

# IMPLEMENTASI PERATURAN BERSAMA LIMA MENTERI TAHUN 2011 TENTANG PENATAAN DAN PEMERATAAN GURU PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP KEBIJAKAN MUTASI GURU DI LINGKUNGAN DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN MAGETAN

**Prima Suhardi Putra**

**Email: primasuhardiputra@gmail.com**

**Pegawai Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi**

**M. Hudi Asrori, I Gusti Ayu K.R.H.**

**Email: hudiasrori@gmail.com, ayu\_igk@yahoo.com**

**Dosen Fakultas Hukum UNS**

## *Abstract*

*This article aims to identify and analyze the implementation and obstacles encountered in the implementation of the Joint Regulation of the Five Minister Year 2011 on the Arrangement and Equitable Teacher Civil Movement. This article is included in empirical legal research. Law conceptualized as a manifestation of the symbolic meanings of social behavior as a result of social interaction, by taking research location in Magetan. The data collection is done with interviews and documentary techniques in order to obtain primary data and secondary data. Analysis of data using qualitative analysis inductive logic thinking. The results showed that the implementation of joint regulation to implement the Civil Servant teacher mutations gradually to meet the needs of more than 350 teachers in the suburban areas Magetan. According to the theory of Friedman's legal system can be described, in the structure of the head of the education unit together with the head of the District Education Unit and the Department of Education to coordinate to determine the condition of the real distribution of teachers. With the cooperation is structured expected the distribution is going well and fairly to meet the needs of teachers, from the legal substance policy applied in order to meet the shortage of teachers needs that there is a mutation teacher Civil Servants gradually, as a component of legal culture, teachers must be willing to be placed in any educational unit. The problem is that teachers mutation makes it vulnerable for abuse of office, a lot of teachers who have received certification allowance, teachers who have been appointed as Civil Servants and has received certification allowance will strive to maintain its position on the workings of the educational unit.*

**Key Words:** Policy; Mutation; Civil Servant Teacher.

## **Abstrak**

Artikel ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis implementasi dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil. Artikel ini termasuk dalam penelitian hukum empiris. Hukum dikonsepsikan sebagai manifestasi makna-makna simbolik perilaku sosial sebagai dampak dalam interaksi sosial, dengan mengambil lokasi penelitian di Kabupaten Magetan. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara dan dokumenter guna mendapatkan data primer dan data sekunder. Analisis datanya menggunakan analisis kualitatif dengan logika berpikir induktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Bersama dengan melaksanakan mutasi guru Pegawai Negeri Sipil secara bertahap guna memenuhi kebutuhan lebih dari 350 orang guru

pada wilayah pinggiran Kabupaten Magetan. Menurut teori sistem hukum dari Friedman dapat dijelaskan, secara struktur kepala satuan pendidikan bersama kepala UPT Pendidikan Kecamatan dan Dinas Pendidikan melakukan koordinasi untuk mengetahui kondisi distribusi guru secara nyata. Dengan adanya kerjasama secara terstruktur diharapkan distribusi tersebut berjalan dengan baik dan adil untuk memenuhi kebutuhan guru, dari substansi hukum kebijakan yang diterapkan guna memenuhi kekurangan kebutuhan guru yang ada adalah dengan mutasi guru Pegawai Negeri Sipil secara bertahap, secara komponen budaya hukum, guru harus bersedia ditempatkan di satuan pendidikan manapun. Adapun kendalanya adalah mutasi guru membuat rentan terjadinya penyalahgunaan jabatan, banyak guru yang sudah mendapatkan tunjangan sertifikasi, guru yang sudah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil dan sudah mendapat tunjangan sertifikasi akan berusaha untuk mempertahankan posisinya pada satuan pendidikan tempat bekerjanya.

Kata Kunci: Kebijakan; Mutasi; Guru Pegawai Negeri Sipil.

## **A. Pendahuluan**

Pendidikan merupakan pilar tegaknya bangsa. Melalui pendidikanlah bangsa akan tegak untuk mampu menjaga martabatnya. Dalam Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 3 disebutkan “Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”.

Guru adalah figur manusia sumber, yang menempati posisi dan memegang peran penting dalam pendidikan. Ketika semua orang mempersoalkan masalah dunia pendidikan figur guru mesti terlibat dalam agenda pembicaraan, terutama yang menyangkut persoalan pendidikan formal di sekolah. Pendidik atau guru merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi. Hal tersebut tidak dapat disangkal karena “lembaga

pendidikan formal adalah dunia kehidupan guru, sebagian besar waktu guru ada di sekolah, sisanya ada di rumah dan di masyarakat” (Syaiful Bahri Djamarah, 2005: 39).

Babu dan Kulandai memberikan definisi yang berbeda tentang guru sebagai berikut:

*“Teaching is considered to be one of the noblest professions. A profession is an occupation or job that needs special knowledge. Teaching, this was supposed to be a noble and pious duty of educated one. Teaching is a complex and demanding profession. To sustain, the teacher educators need to maintain personal commitment to the job”* (R. Babu and V.T. Kulandai Theresu, 2016: 1)

Guru adalah pendidik profesional karena secara implisit ia telah merelakan dirinya menerima dan memikul sebagian tanggung jawab pendidikan yang terpikul di pundak para orang tua (Zakiah Darajat, 2009: 71). Guru dapat diartikan sebagai orang yang tugasnya terkait dengan upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dalam semua aspeknya, baik spiritual dan emosional, intelektual, fisik, maupun aspek lainnya. Secara legal formal, guru adalah seseorang yang memperoleh Surat Keputusan, baik dari pemerintah maupun pihak swasta untuk mengajar (Suparlan, 2008: 12)

Profesi guru sebagai pemegang peran sentral dalam memajukan pendidikan tentu

keberadaannya di satuan pendidikan atau sekolah menjadi sangat penting. Permasalahan yang saat ini sedang berkembang pada dunia pendidikan adalah distribusi guru yang kurang tepat. Banyak sekolah yang kelebihan guru, namun di sekolah lain juga banyak yang kekurangan guru.

Terkait hal tersebut di atas, pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan dalam rangka mengatasi masalah distribusi guru ini melalui Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil. Tujuan dirumuskannya Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 adalah untuk memberikan mutu layanan pendidikan yang merata di seluruh wilayah Indonesia. Dengan demikian kebutuhan guru pada jenjang pendidikan anak usia dini, non formal, informal, pendidikan dasar, dan menengah dapat terpenuhi dalam rangka memenuhi ketersediaan, keterjangkauan, kualitas dan relevansi, kesetaraan, serta kepastian atau keterjaminan memperoleh layanan pendidikan.

Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan sebagai salah satu bagian dari Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur juga melaksanakan pendistribusian guru. Hingga bulan Juni Tahun 2016 ini telah terjadi mutasi terhadap guru (sumber: wawancara dengan Kasi Ketenagaan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, pada 22 Agustus 2016). Kebijakan mutasi guru yang dilaksanakan tidak hanya antar sekolah atau antar satuan pendidikan, namun juga antar jenjang dan antar jenis pendidikan. Guru yang jam mengajarnya kurang dari 24 jam berusaha mencari sekolah lain yang masih ada jam mengajarnya agar memenuhi target tersebut. Walau kadang jarak antar sekolah tersebut tidak dekat. Sehingga untuk memenuhi target ini guru harus mengeluarkan pengorbanan yang lebih dalam melaksanakan tugasnya. Terlebih bagi guru yang sudah mendapatkan dana tunjangan sertifikasi guru. Demi mempertahankan tunjangan tersebut guru

berusaha agar mendapatkan jam mengajar di sekolah lain.

Permasalahan yang sering terjadi dalam kebijakan mutasi di masing-masing daerah yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan sebagai implementasi Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 dinilai kurang adil oleh guru. Permasalahan lain yang timbul adalah faktor psikologis guru yang harus dimutasi antar jenjang (Hesti Nurani dkk, 2013: 2-3).

Pelaksanaan kebijakan publik berupa mutasi yang menyangkut nasib banyak guru ini tentu harus diterapkan dengan penuh pertimbangan apalagi di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Agar permasalahan kekurangan guru dapat dipenuhi tanpa harus melakukan rekrutmen guru PNS yang baru, maka mutasi yang dilakukan juga harus menggunakan pertimbangan yang tepat. Sehingga guru yang dipindah tugas tidak merasa terlalu dirugikan sehingga tetap bersedia menunjukkan kinerja yang maksimal dalam memberikan pelayanan pendidikan yang terbaik pada masyarakat dan anak didik.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dalam artikel ini akan dibahas mengenai bagaimana implementasi Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan serta kendala yang terjadi dalam implementasi peraturan tersebut terhadap kebijakan mutasi guru di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.

## **B. Metode Penelitian**

Istilah metodologi berasal dari kata metode yang berarti “jalan ke“. Secara lebih rinci metodologi diberikan pengertian, yaitu logika dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dan teknik penelitian, dan suatu sistem dari prosedur dan teknik penelitian (Soerjono Soekanto, 2010: 5-6)

Untuk melakukan analisis dalam artikel ini digunakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis dengan pendekatan induktif (Anselm Strauss and Juliet Corbin, 2003: 2). Dalam artikel ini, konsep hukum menurut Soetandyo yang digunakan peneliti adalah konsep hukum yang ke-5, yaitu hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik perilaku sosial sebagai dampak dalam interaksi sosial antar mereka (Setiono, 2005: 20).

Artikel ini menggunakan tipe penelitian hukum empiris. Artinya, penelitian ini menitikberatkan pada kondisi empiris atas masalah yang timbul akibat implementasi Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil.

Sumber data yang akan digunakan mencakup pada dua macam sumber data, yakni sumber data primer, di mana data-data yang ditemukan bersumberkan dari lapangan langsung, dan sumber data sekunder yakni data-data yang ditemukan bersumber dari kajian-kajian atas berbagai kepustakaan (Lexy J. Moleong, 2010: 6).

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kebijakan yang dilakukan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan untuk mengisi kekurangan kebutuhan guru adalah dengan melakukan mutasi secara bertahap. Berikut ini adalah rekapitulasi pergerakan mutasi guru PNS yang ada di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan.

**Tabel Kebutuhan Guru SDN dan SMPN Kabupaten Magetan Tahun 2012-2015**

JENIS GURU	TAHUN			
	2012	2013	2014	2015
Agama	39	7	6	8
Penjaskes	81	6	7	10
Guru Kelas	460	423	381	358

JENIS GURU	TAHUN			
	2012	2013	2014	2015
PKN	25	5	6	7
Bahasa Indonesia	93	12	15	14
Bahasa Inggris	71	11	10	11
Matematika	42	5	5	11
IPA	9	2	6	7
IPS	9	1	1	2
Seni Budaya	45	6	6	7
TIK	94	5	5	6
Mulok	273	3	3	2
BK	128	12	16	10
Fisika	8	3	4	4
Biologi	15	10	7	8
Kimia	23	8	5	7
Sejarah	11	2	2	4
Geografi	2	2	5	1

Sumber: Arsip Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan Tahun 2015 (diolah)

**Tabel Mutasi Guru Berdasarkan Jenis Mutasi Tahun 2012-2015**

Nomor	Jenis Mutasi	Jumlah
1	Antar Satuan Pendidikan	197
2	Antar Jenjang	89
3	Antar Jenis Pendidikan	69
Jumlah		355

Sumber: Arsip Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan Tahun 2015 (diolah)

**Tabel Mutasi Guru Antar Kecamatan di Kabupaten Magetan Tahun 2012-2015**

Nomor	Kecamatan	Jumlah Guru Masuk	Jumlah Guru Keluar
1	Poncol	29	9
2	Parang	12	30
3	Lembeyan	25	8
4	Takeran	22	11
5	Nguntoronadi	41	9
6	Kawedanan	8	41
7	Magetan	29	7
8	Ngariboyo	23	2
9	Plaosan	21	16

Nomor	Kecamatan	Jumlah Guru Masuk	Jumlah Guru Keluar
10	Sidorejo	49	3
11	Panekan	18	16
12	Sukomoro	7	39
13	Bendo	6	34
14	Maospati	9	48
15	Karangrejo	6	12
16	Karas	4	40
17	Barat	23	16
18	Kartoharjo	23	14
<b>Jumlah</b>		<b>355</b>	355

Sumber: Arsip Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan Tahun 2015 (diolah)

Definisi tentang kebijakan publik yang diberikan oleh Thomas R. Dye, bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan (Budi Winarno, 2007: 17). Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut. Kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut (Amri Marzali, 2012: 20).

Mazmanian dan Sabatier (Solichin Abdul Wahab, 2012: 65) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa : “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat/kejadian-kejadian”.

Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil ditetapkan dan dikeluarkan untuk mengatasi kekurangan kebutuhan guru serta menata dan pemeratakan guru pada satuan pendidikan. Dengan peraturan bersama ini pemerintah Kabupaten Magetan diberi tanggung jawab dan wewenang untuk menata dan pemeratakan guru pada satuan pendidikan yang ada di lingkup Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Namun pada kenyataan di lapangan sering terjadi permasalahan yang timbul dalam proses pemerataan guru ini, sehingga tidak sedikit guru yang merasa dirugikan atau diperlakukan dengan tidak adil.

Untuk membahas kasus di atas, maka kiranya perlu dikaji dengan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman bahwa untuk penerapan sistem hukum harus secara lengkap berdasar teori sistem hukum sebagai suatu proses, dalam hal ini ada tiga komponen yaitu: Struktur Hukum, Substansi Hukum, Kultur Hukum (Esmi Warassih, 2005: 30). Sebagai sebuah sistem, hukum mempunyai banyak keterkaitan dengan berbagai aspek bahkan sistem-sistem lain yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, maka hukum sebagai produk, harus dapat menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat. Seringkali peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, yang pada akhirnya gagal menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat (Gunawan Widjaja, 2006: 20-21). Selain teori sistem hukum dalam pembahasan penelitian ini digunakan juga teori kepastian hukum oleh Lon L. Fuller. Berdasar pada teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Fuller bahwa ada delapan hal yang menyebabkan sulit terciptanya ketertiban hukum dalam masyarakat. Delapan asas (desiderata) itu selanjutnya dijabarkan sebagai persyaratan yang harus dipenuhi

agar hukum yang dibentuk dapat bekerja baik dalam masyarakat. Kedelapan asas tersebut adalah:

- a. Generality;
- b. Promulgation;
- c. Prospectivity;
- d. Clarity;
- e. Consistency or avoiding contradiction;
- f. Possibility of obedience;
- g. Constancy through time or avoidance of frequent change;
- h. Congruence between official action and declared rules. (MR. Zafer, 1994: 45)

Untuk selanjutnya akan dibahas mengenai bagaimana implementasi Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan serta kendala yang terjadi dalam implementasi peraturan tersebut terhadap kebijakan mutasi guru di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan berdasarkan teori sistem hukum dan teori kepastian hukum diatas.

### **1. Komponen Struktur Hukum**

Secara struktur hukum berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, maka pemerintah Kabupaten Magetan dalam hal ini Bupati berhak untuk mengatur guru PNS yang ada di wilayahnya.

Seperti yang dijelaskan di atas, kebijakan mutasi guru PNS yang dilakukan oleh Bupati sudah sah sesuai dengan undang-undang dan peraturan pemerintah yang berlaku. Karena otoritas yang dimiliki Bupati dalam memutasi pegawai yang ada di wilayahnya demi kepentingan pemerintahan daerah dan masyarakat. Sehingga ketika Bupati mendelegasikan

wewenang kepada pejabat daerah terkait untuk melaksanakan kebijakan melakukan mutasi guru khususnya di lingkungan Dinas Pendidikan memang berdasarkan kebutuhan dengan skala prioritas yang tepat. Terkait dengan definisi tentang kebijakan (policy) tidak ada pendapat yang tunggal, tetapi menurut konsep demokrasi modern kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan dalam kebijakan negara, misalnya kebijakan negara yang menaruh harapan banyak agar pelaku kebijakan dapat memberikan pelayanan sebaik-baiknya, dari sisi lain sebagai abdi masyarakat haruslah memperhatikan kepentingan publik (Irfan M. Islamy, 2007: 10). Sehingga diharapkan guru yang dimutasi dapat mengerti dan menerima pelaksanaan kebijakan mutasi ini sebagai upaya pemerintah Kabupaten Magetan dalam memenuhi kebutuhan tenaga pendidik pada seluruh satuan pendidikan di Kabupaten Magetan.

Mengenai proses pelaksanaan mutasi guru PNS di Kabupaten Magetan sudah sesuai dengan tujuan kepentingan pemerintah dan masyarakat, bahwa saat ini Kabupaten Magetan masih membutuhkan lebih dari 350 guru SD. Sementara guru SMP dan SMA jumlahnya berlebih. Sehingga harus dilakukan mutasi, karena pemerintah tidak bisa mengangkat guru baru dalam jumlah yang banyak. Kebijakan mutasi bukan hukuman bagi guru yang bersangkutan namun memang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan guru pada sekolah-sekolah yang masih kekurangan tenaga pendidik. Tapi jika dalam pelaksanaan mutasi ada guru yang merasa diperlakukan tidak adil, tentu hal ini perlu dilihat permasalahannya. Karena dalam melakukan mutasi dengan jumlah

yang tidak sedikit ada kemungkinan terjadi kesalahan data di lapangan dan itu masih bisa diperbaiki sesuai dengan peraturan yang berlaku (sumber: wawancara dengan kepala BKD Kabupaten Magetan, pada 10 Oktober 2016).

Menurut Nitisemito mutasi adalah “kegiatan dari pimpinan perusahaan untuk memindahkan karyawan dari suatu pekerjaan ke pekerjaan lain yang dianggap setingkat atau sejajar” (Alex S. Nitisemito, 2005: 132). Pelaksanaan sebuah kebijakan tentu akan terjadi kendala, karena akan menyangkut hajat hidup orang banyak. Karena itu pelaksanaan mutasi yang dilakukan harus benar-benar sesuai dengan peraturan yang ada dan memenuhi rasa keadilan bagi guru yang dimutasi sehingga mutasi yang dilakukan bukan dirasakan sebagai hukuman.

“Implementation of a policy constraints would occur, because it concerns the lives of many people. Because the implementation of mutations that do should be completely in accordance with existing regulations and a sense of fairness for teachers mutated so that mutations that do not perceived as punishment” (Igor Gurkov, Olga Zelenova & Zakir Saidov, 2011: 1–14)

Terkait dengan permasalahan mutasi guru di Kabupaten Magetan, bahwa kebutuhan guru di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan memang belum dapat terpenuhi. Oleh karena itu mutasi juga dilakukan antar jenjang dan antar jenis pendidikan. Bukan hanya antar satuan pendidikan. Namun dalam pelaksanaannya tentu akan ada hambatan, karena guru yang biasanya mengajar di SMP menjadi guru SD, atau guru yang biasanya mengajar Matematika menjadi guru kelas yang harus mengajar

seluruh mata pelajaran. Koordinasi antar pihak yang terkait dalam pembinaan dan pemantauan perkembangan guru yang dimutasi harus selalu dilakukan (sumber: wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, pada 6 Oktober 2016).

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Magetan khususnya Dinas Pendidikan selalu melakukan koordinasi dengan satuan pendidikan di lingkungan kerjanya dalam melaksanakan mutasi guru PNS ini. Hal ini dilakukan agar pelaksanaan mutasi dapat berjalan dengan baik sehingga kebutuhan guru terpenuhi dan guru yang dimutasi juga tidak merasa “dihukum”.

Guru sebagai komponen yang menjadi objek pelaksanaan kebijakan ini sesuai dengan sumpahnya harus dapat menerima dan melaksanakan kebijakan ini dengan sungguh-sungguh. Namun yang terjadi justru sebaliknya, guru berupaya dengan segala macam cara untuk dapat tetap bekerja pada satuan pendidikan yang diinginkannya. Upaya yang dilakukan guru seperti ini tentu akan menimbulkan peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat terkait.

## 2. Komponen Substansi Hukum

Substansi hukum meliputi aturan-aturan hukum maupun produk hukum dan kebijakan yang diambil. Menurut Barclay dan Birkland (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003: 9) hubungan antara hukum dan kebijakan publik yang pertama dan mendasar adalah kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, dan pada dasarnya sebuah hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Dari pemahaman dasar ini kita dapat melihat keterkaitan di antara keduanya

dengan jelas. Kebijakan untuk memenuhi kekurangan kebutuhan guru di wilayah Kabupaten Magetan tanpa melakukan rekrutmen guru baru ataupun dengan jumlah rekrutmen yang terbatas (sedikit) ditempuh dengan cara melakukan mutasi secara bertahap.

Pelaksanaan kebijakan mutasi guru ini sangat meresahkan kalangan guru di Kabupaten Magetan. Banyak guru yang merasa tidak adil dalam proses mutasinya. Bahkan tidak sedikit guru yang merasa dirugikan dengan adanya Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 ini. Hal ini ditunjukkan dari proses mutasi guru di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan yang membuat guru merasa nasibnya terancam. Dimana guru mengandalkan tunjangan sertifikasi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sehingga ketika ada peraturan baru, guru akan merasa sangat dirugikan seperti yang terjadi sekarang ini. Pola perilaku ini tentu menghambat pelaksanaan kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah daerah secara substansi hukum.

Kebijakan mutasi antar jenjang dan antar jenis pendidikan sudah dilaksanakan terhadap guru di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan. Mutasi seperti ini tentu dibutuhkan pendidikan dan pelatihan agar guru yang dimutasi dapat menjalankan tugas dengan baik. Selebihnya dalam praktek bekerja sehari-hari guru tersebut dibimbing oleh pihak sekolah yang menempati.

Menurut Manullang bahwa “pemin-dahan itu dimaksudkan penempatan pemegang jabatan tertentu kepada jabatan yang lebih tepat sesuai dengan keinginan, pengetahuan, dan keahliannya dengan harapan pada jabatan yang baru itu dia akan lebih berkembang” (M. Manullang, 2004: 47).

Kebijakan melakukan mutasi secara bertahap pada lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan sekarang ini tentu mendapat perhatian dari kalangan guru dan masyarakat Kabupaten Magetan. Sehingga ketika terjadi proses mutasi yang tidak adil tentu akan ada reaksi dari guru itu sendiri. Guru akan memantau siapa saja yang dimutasi atau yang menempati posisinya terdahulu.

Berdasarkan uraian di atas menggam-barkan bahwa pelaksanaan kebijakan mutasi guru di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan belum berjalan dengan baik. Masih terdapat kendala dalam mengimplementasikan peraturan bersama tersebut. Secara substansi hukum, kendala yang terjadi adalah kurangnya keadilan dalam melaksanakan mutasi. Intervensi pejabat di lingkungan pemerintah Kabupaten Magetan berdampak pada ketidakadilan dalam proses mutasi.

### **3. Komponen Budaya Hukum**

Budaya hukum mencakup sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Sehingga kesadaran masyarakat untuk memahami hukum dan budaya hukum harus terus dikembangkan. Agar hukum dan sistem hukum dapat berjalan dengan baik.

“People who understand the law properly will certainly be able to live in a culture of good law anyway. With people who understand the law, the policies taken by the government will be able to be understood by the public. So the purpose of the policy implementation can be achieved. Therefore the “implementation of the policy to be fully implemented in a fair and free from Corruption,

Collusion and Nepotism” (Hokky Sitangkir, 2003: 23).

Masyarakat yang memahami hukum dengan baik tentu akan dapat hidup dalam budaya hukum yang baik pula. Dengan masyarakat yang memahami hukum maka kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah akan dapat dipahami dengan baik oleh masyarakat. Kondisi ini memerlukan suatu proses yang panjang untuk mampu merubahnya karena menyangkut masalah sosial budaya, sehingga bukan hanya perundang-undangan yang harus dibenahi namun juga budaya hukum masyarakat (Achmad Ali, 2005: 9).

“The professional quality of teachers is the most powerful factor on student achievement as an indicator of educational outcomes”. Therefore, teachers should be able to work with up and always strive to improve the competence of himself” (Linda Darling and Hammond, 2000: 437).

Kualitas profesional guru merupakan faktor yang paling kuat terhadap prestasi belajar siswa sebagai indikator hasil pendidikan. Oleh karena itu guru harus dapat bekerja dengan maksimal dan selalu berusaha meningkatkan kompetensi dirinya.

Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 ini merupakan gagasan untuk menjawab harapan masyarakat demi terpenuhinya kebutuhan guru pada satuan pendidikan yang kekurangan tenaga pendidik. Secara kultur hukum, pola pikir guru yang selalu berusaha untuk dekat dengan anggota keluarga atau tempat tinggalnya membuat mereka berusaha mempertahankan kondisi yang sudah bertahun-tahun dia kerjakan.

#### **4. *Generality* (suatu sistem hukum terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu)**

Kepastian hukum harus ditegakkan untuk memastikan bahwa keadilan di dalam masyarakat juga tegak meskipun dalam praktik perpaduan ini seringkali menimbulkan eksekusi dalam proses penegakan hukum. Namun yang terpenting adalah inti persamaan dari kedua konsepsi tersebut adalah sama-sama bertujuan untuk memberikan perlindungan atas hak-hak asasi manusia (Mahfud MD, 2006).

Dalam hal penerapan Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 seharusnya diterapkan kepada seluruh guru PNS, sesuai dengan kebutuhan dari satuan pendidikan yang ada di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan tanpa memandang kedekatan yang bersangkutan dengan pejabat daerah atau siapapun sehingga dalam penerapannya tidak terkesan terbang pilih ataupun dianggap pandang bulu. Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tersebut disepakati untuk dilaksanakan dan diterapkan kepada seluruh guru PNS yang memang secara aturan harus dimutasi untuk menata dan pemeratakan guru di seluruh satuan pendidikan demi kepentingan pemenuhan kebutuhan akan kualitas pendidikan bagi seluruh anak didik, dan bukan hanya untuk kepentingan pribadi maupun golongan tertentu.

#### **5. *Promulgation* (peraturan tersebut diumumkan kepada publik)**

Apabila melihat salah satu asas ini maka terhadap Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 sudah seharusnya dilakukan sosialisasi agar setiap guru PNS yang ada di lingkungan Dinas Pendidikan

Kabupaten Magetan mengetahui akan adanya peraturan tersebut. Terkait dengan SKB 5 Menteri Tahun 2011 tersebut selama ini belum pernah dilakukan sosialisasi, hal ini terjadi karena tidak adanya anggaran untuk melakukan sosialisasi. Sesuai dengan DPA yang ada di Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan selama ini sosialisasi yang dilakukan adalah sosialisasi yang benar-benar diperlukan dan untuk anggarannya kecil sehingga dibagi-bagi antar bidang (sumber: wawancara dengan Kasi Ketenagaan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, pada 11 Oktober 2016).

Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa sejak diberlakukannya Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil bahwa di Kabupaten Magetan belum sekalipun dilakukan sosialisasi, sehingga ada kemungkinan tidak semua guru PNS yang ada di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan mengetahui tentang aturan tersebut. Hal ini berakibat kurangnya pemahaman atas tujuan yang diinginkan dari aturan tersebut sehingga menimbulkan kendala tersendiri, terutama saat guru PNS yang belum mengetahui aturan dimaksud selanjutnya terkena kebijakan mutasi, pasti yang bersangkutan akan bertanya-tanya akan penerapan kebijakan mutasi terhadap dirinya tersebut apakah ada dasar hukumnya.

#### **6. *Congruence Between Official Action And Declared Rules* (harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari)**

Dalam hal penerapan atau implementasi dari Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai

Negeri Sipil terhadap kebijakan mutasi guru PNS di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, kendala yang dihadapi adalah adanya ketidaksesuaian antara peraturan yang berlaku dengan pelaksanaan di lapangan sehingga masih banyak sekolah yang kekurangan guru terutama pada jenjang SD. Hal ini terlihat dari masih kurangnya ketersediaan guru SD yang ada di Kabupaten Magetan sekitar 350 guru. Terkait dengan kebijakan mutasi guru PNS harus mengacu pada Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tersebut beserta aturan pelaksana lainnya, sehingga ada kesesuaian antara peraturan dengan pelaksanaannya.

#### **D. Simpulan**

Kesimpulan yang dapat diambil berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan antara lain adalah sebagai berikut :

1. Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan dalam melaksanakan mutasi guru sudah berdasarkan Peraturan Bersama Lima Menteri Tahun 2011 tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil. Pelaksanaan kebijakan mutasi yang diterapkan terjadi antar satuan pendidikan, antar jenjang dan antar tingkat pendidikan. Oleh karena itu jika ditinjau berdasarkan teori sistem hukum, yaitu komponen struktur hukum dapat diidentifikasi bahwa Bupati sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian mendelegasikan wewenang penataan dan pemerataan guru ini kepada Dinas Pendidikan agar bekerja sama secara terstruktur dengan Badan Kepegawaian Daerah untuk menyelesaikan permasalahan kekurangan dan kelebihan guru pada satuan pendidikan di wilayah Kabupaten Magetan dengan baik. Selanjutnya adalah komponen substansi hukum, kebijakan pemerintah

Kabupaten Magetan untuk memenuhi kekurangan kebutuhan guru dengan melakukan mutasi guru PNS secara bertahap. Adapun komponen budaya hukum, dapat diidentifikasi bahwa guru yang dimutasi ke sekolah di daerah pinggiran merasa disingkirkan tentu tidak sesuai dengan sumpah guru. Dan dalam pandangan masyarakat guru harus tetap mampu memberikan pelayanan terbaik dimanapun dia ditempatkan.

2. Kendala yang terjadi jika ditinjau dari struktur hukum, kebijakan mutasi guru tentu tidak akan menjadi masalah apabila guru yang bersangkutan menerima dan melaksanakan kebijakan yang sudah diambil oleh pemerintah. Namun kenyataannya guru berusaha dengan segala upaya untuk tidak dimutasi. Ditinjau dari substansi hukum, kendalanya adalah banyak guru yang sudah mendapatkan tunjangan sertifikasi. Sehingga guru tersebut akan susah dimutasi antar jenjang maupun antar tingkat pendidikan, jika dimutasi maka guru harus melakukan pendidikan dan pelatihan profesi guru lagi untuk mendapatkan sertifikasi. Ditinjau dari budaya hukum, guru yang sudah diangkat menjadi PNS dan mendapat tunjangan sertifikasi akan berusaha untuk mempertahankan posisinya agar tidak dimutasi. Cara yang dilakukan bukan melalui jalur prestasi namun melakukan suap terhadap pejabat terkait yang tentunya tidak bisa dibenarkan secara hukum. Peraturan Bersama ini harus disosialisasikan kepada seluruh guru yang ada di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan, sehingga para guru memahami akan pentingnya pelaksanaan kebijakan mutasi yang sesuai dengan peraturan bersama ini. Terkait dengan pelaksanaan di lapangan harus ada kesesuaian antara peraturan yang berlaku dengan pelaksanaan yang ada di lapangan

sehingga tidak terkesan tebang pilih atau pandang bulu.

## E. Saran

Saran yang bisa penulis berikan berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan antara lain adalah sebagai berikut :

1. Keadilan dalam proses mutasi guru harus benar-benar ditegakkan. Kebijakan mutasi tidak boleh pandang bulu sehingga pelaksanaan kebijakan penataan dan pemerataan guru berjalan dengan baik.
2. Dinas Pendidikan Kabupaten Magetan harus membuat peraturan yang disosialisasikan tentang sanksi yang tegas terhadap tindak kecurangan yang terjadi dalam proses mutasi guru, baik terhadap guru dan pejabat yang bersangkutan. Hal ini dapat dilakukan secara intern untuk pembinaan atau kalau memang terbukti secara hukum melanggar disiplin PNS maka dilakukan tindakan hukuman disiplin sesuai peraturan pemerintah yang berlaku.

## F. Daftar Pustaka

- Achmad Ali. 2005. *Keterpurukan Hukum di Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Alex S. Nitisemito. 2005. *Manajemen Personalia (Manajemen Sumber Daya Manusia)*. Edisi Kelima. Cetakan Keempat Belas. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Amri Marzali. 2012. *Antropologi dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Anselm Strauss dan Juliet Corbin. 2003. *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif : Tatalangkah dan Teknik-Teknik Teoritisasi Data/Anselm Strauss & Juliet Corbin*; Penerjemah Muhammad Shodiq & Imam Muttaqien. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Budi Winarno. 2007. *Kebijakan Publik. Teori, dan Proses*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Media Presindo.
- Esmi Warassih. 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama.
- Gunawan Widjaja. 2006. "Lon Fuller, Pembuatan Undang-Undang dan Penafsiran Hukum". *Law Review. Vol. VI Nomor 1 Juli*. Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan. Tangerang.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan. 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi*. Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia dan Lukman Offset.
- Hesti Nurani dkk. 2013. "Evaluasi Dampak Kebijakan Mutasi Pegawai Negeri Sipil Dalam Lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sintang". *Jurnal Tesis PMIS-UNTAN-PSIAN*. Pontianak.
- Hokky Sitangkir. 2003. "The Dynamics of Corruptions Artificial Society Approach". *Journal of Social Complexity*. Vol.1 Number 3 September.
- Igor Gurkov, Olga Zelenova & Zakir Saidov. 2011. "Mutation of HRM Practices in Russia: an Application of CRANET Methodology". *The International Journal of Human Resource Management*. Volume 23 Issue 7.
- Irfan M. Islamy. 2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Lexy J. Moleong. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Linda Darling and Hammond. 2000. "Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence". *Journals in Education EPAA*. Volume 8 Number 1 January 1.
- M. Manullang. 2004. *Dasar-Dasar Manajemen*. Cetakan Ketujuh Belas. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- MR Zafer. 1994. *Jurisprudence: An Outline*. Kuala Lumpur: International Law Book Series.
- Mahfud MD. 2006. "Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional", makalah disampaikan pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen. Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- R. Babu and V.T. Kulandai Theresu. 2016. "Teacher Educator's Job Satisfaction and Interest in Teaching". *International Journal of Teacher Educational Research (IJTER)*. Vol. 5. No.3-8. March-August.
- Setiono. 2005. *Penelitian Hukum: Training Penelitian Bidang Ilmu Sosial*. Surakarta: UNS Press.
- Soerjono Soekanto. 2010. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Solichin Abdul Wahab. 2012. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Suparlan. 2008. *Menjadi Guru Efektif*. Jakarta: Hikayat Publishing.
- Syaiful Bahri Djamarah. 2005. *Guru dan Anak Didik Dalam Interaksi Edukatif*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Zakiyah Darajat. 2009. *Ilmu Pendidikan Islam*. Jakarta: Bumi Aksara.