

EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN DAN PEMERATAAN GURU PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) SMA NEGERI DI DKI JAKARTA

Eni Rindarti

Pengawas Sekolah pada MTs/MA Kantor Kementerian Agama Kota Jakarta Pusat
Email : rindartieni@gmail.com. HP 081315977695

ABSTRACT

The objective of this research is to explain about policy implementation of structuring and equity of the Civil Servants teacher at State High School in DKI Jakarta. In this evaluation research Stake's Countenance Model is used. It consists of three components namely antecedents, transactions, and outcomes. The data were collected through document analysis, interview, and observations. Sources of data in this study consists of the educational administrators, school supervisors, school principals, and teachers. The results show that: policy implementation structuring and equalization of civil service teachers at high schools in Jakarta has not run optimally. There are aspects of the three components of the policy (antecedent, transactions, and outcomes) that should be improved, namely: program planning and socialization activities, mechanisms of activity implementation, as well as monitoring including guidance and supervision so as to provide a positive impact towards fulfilling the needs and redistribution of teachers, and improving the performance and competence of teachers.

Keywords: *structuring and equity, teachers, State schools, DKI Jakarta, redistribution of teachers.*

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada SMA Negeri di DKI Jakarta. Penelitian ini dilaksanakan menggunakan model evaluasi *Stake's Countenance* mencakup penilaian terhadap tiga fase kebijakan yaitu *antecedents, transactions, and outcomes*. Data penelitian dikumpulkan melalui teknik analisis dokumen, wawancara, observasi, dan penyebaran kuesioner. Sumber data meliputi pengelola tenaga pendidik pada Dinas Pendidikan dan Suku Dinas Pendidikan Menengah, pengawas sekolah, kepala sekolah dan guru. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada SMA Negeri di DKI Jakarta belum berjalan secara optimal. Terdapat sejumlah aspek dalam proses implementasi kebijakan yang perlu ditingkatkan antara lain: perencanaan program dan sosialisasi, mekanisme pelaksanaan kegiatan, serta monitoring termasuk pembinaan dan pengawasan sehingga memberikan dampak positif terhadap pemenuhan kebutuhan dan pemerataan guru serta peningkatan kinerja dan kompetensi guru.

Kata Kunci: *penataan dan pemerataan guru, pemenuhan kebutuhan guru, distribusi guru.*

PENDAHULUAN

Keberadaan guru dapat dipandang sebagai faktor utama dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah. UU No 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen pasal 24 ayat (1) menetapkan bahwa pemerintah wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata. Pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota berkewajiban memenuhi kebutuhan guru di wilayahnya sesuai kewenangan masing-masing.

Pada tahun 2011 pemerintah telah mengeluarkan kebijakan untuk mengatur pemerataan guru. Kebijakan tersebut berupa Peraturan Bersama Lima Menteri (Menteri Pendidikan Nasional Nomor 05/X/PB/ 2011, Menteri Negara Pendayagunaan 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 dengan Nomor 11 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kebijakan ini digunakan sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan guru PNS meliputi perbaikan distribusi guru yang ada serta pengendalian rekrutmen guru PNS di wilayah kerjanya masing-masing.

Provinsi DKI Jakarta seperti juga daerah-daerah lain di Indonesia mengalami permasalahan penyebaran atau distribusi guru termasuk guru PNS pada SMA Negeri. Berdasarkan data pada Dinas Pendidikan DKI Jakarta tahun 2012/2013, SMA Negeri di Provinsi DKI Jakarta secara keseluruhan mengalami kekurangan guru PNS sebanyak 432 orang dan kelebihan guru PNS sebanyak 151 orang. Kelebihan guru terjadi pada lima kabupaten/kota, kekurangan guru terjadi di satu kota. Apabila dilihat berdasarkan mata pelajaran, pada akhir tahun 2013 terjadi kelebihan guru sebanyak 404 orang pada 11 mata pelajaran, terjadi kekurangan guru sebanyak 640 orang yang tersebar pada 11 mata pelajaran (Sumber: Dihimpun dari Suku Dinas Pendidikan kab/kota Provinsi DKI Jakarta, tahun 2014).

Terjadinya kekurangan dan kelebihan guru PNS di DKI Jakarta menunjukkan implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru belum optimal. Atas dasar itu, diperlukan evaluasi untuk memberikan gambaran komprehensif tentang kelemahan kebijakan, keberhasilan atau kegagalan pencapaian tujuan kebijakan, masalah dalam implementasi kebijakan, serta menemukan solusi untuk mengatasi masalah tersebut. Evaluasi implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS penting dilakukan dengan tujuan memberikan masukan terhadap tindak lanjut kebijakan.

Evaluasi implementasi kebijakan diperlukan untuk memberikan penjelasan dan penilaian kelayakan, keterlaksanaan, dan keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan termasuk mengidentifikasi berbagai kendala selama proses implementasi kebijakan berlangsung. Hasil evaluasi implementasi kebijakan dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan mengenai kelanjutan, perbaikan serta penyempurnaan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada masa yang akan datang.

Menurut Behrstock dan Clifford (2010:1) pemenuhan kebutuhan guru merupakan bagian integral pemenuhan standar pelayanan pendidikan di sekolah. Karena guru merupakan aspek penting dalam pembelajaran yang terjadi di dalam kelas, penataan dan pemerataan guru penting dilakukan guna memastikan bahwa semua siswa memiliki kesempatan sama untuk belajar. Sedangkan Adamson dan Darling-Hammond (2012:5), menjelaskan tingkat distribusi dalam pemerataan guru menyangkut perbedaan proporsi guru dalam memenuhi standar-standar kualifikasi di sekolah.

Peske and Haycock (2006: 12), mengatakan distribusi guru yang tidak merata adalah masalah yang solusinya membutuhkan keterlibatan banyak *stakeholders* dan memiliki tujuan yang lebih luas dalam pendidikan. Menurut Partee (2014: 11), alasan yang berpotensi menjadi sumber masalah dalam penataan guru adalah mobilitas dan perputaran guru yang tinggi, bias tugas, daya tahan terhadap tantangan, kompensasi dan dana yang tidak memadai, serta kebijakan dan praktek yang tidak seimbang. Lebih jauh Behrstock dan Clifford (2010: 2) menjelaskan guru yang tidak merata antar sekolah antar wilayah mengharuskan pembuat kebijakan dan administrator pendidikan memantau penempatan dan penugasan guru serta mengambil tindakan bila diperlukan. Upaya penataan dan pemerataan guru, tidak akan terlepas dari kebijakan serta upaya pemerintah.

Cummings dan Dall (1995: 165) menjelaskan masalah penyediaan guru di Indonesia pada dasarnya lebih kepada distribusi dibandingkan ketersediaan. Secara keseluruhan guru tersedia, namun banyak dari guru tersebut yang mengajar di tempat yang tidak tepat. Pada satu sisi terjadi kekurangan guru, pada sisi lain sering terjadi kelebihan guru. Pemecahan masalah distribusi guru yang tidak merata bukan hal yang tidak mungkin, tetapi pada akhirnya membutuhkan fokus pada pemerataan sumber daya strategis dan kebijakan untuk investasi maksimal dalam kualitas SDM.

Kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS ditetapkan dengan harapan dapat mengatasi masalah distribusi guru. Pemerataan berkenaan dengan proses pemindahan guru yang berdampak pada perubahan satuan administrasi pangkal guru yang bersangkutan. Proses pemindahan guru dilakukan untuk mengantisipasi kekurangan guru atau mengantisipasi kelebihan guru.

Evaluasi implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada SMA Negeri di Provinsi DKI Jakarta dalam penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menilai serta menjelaskan: (1) kondisi awal (*antecedents*) kebijakan yang meliputi latar kebutuhan guru, tujuan dan sasaran kebijakan, landasan kebijakan, serta kesiapan institusi pelaksana kebijakan; (2) proses (*transactions*) implementasi kebijakan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian pelaksana kebijakan, mekanisme pelaksanaan kegiatan, serta monitoring pelaksanaan kebijakan; serta (3) hasil (*outcomes*) implementasi kebijakan yang meliputi dampak kebijakan terhadap pemenuhan kebutuhan dan pemerataan guru serta peningkatan kinerja dan kompetensi guru.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilaksanakan di lingkungan Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta termasuk Suku Dinas Pendidikan Menengah kabupaten/kota serta SMA Negeri di wilayah tersebut. Penelitian dimulai pada bulan Agustus 2014 sampai Januari 2015. Studi dilaksanakan melalui penelitian evaluasi. Penelitian diarahkan untuk menjelaskan komponen kebijakan melalui analisis terhadap setiap fase implementasi kebijakan. Penelitian dilakukan menggunakan metode deskriptif setelah implementasi kebijakan berlangsung. Model evaluasi yang digunakan adalah *Stake's Countenance Model*. Model ini menggunakan anteseden, transaksi, dan hasil sebagai konsep inti untuk menjelaskan dan menilai kebijakan. Penilaian kebijakan dilakukan melalui dokumentasi terhadap harapan (*intents*) dan pengamatan (*observations*) mengenai anteseden, transaksi, dan hasil. Penggunaan model evaluasi *Stake's Countenance* mengidentifikasi analisis kongruensi dan kontingensi sebagai bentuk dasar analisis (Stufflebeam and Coryn, 2014: 376).

Data penelitian dikumpulkan melalui analisis dokumen, wawancara, observasi, dan penyebaran kuesioner. Analisis dokumen dilaksanakan melalui kajian dokumen yang diterbitkan lembaga/organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Wawancara mendalam dilakukan terhadap staf tendik Dinas Pendidikan Provinsi, staf tendik Sudin Dikmen, pengawas sekolah, kepala sekolah, dan guru. Observasi dilakukan terhadap mekanisme pelaksanaan kegiatan serta ketersediaan guru. Kuesioner diisi oleh sampel kepala sekolah.

Analisis data dilakukan melalui tiga langkah pokok yaitu reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan dan verifikasi (Miles dan Huberman, 1984: 20). Data hasil penyebaran kuesioner dianalisis menggunakan statistik deskriptif. Keabsahan data diuji melalui metode triangulasi sumber, triangulasi teknik dan *member chek*. Pada tahap selanjutnya, sesuai model evaluasi yang digunakan, data penelitian dianalisis dengan menggunakan dua teknik dasar yaitu analisis kongruensi dan kontingensi. Analisis kongruensi diterapkan dalam menilai kesesuaian antara data empiris (*observations*) dengan kriteria (*standards*) dan tujuan (*intens*). Analisis

kontingensi diterapkan untuk menilai keterkaitan antara kondisi latar belakang dengan pelaksanaan kegiatan yang diamati, dan antara kondisi akhir dan hasil yang diharapkan.

PEMBAHASAN

Hasil evaluasi komponen *antecedents* (kondisi awal) implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS SMA Negeri di DKI Jakarta menunjukkan kesesuaian antara fakta empirik dengan kondisi awal yang diharapkan. Isi kebijakan sesuai dengan fakta kondisi awal tentang latar kebutuhan guru PNS SMA Negeri yang terjadi di DKI Jakarta. Dengan memperhatikan kebutuhan guru mata pelajaran, tahun 2012/2013 di DKI Jakarta terjadi kelebihan guru sebanyak 488 orang dan kekurangan guru 725 orang. Di samping itu sebaran guru belum merata antar wilayah kabupaten/kota. Lima dari enam kabupaten/kota mengalami kekurangan/ dan kelebihan guru hampir pada setiap mata pelajaran.

Hasil evaluasi menunjukkan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS memiliki tujuan dan sasaran yang jelas. Tujuan tersebut adalah untuk mengatasi masalah pemenuhan kebutuhan dan pemerataan guru antar satuan pendidikan dan antar wilayah. Secara umum tujuan dan sasaran tersebut telah dipahami oleh unsur pelaksana kebijakan dan guru.

Hasil evaluasi terhadap landasan kebijakan menunjukkan bahwa kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS memiliki landasan hukum kuat. Isi kebijakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku antara lain UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 14/2005 tentang Guru dan Dosen, PP No. 74/2008 tentang Guru, serta PP No. 9/2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, PP No. 17/2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Permendiknas No. 39/2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Permendikbud No. 62/2013 tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan, dan juga Peraturan Daerah DKI yaitu Peraturan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI No. 64/2010 tentang Pemindahan dan Penempatan Tugas Pendidik dan Tenaga Kependidikan.

Evaluasi terhadap kesiapan institusi menunjukkan bahwa Dinas Pendidikan DKI Jakarta memiliki potensi yang memadai sebagai unsur pelaksana kebijakan. Hal ini diperlihatkan oleh tersedianya SDM dengan jumlah dan kemampuan yang memadai, struktur tugas yang jelas dan terintegrasi sesuai dengan kewenangan masing-masing, tersedianya fasilitas (sarana dan prasarana), serta anggaran yang dapat dimanfaatkan secara optimal.

Hasil evaluasi komponen *transactions* (proses) menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada SMA Negeri di DKI Jakarta belum dilaksanakan secara optimal. Evaluasi terhadap aspek perencanaan dan sosialisasi menunjukkan

sebagian dari proses perencanaan belum dituangkan dalam bentuk program kegiatan. Walaupun sosialisasi dilaksanakan telah pada setiap jenjang pengelolaan dan menjangkau seluruh sasaran, namun ketercapaian hasil sosialisasi belum optimal.

Evaluasi terhadap aspek pengorganisasian menunjukkan bahwa unsur pelaksana kebijakan telah diorganisasikan dalam struktur yang terkoordinasi. Pengorganisasian diintegrasikan dalam struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta dan Suku Dinas Dikmen pada tingkat kabupaten/kota.

Evaluasi terhadap mekanisme pelaksanaan kegiatan menunjukkan bahwa kegiatan dalam implementasi kebijakan belum berjalan optimal. Baru sebagian kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan prosedur dalam Juknis. Masih ditemukan laporan hasil analisis kebutuhan yang belum lengkap pada tingkat sekolah maupun Sudin Dikmen. Di samping itu, baru sebagian kendala implementasi kebijakan yang dapat diatasi dengan baik.

Evaluasi terhadap monitoring pelaksanaan kebijakan menunjukkan bahwa monitoring belum terlaksana secara optimal. Hanya sebagian kecil wilayah di DKI Jakarta yang melaksanakan monitoring ke sekolah. Pembinaan dan pengawasan belum dilakukan secara terprogram dan belum mampu menyelesaikan masalah yang dihadapi. Belum ada hasil monitoring yang dapat dimanfaatkan untuk perbaikan proses implementasi kebijakan. Kelemahan monitoring tersebut dapat mengakibatkan proses implementasi tidak sesuai dengan harapan.

Evaluasi terhadap komponen *outcomes* (hasil) menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS SMA Negeri di DKI Jakarta belum memberikan hasil optimal. Dampak implementasi kebijakan terhadap pemenuhan kebutuhan dan pemerataan guru belum sesuai harapan. Sebagian permasalahan kelebihan dan kekurangan guru dapat diatasi namun belum merata pada setiap mata pelajaran, antar satuan pendidikan dan antar wilayah. Walaupun terjadi peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya, namun masih ada sekolah dan wilayah yang mengalami kelebihan dan kekurangan guru.

Hasil evaluasi menunjukkan implementasi kebijakan memberikan dampak secara tidak langsung terhadap peningkatan kinerja guru melalui pemenuhan beban kerja. Namun demikian belum memberikan dampak yang nyata terhadap peningkatan kompetensi/kualifikasi guru dan mutu pendidikan secara keseluruhan. Peningkatan kualifikasi guru dalam konteks kebijakan ini lebih kepada penyesuaian latar belakang pendidikan dengan penugasan guru dalam mata pelajaran yang diampunya.

Kondisi Awal Implementasi Kebijakan

Dengan memperhatikan latar kebutuhan guru PNS, implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS SMA Negeri di DKI Jakarta perlu dilaksanakan agar ketersediaan guru memenuhi kebutuhan riil setiap satuan pendidikan. Implementasi kebijakan tersebut merupakan sarana untuk memenuhi harapan *stakeholders* terhadap pendidikan berkualitas. Hal ini sesuai dengan pendapat Partee (2014: 14) yang menyatakan tercapainya penataan dan pemerataan guru memerlukan langkah cepat, dorongan kebijakan, penghargaan, serta dukungan.

Kebijakan dimulai dengan persepsi masalah dan berakhir dengan resolusi (Smith dan Larimer, 2009: 31). Lahirnya kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS dimulai dengan masalah yaitu belum terpenuhinya kebutuhan dan belum meratanya distribusi guru. Karena guru merupakan aspek penting dalam pembelajaran yang terjadi di dalam kelas, penataan dan pemerataan guru sangat penting dilakukan guna memastikan bahwa semua siswa memiliki kesempatan yang sama untuk belajar (Behrstock dan Clifford, 2010: 1). Kebijakan penataan dan pemerataan guru dapat dipandang sebagai tindakan yang diambil pemerintah yang merepresentasikan tanggapan terhadap kondisi kekurangan/kelebihan guru serta distribusi guru yang belum merata. Pemerintah merancang kebijakan ini dengan tujuan untuk memberikan bagi peningkatan dan pemerataan mutu pendidikan.

Hasil evaluasi menunjukkan kebijakan ini memiliki tujuan dan sasaran yang jelas yaitu memenuhi kebutuhan guru sesuai kebutuhan riil satuan pendidikan secara merata. Sejalan dengan pendapat Smith dan Larimer (2009: 31), kebijakan penataan dan pemerataan guru merupakan program *purposive* yang dilakukan pemerintah dalam menangani masalah kelebihan dan kekurangan guru serta distribusi guru yang belum merata. Pemahaman pelaksana terhadap tujuan dan sasaran merupakan faktor kunci yang perlu perhatian sebelum kebijakan dilaksanakan.

Kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS memiliki landasan hukum yang kuat. Kebijakan tersebut sesuai dengan regulasi (Undang-undang, peraturan pemerintah, serta peraturan terkait lainnya) yang telah ditetapkan sebelumnya. Landasan hukum tersebut merupakan faktor penting untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Landasan hukum dapat dipandang sebagai bentuk legitimasi politis dalam yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan adalah tahapan dalam proses kebijakan di mana kebijakan diberlakukan oleh birokrasi yang bertanggung jawab (Knill dan Tosun, 2010: 149). Hasil evaluasi menunjukkan bahwa implementasi kebijakan dilaksanakan secara terstruktur melibatkan pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, serta sekolah. Kewenangan dan tugas masing-

masing pihak telah diatur dengan tegas dalam peraturan serta Juknis. Implementasi adalah tahap dalam siklus kebijakan di mana ada hubungan antara pembuat kebijakan dan sasaran, dimediasi oleh pelaksana.

Pentingnya implementasi kebijakan terhadap keberhasilan atau kegagalan kebijakan sangatlah jelas. Gagasan yang jelas tentang apa yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam sebuah kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika pihak atau lembaga yang bertanggung jawab menerapkan gagasan dan peraturan tersebut tidak memiliki kapasitas atau kemampuan untuk benar-benar melakukannya. Kapasitas atau kemampuan untuk melaksanakan kebijakan harus diimbangi oleh tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh setiap unsur pelaksana kebijakan pada setiap jenjang pengelolaan.

Proses Implementasi Kebijakan

Hasil evaluasi menunjukkan perencanaan implementasi kebijakan tidak dilakukan secara formal dalam bentuk rencana operasional kegiatan. Perencanaan cenderung bersifat spontan mengacu pada Juknis. Namun demikian, prosesnya diawali dengan sosialisasi yang telah dilaksanakan pada setiap jenjang pengelolaan. Pelaksanaan sosialisasi kebijakan telah berjalan sesuai dengan konsep manajemen *stakeholders* dalam sebagai salah satu tema dalam manajemen program atau kebijakan (Project Management Institute, 2006: 11). Perencanaan manajemen *stakeholder* harus dikombinasikan dengan perencanaan komunikasi, memberikan informasi akurat, konsisten, dan tepat waktu sehingga dapat menjangkau semua pihak terkait sebagai bagian dari proses komunikasi untuk memfasilitasi pemahaman yang jelas tentang isu-isu yang berkembang.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengorganisasian pelaksana kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS Provinsi DKI Jakarta dintegrasikan dalam organisasi dan tata kerja Dinas Pendidikan dan Suku Dinas Pendidikan kabupaten/kota, Dinas Pendidikan Provinsi maupun Suku Dinas Pendidikan kabupaten/kota tidak membuat struktur organisasi yang menangani secara khusus implementasi kebijakan tersebut. Namun demikian hal ini cukup efektif karena ketersediaan struktur organisasi pada Dinas Pendidikan mendukung terlaksananya koordinasi antar unsur yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan.

Proses implementasi kebijakan ideal mencakup unsur-unsur inti perencanaan dan pengorganisasian (Fischer, Miller, and Sidney, 2007: 52). Dalam perencanaan harus disusun spesifikasi program (bagaimana dan dimana organisasi melaksanakan program, bagaimana seharusnya kebijakan ditafsirkan). Hal ini belum terlihat jelas dalam perencanaan implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di DKI Jakarta. Unsur kedua adalah alokasi

sumber daya (yaitu, bagaimana dana didistribusikan, bagaimana pelaksana melaksanakan program, bagaimana unit-unit organisasi bertanggung jawab dalam pelaksanaan program).

Mekanisme pelaksanaan kegiatan dalam implementasi kebijakan telah dilaksanakan mengikuti Juknis yang ada. Prosesnya dilakukan pada setiap jenjang kelembagaan, mulai dari satuan pendidikan, Suku Dinas Pendidikan kabupaten/kota, dan Dinas Pendidikan Provinsi. Implementasi kebijakan melibatkan hubungan antar lembaga melalui koordinasi sesuai kewenangan masing-masing. Hal ini sejalan dengan implementasi fungsi manajemen *program governance*. Administrasi dalam konteks kebijakan mencakup pengembangan, komunikasi, implementasi, pemantauan, serta menjamin kebijakan, prosedur, struktur organisasi, dan praktek pelaksanaan kebijakan (Project Management Institute, 2006: 12).

Monitoring pelaksanaan kebijakan baru dilaksanakan di sebagian kabupaten/kota di DKI Jakarta. Kegiatan ini belum dilaksanakan secara optimal dengan melibatkan pihak-pihak terkait. Pada sisi lain, monitoring merupakan aspek penting implementasi kebijakan. Menurut Grembowski (2001: 147), tujuan utama monitoring adalah untuk memberikan informasi tentang kemajuan program dalam mencapai tujuan secara teratur dan informasi untuk meningkatkan kinerja program. Diperlukan peningkatan intensitas monitoring dalam mendukung implementasi kebijakan.

Hasil Implementasi Kebijakan

Menurut Kellogg (2004: 2), hasil merupakan produk langsung dari kebijakan. Kaitannya dengan kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS, hasil ini ditunjukkan oleh terpenuhinya kebutuhan guru yang menjadi sasaran kebijakan. Sejalan dengan pendapat tersebut, evaluasi terhadap hasil implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada SMA Negeri di Provinsi DKI Jakarta dilakukan melalui penilaian terhadap dua aspek yaitu pemenuhan kebutuhan dan pemerataan guru serta peningkatan kinerja dan kompetensi guru.

Menurut Kay (2006: 4), setiap kebijakan publik harus bermuara pada pencapaian tujuan. Implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada SMA di DKI Jakarta telah memberikan hasil yaitu pemenuhan kebutuhan guru baik kualitas dan kuantitas. Melalui proses pendataan dan redistribusi, sebagian kekurangan guru dapat diatasi. Namun hasilnya belum optimal karena masih ditemukan beberapa sekolah mengalami kekurangan/kelebihan guru.

Salah satu tujuan implementasi kebijakan ini adalah memodifikasi perilaku guru yaitu meningkatkan kinerja dan kompetensi. Implementasi kebijakan secara tidak langsung meningkatkan kompetensi dan kinerja guru. Implementasi kebijakan dapat mengatasi persoalan kekurangan jam beban mengajar yang harus dilaksanakan oleh guru. Fakta di lapangan hasil ini

belum dicapai secara optimal. Terdapat banyak faktor kebijakan dan kelembagaan spesifik yang menghambat tujuan tersebut. Faktor-faktor inilah perlu diperbaiki untuk mendapatkan hasil yang lebih optimal.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil evaluasi yang telah dilakukan, dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut: Pertama: kondisi awal kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di DKI Jakarta telah sesuai dengan harapan. Hal ini ditunjukkan oleh isi kebijakan yang relevan dengan latar kebutuhan guru, tujuan dan sasaran yang jelas, landasan yang kuat dari sejumlah regulasi terkait, serta kesiapan institusi Dinas Pendidikan sebagai pelaksana kebijakan.

Kedua: proses implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS di DKI Jakarta belum berjalan optimal, hal ini dapat dilihat dari lemahnya perencanaan program yang berpotensi menghambat proses implementasi, mekanisme pelaksanaan kegiatan belum optimal, serta monitoring belum terlaksana dengan baik. Namun demikian, pelaksana kebijakan telah diorganisasikan dalam struktur yang terkoordinasi.

Ketiga: hasil implementasi kebijakan memberikan dampak terhadap peningkatan kinerja melalui pemenuhan beban kerja guru namun belum memberikan dampak terhadap peningkatan kompetensi/kualifikasi guru dan mutu pendidikan. Sebagian permasalahan kelebihan dan kekurangan guru sudah dapat diatasi namun belum merata untuk setiap mata pelajaran, satuan pendidikan dan antar wilayah kabupaten/kota.

Secara umum implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru PNS pada SMA Negeri di DKI Jakarta belum berjalan optimal. Hal ini dapat diakibatkan oleh proses implementasi yang belum optimal walaupun kondisi awalnya baik. Terdapat aspek-aspek dalam proses implementasi kebijakan yang perlu ditingkatkan antara lain: perencanaan program dan sosialisasi, mekanisme pelaksanaan kegiatan, serta monitoring termasuk pembinaan dan pengawasan sehingga memberikan dampak terhadap pemenuhan kebutuhan dan pemerataan guru serta peningkatan kinerja dan kompetensi guru.

DAFTAR PUSTAKA

- Adamson, Frank and Linda Darling-Hammond. *Funding Disparities and the Inequitable Distribution of Teachers: Evaluating Sources and Solutions*, Education Policy Analysis Archives, Vol. 20 No. 37, November, 2012.
- Araral Jr. et al., Eduardo. *Routledge Handbook of Public Policy*. New York:Routledge, 2013.
- Behrstock, Ellen, Matthew Clifford, *Ensuring the Equitable Distribution of Teachers: Strategies for School, District, and State Leaders*. Washington: National Comprehensive Center for Teacher, 2010.
- Bingham, Richard D., Claire L. Felbinger. *Evaluation in Practice A Methodological Approach*. New York: Seven Bridges Press, 2002.
- Cummings, William, K. and Frank P. Dall, *Implementing Quality Primary Education for Countries in Transition*. New York: UNICEF, 1995.
- Djaali dan Puji Mulyono. *Pengukuran dalam Bidang Pendidikan*. Jakarta: Program Pascasarjana UNJ, 2000.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New York: Prentice-Hall International, Inc,1981.
- Fitzpatrick, Jody, Christina Christie, and Melvin M. Mark. *Evaluation in Action, Interviews With Expert Evaluations*. New York: SAGE Publications, 2009.
- Grembowski, David. *The Practice of Health Program Evaluation*. California: Sage Publication, 2001.
- Kay, Adrian. *The Dynamics of Public Policy Theory and Evidence*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc. 2006.
- Knill, Christoph, Jale Tosun. *Public Policy: A New Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- Partee, Glenda L. *Attaining Equitable Distribution of Effective Teachers in Public Schools*. Washington: Center for American Progress, 2014
- Peske, Heather G. and Kati Haycock. *Teaching Inequality: How Poor and Minority Students Are Shortchanged on Teacher Quality*. Washington: The Education Trust, 2006.
- Smith, Kevin B. and Christopher W. Larimer. *The Public Policy Theory Primer*. Central Avenue, Boulder: Westview Press, 2009.
- Stufflebeam, Daniel L. and Chris L. S. Coryn. *Evaluation Theory, Models, and Applications*. San Fransisco: Jossey-Bass, 2014.
- Vendung, Evert. *Public Policy and Program Evaluation*. New Jersey: Transaction Publisher, 2009.