



## Resentralisasi Pengelolaan Guru

Rohani Budi Prihatin \*)

### Abstrak

*Terkait dengan masalah pendistribusian guru setidaknya ada tiga alternatif kebijakan yang dapat diambil oleh Pemerintah. Pertama, bertahan dengan sistem desentralisasi, namun pemerintah pusat harus melakukan pengawasan dan evaluasi yang terencana dan rutin bagi setiap produk kebijakan daerah. Kedua, pengelolaan pendistribusian guru kembali ke pusat (sentralisasi). Ketiga, penggabungan sistem sentralisasi dan desentralisasi pendidikan, dalam hal ini baik pemerintah pusat maupun daerah memiliki kewenangan masing-masing.*

### Pendahuluan

Guru merupakan ujung tombak pembangunan pendidikan nasional. Tugas utamanya adalah meningkatkan kualitas sumber daya manusia khususnya melalui pendidikan formal. Melalui guru yang profesional dan bermartabat, kita akan melahirkan anak bangsa yang cerdas, kritis, inovatif, demokratis, dan berakhlak. Guru juga merupakan teladan bagi terbentuknya kualitas sumber daya manusia yang kuat. Namun, perwujudan impian ini tidak semudah membalik telapak tangan. Oleh karena itu, perlu kerja keras dan sinergi dari semua pihak yakni, pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, dan para guru.

Bersamaan dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka pengelolaan guru juga diserahkan pada daerah. Namun model pengelolaan ini ternyata melahirkan sejumlah persoalan. Sejak akhir tahun 2011, telah muncul wacana aspirasi dari masyarakat agar pengelolaan pendidikan,

utamanya guru, ditarik kembali ke pusat atau resentralisasi (Suara Pembaruan, 2/12/2011). Hal ini karena pengelolaan guru yang selama otonomi daerah justru merugikan guru dan masyarakat. Pascaotonomi daerah, guru tidak mampu melakukan mobilitas horizontal (pindah antardaerah) maupun vertikal (jenjang karier lebih tinggi).

Beberapa organisasi guru misalnya membandingkan dengan kebijakan kepegawaian masa Orde Baru yang jauh lebih baik sehingga tidak ada salahnya ditiru. Ketimpangan distribusi guru akan mudah diatasi bila ada fleksibilitas perpindahan dari daerah surplus ke daerah kekurangan guru, tanpa ada ego kedaerahan. Dengan resentralisasi, pemerintah dapat mendistribusikan guru secara merata tanpa ribut siapa yang harus membayar gaji mereka karena gaji guru dan tunjangan lain ditanggung pusat.

Selain itu, sikap saling lempar tanggung jawab dalam pembayaran tunjangan profesi misalnya, juga tidak

\*) Peneliti bidang Studi Masyarakat dan Sosiologi Perkotaan pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: rohbudbud@gmail.com

akan terjadi bila guru ditangani oleh satu manajemen. Selama ini guru merasa dipingpong para birokrat pendidikan. Ketika bertanya ke dinas pendidikan (kabupaten/kota) diminta bertanya ke dinas pendidikan provinsi. Ketika bertanya ke dinas pendidikan provinsi, diminta bertanya ke pusat (Kemendiknas), tetapi ketika bertanya ke Kemediknas, dilempar kembali agar bertanya ke dinas pendidikan kabupaten/kota.

## **Dampak Desentralisasi**

Otonomi dan desentralisasi merupakan buah dari proses transisi pemerintahan Orde Baru ke era reformasi dengan spirit perubahan yang menggelora dari kelompok-kelompok yang menginginkan perubahan dan pembaruan. Otonomi juga merupakan bentuk kepercayaan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan memberikan kewenangan di seluruh bidang pemerintahan, kecuali beberapa hal sebagaimana disebutkan dalam UU Pemerintah Daerah, Bab Empat tentang Kewenangan Daerah, Pasal 7 ayat (1).

Pada awalnya, konsep otonomi dan desentralisasi pendidikan tentunya sangat bagus. Setidaknya ada tiga hal yang berkaitan dengan urgensi desentralisasi pendidikan yaitu pembangunan masyarakat demokrasi, pengembangan sosial kapital dan peningkatan daya saing bangsa.

Sayangnya, dalam implementasi banyak persoalan yang muncul di daerah. Salah satunya adalah pendistribusian guru yang sedang menjadi sorotan saat ini. Masalah lain yang menonjol dari sistem desentralisasi adalah makin terbukanya ruang gerak bagi pelaku korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), dan melahirkan penguasa-penguasa kecil yang berkehendak sesuai keinginan mereka. Buktinya, berdasarkan data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) beberapa waktu lalu, bahwa 73% perkara yang ditangani adalah korupsi di daerah. Ini artinya tindak kejahatan korupsi di daerah sangat tinggi dan peluangnya sangat besar. Akibat melahirkan sejumlah masalah tersebut maka muncullah ide

untuk melakukan sentralisasi pengelolaan guru.

Resentralisasi manajemen atau pengelolaan guru pegawai negeri sipil kembali menjadi isu nasional ketika Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) mengeluhkan adanya politisasi guru di daerah sebagai dampak langsung pemilihan kepala daerah. Tidak bisa dimungkiri bahwa pada era otonomi daerah, dengan sistem pemilihan bupati/wali kota secara langsung, muncul politisasi massa, termasuk kepada para guru PNS untuk mendukung pencalonan mereka. Mereka yang menjadi bagian dari tim sukses/pendukung bupati/wali kota terpilih akan diperlancar nasibnya atau bahkan diangkat menjadi kepala dinas. Namun bagi mereka yang bukan pendukung bupati/wali kota terpilih akan tersisih, dimutasi ke daerah terpencil. Politisasi itu sekarang sudah dirasakan keterlaluannya.

Setiap gagasan atau kebijakan selalu memunculkan pro-kontra. Mereka yang merasa diuntungkan oleh adanya otonomi pengelolaan guru atau PNS lainnya jelas menolak konsep resentralisasi tersebut. Resentralisasi (kembali ke pusat) justru dinilai akan merugikan para guru sendiri. Sedangkan bagi mereka yang merasa dirugikan dengan otonomi daerah tentu senang atas wacana resentralisasi pengelolaan guru PNS tersebut ke pusat.

Wacana resentralisasi pengelolaan guru sebenarnya telah dimulai dengan adanya penarikan kewenangan pendistribusian guru dari daerah oleh pusat melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) lima menteri. Latar belakang terbitnya SKB tersebut karena daerah dianggap gagal mengemban tugas pengelolaan guru. Selanjutnya daerah kabupaten/kota saat ini juga tidak lagi diberi kewenangan dalam penyaluran dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) karena mulai awal tahun 2012, urusan ini akan dilimpahkan ke pusat (provinsi).

Akhir tahun lalu Mendikbud mengeluarkan SKB Lima Menteri yang ditandatangani oleh Mendikbud, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan

Menteri Agama. Inti dari SKB itu adalah mengatur distribusi guru. Jika ditemui adanya kelebihan atau kekurangan guru di tingkat provinsi, gubernur memiliki kewenangan untuk mendistribusikan guru antarkabupaten. SKB tersebut juga mengatur distribusi guru dari tingkat yang terkecil. Tingkat kabupaten/kota akan ditangani oleh pemerintah provinsi dan, jika memang harus dilakukan distribusi antarprovinsi, pemerintah pusat akan memiliki wewenang melakukannya.

Harus diakui, selama ini kebijakan desentralisasi guru telah menimbulkan persoalan serius. *Pertama*, tidak ada standar kualifikasi yang jelas dari daerah untuk merekrut guru, sehingga mutu guru tidak sama di setiap daerah. *Kedua*, kewenangan daerah untuk mengangkat guru honorer mengakibatkan “bom waktu” bagi pemerintah pusat. Sebab, para guru honorer akhirnya menuntut diangkat sebagai guru PNS, padahal keuangan negara belum tentu cukup untuk pengangkatan PNS.

*Ketiga*, jumlah guru yang banyak di daerah bisa dipakai untuk kepentingan politik kepala daerah. *Keempat*, terjadi gap atau kesenjangan jumlah guru antara desa dan kota. *Kelima*, terjadi ketidakcocokan antara kualifikasi guru dengan mata pelajaran yang diajarkan.

Fenomena lain yang muncul pada guru PNS pascaotonomi daerah adalah nasib guru yang beragam. Meskipun sama-sama guru PNS, nasibnya tidak seragam, semua sangat bergantung pada kemampuan dan kemauan pemda. Keragaman nasib guru itulah yang mendasari mereka yang menolak resentralisasi. Alasan lain yang menolak resentralisasi adalah karena resentralisasi akan menaikkan derajat guru menjadi pegawai pusat sehingga berpeluang guru semakin tidak peduli murid karena unsur pelayanan memberikan yang terbaik menjadi hilang.

## **Alasan Resentralisasi**

Ada beberapa alasan yang mendasari pentingnya resentralisasi manajemen guru:

*Pertama*, guru mengalami hambatan mobilitas vertikal. Pada masa Orde Baru,

guru yang terpilih sebagai guru teladan jenjang kariernya jelas sekali: mereka akan menjadi kepala sekolah. Sukses menjadi kepala sekolah, mereka akan diangkat menjadi pengawas di Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Dari sana, mereka bisa menjadi kepala kantor kabupaten/kota madya Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Setelah sukses sebagai kepala kantor kabupaten/kota madya, mereka akan ditarik ke kantor wilayah lagi menjadi kepala Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Bila usianya masih memungkinkan, dari sebagai pejabat kantor wilayah, mereka akan ditarik ke pusat sebagai pejabat di kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Pada masa Orde Baru, banyak pejabat di Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang berasal dari guru. Namun jenjang karier guru yang vertikal seperti itu tidak ada pascaotonomi daerah.

*Kedua*, hambatan melakukan mobilitas horizontal. Guru pada masa otonomi daerah tidak hanya mengalami hambatan dalam melakukan mobilitas vertikal, mobilitas horizontal (pindah antardaerah) pun terhambat karena kuatnya ego kedaerahan.

*Ketiga*, menjadi kendala pembayaran tunjangan profesional. Seperti kita ketahui, dengan keluarnya UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, guru termasuk jabatan profesional dan untuk itu mereka memperoleh tunjangan profesional. Tapi syarat penerimaan tunjangan profesional program sertifikasi adalah mengajar 24 jam seminggu sesuai dengan amanat Pasal 35 ayat 2 UU Guru dan Dosen. Persyaratan mengajar 24 jam seminggu tidak mudah terpenuhi bagi guru-guru yang mengajar di daerah yang mempunyai jumlah guru lebih. Di sisi lain, sekolah-sekolah di tetangga daerah yang secara geografis mudah dijangkau dari rumahnya kekurangan guru.

*Keempat*, guru bagian dari Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri). *Kelima*, guru diperlakukan sebagai tenaga administratif belaka, yang jam masuk dan pulang ditentukan seperti tenaga administratif lainnya. Padahal jelas berbeda. Tugas tenaga administratif melekat pada

jam kerja, begitu jam kerja selesai, tugas pun berakhir dan akan dilanjutkan esok harinya. Namun tugas seorang guru melekat pada dirinya, karena guru tersebut di rumah pun harus belajar dan menyiapkan materi pembelajaran untuk hari berikutnya.

## Penutup

Terlepas dari sistem sentralisasi atau desentralisasi dalam sistem pengelolaan pendistribusian guru, hal pokok yang harus menjadi perhatian bersama adalah sumber daya manusia (SDM) yang menjadi pengelolanya. Dengan sistem sebaik apapun, tanpa dukungan SDM yang berkualitas, jujur, berdedikasi tinggi, disiplin, dan syarat ideal lainnya, maka pengelolaan pendistribusian guru maupun penyaluran dana BOS akan tetap menjadi masalah dengan motif yang beragam. Untuk itu kebijakan pusat sejatinya bukan terfokus pada sistem sentralisasi atau desentralisasinya, melainkan pada perbaikan dan pembinaan tenaga pengelolanya.

DPR RI hendaknya mendukung niat pemerintah untuk melaksanakan resentralisasi pengelolaan guru. Dalam raktik di lapangan, sistem desentralisasi guru dinilai menimbulkan banyak persoalan terutama untuk profesionalisme guru. Demi perbaikan dan mengembalikan fungsi guru

sebagai profesi, seharusnya pemerintah tidak ragu untuk bersikap terkait rencana sentralisasi.

Namun demikian, perlu diingatkan bahwa rencana sentralisasi pengelolaan guru juga belum tentu menjadi solusi paling cerdas dalam menyelesaikan masalah pendistribusian guru dan masalah-masalah lain yang selama ini dipercayakan kepada daerah kabupaten/kota. Salah satu kendalanya adalah wilayah Indonesia yang sangat luas sehingga sulit dikendalikan. Lagi pula, tidak ada garansi bahwa pengelola tingkat pusat tidak akan melakukan hal sama yang dilakukan oleh daerah.

## Rujukan:

1. Surya, Mohamad. 2004. *Bunga Rampai Guru dan Pendidikan*. Jakarta: Balai Pustaka.
2. Darmaningtyas. 2004. *Pendidikan yang Memiskinkan*. Yogyakarta: Galang Press.
3. Darmaningtyas. "Resentralisasi Manajemen Guru PNS". *Koran Tempo*, 4 Juli 2011.
4. "Resentralisasi Kebijakan Guru," *Kompas*, 31 Oktober 2011.
5. "DPR Dukung Resentralisasi Guru," *Suara Pembaruan*, 2 Desember 2011.
6. "Kembalikan Kewenangan Pengelolaan Guru ke Pusat," *Suara Pembaruan*, 2 Maret 2012.