

# KEBIJAKAN DISTRIBUSI GURU MELALUI *PARTICIPATORY MANAGEMENT* PADA ERA OTONOMI DAERAH

Oleh: Ahmad Yani<sup>1</sup>

## ABSTRAK

*Distribusi guru yang tidak merata akan berdampak terhadap penurunan kualitas pelayanan mutu pendidikan. Oleh karena ini harus segera diatasi dan perlu dipikirkan manajemen yang lebih baik, satu diantaranya melalui Participatory Management. Konsepnya adalah pemberian peluang bagi guru yang kekurangan beban kerja 24 jam mengajar tatap muka untuk mencari sekolah yang kekurangan guru. Mekanisme kebijakannya disebut visit teacher. Dinas Pendidikan harus menyediakan data dan informasi pendidikan sementara bupati harus mengeluarkan Peraturan Bupati (Perbup). Kebijakan ini satu sisi dapat menolong guru memenuhi 24 jam tatap muka dan pada sisi yang lain dapat pemeratakan distribusi guru dan meningkatkan mutu pendidikan di daerah.*

**Kata Kunci:** *distribusi, participatory, otonomi*

## Latar Belakang Masalah

Rasio jumlah guru-murid di Indonesia menurut laporan dari Subdit Program, Direktorat Pembinaan Pendidikan dan Pelatihan Ditjen PMPTK yang mengutip dari *Edstats database* (2006) dinilai cukup mewah yaitu di tingkat Sekolah Dasar (SD) sebesar 20,3 dan di tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP) sebesar 14,2. Artinya, di tingkat SD setiap guru melayani 20,3 orang siswa dan di tingkat SMP setiap guru melayani 14,2 orang siswa. Padahal ketentuan Standar Proses Permendiknas Nomor 41 tahun 2007, untuk jenjang SD diperbolehkan sampai dengan rasio 1 : 28 dan untuk jenjang SMP diperbolehkan sampai dengan rasio 1 : 32. Walaupun jumlah guru berlebih tetapi seringkali masih banyak dikeluhkan bahwa kita kekurangan guru di daerah-daerah. Keluhan tersebut menjadi petunjuk bahwa distribusi guru di Indonesia masih belum merata.

Menteri Pendidikan Nasional pada saat membuka Kongres Guru Indonesia (KGI) di Jakarta pada 20/5/2010 mengatakan bahwa sebanyak 68 persen sekolah di kota kelebihan

guru. Di sisi lain, sebanyak 37 persen sekolah di desa dan 66 persen sekolah di daerah terpencil kekurangan guru. Untuk mengatasi masalah di atas, usaha yang telah dilakukan pemerintah adalah melalui pemberian insentif bagi guru yang bersedia mengabdikan di daerah terpencil. Selain itu, dalam waktu dekat akan dikeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang distribusi guru yaitu Keputusan Bersama antara Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Isi surat keputusan bersama tersebut belum diketahui, namun nampaknya akan memudahkan guru untuk melakukan “mobilitas” dari satu sekolah ke sekolah lainnya, lintas kabupaten dan lintas provinsi.

Distribusi guru yang tidak merata bukanlah masalah yang sederhana. Banyak faktor yang saling terkait. Sekurangnya ada empat faktor yang paling banyak berpengaruh terhadap kebijakan distribusi guru yaitu (1) ketiadaan regulasi penempatan dan distribusi guru dalam bentuk

<sup>1</sup> Dosen Jurusan Pendidikan Geografi dan MRL FPIPS - UPI Bandung

payung hukum yang kuat, (2) lemahnya sistem data informasi kependidikan, (3) lemahnya pengawasan dan penegakan hukum, dan (4) kekuatan permainan elit politik lokal.

Regulasi penempatan dan distribusi guru merupakan payung hukum bagi pemerintah daerah dalam mengatur penempatan dan mutasi guru. Hampir di seluruh daerah kabupaten/kota di Indonesia nampaknya belum memiliki Peraturan Daerah dan atau sekurang-kurangnya Peraturan Bupati (Perbup) yang memberi kekuatan hukum bagi kepala dinas untuk menempatkan guru dan memutasi guru. Lemahnya regulasi tentang penempatan dan distribusi guru pernah terjadi di Kabupaten Gorontalo. Para guru menggugat terhadap Kepala Dinas Pendidikan-nya karena mereka "tidak rela" dipindah-tugaskan ke daerah terpencil. Para guru mengajukan gugatan melalui PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara) dan kepala dinas hampir dikalahkan, namun pada akhirnya dinas pendidikan menang karena dasar pengambilan kebijakan terbukti tidak menyalahi aturan.

Regulasi penempatan dan distribusi guru sangat penting dimiliki oleh Pemerintah Daerah karena dapat dijadikan landasan kebijakan kepala dinas pendidikan untuk melakukan penataan distribusi guru. Di Jawa Barat yang telah memiliki aturan tentang distribusi guru antara lain Kabupaten Sukabumi. Setiap tahun anggaran, pengangkatan guru di Kabupaten Sukabumi telah ditetapkan nama-nama kecamatan yang akan dijadikan lokasi penempatan. Dari 47 kecamatan yang ada di Kabupaten Sukabumi terdapat 7 kecamatan yang dinyatakan *off* (tahun 2009) yaitu tidak menerima penempatan guru. Jika ada pihak yang memaksakan diri menerobos aturan ini, maka kepala dinas dapat "membukanya" di hadapan publik sehingga tidak ada yang berani melakukan intervensi terhadap payung hukum tersebut.

Faktor kedua adalah lemahnya manajemen data dan sistem informasi kependidikan. Kabupaten/kota yang ada di Indonesia umumnya tidak memiliki data yang konsisten. Setiap pendataan selalu menjadi

keluhan dan membutuhkan waktu yang cukup melelahkan. Setelah diperoleh data, hasilnya terkadang tidak konsisten. Versi data kependidikan di sebuah kabupaten/kota yang sering berbeda versinya antara lain data dari Dinas Pendidikan, Bappeda, dan Biro Pusat Statistik (BPS). Ketiganya seringkali berbeda sehingga menjadi masalah ketika ada permintaan data dari pihak eksternal. Lemahnya sistem pendataan dan informasi kependidikan berakibat kepada lemahnya kebijakan kepala dinas dalam menempatkan guru. Informasi yang diperoleh dari "bisik-bisik tetangga" akan banyak dipilih oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) karena data yang tersedia tidak lengkap dan tidak konsisten.

Faktor ketiga adalah lemahnya pengawasan dan penegakan hukum terhadap peraturan penempatan dan mutasi guru. Guru yang berkeinginan untuk pindah tempat tugas selalu berupaya (dengan segala cara) untuk dapat dipindahkan ke sekolah yang dianggap menyenangkan. Banyak kasus ditemukan; hanya dengan mengantongi surat mutasi dari Kepala UPTD Pendidikan di tingkat kecamatan ada guru yang berani mutasi. Padahal dalam ketentuan umum, mutasi PNS hanya diperbolehkan jika sudah memperoleh surat izin dari bupati. Akhirnya, nama yang bersangkutan masih terdaftar di sekolah asal, sedangkan orangnya sudah bertugas di sekolah lain. Teguran terhadap Kepala UPTD Pendidikan terkadang "dilawan" melalui permainan politik lokal sehingga ancam-mengancam di antara mereka sering terjadi di daerah.

Kasus lemahnya pengawasan terhadap distribusi guru, sudah nampak sejak proses penempatan guru. Di sejumlah daerah, kolusi untuk ditempatkan di daerah yang diinginkan oleh calon PNS mudah dilakukan. Pengawasan tidak dapat dilakukan karena ketiadaan data yang akurat baik tentang jumlah berdasarkan bidang studi (kualifikasi) maupun kompetensinya. Akhirnya di suatu sekolah terdapat guru bidang studi dengan jumlah yang berlebih sedangkan di sekolah lain mengalami kekurangan kekurangan.

Faktor keempat adalah permainan politik lokal. Permainan politik lokal tidak sederhana namanya. Walaupun bersifat lokal tetapi permainannya lebih berpengaruh terhadap para pengambil kebijakan. Pasang surut permainannya dapat dirasakan pada saat pemilihan kepala daerah (Pilkada). Calon yang menang menjadi Bupati/walikota terkadang tidak segan-segan untuk melakukan mutasi pegawai secara beras-besaran. Awalnya hanya mengganti Kepala Dinas tetapi tim sukses akan merengsek memperoleh jabatan untuk level Kepala Bidang, Kepala Seksi, dan seterusnya. Para Pengawas dan Kepala UPTD yang ikut menggalang suara juga bermain sehingga memperoleh akses (kedekatan) dengan kepala dinasnya untuk dapat menolong memidahkan dan memutasi guru.

Masalah distribusi guru dengan segala masalahnya, jika dibiarkan tanpa pengelolaan akan berpengaruh terhadap lemahnya penanganan masalah pendidikan di Indonesia. Distribusi guru yang tidak merata akan berakibat pada terjadinya inefisiensi, terhambatnya peningkatan mutu pendidikan, tidak akan tercapai tata kelola yang baik, dan rendahnya indeks pelayanan pendidikan bagi masyarakat. In-efisiensi akan terjadi karena biaya yang dikeluarkan untuk gaji guru sangat besar tetapi tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan optimal. Di daerah-daerah terpencil yang seharusnya mendapat pelayanan pendidikan, tetapi karena distribusi guru tidak merata maka proses pendidikan tidak dapat dilakukan secara optimal. Pada gilirannya akan menghambat usaha peningkatan mutu pendidikan. Tata kelola pendidikan juga akan terhambat sehingga indeks pelayanan pendidikan akan terus menurun.

Dengan penjelasan di atas, distribusi guru dalam peningkatan mutu pendidikan pada era otonomi daerah mutlak dilakukan. Namun sebagaimana telah dijelaskan, banyak sekali tantangannya. Oleh karena ini perlu dipikirkan agar ada manajemen yang lebih baik yaitu banyak melibatkan partisipasi guru kemudian disebut *Participatory Management*.

Untuk dapat terlaksananya manajemen partisipatori, perlu dibangun suatu sistem yang memfasilitasi dan sekaligus “memaksa” para guru untuk melaksanakan tugas di sekolah-sekolah yang kekurangan guru.

### **Faktor Pendukung *Participatory Management***

*Participatory management* diartikan sebagai pemberdayaan karyawan di sebuah perusahaan untuk ikut serta mengambil keputusan. Di lingkungan pendidikan, khususnya dalam upaya pemerataan guru dapat dimaknai sebagai peran serta guru untuk ikut serta mengatasi masalah distribusi guru. Dalam konteks budaya birokrasi yang sudah *menjelaga* warisan era Orde Baru, konsep ini akan sulit dilakukan. Namun ada sejumlah faktor pendukung yang dapat dimanfaatkan dalam melaksanakan manajemen partisipasi ini yaitu ketentuan beban kerja 24 jam tatap muka bagi PNS dan pemberian tunjangan bagi guru di daerah terpencil.

Beban kerja guru menurut Permendiknas Nomor 41 tahun 2007 mencakup kegiatan pokok yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, membimbing dan melatih peserta didik, serta melaksanakan tugas tambahan. Beban kerja guru sebagaimana dimaksud pada pernyataan ini adalah sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu. Ketentuan ini memaksa guru agar mereka dapat memenuhi tugasnya. Jika tidak, maka tunjangan fungsionalnya dapat terancam tidak dibayarkan. Pemberian tunjangan bagi guru di daerah terpencil adalah juga peluang untuk menggerakkan guru agar bersedia ditempatkan di daerah terpencil. Pola pemberian tunjangan kepada guru di daerah terpencil dapat diperluas dengan pemberian insentif lainnya bagi yang membantu dalam mengatasi masalah kekurangan guru di sekolah-sekolah tertentu, jika memiliki kelebihan beban mengajar.

Untuk dapat menggunakan “dua instrumen” kebijakan di atas, ada sejumlah

faktor pra- kondisi yang harus terpenuhi yaitu payung kebijakan, basis data dan informasi kependidikan, dan penyediaan dana tunjangan. Payung hukum yang perlu dibuat misalnya dalam bentuk Peraturan Bupati (Perbup). Di dalam perbup tersebut harus dijelaskan tentang mekanisme atau aturan main bagi guru yang akan memenuhi beban kerja guru 24 jam tatap muka. Misalnya memperbolehkan untuk mengajar di sekolah lain dengan status guru kunjung (*visit teacher*). Konsep *visit teacher* sudah berlaku di Kabupaten Sukabumi Jawa Barat, sedangkan ditempat lain dinamakan *rolling teacher*. Di Kabupaten Sukabumi, guru yang melaksanakan *visit teacher* diberi insentif yang cukup lumayan. Dalam melaksanakan *visit teacher*, guru dibekali dengan kelengkapan administrasi yang baku dan dengan pembekalan (kompetensi guru) yang memadai. Artinya, tidak hanya berkunjung ke sekolah yang kekurangan guru tetapi mereka “membawa” inovasi pembelajaran hasil pelatihan *visit teacher*.

Faktor kedua yang wajib ada adalah basis data dan sistem informasi distribusi guru. Data menjadi kebutuhan yang mendesak karena tanpa data, para pengelola akan sulit menjalankan kebijakan Perbup di atas. Jika tidak ada data, alih-alih akan menata persebaran guru, manajemen akan acak-acakan. Bisa saja, dalam surat keterangan dinyatakan telah melakukan *visit teacher* padahal ia “mangkir” tidak melaksanakan tugas mengajar, baik di sekolah asal maupun di sekolah yang dikunjunginya.

Faktor ketiga yang harus ada adalah penyediaan dana tunjangan. Dana tunjangan dapat bersifat instan dan atau bersifat bersaing. Tunjangan yang bersifat instan diperuntukan untuk semua guru yang melaksanakan tugas di daerah terpencil atau melaksanakan tugas pelayanan di sekolah yang kekurangan guru (baik guru kelas di SD-MI maupun guru bidang studi di SMP-MTs). Adapun tunjangan yang bersifat bersaing merupakan tunjangan yang diperlombakan. Tunjangan bersaing sangat cocok bagi guru yang melakukan inovasi pembelajaran dan menjadi *agent of*

*change* bagi sekolah yang dikunjunginya. Kegiatan guru yang melakukan *agent of change* misalnya dapat memberi wawasan tentang pengembangan KTSP, inovasi pembelajaran, dan lain-lain.

Jika ketiga faktor di atas terpenuhi, maka skenario *Participatory Management* akan mudah dilaksanakan. Para pengelola dengan kekuatan Perbup mewajibkan wajib guru untuk memenuhi 24 jam tatap muka sesuai dengan bidang studinya masing-masing. Guru yang memiliki keahlian tidak relevan dengan bidang studinya dilarang mengajar. Setelah kebijakan tersebut tersosialisasi, para guru pasti akan gerah untuk mencari jam pelajaran sampai 24 jam tatap muka. Awalnya mungkin akan “mengusir” guru honorer di sekolah, tetapi selanjutnya akan berharap memperoleh jam pelajaran mengajar. Pada saat itulah, Perbup menunjukkan peranannya yaitu memberi solusi dengan cara membuka peluang bagi guru yang kekurangan beban kerja 24 jam untuk dapat mengajar di tempat lain melalui kebijakan tertentu (contohnya *visit teacher*). Pengawasan dapat melibatkan pengawas dan UPTD, bahkan mereka (pengawas dan UPTD) dapat menginformasikan sekolah-sekolah yang masih kosong. Dengan demikian, guru akan melakukan mobilitasnya sendiri tanpa dipaksa untuk mutasi.

Seiring dengan geliat moblitas *visit teacher*, dinas pendidikan secara simultan menyediakan informasi yang transparan tentang keberadaan guru kunjung. Asal dari sekolah mana dan berkunjung tugas ngajar di sekolah mana. Tanpa basis data, konflik akan terjadi yaitu rebutan jam mengajar. Selain itu, dinas pendidikan secara perlahan melakukan penempatan guru di daerah-daerah yang kekurangan. Kebijakan penempatan tidak lagi tertutup, tetapi sejak awal harus terbuka. Misalnya, tahun 2011 akan dibuka penerimaan guru PNS sebanyak 500 orang untuk ditempatkan di sekolah a, b, c, d,... dan seterusnya. Dengan demikian, ketika mereka diangkat jadi PNS akan langsung ditempatkan di sekolah yang telah ditunjuk. Cara ini akan menutup permainan elit politik lokal dan

memberi kekuatan bagi dinas pendidikan dalam melakukan penempatan guru.

### **Pola Kebijakan Guru Kunjung pada *Participatory Management***

Kebijakan pemerataan guru yang berlaku saat ini hanya ada dua yaitu penempatan dan mutasi. Kedua kebijakan tersebut merupakan kewenangan atau otoritas kepala dinas pendidikan dan bupati. Guru harus “manut” terhadap kebijakan tersebut. Eksesnya, banyak permainan dalam memilih sekolah yang dikehendaki baik saat penempatan maupun mutasi. Dengan konsep *Participatory Management* sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, penulis yakin akan mengurangi beban kepala dinas dalam pemerataan guru. Belajar dari Kabupaten Sukabumi, gagasan guru kunjung adalah sebagai berikut.

Di Kabupaten Sukabumi, kebijakan guru kunjung merupakan “katup kebijakan” ketika kebijakan mutasi guru tidak dapat dilakukan. Hambatan pelaksanaan mutasi guru karena adanya resistensi terhadap kebijakan mutasi, yang membawa dampak politik “adu otot” para elit politik lokal. Karena itu, guru kunjung relatif lebih aman dan diterima guru karena status kepegawaiannya tidak pindah (tidak mutasi). Tujuan guru kunjung kemudian diperluas untuk memenuhi kebutuhan guru di sebuah sekolah yang mengalami kekurangan guru dan atau mengatasi guru mismatch, menyediakan ruang kebijakan bagi guru untuk memenuhi jumlah 24 jam pelajaran per minggu, dan meningkatkan efisiensi pengelolaan pendidikan di daerah.

Jenis penyelenggaraan Guru Kunjung di Kabupaten Sukabumi ada empat jenis yaitu:

1. Guru kunjung harian yaitu penugasan guru untuk melayani sekolah yang kekurangan guru baik karena kekurangan jumlah maupun ketiadaan guru dengan kualifikasi pendidikan tertentu. Waktu kunjungan ditentukan pada hari tertentu dengan status tidak mutasi dari sekolah asalnya.

2. Guru kunjung tahunan menetap yaitu penugasan guru untuk melayani sekolah yang kekurangan guru baik karena kekurangan jumlah maupun ketiadaan guru dengan kualifikasi pendidikan tertentu. Waktu kunjungan di suatu sekolah sekurang-kurangnya selama satu tahun dengan status tidak mutasi dari sekolah asalnya.
3. Guru kunjung tahunan berkeliling yaitu penugasan guru untuk melayani sejumlah sekolah yang kekurangan guru baik karena kekurangan jumlah maupun ketiadaan guru dengan kualifikasi pendidikan tertentu. Status guru kunjungan tahunan berkeliling ditetapkan selama satu tahun dan tidak mutasi dari sekolah asalnya.
4. Guru kunjung tahunan berkeliling multifungsi yaitu penugasan guru yang memiliki kompetensi tertentu untuk melayani sejumlah sekolah yang kekurangan guru baik karena kekurangan jumlah maupun ketiadaan guru dengan kualifikasi pendidikan tertentu dan berperan sebagai agent of change bagi sekolah yang dikunjunginya. Status guru kunjungan tahunan berkeliling multifungsi ditetapkan selama satu tahun dan tidak mutasi dari sekolah asalnya.

Guru kunjung tahunan multifungsi berperan sebagai “konsultan” yang ditujukan untuk peningkatan program akselerasi peningkatan mutu pendidikan dan peningkatan kompetensi guru. Selain itu, guru kunjung jenis multifungsi juga sebagai perintis bagi rintisan Sekolah Standar Nasional dan rintisan Sekolah Bertaraf Internasional. Program guru kunjung untuk memenuhi tugasnya 24 jam mengajar per minggu, Dinas Pendidikan tidak memiliki kewajiban untuk memberi tunjangan sebaliknya guru kunjung yang multifungsi diperhatikan tambahan tunjangannya.

Persyaratan peserta Guru Kunjung yang berlaku di Kabupaten Sukabumi antara lain harus berkualifikasi S-1, guru bersangkutan kekurangan jumlah dari 24 jam pelajaran per minggu, dan memiliki sertifikat guru

profesional. Bagi peserta guru kunjung dari jenis guru kunjung harian, guru kunjung tahunan menetap, guru kunjung tahunan berkeliling sekurang-kurangnya memahami dan menguasai tentang PAKEM, Pembelajaran Tematik, dan Pembelajaran Kontekstual. Bagi peserta guru kunjung tahunan berkeliling multifungsi memiliki kompetensi tertentu dan menguasai salah satu komponen dari kebijakan tentang PAKEM, Pembelajaran Kontekstual, Pembelajaran Tematik, KTSP, MBS, dan PTK dan atau kompetensi dalam kurikulum muatan lokal dan kegiatan ekstrakurikuler.

Apa yang dilakukan oleh guru kunjung? Bagi guru kunjung harian di sekolah yang dikunjunginya melakukan kegiatan yaitu hadir tepat waktu sesuai jadwal mengajar hariannya, melaksanakan proses pembelajaran sesuai dengan kualifikasi akademiknya dan atau bidang studi keahliannya, mengikuti aturan, norma, dan kewajiban lainnya sebagai guru sesuai dengan ketentuan yang berlaku di sekolah yang dikunjunginya, dan selalu melakukan inovasi pembelajaran berdasarkan pendekatan PAKEM dan atau pembelajaran kontekstual.

Tugas guru kunjung tahunan baik yang menetap maupun yang berkeliling, di sekolah yang dikunjunginya melakukan kegiatan yaitu hadir di sekolah sebagaimana tugasnya sebagai guru, melaksanakan proses pembelajaran sesuai dengan kualifikasi akademiknya dan atau bidang studi keahliannya, mengikuti aturan, norma, dan kewajiban lainnya sebagai guru sesuai dengan ketentuan yang berlaku di sekolah yang dikunjunginya. Kemudian selalu melakukan inovasi pembelajaran berdasarkan pendekatan PAKEM dan atau pembelajaran kontekstual. Dan mendukung, memperkaya kegiatan sekolah, dan melakukan inovasi pendidikan di sekolah kunjungannya.

Khusus bagi guru kunjung yang multifungsi mereka dituntut untuk memperkaya kegiatan sekolah, dan melakukan inovasi pendidikan di sekolah kunjungannya. Selain itu harus memberi contoh dan menyediakan waktu konsultasi bagi guru

dalam meningkatkan kompetensi di sekolah kunjungannya. Membantu sekolah yang dikunjunginya sesuai kebutuhan dalam kegiatan rintisan Sekolah Standar Nasional dan rintisan Sekolah Bertaraf Internasional.

Pola guru kunjung di Kabupaten Sukabumi dapat dijadikan alternatif dalam menjalankan pola *Participatory Management*. Manfaatnya sangat banyak selain dapat menggerakkan guru dalam usahanya mencari jadwal 24 jam mengajar juga dapat dijadikan media peningkatan mutu pendidikan. Mereka yang akan melaksanakan tugas guru kunjung wajib mengikuti pelatihan yang isinya tentang inovasi pembelajaran, kedisiplinan, dan tanggung jawab profesional guru. Tidak semua calon guru kunjung dapat diloloskan (diizinkan), tetapi diseleksi dengan baik sehingga secara bertahap dapat meningkatkan profesionalisme guru dan juga peningkatan mutu pendidikan di kabupaten/kota tersebut.

### **Ketersediaan data distribusi Guru dan *Participatory Management***

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian awal tulisan ini bahwa peranan data distribusi guru mutlak diperlukan dalam menjalankan *Participatory Management*. Permasalahannya, data apakah yang perlu disediakan oleh dinas pendidikan agar dapat mendukung pelaksanaan manajemen partisipasi distribusi guru?. Hasil penelitian Yani (2009) mengatakan bahwa untuk membangun basis data distribusi guru tidak hanya data persebaran guru, tetapi harus memperhatikan jumlah siswa, jumlah guru berdasarkan bidang studi, jarak antar sekolah, status guru PNS dan Non PNS, guru berdasarkan kualifikasi pendidikan dan lolos sertifikasi, dan lokasi sekolah di daerah terpencil. Untuk mengolah data di atas, tidak cukup hanya melalui data tabulasi data tetapi perlu didukung Sistem Informasi Geografis (SIG).

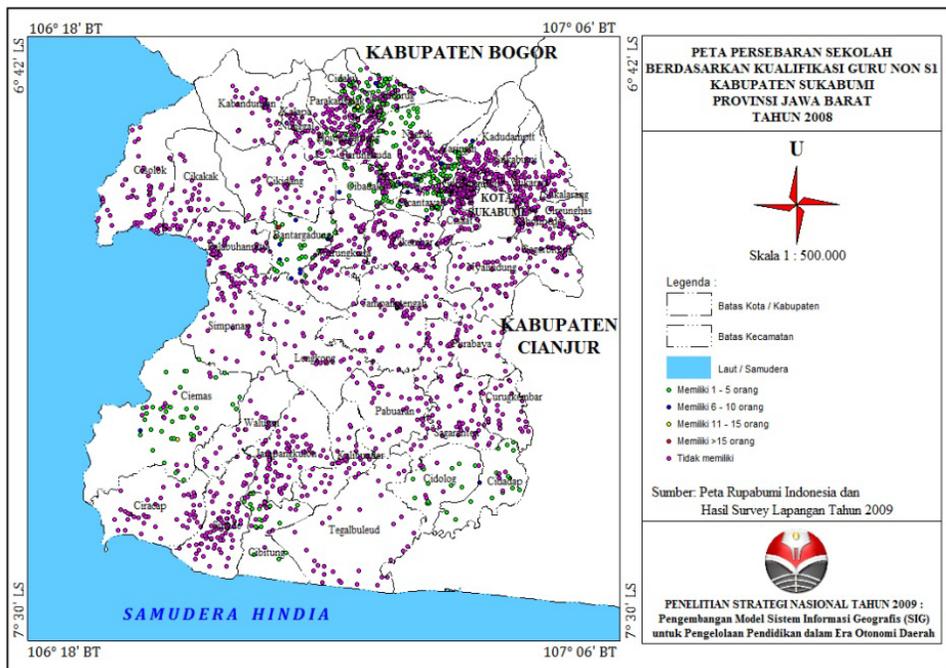
Dalam Sistem Informasi Geografis (SIG), indikator-indikator pendidikan seperti yang disebutkan di atas diterjemahkan dalam bentuk peta (layer). Ketentuan dalam

pembuatan layer peta adalah konversi data tabel kepada data titik, garis, dan poligon. Tidak semua data tabel dapat dikonversi menjadi data titik, garis, atau poligon tetapi sebagian hanya bisa dikonversi menjadi data titik sedangkan yang lainnya bisa tiga-tiganya. Hampir semua data pendidikan umumnya melekat pada data titik lokasi sekolah. Sekolah merupakan unit terkecil dari keberadaan data bahkan dianggap sebagai sumber data pendidikan. Pada sekolah akan diperoleh data yang terkait dengan persebaran guru. Cara kerja SIG adalah melalui tumpang-susun peta.

Peta persebaran guru yang menunjukkan gejala tidak merata tidak dapat dilihat dari peta kecamatan, tetapi hanya dapat dilihat dari peta sebaran sekolah dengan warna yang sesuai dengan proporsi atau rasio guru:murid.

Di Kabupaten Sukabumi diketahui adanya kecamatan dengan jumlah guru yang relatif padat berikutnya ditetapkan tujuh kecamatan yang untuk sementara waktu tidak menerima penempatan guru, seperti kecamatan Cisaat, Cireunghas, Sukaraja, Kadudampit, Gunungguruh, Cisaat, dan Cikembar.

Sebaran guru yang sudah S-1 dan belum S-1. Pada kasus ini, SIG Kabupaten Sukabumi mampu menampilkan sebaran lokasi sekolah dengan lima warna. Warna pertama untuk menunjuk lokasi sekolah yang memiliki 1 – 5 orang guru yang belum S-1, berikutnya ada warna sekolah yang memiliki 6 – 10 orang , warna sekolah yang memiliki 11 – 15 orang belum S-1, warna sekolah yang memiliki lebih banyak dari 15 orang. Gambarnya adalah sebagai berikut:



Gambar: Peta sebaran sekolah dengan guru yang memiliki kualifikasi Non S-1

Informasi dalam peta dapat pula diubah sesuai kepentingan pengelola. Misalnya berkepentingan dengan data sebaran guru berdasarkan mata pelajaran tertentu, maka SIG akan melakukan query (pencarian) data sebaran guru berdasarkan mata pelajaran.

Peta sebaran guru berdasarkan mata pelajaran dibutuhkan bagi calon guru kunjung dalam memenuhi relevansi keahlian antara bidang studi guru yang bersangkutan dengan kebutuhan sekolah.

Jika kabupaten/kota tidak mampu membangun SIG, dinas pendidikan setempat dapat pula melalui tabulasi data, tetapi asalkan

lengkap maka memudahkan bagi pengelola untuk melakukan distribusi guru. Tabel pokok yang perlu disediakan adalah sebagai berikut:

TABEL DATA UNTUK Mendukung Distribusi Guru  
MELALUI PARTICIPATORY MANAGEMENT

No	Nama Sekolah	Kecamatan	Jumlah Siswa	Jumlah Rombel berdasarkan kelas *)			Jumlah Guru berdasarkan mata pelajaran *)					Jml guru PNS	Kebutuhan Guru Kunjung	
				(I)	(II)	(III)	(1)	(2)	(3)	(4)	Jml		Jml	Mapel

Ket: \*) disesuaikan

Tabel di atas dapat memudahkan guru yang akan melaksanakan *visit teacher*. Perhitungan jumlah jam pelajaran yang menjadi kebutuhan guru yaitu 24 jam tatap muka dapat diperhitungkan dari jumlah guru berdasarkan mata pelajaran dan jumlah rombongan belajar siswa. Jika ada indikasi bahwa di sekolah bersangkutan kekurangan guru maka guru dari sekolah lain dapat meminta jam pelajaran di sekolah tersebut. Tabel di atas juga dapat dijadikan alat pengawasan bagi dinas pendidikan, ketika para guru terindikasi kekurangan jam mengajar. Dengan demikian akan memudahkan dalam pendistribusian guru di daerah tersebut. Format di atas tentu saja tidak baku, para pengelola dapat memodifikasi sesuai kepentingannya masing-masing.

### Simpulan

Distribusi guru yang tidak merata harus segera diatasi karena akan berdampak pada penurunan kualitas pelayanan mutu pendidikan. Oleh karena ini perlu dipikirkan agar ada manajemen yang lebih baik, satu diantaranya melalui *Participatory Management*. Untuk dapat terlaksananya manajemen partisipatori, perlu dibangun suatu sistem yang memfasilitasi dan sekaligus “memaksa” para guru untuk melaksanakan

tugas di sekolah-sekolah yang kekurangan guru. Dalam tulisan ini diusulkan suatu kebijakan *visit teacher* ke sekolah-sekolah yang kekurangan guru. Kebijakan ini satu sisi dapat menolong guru memenuhi 24 jam tatap muka dan pada sisi yang lain dapat pemeratakan distribusi guru dan meningkatkan mutu pendidikan.

### Daftar Pustaka

- Burrough.(1986). *Principles of Geographical Information System for Land Resources Assessment*. New York: Oxford University Press.
- De Bay, et. al. (1999). *Prinsiples of Geographic Information Systems*. ITC Core Modules Textbook. Nedherlands: ITC
- Keputusan Mendiknas Nomor 053/U/2001 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Persekolahan Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah.
- Permendiknas Nomor 41 tahun 2007 tentang Standar Proses untuk satuan Pendidikan dasar dan Menengah.
- Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional