

# TINJAUAN KRITIS TERHADAP PERATURAN BERSAMA LIMA MENTERI TENTANG PENATAAN DAN PEMERATAAN GURU PEGAWAI NEGERI SIPIL

## CRITICAL ANALYSIS-ON FIVE MINISTERS JOINT RULE ON REGULATION AND EQUALIZATION OF CIVIL SERVANT TEACHERS

Siswantari

Pusat Penelitian Kebijakan, Balitbang Kemendikbud

email: siswantariarin@gmail.com

Diterima tanggal: 03/10/2012; Dikembalikan untuk revisi tanggal: 29/11/2013; Disetujui tanggal: 02/09/2013

**Abstrak:** *Penulisan artikel ini bertujuan untuk menganalisis pemberlakuan Peraturan Bersama (PB) 5 (lima) Menteri tentang penataan dan pemerataan guru PNS. Analisis kritis dilakukan terhadap berbagai dokumen tercetak dan non cetak berupa pendapat, peraturan, informasi, dan teori yang diperoleh dari surat kabar, buku, peraturan perundangan, dan website. Upaya memperoleh saran kebijakan dilakukan dengan menganalisis 3 (tiga) pendapat pemangku kepentingan, baik yang pro maupun kontra terhadap berlakunya Peraturan Bersama 5 Menteri. Hasil analisis menunjukkan 2 di antara 3 pernyataan di media massa adalah kurang tepat. Kedua pernyataan tersebut, yaitu: 1) Guru tidak bisa memenuhi waktu mengajarnya di sekolah-sekolah swasta. Pernyataan yang lebih tepat adalah guru bisa mengajar di sekolah-sekolah swasta untuk memenuhi waktu mengajarnya menjadi 24 jam; 2) PB akan memecah konsentrasi mengajar guru. Pernyataan yang lebih tepat adalah konsentrasi guru tidak akan terganggu jika penerapan PB tersebut sesuai petunjuk teknisnya. Pernyataan di media massa yang tepat adalah tentang masih banyaknya sekolah yang tidak sesuai aturan.*

**Kata kunci:** *tinjauan kritis, komentar, peraturan, kebijakan, guru, dan PNS.*

**Abstract:** *Writing this article is to analyze the implementation of the Joint Regulation (JR) 5 Minister about the arrangement and distribution of civil servant teachers. Critical analysis conducted on a variety of printed and non-printed documents in the form of opinions, rules, information, and theories derived from newspapers, books, legislation, and websites. Efforts to obtain the policy suggestions made by analyzing three stakeholder opinions both pro and cons of the JR of the 5 Minister. The analysis showed 2 in the 3 statements in the media is not quite right. Both of these statements are: 1) Teachers can not meet the time teaching in private schools. A more accurate statement that is the teachers can teach in private schools to meet their teaching time to 24 hours ; 2) JR will break the teaching concentration of teachers. A more accurate statement that is the concentration of teachers will not be disturbed if the JR application appropriate with its technical instructions. The right statement in the media that is still a lot of schools that do not fit to the rules.*

**Keywords:** *critical analysis, comment, rule, policy, teacher, and civil servant.*

### Pendahuluan

Mengingat begitu pentingnya peran guru, Pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan tentang guru. Salah satu di antaranya, yaitu Peraturan Bersama Menteri Pendidikan Nasional Nomor 05/X/PB/2011, Menteri Negara Penda-

yagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 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. Menurut Mendikbud, peraturan bersama 5 (lima) menteri itu dimaksudkan untuk menekan atau memperkecil praktik pendidikan yang dijadikan alat politik praktis (<http://edukasi.kompas.com/read:2011/11/28/09063019>). Dalam petunjuk teknis dinyatakan bahwa Peraturan Bersama tersebut mulai berlaku efektif pada tanggal 2 Januari tahun 2012 dan harus selesai pada tanggal 31 Desember 2013 (Kemdikbud, 2011).

Dikeluarkannya peraturan tersebut cenderung disebabkan oleh karena permasalahan dan keluhan tentang pemerataan dan distribusi guru. Jumlah guru di Indonesia sebetulnya mencukupi, namun karena ada ketimpangan distribusi, maka ada sekolah tertentu di daerah tertentu kekurangan guru. Sementara, di beberapa daerah lainnya jumlahnya melebihi kebutuhan (Majelis Nasional Pendidikan Katolik, 2012).

Pemberlakuan peraturan bersama 5 (lima) menteri tersebut cenderung membuat guru-guru resah, beberapa di antara penyebabnya adalah keraguan para guru untuk dapat memenuhi jumlah jam mengajar tatap muka minimal 24 jam. Untuk menjadi guru yang profesional Pemerintah menyelenggarakan sertifikasi guru dan memberikan tunjangan profesi bagi mereka yang memenuhi persyaratan, di antaranya memiliki 24 jam mengajar tatap muka. Bagi mereka yang jumlah jam mengajar tatap mukanya kurang dari 24 jam/minggu, maka tunjangan profesinya terancam dicabut. Untuk mengatasinya, mereka diberi kesempatan untuk mencukupi jumlah jam mengajarnya di sekolah lain, baik dalam satu kabupaten/kota atau di kabupaten/kota lain. Terkait dengan sekolah lain sebagai tempat guru mengajar, Federasi Serikat Guru Indonesia menyatakan tidak boleh di sekolah swasta (<http://edukasi.kompas.com/read/:2012>).

Untuk memperoleh sekolah lain sebagai tempat untuk menambah jumlah jam tatap muka, berarti seorang guru harus mengajar di beberapa tempat. Hal itu tentunya membutuhkan waktu, biaya, dan tenaga yang lebih banyak, sehingga tidak efisien. Ketidakefisienan akan tampak sekali untuk daerah-daerah seperti di Pulau Kalimantan yang jarak antarsekolahnya saling berjauhan. Demikian pula jarak antara satu kabupaten/kota

dengan kabupaten/kota lainnya. Untuk memenuhi tuntutan jumlah jam mengajar tatap muka sebanyak 24 jam/minggu dalam kondisi semacam itu, guru merasa terlalu berat. Hal tersebut kemungkinan besar menyebabkan guru menjadi kurang konsentrasi dalam mengajar dan akibatnya peserta didik menjadi tidak optimal dalam pembelajarannya. Selain itu, terbuangnya waktu dalam perjalanan menuju tempat mengajar di sekolah lain akan mengakibatkan guru tidak memiliki waktu yang mencukupi untuk membaca, menulis, menyusun RPP, dan melakukan kegiatan peningkatan profesionalisme. Dengan demikian, dapat diasumsikan bahwa peraturan bersama 5 (lima) Menteri mengabaikan upaya peningkatan mutu dan membebani guru.

Hal lain yang cenderung membebani guru untuk mengajar tatap muka sebanyak 24 jam, yaitu masih banyaknya sekolah yang tidak sesuai aturan, terutama dalam jumlah siswa per rombongan belajar yang melebihi 32 orang. Padahal Standar Nasional Pendidikan (SNP) menyatakan bahwa jumlah siswa pada setiap rombongan belajar di SMA paling banyak 32 orang. Dengan jumlah siswa pada setiap rombongan belajar melebihi 32 orang, maka logikanya jumlah guru yang dibutuhkan menjadi lebih sedikit.

Mengingat keresahan yang dialami guru beserta kelompok organisasinya, banyak pihak, termasuk federasi guru berpendapat agar peraturan bersama tersebut dibatalkan saja (<http://edukasi.kompas.com/read/2012/03/13/15130554/Federasi.Guru.Minta.SKB.5.Menteri.Dibatalkan>).

Namun demikian, untuk menindaklanjutinya diperlukan berbagai pertimbangan. Dengan berbagai keterbatasan yang ada, penulis menganalisis komentar yang dituangkan pada media massa dalam upaya memberikan pemahaman dan mengurangi keresahan guru.

Penulisan artikel ini bertujuan untuk menganalisis komentar terkait dengan pemberlakuan Peraturan Bersama 5 (lima) Menteri dalam upaya memberikan pemahaman tentang peraturan tersebut dan selanjutnya mengurangi keresahan guru. Analisis yang dimaksud, yaitu: 1) tidak semua guru bisa memenuhi waktu mengajar minimal 24 jam tatap muka/minggu di sekolah-sekolah swasta; 2) peraturan bersama memecah

konsentrasi mengajar guru; dan 3) masih banyaknya sekolah yang tidak sesuai dengan aturan.

## **Kajian Literatur**

### **Peraturan Bersama Lima Menteri**

Peraturan tersebut ditandatangani oleh 5 menteri yang terkait, yaitu Menteri Pendidikan Nasional, Menteri Negara PAN dan RB, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan. Kelima Menteri tersebut masing-masing mempunyai tugas yang terkait erat dengan Peraturan Bersama tersebut. Kementerian Pendidikan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pendidikan dalam pemerintahan. Dalam menyelenggarakan urusan pendidikan, guru merupakan ujung tombak dan memiliki peran yang penting dan utama. Kementerian Agama, juga melaksanakan fungsi di bidang pendidikan agama baik di sekolah umum, sekolah keagamaan maupun perguruan tinggi di mana guru juga memiliki peran penting. Kementerian PAN dan RB adalah yang mengurus PNS dalam hal ini PB tersebut menata guru PNS. Kementerian Dalam Negeri perlu terlibat mengingat status kepegawaian guru PNS adalah di bawah kewenangan pemerintah kabupaten/kota tersebut. Kementerian Keuangan perlu dilibatkan mengingat salah satu tugas kementerian tersebut adalah menyelenggarakan urusan keuangan. Dalam hal ini gaji dan tunjangan guru PNS adalah bersumber dari kementerian keuangan.

Materi peraturan bersama 5 (lima) menteri diatur dalam 8 Bab, 11 Pasal dan 43 ayat. Bab I tentang Ketentuan Umum memuat 2 Pasal. Pasal 1 memuat tentang arti istilah guru, guru PNS, penataan guru PNS, pemindahan guru PNS, satuan pendidikan, pemerintah, dan pemerintah daerah yang digunakan di dalam peraturan bersama tersebut. Pasal 2 memuat ruang lingkup peraturan bersama. Bab II tentang Kebijakan Penataan dan Pemerataan Guru terdiri atas 1 (satu) pasal yaitu Pasal 3. Pasal 3 terdiri atas 8 (delapan) ayat yang mengatur tentang pembagian peran lima menteri dalam penataan dan pemerataan guru, termasuk didalamnya peran gubernur atau bupati/walikota. Bab III tentang Kewenangan Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota terdiri atas 1 (satu) pasal yaitu pasal 4. Pasal 4 terdiri atas 7 (tujuh) ayat yang memuat tentang tanggung jawab dan peran

Gubernur, Bupati/Walikota, penataan dan pemerataan guru PNS antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan serta analisis kebutuhan mereka. Bab IV tentang Pemantauan dan Evaluasi Penataan dan Pemerataan Guru PNS, yang terdiri atas 1 (satu) pasal yaitu pasal 5. Pasal 5 terdiri atas 3 (tiga) ayat, memuat tentang tugas 5 (lima) menteri termasuk di dalamnya gubernur dalam pemantauan dan evaluasi.

Bab V tentang Pembinaan dan Pengawasan terdiri atas 1 (satu) pasal yaitu pasal 6. Pasal 6 terdiri atas 4 (empat) ayat yang memuat tentang pelaksana pembinaan dan pengawasan antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan secara teknis di pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, secara umum dan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah di lingkungan Kementerian Agama. Bab VI tentang Pendanaan terdiri atas 1 (satu) pasal yaitu pasal 7 yang terdiri atas 3 (tiga) ayat yang memuat tentang sumber dana yaitu APBN, APBD provinsi, dan APBD kabupaten/kota. Bab VII tentang Pelaporan Penataan dan Pemerataan yang terdiri atas 1 (satu) pasal yaitu pasal 8. Pasal 8 terdiri atas 7 (tujuh) ayat memuat tentang pengusul perencanaan penataan dan pemerataan, pembuat laporan pelaksanaan penataan dan pemerataan, serta penyampaian informasi, serta evaluasi dan penetapan capaian penetapan dan perencanaan guru juga penyampaian hasil evaluasi tersebut. Bab VIII tentang Sanksi terdiri atas 1 (satu) pasal yaitu Pasal 9. Pasal 9 terdiri atas 4 (empat) ayat yang memuat tentang pemberian sanksi oleh Menteri Pendidikan Nasional, menteri negara PAN dan RB, menteri dalam negeri, dan menteri keuangan.

Isi peraturan bersama tersebut tampak menyeluruh lengkap dengan berbagai peraturan yang sudah diantisipasi akan dibutuhkan meskipun masih bersifat umum. Kelemahan dari peraturan bersama tersebut terkesan tidak ada. Kalau memang masih bersifat umum itu wajar mengingat peraturan tersebut perlu mewadahi berbagai kondisi guru yang ada di seluruh Indonesia, serta kondisi Indonesia yang (di antaranya) memiliki wilayah yang luas, berpulau-pulau, memiliki kesenjangan kemajuan pembangunan, dan jarak antarkabupaten/kota berjauhan.

Mengingat peraturan bersama yang masih bersifat umum, untuk melaksanakan peraturan bersama tersebut dikembangkan petunjuk teknisnya yang secara garis besar terdiri atas 6 (enam) bab. Keenam bab tersebut meliputi Bab I. Pendahuluan, Bab II. Penataan dan Pemerataan Guru PNS, Bab III Mekanisme Pelaksanaan, Bab IV, Pemantauan dan Evaluasi, Bab V. Pembinaan dan Pengawasan, serta Bab VI Sanksi.

Isi dari petunjuk teknis tersebut juga menyeluruh dan lengkap dan tampak mengakomodasi berbagai kondisi guru di Indonesia yang bervariasi yang cenderung disebabkan oleh kondisi Indonesia. Namun demikian, sebagaimana peraturan dan petunjuk teknis lain dalam bidang pendidikan yang seringkali menghadapi permasalahan dalam pelaksanaannya, meskipun sudah dikembangkan petunjuk teknisnya. Penyebabnya cukup banyak dan bervariasi, di antaranya adalah pemahaman yang belum sesuai dengan yang dimaksudkan oleh petunjuk teknis.

#### **Pengertian Penataan dan Pemerataan**

Penataan menurut kamus besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, perbuatan menata; pengaturan; penyusunan. Sementara pemerataan berarti proses, cara, perbuatan pemeratakan. Penataan guru PNS menurut ketentuan umum Peraturan Bersama 5 (lima) Menteri adalah proses menata ulang agar rasio, kualifikasi akademik, distribusi, dan komposisi guru PNS sesuai dengan kebutuhan nyata masing-masing satuan pendidikan.

#### **Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Publik**

Peraturan Bersama 5 (lima) menteri merupakan salah satu wujud kebijakan pendidikan. Kebijakan pendidikan artinya keputusan-keputusan yang berkaitan dengan perbaikan dan penyempurnaan penyelenggaraan pendidikan (Gaffar, 2011). Kebijakan pendidikan termasuk ke dalam kelompok kebijakan publik, artinya kebijakan yang ditetapkan untuk memperbaiki kondisi kehidupan publik.

Kebijakan publik merupakan keputusan yang diambil negara, secara khusus Pemerintah dalam upaya mewujudkan tujuan negara tersebut. Kebijakan negara, diambil sebagai strategi selama negara itu ada. Pada awal untuk mengantarkan

masyarakat ke masyarakat transisi dan selanjutnya mengantarkan menuju masyarakat yang dicita-citakan (Tilaar dan Nugroho, 2009).

#### **Mutu pendidikan**

Penataan dan pemerataan guru PNS tersebut bertujuan untuk meningkatkan mutu pendidikan melalui penyediaan guru-guru yang dalam jangka panjang seluruhnya memiliki sertifikat pendidik.

Mutu dalam konteks *Total Quality Management* (TQM) merupakan sebuah filosofi dan metodologi yang membantu institusi merencanakan perubahan dan mengatur agenda dalam menghadapi tekanan-tekanan eksternal yang berlebihan. Mutu pendidikan akan terwujud jika semua staf merasa yakin bahwa pengembangan mutu akan membawa dampak positif bagi mereka dan menguntungkan peserta didik (Sallis, 2010). Guru yang memiliki sertifikat pendidik diharapkan menjadi guru yang profesional

#### **Metode**

Pengumpulan data dan informasi studi ini menerapkan metode dokumentasi, mengingat sumber data studi ini adalah tulisan. Hal itu sejalan dengan pendapat Arikunto (2010), penelitian yang bersumber pada tulisan menggunakan metode dokumentasi. Dokumentasi berasal dari kata dokumen yang artinya barang-barang tertulis, yaitu berupa pendapat, peraturan, data, informasi dan teori yang diperoleh dari surat kabar, buku, peraturan perundangan, dan website. Dokumentasi bertujuan untuk memperoleh data langsung dari tempat penelitian, meliputi buku-buku yang relevan, peraturan-peraturan, laporan kegiatan, foto-foto, film dokumenter, dan data yang relevan dengan penelitian (Riduwan, 2004). Studi ini tidak hanya menggunakan dokumen yang tercetak, namun juga tulisan yang diakses melalui website. Upaya memperoleh saran kebijakan dilakukan dengan menganalisis 3 (tiga) pendapat para pemangku kepentingan yang bersifat pro dan kontra terhadap pengesahan dan penerapan PB 5 (lima) Menteri.

#### **Teknik Analisis Data**

Analisis dilakukan dengan membandingkan pendapat yang pro dan kontra dikaitkan dengan berbagai peraturan, pendapat dari para pakar dan

pemangku kepentingan, serta teori dan didukung oleh data.

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Kebijakan pendidikan merupakan salah satu kebijakan publik. Dengan demikian, seharusnya kebijakan tersebut mampu mengakomodasi kepentingan para pemangku kepentingan kebijakan tersebut. Untuk kebijakan PB 5 (lima) Menteri, salah satu pemangku kepentingan dan yang utama adalah guru.

Analisis yang dilakukan di sini, yaitu dengan cara membandingkan 3 (tiga) pernyataan di media massa, baik yang pro maupun yang kontradiktif dengan PB 5 (lima) Menteri dan petunjuk teknisnya, aturan serta rujukan lainnya yang relevan.

#### **Guru tidak bisa memenuhi waktu mengajar (minimal 24 jam) di sekolah-sekolah swasta**

Salah satu harapan yang disampaikan oleh pemangku kepentingan adalah sebagai berikut.

“Selain itu, perlu dibukanya kesempatan bagi seluruh guru agar bisa memenuhi waktu mengajarnya (minimal 24 jam) di sekolah-sekolah swasta. Menurut Retno, langkah itu dapat dijadikan solusi alternatif untuk mengatasi kesulitan guru memenuhi minimal waktu mengajar dan menghilangkan kesan diskriminasi, karena siswa di sekolah swasta memiliki kesempatan diajar oleh guru yang kompeten” (Majelis Nasional Pendidikan Katolik, 2012) .

Sehubungan dengan pernyataan tersebut, juknis PB 5 (lima) Menteri (Kemdikbud, 2011) menyatakan pada subbagian menata guru yang belum mengajar untuk mengajar pada sekolah lain bahwa wajib mengajar paling sedikit 24 jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu dapat dipenuhi dengan mengajar di sekolah lain, baik negeri maupun swasta sesuai dengan mata pelajaran yang diampu pada kabupaten/kota tempat sekolah tersebut berada atau kabupaten/kota lain. Dengan demikian, sebetulnya aturan tidak menghalangi guru sekolah negeri mengajar di sekolah swasta untuk memenuhi 24 jam mengajar. Seandainya di 1 (satu) kabupaten/kota terjadi bahwa sekolah swasta yang kekurangan guru mata pelajaran tertentu, sementara ada guru PNS di sekolah negeri yang jam mengajarnya

kurang dari 24 jam dan berpeluang mengajar di sekolah swasta tersebut, namun tidak dianjurkan mengajar di sekolah swasta tersebut. Kemungkinan yang terjadi adalah kurangnya pemahaman dari pihak dinas pendidikan sebagai pembina lembaga pendidikan atau adanya ego tertentu. Untuk mengatasi hal itu pemahaman dari pejabat dinas pendidikan tentang dihapuskannya dualisme negeri dan swasta perlu ditingkatkan.

Hal itu kemungkinan juga disebabkan oleh politisasi pendidikan yang kuat, sebagai efek dari desentralisasi pendidikan. Salah satu wujud politisasi tersebut, contohnya mengangkat guru atau pejabat lainnya tanpa memperhatikan kualitas, sehingga memiliki pemahaman yang tidak sesuai harapan, yang penting pejabat tersebut disukainya. Sejumlah organisasi guru mengungkapkan tentang mencoloknya politisasi pendidikan dan dominannya peran bupati/walikota dalam mengangkat dan memberhentikan kepala sekolah. Redistribusi guru juga sulit dilaksanakan, meskipun dalam satu provinsi, karena guru-guru berada di bawah kewenangan bupati/walikota.

Dengan kondisi yang sedemikian rupa, beberapa orang berpendapat tentang perlunya mengembalikan pengelolaan guru kembali sentralisasi. Dengan sentralisasi guru, maka rotasi guru ke daerah lain akan lebih mudah, terutama untuk memenuhi kekurangan guru di daerah tertentu. Hal ini sejalan dengan pendapat yang menyatakan bahwa Undang-undang tentang otonomi daerah masih menjadi batu sandungan pelaksanaan PB 5 (lima) Menteri dan dalam konteks yang lebih luas tidak sejalan dengan upaya meningkatkan mutu pendidikan.

#### **PB akan memecah konsentrasi mengajar guru**

Penerapan PB 5 menteri tentunya memberikan harapan yang baik, bukan hanya terhadap para guru, namun juga Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Harapan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan sebagaimana dikutip Majelis Nasional Pendidikan Katolik sebagai berikut.

“Mendikbud Mohammad Nuh mengharapkan agar para guru tetap fokus dalam mengajar di sekolah, jangan seperti tukang dagang yang keliling dari tempat satu ke tempat yang lain menjajakan dagangannya. Jika hal ini yang

terjadi, maka konsentrasi guru untuk mengajar terpecah karena harus disibukkan dengan mencari sekolah lain, sehingga bisa memenuhi beban mengajar. Ia meminta kepada dinas pendidikan daerah agar berperan aktif agar bisa membantu persoalan pemenuhan beban kerja ini" (Majelis Nasional Pendidikan Katholik, 2012).

Kalau memang semua yang seharusnya terlibat melaksanakan perannya dengan baik, guru tidak seharusnya mencari sekolah lain untuk memenuhi jumlah jam mengajar. Yang seharusnya sibuk menghitung jumlah jam mengajar, yaitu sekolah. Untuk guru-guru yang jam mengajarnya kurang dari 24 jam kemudian pihak dinas pendidikan kabupaten/kota mencarikan sekolah lain yang berpeluang memberikan jam mengajarnya kepada mereka. Jadi, dalam hal ini yang seharusnya berperan secara aktif yaitu pihak sekolah dan dinas pendidikan kabupaten/kota setempat.

Peran pihak dinas pendidikan kabupaten/kota memang diperlukan. Hal itu sejalan dengan tugas pemerintah kabupaten/kota seperti dinyatakan dalam juknis PB 5 (lima) Menteri yang di antaranya verifikasi data guru dan analisis kebutuhan guru TK, SD, SMP, SMA, dan SMK di setiap satuan pendidikan di wilayah kabupaten/kota dan pemindahan guru PNS antarsatuan pendidikan berdasarkan hasil pemetaan kekurangan dan kelebihan guru.

Peran pimpinan satuan pendidikan juga diperlukan, sesuai tugas satuan pendidikan seperti dituliskan dalam juknis PB 5 (lima) Menteri. Tugas satuan pendidikan meliputi: 1) Sosialisasi program penataan dan pemerataan guru PNS di satuan pendidikannya; 2) Menghitung dan menganalisis kebutuhan guru di satuan pendidikannya; dan 3) Melaporkan kelebihan dan/atau kekurangan guru PNS di satuan pendidikannya ke dinas pendidikan kabupaten/kota.

Terkait dengan penugasan guru di sekolah lain yang bukan administrasi pangkalnya, juknis tersebut sejalan dengan peran dinas pendidikan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (3) Permendiknas Nomor 39 tahun 2009. Ayat (3) menyatakan "Pemberian tugas mengajar pada satuan pendidikan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh (di antaranya) kepala dinas

yang membidangi pendidikan kabupaten/kota untuk sekolah negeri.

Akibat dari jumlah jam mengajar yang tidak mencapai 24 jam memang sudah tampak seperti diberitakan bahwa tunjangan 710 guru di Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat tidak bisa dibayarkan (Kompas.com, 24 Agustus 2012) dan kurang jam mengajar, tunjangan guru Majene bakal ditahan. Tampaknya kedua kabupaten tersebut terlambat mengantisipasi PB 5 (lima) Menteri (Kompas.com, 29 Agustus 2012). Dinas pendidikan kedua kabupaten tersebut menyatakan bahwa saat itu sedang dilakukan pendataan dan verifikasi terhadap guru penerima tunjangan sertifikasi. Data guru Kabupaten Bogor juga memperlihatkan bahwa pada tahun 2012 dari 251 guru PNS di SMAN yang sudah sertifikasi, sebanyak 20,32 persen (51 orang) memiliki jumlah jam mengajar kurang dari 24 jam. Dengan demikian, masih cukup banyak guru yang belum memenuhi persyaratan menerima tunjangan profesi.

#### **Masih banyaknya sekolah yang tidak sesuai aturan**

Aturan terkait penyelenggaraan pendidikan begitu banyak jumlahnya. Salah satunya adalah jumlah siswa dalam setiap kelas yang dimuat dalam Standar Nasional Pendidikan. Penyelenggara pendidikan sesungguhnya dituntut untuk memenuhi aturan tersebut. Namun, kondisi di lapangan belum memperlihatkan kondisi yang diharapkan.

"...saat ini masih banyak sekolah yang tidak melaksanakan aturan berlaku. Dalam juknis PB, setiap kelas untuk jenjang SMA seharusnya diisi oleh 20-32 siswa. Pada kenyataannya, aturan itu tidak dijalankan oleh banyak sekolah. Lihat saja, masih banyak sekolah yang menampung sampai 40 siswa untuk satu kelas. Itu mempengaruhi kesempatan guru memenuhi jumlah mengajarnya" (Majelis Nasional Pendidikan Katolik, 2012).

Mengacu Permendiknas Nomor 41 tahun 2007 tentang Standar Proses, jumlah siswa per rombel di SD minimal 20 maksimal 28 peserta dan di SMA maksimal 32 orang. Data menunjukkan bahwa masih banyak SD dan SMA serta kabupaten/kota yang jumlah siswa per rombongan belajar (rombel) melebihi jumlah maksimal dari 32 orang. Hal itu cenderung disebabkan karena sekolah

sering dituntut untuk menerima siswa lebih banyak dari yang seharusnya, sehingga salah satu cara mengatasinya adalah dengan meningkatkan jumlah siswa per rombel. Seandainya sekolah ingin membuat jumlah siswa per rombel menjadi lebih sedikit, sekolah menghadapi kendala keterbatasan jumlah ruang kelas. Hal itu sejalan dengan pernyataan Retno Listyarti bahwa hambatan lain penerapan PB 5 (lima) menteri adalah kurangnya jumlah ruang kelas. Hal itu terjadi karena banyak sekolah yang menampung siswa lebih dari jumlah yang ditentukan, agar sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah (Majelis Nasional Pendidikan Katolik, 2012).

Dalam juknis PB 5 (lima) Menteri, menata jumlah peserta didik per rombongan belajar merupakan salah satu upaya meningkatkan jumlah jam tatap muka dalam jangka panjang. Padahal pengaruh jumlah peserta didik per rombel yang di sebagian besar sekolah masih belum sesuai aturan begitu dominan mempengaruhi jumlah jam tatap muka. Di sisi lain, PB ini memang sifatnya sementara, karena masa berlakunya hanya sampai 31 Desember 2013.

## Simpulan dan Saran

### Simpulan

Dua pernyataan yang dimuat di media massa, baik cetak maupun elektronik belum memiliki tingkat ketepatan yang tinggi dibandingkan dengan aturan yang seharusnya dirujuk. Pernyataan yang kurang tepat tersebut meliputi: 1) Guru tidak bisa memenuhi waktu mengajarnya (minimal 24 jam) di sekolah-sekolah swasta. Pernyataan yang lebih tepat adalah guru bisa mengajar di sekolah-sekolah swasta untuk memenuhi waktu mengajarnya menjadi 24 jam; 2) Upaya untuk tidak memecah konsentrasi mengajar guru. Pernyataan yang lebih tepat adalah konsentrasi guru tidak akan terganggu jika berbagai pihak terkait mengikuti aturan petunjuk teknis yang telah ditetapkan. Penyebab munculnya kedua pernyataan tersebut adalah kurangnya pemahaman pihak dinas pendidikan dan atau adanya ego penguasa tertentu. Kurangnya pemahaman dapat disebabkan oleh kurangnya sosialisasi peraturan bersama tersebut. Ego penguasa tertentu cenderung disebabkan oleh politisasi pendidikan sebagai efek dari diterapkannya Undang-Undang

tentang Otonomi Daerah. Hal itu menyebabkan adanya pernyataan bahwa penerapan UU tersebut cenderung menghambat implementasi PB. Desentralisasi di Indonesia memang cenderung belum memajukan pendidikan. Hal itu cenderung disebabkan dominannya politisasi. Dengan politisasi cenderung terjadi *like and dislike*, sehingga orang-orang yang tidak memiliki komitmen dan atau tidak berkualitas atau tidak memiliki kapasitas, tetapi disukai oleh penguasa dapat menduduki jabatan tertentu. Di bidang pendidikan, hal itu akan mempengaruhi kualitas pendidikan.

Pernyataan di media massa yang tepat adalah tentang masih banyak sekolah yang tidak sesuai dengan aturan, dalam hal ini standar proses, khususnya jumlah siswa per rombel yang melebihi standar. Namun, tampaknya Pemerintah menyadari upaya menurunkan jumlah siswa per rombel dengan meningkatkan jumlah ruang kelas cukup berat, sehingga di dalam juknis PB 5 (lima) Menteri ditempatkan sebagai upaya jangka panjang.

### Saran

Berdasarkan simpulan diajukan saran sebagai berikut: 1) Perlu peningkatan sosialisasi PB 5 (lima) menteri dengan sasaran organisasi guru dan pada tingkat kabupaten/kota meliputi kepala dinas pendidikan, sekretaris, kepala bidang persekolahan beserta jajarannya dan pengawas. Di tingkat sekolah yang menjadi sasaran sosialisasi minimal adalah kepala sekolah, guru-guru, dan kepala Tata usaha sekolah; 2) Para pemangku kepentingan, termasuk berbagai organisasi guru semestinya meningkatkan pemahaman mereka dan membaca peraturan dengan lebih teliti, karena informasi yang disampaikan kepada wartawan/wati dan dimuat di media massa akan dibaca oleh banyak orang. Pernyataan yang kurang tepat akan memberikan pemahaman yang keliru bagi para pembacanya dan berpeluang menimbulkan keresahan; 3) Pemerintah disarankan untuk mengevaluasi kembali penyelenggaraan desentralisasi pendidikan karena cenderung tidak memajukan pendidikan nasional. Seandainya ingin tetap desentralisasi, salah satu pilihannya adalah desentralisasi di tingkat provinsi, sehingga

pemerintah pusat masih bisa mengendalikan. Desentralisasi yang mengakibatkan eforia kedaerahan dan cenderung memolitisasi pendidikan mengakibatkan pemerintah pusat kesulitan dalam mengendalikan mutu pendidikan. Empat hal terkait desentralisasi, yaitu a) pola pikir penyelenggara pendidikan; b) instrumen kebijakan (termasuk di antaranya SPM); c) kapasitas pelaksana; dan d) rantai penyaluran dana merupakan komponen penting yang perlu dievaluasi dan posisi keempatnya dapat dijadikan titik awal perencanaan desentralisasi pada tingkat provinsi; 4) Dinas Pendidikan kabupaten/kota perlu berperan aktif dalam menyediakan data rasio

sekolah-siswa-guru dan data pokok pendidikan lainnya yang benar-benar valid serta memahami pengelolaan pendidikan secara menyeluruh agar dapat mengelola penempatan guru; dan 5) Pemerintah Kabupaten/kota perlu menyediakan dana untuk pengadaan Ruang Kelas Baru. Sesuai SPM, terutama pendidikan dasar, minimal setiap rombongan belajar memiliki satu ruang kelas, sehingga tidak ada *double shift*. *Double shift* berpeluang meningkatkan lamanya guru mengajar di sekolah, sehingga waktu untuk meningkatkan kapasitasnya dengan membaca dan atau menulis atau melakukan kegiatan profesional lainnya menjadi lebih sedikit.

### **Pustaka Acuan**

- Arikunto, Suharsimi. 2010. (edisi revisi). *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Gaffar, M. F. 2011. *Konsep Dasar Kebijakan Pendidikan* (materi kuliah UPI)
- Kementerian Agama. 2011. Peraturan Bersama 5 Menteri Nomor 11 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil, Jakarta.
- Kementerian Dalam Negeri. 2011. Peraturan Bersama 5 Menteri Nomor 48 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil, Jakarta.
- Kementerian Keuangan. 2011. Peraturan Bersama 5 Menteri Nomor 158/PMK.01/2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil, Jakarta.
- Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. 2011. Peraturan Bersama 5 Menteri Nomor SPB/03/M.PAN-RB/10/2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil, Jakarta.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2011. *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Bersama tentang Penataan dan Pemerataan Guru PNS*
- Kementerian Pendidikan Nasional. 2009. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan, Jakarta.
- Kementerian Pendidikan Nasional. 2011. Peraturan Bersama 5 Menteri Nomor 05/X/PB/2011 Tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil, Jakarta.
- Kompas. 2012. *Federasi Guru Minta SKB 5 Menteri Dibatalkan* (online) (<http://edukasi.kompas.com/read/2012/03/13/15130554/Federasi.Guru.Minta.SKB.5.Menteri.Dibatalkan>) diunduh 12 Juni 2012
- Kompas. 2012. *Federasi Guru: SKB 5 Menteri Bikin Kacau* (online). (<http://edukasi.kompas.com/read/2012/03/13/14035747/Federasi.Guru.SKB.5.Menteri.Bikin.Kacau>) diunduh 7 Mei 2012

Kompas. 2012. *Kurang Jam Mengajar Tunjangan Guru Majene Bakal Ditahan* (online) (<http://edukasi.kompas.com/read/2012/08/29/14190336>. Kurang.Jam.Mengajar.Tunjangan.Guru.Majene.Bakal.Ditahan.) diunduh 3 September 2012)

Kompas. 2012. Tunjangan untuk 710 Guru Tak Bisa Dibayarkan. Diunduh 3 September 2012. <http://edukasi.kompas.com/read/2012/08/24/15475181/> Tunjangan.untuk.710.Guru.Tak.Bisa.Dibayarkan

Majelis Nasional Pendidikan Katolik. 2012. *SKB 5 Menteri* (online) (<http://www.mnpk.org/component/content/article/37-umum/143-skb-lima-menteri>) diunduh 23 Juni 2012

Riduwan, Drs. M.B.A. 2004. *Belajar Mudah Penelitian untuk Guru, Karyawan, dan Peneliti Pemula*. Bandung: Alfabeta.

Sallis, E. 2010. *Total Quality Management in Education (Manajemen Mutu Pendidikan)*. Jakarta: IRCiSoD

Tilaar, H.A.R dan Nugroho, R. 2009. *Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Pustaka Pelajar.