

**PROBLEMATIK PENUGASAN GURU SEBAGAI KEPALA SEKOLAH  
NEGERI DI KOTA PEKANBARU TAHUN 2013-2014**

**FERNANDES PAKPAHAN**

**0801134208**

**Email: andes89@mail.com**

**Pembimbing: Drs. H. Muhammad Ridwan**

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Riau  
Kampus Bina Widya Km 12,5 Simpang Baru, Pekanbaru 28293

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional nomor 28 tahun 2010 tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah negeri di kota Pekanbaru tahun 2013-2014 dan upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi permasalahan dalam pelaksanaan Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tersebut.

Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn yang menyebutkan ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni: standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, lingkungan/kondisi sosial, ekonomi dan politik serta disposisi implementor.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik sampling yang digunakan yaitu *Purposive Sampling*. Adapun informan dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru, Kepala Bidang TK dan SD Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru, Kepala BKD Kota Pekanbaru, Anggota DPRD Kota Pekanbaru, Anggota Dewan Pendidikan Kota Pekanbaru, Koordinator Pengawas Sekolah, Tokoh Pendidikan Kota Pekanbaru dan Peserta Kepala Sekolah. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara dan dokumentasi. Jenis dan sumber data adalah primer dan sekunder. Teknik analisis data menggunakan teknik analisis induktif.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan Permendiknas tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah belum dilaksanakan dengan baik dikarenakan komunikasi yang terjalin antar organisasi pelaksana kebijakan belum baik, terbatasnya sumberdaya manusia, belum terealisasinya pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah. Adapun upaya untuk mengatasi permasalahan dalam penerapan Permendiknas itu antara lain: sosialisasi kebijakan Permendiknas nomor 28 tahun 2010 kepada guru dan kepala sekolah, pembatasan kepala sekolah yang telah melebihi masa tugas, pelaksanaan rekrutmen calon kepala sekolah dan peningkatan standar kepemimpinan kepala sekolah.

Kata Kunci: *Kebijakan, implementasi kebijakan, penugasan guru sebagai kepala sekolah, kepala sekolah*

**PROBLEMATIK PENUGASAN GURU SEBAGAI KEPALA SEKOLAH  
NEGERI DI KOTA PEKANBARU TAHUN 2013-2014**

**FERNANDES PAKPAHAN**

**0801134208**

**Email: andes89@mail.com**

**Pembimbing: Drs. H. Muhammad Ridwan**

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Riau  
Kampus Bina Widya Km 12,5 Simpang Baru, Pekanbaru 28293

**ABSTRACT**

This study aims to investigate the implementation of the national education ministerial regulation number 28 of 2010 on assignment teacher as principal of a public school in the city of Pekanbaru in 2013-2014 and efforts are being made to overcome the problems in the implementation of the national education ministerial regulation No. 28 of 2010 is.

This study uses the theory of policy implementation by Van Meter and Van Horn who says there are six variables that affect the performance of implementation, namely: standards and policy goals, resources, communication among organizations, characteristic of the implementing agencies, environmental / social conditions, economic and political as well as the disposition of the implementor.

This research is a descriptive study using a qualitative approach. The sampling technique used is purposive sampling. The informants in this study are Head of Education Department Pekanbaru, Head of Kindergarten and Elementary Education Department Pekanbaru, Head of Staffing Agency Pekanbaru, Pekanbaru City Council Member, Member of Pekanbaru City Board of Education, Coordinator of School Supervisors, Education Leaders Pekanbaru and Principal Participants. The technique of collecting data uses interviews and documentation. Types and sources of data are primary and secondary. Data were analyzed using inductive analysis techniques.

Based on the results of this study concluded that the implementation of the national education ministerial regulation policy on assignment of teacher as principal have not been implemented properly because of communication is established between the implementing organization is not good, limited human resources, yet the realization of education and training candidates for the principal. As an attempt to overcome problems in implementing national education ministerial regulation include: policy socialization of the national education ministerial regulation number 28 of 2010 to teachers and principals, principal restraints which have exceeded the period of the task, the implementation of recruiting candidates for the principal and improved standards of school leadership.

Keywords: Policy, policy implementation, assignment teacher as principal, principal

## PENDAHULUAN

Berdasarkan *integrated system* yang mengatur tentang manajemen kepegawaian, pemerintah melalui Menteri Pendidikan Nasional pada saat itu telah mengeluarkan beberapa kebijakan yang mengatur manajemen kepegawaian daerah secara nasional. Kepegawaian daerah yang dimaksud dalam penulisan ini adalah kepala sekolah. Kepala sekolah yaitu guru yang diberi tugas tambahan untuk memimpin suatu unit sekolah.

Kepala sekolah memiliki posisi penting dan strategis dalam peningkatan mutu pendidikan. Kepala sekolah merupakan tenaga kependidikan yang paling strategis untuk menggerakkan garda terdepan dalam sistem pendidikan nasional. Oleh karena itu kepala sekolah harus memiliki keahlian sebagai pendidik, manajer, akademisi, supervisor, pemimpin, inovator dan motivator di sekolah. Disamping itu kepala sekolah juga berkewajiban menjadi koordinator dalam memperlancar hubungan antara sekolah dengan pemangku kepentingan.

Dalam rangka menjamin mutu kepala sekolah, berbagai upaya telah dilaksanakan agar kesenjangan kualifikasi dan kompetensi kepala sekolah antar daerah di Indonesia dapat ditekan bahkan dihilangkan. Beberapa kebijakan yang mengatur tentang kepala sekolah dalam rangka manajemen pegawai negeri daerah secara nasional (*integrated system*) yang dikeluarkan oleh Menteri Pendidikan Nasional pada saat itu yakni melalui Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah dan Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah.

Selain standarisasi kualifikasi umum dan khusus serta dimensi kompetensi yang harus dimiliki oleh seorang kepala sekolah, juga dibangun sebuah sistem dalam rangka penjaminan dan peningkatan mutu kepala sekolah/madrasah di Indonesia. Menteri Pendidikan Nasional pada saat itu menerbitkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah, guna mengatur hal-hal yang meliputi syarat-syarat guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah, penyiapan calon kepala sekolah, proses pengangkatan kepala sekolah, masa tugas, pengembangan keprofesian berkelanjutan, penilaian kinerja kepala sekolah, mutasi dan pemberhentian tugas guru sebagai kepala sekolah dengan harapan Permendiknas ini dapat menjadi acuan atau rambu-rambu dan kriteria yang jelas yang harus diperhatikan oleh semua pihak dalam melaksanakan penugasan guru sebagai kepala sekolah baik untuk pertama kalinya menjabat atau untuk periode selanjutnya. Hal ini dilakukan guna menghilangkan kesenjangan kualifikasi dan kesenjangan kompetensi kepala sekolah antar daerah di Indonesia yang kurang memadai sehingga terciptanya standarisasi mutu dan kompetensi kepala sekolah yang diinginkan.

Selain itu juga untuk menghilangkan asumsi masyarakat bahwa jabatan kepala sekolah itu merupakan “hadiah” yang diberikan oleh kepala daerah terpilih, pemenang pemilihan kepala daerah (Pilkada). Sehingga dengan kesesuaian mutasi ataupun pengangkatan seperti yang diatur

pada Permendiknas itu, maka kualitas pendidikan akan semakin baik.

Sejak kepemimpinan bapak Firdaus S.T., M.T., menjadi Walikota Pekanbaru, telah dilakukan mutasi secara menyeluruh. Dimulai dari pejabat kepala dinas, kepala bidang sampai kepala sekolah dan kepala UPTD. Sejak tahun 2013 sampai tahun 2014 telah dilakukan dua kali pengangkatan kepala sekolah negeri. Pada awal Maret tahun 2013 lalu, Walikota Pekanbaru melakukan pemutasian terhadap 122 orang pejabat dan pada awal November tahun 2014 lalu sebanyak 53 orang pejabat di lingkungan pemerintah kota Pekanbaru. Mutasi ini dialaskan sebagai momentum untuk berubah kepada yang lebih baik lagi, guna menciptakan generasi emas Pekanbaru dan untuk penyegaran dalam struktur dan tugas serta untuk mempromosikan PNS-PNS potensial guna mengembangkan prestasi sekolah.

Pengangkatan pada Maret tahun 2013 lalu terjadi kepada sejumlah Kepala Sekolah TK, Kepala SD, Kepala SMP, Kepala SMA, Kepala SMK dan Pengawas Sekolah. Sementara pengangkatan yang berlangsung pada November tahun 2014 lalu terjadi kepada sejumlah Kepala SD, Kepala SMP dan Kepala SMA.

Sebagaimana pada kasus mutasi sejumlah kepala sekolah yang berlangsung di kota Pekanbaru pada tahun 2013 dan 2014 silam, Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru melaksanakan sejumlah prosedural yang diantaranya rekrutmen dan seleksi sebelum pada akhirnya menyampaikan usulan kepada Walikota.

Berikut ini disajikan identifikasi-identifikasi masalah guna mempermudah memahami permasalahan yang termuat dalam latar belakang masalah:

- Adanya kepala sekolah yang tetap dipertahankan meski sudah melewati masa tugas yakni 12 tahun, 2 orang kepala SD dan 1 orang kepala SMP.
- Guru yang ditugaskan sebagai kepala sekolah belum memiliki sertifikat kepala sekolah.
- Dewan pendidikan tidak diikuti dalam urusan penilaian akseptabilitas oleh Tim Pertimbangan pengangkatan kepala sekolah yang melibatkan unsur pengawas sekolah dan dewan pendidikan.
- Adanya sejumlah 12 orang kepala sekolah pada tahun 2014 dan 5 orang kepala sekolah pada tahun 2013 yang tetap dimutasikan meskipun belum menyelesaikan masa tugas sekurang-kurangnya 2 tahun dari ketetapan yang sudah ada.

Berdasarkan uraian sejumlah permasalahan yang dituliskan di atas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu: Mengapa pelaksanaan Permendiknas nomor 28 tahun 2010 belum diterapkan dengan baik di Kota Pekanbaru? Upaya apa saja yang dilakukan guna mengatasi permasalahan dalam penerapan Permendiknas nomor 28 tahun 2010 terkait penugasan guru sebagai kepala sekolah negeri di kota Pekanbaru tahun 2013-2014?

## **Kerangka Teori**

### **1. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Publik**

Berdasarkan pemaparan permasalahan pada latar belakang masalah, penulis menggunakan teori

kebijakan publik yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn, guna penyelesaian penelitian ini.

Ripley dan Franklin (1986) dalam **Sujianto (2008: 33)** menegaskan implementasi yang berhasil tidak hanya ada dua perspektif saja. Pertama, keberhasilan diukur melalui tingkat kepatuhan birokrasi level bawah terhadap birokrasi level atas. Perspektif kepatuhan birokrasi hanya berbicara pada masalah perilaku birokratik. Kedua, keberhasilan implementasi dicirikan oleh kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah, tetapi masih ada perspektif lain, yaitu implementasi yang berhasil mengarah pada kinerja yang diinginkan dari suatu program dan dampak dari program.

Harold Laswell dan Abraham Kajian dalam **Tilaar (2008: 283)** mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktik-praktik tertentu (*a projected program of goals, values and practices*).

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut tampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring kebijakan dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual. William N. Dunn 1994 dalam **Subarsono (2011: 8-9)**.

Analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan

konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik. Ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan publik, yakni: pertama, fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang “pantas”. Kedua, sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metode ilmiah. Ketiga, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang diterapkan pada lembaga dan bidang kebijakan yang berbeda. (**Budi Winarno dalam Dani Fiantiarni, 2012**).

Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975) dalam **Subarsono (2011: 99)**, ada enam variable yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni: (1) Standar dan sasaran kebijakan, (2) Sumberdaya, (3) Komunikasi antar organisasi, (4) Karakteristik agen pelaksana, (5) Lingkungan/kondisi sosial, ekonomi dan politik serta (6) Disposisi implementor.

- 1) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.
- 2) Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resources*) yang digunakan untuk memudahkan administrasi. Sumberdaya yang dimaksud meliputi dana dan insentif yang

- diharapkan dapat menunjang implementasi yang efektif.
- 3) Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. Komunikasi antar organisasi merupakan hal yang kompleks. Penyampaian informasi ke bawah pada suatu organisasi atau organisasi yang satu ke organisasi yang lain, mau atau tidak komunikator baik secara sengaja atau tidak. Implementasi yang akan berhasil memerlukan mekanisme dan prosedur institusional dimana otoritas yang lebih tinggi dapat memungkinkan pelaksana akan bertindak dengan cara konsisten.
  - 4) Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. Lebih jelasnya karakteristik berhubungan dengan kemampuan dan kriteria staf tingkat pengawas hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dalam proses implementasi. Sumberdaya pelaksana, validitas organisasi, tingkat komunikasi terbuka, yaitu jaringan komunikasi vertikal dan horizontal dalam organisasi hubungan formal dan informal antara pelaksana dengan pembuat kebijakan.
  - 5) Lingkungan/kondisi sosial, politik dan ekonomi. Variable ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.
  - 6) Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: (1) respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (2) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (3) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.
- ## 2. Tinjauan Umum Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 Tahun 2010
- ### a) Persyaratan Umum dan Persyaratan Khusus
- Syarat-syarat guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah diatur pada pasal 2 ayat 1, 2 dan 3:
- (1) Guru dapat diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah apabila memenuhi persyaratan umum dan persyaratan khusus.
  - (2) Persyaratan umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi:
    - a. Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa

- b. Memiliki kualifikasi akademik paling rendah sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) kependidikan atau nonkependidikan perguruan tinggi yang terakreditasi
  - c. Berusia setinggi-tingginya 56 (lima puluh enam) tahun pada waktu pengangkatan pertama sebagai kepala sekolah/madrasah
  - d. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan surat keterangan dari dokter Pemerintah;
  - e. Tidak pernah dikenakan hukuman disiplin sedang dan/atau berat sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
  - f. Memiliki sertifikat pendidik;
  - g. Pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun menurut jenis dan jenjang sekolah/madrasah masing-masing, kecuali di taman kanak-kanak/raudhatul athfal/taman kanak-kanak luar biasa (TK/RA/TKLB) memiliki pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun di TK/RA/TKLB;
  - h. Memiliki golongan ruang serendah-rendahnya III/c bagi guru pegawai negeri sipil (PNS) dan bagi guru bukan PNS disetarakan dengan kepangkatan yang dikeluarkan oleh yayasan atau lembaga yang berwenang dibuktikan dengan SK inpassing;
  - i. Memperoleh nilai amat baik untuk unsur kesetiaan dan nilai baik untuk unsur penilaian lainnya sebagai guru dalam daftar penilaian prestasi pegawai (DP3) bagi PNS atau penilaian yang sejenis DP3 bagi bukan PNS dalam 2 (dua) tahun terakhir; dan
  - j. Memperoleh nilai baik untuk penilaian kinerja sebagai guru dalam 2 (dua) tahun terakhir.
- (3) Persyaratan khusus guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah meliputi:
- a. Berstatus sebagai guru pada jenis atau jenjang sekolah/madrasah yang sesuai dengan sekolah/madrasah tempat yang bersangkutan akan diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah.
  - b. Memiliki sertifikat kepala sekolah/madrasah pada jenis dan jenjang yang sesuai dengan pengalamannya sebagai pendidik yang diterbitkan oleh lembaga yang ditunjuk dan ditetapkan Direktur Jenderal.
- b) Proses Pengangkatan Kepala Sekolah/Madrasah**  
 Pengangkatan kepala sekolah/madrasah tercantum pada pasal 9 ayat 1 & 3:  
 Pasal 9 ayat 1: Pengangkatan kepala sekolah/madrasah dilakukan melalui penilaian

akseptabilitas oleh tim pertimbangan pengangkatan kepala sekolah/madrasah.

Pasal 9 ayat 3: Tim pertimbangan melibatkan unsur pengawas sekolah/madrasah dan dewan pendidikan.

Dalam proses pengangkatan kepala sekolah/madrasah dilakukan penilaian akseptabilitas kepala sekolah/madrasah. Penilaian akseptabilitas adalah penilaian calon kepala sekolah/madrasah yang bertujuan untuk menilai ketepatan calon dengan sekolah/madrasah di mana yang bersangkutan akan diangkat dan ditempatkan. Adapun penilaian akseptabilitas ini dilakukan oleh tim pertimbangan pengangkatan kepala sekolah/madrasah yang ditetapkan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, atau penyelenggara sekolah/madrasah yang dilaksanakan oleh masyarakat sesuai dengan kewenangannya. Tim pertimbangan melibatkan unsur pengawas sekolah/madrasah dan dewan pendidikan. Tim pertimbangan pengangkatan kepala sekolah/madrasah membuat rekomendasi berdasarkan hasil penilaian akseptabilitas kepada Bupati/Walikota melalui Dinas Pendidikan dan rekomendasi tersebut disertai dengan penjelasan pendukung.

Tampak hal pengangkatan kepala sekolah sebagaimana yang diatur melalui Permendiknas ini bertujuan untuk menunjukkan transparansi, profesionalitas dan proporsional. Bukanlah

didasarkan karena unsur kedekatan personal.

### **c) Masa Tugas Kepala Sekolah**

Masa tugas kepala sekolah mempunyai batasan sebagaimana diatur pada pasal 10 ayat 1, 2, 3:

- (1) Kepala sekolah/madrasah diberi 1 (satu) kali masa tugas selama 4 (empat) tahun.
- (2) Masa tugas kepala sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang untuk 1 (satu) kali masa tugas apabila memiliki prestasi kerja minimal baik berdasarkan penilaian kinerja.
- (3) Guru yang melaksanakan tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah 2 (dua) kali masa tugas berturut-turut, dapat ditugaskan kembali menjadi kepala sekolah/madrasah di sekolah/madrasah lain yang memiliki nilai akreditasi lebih rendah dari sekolah/madrasah sebelumnya, apabila:
  - a. Telah melewati tenggang waktu sekurang-kurangnya 1 (satu) kali masa tugas; atau
  - b. Memiliki prestasi yang istimewa.

### **d) Penilaian Kinerja Kepala Sekolah/Madrasah**

Penilaian kinerja kepala sekolah/madrasah tercantum pada pasal 12:

- (1) Penilaian kinerja kepala sekolah/madrasah dilakukan secara berkala setiap tahun dan secara kumulatif setiap 4 (empat) tahun.

- (2) Penilaian kinerja tahunan dilaksanakan oleh pengawas sekolah/madrasah.
- (3) Penilaian kinerja 4 (empat) tahunan dilaksanakan oleh atasan langsung dengan mempertimbangkan penilaian kinerja oleh tim penilai yang terdiri dari pengawas sekolah/madrasah, pendidik, tenaga kependidikan dan komite sekolah dimana yang bersangkutan bertugas.
- (4) Penilaian kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Usaha pengembangan sekolah/madrasah yang dilakukan selama menjabat kepala sekolah/madrasah;
  - b. Peningkatan kualitas sekolah/madrasah berdasarkan 8 (delapan) standar nasional pendidikan selama di bawah kepemimpinan yang bersangkutan; dan
  - c. Usaha pengembangan profesionalisme sebagai kepala sekolah/madrasah.
- (5) Hasil penilaian kinerja dikategorikan dalam tingkatan amat baik, baik, cukup, sedang atau kurang.
- (6) Penilaian kinerja kepala sekolah/madrasah yang dilaksanakan sesuai pedoman penilaian kinerja kepala sekolah/madrasah yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal.

**e) Mutasi Kepala Sekolah**

Pada pasal 13 dicantumkan bahwa: Kepala sekolah/madrasah dapat dimutasikan setelah melaksanakan masa tugas dalam

1 sekolah/madrasah sekurang-kurangnya 2 tahun.

**f) Proses Pemberhentian Tugas Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah**

Pemberhentian seorang kepala sekolah/madrasah oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah/ Penyelenggara Sekolah seperti yang tercantum pada pasal 14 ayat 1 dilakukan karena beberapa hal diantaranya:

- a. Permohonan sendiri,
- b. Masa penugasan berakhir,
- c. Telah mencapai batas usia pensiun jabatan fungsional guru,
- d. Diangkat pada jabatan lain,
- e. Dikenakan hukuman disiplin sedang dan/atau berat,
- f. Dinilai berkinerja kurang dalam melaksanakan tugas,
- g. Berhalangan tetap,
- h. Tugas belajar sekurang-kurangnya selama 6 (enam) bulan dan/atau
- i. Meninggal dunia.

**Metode Penelitian**

Adapun jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah metode yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah daripada melihat permasalahan untuk penelitian generalisasi. Metode penelitian ini lebih menggunakan teknik analisis mendalam (*in-depth analysis*), yaitu mengkaji masalah secara kasus perkasus karena metodologi kualitatif yakin bahwa sifat suatu masalah

satu akan berbeda dengan sifat dari masalah lainnya. Tujuan dari metodologi ini bukan suatu generalisasi tetapi pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah. Penelitian kualitatif berfungsi memberikan kategori substantif dan hipotesis penelitian kualitatif. (Sumanto, 1995).

Penulis menguraikan penulisan ini dengan cara deskriptif sebagaimana yang dikemukakan oleh Hadari Nawawi (2007:67) yang dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang dikelilingi dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan atau subjek atau objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya yang meliputi interpretasi data dan analisis data.

Lokasi penelitian ini adalah di lingkungan pemerintah kota Pekanbaru diawali dari kantor dinas pendidikan kota Pekanbaru. Adapun sebab pemilihan lokasi ini merujuk pada data keseluruhan kepala sekolah yang dimutasi berasal dari dinas ini. Menurut peneliti, di lokasi inilah didapatkan informasi yang cukup dan akurat mengenai mutasi kepala sekolah yang seturut pada Permendiknas nomor 28 tahun 2010. Penentuan lokasi ini pun dipandang berimplikasi terhadap mudahnya dalam mencari dan memperoleh data lanjutan.

Penentuan informan dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik *purposive*

*sampling*. Sugiyono (2010:217) menjelaskan bahwa *purposive sampling* adalah teknik dengan pertimbangan khusus sehingga layak dijadikan sampel.

Dalam hal ini penentuan informan didasarkan pada kriteria seseorang yang mempunyai kompetensi, pengalaman, pengetahuan yang baik tentang pelaksanaan mutasi kepala sekolah negeri di kota Pekanbaru.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain wawancara dan dokumentasi. Sumber data berasal dari data primer dan data sekunder.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis induktif dan menyajikan data dalam bentuk deskriptif seperti yang disusun oleh Basrowi dan Suwandi (2008: 208) dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Reduksi data, merupakan proses pemilihan, pemusatan, perhatian, pengabstraksian serta pentransportasian data kasar dari lapangan.
- b. Unitisasi dan Kategori Data, merupakan data yang diperoleh dalam wawancara dan dokumentasi disederhanakan dan dipilih kemudian disusun secara sistematis ke dalam unit-unit sesuai dengan sifat dari masing-masing data dengan menonjolkan hal-hal yang bersifat pokok dan penting. Dari unit-unit data yang telah dikumpulkan tersebut kemudian dipilih-pilih kembali serta dikelompokkan sesuai dengan kategori yang sudah ada sehingga data

tersebut dapat memberikan gambaran yang jelas dari hasil penelitian.

- c. Display Data, setelah data dikategorikan, selanjutnya data akan disajikan dalam bentuk laporan yang sistematis dilengkapi dengan gambar, tabel atau dokumen yang sesuai.

#### **A. Implementasi Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 Tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah Negeri di Kota Pekanbaru Tahun 2013-2014**

Tujuan pelaksanaan mutasi kepala sekolah yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru ini diakui seturut pada Permendiknas nomor 28 tahun 2010 dan menjadi suatu upaya penyegaran bagi kepala sekolah yang sudah lebih dari 12 tahun masa jabatannya. Promosi dan demosi menjadi konsekuensi dari penerapan Permendiknas ini.

Meskipun demikian, sikap inkonsistensi Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru terhadap upaya penyegaran cukup terlihat jelas, berdasarkan wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru, beliau tidak menampik bahwa keseluruhan kepala sekolah yang diangkat pada tahun 2013 itu belum masuk dalam upaya penyegaran dikarenakan ada tiga kepala sekolah yang tetap dipertahankan meski sudah menjabat lebih dari 12 tahun, diantaranya dua orang kepala SD dan satu orang kepala SMP. Mereka dialaskan oleh karena mendekati masa pensiun yang akan berakhir dalam waktu dekat. Selain itu penilaian kinerja juga menjadi pertimbangan untuk tetap mempertahankannya.

Implementasi kebijakan juga idealnya membutuhkan sumberdaya. Seturut pada pasal 2 ayat 3 (b) dalam Permendiknas nomor 28 tahun 2010 tentang kepemilikan sertifikat kepala sekolah, dijumpai banyak kepala sekolah yang belum memiliki sertifikat kepala sekolah sebagai persyaratan khusus sebagai kepala sekolah. Meskipun kesannya administratif, tetapi hal ini dipandang substantif karena seseorang yang telah mendapatkan sertifikat kepala sekolah idealnya telah memiliki cukup pengalaman untuk menjadi kepala sekolah karena telah melalui suatu proses pendidikan dan pelatihan seorang kepala sekolah. Namun hal ini belum sepenuhnya direalisasikan, yakni dengan tetap mengangkat kepala sekolah yang belum memilikinya. Berdasarkan wawancara dengan informan kunci dan kepala sekolah diketahui dengan jelas bahwa kepala sekolah yang memiliki sertifikat itu masih terbatas jumlahnya. Penyampaian dari informan kunci juga mengatakan bahwa Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru belum pernah melakukan pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah. Dipandang perihal komunikasi dan koordinasi dengan pihak Kemendiknas dalam upaya penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah belum baik.

Implementasi Permendiknas nomor 28 tahun 2010 ini juga melewati beberapa proses dan melibatkan beberapa pihak oleh karenanya komunikasi yang baik antar pihak menjadi faktor yang penting. Berdasarkan penyampaian dari Kepala Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru rekrutmen calon kepala sekolah dilakukan berasal dari kepala sekolah dan pengawas sekolah untuk

memberikan rekomendasi guru yang memiliki kompetensi untuk diangkat sebagai kepala sekolah. Kemudian nama-nama itu masuk tahapan proses penilaian akseptabilitas sebelum penempatan. Penelitian di lapangan mengungkapkan bahwa pada tahun 2013 dewan pendidikan tidak diikutkan untuk proses penilaian akseptabilitas. Kemudian pada tahun 2014 proses rekrutmen dan penilaian akseptabilitas tidak melibatkan pengawas sekolah dan dewan pendidikan. Tampak berdasarkan wawancara sikap yang ditunjukkan oleh pengawas sekolah dan dewan pendidikan kota Pekanbaru hanya menunggu.

Selain itu permasalahan daftar nama kepala sekolah yang diangkat pada tahun 2013 dan 2014 terlihat bahwa dilakukan mutasi dalam waktu singkat, sementara ada ketentuan pada Permendiknas nomor 28 tahun 2010 itu bahwa mutasi boleh dilakukan setelah seorang kepala sekolah melaksanakan masa tugas sekurang-kurangnya 2 tahun pada suatu unit pendidikan, tetapi tampaknya hal ini belum tegas diikuti oleh pihak terkait.

Sementara dari narasumber Badan Kepegawaian Daerah Kota Pekanbaru, bapak Azharisman Rozie selaku kepala BKD mengatakan bahwa adapun nama-nama yang diusulkan oleh Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru kepada Walikota Pekanbaru untuk segera diangkat dan dilantik merupakan hasil yang telah melewati proses panjang untuk sampai akhirnya masuk daftar nama-nama kepala sekolah yang diusulkan. Perlu diketahui bahwa Dinas Pendidikan merupakan instansi yang memiliki kewenangan dalam kebijakan pengangkatan kepala sekolah, sementara pemegang

kekuasaan itu tetap berada pada Walikota. BKD yang memiliki tugas dan fungsi dalam manajemen kepegawaian daerah kota Pekanbaru, sebelumnya telah melakukan komunikasi dengan Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru tentang usulan yang masuk. Ketika dijumpai adanya ketidaksesuaian dengan aturan yang berlaku, maka akan disampaikan kembali kepada Dinas Pendidikan. Argumen dan alasan yang cukup dari Dinas Pendidikan cukup untuk diterima oleh BKD, meskipun ada dijumpai ketidaksesuaian pada aturan yang berlaku. Hal ini menunjukkan sikap ketidakdisiplinan dan ketidaktegasan dari pihak terkait untuk menerapkan Permendiknas.

## **B. Upaya untuk Mengatasi Permasalahan dalam Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 Tahun 2010 Terkait Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah Negeri di Kota Pekanbaru Tahun 2013-2014**

### **1. Sosialisasi permendiknas nomor 28 tahun 2010**

Terkait hal ini, Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru sesuai dengan fungsinya telah memulai melaksanakan kebijakan Permendiknas nomor 28 tahun 2010 sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan ini terkait dengan masa jabatan kepala sekolah dan perotasian kepala sekolah. Hal ini dimulai dengan sosialisasi Permendiknas nomor 28 tahun 2010 kepada guru dan kepala sekolah tentang batas masa tugas kepala sekolah.

## **2. Pembatasan Kepala Sekolah yang Telah Melebihi Masa Tugas**

Adapun dalam pelaksanaannya, Dinas Pendidikan telah membatasi kepala sekolah yang telah melewati masa tugas satu kali untuk dapat menjadi kepala sekolah kembali untuk periode kedua harus memiliki penilaian kinerja baik. Selanjutnya tidak akan menjadi kepala sekolah lagi untuk ketiga kalinya, kecuali mendapatkan prestasi baik selama kepemimpinannya dan dalam penempatannya pun ditempatkan pada sekolah yang lebih rendah akreditasinya.

## **3. Rekrutmen Calon Kepala Sekolah**

Prosedur yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru dalam proses rekrutmen adalah dinas pendidikan mengajukan usulan daftar nama-nama calon kepala sekolah kepada walikota setelah diproses melalui seleksi administratif dan akademik. Dalam hal ini untuk mendukung akuntabilitas selama proses rekrutmen, kepala sekolah dan pengawas sekolah diikutkan dalam pemberian rekomendasi. Serta melibatkan peran pengawas sekolah dan dewan pendidikan dalam proses penilaian akseptabilitas. Kemudian, melalui BKD yang berfungsi dalam manajemen kepegawaian daerah menindaklanjuti usulan daftar nama-nama calon kepala sekolah itu untuk kemudian memverifikasi kembali dengan kesesuaian pada aturan yang berlaku. Selanjutnya diserahkan kepada walikota untuk melantik kepala sekolah yang terpilih.

## **4. Peningkatan Standar Kepemimpinan Kepala Sekolah**

Meskipun pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah belum pernah terealisasikan guna menyaring calon-calon kepala sekolah yang berkompeten untuk selanjutnya memperoleh sertifikat calon kepala sekolah, Dinas Pendidikan telah melakukan pelatihan-pelatihan manajerial untuk kepala sekolah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas kepala sekolah sebagai kebijakan alternatif.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

1. Upaya yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru dalam penugasan guru sebagai kepala sekolah negeri di Kota Pekanbaru belum berjalan dengan baik sesuai dengan Permendiknas hal ini disebabkan oleh beberapa hal diantaranya:
  - a. Komunikasi yang terjalin antar organisasi yang melaksanakan Permendiknas nomor 28 tahun 2010 ini belum baik. Dewan Pendidikan dan Pengawas Sekolah yang diharapkan bisa sebagai pendukung akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan khususnya mutasi guru tidak diikutkan.
  - b. Terbatasnya sumberdaya manusia yang memiliki sertifikat kepala sekolah.
  - c. Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah untuk menyaring calon kepala sekolah yang berkompeten serta untuk mendapatkan sertifikat kepala sekolah sebagai syarat khusus untuk menjadi kepala sekolah belum pernah terealisasikan.

- Upaya yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru dalam mengatasi permasalahan dalam penerapan Permendiknas nomor 28 tahun 2010 masih terbatas pada pemberhentian kepala sekolah yang telah melewati masa tugas dan dengan mempertimbangkan penilaian kinerja, juga dilakukan upaya pengajuan daftar nama-nama calon kepala sekolah yang telah melewati proses rekrutmen dan seleksi. Selain itu sosialisasi Permendiknas dan pelatihan manajerial kepala sekolah tetap dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru.

#### Saran

Pelaksanakan Permendiknas nomor 28 tahun 2010 tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah tidak terlepas dari peran serta dan dukungan seluruh pihak terkait. Oleh karena itu komunikasi dan koordinasi antar organisasi penting untuk diperhatikan. Selain itu sikap yang tegas dan disiplin sangat diharapkan dalam menjalankan aturan tersebut. Serta untuk menghindari permasalahan dalam hal keterbatasan sumberdaya manusia yang memiliki sertifikat kepala sekolah, perlu dilakukan pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah dengan terlebih dahulu memprogramkan serta menganggarkan pada APBD agar program tersebut dapat dilaksanakan dengan tetap menjalin komunikasi dan koordinasi kepada Kementerian Pendidikan Nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Basrowi dan Suwandi. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Emzir. 2012. *Analisis Data: Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Nawawi, Hadari. 2007. *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Subarsono. 2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sujianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Praktik*. Pekanbaru: Alaf Riau.
- Sumanto. 1995. *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Tilaar, H.A.R. dan Nugroho, Riant. 2008. *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tjandra, W. Riawan. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

### Jurnal

- Fiantiarni, Dani. 2013. *Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 Tentang Batas Masa Jabatan Kepala Sekolah di Kota Yogyakarta*. E-Journal

Universitas Negeri Yogyakarta:  
E-Civics II/2 tahun 2013.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Nomor 32 Tahun  
2004 Tentang Pemerintahan  
Daerah

Permendiknas Nomor 13 Tahun  
2007 Tentang Standar Kepala  
Sekolah/Madrasah

Permendiknas Nomor 28 Tahun  
2010 Tentang Penugasan Guru  
sebagai Kepala  
Sekolah/Madrasah

Peraturan Walikota Pekanbaru  
Nomor 17 Tahun 2008 tentang  
Rincian Tugas, Fungsi dan Tata  
Kerja Dinas-Dinas di  
Lingkungan Pemerintah Kota  
Pekanbaru

### **Internet**

<http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/berita/10/11/14/146632-mendiknas-mutasi-kepala-sekolah-kewenangan-kepala-daerah>

<http://www.bappeda.pekanbaru.go.id/berita/907/mutasi-massal-di-pemko-26-kepsek-turun-jabatan/page/1/>

<http://pekanbaru.tribunnews.com/2013/03/14/kepsek-pekanbaru-tak-berprestasi-terancam-dicopot>

<http://pekanbaru.tribunnews.com/2013/03/02/jakiman-tak-benar-jika-guru-minta-jabatan>

### **Dokumen**

Walikota Pekanbaru, Keputusan  
Walikota Pekanbaru Tentang  
Pengangkatan dan Pemindahan  
PNS dalam Jabatan Kepala  
Sekolah Dasar di Lingkungan  
Pemerintah Kota Pekanbaru.  
2012.

-----, Keputusan Walikota  
Pekanbaru Tentang  
Pengangkatan/Pemindahan

PNS dalam Jabatan Kepala  
Sekolah di Lingkungan  
Pemerintah Kota Pekanbaru.  
2013.

-----, Keputusan Walikota  
Pekanbaru Tentang  
Pengangkatan/Pemindahan  
PNS dalam Jabatan Kepala  
Sekolah di Lingkungan  
Pemerintah Kota Pekanbaru.  
2014.

Kementerian Pendidikan Nasional.  
2010. *Pedoman Penilaian  
Kinerja Kepala  
Sekolah/Madrasah*. Pusat  
Pengembangan Tenaga  
Kependidikan Badan  
Pengembangan Sumber Daya  
Manusia Pendidikan dan  
Penjaminan Mutu Pendidikan.

Kementerian Pendidikan Nasional.  
2011. *Petunjuk Pelaksanaan  
Penilaian Akseptabilitas Calon  
Kepala Sekolah/Madrasah*.  
Badan Pengembangan Sumber  
Daya Manusia Pendidikan dan  
Penjaminan Mutu Pendidikan.  
Dikembangkan oleh Lembaga  
Pengembangan dan  
Pemberdayaan Kepala Sekolah.