terkait kesediaan guru PNS yang terdampak kebijakan, T menjelaskan pada wawancara.

“jika sudah ada surat keputusan dari dinas biasanya guru bersedia” (T, 09/12/2016).

E juga menjelaskan tentang ketersediaan guru PNS kepada peneliti.

“Guru PNS yang terdampak kebijakan penataan dan pemerataan guru secara makro bisa menerima, meskipun ada beberapa yang keberatan karena alasan pribadi tetapi masih bisa diselesaikan dengan baik” (E, 13/01/2017).

Hal yang sama juga dijelaskan oleh A.

“Kalau gurunya sendiri sebenarnya tidak ada masalah, karena mereka tau ini sudah kebijakan yang harus diterapkan” (A, 17/03/2017).

Dari penjelasan ketiga responden di atas semua sama penjelasannya yaitu sebagian besar guru yang terdampak kebijakan bersedia untuk dipindah tugaskan ke sekolah yang lain. Meskipun juga ada yang menolak namun jumlahnya tidak banyak dan bisa diselesaikan dengan baik.

b. Guru yang menolak kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS

Tanggapan guru terkait implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS itu berbeda beda. Ada yang menerima ada juga

yang menolak. Seperti yang dijelaskan oleh T ketika wawancara dengan peneliti.

“kebanyakan guru menerima untuk dimutasi. Kalaupun ada yang menolak biasanya hanya satu atau dua” (T, 09/12/2016).

Alasan guru yang menolak kebijakan penataan dan pemerataan guru bermacam-macam alasan. Seperti yang dijelaskan oleh E.

“Ada juga yang menolak, alasannya jarak tempuh tempat bekerja yang baru terlalu jauh” (E, 13/01/2017).

Responden A juga menjelaskan alasan guru yang menolak kebijakan penataan dan pemerataan guru.

“Ada beberapa. Alasannya juga macam-macam. Alasannya beda-beda, mulai dari sekolah yang baru jaraknya jauh, ada juga yang beralasan sudah nyaman di sekolah yang lama, lain-lain” (A, 17/03/2017).

Dari hasil wawancara ketiga responden, peneliti mendapatkan penjelasan bahwa tidak semua guru menerima jika dia dipindah tugaskan di sekolah lain. Alasannya juga bermacam-macam, ada yang beralasan sekolah yang baru jaraknya lebih jauh dari yang lama, ada juga yang alasan sudah nyaman dengan sekolah yang lama.

4. Faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan

a. Faktor pendukung

Faktor pendukung dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di kabupaten Bantul diantaranya yaitu komunikasi yang terjalin baik antara dinas pendidikan kabupaten Bantul dengan pihak sekolah. Sosialisasi berjalan lancar sehingga tidak ada salah komunikasi antara pihak dinas dengan sekolah. Seperti yang dijelaskan oleh responden T.

“alhamdulillahnya kita komunikasinya dengan sekolah berjalan dengan baik. Sekolah juga terbuka” (T, 09/12/2016).

Sesendapat dengan responden T, responden E juga menyatakan hal yang sama.

“sosialisai kita berjalan dengan baik. Setiap ada sosialisasi, sekolah selalu hadir dan memahami materi. Jadi kita lebih gampang untuk menjalankan kebijakan ini.” (E, 13/01/2017).

Pernyataan dari responden T dan responden E didukung oleh pernyataan dari responden A.

“sekolah selalu terbuka dalam memberikan informasi terkait kebutuhan guru di sekolahnya. Ini membuat kita lebih mudah dalam mengumpulkan data-data yang dibutuhkan dalam mengimplementasikan kebijakan ini.” (A, 17/03/2017).

b. Faktor penghambat

Semua kegiatan dalam mengimplementasikan kebijakan tidak mungkin sempurna tanpa hambatan sedikitpun. Meskipun sudah direncanakan dan dirancang dengan baik, namun kenyataan ketika diimplementasikan selalu ada saja hambatan yang muncul, baik hambatan besar maupun hambatan kecil. Begitu juga dengan implementasi

kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS tingkat SD di Bantul. Dalam implementasinya masih terdapat hambatan-hambatan yang terjadi. Seperti yang dijelaskan oleh responden T.

“Hambatan yang sering kita alami itu sekolah yang menolak guru yang dimutasi. Sekolah menganggap guru yang dimutasi itu biasanya guru yang bermasalah di sekolah sebelumnya. Hambatan lain yaitu sekolah mengangkat guru honorer tanpa melaporkan ke dinas. Ketika kebutuhan guru yang kurang sudah kita berikan, guru honorer yang sudah diangkat oleh kepala sekolah tetap mengajar di sekolah tersebut. Kepala sekolah tidak mengurangi guru honorer sedangkan guru PNS sudah kita berikan. Itu yang menyebabkan kelebihan guru terjadi pada guru yang non PNS” (T, 09/12/2016).

Dalam wawancara responden E juga menjelaskan apa saja hambatan-hambatan yang dialami ketika mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru.

“Pertama, adanya penolakan yang bersangkutan karena jarak terlalu jauh. kedua, sekolah baru tidak mau menerima guru baru. Ketiga, sekolah yang ditinggalkan keberatan karena jumlah guru PNS nya sedikit sekali” (E, 13/01/2017).

Responden A juga menjelaskan dalam wawancaranya.

“Masalah utamanya di sini itu kekurangan guru PNS mas. Karena kita kan belum bisa mengangkat PNS baru karena kebijakan moratorium. Tahun ini guru yang sudah memasuki usia pensiun banyak sekali, sedangkan kita tidak bisa mengangkat guru yang baru” (A, 17/03/2017).

Dari hasil wawancara dengan ketiga responden dapat diketahui bahwa pengimplementasian kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS jenjang SD di Bantul masih ada hambatan-hambatannya. Diantara

hambatannya yaitu penolakan dari sekolah yang baru untuk menerima guru yang dimutasi. Sekolah menolak karena khawatir guru yang dimutasi adalah guru yang bermasalah di sekolah lama. Hambatan kedua yaitu sekolah mengangkat guru honorer tetapi tidak melaporkan ke dinas dan ketika dinas sudah menempatkan guru PNS di sekolah tersebut, guru honorernya tidak dikeluarkan sehingga terjadi kelebihan guru. Hambatan ketiga yaitu sekolah lama menolak karena guru PNS yang ada di sekolah tersebut juga sedikit. Kemudian masalah lainnya yaitu saat ini Bantul kekurangan PNS sedangkan di waktu yang sama Bantul tidak bisa mengangkat PNS baru karena kebijakan moratorium.

5. Upaya dinas pendidikan Bantul dalam mengatasi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul

Ketika dalam mengimplementasikan kebijakan terdapat hambatan, maka pembuat kebijakan harus mencari solusi atau upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan yang ditemui. Begitu juga dengan dinas pendidikan Bantul ketika menghadapi hambatan-hambatan dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS. Dinas sudah melakukan upaya-upaya untuk mengatasi hambatan yang ada, seperti yang dijelaskan oleh responden T.

“Untuk ke depannya kita akan membuat kebijakan yang isinya kurang lebih yaitu memverifikasi ijazah dari guru non PNS. Guru yang tidak memenuhi standar, maka sekolah akan kami rekomendasikan untuk memindah tugaskan guru tersebut misal dipindah ke bagian TU atau yang lain. Guru yang diangkat harus

memenuhi standar yang sudah ditetapkan dalam peraturan” (T, 09/12/2016).

Selain itu, responden E juga menjelaskan upaya dinas pendidikan Bantul dalam mengatasi hambatan yang ada.

“Badan Kepegawaian Daerah selalu melakukan sosialisasi penataan dan pemerataan guru kepada Dinas pendidikan beserta jajarannya” (E, 13/01/2017).

Hal yang sama juga dijelaskan oleh responden A dalam kutipan wawancaranya dengan peneliti.

“Ya sementara untuk mengatasi kekurangan guru PNS dengan mengangkat GTT (Guru Tidak Tetap)” (A, 17/03/2017).

Dari hasil wawancara dengan ketiga responden di atas, dapat diketahui bahwa dinas pendidikan Bantul sudah melakukan upaya untuk mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS jenjang SD. Adapun upaya yang sudah dilakukan yaitu dinas pendidikan Bantul mengeluarkan kebijakan yang isinya memverifikasi ijazah guru honorer agar guru yang kualitasnya belum sesuai mau dipindah tugas dan diganti dengan guru PNS yang kualitasnya lebih baik. Badan Kepegawaian Daerah juga selalu melakukan sosialisasi agar kebijakan tetap terlaksana dan lancar pengimplementasiannya. Kemudian untuk mengatasi kekurangan guru PNS sementara sekolah menggunakan guru honorer dengan perjanjian

jika sudah ada guru PNS yang masuk maka guru honorer harus bersedia untuk digantikan atau bisa dipindah tugaskan.

B. Pembahasan

1. Implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS jenjang SD kabupaten Bantul

a. Tahap pengorganisasian

Satuan pendidikan bertugas melakukan perencanaan pengembangan sekolah secara menyeluruh meliputi perencanaan jumlah peserta didik, program/kurikulum, kebutuhan guru, kebutuhan sarana dan prasarana serta manajemen sekolah, dan melaporkannya ke UPTD. UPTD menerima dan melakukan rekapitulasi data guru berdasarkan laporan hasil analisis kebutuhan guru PNS dari seluruh tingkat satuan pendidikan. Dinas pendidikan membuat laporan pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS antar satuan pendidikan, antarjenjang, dan antar jenis pendidikan di wilayahnya dan menyampaikannya kepada dinas pendidikan Bantul provinsi dengan tembusan kepada kementerian pendidikan dan kebudayaan. (Juknis PPG PNS. 2011: 7-8)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dinas membuat perencanaan penataan dan pemerataan guru PNS serta

menyampaikannya ke dinas pendidikan Bantul provinsi. Dalam hal ini dinas mempunyai *team* sendiri yang bertugas untuk menganalisa semua kebutuhan guru yang nantinya hasil analisa tersebut yang akan dijadikan landasan dinas untuk menentukan sikap dalam menambahkan atau mengurangi guru. Dinas juga membantu proses pemindahan guru PNS dari sekolah yang kelebihan guru ke sekolah yang kekurangan guru. Hasil ini sesuai dengan teori yang telah dikemukakan di atas.

b. Tahap interpretasi

Sosialisasi dilakukan oleh dinas kabupaten Bantul ke pihak-pihak sekolah dasar di kabupaten Bantul. Sosialisasi ini ditujukan agar pihak sekolah memahami kebijakan yang sedang diimplementasikan oleh dinas pendidikan Bantul. Selain itu juga sosialisasi berguna untuk meminimalisir kesalah pahaman antara dinas pendidikan Bantul dengan pihak sekolah. Adanya sosialisasi membuat pihak sekolah paham dengan kebijakan yang akan diimplementasikan dan bagaimana proses implementasinya. Sosialisasi dilakukan dengan cara mengundang para kepala sekolah atau yang mewakili untuk diberikan materi tentang kebijakan tersebut.

c. Tahap aplikasi

Kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS merupakan salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh dinas pendidikan Bantul guna mengatasi permasalahan distribusi dan pemerataan guru PNS di

Indonesia. Kebijakan tersebut diatur dalam 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, Nomor 11 tahun 2011. Tujuan dari kebijakan tersebut adalah untuk menjamin pemerataan guru antar satuan pendidikan, antar jenjang, dan antar jenis pendidikan, antar kabupaten, antar kota, dan antar provinsi serta dalam upaya mewujudkan peningkatan dan pemerataan mutu pendidikan formal secara nasional dan pencapaian tujuan pendidikan nasional.

Hal tersebut sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Nanang Fattah yang menjelaskan bahwa kebijakan di sini terkait dengan kebijakan publik dan dibuat atas nama negara yang dibuat oleh instrument/alat-alat negara untuk mengatur perilaku tiap orang, seperti guru atau siswa dan organisasi, seperti sekolah dan universitas.

Di kabupaten Bantul kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS mulai diimplementasikan ketika kebijakan tersebut diterbitkan. Target keseluruhan dari kebijakan tersebut yaitu semua guru PNS baik dari tingkat TK, SD, SMP, SMA, dan SMK negeri. Dalam penelitian ini, peneliti lebih memfokuskan penelitian pada jenjang SD negeri. Pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS jenjang SD negeri,

dinas pendidikan Bantul, mengacu pada petunjuk teknis peraturan bersama lima menteri yang telah diterbitkan oleh kemendikbud.

Sesuai hasil penelitian yang sudah dijelaskan oleh narasumber, mekanisme pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS tingkat SD negeri yaitu pihak satuan pendidikan mengumpulkan data tentang kekurangan maupun kelebihan guru yang ada di satuan pendidikannya, kebutuhan sarana dan prasarana, serta manajemen sekolah. Sekolah tidak bisa sembarangan untuk pembuatan laporan analisa kebutuhan guru karena dinas mempunyai pengawas yang bertugas untuk mengawasi sekolah. Pengawas di sini biasanya ditempatkan di setiap UPTD. Penghitungan kebutuhan guru di sini mengacu pada pola penghitungan kebutuhan guru pada juknis pelaksanaan peraturan yang ada. Sekolah kemudian melaporkan hasil analisa kebutuhan ke UPTD. UPTD bertugas menerima dan merekap semua laporan yang datang dari sekolah, serta menyampaikannya ke dinas pendidikan. Dinas pendidikan kemudian mengolah dan menginjak lanjuti dalam bentuk penataan guru.

2. Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan

a. Faktor pendukung

Implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS jenjang sekolah dasar di kabupaten Bantul terdapat beberapa faktor yang mendukung. Faktor pendukung tersebut diantaranya yaitu adanya komunikasi yang baik antara dinas pendidikan Bantul dengan

pihak-pihak sekolah. Adanya komunikasi yang bagus dapat meminimalisir kesalah pahaman antara dinas dengan sekolah. Informasi yang disampaikan oleh dinas berjalan dengan baik. Faktor lain yaitu banyak sekolah yang mendukung kebijakan tersebut. Sekolah tersebut sepenuhnya mendukung dinas pendidikan Bantul dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS.

b. Faktor penghambat

Dinas pendidikan Bantul dalam melaksanakan program penataan dan pemerataan guru PNS mengalami berbagai hambatan. Hambatan dalam hal ini berasal dari berbagai pihak, baik pihak sekolah yang terkena kebijakan tersebut, maupun guru yang bersangkutan.

1) Hambatan dari sekolah

Hambatan yang berasal dari pihak sekolah yang terkena kebijakan tersebut misalnya yaitu banyak sekolah yang kurang menerima guru yang dimutasi dari sekolah lain. Sekolah penerima berpandangan bahwa guru yang terkena mutasi biasanya adalah guru yang bermasalah atau yang kurang baik. Sekolah khawatir dengan adanya guru yang dimutasi bukan meningkatkan prestasi sekolah tetapi justru bisa memberatkan sekolah. Hambatan lain yang sering muncul dari pihak sekolah yaitu banyaknya pihak sekolah yang mengangkat guru honorer untuk menambal kekurangan guru PNS tanpa adanya koordinasi dari Dinas terkait, kemudian ketika Dinas

sudah menambahkan guru PNS ke sekolah tersebut, guru honorer yang sudah masuk tidak juga dikeluarkan. Lebih parahnya lagi ada sekolah yang mengangkat guru honorer yang tidak sesuai dengan standard dan tidak sesuai dengan ijazahnya. Banyak guru honorer yang mengajar tidak sesuai dengan bidang studi yang dikuasainya, seperti lulusan pendidikan Matematika tetapi mengajar bahasa Indonesia. Ada juga yang mulanya pegawai TU, tetapi karena sekolah mengalami kekurangan guru dan harus segera diisi, pegawai tersebut yang akhirnya mengisi sebagai guru pelajaran yang kosong. Hal ini terpaksa dilakukan sekolah karena mereka kesulitan mendapatkan guru untuk mengisi kekosongan yang ada dan Dinas juga belum bisa memberikan guru PNS pada sekolah tersebut. Hal ini menyebabkan kelebihan guru dalam sekolah tersebut. Selain itu sekolah yang gurunya terkena mutasi banyak yang kurang terima dengan alasan guru PNS yang ada sudah terbatas. Jika masih dimutasi, maka sekolah bisa mengalami kekurangan guru.

2) Hambatan dari guru

Hambatan juga terjadi dari pihak guru yang terkena mutasi. Guru yang dimutasi biasanya menolak dengan berbagai alasan, diantaranya jarak sekolah yang baru terlalu jauh, guru sudah nyaman di sekolah yang lama, dan alasan lainnya. Hambatan lain yaitu saat ini pihak dinas tidak bisa mengangkat pegawai (guru) PNS dikarenakan

adanya kebijakan moratorium. Di sisi lain banyak guru PNS yang ada sudah berusia lanjut dan akan segera pension.

3. Upaya dinas pendidikan Bantul untuk mengatasi hambatan yang muncul dalam mengimplementasikan kebijakan

Dinas pendidikan Bantul tidak tinggal diam dengan hambatan yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS. Banyak upaya yang dilakukan dinas pendidikan Bantul agar kebijakan tersebut berjalan dengan lancar. Upaya yang dilakukan di sini menyesuaikan dengan hambatan yang ada ketika pelaksanaan kebijakan tersebut. dinas pendidikan Bantul membuat solusi yang dianggap paling bisa mengurangi atau bahkan menghilangkan hambatan yang muncul. Salah satu permasalahan yang banyak terjadi yaitu banyak sekolah yang mengangkat guru honorer tanpa berkoordinasi dengan Dinas. Ketika guru PNS sudah diberikan oleh Dinas ke sekolah tersebut, sekolah tersebut tidak mengurangi guru honorer yang sudah ada. Hal ini mengakibatkan kelebihan guru di sekolah tersebut. Upaya yang sudah dilakukan oleh dinas pendidikan Bantul salah satunya yaitu Dinas membuat kebijakan yang isinya yaitu memverifikasi ijazah dari guru non PNS. Guru yang tidak memenuhi standar, maka sekolah direkomendasikan oleh dinas agar memindah tugaskan guru tersebut. Guru yang diangkat harus memenuhi standar yang sudah ditetapkan dalam peraturan. Selama ini sekolah banyak yang mengangkat guru honorer tanpa melihat standar dan spesifikasi dari bidang studi yang dikuasai oleh guru honorer. Akibatnya

banyak guru honorer yang mengajar tidak sesuai dengan bidang studinya. Hal ini akan berimbas juga dengan prestasi akademik sekolah karena ilmu yang diterima oleh siswa tidak maksimal. Dengan adanya kebijakan ini maka sekolah harus memilih dengan baik guru yang akan diangkat, dan guru honorer yang tidak sesuai harus dipindah tugaskan semisal ke bagian TU atau ke bidang yang semestinya. Upaya lain yang dilakukan dinas pendidikan Bantul guna mengatasi hambatan yang muncul yaitu selalu melakukan sosialisasi tentang penataan guru PNS dan juga selalu berkoordinasi tentang kekurangan-kekurangan atau hambatan yang dialami oleh sekolah agar tidak terjadi perbedaan antara sekolah dengan dinas. Untuk mengatasi masalah pelarangan pengangkatan guru PNS, saat ini yang bisa dilakukan yaitu sekolah mengangkat guru honorer dengan catatan harus diseleksi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan. Selain itu sekolah harus memberhentikan atau memindah tugaskan guru honorer yang telah diangkat ketika dinas sudah memberikan guru PNS pada sekolah tersebut untuk mengisi kekurangan guru yang ada.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang ada mengenai implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD Negeri di dinas pendidikan kabupaten Bantul dapat disimpulkan bahwa:

1. Mekanisme awal dari penataan dan pemerataan guru PNS di jenjang SD Negeri di dinas pendidikan kabupaten Bantul yaitu dinas mengirimkan surat edaran ke setiap sekolah untuk melakukan pendataan kebutuhan guru yang mencakup jumlah guru, kekurangan guru, kelebihan guru, jumlah rombel, dan lain-lain. pendataan kebutuhan serta kelebihan guru masing-masing sekolah yang dalam hal ini dilakukan oleh sekolah itu sendiri. Data tersebut kemudian diserahkan ke dinas pendidikan kabupaten Bantul yang telah dikoordinir sebelumnya oleh tiap-tiap UPT masing-masing daerah. Dari sini dinas dapat melihat data sekolah mana yang mengalami kekurangan guru, ataupun sekolah mana yang mengalami kekurangan guru. Dinas sendiri sudah mempunyai *team* sendiri untuk menganalisis data yang ada, apakah terdapat masalah atau tidak. Hasil dari analisis tersebut dinas dapat menentukan kebijakan apa yang akan diambil guna mengatasi masalah yang ada di sekolah. Dinas selanjutnya akan berkoordinasi dengan badan kepegawaian daerah kabupaten Bantul yang dalam hal ini mempunyai kewenangan untuk melakukan distribusi guru berdasarkan usulan dari dinas pendidikan.

Hasil dari kebijakan akan disampaikan ke setiap sekolah apakah itu harus ada mutasi guru atau kebijakan yang lainnya. Kebijakan ini akan selalu diawasi oleh pengawas yang telah ditempatkan di setiap UPT masing-masing daerah. Kebijakan mutasi guru tidak selalu bisa diterima oleh guru yang akan dimutasi. Meskipun sebagian besar guru bisa menerima kebijakan tersebut karena tahu hal itu adalah suatu kebijakan yang harus dipatuhi, namun ada saja guru yang terkadang kurang menerima kebijakan mutasi guru. Guru yang menolak dimutasi mempunyai alasan yang bermacam-macam, seperti jarak sekolah yang baru terlalu jauh, ataupun beralasan sudah nyaman berada di sekolah yang lama.

2. Faktor pendukung dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di kabupaten Bantul yaitu komunikasi yang berjalan dengan baik antara pihak dinas pendidikan kabupaten Bantul dengan pihak sekolah. Sosialisasi berjalan lancar, sekolah terbuka dengan data-data yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan.

Usaha dinas pendidikan Bantul dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD juga menemui hambatan atau masalah. Hambatan yang sering terjadi yaitu banyak sekolah yang menolak atau kurang menerima guru yang baru dimutasi. Sekolah beralasan guru yang telah dimutasi merupakan guru yang bermasalah. Sekolah khawatir guru tersebut tidak bisa

meningkatkan prestasi sekolah justru bisa membuat beban untuk sekolah tersebut. Hambatan yang lain yaitu sekolah mengangkat sendiri guru honorer untuk mengisi kekurangan guru, tanpa berkoordinasi dengan pihak dinas. Namun ketika dari dinas sudah memberikan guru PNS untuk mengisi kekurangan yang ada, sekolah tersebut tidak mengurangi guru honorer yang sebelumnya ditunjuk untuk mengajar di sekolah tersebut. Hal ini yang mengakibatkan penumpukan guru di sekolah tersebut. Terlebih lagi sekolah terkadang asal-asalan dalam mengangkat guru honorer untuk mengajar. Guru honorer yang diangkat terkadang tidak memiliki kemampuan yang sesuai dengan kebutuhan guru yang dibutuhkan. Misalnya, sekolah mengalami kekurangan guru untuk mengajar mata pelajaran matematika, namun sekolah mengangkat guru honorer yang pada dasarnya adalah lulusan bahasa. Bagi sekolah yang tidak mau repot untuk mencari guru honorer yang sesuai dengan kemampuan dan berkompeten, sekolah beranggapan yang penting ada yang mengajar di mata pelajaran yang tidak ada gurunya. Selain itu juga terjadi masalah yaitu banyaknya guru yang sebentar lagi akan memasuki usia pensiun. Kemudian masalah yang paling utama yang dialami oleh dinas dalam mengimplementasikan kebijakan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD Negeri yaitu dinas belum bisa mengangkat PNS baru karena adanya kebijakan moratorium.

3. Dinas pendidikan Bantul tidak tinggal diam dalam menghadapi masalah atau hambatan yang timbul dalam mengimplementasikan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD Negeri di dinas pendidikan kabupaten Bantul. Dinas pendidikan Bantul sudah melakukan berbagai upaya untuk meminimalisir masalah yang timbul. Dinas pendidikan Bantul selalu bersosialisasi dengan sekolah-sekolah terkait kebijakan ini. Melalui sosialisasi ini diharapkan sekolah lebih memahami kebijakan ini sehingga tidak lagi terjadi penolakan. Kemudian dinas pendidikan Bantul sedang dalam proses membuat kebijakan baru yang isinya kurang lebih akan mengatur sekolah dalam mengangkat guru honorer harus secara selektif. Guru yang diangkat harus sesuai dengan kemampuannya. Untuk guru honorer yang sebelumnya sudah diangkat tetapi tidak sesuai kemampuannya, sekolah diminta untuk memberhentikannya atau bisa dipindah tugaskan sesuai dengan kemampuannya. Untuk mengatasi masalah kebijakan moratorium, saat ini solusi yang terbaik memang mengangkat guru tidak tetap. Namun begitu pengangkatan guru tidak tetap harus dengan pertimbangan yang baik.

B. Saran

Sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan, maka dari hasil penelitian implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada jenjang SD di dinas pendidikan dasar kabupaten Bantul dapat diajukan saran-saran sebagai berikut:

1. Bagi dinas pendidikan Bantul
 - a) Dinas pendidikan Bantul harus lebih selektif dalam menentukan lokasi mutasi, agar guru yang dimutasi tidak keberatan karena alasan jarak atau yang lain.
 - b) Dinas pendidikan Bantul harus selalu melakukan pengawasan dalam mengimplementasikan kebijakan supaya kebijakan yang sudah dijalankan tetap berjalan dengan sebagaimana mestinya.
2. Bagi sekolah
 - a) Pihak sekolah harus lebih terbuka untuk menerima kebijakan yang sudah dibuat oleh dinas pendidikan Bantul, karena kebijakan yang dibuat semua untuk kepentingan bersama dan meningkatkan pendidikan di kabupaten Bantul khususnya.
 - b) Pihak sekolah sebaiknya lebih berhati-hati untuk membuat kebijakan seperti proses pengangkatan guru honorer harus benar-benar selektif.
3. Bagi guru
 - a) Guru harus selalu meningkatkan kualitasnya untuk kemajuan pendidikan di sekolahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Prastowo. (2011). *Memahami Metode-Metode penelitian*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Arif Rohman. (2012). *Kebijakan Pendidikan Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo.
- Dadi Permadi dan Daeng Arifin. (2010). *The Smiling Teacher: Perubahan Motivasi dan Sikap Dalam Mengajar*. Bandung: Nuansa Aulia.
- Djohar. (2006). *Guru, Pendidikan dan Pembinaannya (Penerapannya Dalam Pendidikan dan UU Guru)*. Yogyakarta: Grafika Indah.
- Eko Sutriyanto. (2016). *Bantul Kekurangan PNS Guru Sekolah Dasar*. Diambil dari <https://m.tribunnews.com/regional/2016/03/28/bantul-kekurangan-pns-guru-sekolah-dasar> pada tanggal 12 Oktober 2016.
- Erwan Agus dan Dyah Ratih. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho. (2008). *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Ibrahim Bafadal. (2009). *Seri Manajemen Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah: Peningkatan Profesionalisme Guru Sekolah Dasar: Dalam Kerangka Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Isjoni. (2006). *Gurukah Yang Dipersalahkan? Menakar Posisi Guru Di Tengah Dunia Pendidikan Kita*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____. (2009). *Guru Sebagai Motivator Perubahan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Joko Widodo. (2008). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Jonathan Sarwono. (2006). *Metode Penelitian Kuantitatif & Kualitatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Kemendikbud. (2011). *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bersama 5 Menteri Tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta.

- Lexy J. Moleong. (2004). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nanang Fattah. (2013). *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Oemar Hamalik. (2008). *Pendidikan Guru Berdasarkan Pendekatan Kompetensi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Prima Mulia. (2015). *Rasio Guru Murid Indonesia Lampau Singapura Tapi*. Diambil dari <https://m.tempo.co/read/news/2015/09/28/078704350/rasio-guru-murid-indonesia-lampau-singapura-tapi> pada tanggal 2 Mei 2016.
- Rugaiyah dan Atiek Sismiati. (2011). *Profesi Kependidikan*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Siti Erna Latifa Suryana. (2009). Implementasi kebijakan tentang pengujian kendaraan bermotor di kabupaten aceh tamiang. Diakses dari <http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=tahapan%20implementasi%20kebijakan>. Diunduh pada hari Senin tanggal 17 Oktober 2016
- Solichin Abdul Wahab. (1997). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Subarsono. (2008). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sudarwan Danim dan Khairil. (2012). *Profesi Kependidikan*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2012). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta
- Suparlan. (2006). *Guru Sebagai Profesi*. Yogyakarta: Hikayat Publishing.
- William N. Dunn. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Winchester. (2009). *Faktor Pendukung Pendidikan di Indonesia*. Diambil dari <http://borneoarchi.blogspot.com/2009/05/faktor-pendukung-pendidikan-di.html> pada tanggal 25 Agustus 2016.
- Yoyon Bahtiar. (2011). *Kebijakan Pembaruan Pendidikan: Konsep, Teori, dan Model*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

LAMPIRAN


LAMPIRAN

Lampiran 1: Dokumentasi





Lampiran 2: surat izin penelitian dari dinas kabupaten Bantul

**PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL**
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH
(B A P P E D A)
Jln. Robert Wolter Monginsidi No. 1 Bantul 55711, Telp. 367533, Fax. (0274) 367796
Website: bappeda.bantulkab.go.id Webmail: bappeda@bantulkab.go.id

SURAT KETERANGAN/IZIN
Nomor : 070 / Reg / 1019 / S1 / 2017

Menunjuk Surat : Dari : Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Negeri Yogyakarta (UNY) Nomor : 1438/un34.11/PL/2017
Tanggal : 08 Maret 2017 Perihal : **PERMOHONAN IZIN PENELITIAN**


Mengingat : a. Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul;
b. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Perijinan, Rekomendasi Pelaksanaan Survei Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Studi Lapangan di Daerah Istimewa Yogyakarta;
c. Peraturan Bupati Bantul Nomor 17 Tahun 2011 tentang Ijin Kuliah Kerja Nyata (KKN) dan Praktek Lapangan (PL) Perguruan Tinggi di Kabupaten Bantul.

Diizinkan kepada
Nama : **MUHAMMAD ABDULLAH**
P. T / Alamat : **Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Negeri Yogyakarta (UNY) Karangmalang, Yogyakarta**
NIP/NIM/No. KTP : **12110241052**
Nomor Telp./HP : **085643569397**
Tema/Judul Kegiatan : **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN DAN PEMERATAAN GURU PNS PADA JENJANG SD NEGERI DI DINAS PENDIDIKAN, PEMUDA DAN OLAHRAGA KABUPATEN BANTUL**
Lokasi : **Dinas Pendidikan Pemuda Dan Olahraga**
Waktu : **10 Maret 2017 s/d 30 April 2017**

Dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Dalam melaksanakan kegiatan tersebut harus selalu berkoordinasi (menyampaikan maksud dan tujuan) dengan institusi Pemerintah Desa selengkap serta dinas atau instansi terkait untuk mendapatkan petunjuk seperlunya;
2. Wajib menjaga ketertiban dan mematuhi peraturan perundangan yang berlaku.
3. Izin hanya digunakan untuk kegiatan sesuai izin yang diberikan;
4. Pemegang izin wajib melaporkan pelaksanaan kegiatan bentuk *softcopy* (CD) dan *hardcopy* kepada Pemerintah Kabupaten Bantul c.q Bappeda Kabupaten Bantul setelah selesai melaksanakan kegiatan;
5. Izin dapat dibatalkan sewaktu-waktu apabila tidak memenuhi ketentuan tersebut di atas.
6. Memenuhi ketentuan, etika dan norma yang berlaku di lokasi kegiatan, dan
7. Izin ini tidak boleh disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu ketertiban umum dan kestabilan pemerintah.

Dikeluarkan di : **B a n t u l**
Pada tanggal : **10 Maret 2017**


Ir. EDI PURWANTO, M.Eng.
NIP. 19640710-199703 1 004

Tembusan disampaikan kepada Yth.

1. Bupati Bantul (sebagai laporan)
2. Ka. Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kab. Bantul
3. Ka. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kab. Bantul
4. Dekan Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Negeri Yogyakarta (UNY)
- Yang Bersangkutan (Pemohon)

Lampiran 3: contoh surat keputusan mutasi guru

PETIKAN
KEPUTUSAN BUPATI BANTUL

NOMOR : 127/Peg/D.4/2016

BUPATI BANTUL

Menimbang : dan seterusnya
 Mengingat : dan seterusnya
 Memperhatikan : dan seterusnya

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :
PERTAMA : Pegawai Negeri Sipil yang namanya tersebut dalam nomor 2 dialihkan tugas dari jabatan dan tempat bekerjanya sebagaimana tersebut dalam nomor 5, dalam jabatan dan tempat bekerja sebagaimana tersebut dalam nomor 6 dari daftar lampiran keputusan ini.

1.	Nomor	43.
2.	Nama Tanggal lahir Pendidikan	SITI WINDARTI Bantul, 26 Oktober 1984 SLTA
3.	N I P	198410262014062003
4.	Pangkat / Golongan Ruang	Pengatur Muda, II/a
5.	Jabatan dan Tempat Bekerja Lama	Guru pada SD Ngablak UPT PPD Kec. Piyungan Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul
6.	Jabatan dan Tempat Bekerja Baru	Guru pada SD Banyakan UPT PPD Kec. Piyungan Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul
7.	Keterangan	Guru Kelas

K E D U A : Keputusan ini berlaku mulai tanggal **01 Oktober 2016**

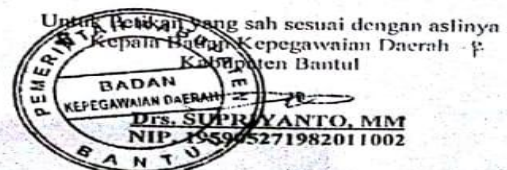
K E T I G A : Apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan dalam keputusan ini, akan diadakan perbaikan kembali sebagaimana mestinya.

PETIKAN Keputusan ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk diketahui dan dipergunakan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di : **B A N T U L**
 Pada tanggal : **26 September 2016**

BUPATI BANTUL,
 ttd.

Drs. H SUHARSONO



Terbaca dan disampaikan kepada:
 1. Kepala Kantor Regional IBKN di Yogyakarta;

Lampiran 4: Analisis Kebutuhan Guru SD Per-Wilayah Kab.Bantul Tahun 2017

Wilayah (Kec.)	Keb. Guru	Jml. Guru	PNS S1	PNS <S1	HONORER S1	HONORER <S1	GBPN S1	GBPN <S1
Bambang Lipuro	89	102	77	11	3	0	9	2
Banguntapan	205	221	127	20	0	0	59	15
Bantul	187	193	137	13	7	0	31	5
Dlingo	142	147	99	25	7	2	8	6
Imogiri	191	202	111	29	14	2	41	5
Jetis	160	174	117	7	6	0	38	6
Kasihani	234	250	148	14	3	0	73	12
Kretek	98	107	80	9	4	0	12	2
Pajangan	93	99	63	6	2	0	28	0
Pandak	154	165	106	13	3	0	34	9
Piyungan	159	167	102	13	6	1	38	7
Pleret	135	143	86	10	0	0	44	3
Pundong	72	84	63	9	4	1	5	2
Sanden	103	118	96	5	4	1	10	2
Sedayu	158	173	123	8	3	0	34	5
Sewon	250	262	173	19	8	2	50	10
Srandakan	77	88	67	8	1	0	10	2
Total	2507	2695	1775	219	75	9	524	93

Lampiran 5: Sebaran jumlah SD/MI Kabupaten Bantul tahun 2013

No.	Kecamatan	SD		JML SD	MI		JML MI	JML SD+MI
		Negeri	Swasta		Negeri	Swasta		
1	Bantul	17	8	25	0	0	0	25
2	Sewon	22	5	27	0	3	3	30
3	Kasih	25	9	34	0	2	2	36
4	Sedayu	20	3	23	0	0	0	23
5	Pajangan	11	1	12	1	3	4	16
6	Pandak	18	5	23	0	1	1	24
7	Srandakan	9	5	14	0	2	2	16
8	Sanden	13	3	16	0	0	0	16
9	Kretek	13	3	16	0	0	0	16
10	Bb.lipuro	10	6	16	0	1	1	17
11	Pundong	10	8	18	0	2	2	20
12	Imogiri	21	1	22	1	2	3	25
13	Jetis	16	5	21	0	1	1	22
14	Pleret	14	4	18	1	1	2	20
15	Piyungan	18	1	19	0	1	1	20
16	Banguntapan	20	11	31	0	1	1	32
17	Dlingo	22	0	22	0	5	5	27
	JUMLAH	279	78	357	3	25	28	385

Lampiran 6: Jumlah rombongan belajar menurut tingkat se-kabupaten Bantul

JENJANG	JML SEKOLA H	Rombongan belajar menurut tingkat						TOT AL
		I	II	III	IV	V	VI	
SD NEGERI	279	408	396	397	410	410	413	2434
SD SWASTA	78	123	115	112	106	105	103	664
JML SD	357	531	511	509	516	515	516	3098
MI NEGERI	3	8	7	7	7	6	4	39
MI SWASTA	25	32	27	26	26	25	24	160
JML MI	28	40	34	33	33	31	28	199
TOTAL	385	571	545	542	549	546	544	3299

Lampiran 7: Transkrip wawancara

6. Bagaimana mekanisme implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada Dinas Pendidikan Bantul?

a. Bagaimana mekanisme implementasi kebijakan berawal dari pusat hingga pelaksanaannya di lapangan?

1) Pak Teguh: ya kebijakan berawal dari mendikbud yang berupa peraturan bersama lima menteri kemudian kami laksanakan di sini. Di sini kami laksanakan sesuai dengan juknis yang telah dibuat dalam peraturan tersebut.

2) Bu Esti: Mekanisme penataan dan pemerataan guru PNS di Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku baik secara nasional maupun dalam peraturan daerah. Distribusi penataan guru merupakan kewenangan penuh Badan Kepegawaian Daerah dengan dasar usulan dari Dinas Pendidikan Dasar. Mekanisme dengan sosialisasi melalui BKD Kabupaten Bantul kepada pemangku kepentingan pendidikan seperti Dinas Dikdas, pengawas, kepala UPT PPD, dan kepala sekolah.

3) Pak Agus: mekanisme awalnya yaitu pendataan terkait jumlah SD yang ada di Bantul, berapa jumlah SD negeri, berapa jumlah SD swasta. Masing-masing SD terdiri dari guru kelas, kepala sekolah, guru agama, serta guru olahraga. Selain itu juga didata berapa jumlah rombel masing-masing kelas. Setelah itu baru bisa dihitung berapa kebutuhan guru yang harus terpenuhi di seluruh SD negeri di Bantul. Selanjutnya penataan gurunya kita sesuai apa yang tertera di dalam peraturan atau kebijakan yang sudah ditentukan. Dari sini kita turunkan ke masing-masing sekolah terkait kebijakan tersebut. Untuk penempatannya kita berikan SK kepada pihak yang terkait dia harus ditempatkan di sekolah mana.

b. Bagaimana mekanisme implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di tingkat satuan pendidikan?

- 1) Pak Teguh: untuk di tingkat satuan pendidikan atau sekolahan kita kirimkan surat edaran untuk pihak sekolah mendata jumlah guru PNS yang ada di sekolah tersebut, jumlah rombel, kepala sekolah, guru kelas, guru mata pelajaran, serta guru olahraga. Data tersebut kemudian akan diserahkan ke dinas untuk diolah di sini.
- 2) Bu Esti: sekolah cukup melaporkan ke dinas berapa jumlah guru mereka, berapa jumlah guru kelas, guru agama, guru olahraga, guru mata pelajaran serta kepala sekolah. Jumlah rombel juga harus dilaporkan ke dinas.
- 3) Pak Agus: setiap bulan sekolah mempunyai laporan tentang kebutuhan guru di sekolah yang disetorkan ke pengawas atau UPT.

c. Bagaimana mekanisme implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di tingkat dinas pendidikan, pemuda dan olahraga?

- 1) Pak Teguh: dinas ada team sendiri mas yang menangani hal tersebut. Semua diatur di dinas. Dinas cukup memberi surat ke sekolah dan guru yang akan dipindah tugaskan. Dan kalau dinas sudah memberi surat keputusan ya guru harus manut aja.
- 2) Bu Esti: semua data yang diperoleh dari sekolah akan dikumpulkan dan dianalisa di sini. Kan tidak semua sekolah mengalami kekurangan guru, ada juga yang kelebihan guru. Nah tugas dari dinas ini yang mengatur biar sekolah yang kekurangan guru ini jadi tercukupi, dan yang kelebihan guru bisa dipindah untuk menutup sekolah yang kurang guru.

- 3) Pak Agus: setiap periode kan kita menerima laporan dari sekolah-sekolah terkait kebutuhan gurunya, nanti semua ditampung di sini. Kemudian di sini ada petugas sendiri yang akan menganalisa semua data, mengatur sekolah yang kelebihan guru atau kekurangan guru. Setelah tertata nanti dari sini mengirimkan surat keputusan kepada guru yang terkait akan ditugaskan di sekolah mana.
- d. Bagaimana pengawasan yang dilakukan dalam implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS?
- 1) Pak Teguh: kalau berbicara soal pengawasan biasanya kita dapat laporan dari pihak sekolah langsung atau UPT yang bersangkutan. UPT kan yang lebih paham ya mas tentang situasi langsung di lapangan.
 - 2) Bu Esti: Pengawasan dilakukan oleh Inspektorat bersama Badan Kepegawaian Daerah terkait kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul.
 - 3) Pak Agus: pengawasannya yaitu kita menempatkan pengawas di sekolah. Tugas pengawas tersebut yaitu mengawasi serta melaporkan ke kita terkait penataan guru tersebut. Pengawasan yang lain yaitu melalui UPT. Dari UPT akan memberikan laporan ke kita apakah ada kekurangan atau kelebihan guru di setiap sekolah.
- e. Bagaimana komunikasi yang dilakukan dinas pendidikan dasar kepada sekolah?
- 1) Pak Teguh: komunikasinya ya kita memberikan surat edaran atau surat keputusan tentang adanya kebijakan tersebut. Selain itu kita dari dinas juga melakukan sosialisasi untuk lebih memperjelas bagaimana isi kebijakan itu sendiri. Sosialisasi juga tidak hanya sekali saja kita lakukan, namun sudah berkali-kali.

- 2) Bu Isti: melalui sosialisasi mas. Dari kemendikbud mensosialisasikan kepada dinas masing-masing daerah. Kemudian dinas membentuk team untuk melakukan sosialisasi kepada semua kepala sekolah.
 - 3) Pak Agus: komunikasi selalu kita lakukan. Kita kan ada team pengawas sekolah yang ada di lapangan, mereka yang menjembatani antara dinas dengan sekolah. Untuk pemberitahuan kita berikan surat edaran kepada setiap sekolah, serta kita sudah mengadakan sosialisai kepada sekolah-sekolah.
7. Bagaimana kesediaan/kepatuhan sumber daya dalam implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul?
- a. Bagaimana kesediaan guru PNS yang terdampak kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS?
 - 1) Pak Teguh: guru sih ngikut aja mas. Jadi pelaksanaan penataan dan pemerataan guru itu ada dua, yang pertama guru yang bermasalah akan kita berikan SK mutasi untuk dipindah, yang kedua, gurunya sendiri yang mengusulkan untuk dipindah.
 - 2) Bu Esti: Kepatuhan SDM terkait penataan dan pemerataan guru direkomendasikan efektif, sebab masalah yang muncul dari kebijakan penataan dan pemerataan guru frekuensinya sangatlah kecil. Jika ada yang bermasalah segera diadakan evaluasi oleh stakeholders terkait pendidikan termasuk baperjakat. Guru PNS yang terdampak kebijakan penataan dan pemerataan guru secara makro bisa menerima, meskipun ada beberapa yang keberatan karena alasan pribadi tetapi masih bisa diselesaikan dengan baik.

3) Pak Agus: kalau gurunya sendiri sebenarnya tidak ada masalah, karena mereka tau ini sudah kebijakan yang harus diterapkan. Ya walaupun terkadang ada satu dua guru yang merasa keberatan, namun ya mereka masih bisa menerima.

b. Adakah guru yang menolak kebijakan tersebut?

1) Pak Teguh: guru biasanya sih manut-manut aja mas. Cuma terkadang juga ada beberapa guru yang akan dipindah dia tidak mau. Alasannya bermacam-macam, mulai dari jarak tempat tinggal dengan sekolah, hingga beralasan di sekolah yang dia tempati saja kekurangan guru kok malah dipindah.

2) Bu Esti: Ada, alasannya jarak tempuh tempat bekerja yang baru terlalu jauh.

3) Pak Agus: Ya ada. Alasannya juga macam-macam. Ada yang alasan jarak dari tempat tinggal dengan sekolah yang baru terlalu jauh, ada yang bilang sudah nyaman di sekolah yang lain, macam-macam.

8. Apakah hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul?

a. Apakah hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul?

1) Pak Teguh: Hambatan yang sering kita alami itu sekolah yang menolak guru yang dimutasi mas. Di satu sisi sekolah melapor ke kita kalau mereka kekurangan guru PNS, tapi ketika kita tempatkan guru di sekolah tersebut, justru sekolah tersebut yang menolak dengan berbagai alasan yang pertama, kekosongan guru sudah diisi oleh guru tidak tetap yang diangkat oleh sekolah itu sendiri. Kedua sekolah biasanya menolak guru yang dimutasi dengan alasan guru yang dimutasi biasanya guru yang bermasalah. Masalah lagi karena kelebihan guru itu pada guru tidak

tetap. Sekolah yang kekurangan guru biasanya mengangkat guru honorer untuk mengisi kekurangan yang ada, dan masalahnya dari pihak sekolah tidak melaporkan ke kita. Sedangkan guru yang non PNS itu kita tidak punya wewenang untuk mengaturnya, karena yang mangangkat adalah kepala sekolah sendiri. Ketika kebutuhan guru yang kurang sudah kita berikan, guru honorer yang sudah diangkat oleh kepala sekolah tetap mengajar di sekolah tersebut. Kepala sekolah tidak mengurangi guru honorer sedangkan guru PNS sudah kita berikan. Itu yang menyebabkan kelebihan guru terjadi pada guru yang non PNS.

- 2) Bu Esti: pertama, adanya penolakan yang bersangkutan karena jarak terlalu jauh. kedua, sekolah baru tidak mau menerima guru baru. Ketiga, sekolah yang ditinggalkan keberatan karena jumlah guru PNS nya sedikit sekali.
- 3) Pak Agus: yaitu masalah utamanya di sini itu kekurangan guru PNS mas. Karena kita kan belum bisa mengangkat PNS baru karena kebijakan moratorium. Jadi masalah karena dari atas atau pusat menuntut kita untuk membuat pendidikan itu semakin maju, tapi di sisi lain kita tidak bisa mengangkat guru baru, sedangkan kita kekurangan guru. Bagaimana bisa sekolah maju kalau yang mengajar kurang. Tahun ini guru yang sudah memasuki usia pensiun banyak sekali, sedangkan kita tidak bisa mengangkat guru yang baru.

9. Bagaimana upaya pemerintah dalam mengatasi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul?

a. Bagaimana upaya pemerintah dalam mengatasi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul?

- 1) Pak Teguh: untuk ke depannya kita akan membuat kebijakan yang isinya kurang lebih yaitu memverivikasi ijazah dari guru non PNS. Guru yang tidak memenuhi

standar, maka sekolah akan kami rekomendasikan untuk memindah tugaskan guru tersebut misal dipindah ke bagian TU atau yang lain. Kemudian mulai sekarang sekolah yang akan mengangkat guru sendiri akan kami wajibkan untuk melapor dulu ke kita. Guru yang diangkat harus memenuhi standar yang sudah ditetapkan dalam peraturan. Upaya lain yaitu kita mengutamakan kepada guru honorer untuk mengubah status dari non PNS menjadi non PNS daripada kita mengangkat guru baru lagi.

- 2) Bu Esti: Badan Kepegawaian Daerah selalu melakukan sosialisasi penataan dan pemerataan guru kepada Dinas Dikdas beserta jajarannya.
- 3) Pak Agus: ya dengan GTT (Guru Tidak Tetap). Namun GTT juga terkadang menimbulkan masalah baru. Kebanyakan GTT sekarang mengajarnya tidak linier. Guru lulusan mata pelajaran matematika, mengajar biologi misalnya, kan tidak linier itu. Kalau masalah jumlahnya memang bisa diatasi dengan GTT, hanya saja kualitasnya masih kurang, serta kesejahteraan GTT kurang bagus.

Lampiran 8: Reduksi

1. Bagaimana mekanisme implementasi kebijakan berawal dari pusat hingga pelaksanaannya di lapangan?

No	Sumber	Data	Penyajian data	Kesimpulan
1	T	Ya kebijakan berawal dari mendikbud yang berupa peraturan bersama lima menteri kemudian kami laksanakan di sini. Di sini kami laksanakan sesuai dengan juknis yang telah dibuat dalam peraturan tersebut.	Kebijakan berawal dari mendikbud yang berupa peraturan bersama lima menteri kemudian kami laksanakan di sini. Di sini kami laksanakan sesuai dengan juknis yang telah dibuat dalam peraturan tersebut.	Kebijakan awal berupa peraturan bersama lima menteri, kemudian diimplementasikan di sekolah. Sekolah mengumpulkan data yang kemudian akan dianalisis oleh dinas, hingga ada keputusan yang diambil terkait pengurangan atau penambahan guru.
2	E	Mekanisme penataan dan pemerataan guru PNS di Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku baik secara nasional maupun dalam peraturan daerah. Distribusi penataan guru merupakan kewenangan penuh Badan Kepegawaian Daerah dengan dasar usulan dari Dinas Pendidikan Dasar. Mekanisme dengan sosialisasi melalui BKD Kabupaten Bantul kepada pemangku kepentingan pendidikan seperti Dinas Dikdas, pengawas, kepala UPT PPD, dan kepala	Distribusi penataan guru merupakan kewenangan penuh Badan Kepegawaian Daerah dengan dasar usulan dari Dinas Pendidikan Dasar. Mekanisme dengan sosialisasi melalui BKD Kabupaten Bantul kepada pemangku kepentingan pendidikan seperti Dinas Dikdas, pengawas, kepala UPT PPD, dan kepala	

		sekolah.	
3	A	<p>Mekanisme awalnya yaitu pendataan terkait jumlah SD yang ada di Bantul, berapa jumlah SD negeri, berapa jumlah SD swasta. Masing-masing SD terdiri dari guru kelas, kepala sekolah, guru agama, serta guru olahraga. Selain itu juga didata berapa jumlah rombel masing-masing kelas. Setelah itu baru bisa dihitung berapa kebutuhan guru yang harus terpenuhi di seluruh SD negeri di Bantul. Selanjutnya penataan gurunya kita sesuai apa yang tertera di dalam peraturan atau kebijakan yang sudah ditentukan. Dari sini kita turunkan ke masing-masing sekolah terkait kebijakan tersebut. Untuk penempatannya kita berikan SK kepada pihak yang terkait dia harus ditempatkan di sekolah mana.</p>	<p>Mekanisme awalnya yaitu menghitung kebutuhan guru yang ada di sekolah. Selanjutnya penataan gurunya kita sesuai apa yang tertera di dalam peraturan atau kebijakan yang sudah ditentukan. Dari sini kita turunkan ke masing-masing sekolah terkait kebijakan tersebut. Untuk penempatannya kita berikan SK kepada pihak yang terkait dia harus ditempatkan di sekolah mana.</p>

2. Bagaimana mekanisme implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di tingkat satuan pendidikan?

No	Sumber	Data	Penyajian data	Kesimpulan
1	T	Untuk di tingkat satuan pendidikan	Dari dinas mengirimkan surat	Sekolah membuat laporan jumlah

		atau sekolahan kita kirimkan surat edaran untuk pihak sekolah mendata jumlah guru PNS yang ada di sekolah tersebut, jumlah rombel, kepala sekolah, guru kelas, guru mata pelajaran, serta guru olahraga. Data tersebut kemudian akan diserahkan ke dinas untuk diolah di sini.	edaran ke sekolah untuk membuat laporan kebutuhan guru, kemudian laporan tersebut akan diserahkan ke dinas untuk diproses dan diolah.	kebutuhan guru, jumlah rombel, kelas, yang kemudian disampaikan ke dinas untuk dianalisis
2	E	Sekolah cukup melaporkan ke dinas berapa jumlah guru mereka, berapa jumlah guru kelas, guru agama, guru olahraga, guru mata pelajaran serta kepala sekolah. Jumlah rombel juga harus dilaporkan ke dinas.	Sekolah cukup melaporkan ke dinas berapa jumlah guru mereka, berapa jumlah guru kelas, guru agama, guru olahraga, guru mata pelajaran serta kepala sekolah. Jumlah rombel juga harus dilaporkan ke dinas.	
3	A	Setiap bulan sekolah mempunyai laporan tentang kebutuhan guru di sekolah yang disetorkan ke pengawas atau UPT.	Setiap bulan sekolah mempunyai laporan tentang kebutuhan guru di sekolah yang disetorkan ke dinas melalui pengawas atau UPT.	

3. Bagaimana mekanisme implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di tingkat dinas pendidikan dasar kabupaten Bantul?

No	Sumber	Data	Penyajian data	Kesimpulan
1	T	Dinas ada team sendiri mas yang menangani hal tersebut. Semua diatur di dinas. Dinas cukup memberi surat	Dinas mempunyai team sendiri untuk menganalisis kebutuhan guru melalui laporan kebutuhan guru yang	Data yang dikumpulkan dari sekolah dianalisa di dinas. Dinas mengatur agar semua sekolah

		ke sekolah dan guru yang akan dipindah tugaskan. Dan kalau dinas sudah memberi surat keputusan ya guru harus manut aja	diberikan sekolah ke dinas. Hasil analisis akan disampaikan ke sekolah atau guru yang akan dipindah tugaskan di sekolah lain.	terpenuhi kebutuhan gurunya dan tidak kekurangan.
2	E	Semua data yang diperoleh dari sekolah akan dikumpulkan dan dianalisa di sini. Kan tidak semua sekolah mengalami kekurangan guru, ada juga yang kelebihan guru. Nah tugas dari dinas ini yang mengatur biar sekolah yang kekurangan guru ini jadi tercukupi, dan yang kelebihan guru bisa dipindah untuk menutup sekolah yang kurang guru.	Semua data yang diperoleh dari sekolah akan dikumpulkan dan dianalisa di sini. Tugas dari dinas adalah mengatur agar semua sekolah tercukupi kebutuhan gurunya dan tidak kelebihan guru.	
3	A	Setiap periode kan kita menerima laporan dari sekolah-sekolah terkait kebutuhan gurunya, nanti semua ditampung di sini. Kemudian di sini ada petugas sendiri yang akan menganalisa semua data, mengatur sekolah yang kelebihan guru atau kekurangan guru. Setelah tertata nanti dari sini mengirimkan surat keputusan kepada guru yang terkait akan ditugaskan di sekolah mana	Dinas mengirimkan surat edaran ke sekolah untuk membuat laporan kebutuhan guru, kemudian dilaporkan kembali ke dinas. Dinas kemudian mengirimkan surat keputusan kepada guru jika akan dipindah atau dimutasi.	

4. Bagaimana pengawasan yang dilakukan dalam implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS?

No	Sumber	Data	Penyajian data	Kesimpulan
1	T	Kalau berbicara soal pengawasan biasanya kita dapat laporan dari pihak sekolah langsung atau UPT yang bersangkutan. UPT kan yang lebih paham ya mas tentang situasi langsung di lapangan.	Kalau berbicara soal pengawasan biasanya kita dapat laporan dari pihak sekolah langsung atau UPT yang bersangkutan.	Pengawasan dilakukan oleh Inspektorat bersama badan kepegawaian daerah. Pengawasan juga berasal dari UPT
2	E	Pengawasan dilakukan oleh Inspektorat bersama Badan Kepegawaian Daerah terkait kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul.	Pengawasan dilakukan oleh Inspektorat bersama Badan Kepegawaian Daerah terkait kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul.	
3	A	Pengawasannya yaitu kita menempatkan pengawas di sekolah. Tugas pengawas tersebut yaitu mengawasi serta melaporkan ke kita terkait penataan guru tersebut. Pengawasan yang lain yaitu melalui upt. Dari upt akan memberikan laporan ke kita apakah ada kekurangan atau kelebihan guru di setiap sekolah.	Pengawasannya yaitu kita menempatkan pengawas di sekolah. Tugas pengawas tersebut yaitu mengawasi serta melaporkan ke kita terkait penataan guru tersebut. Pengawasan yang lain yaitu melalui upt.	

5. Bagaimana komunikasi yang dilakukan dinas pendidikan dasar kepada sekolah?

No	Sumber	Data	Penyajian data	Kesimpulan
1	T	Komunikasinya ya kita memberikan surat edaran atau surat keputusan tentang adanya kebijakan tersebut. Selain itu kita dari dinas juga melakukan sosialisasi untuk lebih memperjelas bagaimana isi kebijakan itu sendiri. Sosialisasi juga tidak hanya sekali saja kita lakukan, namun sudah berkali-kali.	Komunikasinya dengan kita memberikan surat edaran atau surat keputusan tentang adanya kebijakan tersebut. Selain itu kita dari dinas juga melakukan sosialisasi untuk lebih memperjelas bagaimana isi kebijakan itu sendiri.	Komunikasi antara pihak dinas dengan sekolah yaitu melalui surat edaran dari dinas yang disampaikan ke sekolah. Selain itu juga sosialisasi sering dilakukan sebagai sarana komunikasi.
2	E	Melalui sosialisasi mas. Dari kemendikbud mensosialisasikan kepada dinas masing-masing daerah. Kemudian dinas membentuk team untuk melakukan sosialisasi kepada semua kepala sekolah	Dari kemendikbud mensosialisasikan kepada dinas masing-masing daerah. Kemudian dinas membentuk team untuk melakukan sosialisasi kepada semua kepala sekolah.	
3	A	Komunikasi selalu kita lakukan. Kita kan ada team pengawas sekolah yang ada di lapangan, mereka yang menjembatani antara dinas dengan sekolah. Untuk pemberitahuan kita berikan surat edaran kepada setiap sekolah, serta kita sudah mengadakan sosialisai kepada sekolah-sekolah.	Kita kan ada team pengawas sekolah yang ada di lapangan, mereka yang menjembatani antara dinas dengan sekolah. Untuk pemberitahuan kita berikan surat edaran kepada setiap sekolah, serta kita sudah mengadakan sosialisai kepada sekolah-sekolah.	

6. Bagaimana kesediaan guru PNS yang terdampak kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS?

No	Sumber	Data	Penyajian data	Kesimpulan
1	T	Guru sih ngikut aja mas. Jadi pelaksanaan penataan dan pemerataan guru itu ada dua, yang pertama guru yang bermasalah akan kita berikan sk mutasi untuk dipindah, yang kedua, gurunya sendiri yang mengusulkan untuk dipindah	Jika sudah ada surat keputusan dari dinas biasanya guru bersedia.	Secara umum guru menerima, meskipun ada beberapa guru yang menolak dengan beberapa alasan.
2	E	Kepatuhan SDM terkait penataan dan pemerataan guru direkomendasikan efektif, sebab masalah yang muncul dari kebijakan penataan dan pemerataan guru frekuensinya sangatlah kecil. Jika ada yang bermasalah segera diadakan evaluasi oleh stakeholders terkait pendidikan termasuk baperjakat. Guru PNS yang terdampak kebijakan penataan dan pemerataan guru secara makro bisa menerima, meskipun ada beberapa yang keberatan karena alasan pribadi tetapi masih bisa diselesaikan dengan baik.	Guru PNS yang terdampak kebijakan penataan dan pemerataan guru secara makro bisa menerima, meskipun ada beberapa yang keberatan karena alasan pribadi tetapi masih bisa diselesaikan dengan baik.	
3	A	Kalau gurunya sendiri	Kalau gurunya sendiri	

		sebenarnya tidak ada masalah, karena mereka tau ini sudah kebijakan yang harus diterapkan. Ya walaupun terkadang ada satu dua guru yang merasa keberatan, namun ya mereka masih bisa menerima.	sebenarnya tidak ada masalah, karena mereka tau ini sudah kebijakan yang harus diterapkan.	
--	--	--	--	--

7. Adakah guru yang menolak kebijakan tersebut?

No	Sumber	Data	Penyajian data	Kesimpulan
1	T	Guru biasanya sih manut-manut aja mas. Cuma terkadang juga ada beberapa guru yang akan dipindah dia tidak mau. Alasannya bermacam-macam, mulai dari jarak tempat tinggal dengan sekolah, hingga beralasan di sekolah yang dia tempati saja kekurangan guru kok malah dipindah.	Kebanyakan guru menerima untuk dimutasi. Kalaupun ada yang menolak biasanya hanya satu atau dua.	Ada beberapa guru yang menolak. Alasannya bermacam-macam, seperti jarak sekolah baru yang terlalu jauh, sudah nyaman di sekolah yang lama, dan lain-lain.
2	E	Ada, alasannya jarak tempuh tempat bekerja yang baru terlalu jauh.	Ada juga yang menolak, alasannya jarak tempuh tempat bekerja yang baru terlalu jauh	
3	A	Ya ada. Alasannya juga macam-macam. Ada yang alasan jarak dari tempat tinggal dengan sekolah yang baru terlalu jauh, ada yang bilang sudah	Ada beberapa. Alasannya juga macam-macam. Alasannya beda-beda, mulai dari sekolah yang baru jaraknya jauh, ada juga yang	

		nyaman di sekolah yang lain, macam-macam.	beralasan sudah nyaman di sekolah yang lama, lain-lain.	
--	--	---	---	--

8. Apakah hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul?

No	Sumber	Data	Penyajian data	Kesimpulan
1	T	Hambatan yang sering kita alami itu sekolah yang menolak guru yang dimutasi mas. Di satu sisi sekolah melapor ke kita kalau mereka kekurangan guru PNS, tapi ketika kita tempatkan guru di sekolah tersebut, justru sekolah tersebut yang menolak dengan berbagai alasan yang pertama, kekosongan guru sudah diisi oleh guru tidak tetap yang diangkat oleh sekolah itu sendiri. Kedua sekolah biasanya menolak guru yang dimutasi dengan alasan guru yang dimutasi biasanya guru yang bermasalah. Masalah lagi karena kelebihan guru itu pada guru tidak tetap. Sekolah yang kekurangan guru biasanya mengangkat guru honorer untuk mengisi kekurangan yang ada, dan masalahnya dari	Hambatan yang sering kita alami itu sekolah yang menolak guru yang dimutasi. Sekolah menganggap guru yang dimutasi itu biasanya guru yang bermasalah di sekolah sebelumnya. Hambatan lain yaitu sekolah mengangkat guru honorer tanpa melaporkan ke dinas.. Ketika kebutuhan guru yang kurang sudah kita berikan, guru honorer yang sudah diangkat oleh kepala sekolah tetap mengajar di sekolah tersebut. Kepala sekolah tidak mengurangi guru honorer sedangkan guru PNS sudah kita berikan. Itu yang menyebabkan kelebihan guru terjadi pada guru yang non PNS.	Hambatan dari sekolah, berupa sekolah sering menolak guru yang dimutasi. Sekolah mengangkat guru honorer tanpa koordinasi dan guru honorer yang diangkat tidak sesuai dengan kemampuannya. Hambatan dari guru yaitu masih ada guru yang aalnya menolak untuk dipindahkan.

		<p>pihak sekolah tidak melaporkan ke kita. Sedangkan guru yang non PNS itu kita tidak punya wewenang untuk mengaturnya, karena yang diangkat adalah kepala sekolah sendiri. Ketika kebutuhan guru yang kurang sudah kita berikan, guru honorer yang sudah diangkat oleh kepala sekolah tetap mengajar di sekolah tersebut. Kepala sekolah tidak mengurangi guru honorer sedangkan guru PNS sudah kita berikan. Itu yang menyebabkan kelebihan guru terjadi pada guru yang non PNS.</p>		
2	E	<p>Pertama, adanya penolakan yang bersangkutan karena jarak terlalu jauh. Kedua, sekolah baru tidak mau menerima guru baru. Ketiga, sekolah yang ditinggalkan keberatan karena jumlah guru pns nya sedikit sekali.</p>	<p>Pertama, adanya penolakan yang bersangkutan karena jarak terlalu jauh. Kedua, sekolah baru tidak mau menerima guru baru. Ketiga, sekolah yang ditinggalkan keberatan karena jumlah guru pns nya sedikit sekali.</p>	
3	A	<p>Yaitu masalah utamanya di sini itu kekurangan guru PNS mas. Karena kita kan belum bisa mengangkat PNS baru karena kebijakan moratorium. Jadi masalah karena dari</p>	<p>Masalah utamanya di sini itu kekurangan guru PNS. Karena kita kan belum bisa mengangkat PNS baru karena kebijakan moratorium. Tahun ini guru yang sudah memasuki usia</p>	

		atas atau pusat menuntut kita untuk membuat pendidikan itu semakin maju, tapi di sisi lain kita tidak bisa mengangkat guru baru, sedangkan kita kekurangan guru. Bagaimana bisa sekolah maju kalau yang mengajar kurang. Tahun ini guru yang sudah memasuki usia pensiun banyak sekali, sedangkan kita tidak bisa mengangkat guru yang baru.	pensiun banyak sekali, sedangkan kita tidak bisa mengangkat guru yang baru.	
--	--	--	---	--

9. Bagaimana upaya pemerintah dalam mengatasi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di Bantul?

No	Sumber	Data	Penyajian data	Kesimpulan
1	T	Untuk ke depannya kita akan membuat kebijakan yang isinya kurang lebih yaitu memverifikasi ijazah dari guru non PNS. Guru yang tidak memenuhi standar, maka sekolah akan kami rekomendasikan untuk memindah tugaskan guru tersebut misal dipindah ke bagian TU atau yang lain. Kemudian mulai sekarang sekolah yang akan mengangkat guru sendiri akan kamiwajibkan untuk	Untuk ke depannya kita akan membuat kebijakan yang isinya kurang lebih yaitu memverifikasi ijazah dari guru non PNS. Guru yang tidak memenuhi standar, maka sekolah akan kami rekomendasikan untuk memindah tugaskan guru tersebut misal dipindah ke bagian TU atau yang lain. Guru yang diangkat harus memenuhi standar yang sudah ditetapkan dalam peraturan.	Dinas memperketat pengangkatan guru honorer. Guru honorer yang diangkat harus benar-benar sesuai kebutuhan dan sesuai kemampuan. Guru honorer yang sudah tidak dibutuhkan, disarankan untuk dipindah tugaskan atau diberhentikan.

		<p>melapor dulu ke kita. Guru yang diangkat harus memenuhi standar yang sudah ditetapkan dalam peraturan. Upaya lain yaitu kita mengutamakan kepada guru honorer untuk mengubah status dari non PNS menjadi non PNS daripada kita mengangkat guru baru lagi.</p>		
2	E	<p>Badan Kepegawaian Daerah selalu melakukan sosialisasi penataan dan pemerataan guru kepada Dinas Dikdas beserta jajarannya.</p>	<p>Badan Kepegawaian Daerah selalu melakukan sosialisasi penataan dan pemerataan guru kepada Dinas Dikdas beserta jajarannya.</p>	
3	A	<p>Ya dengan GTT (Guru Tidak Tetap). Namun GTT juga terkadang menimbulkan masalah baru. Kebanyakan GTT sekarang mengajarnya tidak linier. Guru lulusan mata pelajaran matematika, mengajar biologi misalnya, kan tidak linier itu. Kalau masalah jumlahnya memang bisa diatasi dengan GTT, hanya saja kualitasnya masih kurang, serta kesejahteraan GTT kurang bagus.</p>	<p>Ya sementara untuk mengatasi kekurangan guru PNS dengan mengangkat GTT (Guru Tidak Tetap).</p>	