

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**ANALISIS IMPLEMENTASI UNDANG – UNDANG
REPUBLIK INDONESIA NOMOR 14 TAHUN 2005
TENTANG GURU DAN DOSEN
DI KABUPATEN KEPULAUAN SULA**



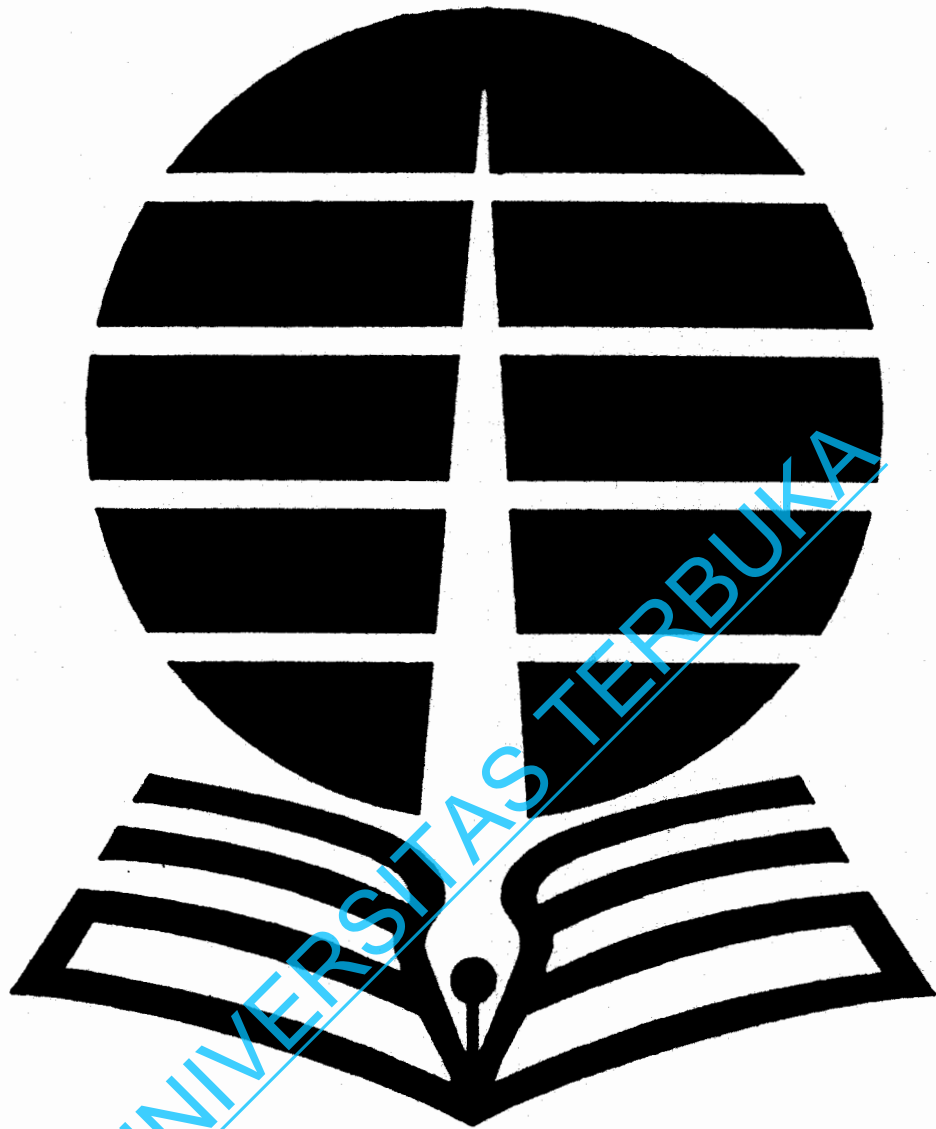
**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

BAKIR ABD.RAUF

NIP : 014 941 519

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2010**



**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul “Analisis Implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula” adalah hasil karya saya sendiri dan seluruh sumber yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat) maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Ternate, Januari 2010

Yang Membuat Pernyataan



BAKIR ABD RAUF
NIM. 014941519



ABSTRAK

Analisis Implementasi UU Nomor. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula

Bakir Abd. Rauf
Universitas Terbuka
bakirmaps2@yahoo.co.id

Kata kunci : kebijakan, pendidikan, guru, Sekolah Dasar

Kondisi peningkatan pendidikan guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula sampai saat ini terlihat 'berjalan di tempat'. Kendala geografis wilayah dan biaya, serta sulitnya meninggalkan tempat tugas, membuat perencanaan pengembangan pendidikan bagi guru ke jenjang S1 tidak berjalan seperti yang di harapkan dalam UU Nomor 14 tahun 2005.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauhmana implementasi UU Nomor 14 tahun 2005 berkaitan dengan upaya peningkatan pendidikan guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula, serta faktor apa saja yang berpengaruh dalam implementasi undang-undang tersebut. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa implementasi UU Nomor 14 tahun 2005 di Kabupaten Kepulauan Sula belum berjalan efektif karena disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain : (1) Faktor komunikasi, yaitu belum adanya daya tanggap pemerintah daerah bersama perwakilan guru seperti PGRI dalam memecahkan berbagai kendala yang dihadapi dalam peningkatan pendidikan guru; (2) Faktor sumberdaya, yaitu masalah keterbatasan anggaran daerah, kondisi geografis dan keterbatasan jumlah guru; (3) Faktor disposisi, yaitu belum adanya perda tentang bantuan peningkatan pendidikan guru sebagai payung hukum bagi pemda dalam membantu guru untuk melanjutkan studi; dan (4) Faktor struktur organisasi birokrasi, yaitu berkaitan dengan belum mempunyai daerah untuk mandiri sepenuhnya dibidang keuangan sehingga terbatasnya ruang gerak pemda dalam upaya implementasi UU Nomor 14 tahun 2005.

Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat disarankan kepada pemerintah Kabupaten Kepulauan Sula agar segera menyusun Perda tentang bantuan peningkatan kualifikasi akademik bagi guru agar dapat menjadi panyung hukum dalam upaya implementasi UU Nomor 14 tahun 2005. Untuk mengatasi rentan kendali geografis daerah yang merupakan kepulauan serta minimnya jumlah guru, maka perlu adanya kerjasama antara pemda dengan perguruan tinggi pengelola pendidikan jarak jauh seperti Universitas Terbuka, agar para guru dapat segera melanjutkan pendidikannya ke jenjang S1 tanpa harus meninggalkan tempat tugasnya.



**LEMBAR PERSETUJUAN TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER
(TAPM)**

Judul TAPM : Analisis Implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula

Penyusun TAPM : Bakir Abd. Rauf

NIM : 014941519

Program Studi : Magister Administrasi Publik (MAP)

Hari/Tanggal : Sabtu, 9 Oktober 2010

Menyetujui :

Pembimbing II

Pembimbing I

Dr. Nahu Daud, SE, M.Si
NIP: 19710110 200112 1 003.

Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum
NIP: 19720314 199802 1 002.

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu/Program
Magister Administrasi Publik

Direktur Program Pascasarjana

Dra. Susanti, M.Si
NIP. 19671214 199303 2 002.

Susanti, Ph.D
NIP. 19520213 198503 2 001.



UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

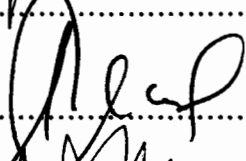
Nama : **Bakir Abd. Rauf**
NIM : **014941519**
Program Studi : **Magister Administrasi Publik (MAP)**
Judul TAPM : **Analisis Implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula**

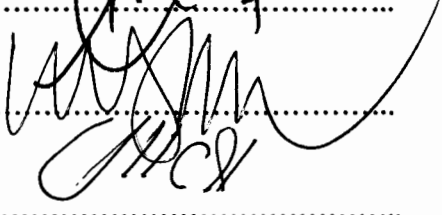
Telah dipertanggung jawabkan di hadapan Sidang Panitia Penguji TAPM Program Studi Magister Administrasi Publik, Universitas Terbuka, pada :

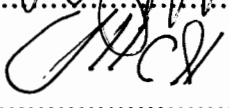
Hari/Tanggal : **Sabtu, 9 Oktober 2010.**
Waktu : **10.25 - 12.25 WIT.**
Dan telah dinyatakan : **L U L U S**

Panitia Penguji TAPM :

Ketua Komisi Penguji
Dra. Susanti, M.Si. : 

Penguji Ahli
Prof. DR. Sadu Wasistiono, MA. : 

Pembimbing I
Prof. DR. Irfan Ridwan Maksum : 

Pembimbing II
DR. Nahu Daud, SE, M.Si : 



KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena atas kuasa dan izin-Nya penelitian dalam penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Penelitian ini berjudul “Analisis Implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula”, yang merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk meraih gelar Magister Administrasi Publik (MAP) pada Universitas Terbuka.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan berbagai pihak, kiranya sulit bagi penulis untuk dapat mengatasi segala hambatan yang dihadapi dalam menyelesaikan tesis ini. Untuk itu, pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati, penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Direktur Pascasarjana Universitas Terbuka yaitu Suciati, Ph.D atas kesempatan yang telah diberikan kepada kami di daerah untuk dapat melanjutkan studi S2 di Universitas Terbuka.
2. Kepala UPBJJ-UT Ternate, Ir. Mulyadi, M.Si yang telah membantu mengarahkan penulis agar bisa cepat menyelesaikan tesis ini.
3. Para Pembimbing Tesis, yaitu Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum selaku pembimbing I dan Dr. Nahu Daud, SE. M.Si selaku pembimbing II, atas kesediaan waktu dan kesabarannya dalam membimbing dan mengarahkan penulis demi sempurnanya penulisan tesis ini.
4. Muhlis Fatgehipon, S.Ag selaku Sekretaris Komisi C DPRD, Drs. Anti Umalekhai selaku Kabid PMPTK Dinas Pendidikan Nasional Kab. Kepulauan Sula, Syahrudin Waisale, BA kepala UPTD Pendidikan Kecamatan Sanana,

- Jailan Sibela, S.Pd beserta Staf Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula, para Kepala SD dan para Guru SD yang telah banyak membantu penulis dalam memberikan data dan bersedia diwawancara pada saat penelitian.
5. Para tenaga dosen dan pengelola UPBJJ-UT Ternate, yakni Djabaludin Namsa, S.Pi, M.Si, Anfas, MM dan Mubir Umasugi, S.Sos, yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan penelitian ini.
 6. Kedua orang tuaku tercinta Abd. Rauf Upara dan Finabek Sibela yang selalu mengiringi do'a dan restu mengharapkan kesuksesan dalam perjalanan hidupku.
 7. Isteriku Jubaeda Hi. Taif, S.Ag dan anak-anakku tersayang Trisnabillah, Nurul Inayah dan Muhammad Bayu Alief yang selalu setia dalam suka maupun duka serta selalu merindukan keberhasilan dalam perjalanan karierku.
 8. Kakak Mahara Upara, Mardiman Upara dan Adik Maria Upara serta keponakan Jufri Upara yang cukup banyak memberikan dukungan moril bagi penulis dalam menyelesaikan studi.
 9. Rekan-rekan Mahasiswa program MAP Universitas Terbuka di UPBJJ-UT Ternate atas dukungannya selama penulis menempuh studi.

Semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal kepada semuanya. Penulis hanya berharap, dari penulisan tesis yang sederhana ini, kiranya dapat memberikan sumbangsi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang kebijakan publik yang berkaitan dengan pendidikan. Amin....

Ternate, 9 Oktober 2010

P e n u l i s



DAFTAR ISI

	Halaman
Lembar Pernyataan	ii
Abstrak	iii
Lembar Persetujuan	v
Lembar Pengesahan	vi
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	ix
Daftar Bagan	xi
Daftar Gambar.....	xii
Daftar Tabel	xiii
Daftar Lampiran.....	xiv
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian	10
 BAB II KAJIAN PUSTAKA	 11
A. Kajian Teori	11
1. Kebijakan Publik	11
a. Pengertian Kebijakan Publik	11
b. Proses Kebijakan	15
c. Implementasi Kebijakan	21
d. Tahapan Dalam Implementasi Kebijakan	27
e. Analisis Kebijakan	28
2. Kebijakan Pemerintah tentang Sertifikasi Guru	30
a. Pengertian Guru dan Peranannya	31
b. Profesi Guru	35
c. Sertifikasi Guru	39
B. Kerangka Pikir	50
C. Defenisi Operasional	52
 BAB III METODE PENELITIAN.....	 55
A. Desain Penelitian	55
B. Sumber Data	55
C. Instrumen Penelitian	56
D. Prosedur Pengumpulan Data	56
E. Metode Analisis Data	57
 BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN	 60
A. Temuan	60
1. Kondisi Geografis Kabupaten Kepulauan Sula	60
2. Gambaran Umum Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula.....	63

3. Profil Guru SD Kabupaten Kepulauan Sula	71
4. Anggaran Pendidikan	76
B. Pembahasan	78
1. Analisis Implementasi UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula	78
2. Analisis Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Implementasi UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula	84
a. Faktor Komunikasi	84
b. Faktor Sumberdaya	86
c. Faktor Disposisi	91
d. Faktor Struktur Organisasi Birokrasi	94
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	98
A. Kesimpulan	98
B. Saran	102
Daftar Pustaka	104
Lampiran	xv

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR BAGAN

Bagan	Halaman
2.1 Kerangka Pikir Penelitian	52
4.1 Struktur Organisasi Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula ..	64

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
2.1 Prosedur Analisis Kebijakan Dengan Tipe-Tipe Pembuatan Kebijakan	16
2.2 Siklus Kebijakan Publik	19
2.3 Faktor penentu implementasi kebijakan	23
2.4 Implememntasi Kebijakan Publik	26
4.1 Persentase Guru SD yang belum S1 di Kabupaten Kepulauan Sula Tahun 2008	75

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
1.1	Data Guru dan Kualifikasi Akademik di Indonesia	5
1.2	Data Jumlah Guru Yang Belum S1 berdasarkan Jenjang Pendidikan Di Provinsi Maluku Utara Tahun 2009	8
4.1	Jumlah Kecamatan dan Desa di Kab. Kepulauan Sula Tahun 2007 ..	61
4.2	Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin..	62
4.3	Jumlah Pegawai Dinas Pendidikan Kabupaten kepulauan Sula ...	65
4.4	Kondisi Guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula Tahun 2008 ...	72
4.5	Jumlah Sekolah Menurut Jenjang Pendidikan per Kecamatan	73
4.6	Data Jumlah Guru Menurut Tingkat Pendidikan di Kabupaten Kepulauan Sula	74
4.7	APBD Kabupaten Kepulauan Sula Tahun 2008	77
4.8	Jumlah Anggaran pada Sektor Pendidikan tiga tahun terakhir ..	88

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR LAMPIRAN**Lampiran**

- 1 Pedoman Wawancara
- 2 Kode Informan
- 3 Matriks
- 4 Surat Pengantar Penelitian
- 5 Surat Keterangan Penelitian
- 6 Riwayat Penulis

UNIVERSITAS TERBUKA



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembangunan suatu bangsa. Berbagai kajian di banyak negara menunjukkan kuatnya hubungan antara pendidikan dengan tingkat perkembangan bangsa tersebut yang ditunjukkan oleh berbagai indikator ekonomi, sosial dan budaya. Pendidikan yang mampu memfasilitasi perubahan adalah pendidikan yang merata, bermutu dan relevan dengan kebutuhan masyarakat.

Menyadari peran strategis pendidikan tersebut, pemerintah Indonesia senantiasa mendukung ide yang menempatkan sector pendidikan khususnya pendidikan dasar sebagai prioritas dalam pembangunan nasional. Bahkan dalam masa krisis ekonomi sekalipun pendidikan tetap mendapatkan perhatian serius meskipun fokusnya dibatasi pada upaya penanggulangan dampak krisis ekonomi terhadap pendidikan.

Agar pembangunan pendidikan dapat berkontribusi terhadap peningkatan kualitas sumber daya manusia, terdapat tiga syarat utama yang harus diperhatikan yaitu : (1) Sarana gedung, (2) buku yang memadai dan berkualitas, serta (3) guru dan tenaga kependidikan yang professional (Mulyasa, 2005 : 3).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) mengamanatkan bahwa pendidikan nasional bertujuan mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu,

cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah telah menetapkan 3 (tiga) rencana strategis, yaitu : (1) perluasan dan peningkatan akses, (2) peningkatan mutu, relevansi dan daya saing serta (3) peningkatan tata kelola pendidikan, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan pendidikan.

Salah satu komponen pendidikan yang sangat penting dalam rangka pelaksanaan rencana strategis tersebut adalah guru. Guru merupakan komponen pendidikan yang sangat menentukan dalam membentuk wajah pendidikan di Indonesia. Ujung tombak dari semua kebijakan pendidikan adalah guru. Gurulah yang akan membentuk watak dan jiwa bangsa, sehingga baik dan buruknya bangsa ini sangat tergantung pada guru.

Karena peran guru yang begitu besar, maka diperlukan guru yang profesional, kreatif, inovatif, mempunyai kemauan yang tinggi untuk terus belajar, melek terhadap teknologi informasi, sehingga mampu mengikuti perkembangan zaman. Tuntutan profesionalisme guru terus didengungkan oleh berbagai kalangan di masyarakat kita, termasuk kalangan guru sendiri melalui berbagai organisasi guru yang ada, di samping tuntutan perbaikan taraf hidup guru. Mereka berharap, untuk meningkatkan mutu dan kualitas pendidikan di Indonesia, diperlukan seorang guru yang profesional dalam mendidik siswasiswinya di sekolah.

Sejalan dengan tuntutan profesionalisme guru itulah, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang tersebut guru diposisikan sebagai suatu

profesi sebagaimana profesi dokter, hakim, jaksa, akuntan dan profesi-profesi lain yang akan mendapat penghargaan sepadan sesuai dengan profesinya masing-masing. Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah (UU No. 14/2005 : pasal 1).

Guru mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan anak usia dini pada jalur formal yang diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No. 14/2005 : pasal 2). Pengakuan kedudukan guru sebagai tenaga profesional seperti yang dimaksudkan di atas dibuktikan dengan sertifikasi pendidik (UU No. 14/2005 : pasal 2).

Profesi guru merupakan bidang pekerjaan khusus yang tentunya tidak bisa dilakukan oleh sembarangan orang dan hanya bisa dilaksanakan oleh orang-orang terdidik yang sudah disiapkan untuk menekuni bidang pendidikan. Pekerjaan khusus tersebut dilaksanakan dengan prinsip-prinsip (1) memiliki bakat, minat, panggilan jiwa dan idealisme, (2) memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia, (3) memiliki kualitas akademik dan latar belakang pendidikan sesuai dengan bidang tugasnya, (4) memiliki kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugasnya, (5) memiliki tanggungjawab atas pelaksanaan tugas keprofesionalan, (6) memperoleh penghasilan yang ditentukan sesuai dengan prestasi kerja, (7) memiliki kesempatan untuk mengembangkan keprofesionalan secara berkelanjutan dengan belajar sepanjang hayat, (8) memiliki

jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas keprofesionalan dan (9) memiliki organisasi profesi yang mempunyai kewenangan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tugas profesi guru (UU No. 14/2005 : pasal 7).

Sebagai profesi, guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Kualifikasi akademik yang disyaratkan bagi guru adalah guru harus mempunyai pendidikan sarjana atau diploma empat. Sedangkan kompetensi guru yang dipersyaratkan adalah kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi. Sertifikasi pendidik diperoleh melalui program pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi dan ditetapkan oleh pemerintah.

Selanjutnya dalam UU Nomor 14 Tahun 2005, pada pasal 13 disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidikan bagi guru dalam jabatan yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Menurut data dari Depdiknas tahun 2007 jumlah guru di Indonesia sebanyak 2.224.721 orang guru dengan kualifikasi pendidikan seperti terlihat dalam Tabel 1.1 :

Tabel 1.1
Data Guru dan Kualifikasi Akademik di Indonesia

No	Jenjang	Jumlah	Kualifikasi Pendidikan			
			S1	D3	D2	D1
1	TK	137.069	5.318	-	7.539	124.143
2	SLB	8.304	3.886	467	-	3.951
3	SD	1.234.927	103.116	26.798	495.700	609.189
4	SMP	466.748	197.621	117.154	999.5570	52.416
5	SMA	230.114	168.167	55.043	4.349	2.531
6	SMK	147.559	95.161	44.533	2.641	5.297
	Jumlah	2.224.721	573.269	243.995	609.786	797.527

Sumber : Depdiknas, 2007

Dari data tersebut di atas menunjukkan bahwa jumlah guru Sekolah Dasar menduduki peringkat pertama diantara jenjang pendidikan lainnya. Dari 1.234.927 orang guru SD, hanya 103.116 (8,35 %) orang yang berpendidikan Sarjana dan sebanyak 609.189 (49,33 %) orang guru yang berpendidikan D1. Karena jumlahnya yang cukup banyak dan rata-rata tingkat pendidikan guru rendah, maka guru SD menghadapi permasalahan yang sangat kompleks.

Untuk itu pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 sebagai petunjuk teknis dari pelaksanaan UU Nomor 14 Tahun 2005. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa guru harus memiliki kualifikasi akademik minimal D-IV atau S1 dan memiliki sertifikat profesi guru. Depdiknas juga menyatakan bahwa dalam sepuluh tahun mendatang, guru wajib memiliki pendidikan minimal S1.

Sebagai produk dari kebijakan publik, maka UU Nomor 14 Tahun 2005 tersebut di atas haruslah mendapat dukungan penuh dari masyarakat, khususnya pemerintah daerah. Lebih-lebih di era otonomi daerah, maka pemerintah daerah

haruslah dapat menyusun Peraturan Daerah sebagai suatu panyung hukum dalam implementasi dari UU Nomor 14 Tahun 2005 sehingga pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran yang cukup dalam pelaksanaan sertifikasi guru tersebut.

Kadir (2002) menerangkan bahwa otonomi daerah yang diiringi dengan desentralisasi pendidikan merupakan saat yang tepat dalam meningkatkan pendidikan daerah karena dengan desentralisasi pendidikan, kewenangan esensial Bupati yang pelaksanaannya Dinas Pendidikan (Disdik) menjadi sangat penting dalam meningkatkan kualitas pendidikan di daerah.

Untuk itu, dalam UU nomor 32 dan 33 tahun 2004 dinyatakan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah adalah yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar. Otonomi daerah memberi harapan dapat mengurangi masalah pendidikan, karena pemerintah daerah dengan anggaran yang dimilikinya yaitu sebesar 20 persen, sesuai UU Nomor 20 Tahun 2003 pasal 49, akan dapat mempercepat peningkatan potensi/kualitas guru SD sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan wilayahnya.

Alisjahbana (2000) menjelaskan bahwa desentralisasi kewenangan sektor pendidikan dalam hal kebijakan dan aspek pendanaan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah merupakan konsep desentralisasi pendidikan yang sesuai dengan otonomi daerah. Konsep ini berimplikasi pada pemberian kewenangan yang lebih luas di bidang kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pusat ke pemda.

Namun Djauzak, justru mengatakan sebaliknya. Menurutnya adalah suatu kekeliruan yang telah dibuat oleh pemerintah, bila wewenang pendidikan yang begitu

luas diberikan kepada kabupaten dan kota, karena di daerah-daerah belum tersedia tenaga-tenaga pendidikan yang memenuhi syarat untuk melaksanakan pendidikan sendiri.

Kondisi di atas didukung oleh Cholisin (2003), menurutnya otonomi daerah seharusnya dapat mendistribusikan kekuasaan ke daerah termasuk pendidikan, namun kenyataannya otonomi daerah belum sepenuhnya diberikan oleh pusat ke daerah, sehingga memunculkan banyak kendala yang justru berasal dari pusat yaitu pemerintah pusat tidak lagi dapat mengendalikan pelaksanaan pendidikan di daerah.

Pendapat Djauzak dan Cholisin di atas dapat dibuktikan kebenarannya, dimana dalam kenyataannya implementasi dari UU Nomor 14 Tahun 2005 di daerah belumlah sesuai dengan harapan. Dengan berbagai keterbatasan yang ada pada tiap-tiap daerah menunjukkan bahwa hingga saat ini masih banyak guru yang belum berpendidikan S1 sebagai suatu persyaratan dalam pelaksanaan sertifikasi guru.

Di Provinsi Maluku Utara, sesuai data LPMP tahun 2009 menunjukkan bahwa dari 15.135 guru di berbagai jenjang pendidikan di Maluku Utara, masih terdapat 8.244 (54,47 %) guru yang belum S1, dimana jumlah tertinggi adalah guru SD yaitu 7.116 (86,32 %), sebagaimana disajikan pada tabel 1.2 :

Tabel 1.2
Data Jumlah Guru Yang Belum S1 berdasarkan Jenjang Pendidikan
Di Provinsi Maluku Utara Tahun 2009

No	Kabupaten/Kota	SD	SMP	SMA	SMK	SLB	Jumlah
1	Halbar	1.119	81	23	8	1	1.232
2	Halteng	303	21	10	1	-	335
3	Halut	1.342	151	33	7	-	1.533
4	Halsel	1.251	148	38	3	5	1.445
5	Kep. Sula	702	159	24	4	-	889
6	Haltim	295	61	9	1	-	366
7	Tikep	1.022	61	12	11	13	1.119
8	Ternate	1.082	141	29	33	40	1.325
Jumlah		7.116	823	178	68	59	8.244

Sumber : LPMP Prov. Maluku Utara, 2009

Berdasarkan data tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa daerah tentunya masih mengalami kendala dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 14 Tahun 2005.

Berbagai masalah yang menyebabkan tidak berhasilnya implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 tersebut antara lain adalah minimnya anggaran pendidikan di daerah dan belum jelasnya kebijakan daerah di bidang pendidikan. Dari hasil penelitian Husin dan Sasongko (2003) di Bengkulu, menunjukkan bahwa penerapan otonomi daerah pada wilayah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) rendah, dinilai para guru berdampak negatif terhadap kesejahteraan, karena perbaikan kualitas guru berjalan lambat akibat kurang adanya dukungan dana yang memuaskan. Kurangnya dukungan dana ini menyebabkan para guru mencari usaha diluar

profesinya sehingga konsentrasi guru terpecah dan hasil belajar siswa kurang memuaskan.

Sementara dari hasil penelitian Isdijoso dan Wibowo (2002) di Kota Surakarta, menunjukkan bahwa keberpihakan daerah terhadap sektor pendidikan terutama pada anggaran pembangunan pada awal pelaksanaan otonomi daerah justru menurun. Prioritas utama sektor pendidikan adalah terpenuhinya belanja pegawai, untuk kenaikan gaji dan rapel guru.

Kondisi tersebut di atas, juga dirasakan di Kabupaten Kepulauan Sula Provinsi Maluku Utara. Hal ini dapat dilihat dari minimnya alokasi anggaran pada sektor pendidikan, sehingga tidak memungkinkan untuk dapat membantu guru dalam peningkatan pendidikan ke jenjang S1. Dari Total Penerimaan Daerah Tahun 2008 sebesar Rp 360,906 milyar dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Tahun 2008 sebesar Rp 5,497 milyar ternyata tidak diprioritaskan pada sektor pembangunan pendidikan sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas, yaitu anggaran pendidikan sebesar 20 % dari dana APBN maupun dana APBD. Sebagian besar dana dalam APBD tahun 2008, digunakan untuk biaya Pembangunan Infrastruktur dan Belanja Pegawai, yang di dalamnya termasuk administrasi rutin yang meliputi gaji pegawai dan biaya pembangunan.

Bertitik tolak dari hal tersebut di atas, maka penulis ingin melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang ada, maka dapatlah dirumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

“ Faktor – faktor apakah yang mempengaruhi implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 berkaitan dengan peningkatan pendidikan guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula ” ?.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui sejauhmana implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005, berkaitan dengan upaya peningkatan pendidikan guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula.
2. Untuk mengetahui berbagai faktor yang mempengaruhi dalam implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 di Kabupaten Kepulauan Sula.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi semua pihak, terutama :

1. Bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan mutu pendidikan dengan sistem yang sesuai, terutama bagi peningkatan pendidikan guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula.
2. Bagi kalangan akademik, yaitu dapat dijadikan sebagai referensi dalam penelitian selanjutnya berkaitan dengan pengembangan pendidikan guru.
3. Bagi para guru dalam rangka peningkatan kompetensinya sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang guru dan dosen



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Beberapa ahli mengartikan kebijakan dengan beragam pengertian, sebagaimana dirangkum oleh Irfan Islamy dalam Kismartini (2008 : 1.4), yaitu sebagai berikut :

- 1) Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah.
- 2) Carl J. Friedrich mengartikan kebijakan sebagai rangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.
- 3) James E. Anderson mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.
- 4) Amara Raksataya mengartikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :
 - a) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;

- b) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan; dan
- c) Penyediaan berbagai *input* untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Dari berbagai pengertian kebijakan di atas, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan atau *polecy*, merupakan rangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.

Sedangkan *publik* berasal dari kata *public* diartikan beraneka ragam dalam bahasa indonesia, tergantung kata yang menyertainya. Diartikan sebagai umum, rakyat, masyarakat, publik dan negara atau pemerintah (Kismartini dkk, 2008:1.5)

Ketika kata kebijakan (*polecy*) dan kata publik (*public*) digabungkan maka kebijakan publik (*polecy public*) menjadi erat kaitannya dengan kepentingan publik atau kepentingan rakyat. Karena itu kata *polecy public* dapat dimaknai sebagai kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik. Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan negara yang merupakan kepentingan publik dengan memperhatikan *input* yang tersedia, berdasarkan usulan dari seseorang atau sekelompok orang di dalam pemerintahan atau di luar pemerintahan (Kismartini dkk, 2008 : 1.6-1.10).

Lebih lanjut Riant Nugroho (2008 : 50), mengemukakan bahwa kebijakan publik sendiri merupakan bentuk dinamika tiga dimensi kehidupan setiap negara bangsa, yaitu :

- 1) Dimensi politik, karena kebijakan publik merupakan bentuk paling nyata sistem politik yang dipilih. Politik demokrasi memberikan hasil kebijakan publik yang berproses secara demokrasi dan dibangun untuk kepentingan kehidupan bersama, bukan orang seorang atau suatu atau beberapa golongan saja.
- 2) Dimensi hukum, karena kebijakan publik merupakan fakta hukum dari negara, sehingga kebijakan publik mengikat seluruh rakyat dan juga seluruh penyelenggara negara. Fakta ini ditegaskan karena hukum yang buruk adalah hukum yang berlaku untuk rakyat (terutama rakyat kecil) dan bukan untuk pembuat atau penegak hukum (atau rakyat besar).
- 3) Dimensi manajemen, karena kebijakan publik perlu dirancang atau direncanakan, dilaksanakan melalui berbagai organisasi dan kelembagaan, dipimpin oleh pemerintah beserta organisasi eksekutif yang dipimpinnya, yaitu birokrasi, bersama-sama dengan rakyat, dan untuk mencapai hasil yang optimal, maka implementasi kebijakan publik harus dikendalikan. Fungsi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian adalah fungsi manajemen.

Santoso dalam Sudarso (2006 : 8.8), mengemukakan bahwa dengan melakukan perbandingan berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam bidang kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori, yaitu : Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan

publik. Kedua, berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi ke dalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang biasa diramalkan. Para ahli yang termasuk ke dalam kubu yang pertama melihat kebijakan publik dalam ketiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian. Dengan kata lain menurut kubu ini kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu kedua mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

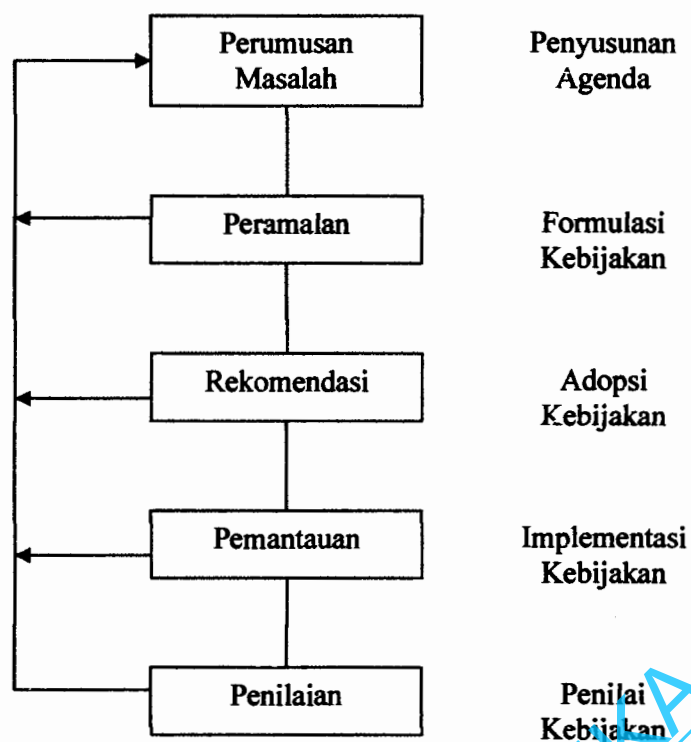
Widodo (2007 : 6), mengemukakan bahwa salah satu instrumen untuk mengatasi tantangan yang dihadapi oleh aparatur pemerintah adalah kebijakan publik. Alasannya, kebijakan publik dapat digunakan oleh pemerintah untuk melakukan intervensi atau tindakan tertentu guna mencapai suatu hasil yang diharapkan, misalnya untuk mencegah masalah, memenuhi tuntutan dan harapan publik, mengakomodir kepentingan dan aspirasi masyarakat.

Lebih lanjut Dye dalam Kismartini (2008 : 1.7) mengemukakan bahwa ada 3 hal dari kewenangan yang dimiliki pemerintah, yaitu :

- 1) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuasaan dan kemampuan untuk memberlakukan kebijakan publik secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*).
- 2) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuasaan dan kemampuan untuk melegitimasi atau mengesahkan kebijakan publik sehingga dapat diberlakukan secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*).
- 3) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuasaan dan kemampuan untuk memberlakukan kebijakan publik secara paksa kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*).

b. Proses Kebijakan

Untuk memperoleh suatu kebijakan publik yang optimal, maka yang perlu diperhatikan adalah proses kebijakan tersebut. William N. Dunn (2003 : 22), mengemukakan bahwa proses kebijakan adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahapan yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu : Penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Adapun prosedur kebijakan di atas dapat dilihat pada gambar 2.1 berikut :



Gambar 2.1.
Prosedur Analisis Kebijakan Dengan Tipe-Tipe Pembuatan Kebijakan
(Sumber : William N. Dunn, 2003 : 25)

1) Perumusan Masalah

Perumusan masalah dapat mempelajari akan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*). Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merangsang peluang-peluang kebijakan yang baru.

2) Peramalan

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang plausibel, potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenai kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.

3) Rekomendasi

Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa yang akan datang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap *adopsi kebijakan*. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

4) Pemantauan

Pengetahuan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap *implementasi kebijakan*. Banyak badan secara teratur memantau hasil dan dampak kebijakan dengan menggunakan berbagai indikator kebijakan di bidang kesehatan, pendidikan,

perumahan, kesejahteraan, kriminalitas dan ilmu dan teknologi. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada tiap tahap kebijakan.

5) Evaluasi

Evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah diselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan merumuskan kembali masalah.

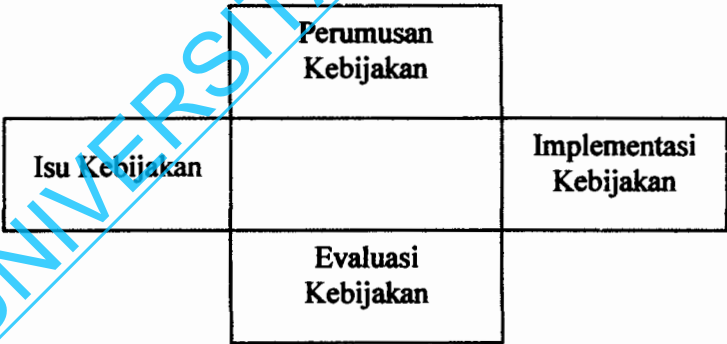
Subarsono (2008 : 7), mengemukakan bahwa suatu kerangka kerja kebijakan publik ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut :

- 1) Tujuan yang akan dicapai. Ini menyangkut kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.
- 2) Preferensi nilai, seperti yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh

lebih sulit untuk mencapainya jika dibandingkan dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar suatu nilai.

- 3) Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material dan infrastruktur lainnya.
- 4) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.
- 5) Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya dimana tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- 6) Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoriter atau demokratis.

Selanjutnya Nugroho (2008 : 144) memberikan gambaran siklus kebijakan publik secara sistematis sebagai berikut :



Gambar 2.2 Siklus Kebijakan Publik, Sumber : Nugroho Riant (2008 : 144)

- 1) Isu Kebijakan. Disebut isu apabila bersifat strategis, yaitu bersifat mendasar yang menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, biasanya berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan.

Isu kebijakan terdiri atas dua jenis, yaitu : Permasalahan (*problem*) dan tujuan (*goal*). Artinya kebijakan publik dapat berorientasi pada permasalahan yang muncul pada kehidupan politik, dan dapat pula berorientasi pada tujuan yang hendak dicapai pada kehidupan publik. Pada saat itu, sebagian besar kebijakan publik mengacu pada permasalahan dari pada antisipasi ke depan dalam bentuk *goal oriented policy*, sehingga dalam banyak hal kita melihat kebijakan publik yang berjalan tertatih-tatih.

- 2) Isu kebijakan ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka penyelesaian masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pimpinan negara.
- 3) Setelah dirumuskan, kebijakan publik ini kemudian dilaksanakan baik oleh pemerintah atau masyarakat maupun pemerintah bersama-sama masyarakat.
- 4) Namun dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru untuk dinilai apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar, dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
- 5) Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.

- 6) Dalam jangka panjang, kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk *impact* kebijakan yang diharapkan semakin meningkat tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

c. Implementasi Kebijakan

Secara etimologi implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan menggunakan sarana atau alat untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi tersebut dirangkai dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan atau disetujui bersama dengan menggunakan sarana atau alat untuk mencapai tujuan kebijakan. Dengan demikian kebijakan publik tidaklah boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek-praktek sosial yang ada dalam masyarakat sehingga mendapat resistensi ketika diimplementasikan (Tachjan, 2008).

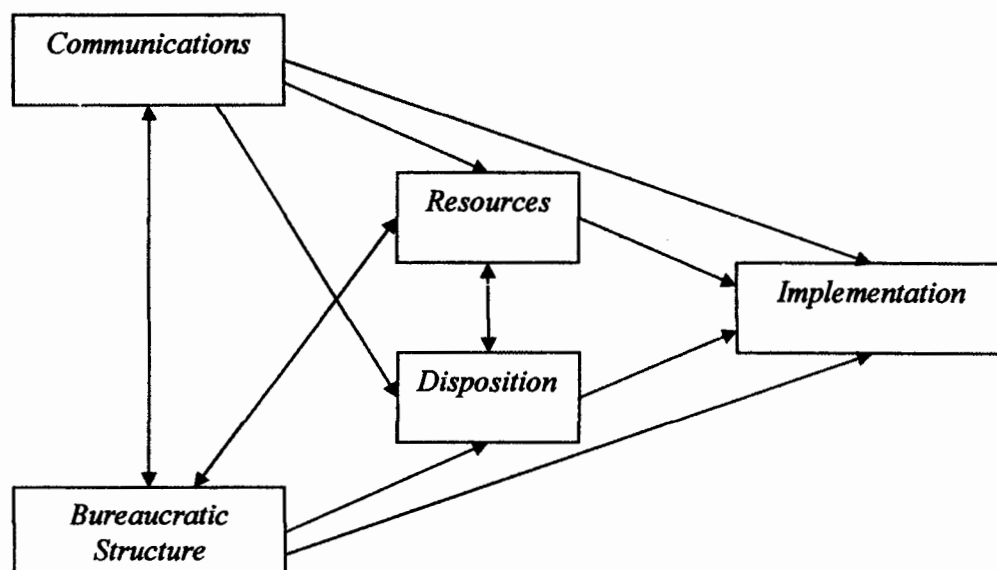
Menurut Widodo (2007 : 88), implementasi kebijakan adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber termasuk manusia, dana dan kemampuan operasional yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

Mostopadidjaya AR (2003 : 32) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan yang merupakan suatu tahapan dalam *policy cycle* dari keseluruhan kebijakan yang berlangsung dalam suatu *policy sistem* yang kompleks dan dinamik serta akan menentukan hasil atau gagalnya suatu

kebijakan. Oleh karena itu implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar suatu kebijakan dapat mencapai tujuan. George Edward III dalam Nugroho (2008 : 512), menyarankan agar memperhatikan 4 (empat) isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu sebagai berikut :

- 1) Komunikasi (*communication*), yaitu berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggapan dari para pihak yang terlibat, serta bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.
- 2) Sumber Daya (*resources*), yaitu berkenaan dengan ketersediaan sumberdaya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.
- 3) Disposisi (*disposition*), yaitu berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Hal ini dikarenakan kecakapan saja tidak hanya mencukupi tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.
- 4) Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*), yaitu berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

Adapun pengaruh keempat variabel di atas terhadap implementasi kebijakan dapat dilihat pada gambar 2.3 berikut :



Gambar 2.3
Faktor penentu implementasi kebijakan
Sumber : George Edward III (dalam Nugroho, 2008 : 512)

Dari gambar 2.3 di atas, maka dapat dijelaskan bagaimana pengaruh keempat variabel tersebut terhadap implementasi suatu kebijakan, yaitu sebagai berikut :

- 1) Komunikasi, keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apakah yang akan menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
- 2) Sumberdaya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif.

Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yaitu kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Oleh karenanya sumberdaya merupakan faktor sangat penting untuk implementasi kebijakan agar efektif, sebab tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di atas kertas menjadi dokumen saja.

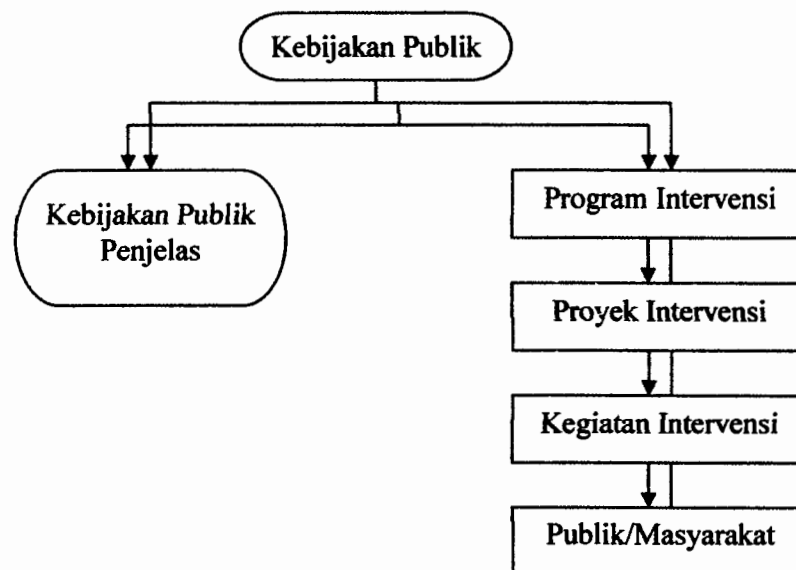
- 3) Disposisi, adalah watak dan karakter yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan yang baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga tidak akan efektif.
- 4) Struktur organisasi birokrasi, yaitu yang bertugas mengimplementasikan kebijakan, memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari tiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak efektif.

Grindle dalam Winarno (2002 : 146), memberikan pandangannya tentang implementasi dengan menyatakan bahwa secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa

direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya *a policy delivery system*, di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya Meter dan Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu (kelompok-kelompok), pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Perlu ditekankan di sini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiaya implementasi kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Maksudnya adalah untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka terdapat dua pilihan langkah yang dapat diterapkan, yakni secara langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara garis besar dapat disajikan melalui gambar 2.4 berikut :



Gambar 2.4
Implementasi Kebijakan Publik Menurut Edy Suharto (2005)

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan daerah (Perda) adalah jenis kebijakan publik yang membutuhkan adanya kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keputusan Presiden (Keppres), Instruksi Presiden (Inpres), Keputusan Menteri (Kepmen), Keputusan Kepala daerah, Keputusan Kepala Dinas. Pada gambar tersebut di atas menunjukkan hal ini dibenarkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) bahwa implementasi kebijakan adalah sebuah *action* dalam rangka identifikasi masalah yang harus diintervensi, lalu menegaskan tujuan yang hendak dicapai, selanjutnya merancang struktur proses implementasi.

d. Tahapan Dalam Implementasi Kebijakan

Kegagalan dalam pencapaian tujuan dari suatu kebijakan publik, adalah perlu mendapat pertimbangan dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Fenomena kegagalan sering nampak pada hasil pelaksanaan dan implementasi kebijakan, ini disebabkan oleh kurang adanya analisis secara mendalam terhadap produk kebijakan yang akan dilaksanakan, dan dipengaruhi pula oleh kondisi individu atau kelompok sasaran suatu kebijakan.

Untuk menghindari dan memperkecil kegagalan dalam implementasi kebijakan publik menurut Islamy dalam Ahsani (2005 : 15) maka perlu diperhatikan tahapan yang harus dilakukan dalam pengimplementasian suatu kebijakan, yaitu :

- 1) Bersifat *self excecuting*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan tersebut akan terimplementasi dengan sendirinya, misalnya : pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
- 2) Bersifat *non self excecuting*, bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Menurut Dun (2003), implementasi sebuah kebijakan publik membutuhkan dua tahapan, dengan setiap tahapan mempunyai kegiatan-kegiatannya sendiri, yaitu :

- 1) Tahapan pertama terdiri dari :
 - a) Menggabungkan rencana suatu program dengan penetapan suatu tujuan dengan jelas,

- b) Menentukan standar pelaksanaan,
 - c) Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan,
- 2) Selanjutnya baru dilakukan tahapan kedua, dengan mendayagunakan struktur staf, sumberdaya, prosedur, biaya serta metode, yang meliputi kegiatan :
- a) Penentuan jadwal pelaksanaan,
 - b) Melakukan pemantauan terhadap pelaksanaannya,
 - c) Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program kebijakan,

Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat segera diambil tindakan dengan tepat. Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan, penetapan waktu dan pengawasan.

e. Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan dari para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan. Analisis kebijakan dapat diharapkan untuk menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang masuk akal mengenai tiga hal, yaitu (1) **nilai** yang pencapaiannya merupakan tolok ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi, (2) **fakta** yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai, dan (3) **tindakan** yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangsi pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna,

berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau dapat diatasi (Dunn, 2003 : 608).

Menurut Dun (2003 : 609), evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. *Fungsi pertama*, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misalnya : perbaikan kesehatan atau peningkatan pendidikan) dan target tertentu (misalnya 20% guru SD telah mampu meningkatkan kualifikasi akademiknya ke jenjang S1 pada tahun 2009) telah dicapai. *Fungsi kedua*, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.

Menurut Nugroho (2008 : 535), evaluasi kebijakan biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejahteraman tujuannya, evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Untuk itu, Nugroho menyarankan setiap kebijakan harus dievaluasi sebelum diganti sehingga perlu kalusl “dapat diganti setelah dilakukan evaluasi” dalam tiap kebijakan publik. Hal ini dikarenakan ada 2 (dua) alasan pokok, yaitu :

- 1) Menghindari kebiasaan buruk administrasi publik Indonesia, yaitu ganti pejabat ganti peraturan.
- 2) Setiap kebijakan tidak dapat serta merta diganti karena keinginan atau selera pejabat yang pada saat itu memegang kewenangan politik.

2. Kebijakan Pemerintah tentang Sertifikasi Guru

Kebijakan pemerintah yang mendasari Sertifikasi Guru adalah Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen. Di dalam pasal 8 disebutkan bahwa guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikasi pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Sertifikasi pendidik diberikan kepada guru yang telah memenuhi persyaratan (UU No. 14 Tahun 2005 pasal 11). Sertifikasi pendidik diperoleh melalui program pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi dan ditetapkan oleh pemerintah. Beban belajar pendidikan profesi untuk guru pada satuan pendidikan TK dan SD atau yang sederajat adalah 18 sampai 20 satuan kredit semester. Sedangkan untuk satuan pendidikan setingkat SMP dan SMA atau yang sederajat adalah 30 sampai 40 satuan kredit semester.

Muatan pendidikan profesi meliputi kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial dan profesional. Bobot muatan kompetensi disesuaikan dengan latar belakang pendidikan yaitu untuk lulusan program sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) kependidikan dititik beratkan pada penguatan kompetensi profesional. Sedangkan untuk lulusan sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) non-kependidikan dititik beratkan pengembangan kompetensi pedagogik. Program sertifikasi profesi diakhiri dengan uji sertifikasi pendidik yaitu melalui ujian tertulis dan ujian kinerja. Ujian kinerja dilaksanakan secara holistik yang mencakup ujian kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial dan profesional.

Sertifikat pendidik dianggap sah setelah mendapatkan nomor registrasi unik dari Departemen Pendidikan Nasional.

a. Pengertian Guru dan Peranannya

1) Pengertian Guru

Guru secara sederhana dapat diartikan sebagai orang yang memberikan ilmu pengetahuan kepada anak didik (Anwar Q & Sagala S, 2004 : 120). Karena tugasnya itulah, guru dapat menambah kewibawaannya dan keberadaan guru sangat diperlukan masyarakat, mereka tidak meragukan lagi akan urgensinya guru bagi anak didik.

Menurut Undang Undang No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen, guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar dan pendidikan menengah.

2) Peranan guru

Menurut Manan dalam Mulyasa (2005) sedikitnya ada 19 peran guru yaitu sebagai pendidik, pengajar, pembimbing, pelatih, penasehat, pembaharu, model dan teladan, pribadi, peneliti, pendorong kreatifitas, pembangkit pandangan, pekerja rutin, pemimpin kemah, pembawa cerita, aktor, emansipator, evaluator, pengawet dan kulminator.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru

dan Dosen telah ditegaskan bahwa peran guru adalah sebagai pendidik, pengajar, pembimbing, pengarah, pelatih, penilai dan pengevaluasi dari peserta didik.

a) Guru Sebagai Pendidik

Guru adalah pendidik, yang menjadi tokoh, panutan dan identifikasi bagi para peserta didik dan lingkungannya. Oleh karena itu guru harus mempunyai standar kualitas pribadi tertentu, yang mencakup tanggungjawab, wibawa, mandiri dan disiplin. Guru harus memahami nilai-nilai, norma moral dan sosial, serta berusaha berperilaku dan berbuat sesuai dengan nilai dan norma tersebut. Guru juga harus bertanggung jawab terhadap tindakannya dalam proses pembelajaran di sekolah. Sebagai pendidik guru harus berani mengambil keputusan secara mandiri berkaitan dengan pembelajaran dan pembentukan kompetensi, serta bertindak sesuai dengan kondisi peserta didik dan lingkungan (Sudarman, 2007 : 20).

b) Guru Sebagai Pengajar

Di dalam tugasnya, guru membantu peserta didik yang sedang berkembang untuk mempelajari sesuatu yang belum diketahuinya, membentuk kompetensi dan memahami materi standar yang dipelajari. Guru sebagai pengajar, harus terus mengikuti perkembangan teknologi, sehingga apa yang disampaikan kepada peserta didik merupakan hal-hal yang up to date dan tidak ketinggalan jaman.

Perkembangan teknologi mengubah peran guru dari pengajar yang bertugas menyampaikan materi pembelajaran menjadi fasilitator yang bertugas memberikan kemudahan belajar. Hal itu dimungkinkan karena perkembangan teknologi menimbulkan banyak buku dengan harga relatif murah dan peserta didik

dapat belajar melalui internet dengan tanpa batasan waktu dan ruang, belajar melalui televisi, radio dan surat kabar yang setiap saat hadir di hadapan kita.

Derasnya arus informasi, serta cepatnya perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan telah memunculkan pertanyaan terhadap tugas guru sebagai pengajar. Masihkah guru diperlukan mengajar di depan kelas seorang diri, menginformasikan, menerangkan dan menjelaskan. Untuk itu guru harus senantiasa mengembangkan profesinya secara profesional, sehingga tugas dan peran guru sebagai pengajar masih tetap diperlukan sepanjang hayat (Sudarman, 2007 : 20).

c) Guru Sebagai Pembimbing

Guru sebagai pembimbing dapat diibaratkan sebagai pembimbing perjalanan yang berdasarkan pengetahuan dan pengalamannya yang bertanggungjawab. Sebagai pembimbing, guru harus merumuskan tujuan secara jelas, menetapkan waktu perjalanan, menetapkan jalan yang harus ditempuh, menggunakan petunjuk perjalanan serta menilai kelancarannya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan peserta didik. Sebagai pembimbing semua kegiatan yang dilakukan oleh guru harus berdasarkan kerjasama yang baik antara guru dengan peserta didik. Guru memiliki hak dan tanggungjawab dalam setiap perjalanan yang direncanakan dan dilaksanakannya (Sudarman, 2007 : 21).

d). Guru Sebagai Pengarah

Guru adalah seorang pengarah bagi peserta didik, bahkan bagi orang tua. Sebagai pengarah guru harus mampu mengarahkan peserta didik dalam memecahkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi, mengarahkan peserta

didik dalam mengambil suatu keputusan dan menemukan jati dirinya. Guru juga dituntut untuk mengarahkan peserta didik dalam mengembangkan potensi dirinya, sehingga peserta didik dapat membangun karakter yang baik bagi dirinya dalam menghadapi kehidupan nyata di masyarakat (Sudarman, 2007 : 22).

e). Guru Sebagai Pelatih

Proses pendidikan dan pembelajaran memerlukan latihan ketrampilan, baik intelektual maupun motorik, sehingga menuntut guru untuk bertindak sebagai pelatih, yang bertugas melatih peserta didik dalam pembentukan kompetensi dasar sesuai dengan potensi masing-masing peserta didik. Pelatihan yang dilakukan, disamping harus memperhatikan kompetensi dasar dan materi standar, juga harus mampu memperhatikan perbedaan individual peserta didik dan lingkungannya. Untuk itu guru harus banyak tahu, meskipun tidak mencakup semua hal dan tidak setiap hal secara sempurna, karena hal itu tidaklah mungkin (Sudarman, 2007:22).

f). Guru Sebagai Penilai

Penilaian atau evaluasi merupakan aspek pembelajaran yang paling kompleks, karena melibatkan banyak latar belakang dan hubungan, serta variabel lain yang mempunyai arti apabila berhubungan dengan konteks yang hampir tidak mungkin dapat dipisahkan dengan setiap segi penilaian. Tidak ada pembelajaran tanpa penilaian, karena penilaian merupakan proses menetapkan kualitas hasil belajar, atau proses untuk menentukan tingkat pencapaian tujuan pembelajaran peserta didik.

Proses penilaian dilaksanakan dengan prinsip - prinsip dan dengan teknik yang sesuai, mungkin tes atau non tes. Teknik apapun yang dipilih, penilaian

harus dilakukan dengan prosedur yang jelas, yang meliputi tiga tahap, yaitu persiapan, pelaksanaan dan tindak lanjut. Mengingat kompleksnya proses penilaian, maka guru perlu memiliki pengetahuan, ketrampilan dan sikap yang memadai. Guru harus memahami teknik evaluasi, baik tes maupun non tes yang meliputi jenis masing-masing teknik, karakteristik, prosedur pengembangan, serta cara menentukan baik atau tidaknya ditinjau dari berbagai segi, validitas, reliabilitas, daya beda dan tingkat kesukaran soal (Sudarman, 2007 : 23).

b. Profesi Guru

1) Pengertian Profesi

Pengertian profesi adalah suatu pernyataan atau suatu janji terbuka (*to profess* artinya menyatakan), yang menyatakan bahwa seseorang itu mengabdikan dirinya pada suatu jabatan atau pelayanan karena orang tersebut merasa terpanggil untuk menjabat pekerjaan itu. (Sahertian, 1994 : 26)

Pengertian profesi menurut Hornby dalam Roestiyah (1982 : 176) “accupation is one reguiring, advanced educational and special training “ Profesi adalah suatu pekerjaan yang memerlukan pendidikan lanjut dan latihan khusus. Sutisna (1983 : 302) mengemukakan bahwa profesi adalah suatu pekerjaan yang meminta pendidikan tertentu dalam liberal *arts* atau *scienced* dan biasanya meliputi pekerjaan mental, seperti : mengajar, pekerja Sosial, pengarang dan seterusnya terutama kedokteran, hukum / teologi.

Sejalan dengan itu, Ornstein dan Levine dalam Soetjipto dan Kosasi.(1999:15) menyatakan bahwa profesi adalah jabatan yang mengandung pengertian :

- d) Melayani masyarakat, merupakan karier yang akan dilaksanakan sepanjang hayat (tidak berganti-ganti pekerjaan),
- e) Memerlukan bidang ilmu dan ketrampilan tertentu diluar jangkauan khalayak ramai (tidak setiap orang dapat melakukannya),
- f) Menggunakan hasil penelitian dan aplikasi dari teori ke praktek (teori baru di kembangkan dari hasil penelitian),
- g) Memerlukan iatihan khusus dengan waktu yang panjang,
- h) Terkendali berdasarkan lisensi baku dan/atau mempunyai persyaratan masuk (untuk menduduki jabatan tersebut memerlukan izin tertentu atau persyaratan khusus yang ditentukan untuk dapat mendudukinya),
- i) Otonomi dalam membuat keputusan tentang ruang lingkup kerja tertentu atau adanya persyaratan tertentu (tidak teratur orang lain),
- j) Menerima tanggung jawab terhadap keputusan yang diambil dan unjuk kerja yang ditampilkan yang berhubungan dengan layanan yang diberikan (langsung bertanggung jawab terhadap apa yang diputuskannya, tidak pindah ke atasan atau instansi yang lebih tinggi),
- k) Mempunyai komitmen terhadap jabatan dan klien; dengan penekanan terhadap layanan yang akan diberikan,
- l) Menggunakan administrator untuk memindahkan profesinya, relatif bebas dari supervisi dalam jabatan (misalnya: dokter memakai tenaga administrator untuk mendata klien, sementara tidak ada supervisi dari luar terhadap pekerjaan dokter itu sendiri),

- m) Mempunyai organisasi yang diatur oleh anggota profesi sendiri, 11) mempunyai profesi dan atau kelompok elit untuk mengetahui dan mengakui keberhasilan,
- n) Mempunyai kode etik untuk menjelaskan hal-hal yang meragukan atau menyaksikan yang berhubungan dengan layanan yang diberikan, 13) mempunyai kadar kepercayaan yang tinggi dari publik kepercayaan diri setiap anggotanya (anggota masyarakat selalu meyakini dokter lebih tahu tentang penyakit pasien yang dilayani).
- o) Mempunyai status sosial dan ekonomi yang tinggi (bila di banding dengan jabatan lainnya).

Pengertian jabatan profesional perlu dibedakan dari pekerjaan yang menuntut dan dapat dipenuhi lewat pembiasaan melakukan ketrampilan tertentu (magang, keterlibatan langsung dalam situasi kerja dilingkungannya, dan ketrampilan kerja sebagai warisan orang tua atau pendahulunya). Seorang pekerja profesional perlu dibedakan dari: pertama, seorang teknisi, kedua (pekerja profesional dan teknisi) dapat sama tampil dengan unjuk kerja yang sama (*misalnya*: menguasai teknik kerja sama, menguasai prosedur yang sama, dapat memecahkan masalah-masalah teknik dalam bidang kerjanya), tetapi seorang yang profesional dituntut menguasai visi yang mendasari ketrampilan yang menyangkut wawasan filosofis, pertimbangan rasional, dan memiliki pola yang positif dalam melaksanakan serta mengembangkan mutu karyanya (Joni: 1980:6)

Profesional adalah pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerlukan keahlian,

kemahiran atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi (UU No. 14/2005).

2) Guru Sebagai Profesi

Guru sebagai profesi, bukan lagi dianggap sebagai pekerjaan biasa, tetapi suatu pekerjaan yang memerlukan pendidikan dan keahlian tertentu yang tidak dapat dilakukan oleh sembarangan orang. Guru mengemban tugas sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Tahun 2003, dalam pasal 39 ayat 1. Tenaga kependidikan bertugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan. Sedangkan ayat 2 berbunyi pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.

Dalam Undang Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen pasal 1 menyebutkan bahwa guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar dan pendidikan menengah. Pengakuan guru sebagai tenaga profesional dibuktikan dengan sertifikat pendidik.

Menjadi seorang guru bukanlah pekerjaan gampang, seperti yang dibayangkan sebagian orang, dengan bermodal penguasaan materi dan menyampaikannya kepada peserta didik, hal ini belum cukup untuk dikatakan

sebagai guru yang memiliki pekerjaan profesional. Guru harus memiliki berbagai ketrampilan, kemampuan khusus, mencintai pekerjaannya dan menjaga kode etik guru. Menurut Oemar Hamalik dalam Yamin (2006 : 7) guru profesional harus memiliki persyaratan yang meliputi :

- 1) Memiliki bakat sebagai guru,
- 2) Memiliki keahlian sebagai guru,
- 3) Memiliki keahlian yang baik dan terintegrasi,
- 4) Memiliki mental yang sehat,
- 5) Berbadan sehat,
- 6) Memiliki pengalaman dan pengetahuan yang luas,
- 7) Berjiwa Pancasila,
- 8) Merupakan warga negara yang baik,

Sedangkan menurut Undang Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen pasal 7, profesi guru merupakan bidang pekerjaan khusus yang dilaksanakan berdasarkan prinsip sebagai berikut :

- 1) Memiliki bakat, minat, panggilan jiwa dan idealisme
- 2) Memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan dan akhlak mulia
- 3) Memiliki kualitas akademik dan latar belakang pendidikan sesuai dengan bidang tugas
- 4) Memiliki kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas
- 5) Memiliki tanggungjawab atas pelaksanaan tugas keprofesionalan
- 6) Memperoleh penghasilan yang ditentukan sesuai dengan prestasi kerja
- 7) Memiliki kesempatan untuk mengembangkan keprofesionalan secara berkelanjutan dengan belajar sepanjang hayat
- 8) Memiliki jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas keprofesionalan, dan
- 9) Memiliki organisasi profesi yang mempunyai kewenangan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tugas keprofesionalan guru.

c. Sertifikasi Guru

1) Pengertian Sertifikasi Guru

Guru merupakan kunci dalam peningkatan mutu pendidikan dan mereka berada di titik sentral dari setiap usaha reformasi pendidikan yang diarahkan pada

perubahan-perubahan kualitatif. Setiap usaha peningkatan mutu pendidikan seperti pembaharuan kurikulum, pengembangan metode-metode mengajar, penyediaan sarana dan prasarana hanya akan berarti jika melibatkan guru. Artinya titik total pembangunan pendidikan tergantung dari bagaimana membangun mutu guru ke arah yang profesional.

Kenyataannya mutu guru di Indonesia sangat beragam dan rata-rata masih di bawah standar yang telah ditentukan. Banyak guru yang belum memenuhi standar kualifikasi pendidikan dan belum mempunyai kompetensi yang telah disyaratkan.

Sertifikasi adalah pemberian sertifikat kompetensi atau surat keterangan sebagai pengakuan terhadap kemampuan seseorang dalam melakukan suatu pekerjaan setelah lulus uji kompetensi. Sertifikasi berasal dari kata *certification* yang berarti diploma atau pengakuan secara resmi kompetensi seseorang untuk memangku sesuatu jabatan profesional. Sertifikasi guru dapat diartikan sebagai surat bukti kemampuan mengajar dalam mata pelajaran, jenjang dan bentuk pendidikan tertentu seperti yang diterangkan dalam sertifikat kompetensi tersebut (Depdiknas, 2003).

Undang Undang No. 14 Tahun 2005 pasal 2, disebutkan bahwa pengakuan guru sebagai tenaga yang profesional dibuktikan dengan sertifikasi pendidik. Selanjutnya pasal 11 menjelaskan bahwa sertifikasi pendidik diberikan kepada guru yang telah memenuhi persyaratan. Sertifikasi pendidik diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi.

Menurut Samani (2006 : 8) sertifikat pendidik adalah bukti formal dari pemenuhan dua syarat, yaitu kualifikasi akademik minimum dan penguasaan kompetensi minimal sebagai guru. Sedangkan menurut Trianto dan Tutik (2007:9) Sertifikat pendidik adalah surat keterangan yang diberikan suatu lembaga pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi sebagai bukti formal kelayakan profesi guru, yaitu memenuhi kualifikasi pendidikan minimum dan menguasai kompetensi minimal sebagai agen pembelajaran.

Sertifikasi guru dapat diartikan sebagai suatu proses pemberian pengakuan bahwa seseorang telah memiliki kompetensi untuk melaksanakan pelayanan pendidikan pada satuan pendidikan tertentu, setelah lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh lembaga sertifikasi (Mulyasa, 2007 : 34).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Sertifikasi pendidik adalah suatu bukti pengakuan sebagai tenaga profesional yang telah dimiliki oleh seorang pendidik dalam melaksanakan pelayanan pendidikan pada satuan pendidikan tertentu, setelah yang bersangkutan menempuh uji kompetensi yang dilakukan oleh lembaga sertifikasi.

2) Tujuan dan Manfaat Sertifikasi

Wibowo dalam Mulyasa (2007 : 35) mengungkapkan bahwa tujuan sertifikasi guru adalah :

- d) Melindungi profesi pendidik dan tenaga kependidikan
- e) Melindungi masyarakat dari praktik-praktik yang tidak kompeten, sehingga merusak citra pendidik dan tenaga kependidikan

- f) Membantu dan melindungi lembaga penyelenggara pendidikan, dengan menyediakan rambu-rambu dan instrumen untuk melakukan seleksi terhadap pelamar yang kompeten
- g) Membangun citra masyarakat terhadap profesi pendidik dan tenaga kependidikan
- h) Memberikan solusi dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan dan tenaga kependidikan.

Sedangkan Departemen Pendidikan Nasional mengungkapkan bahwa tujuan sertifikasi guru adalah :

- a) Menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran
- b) Meningkatkan profesionalisme guru
- c) Meningkatkan proses dan hasil pendidikan
- d) Mempercepat terwujudnya tujuan pendidikan nasional.

Manfaat sertifikasi pendidik dan kependidikan menurut Mulyasa (2007: 35) yaitu untuk pengawasan dan penjaminan mutu tenaga kependidikan dalam rangka pengembangan kompetensi, pengembangan karir tenaga kependidikan secara berkelanjutan dan peningkatan program pelatihan yang lebih bermutu.

3) Standar Kompetensi Guru Dalam Sertifikasi

Menurut Broke and Stone dalam Mulyasa (2007 : 25) kompetensi guru sebagai *"descriptive of qualitative nature of teacher behavior appears to be entirely meaningful"* (kompetensi guru merupakan gambaran kualitatif tentang hakekat perilaku guru yang penuh arti).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dijelaskan bahwa kompetensi adalah seperangkat pengetahuan, keterampilan dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dan dikuasai oleh guru atau dosen dalam melaksanakan tugas keprofesionalan.

Pernyataan tersebut menurut Mulyasa (2007 : 26), bahwa kompetensi mengacu pada kemampuan melaksanakan sesuatu yang diperoleh melalui pendidikan. Kompetensi guru menunjuk kepada *performance* dan perbuatan yang rasional untuk memenuhi spesifikasi tertentu di dalam pelaksanaan tugas-tugas pendidikan.

Uraian tersebut diatas, nampak bahwa kompetensi guru merupakan gambaran tentang kemampuan guru yang mencakup pengetahuan, keterampilan dan perilaku guru yang harus dikuasai agar dapat menjalankan tugas secara profesional. Kompetensi guru meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional (UU Guru dan Dosen No. 14 Tahun 2005 : pasal 10). Empat kompetensi guru seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang tersebut merupakan standar kompetensi yang harus dikuasai oleh guru. Dengan kompetensi tersebut diharapkan guru dapat melaksanakan tugas sebagai tenaga kependidikan yang profesional yaitu sebagai agen pembelajaran.

Kompetensi pedagogik, yaitu kemampuan mengelola pembelajaran peserta didik yang meliputi pemahaman terhadap peserta didik, perancangan dan pelaksanaan pembelajaran, evaluasi hasil belajar, dan pengembangan peserta didik untuk mengaktualisasikan berbagai potensi yang dimilikinya.

Kompetensi kepribadian, yaitu kemampuan kepribadian yang mantap, stabil, dewasa, arif dan berwibawa, menjadi teladan bagi peserta didik dan berakhlak mulia. Guru dalam melaksanakan tugasnya harus bersikap terbuka, kritis dan skeptis untuk mengaktualisasi penguasaan isi bidang studi.

Kompetensi sosial, yaitu merupakan kemampuan pendidik sebagai bagian dari masyarakat untuk berkomunikasi dan bergaul secara efektif dengan peserta didik, sesama pendidik, tenaga kependidikan, orang tua/wali peserta didik, dan masyarakat sekitar.

Kompetensi profesional, yaitu kemampuan penguasaan materi pembelajaran secara luas dan mendalam yang memungkinkannya membimbing peserta didik memenuhi standar kompetensi yang ditetapkan dalam standar nasional pendidikan.

4) Sertifikasi Guru Dengan Portofolio

Guru dalam jabatan atau guru yang sudah memiliki pengalaman mengajar, proses sertifikasi guru dilakukan dengan berlandaskan pada Permendiknas Nomor 18 Tahun 2007. Uji kompetensi untuk memperoleh sertifikat pendidik dilakukan dalam bentuk penilaian portofolio. Portofolio adalah bukti fisik (dokumen) yang menggambarkan pengalaman berkarya/prestasi yang dicapai dalam menjalankan tugas profesi sebagai guru dalam interval waktu tertentu. Dokumen ini terkait dengan unsur pengalaman, karya dan prestasi selama guru yang bersangkutan menjalankan peran sebagai agen pembelajaran (kompetensi kepribadian, pedagogik, profesional dan sosial).

Dalam Permendiknas Nomor 18 Tahun 2007 tentang sertifikasi bagi guru dalam jabatan, komponen portofolio meliputi:

- a) Kualifikasi akademik,
- b) Pendidikan dan pelatihan,
- c) Pengalaman mengajar,
- d) Perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran,
- e) Penilaian dari atasan dan pengawas,
- f) Prestasi akademik,
- g) Karya pengembangan profesi,
- h) Keikutsertaan dalam forum ilmiah,
- i) Pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial, serta
- j) Penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan.

Kualifikasi akademik yaitu tingkat pendidikan formal yang telah dicapai sampai dengan guru mengikuti sertifikasi, baik pendidikan gelar (S1, S2 atau S3) maupun non gelar (D4 atau Post Graduate diploma), baik di dalam maupun di luar negeri. Bukti fisik yang terkait dengan komponen ini berupa ijazah atau sertifikat diploma.

Pendidikan dan Pelatihan yaitu pengalaman dalam mengikuti kegiatan pendidik dan pelatihan dalam rangka pengembangan dan/atau peningkatan kompetensi dalam melaksanakan tugas sebagai pendidikan, baik pada tingkat kecamatan, kabupaten/kota, propinsi, nasional, maupun internasional. Bukti fisik komponen ini dapat berupa sertifikat, piagam, atau surat keterangan dari lembaga penyelenggara diklat.

Pengalaman mengajar yaitu masa kerja guru dalam melaksanakan tugas sebagai pendidik pada satuan pendidikan tertentu sesuai dengan surat tugas dari lembaga yang berwenang (dapat dari Pemerintah, dan/atau kelompok masyarakat penyelenggara pendidikan). Bukti fisik dari komponen ini dapat berupa surat keputusan/surat keterangan yang sah dari lembaga yang berwenang.

Perencanaan Pembelajaran yaitu persiapan mengelola pembelajaran yang akan dilaksanakan dalam kelas pada setiap tatap muka. Perencanaan pembelajaran ini paling tidak memuat perumusan tujuan/kompetensi, pemilihan dan pengorganisasian materi, pemilihan sumber/media pembelajaran, skenario pembelajaran, dan penilaian hasil belajar. Bukti fisik dari sub komponen ini berupa dokumen perencanaan pembelajaran (RP/RPP/SP) yang diketahui/disahkan oleh atasan.

Pelaksanaan pembelajaran yaitu kegiatan guru dalam mengelola pembelajaran di kelas. Kegiatan ini mencakup tahapan pra pembelajaran (pengecekan kesiapan kelas dan apersepsi), kegiatan inti (penguasaan materi, strategi pembelajaran, pemanfaatan media/sumber belajar, evaluasi penggunaan bahasa), dan penutup (refleksi, rangkuman, dan tindak lanjut). Bukti fisik yang dilampirkan berupa dokumen hasil penilaian oleh kepala sekolah dan/atau pengawas tentang pelaksanaan pembelajaran yang dikelola oleh guru.

Penilaian dari atasan dan pengawas yaitu penilaian atasan terhadap kompetensi kepribadian dan sosial yang meliputi aspek-aspek ketaatan menjalankan ajaran agama, tanggung jawab, kejujuran, kedisiplinan, keteladanan, etos kerja, inovasi dan kreativitas, kemampuan menerima kritik dan saran, kemampuan berkomunikasi dan kemampuan bekerjasama dengan menggunakan format penilaian.

Prestasi akademik yaitu prestasi yang dicapai guru, utamanya yang terkait dengan bidang keahliannya yang mendapat pengakuan dari lembaga/panitia penyelenggara, baik tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional,

maupun internasional. Komponen ini meliputi lomba dan karya akademik (juara lomba atau penemuan karya monumental di bidang pendidikan atau non kependidikan), dan pembimbingan teman sejawat dan/atau siswa (instruktur, guru inti, tutor atau pembimbing). Bukti fisik yang dilampirkan berupa surat penghargaan, surat keterangan atau sertifikat yang dikeluarkan oleh lembaga/panitia penyelenggara.

Karya pengembangan profesi yaitu suatu karya yang menunjukkan adanya upaya dan hasil pengembangan profesi yang dilakukan oleh guru. Komponen ini meliputi buku yang dipublikasikan pada tingkat kabupaten/kota, propinsi atau nasional; artikel yang dimuat dalam media jurnal/majalah/buletin yang tidak terakreditasi, menjadi reviewer buku, penulis soal EBTANAS/UN, modul/buku cetak lokal (Kabupaten/Kota) yang minimal mencakup materi pembelajaran selama 1 (satu) semester; media/alat pembelajaran dalam bidangnya; laporan penelitian tindakan kelas (individu/kelompok); dan karya seni (patung, rupa, tari, lukis, sastra, dll).

Bukti fisik yang dilampirkan berupa surat keterangan dari pejabat yang berwenang tentang hasil karya tersebut. Keikutsertaan dalam forum ilmiah yaitu partisipasi dalam kegiatan ilmiah yang relevan dengan bidang tugasnya pada tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional atau internasional; baik sebagai pemakalah maupun sebagai peserta.

Pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial yaitu pengalaman guru menjadi pengurus, dan bukan hanya sebagai anggota di suatu organisasi kependidikan dan sosial. Pengurus organisasi di bidang kependidikan antara lain

pengawas, kepala sekolah, wakil kepala sekolah, ketua jurusan, kepala lab, kepala bengkel, kepala studio, ketua asosiasi guru bidang studi, asosiasi profesi, dan pembina kegiatan ekstra kurikuler (pramuka, drumband, mading, karya ilmiah remaja/KIR). Sedangkan pengurus di bidang sosial antara lain menjabat ketua RW, Ketua RT, Ketua LMD, dan pembina kegiatan keagamaan. Bukti fisik yang dilampirkan adalah surat keputusan atau surat keterangan dari pihak yang berwenang.

Penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan yaitu penghargaan yang diperoleh karena guru menunjukkan dedikasi yang baik dalam melaksanakan tugas dan memenuhi kriteria kuantitatif (lama waktu, hasil, lokasi/geografis), kualitatif (komitmen, etos kerja), dan relevansi (dalam bidang/runutun bidang), baik pada tingkat kabupaten/kota, provinsi, nasional, maupun internasional. Bukti fisik yang dilampirkan berupa fotocopy sertifikat, piagam, atau surat keterangan.

Fungsi portofolio dalam sertifikasi guru (khususnya guru dalam jabatan) untuk menilai kompetensi guru dalam menjalankan tugas dan perannya sebagai agen pembelajaran. Kompetensi pedagogik dinilai antara lain melalui dokumen kualifikasi akademik, pendidikan dan pelatihan, pengalaman mengajar, perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran. Kompetensi kepribadian dan kompetensi sosial dinilai antara lain melalui dokumen penilaian dari atasan dan pengawas. Kompetensi profesional dinilai antara lain melalui dokumen kualifikasi akademik, pendidikan dan pelatihan, pengalaman mengajar, perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran dan prestasi akademik. Portofolio juga berfungsi sebagai :

- a) Wahana guru untuk menampilkan dan/atau membuktikan unjuk kinerjanya yang meliputi produktivitas, kualitas, dan relevansi melalui karya-karya utama dan pendukung,
- b) Informasi/data dalam memberikan pertimbangan tingkat kelayakan kompetensi seorang guru, bila dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan,
- c) Dasar menentukan kelulusan seorang guru yang mengikuti sertifikasi (layak mendapatkan sertifikat pendidik atau belum), dan
- d) Dasar memberikan rekomendasi bagi peserta yang belum lulus untuk menentukan kegiatan lanjutan sebagai representasi kegiatan pembinaan dan pemberdayaan guru (Sudarman, 2007 : 40).

5) Mekanisme Pengujian Sertifikasi

Pengujian sertifikasi terutama pengujian dengan portofolio dilakukan dengan dua tahapan, yaitu harus menempuh tes tertulis dan tes kinerja yang dipadukan dengan self appraisal, portofolio dan dilengkapi dengan peer appraisal. Adapun materi tes tertulis dan tes kinerja, portofolio dan peer appraisal didasarkan pada indikator esensial kompetensi guru sesuai dengan tuntutan minimal sebagai agen pembelajaran.

Menurut Trianto dan Tutik (2007 : 83), mekanisme pengujian sertifikasi guru mengikuti tiga alur yaitu :

- a) Para guru harus memenuhi persyaratan administrasi yang telah ditetapkan dan baru menempuh ujian tulis;
- b) Jika lulus dalam ujian tertulis, guru diwajibkan mengikuti uji kinerja;

- c) Guru wajib mencatat dan mengumpulkan semua aktivitas yang dilakukan baik saat pembelajaran maupun di luar pembelajaran dalam bentuk portofolio.

B. Kerangka Berpikir

Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 pada pasal 8, disebutkan bahwa guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikasi pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Agar adanya jaminan terhadap mutu pendidikan di tanah air, maka guru dituntut untuk dapat meningkatkan kualifikasi pendidikannya setara S1 sebagaimana yang telah menjadi persyaratan dalam sertifikasi guru. Upaya ini dilakukan untuk memberikan jaminan terhadap kualitas penyelenggaraan pendidikan di tanah air. Guru sebagai ujung tombak dari pelaksanaan pendidikan dalam mencerdaskan anak bangsa wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikasi pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Namun demikian, dalam kenyataannya mutu guru di Indonesia sangat beragam dan rata-rata masih di bawah standar yang telah ditentukan. Banyak guru yang belum memenuhi standar kualifikasi pendidikan dan belum mempunyai kompetensi yang telah disyaratkan. Sesuai data Depdiknas tahun 2007

menunjukkan bahwa jumlah guru yang belum S1 atau D-IV mencapai 1.651.452 (74,23%) dari 2.224.721 total guru di Indonesia. Jumlah tersebut tentunya cukup besar, sementara dalam PP Nomor 19 tahun 2005 sebagai petunjuk teknis dari pelaksanaan UU Nomor 14 Tahun 2005, menargetkan bahwa pada tahun 2015 nanti semua guru telah tersertifikasi.

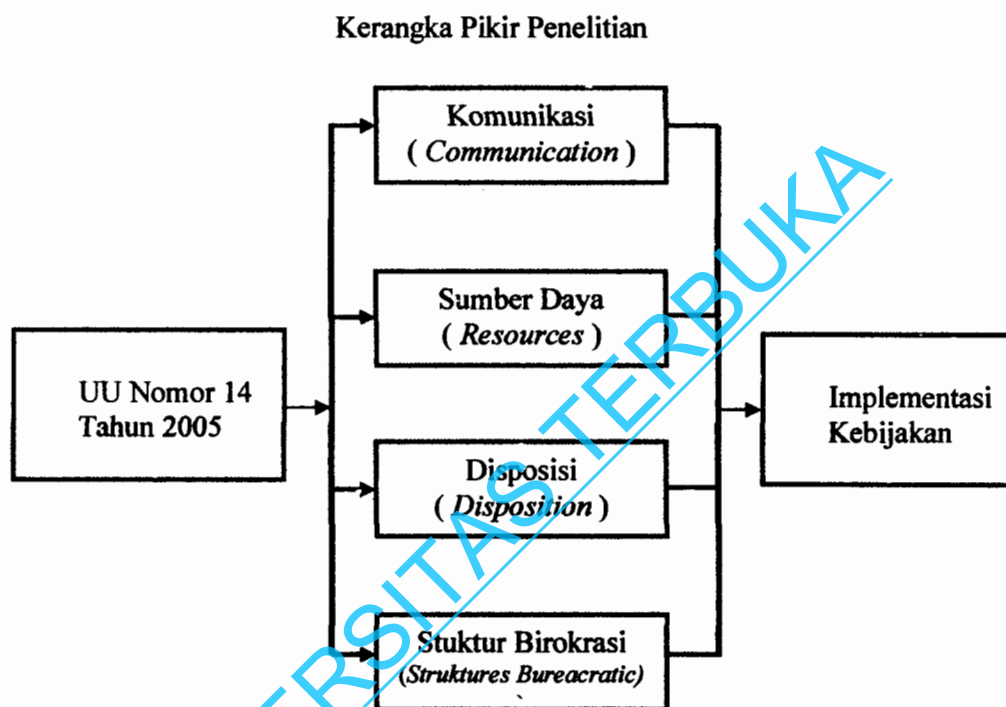
Hal ini tentunya menimbulkan kesenjangan antara harapan dengan kenyataan, sehingga perlu adanya suatu evaluasi terhadap implementasi dari UU Nomor 14 Tahun 2005 tersebut, yaitu sejauhmana pencapaian sasarannya dalam peningkatan pendidikan guru, khususnya guru SD yang merupakan mayoritas dari jumlah guru yang tidak memenuhi syarat kualifikasi akademik.

Evaluasi dapat dilakukan terhadap 4 (empat) faktor utama yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan (dalam hal ini UU Nomor 14 Tahun 2005), yaitu :

1. Komunikasi, yaitu untuk melihat sejauh mana implementor (dalam hal ini pemerintah daerah) dan kelompok sasaran (guru SD), mengetahui apa yang harus dilakukan dalam mendukung implementasi dari UU Nomor 14 Tahun 2005, serta tujuan dan sasaran dari implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 tersebut.
2. Sumberdaya, yaitu untuk melihat sejauhmana kekurangan sumberdaya pemerintah daerah untuk melaksanakan implementasi dari UU Nomor 14 Tahun 2005. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, kondisi geografis daerah, dan sumberdaya finansial.

3. Disposisi, yaitu untuk menilai komitmen pemerintah daerah dalam melaksanakan UU Nomor 14 Tahun 2005 yang berkaitan dengan peningkatan pendidikan guru SD di daerahnya.
4. Struktur organisasi birokrasi, yaitu untuk melihat ada tidaknya prosedur operasi berupa Peraturan Daerah yang menjadi pedoman bagi Pemda (dalam hal ini Dinas Pendidikan) dalam bertindak.

Adapun kerangka pikir di atas dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut :



C. Definisi Operasional

Untuk menghindari terjadinya kesalahan penafsiran dalam memberikan pengertian terhadap istilah-istilah dalam judul penelitian ini, maka perlu diberikan definisi operasional. Definisi operasional adalah pengertian secara operasional

dalam penelitian agar memudahkan pemahaman dalam analisis dan pembahasan hasil penelitian.

1. Implementasi Kebijakan, yaitu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Adapun indikator ukur sebagai berikut : terbentuknya perda yang menjadi payung hukum atau petunjuk operasional bagi pemerintah daerah dalam mewujudkan tujuan UU Nomor 14 Tahun 2005, serta pelaksanaannya di lapangan yaitu dalam bentuk bantuan pemda terhadap peningkatan pendidikan guru SD untuk melanjutkan studi, yang menjadi syarat kualifikasi bagi guru.
2. Komunikasi, yaitu berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggapan dari para pihak yang terlibat, serta bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Dengan indikator ukur sebagai berikut : adanya pemahaman terhadap implementasi dari UU Nomor 14 Tahun 2005, serta tujuan dan sasarannya; tersedianya sumberdaya untuk mengimplementasinya, serta adanya daya tanggap pemda terhadap implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005.
3. Sumberdaya, yaitu berkenaan dengan ketersediaan sumberdaya pendukung, khususnya sumber daya manusia dan lainnya. Dengan indikator ukur adalah : adanya sumberdaya aparatur pemerintah daerah yang handal untuk melaksanakan implementasi dari UU Nomor 14 tahun 2005; tersedianya sumberdaya finansial dalam mendukung pelaksanaan UU tersebut, serta dukungan kondisi geografis daerah.

4. Disposisi, yaitu berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Dengan indikator ukur adalah : komitmen pemerintah daerah dalam melaksanakan UU Nomor 14 Tahun 2005 yang berkaitan dengan peningkatan pendidikan guru SD di daerahnya.
5. Struktur organisasi birokrasi, yaitu berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Dengan indikator ukur adalah terbentuknya Peraturan Daerah yang menjadi pedoman bagi Pemda (dalam hal ini Dinas Pendidikan) dalam memberikan bantuan pendidikan bagi guru, khususnya guru SD sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 14 Tahun 2005.

UNIVERSITAS TERBUKA



BAB III METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Penelitian ini pada dasarnya akan memberikan penjelasan tentang Implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 berkaitan dengan peningkatan kualitas akademik guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula, melalui kegiatan analisis secara kualitatif.

Penelitian ini dirancang dan dianalisis secara kualitatif, dimana realitas dipandang sesuatu yang holistik, kompleks, dinamis, penuh makna dan dengan menggunakan pola pikir yang induktif. Hubungan antara peneliti dengan yang diteliti bersifat interaktif dengan sumber data supaya memperoleh makna.

Metode Penelitian kualitatif juga dinamakan metode *post positivistic* karena berlandaskan pada filsafat *postpositivisme* dan juga dinamakan metode artistik karena bersifat seni, serta dinamakan metode *alamiah* atau *natural setting* (Sugiyono, 2006:8).

B. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang bersumber dari para pejabat instansi yang memiliki kaitan terhadap pembangunan bidang pendidikan serta para guru SD. Pimpinan Instansi tersebut terdiri dari : Komisi C DPRD Kabupaten, BAPPEDA, Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten, UPTD Kecamatan dan Kepala sekolah.

Adapun metode pengambilan data adalah menggunakan *purposive sampling*, dimana sumber data yang dipilih didasarkan atas pertimbangan peneliti. Selanjutnya sumber data disebut sebagai informan, dengan kriteria :

1. Bersedia diwawancarai
2. Bertempat tinggal dilokasi penelitian, sehingga mudah dijangkau oleh peneliti
3. Memiliki kaitan terhadap pembangunan bidang pendidikan

C. Instrumen Penelitian

Instrumen dalam pengumpulan data pada penelitian ini adalah menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) dengan alat bantu seperti *tape recorder*, kamera dan catatan lapangan.

D. Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik wawancara dan kajian dokumen berdasarkan sumber tertulis dari literatur – literature baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Teknik pengumpulan data dapat dilakukan sebagai berikut :

1. Wawancara, yaitu untuk mencatat dan merekam data (informasi) dan opini tentang obyek penelitian secara langsung dilapangan dari informan.
2. Kajian dokumen, yaitu melakukan pengumpulan terhadap dokumen berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku maupun karya-karya ilmiah berupa artikel serta data-cata lain yang diperoleh dari instansi terkait dalam hal ini Dinas Pendidikan Nasional, Bappeda, Komisi C DPRD dan UPTD Pendidikan Kecamatan dan Kepala Sekolah.

3. Observasi, yaitu melakukan pengamatan langsung di lapangan / lokasi penelitian agar peneliti dapat melihat secara dekat apa yang terjadi dan seperti apa kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap peningkatan pendidikan guru Sekolah Dasar di Kabupaten Kepulauan Sula.

E. Metode Analisis Data

Proses analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara *triangulasi sumber*, yaitu dengan membandingkan antara sumber informasi dari informan yang satu dengan jawaban informan yang lain untuk melihat korelasi yang didapatkan (Moleong, 2004).

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (*triangulasi*), dan dilakukan secara terus menerus sampai datanya jenuh. Dalam proses ini beberapa kemungkinan bisa terjadi : Pertama, satu sumber cocok (senada, koheren) dengan sumber lain. Kedua, satu sumber data berbeda dari sumber lain tetapi tidak harus berarti bertentangan, Ketiga, satu sumber 180 berolak belakang dengan sumber lain.

Teknik triangulasi sumber yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dilakukan dengan cara menanyakan hal yang sama kepada sumber yang berbeda atau sebaliknya. Sumber yang diwawancarai antara lain Sekretaris Komisi C DPRD, Sekretaris Bappeda, Kepala Dinas Pendidikan yang diwakili oleh Kepala Bidang PMPTK, Kepala UPTD Pendidikan Kecamatan, Kepala Sekolah SD dan Guru SD dengan menggunakan penduan wawancara sebagaimana terlampir.

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yang berarti non statistik sehingga terdapat informasi dan data hasil olahan statistik yang bersifat kuantitatif hanya digunakan sebagai pendukung, dengan demikian secara berurutan proses pengolahan data dan analisis data akan dilaksanakan sebagai berikut :

1. Data dan informasi yang dikumpulkan adalah yang berkaitan dengan implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang guru dan dosen.
2. Data dan informasi yang berhasil dikumpulkan kemudian dikelompokkan ke masing-masing kategori pada faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, berdasarkan teori yang didapatkan dari studi kepustakaan.
3. Tujuan dan sasaran yang diharapkan dalam UU Nomor 14 Tahun 2005 akan dibandingkan dengan pencapaian di daerah sehingga dapat diketahui pencapaian dari implementasi Undang-undang tersebut serta faktor-faktor yang mempengaruhinya yang dirangkum sebagai hasil laporan dalam penelitian ini.

Data yang telah dikumpulkan dianalisis dengan menerapkan prosedur sebagai berikut :

1. Analisis deskriptif dengan menerapkan kategori-kategori yang relevan.
2. Penafsiran terhadap hasil analisis deskriptif dengan pedoman pada teori-teori yang sesuai.

Selanjutnya data yang sudah dikumpulkan diolah dan diinterpretasikan secara kualitatif dengan maksud menjawab masalah penelitian data tersebut

ditafsirkan menjadi kategori, yang berarti menjadi bagian dari teori atau mendukung teori yang difokuskan secara deskriptif (Moleong, 2000).

UNIVERSITAS TERBUKA



BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN

A. Temuan

1. Kondisi Geografis dan Demografi Kabupaten Kepulauan Sula

Kabupaten Kepulauan Sula merupakan salah satu daerah pemekaran dari wilayah Propinsi Maluku Utara yang terletak antara 01 31 – 02 33 Lintang Selatan dan 124 06 – 126 36 Bujur Timur dan berbatasan dengan :

- Sebelah Utara dengan Laut Maluku
- Sebelah Selatan dengan Laut Banda
- Sebelah Timur dengan Laut Seram
- Sebelah Barat dengan Provinsi Sulawesi Tengah

Luas wilayah Kabupaten Kepulauan Sula adalah 28.810.753 km², yang terdiri dari luas lautan 14.344.465 km² dan luas daratan 14.466.288 km². Kabupaten Kepulauan Sula merupakan daerah kepulauan dimana sebagian besar penduduknya tinggal disepanjang pesisir pantai dari tiga pulau besar, yaitu Pulau Sulabesi, Pulau Mangoli dan Pulau Taliabu. Selain itu sebagian penduduk juga tinggal di beberapa pulau kecil disekitar ketiga pulau besar tersebut.

Sebagaimana wilayah lain di Indonesia, di Kabupaten Kepulauan Sula terdapat dua musim yaitu musim kemarau dan musim penghujan. Pada bulan Juni sampai dengan September arus angin bertiup dari Benua Auastralia dan tidak banyak mengandung uap air sehingga mengakibatkan musim kemarau. Sebaliknya pada bulan Desember sampai dengan Maret arus angin yang banyak mengandung uap air berhembus dari Benua Asia dan Samudera Pasifik sehingga terjadi musim

hujan. Keadaan seperti ini berganti setiap setengah tahun setelah melewati masa peralihan pada bulan April – Mei dan Oktober – November. Suhu udara rata-rata berkisar antara 19,40 C – 31,63 C. Sementara kelembaban udara rata-rata berkisar antara 73 % - 84 % (Kepulauan Sula Dalam Angka, 2007).

Gambaran tentang jumlah kecamatan dan desa di Kabupaten Kepulauan Sula, dapat dilihat pada tabel 4.1 sebagai berikut :

Tabel 4.1
Jumlah Kecamatan dan Desa di Kab. Kepulauan Sula Tahun 2007

Kecamatan	Klasifikasi Desa			Jumlah
	Swadaya	Swakarya	Swasembada	
Sanana	1	2	14	17
Sulabesi Tengah	1	-	5	6
Sulabesi Timur	2	-	3	5
Sulabesi Barat	1	1	3	5
Sulabesi Selatan	-	1	3	4
Sulabesi Utara	-	1	4	5
Mangoli Timur	2	-	3	5
Mangoli Utara Timur	1	-	3	4
Mangoli Tengah	2	1	3	6
Mangoli Barat	3	2	4	9
Mangoli Selatan	1	2	3	6
Mangoli Utara	2	2	4	8
Taliabu Timur	1	2	1	4
Taliabu Timur Selatan	2	2	5	9
Taliabu Barat	3	-	4	7
Taliabu Utara	2	3	7	12
Taliabu Barat Laut	4	1	4	9
Taliabu Selatan	1	-	4	5
Nggele	1	-	4	5
Jumlah	30	20	81	131

Sumber : Kepulauan Sula Dalam Angka (BPS dan BPMD)

Menperhatikan tabel 4.1 tentang jumlah Kecamatan dan Desa yang ada di wilayah Kabupaten Kepulauan Sula menunjukkan bahwa jumlah kecamatan sebanyak 19 dan desa sebanyak 131 yang tersebar di empat pulau, yaitu pulau Sulabesi, pulau

Mangoli, pulau Taliabu dan pulau Lifmatola dengan jarak yang cukup jauh antara kecamatan yang satu dengan kecamatan yang lain maupun antara desa yang satu dengan desa yang lain. Kondisi geografis yang ada disamping sarana transportasi serta alat komunikasi maupun penerangan yang sangat terbatas mengakibatkan upaya implementasi Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula terutama menyangkut dengan faktor komunikasi, faktor sumber daya, faktor disposisi dan faktor struktur birokrasi tidak dapat berjalan dengan baik sebagaimana yang di harapkan.

Jumlah penduduk Kabupaten Kepulauan Sula pada tahun 2007 sebanyak 127.509 jiwa, yang terdiri atas 65.713 jiwa laki-laki (51,54 %) dan 61.796 jiwa perempuan (48,46 %) sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 4.2. dibawah ini.

Tabel 4.2
Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin

Kelompok Umur (Thn)	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-Laki	Perempuan	
0-4	7.023	7.080	14.103
5-9	8.021	5.907	13.928
10-14	7.920	6.964	14.884
15-19	7.062	7.193	14.255
20-24	5.665	4.887	10.552
25-29	5.535	6.548	12.083
30-34	5.147	4.369	9.516
35-39	4.188	5.257	9.545
40-44	4.235	4.427	8.662
50-54	2.686	1.845	4.532
55-59	1.531	1.390	2.921
60-64	923	829	1.752
65-69	923	771	1.894
70-74	695	782	1.477
75 +	467	543	1.010
Jumlah Total	85.713	61.796	127.509

Sumber : Kepulauan Sula Dalam Angka Tahun 2007 (BPS dan Bappeda)

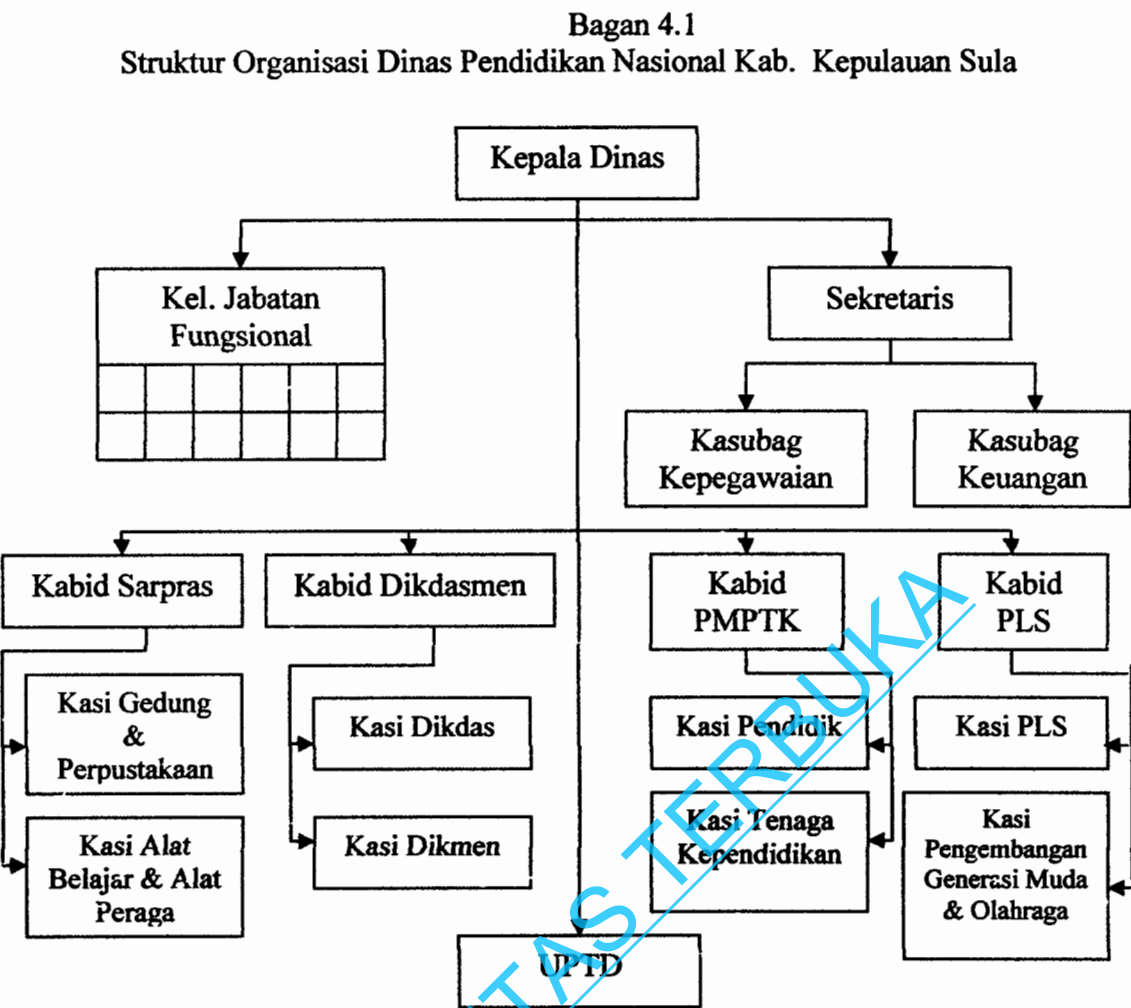
Tabel 4.2 menunjukkan bahwa jumlah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin, dimana kelompok umur antara 20 tahun – 59 tahun merupakan kelompok umur produktif dengan jumlah yang cukup signifikan yaitu sebanyak 57.814 orang (45,34 %) dan di dalamnya terdapat sejumlah pejabat daerah dan kepala sekolah serta guru yang menjadi tujuan dan sasaran dari pada implementasi Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005. Jumlah penduduk di suatu daerah merupakan salah satu potensi sumber daya bagi pembangunan di daerah tersebut. Selain sebagai sumber daya, jumlah penduduk juga menjadi ukuran dalam upaya transformasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Daerah yang jumlah penduduknya banyak dan padat sangat memudahkan komunikasi antara individu yang satu dengan individu yang lain maupun antara kelompok yang satu dengan kelompok yang lain. Jumlah penduduk di Kabupaten Kepulauan Sula sebagaimana di tunjukkan pada Tabel 4.2 diatas, tidak terpusat di beberapa ibu kota kecamatan saja tetapi tersebar diseluruh wilayah di empat pulau. Hal ini menggambarkan bahwa upaya implementai suau kebijakan seperti UU Nomer 14 tahun 2005 pasti tidak berjalan dengan efektif dan efisien karena masalah komunikasi dan sumber daya.

2. Gambaran Umum Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula

a. Struktur Organisasi

Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Kepulauan Sula dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2003 yang kemudian dirubah dengan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2008 tentang Struktur Organisasi dan Perangkat Daerah.

Berdasarkan perda tersebut ditetapkan struktur organisasi Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Kepulauan Sula sebagai berikut :



Sumber : Dinas Diknas Kab. Kepulauan Sula, 2008

Memperhatikan bagan 4.1 tentang Struktur Organisasi pada Dinas Pendidikan Nasional tersebut nampak bahwa struktur organisasi telah terbentuk sehingga upaya dalam implementasi kebijakan seperti Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 mestinya dapat berjalan dengan baik. Namun kenyataan menunjukkan bahwa dengan terbentuknya struktur organisasi pada suatu birokrasi belum berarti sebuah kebijakan

dapat berjalan dengan baik apabila tidak di barengi dengan disposisi berupa wewenang dan tanggung jawab. Struktur organisasi juga harus didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas sehingga terjalin komunikasi antara kepala dinas dengan bawahan di dalam struktur tersebut maupun koordinasi dengan organisasi - organisasi yang lain dalam lingkup pemerintah daerah Kabupaten kepulauan Sula.

Secara keseluruhan jumlah pegawai pada Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Kepulauan Sula adalah sebagai berikut :

Tabel 4.3
Data Jumlah Pegawai Dinas Pendidikan Kabupaten kepulauan Sula

N o	Jabatan	Jlh	Tingkat Pendidikan						Ket
			SMA	D1	D2	D3	S1	S2	
1.	Kadis	1	-	-	-	-	1	-	
2.	Sekretaris	1	-	-	-	-	1	-	
3.	Kepala Bidang	4	-	1	1	-	2	-	
4.	Kepala Seksi & Kasubag	10	4	-	2	-	4	-	
5.	Staf	36	33	2	-	-	1	-	
6.	Kepala UPTD	13	10	-	1	-	1	-	
7.	Pengawas	12	2	8	1	-	-	-	

Sumber : Dinas Diknas Kab. Kepulauan Sula Tahun 2008

Jumlah tenaga pegawai yang ada pada Dinas Pendidikan Nasional secara kuantitas sudah cukup banyak, namun secara kualitas belum memiliki kualifikasi pendidikan yang memadai yaitu S1. Dari jumlah pegawai yang ada 67 orang hanya 10 orang termasuk kepala dinas yang telah berpendidikan S1. Tingkat pendidikan pegawai pada dinas pendidikan nasional yang kurang mendukung sangat mempengaruhi upaya implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005. Hal ini terbukti ketika penulis

melakukan observasi lapangan. Penulis melakukan tanya jawab dengan 5 orang pegawai yang belum berkualifikasi pendidikan S1, hanya 1 orang yang mengatakan telah mendengar dan memahami UU Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, sementara 3 orang mengatakan telah mendengar tetapi belum memahami dan 1 orang mengatakan telah mendengar dan memahami.

b. Visi dan Misi Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Kepulauan Sula.

Dalam rencana strategi Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Kepulauan Sula tahun 2005-2010, telah dirumuskan visi dan misi pembangunan sektor pendidikan dalam 5 tahunan hingga 2010, yaitu :

1) Visi

Terwujudnya pelayanan pendidikan yang berkualitas guna melahirkan masyarakat Sula yang cerdas dan bermoral pada tahun 2010

2) Misi

Untuk mewujudkan visi di atas, maka Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Kepulauan Sula telah menetapkan misi yang ingin dicapainya hingga 2010 yaitu sebagai berikut :

- a) Meningkatkan perluasan dan pemerataan masyarakat untuk menikmati pendidikan secara terkendali dengan fokus wajib belajar 9 tahun.
- b) Meningkatkan kualitas pendidikan melalui peningkatan sarana dan prasarana.
- c) Mengembangkan manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah dan masyarakat.
- d) Meningkatkan kualitas proses belajar mengajar dengan berorientasi pada kecakapan hidup (*life skill*).

- e) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam implementasi dan penilaian penyelenggaraan pendidikan.
- f) Meningkatkan jangkauan pelayanan pendidikan luar sekolah dengan fokus kecakapan dan keterampilan hidup.
- g) Meningkatkan pendidikan generasi muda dalam mengaktualisasikan minat dan bakat.
- h) Mengembangkan pendidikan jasmani sebagai persyaratan untuk gerak dasar, jiwa sportifitas dan disiplin.
- i) Meningkatkan kualitas dan kompetensi, disiplin, kreatifitas, keteladanan dan karir tenaga kependidikan.

c. Program dan Sasaran Pembangunan Pendidikan Tahun 2005 – 2010

Dalam rencana strategi Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula 2005-2010 disebutkan bahwa ada 7 sasaran pembangunan pendidikan yang ingin dicapai hingga tahun 2010, yaitu :

- 1) Menurunkan angka buta huruf penduduk usia 15 tahun ke atas.
- 2) Meningkatkan secara nyata persentase penduduk yang menyelesaikan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, yang antara lain diukur dengan :
 - a) Meningkatnya angka penyelesaian pendidikan dengan menurunkan angka putus sekolah pada jenjang SD/MI menjadi 1,50% dan jenjang SMP/MTs menjadi 18,81%.
 - b) Meningkatnya angka lulusan SD/MI/SDLB yang melanjutkan ke jenjang SMP/MTs menjadi 98,50%.

- c) Meningkatnya Angka Partisipasi Kasar (APK) penduduk usia 7-12 tahun dari 89,16% menjadi 98,5% dan penduduk usia 13-15 tahun tergambar dari angka partisipasi murni (APM) dari 49,72% menjadi 62,38%.
- d) Menurunnya angka rata-rata lama penyelesaian pendidikan pada semua jenjang dengan menurunkan angka mengulang kelas pada jenjang SD/MI menjadi 5,00% dan jenjang SMP/MTs menjadi 1,50%.
- 3) Meningkatkan proporsi anak yang terlayani pada pendidikan anak usia dini.
- 4) Meningkatkan proporsi penduduk yang mengikuti jenjang pendidikan menengah dan pendidikan tinggi, antara lain diukur dengan :
 - a) Meningkatnya angka melanjutkan lulusan SMP/MTs ke jenjang pendidikan menengah menjadi 85,00% sehingga jumlah siswa baru kelas I dapat ditingkatkan dari sekitar 1.551 siswa pada tahun 2005/2006 menjadi 2.561 siswa pada tahun 2010.
 - b) Menurunnya rata-rata lama penyelesaian pendidikan dengan menurunkan angka mengulang kelas jenjang pendidikan menengah menjadi 10,00%.
 - c) Meningkatnya APK jenjang pendidikan menengah menjadi 80,50% sehingga jumlah mahasiswa menjadi sekitar 1.282 orang.
- 5) Meningkatkan proporsi pendidik formal dan non formal yang memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi yang sesuai jenjang kewenangan mengajar dengan jumlah peserta didik.
- 6) Meningkatkan relevansi pendidikan dengan kebutuhan pembangunan yang antara lain diukur dengan :

- a) Meningkatnya efektivitas pendidikan kecakapan hidup pada semua jalur dan jenjang pendidikan.
- b) Meningkatnya sarana laboratorium baik secara kuantitas maupun kualitas sesuai kebutuhan jenis, jenjang, dan jalur pendidikan.
- c) Berkembangnya jaringan kerjasama lembaga pendidikan tinggi dengan berbagai pihak terkait.
- 7) Meningkatkan efektivitas dan efisiensi manajemen pelayanan pendidikan yang antara lain diukur dengan :
 - a) Efektifnya pelaksanaan manajemen berbasis sekolah.
 - b) Meningkatnya anggaran pendidikan baik yang bersumber dari APBN maupun dari APBD.
 - c) Meningkatnya peran serta masyarakat dalam pembangunan pendidikan.
 - d) Meningkatnya efektivitas pelaksanaan otonomi dan desentralisasi pendidikan.

Untuk mencapai 7 sasaran pembangunan pendidikan di atas, maka Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Kepulauan Sula menetapkan arah kebijakan pembangunan pendidikan, yaitu sebagai berikut :

- 1) Peningkatan pemerataan dan keterjangkauan pendidikan melalui :
 - a) Penyelenggaraan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun bagi penduduk miskin yang didukung dengan upaya penarikan kembali siswa putus sekolah yang tidak melanjutkan ke dalam sistem pendidikan.
 - b) Peningkatan pemerataan an keterjangkauan pendidikan menengah baik melalui jalur formal maupun non formal, umum maupun kejuruan terutama di wilayah

pedesaan melalui penyediaan sarana dan prasarana pendidikan serta peningkatan relevansinya dengan kebutuhan dunia kerja.

- c) Peningkatan pemerataan dan keterjangkauan pendidikan tinggi termasuk penyeimbangan dan penyerasian jumlah dan jenis program studi yang disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan pembangunan guna menghasilkan lulusan yang memenuhi kebutuhan pasar kerja.
 - d) Penyelenggaraan pendidikan alternatif di wilayah rawan konflik dan bencana yang diikuti dengan rehabilitasi dan rekonstruksi sarana dan prasarana yang rusak termasuk penyediaan tenaga pendidik, serta penyiapan peserta didik untuk dapat mengikuti proses belajar mengajar.
 - e) Peningkatan minat baca masyarakat Kabupaten Kepulauan Sula.
- 2) Peningkatan kualitas pendidikan yang ditandai dengan :
- a) Peningkatan sarana laboratorium baik secara kuantitas maupun kualitas sesuai kebutuhan jenis, jenjang dan jalur pendidikan dalam rangka menunjang kualitas pendidikan.
 - b) Peningkatan persentase siswa yang lulus ujian akhir pada setiap jenjang pendidikan.
 - c) Pengadaan guru di berbagai tingkatan pendidikan melalui seleksi penerimaan pegawai negeri sipil baik secara reguler maupun seleksi khusus tenaga guru yang diselenggarakan pemerintah daerah dengan pembiayaan APBD.
- 3) Penguatan manajemen pelayanan pendidikan melalui :

- a) Penyiapan sistem pembiayaan pendidikan yang berbasis siswa (*student based financing*) atau berbasis formula (*formula based financing*) yang didukung melalui upaya peningkatan komitmen pemerintah daerah dalam pembiayaan pendidikan.
- b) Peningkatan pelaksanaan otonomi dan desentralisasi pengelolaan pendidikan kepada satuan pendidikan dalam menyelenggarakan pendidikan secara efektif dan efisien, transparan, bertanggungjawab, akuntabel, serta partisipatif.
- c) Peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan pendidikan, termasuk dalam pembiayaan pendidikan, penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat serta dalam peningkatan mutu layanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan serta evaluasi program pendidikan.
- 4) Pengembangan program pembangunan pendidikan melalui kebijakan : melakukan perencanaan, monitoring, dan evaluasi pelaksanaan pembangunan pendidikan menengah sejalan dengan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipatif.

3. Profil Guru SD Kabupaten Kepulauan Sula

Adapun jumlah rasio guru SD yang tersebar di wilayah Kabupaten Kepulauan Sula, dapat dilihat pada tabel 4.4 sebagai berikut.

Tabel 4.4
Kondisi Guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula Tahun 2008

Kondisi Guru SD	Jumlah
Jumlah Guru SD (orang)	1.251
Jumlah Guru SD yang belum S1 (orang)	1.232
Wilayah ketersebaran Guru (desa)	131
Rasio Murid dengan Guru (SD)	1 : 36

Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula, 2008.

Dari tabel 4.4 tersebut dapat dilihat bahwa kondisi pendidikan guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula, dimana jumlah guru SD pada tahun 2008 adalah 1.251 orang dan mengajar di 162 SD yang tersebar di 131 desa. Ratio murid dengan Guru (SD) adalah 1 : 36. Kondisi ruang kelas SD di Kabupaten Kepulauan Sula masih banyak yang belum ada bahkan yang sudah ada sebagian besar sudah rusak dan tidak layak untuk digunakan sebagai tempat belajar mengajar yang baik. Tabel 4.5 menunjukkan data jumlah sekolah menurut jenjang pendidikan per kecamatan di Kabupaten Kepulauan Sula.

Tabel 4.5
Jumlah Sekolah Menurut Jenjang Pendidikan per Kecamatan

No.	Kecamatan	Jenjang Pendidikan				Jumlah
		TK/ RA	SD/MI	SMP/ MTs	SMA/ SMK/ MA	
1	Sanana	8	20	10	6	44
2	Sulabesi Tengah	2	7	3	2	14
3	Sulabesi Timur	1	6	3	1	11
4	Sulabesi Barat	1	6	4	1	12
5	Sulabesi Selatan	3	5	3	1	12
6	Sulabesi Utara	2	8	4	1	15
7	Mangoli Timur	1	6	2	1	10
8	Mangoli Utara Timur	-	8	3	1	12
9	Mangoli Tengah	1	9	2	2	14
10	Mangoli Barat	1	8	2	2	14
11	Mangoli Selatan	-	7	3	2	12
12	Mangoli Utara	3	14	8	4	29
13	Taliabu Timur	-	6	2	-	8
14	Taliabu Timur Selatan	1	10	2	1	14
15	Taliabu Barat	1	10	3	1	15
16	Taliabu Utara	2	10	4	2	18
17	Taliabu Barat Laut	1	6	2	1	10
18	Taliabu Selatan	2	10	3	1	16
19	Nggele	-	6	1	1	8
Jumlah		30	162	64	31	288

Sumber : Dinas Pendidikan Kab. Kepulauan Sula, 2008.

Jumlah SD/MI sebanyak 162 sekolah sebagaimana pada tabel 4.5 diatas, menunjukkan bahwa SD/MI yang ada di wilayah Kabupaten Kepulauan Sula tersebar di 19 Kecamatan dengan jumlah yang berbeda-beda. Ketersebaran sekolah seperti ini menggambarkan bahwa para Kepala Sekolah dan Guru sebagai kelompok sasaran dari

pada implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 menjadi sulit untuk dilaksanakan dengan baik dan tepat dalam jangka waktu yang pendek.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor : 1 tahun 2003 tentang Pemekaran Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Timur, Kabupaten Halmahera Barat, Kabupaten Kepulauan Sula, dan Kota Tidore Kepulauan, maka salah satu fungsi ibu kota adalah sebagai pusat pendidikan. Bila dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, maka terdapat hal yang mengatur kompetensi guru dan rencana pemerintah dalam sepuluh tahun mendatang guru SD wajib memiliki pendidikan minimal S1. Namun ternyata kondisi pendidikan guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula masih belum menunjukkan seperti yang diharapkan, hal ini dapat dilihat pada Tabel 4.6 dimana besarnya jumlah guru yang belum memiliki kualifikasi pendidikan S1 atau Diploma IV.

Tabel 4.6
Data Jumlah Guru Menurut Tingkat Pendidikan di Kab. Kepulauan Sula

No	Jenjang Pendidikan	Tingkat Pendidikan						Jumlah
		SMA	D1	D2	D3	S1	S2	
1	TK/RA	47	3	21	2	3	0	76
2	SD/MI	459	53	683	37	19	0	1251
3	SMP/MTs	219	63	64	28	172	0	546
4	SMA/SMK/Ma	20	7	14	70	255	0	366
Jumlah		745	126	782	137	449	0	2239

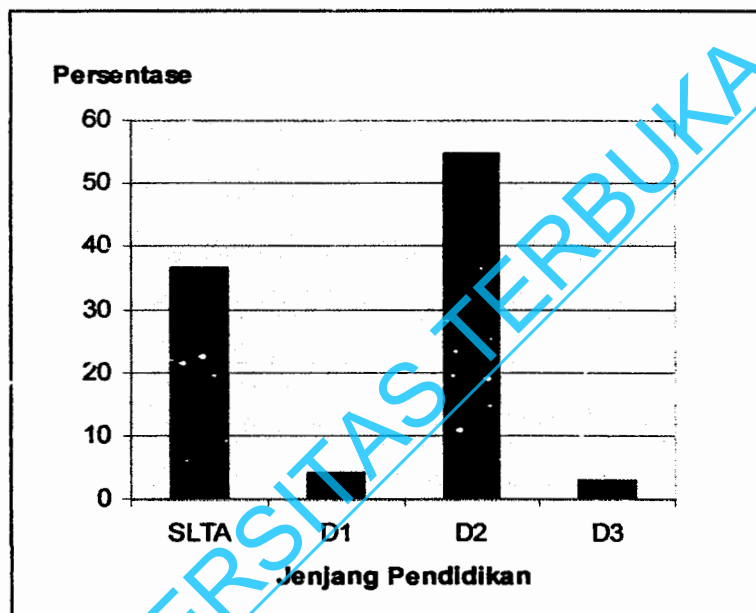
Sumber : Dinas Diknas Kab. Kepulauan Sula, 2008.

Dari 1.251 orang guru SD yang mengajar di Kabupaten Kepulauan Sula, terdapat 1.232 orang atau 98,48% yang pendidikannya belum mencapai S1. Oleh karena itu

Kabupaten Kepulauan Sula bila dilihat pada peta persebaran guru SD di Propinsi Maluku Utara tahun 2008 (Depdiknas, 2008) merupakan salah satu Kabupaten yang memiliki jumlah guru SD dengan pendidikan S1 yang sangat sedikit (1,52 %) dibandingkan dengan Kabupaten/Kota yang lain di Propinsi Maluku Utara.

Gambar 4.1 memperlihatkan persentase guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula yang tingkat pendidikannya belum S1 yaitu 98,48%, terdiri dari guru berpendidikan SLTA (36,69%), D1 (4,24%), D2 (54,6%), dan D3 yaitu 2,96% (Profil Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula, 2008).

Gambar 4.1
Persentase Guru SD yang belum S1 di Kabupaten Kepulauan Sula Tahun 2008



Sumber : Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Kepulauan Sula Tahun 2008

Dari data tersebut nampak bahwa Kabupaten Kepulauan Sula merupakan daerah yang masih tertinggal dari segi pengembangan pendidikan dimana sebagian besar guru SD belum memiliki standar kompetensi pendidikan sebagaimana diatur dalam Undang-

undang dan Peraturan Pemerintah, yaitu kualifikasi S1. Hal ini disebabkan oleh kondisi geografis wilayah yang terpencil dan terisolir, tidak adanya Lembaga atau Perguruan Tinggi yang dapat memudahkan masyarakat atau guru untuk mengakses pendidikan lebih baik dan belum adanya satu kebijakan dari Pemerintah Daerah untuk memberikan kemudahan atau fasilitas bagi pengembangan pendidikan guru SD.

4. Anggaran Pendidikan

Prioritas pembangunan pendidikan dapat dilihat dari anggaran yang dialokasikan untuk bidang pendidikan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kepulauan Sula dapat dilihat pada Tabel 4.7. Total Penerimaan Daerah Tahun 2008 sebesar Rp 360,906 milyar dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Tahun 2008 sebesar Rp 5,497 milyar. Sebagian besar dana dalam APBD tahun 2008, digunakan untuk biaya Belanja Pegawai yaitu sebesar Rp 77,210 milyar lebih, belanja barang dan jasa sebesar Rp 67, 880 milyar lebih. Sementara itu pos yang banyak menyedot APBD Kabupaten Kepulauan Sula adalah Belanja Modal, yaitu sebesar Rp 187,945 milyar lebih. Sedangkan Belanja Perjalanan Dinas sebesar Rp 18,844 milyar lebih.

Dalam anggaran APBD tahun 2008 tersebut, alokasi anggaran untuk pembangunan sektor pendidikan sebesar Rp 50 milyar. Namun dalam pelaksanaan anggaran pendidikan tersebut sesuai data yang penulis peroleh dari wawancara dengan Sekretaris Komisi C DPRD dan Sekretaris Bappeda maupun Kepala Bidang PMPTK ternyata belum ada alokasi anggaran pendidikan yang diperuntukkan bagi peningkatan pendidikan guru.

Tabel 4.7
APBD Kabupaten Kepulauan Sula Tahun 2008

URAIAN	JUMLAH (Rupiah)
TOTAL PENERIMAAN	360.906.464.000
• Bagian Pendapatan Asli Daerah	5.497.640.000
• Pos Dana Alokasi Umum	261.290.724.000
• Pos Dana Alokasi Khusus	48.228.000.000
TOTAL BELANJA	361.851.500.000
• Belanja Pegawai	77.210.460.719
• Belanja Barang dan Jasa	67.880.943.380
• Belanja Perjalanan Dinas	18.844.913.491
• Belanja Pemeliharaan	-
• Belanja Lain-lain	-
• Belanja Modal	187.945.182.410
• Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	-
• Belanja Tidak Tersangka	2.500.000.000

Sumber : Bappeda Kab. Kepulauan Sula, 2008

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kepulauan Sula termasuk yang tidak besar hanya 1,52% dari total penerimaan. Namun jika melihat jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) ternyata sangat besar yaitu Rp 261,291 milyar yang menunjukkan bahwa Kabupaten Kepulauan Sula sebenarnya belum dapat dikatakan mandiri secara finansial meskipun sudah dilaksanakan otonomi daerah selama lebih dari lima tahun. Kondisi seperti ini juga menggambarkan bahwa Kabupaten Kepulauan Sula sebenarnya masih sangat tergantung pada bantuan Pemerintah Pusat. Meskipun sudah mulai banyak usaha yang dilakukan pemerintah kabupaten untuk meningkatkan PAD dengan mengefektifkan pemasukan dari pajak yang dapat diambil dari banyak sektor yang ada.

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan transfer yang bersifat khusus (*specific grant*) untuk memenuhi pembiayaan kebutuhan khusus dan/atau kepentingan nasional. DAK untuk Kabupaten Kepulauan Sula Tahun 2008 sebesar Rp 48.228.000.000,- dan

kegiatan yang dibiayai dari DAK tahun 2008 memperlihatkan bahwa bidang pendidikan memang diprioritaskan dengan dikucurkannya DAK yang jumlahnya paling besar bila dibandingkan dengan bidang lainnya, namun sasaran penggunaan DAK bukanlah untuk peningkatan pendidikan guru SD melainkan lebih diutamakan pada rehabilitasi gedung/ruang kelas SD yang ada.

B. Pembahasan

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif yang dilaksanakan selama 1 bulan pada bulan Juni 2009, dimana data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh melalui wawancara langsung pada narasumber sebagai informan.

Berikut uraian hasil dari penelitian yang digambarkan secara lengkap sebagai berikut :

1. Analisis Implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 dibentuk dan dikeluarkan dengan berbagai pertimbangan yaitu (1) dalam rangka upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas manusia Indonesia yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia serta menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dalam mewujudkan masyarakat yang maju, adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) untuk menjamin perluasan dan pemerataan akses, peningkatan mutu dan relevansi, serta tata pemerintahan yang baik dan akuntabilitas pendidikan yang mampu menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global perlu dilakukan pemberdayaan dan peningkatan mutu guru secara terencana, terarah dan

berkesinambungan; (3) bahwa guru mempunyai fungsi, peran, dan kedudukan yang sangat strategis dalam pembangunan nasional dalam bidang pendidikan, sehingga perlu dikembangkan sebagai profesi yang bermartabat.

Dengan berlakunya Undang-Undang tersebut, maka upaya dalam rangka memperbaiki kualitas pendidikan akan semakin terarah, terutama dari segi perbaikan kualitas guru. Hal ini dikarenakan guru merupakan kunci utama dalam peningkatan mutu pendidikan dan mereka berada di titik sentral dari setiap usaha reformasi pendidikan.

Pemberlakuan Undang-Undang Guru dan Dosen sangat berdampak pada peningkatan kesejahteraan guru. Seperti yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang tersebut bahwa jika seorang guru telah memiliki sertifikat pendidik, maka guru tersebut berhak atas tunjangan profesi sebesar satu kali gaji pokok. Hal ini dikarenakan tingkat kesejahteraan guru di Indonesia tergolong rendah, bahkan amat rendah, tidak setara dengan pengabdian yang diberikannya. Jumlah gaji yang diterimanya jauh di bawah kebutuhan minimal untuk hidup guru bersama keluarganya. Keadaan ini berlaku untuk semua guru di semua tingkat pendidikan dan semua daerah, baik guru yang menyandang pegawai negeri sipil apalagi guru yang berstatus honorer, guru tidak tetap dan juga guru bantu. Kesejahteraan guru yang rendah berdampak tidak menguntungkan terhadap motivasi guru, status sosial profesi keguruan dan dunia pendidikan secara keseluruhan. Oleh karena itulah dengan diberlakukannya Undang-Undang tersebut, maka memberikan harapan bagi guru untuk dapat meningkatkan kesejahteraannya. Jika kesejahteraan guru meningkat, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan kinerja guru dan pada gilirannya akan dapat meningkatkan kualitas pendidikan.

Undang-Undang Guru dan Dosen mensyaratkan bahwa guru harus mempunyai kualifikasi akademik Sarjana atau Diploma IV sebagaimana termuat pada pasal 9. Dengan pendidikan Sarjana atau Diploma IV, diharapkan setiap guru dari segi ilmu sungguh kompeten untuk mengajar disekolah menengah ke bawah. Guru juga diharapkan lebih menguasai bidang ilmunya, tidak salah konsep, dan tidak akan menyebarkan salah konsep kepada siswa. Kualitas pendidikan sangat ditentukan oleh kualitas dari tenaga guru yang mengasuh anak didiknya. Guru menjadi sumber ilmu bagi anak-anak bangsa. Sebagai sumber ilmu, guru harus senantiasa meningkatkan kemampuannya dengan cara menempuh pendidikan yang lebih tinggi. Guru juga harus terus belajar, agar tidak merasa kekeringan dalam bidang ilmu pengetahuan.

Hasil wawancara kepada para pejabat daerah yang memiliki kewenangan di bidang pendidikan, menyatakan sangat paham terhadap pentingnya peningkatan kualifikasi akademik guru seperti diamanatkan pada UU Nomor 14 Tahun 2005 pasal 9. Guru harus terus mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan, oleh karena itu kualifikasi akademik Sarjana atau D-IV bagi para guru sudah merupakan tuntutan zaman. Berikut kutipan hasil wawancara kepada para informan :

Menurut saya Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 telah mengamanatkan kepada pemerintah pusat maupun daerah agar meningkatkan mutu pendidikan, salah satunya adalah melalui pengembangan studi para guru termasuk guru SD hingga ke jenjang S1 (AU, Kepala Bidang PMPTK Diknas Kab. Kepulauan Sula, wawancara 3-6-2009).

Undang-Undang tersebut mewajibkan pemerintah untuk meningkatkan kompetensi guru melalui pendidikan hingga S1 guna peningkatan kualitas pendidikan nasional (MF, Anggota Komisi C DPRD Kab. Kepsula, wawancara 5-6-2009).

Undang-Undang mengamanatkan kepada kita agar memperhatikan kesejahteraan guru termasuk pengembangan pendidikannya hingga ke jenjang S1 (MT, Sekretaris BAPPEDA Kab. Kepsula, wawancara 5-6-2009).

Sesuai dengan pasal 82 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, pemerintah wajib mulai melaksanakan program sertifikasi pendidik paling lama dalam waktu 12 bulan terhitung sejak diberlakukannya Undang-Undang tersebut. Mengingat sampai saat ini Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang sertifikasi guru juga belum terbit, maka sebagai jalan pintas pemerintah melalui Menteri Pendidikan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor. 18 Tahun 2007 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan.

Sertifikasi guru dalam jabatan adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk guru dalam jabatan. Sertifikasi ini diberikan kepada guru yang sudah lama mengabdikan dan memenuhi kualifikasi akademik Sarjana (S1) atau D-IV. Untuk itu penting bagi guru untuk dapat melanjutkan studi ke jenjang S1 atau D-IV. Tanggapan instansi pendidikan di Kabupaten Kepulauan Sula terhadap pentingnya peningkatan kualifikasi akademik guru dalam jabatan dapat disampaikan sebagai berikut :

Selama para guru tidak meninggalkan tugas, kita akan mengizinkan mereka untuk melanjutkan studi biar bisa sarjana (SU, Kepala UPTD Sulabesi Tengah, wawancara 20-6-2009).

Penting guru melanjutkan studi karena sekolah juga punya kepentingan dapat meningkatkan kualitas sekolah, asalkan guru tersebut tidak meninggalkan tempat tugas karena sekolah memiliki keterbatasan jumlah guru (SW, Kepala UPTD Sanana, wawancara 20-6-2009).

Undang-Undang Guru dan Dosen mewajibkan semua guru harus memiliki pendidikan S1, untuk itu para guru yang belum S1 harus tambah sekolah untuk tingkatkan mutu dan kesejahteraan (MN, Kepala SD Negeri 1 Sanana, wawancara 22-6-2009).

Dengan adanya peningkatan pendidikan bagi guru ke S1 atau D-IV, maka diharapkan seorang guru dapat lulus sertifikasi dan memperoleh sertifikat pendidik dengan skor nilai minimal yang harus dikumpulkannya yaitu 850, dimana kualifikasi akademik guru untuk ijazah Sarjana (S1) yang sesuai dengan bidang studi atau mata pelajaran yang diasuh diberikan skor 150.

Nilai minimal 850 tersebut dikumpulkan dari hasil penskoran 10 dokumen yang telah dikumpulkannya. Dokumen yang dinilai dalam sertifikasi guru model portofolio adalah (1) kualifikasi akademik; (2) pendidikan dan pelatihan; (3) pengalaman mengajar; (4) perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran; (5) penilaian dari atasan dan pengawas; (6) prestasi akademik; (7) karya pengembangan profesi; (8) keikutsertaan dalam forum ilmiah; (9) pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial; (10) penghargaan yang relevan dengan bidang kependidikan.

Untuk dapat menjamin para guru meningkatkan kualifikasi akademiknya, maka dalam UU Nomor 14 Tahun 2005 pasal 13 ayat (1) menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidikan bagi guru dalam jabatan yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Namun demikian, masih terdapat berbagai kendala dalam upaya pembantuan bagi guru, khususnya guru SD dalam peningkatan kualifikasi akademik di Kabupaten Kepulauan Sula. Hal ini dapat disimak dari hasil wawancara pada pejabat daerah sebagai berikut :

Peningkatan pendidikan guru SD sampai S1 sudah merupakan salah satu program pembangunan nasional, untuk itu tidak ada alasan untuk tidak melaksanakannya karena sudah menjadi kewajiban kita, namun semua terpulang

dari jumlah anggaran kita yang sampai saat ini belum mencukupi (AU, informan Kepala Bidang PMPTK Dinas Diknas Kab. Kepulauan Sula, wawancara 3-6-2009).

Peningkatan pendidikan guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula masih belum menjadi prioritas utama, saat ini yang menjadi prioritas utama adalah Penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan Pembebasan Biaya Pendidikan untuk semua jenis dan jenjang pendidikan, serta rehabilitasi gedung/ruang kelas (MF, Anggota Komisi C DPRD Kab. Kep. Sula wawancara 5-6-2009).

Sejak tahun 2005 prioritas pembangunan pendidikan kita baru pada Pembebasan Biaya Pendidikan bagi SD/MI, SMP/MTs dan SMA/MA/SMK, sehingga tidak ada lagi pungutan biaya pendidikan dari orang tua/wali murid, sedangkan untuk kesejahteraan guru masih kurang akibat keterbatasan anggaran (MT, Sekretaris BAPPEDA Kab. Kep. Sula wawancara 5-6-2009).

Dengan keterbatasan anggaran tersebut, maka selama ini guru khususnya bagi guru SD mau tidak mau harus membiayai sendiri untuk melanjutkan studi ke jenjang S1, agar dapat memenuhi persyaratan sertifikasi guru. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara pada para guru SD sebagai berikut :

Kami sudah sekolah lebih awal di UT, karena kami tau itu merupakan kewajiban kami (WB, Guru SD Inpres Falahu Sanana, wawancara 10-6-2009).

Justru kami para guru yang paling sadar pentingnya melanjutkan studi, makanya kami sudah lebih dulu kuliah di UT secara swadana sebelum pemerintah memberikan bantuan pendidikan pada kami (SB, Guru SD Negeri 5 Sanana, wawancara 15-6-2009).

Dari kenyataan ini, maka wajarlah jika dari 8 kabupaten/kota di Provinsi Maluku Utara, Kabupaten Kepulauan Sula merupakan salah satu kabupaten yang terbanyak memiliki tenaga guru SD yang berpendidikan di bawah S1 atau D-IV. Sesuai Data Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula tahun 2008, menunjukkan bahwa dari 1.251 orang guru SD yang mengajar di Kabupaten Kepulauan Sula, terdapat 1.232 orang atau 98,48 % yang pendidikannya belum mencapai S1.

2. Analisis Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Implementasi UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula

a. Faktor Komunikasi

Salah satu faktor yang paling efektif dalam mengimplementasikan UU Nomor 14 Tahun 2005 adalah faktor komunikasi, yaitu harus adanya kepaahaman terhadap UU Nomor 14 Tahun 2005 serta tahu tujuan dan sasarannya oleh pemerintah daerah, agar muncul daya tanggap terhadap implementasi Undang-Undang tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh George Edward III dalam Nugroho (2008 : 512), langkah pertama untuk implementasi suatu kebijakan agar dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan adalah perlunya pembuat kebijakan (dalam hal ini adalah pemerintah pusat) mengkomunikasikannya kepada organisasi dan/atau publik, menyediakan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggapan dari para pihak yang terlibat (dalam hal ini pemerintah daerah), serta bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan (dalam hal ini Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota). Komunikasi penting untuk memberikan kesepahaman antara pemerintah pusat selaku pembuat kebijakan dengan pemerintah daerah selaku pelaksana kebijakan dan masyarakat selaku kelompok sasaran dari kebijakan tersebut. Contohnya adalah berkaitan dengan kebijakan sertifikasi guru yang melibatkan para guru selaku kelompok sasaran.

Kenyataannya daya tanggap pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Sula Terhadap pentingnya peningkatan kualifikasi akademik bagi guru SD belum ada sama sekali, terbukti dari belum adanya partisipasi daerah dalam menyekolahkan para guru ke jenjang S1 atau D-IV sebagaimana diamanatkan pasal 13 ayat (1) UU Nomor 14

Tahun 2005. Padahal sebagaimana diketahui, peningkatan kualitas guru merupakan kunci utama keberhasilan dari peningkatan mutu pendidikan itu sendiri.

Dari hasil wawancara dengan beberapa orang kepala sekolah dan guru SD menunjukkan bahwa sebenarnya bantuan pemerintah daerah sangat diharapkan oleh para guru, namun sampai sekarang pemerintah daerah belum dapat merealisasikannya. Inilah sebabnya mengapa masih banyak guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula yang belum dapat melanjutkan studi ke jenjang S1 atau D-IV, karena masih mengharapakan adanya bantuan daerah. Berikut kutipan hasil wawancara :

Belum adanya perhatian penuh dari pemerintah daerah, buktinya kita sebagai kepala sekolah dan guru belum bisa dibantu untuk melanjutkan sekolah (AH, Kepala SD Inpres Waiboga, wawancara 24-6-2009).

Sebetulnya Saya pribadi maupun para guru yang ada di SD Negeri 3 Sanana ini ingin melanjutkan pendidikan ke jenjang S1 asalkan pemerintah daerah dapat membantu kami dengan dana (NS, Kepala SD Neg. 3 Sanana, wawancara 24-6-2009).

Torang mau kuliah, cuma kenapa pemerintah belum bisa bantu torang sepenuhnya, buktinya masih banyak torang guru SD yang belum bisa kuliah (BU, Guru SD Alhilaal Sanana, wawancara 24-6-2009).

Torang kuliah di UT, karena hanya UT yang buka di sini, tapi kalau bisa pemerintah bantu torang juga dengan biaya kuliah karna torang sekarang masih biyai sendiri (SB, Guru SD Neg.5 Sanana, wawancara 24-6-2009).

Sementara pemerintah daerah menilai program peningkatan kualifikasi akademik pada guru belum menjadi program prioritas yang saat ini harus dijalankan. Prioritas utama pembangunan pada sektor pendidikan di kabupaten kepulauan sula saat ini adalah penuntasan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun sehingga perlu adanya pembebasan biaya pendidikan untuk semua jenis dan jenjang pendidikan, serta

rehabilitasi gedung/ruang kelas yang sampai saat ini masih banyak bangunan gedung sekolah yang kurang memenuhi syarat untuk kenyamanan belajar.

Dari hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa belum berhasilnya implementasi UU No. 14 tahun 2005 disebabkan karena belum adanya kesepahaman antara pemerintah daerah selaku implementor dan para guru selaku kelompok sasaran. PGRI sebagai lembaga perhimpunan para guru, juga belum mampu mengaspirasikan kepentingan para guru dalam meningkatkan kualifikasi akademiknya ke jenjang S1 atau D-IV.

Untuk itu penting bagi pemerintah daerah dalam mengajak para guru selaku kelompok sasaran (melalui PGRI) untuk merumuskan bersama apa yang menjadi program utama daerah di sektor pendidikan, karena para guru juga memiliki kepentingan di dalamnya. Komunikasi kedua pihak (antara pemerintah dan guru) menjadi penting sehingga bisa menghasilkan suatu rumusan baik dalam bentuk peraturan daerah atau peraturan bupati yang dapat dijadikan payung hukum bagi kedua belah pihak dalam mendukung peningkatan kualifikasi akademik guru sebagaimana diamanatkan UU Nomor 14 Tahun 2005.

b. Faktor Sumberdaya

Salah satu faktor yang sangat berpengaruh terhadap implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 di Kabupaten Kepulauan Sula adalah masalah minimnya sumberdaya yang ada, seperti minimnya sumberdaya aparatur pemerintah, kurangnya sumberdaya finansial daerah, maupun keterbatasan jumlah guru di daerah pelosok. Dari hasil pengamatan dan wawancara dengan para pejabat daerah menunjukkan bahwa belum

adanya rasa tanggung jawab pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas guru di daerah. Sampai saat ini, pemerintah daerah masih mengharapkan sepenuhnya bantuan pemerintah pusat dalam peningkatan kualifikasi akademik para guru. Sementara pembantuan pusat melalui Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) Provinsi Maluku Utara tahun 2009 masih sangat sedikit, dimana untuk Provinsi Maluku Utara hanya mendapatkan kuota beasiswa 1.081 guru yang dibagi ke 8 (delapan) kabupaten/kota.

Aparatur Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula yang seyogyanya harus mampu memberikan sumbangsi dalam implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 ternyata masih terjebak oleh tugas rutin kedinasan, sehingga terobosan untuk mengambil langkah strategis seperti penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) berkaitan dengan peningkatan kualifikasi guru sampai saat ini belum mampu dilakukan untuk diajukan ke pemerintah daerah (Bupati dan DPRD). Untuk diketahui hingga saat ini di Provinsi Maluku Utara, hanya Kabupaten Kepulauan Sula yang belum memiliki peraturan daerah berkaitan dengan peningkatan kualifikasi guru yang merupakan implementasi kebijakan dari UU Nomor 14 Tahun 2005 serta PP Nomor 19 Tahun 2005. Sementara kabupaten/kota lainnya di Provinsi Maluku Utara, pemerintah daerah telah mampu menerbitkan perda yang menjadi payung hukum bagi pemda dalam mengalokasikan anggaran daerah untuk beasiswa guru melanjutkan studi. Bahkan untuk Kabupaten Halmahera Selatan upaya tersebut sudah mampu dilakukan Pemda Kabupaten Halmahera Selatan sejak tahun 2007.

Faktor sumberdaya lainnya yang menjadi kendala dalam implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 adalah masalah anggaran. Walaupun Dana Alokasi Khusus

(DAK) untuk Kabupaten Kepulauan Sula Tahun 2008 memperlihatkan bahwa bidang pendidikan memang diprioritaskan dengan dikucurkannya DAK yang jumlahnya paling besar bila dibandingkan dengan bidang lainnya, namun sasaran penggunaan DAK bukanlah untuk peningkatan pendidikan guru SD melainkan lebih diutamakan pada rehabilitasi gedung/ruang kelas SD yang ada. Pembangunan dan rehabilitasi gedung sekolah terus digalakkan oleh pemerintah daerah guna dapat merealisasikan penuntasan wajib belajar sembilan tahun di Kabupaten Kepulauan Sula. Sesuai data Dinas Pendidikan, angka partisipasi sekolah pada anak usia wajib belajar tahun 2006 baru mencapai 67,48%. Sementara jumlah anak usia 10 tahun ke atas yang belum bersekolah cukup tinggi yaitu mencapai 1.971 anak dan yang putus sekolah mencapai 75.701 anak.

Kondisi diataslah yang menyebabkan mengapa alokasi anggaran pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula masih lebih diarahkan pada penyediaan gedung sekolah guna terselenggaranya wajib belajar pendidikan dasar di Kabupaten Kepulauan Sula, dan belum mengarah pada perbaikan kualitas guru seperti peningkatan kualifikasi akademik guru ke jenjang S1.

Tabel 4.8
Jumlah Anggaran pada sektor Pendidikan untuk tiga tahun terakhir.

No	Tahun Anggaran	Jumlah Dana	Bel. Langsung	Bel.tdk langsung	Ket.
1.	2007	45.500.455.000,	24.707.599.000,	20.792.856.000,	
2.	2008	50.000.000.000,	27.685.673.700,	22.314.326.300,	
3.	2009	48.702.530.000,	22.141.594.900,	26.560.935.100,	
	Total	144.202.985.000,	74.534.867.600,	69.668.107.400,	

Tabel 4.8 menunjukkan bahwa jumlah anggaran pendidikan sebagai salah satu sumber daya dalam pembangunan pendidikan di Kabupaten Kepulauan Sula pada tahun 2007 jumlah anggaran sebesar Rp 45 milyar lebih. Pada tahun 2008 jumlah anggaran pendidikan meningkat menjadi Rp 50 milyar lebih, kemudian pada tahun 2009 jumlah anggaran pendidikan menurun kembali yaitu hanya sebesar Rp 48 milyar lebih. Dari jumlah anggaran yang tersedia untuk pembangunan sektor pendidikan dibagi menjadi dua yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung

Terkait dengan sumber daya anggaran yang ada, menunjukkan bahwa belum adanya kemauan politik dari pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran pendidikan sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Sisdiknas yaitu anggaran pendidikan sebesar 20 % dari APBD. Hal ini dapat dilihat misalnya pada tahun 2008, jumlah total APBD sebesar Rp 360 milyar lebih (tabel 4.7) ternyata alokasi anggaran untuk sektor pendidikan hanya sebesar Rp 50 milyar atau 13,8 %. Hasil wawancara dengan sekretaris Komisi C (DPRD Kab. Kepulauan Sula) dan Sekretaris Bappeda sebagai berikut :

Harus adanya kemauan politik dari pemerintah daerah dalam meningkatkan alokasi anggaran pendidikan sehingga bisa mengakomodir kebutuhan para guru yang belum sarjana untuk dapat melanjutkan studi sesuai tuntutan undang-undang (MF, Sekretaris Komisi C DPRD Kab. Kep. Sula, wawancara 20-6-2009).

Anggaran sektor pendidikan akan kita tingkatkan di tahun mendatang sesuai pendapatan daerah (MT, Sekretaris Bappeda Kab. Kep. Sula, wawancara 20-6-2009).

Selain kedua faktor di atas, kendala sumberdaya yang cukup dirasakan pula oleh guru selaku kelompok sasaran adalah kendala keterbatasan guru, sehingga guru tidak dapat meninggalkan tempat tugas untuk melanjutkan studi di daerah terdekat yang memiliki perguruan tinggi, karena sampai saat ini Kabupaten Kepulauan Sula belum memiliki perguruan tinggi otonom, yang ada hanyalah Universitas Terbuka (UT) dari UPBJJ Ternate dan STAIN Ternate Kelas Jauh di Sanana (ibukota Kabupaten).

Penyebaran guru yang tidak merata di pulau-pulau terpencil menyebabkan mereka sangat sulit untuk meninggalkan tempat tugas mereka untuk dapat melanjutkan studi secara swadana di kota-kota terdekat di Maluku dan Maluku Utara. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan informan sebagai berikut :

Kita ingin semua guru bisa sekolah hanya saja jumlah guru kita terbatas sehingga kita tidak bisa mengizinkannya untuk melanjutkan studi ke luar daerah. Seandainya semua pergi melanjutkan kuliah berarti semua sekolah kekurangan guru (SU, Kepala UPTD Sulabesi Tengah, wawancara 22-6-2009).

Kami tidak bisa tinggalkan tempat tugas untuk melanjutkan studi ke luar daerah, sedangkan di daerah belum ada perguruan tinggi (US, Guru SD Negeri 3 Sanana, wawancara 25-6-2009).

Untuk itu hingga saat ini yang menjadi alternatif pemecahan masalah agar para guru di daerah terpencil tersebut bisa memungkinkan untuk melanjutkan studi adalah mengikuti kuliah dengan sistem belajar jarak jauh di Universitas Terbuka (UT). Dari hasil wawancara dengan Kepala PMPTK Diknas Kabupaten Kepulauan Sula diketahui bahwa pemda baru mengizinkan para guru untuk melanjutkan studi di UT dan sampai saat ini masih menggunakan biaya sendiri.

c. Faktor Disposisi

Faktor disposisi yang menjadi kendala dalam implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 adalah berkaitan dengan kemauan pemda Kabupaten Kepulauan Sula dalam melakukan kajian ulang terhadap kebutuhan anggaran yang bisa dialokasikan bagi peningkatan kualifikasi akademik para guru. Oleh karena itu, penelitian uji kelayakan dalam penyusunan perda tentang peningkatan kualifikasi akademik guru sangat penting bagi pemerintah daerah, karena hal tersebut telah diamanatkan dalam UU Nomor 14/ Tahun 2005, dimana pemerintah daerah wajib menyediakan anggarannya bagi peningkatan kualifikasi akademik guru ke jenjang S1 atau D-IV.

Instansi yang paling bertanggung jawab dalam mengimplementasikan UU Nomor 14 Tahun 2005 adalah Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula. Selain kualitas aparatur yang menjadi penentu kebijakan, faktor kemauan pun sangat penting sehingga bisa memberikan terobosan-terobosan dalam pengambilan kebijakan. Contohnya adalah dengan melakukan pertukaran guru yang telah S1 di wilayah perkotaan dengan yang belum S1 di daerah terpencil, sehingga mereka berkesempatan untuk dapat melanjutkan studi di luar daerah karena tidak lagi khawatir adanya kekosongan guru. Selain itu lobi-lobi ke pemerintah provinsi maupun pusat dalam mendapatkan bantuan pendidikan guru sangat penting dilakukan oleh dinas pendidikan kabupaten kepulauan sula. Tentunya dengan menyediakan data yang valid tentang jumlah guru yang belum S1 dan yang sementara melanjutkan studi S1.

Kondisi tersebut di atas, menunjukkan bahwa Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula belumlah mampu mengimplementasikan UU Nomor 14 Tahun 2005, khususnya berkaitan dengan peningkatan kualitas akademik guru di Kabupaten

Kepulauan Sula. Bidang PMPTK pada Dinas Pendidikan yang diharapkan memiliki peran yang besar dalam menyediakan data guru serta merancang berbagai program dalam peningkatan pendidikan guru di Kabupaten Kepulauan Sula masih belum nampak peranannya.

Aspek lain yang juga membuat Dinas Pendidikan di Kabupaten Kepulauan Sula belum optimal dalam penanganan peningkatan pendidikan para guru adalah masalah seringnya Bupati selaku kepala pemerintahan daerah dalam melakukan pergantian Kepala Dinas maupun kepala bidang pada Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula. Hal ini berdampak pada tidak fokusnya dinas dalam penanganan peningkatan pendidikan para guru karena “bergantinya pimpinan dinas berganti pula kebijakannya”.

Untuk itu, mengutip pendapat Nugroho (2008 : 535), peneliti menyarankan agar seyogyanya setiap kebijakan harus dievaluasi sebelum diganti sehingga perlu kalus “dapat diganti setelah dilakukan evaluasi” dalam tiap kebijakan publik. Hal ini dikarenakan ada 2 (dua) alasan pokok, yaitu :

- 1) Menghindari kebiasaan buruk administrasi publik Indonesia, yaitu ganti pejabat ganti peraturan.
- 2) Setiap kebijakan tidak dapat serta merta diganti karena keinginan atau selera pejabat yang pada saat itu memegang kewenangan politik.

Dari hasil wawancara dengan kepala bidang PMPTK menunjukkan bahwa selama ini Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula masih belum mampu mengalokasikan anggaran pendidikan bagi guru yang melanjutkan studi ke S1 atau D-4 dikarenakan belum adanya payung hukum berupa perda yang memberikan kewenangan Dinas dalam pengalokasian anggaran. Kondisi ini memberikan persepsi

yang buruk dari para guru bahwa sebenarnya sampai saat ini pemerintah daerah belum mampu mengakomodir kebutuhan mereka dalam meningkatkan kompetensi sebagai tenaga pendidik.

Padahal dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 tahun 2007 pada pasal 1 ayat 1 disebutkan bahwa Setiap guru wajib memenuhi standar kualifikasi akademik dan kompetensi guru yang berlaku secara nasional. Dalam lampiran Peraturan Menteri Pendidikan Nasional tersebut di atas menjelaskan kualifikasi akademik guru melalui pendidikan formal disebutkan secara rinci sebagai berikut :

1). Kualifikasi akademik guru PAUD/TK/RA

Guru pada PAUD/TK/RA harus memiliki kualifikasi akademik pendidikan minimum Diploma Empat (D-IV) atau Sarjana (S1) dalam bidang pendidikan anak usia dini atau psikologi yang diperoleh dari program studi terakreditasi.

2). Kualifikasi akademik guru SD/MI

Guru pada SD/MI atau bentuk lain yang sederajat, harus memiliki kualifikasi akademik pendidikan minimum Diploma Empat (D-IV) atau Sarjana (S1) dalam bidang pendidikan SD/MI (D-IV/S1 PGSD/PGMI) atau psikologi yang diperoleh dari program studi yang terakreditasi.

3). Kualifikasi akademik guru SMP/MTs

Guru pada SMP/MTs, atau bentuk lain yang sederajat, harus memiliki kualifikasi akademik pendidikan minimum Diploma Empat (D-IV) atau Sarjana (S1) program studi yang sesuai dengan mata pelajaran yang diajarkan / diampu, dan diperoleh dari program studi yang terakreditasi.

4). Kualifikasi akademik guru SMA/MA

Guru pada SMA/MA, atau bentuk lain yang sederajat harus memiliki kualifikasi akademik pendidikan minimum Diploma Empat (D-IV) atau Sarjana (S1) program studi yang sesuai dengan mata pelajaran yang diajarkan/diampu, dan diperoleh dari program studi yang terakreditasi.

5). Kualifikasi akademik guru SDLB/SMLB/SMALB

Guru pada SDLB/SMPLB/SMALB, atau bentuk lain yang sederajat harus memiliki kualifikasi akademik pendidikan minimum Diploma Empat (D-IV) atau Sarjana (S1) program studi pendidikan khusus atau sarjana yang sesuai dengan mata pelajaran yang diajarkan/diampu, dan diperoleh dari program studi yang terakreditasi.

6). Kualifikasi akademik guru SMK/MAK

Guru pada SMK/MAK, atau bentuk lain yang sederajat harus memiliki kualifikasi akademik pendidikan minimum Diploma Empat (D-IV) atau Sarjana (S1) program studi yang sesuai dengan mata pelajaran yang diajarkan/diampu, dan diperoleh dari program studi yang terakreditasi.

Dengan demikian maka berdasarkan permendiknas di atas, tidak ada alasan bagi daerah untuk tidak memperhatikan upaya peningkatan pendidikan para guru.

d. Faktor Struktur Organisasi Birokrasi

Faktor lain yang menentukan efektif atau tidaknya suatu kebijakan dapat di implementasikan secara baik adalah faktor struktur organisasi birokrasi. Ada dua aspek yang perlu menjadi perhatian dalam penelitian ini berkaitan dengan faktor struktur

birokrasi, yaitu **pertama**, secara umum berkaitan dengan sistem birokrasi pemerintahan daerah yang saat ini bersifat desentralisasi sehingga memiliki kewenangan yang otonom di bidang pembangunan pendidikan, dan **kedua**, secara khusus berkaitan dengan kesiapan perangkat daerah dalam hal ini adalah pembentukan Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah daerah di bidang pembangunan pendidikan.

Alisjahbana (2000) menjelaskan bahwa desentralisasi kewenangan sektor pendidikan dalam hal kebijakan dan aspek pendanaan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah merupakan konsep desentralisasi pendidikan yang sesuai dengan otonomi daerah. Konsep ini berimplikasi pada pemberian kewenangan yang lebih luas di bidang kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pusat ke pemda. Di era otonomi ini, daerah diberikan keleluasaan untuk mengelola keuangannya sehingga pemerintah daerah diharapkan dapat lebih optimal lagi memanfaatkan potensi daerahnya guna meningkatkan pendapatannya.

Namun demikian, bagi daerah-daerah seperti halnya Kabupaten Kepulauan Sula, belum sepenuhnya mampu memanfaatkan potensi daerah akibat keterbatasan sumberdaya manusia maupun kekurangan infrastruktur yang dapat menunjang pembangunan daerah. Hal ini menyebabkan pendapatan dan belanja daerah masih sebagian besar diperoleh dari pusat melalui DAU dan DAK. Sementara di sisi lainnya, pembangunan sumber daya manusia yang dapat menunjang majunya pembangunan daerah membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Sebagai contoh adalah ketentuan UU Nomor 20 tahun 2003 yang mengharuskan alokasi 20% dari anggaran pembangunan harus di tujukan pada sektor pendidikan. Hal ini tentulah sangat sulit

untuk direalisasikan oleh daerah-daerah pemekaran baru yang belum memiliki ketersediaan infrastruktur daerah yang memadai, seperti halnya pada Kabupaten Kepulauan Sula. Kecenderungan daerah untuk lebih memfokuskan pada pembangunan ekonomi mendorong daerah untuk mengabaikan pembangunan pada sektor sosial budaya seperti halnya pembangunan pada sektor pendidikan.

Untuk itu, perlu adanya kemauan politis dari pemerintah daerah dalam mengalokasikan 20 % APBD pada sektor pendidikan. Dari hasil wawancara dengan salah satu anggota Komisi C DPRD Kabupaten Kepulauan Sula, menjelaskan bahwa sampai saat ini pemda belum memiliki kemauan politis dalam meningkatkan alokasi anggaran pendidikan sehingga bisa mengakomodir kebutuhan para guru yang belum sarjana untuk dapat melanjutkan studi sesuai tuntutan undang-undang Nomor 14 Tahun 2005.

Dengan demikian maka sertifikasi guru di era otonomi ini telah meninggalkan masalah tersendiri pada daerah-daerah kabupaten/kota yang masih kurang anggaran pendidikannya. Padahal dalam PP Nomor 19 Tahun 2005 menyebutkan bahwa pada tahun 2015 nanti semua guru SD sudah berpendidikan S1, sementara di daerah masih banyak para guru belum mampu melanjutkan studinya karena berbagai kendala, baik masalah anggaran maupun masalah kekurangan guru.

Dari aspek pelimpahan kewenangan Dinas Pendidikan selaku organisasi perangkat pemerintah daerah dalam penanganan pendidikan juga belum optimal. Dari aspek jumlah aparaturnya, Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula hingga saat ini masih mengalami kekurangan tenaga yang tidak sebanding dengan luas wilayah kerjanya yang memiliki rentan kendali sangat sulit karena karakteristik daerah yang

merupakan kepulauan sehingga penyebaran penduduknya belum merata. Berdasarkan data Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula tahun 2008 jumlah pegawai pada Dinas Pendidikan yaitu 67 orang, terdiri dari 42 pegawai pada kantor dinas kabupaten (33 PNS dan 9 tenaga honor), 12 pengawas sekolah dan 13 pegawai pada UPTD di tiap kecamatan.

Dari 67 pegawai yang dimiliki Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula, 26 pegawai (40%) masih memiliki latar belakang pendidikan belum S1, hal juga mencerminkan adanya kendala Dinas Pendidikan dalam pengembangan SDMnya. Kondisi inilah yang menjadikan dinas pendidikan hanya mampu melaksanakan pekerjaan rutin administrasi dinas dan belum mampu dalam pengembangan ide-ide dalam perumusan perencanaan pembangunan di bidang pendidikan, termasuk dalam pencarian solusi yang sistematis dalam penanganan peningkatan pendidikan para guru di Kabupaten Kepulauan Sula. Padahal dari struktur organisasi, Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula telah memiliki Bidang PMPTK yang menangani masalah pendidikan tenaga pengajar. Namun hingga saat ini kemampuan penanganan pendidikan para guru belumlah berjalan sebagaimana diharapkan.



BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis data pada Bab IV terhadap fokus penelitian, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula belum berjalan efektif, karena kurangnya dukungan pemerintah daerah yang dapat dilihat dari belum adanya bantuan pemda dalam peningkatan kualifikasi guru ke jenjang S1 atau D-IV. Hal ini menyebabkan masih terdapat 1.232 guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula yang belum dapat melanjutkan studi ke jenjang S1 atau D-IV sebagaimana disyaratkan dalam pelaksanaan sertifikasi guru pada UU Nomor 14 Tahun 2005.
2. Salah satu faktor yang paling efektif dalam mengimplementasikan UU Nomor 14 Tahun 2005 adalah faktor komunikasi, yaitu harus adanya pemahaman terhadap UU Nomor 14 Tahun 2005 serta tahu tujuan dan sasarannya oleh pemerintah daerah, agar muncul daya tanggap terhadap implementasi Undang-Undang tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh George Edward III dalam Nugroho (2008 : 512), langkah pertama untuk implementasi suatu kebijakan agar dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan adalah perlunya pembuat kebijakan (dalam hal ini adalah pemerintah pusat) mengkomunikasikannya kepada organisasi dan/atau publik, menyediakan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggapan dari para pihak yang terlibat (dalam hal ini pemerintah daerah), serta bagaimana struktur organisasi

pelaksana kebijakan (dalam hal ini Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota). Komunikasi penting untuk memberikan kesepahaman antara pemerintah pusat selaku pembuat kebijakan dengan pemerintah daerah selaku pelaksana kebijakan dan masyarakat selaku kelompok sasaran dari kebijakan tersebut. Contohnya adalah berkaitan dengan kebijakan sertifikasi guru yang melibatkan para guru selaku kelompok sasaran.

3. Faktor Sumber Daya yang juga berpengaruh terhadap implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 di Kabupaten Kepulauan Sula adalah masalah minimnya Sumber Daya Manusia yang ada, seperti minimnya sumberdaya aparatur pemerintah, kurangnya sumberdaya finansial daerah, maupun keterbatasan jumlah guru di daerah pelosok. Dari hasil pengamatan dan wawancara dengan para pejabat daerah menunjukkan bahwa belum adanya rasa tanggung jawab pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas guru di daerah. Sampai saat ini, pemerintah daerah masih mengharapkan sepenuhnya bantuan pemerintah pusat dalam peningkatan kualifikasi akademik para guru. Aparatur Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula yang seyogyanya harus mampu memberikan sumbangsi dalam implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 ternyata masih terjebak oleh tugas rutin kedinasan, sehingga terobosan untuk mengambil langkah strategis seperti penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) berkaitan dengan peningkatan kualifikasi guru sampai saat ini belum mampu dilakukan untuk diajukan ke pemerintah daerah (Bupati dan DPRD)

4. Faktor disposisi yang menjadi kendala dalam implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 adalah berkaitan dengan kemauan pemda Kabupaten Kepulauan Sula dalam melakukan kajian ulang terhadap kebutuhan anggaran yang bisa dialokasikan bagi peningkatan kualifikasi akademik para guru
- Aspek lain yang juga membuat Dinas Pendidikan di Kabupaten Kepulauan Sula belum optimal dalam penanganan peningkatan pendidikan para guru adalah masalah seringnya Bupati selaku kepala pemerintahan daerah dalam melakukan pergantian kepala dinas maupun kepala bidang pada Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula. Hal ini berdampak pada tidak fokusnya dinas dalam penanganan peningkatan pendidikan para guru karena “bergantinya pimpinan dinas berganti pula kebijakannya”.
- Dari hasil wawancara dengan kepala bidang PMPTK menunjukkan bahwa selama ini Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula masih belum mampu mengalokasikan anggaran pendidikan bagi guru yang melanjutkan studi ke S1 atau D-IV dikarenakan belum adanya payung hukum berupa perda yang memberikan kewenangan Dinas dalam pengalokasian anggaran. Kondisi ini memberikan persepsi yang buruk dari para guru bahwa sebenarnya sampai saat ini pemerintah daerah belum mampu mengakomodir kebutuhan mereka dalam meningkatkan kompetensi sebagai tenaga pendidik.

5. Faktor lain yang menentukan efektif atau tidaknya suatu kebijakan dapat di implementasikan secara baik adalah faktor struktur organisasi birokrasi. Ada dua aspek yang perlu menjadi perhatian dalam penelitian ini berkaitan dengan faktor struktur birokrasi, yaitu **pertama**, secara umum berkaitan dengan sistem birokrasi pemerintahan daerah yang saat ini bersifat desentralisasi sehingga memiliki kewenangan yang otonom di bidang pembangunan pendidikan, dan **kedua**, secara khusus berkaitan dengan kesiapan perangkat daerah dalam hal ini adalah pembentukan Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah daerah di bidang pembangunan pendidikan.

Dari aspek pelimpahan kewenangan Dinas Pendidikan selaku organisasi perangkat pemerintah daerah dalam penanganan pendidikan juga belum optimal. Dari aspek jumlah aparturnya, Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula hingga saat ini masih mengalami kekurangan tenaga yang tidak sebanding dengan luas wilayah kerjanya yang memiliki rentan kendali sangat sulit karena karakteristik daerah yang merupakan kepulauan.

Dari 67 pegawai yang dimiliki Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula, 26 pegawai (40%) masih memiliki latar belakang pendidikan belum S1, hal ini mencerminkan adanya kendala Dinas Pendidikan dalam pengembangan SDMnya. Kondisi inilah yang menjadikan dinas pendidikan hanya mampu melaksanakan pekerjaan rutin administrasi dinas dan belum mampu dalam pengembangan ide-ide dalam perumusan perencanaan pembangunan di bidang pendidikan, termasuk dalam pencarian solusi yang sistematis dalam

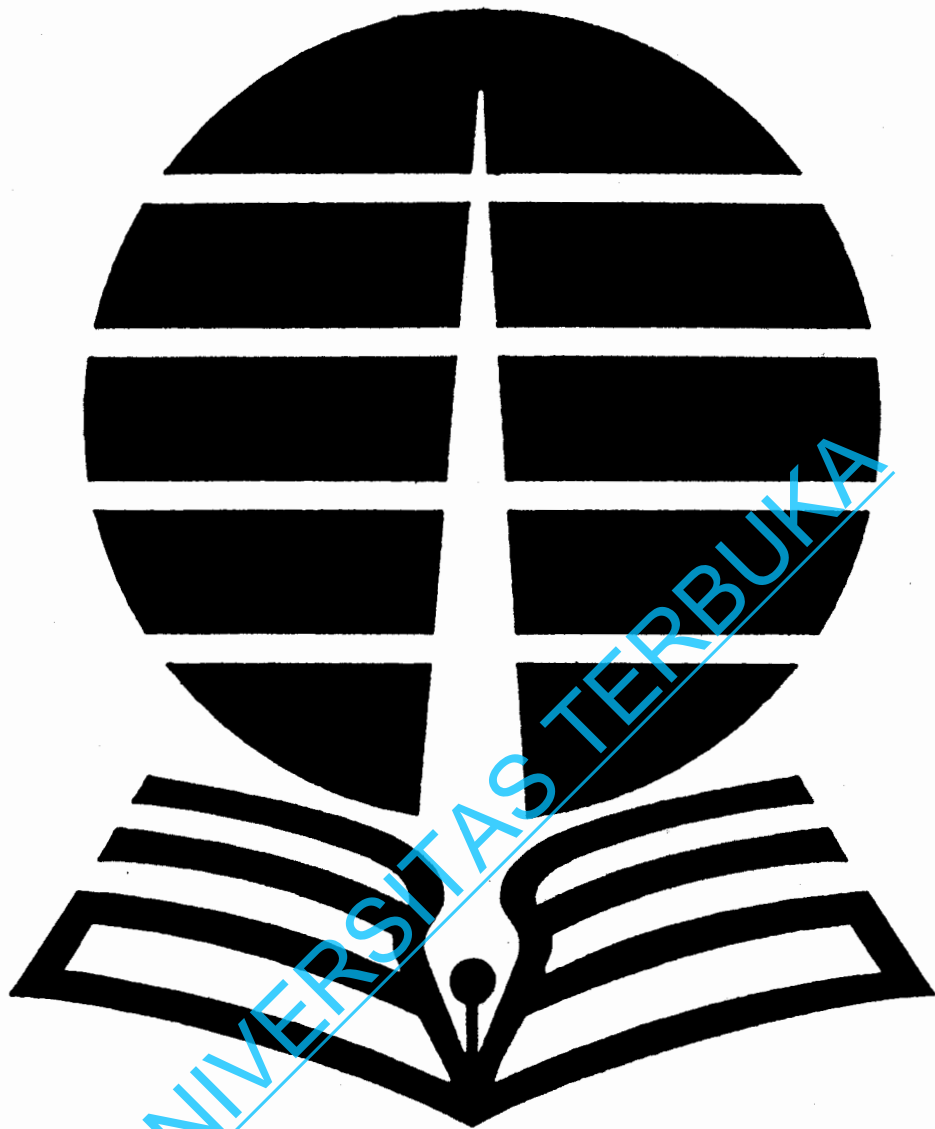
penanganan peningkatan pendidikan para guru di Kabupaten Kepulauan Sula. Padahal dari struktur organisasi, Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Sula telah memiliki Bidang PMPTK yang menangani masalah pendidikan tenaga pengajar. Namun hingga saat ini kemampuan penanganan pendidikan para guru belumlah berjalan sebagaimana diharapkan.

B. Saran

1. Komunikasi penting untuk memberikan kesepahaman antara pemerintah pusat selaku pembuat kebijakan dengan pemerintah daerah selaku pelaksana kebijakan dan masyarakat selaku kelompok sasaran dari kebijakan tersebut. Mengingat semakin dekatnya batas akhir program pengembangan kompetensi guru tahun 2015, maka Pemerintah Daerah segera melakukan komunikasi dan koordinasi dengan pemerintah Propinsi dan Pusat untuk membuat Perda tentang peningkatan kualifikasi akademik guru sebagai implementasi dari UU Nomor 14 Tahun 2005.
2. Terkait dengan Sumber Daya dalam implementasi UU Nomor 14 tahun 2005, masih minimnya kualitas aparatur daerah terutama aparatur yang berhubungan dengan pendidikan seperti Dinas Pendidikan, Bappeda, dan UPTD Diknas Kecamatan termasuk Anggota DPRD merupakan faktor yang menyebabkan suatu kebijakan tidak dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu disarankan kepada Pemerintah Daerah agar didalam menempatkan seseorang sebagai pejabat publik yang nantinya memiliki kewenangan dalam melaksanakan kebijakan – kebijakan publik harus disesuaikan dengan kualifikasi pendidikan dan kompetensi yang dimiliki aparatur tersebut. Disamping itu perlu adanya

kemauan politik dari Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Sula untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 yang mensyaratkan 20 % anggaran pendidikan di APBD setiap tahun.

3. Menyangkut dengan faktor Disposisi, maka perlu adanya komitmen yang kuat dari implementor kebijakan. Terkait dengan Implementasi UU Nomor 14 tahun 2005 di Kabupaten Kepulauan Sula menunjukkan belum adanya suatu komitmen Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan kebijakan dari Pemerintah Pusat. Oleh karena itu disarankan agar perlu adanya suatu sistem pengawasan yang efektif dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam hal pelaksanaan UU Nomor 14 tahun 2005.
4. Terkait faktor Struktur Birokrasi, perlu adanya peningkatan kerjasama pemerintah daerah dengan perguruan tinggi pengelola pendidikan jarak jauh seperti Universitas Terbuka guna mengatasi kondisi rentan kendali geografis daerah yang merupakan kepulauan sehingga para guru dapat segera melanjutkan pendidikannya ke jenjang S1 tanpa harus meninggalkan tempat tugasnya. Dengan demikian maka diharapkan pada tahun 2015 nanti semua guru, khususnya guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula sudah memiliki ijazah S1 untuk lolos portofolio dalam pelaksanaan sertifikasi guru.



DAFTAR PUSTAKA

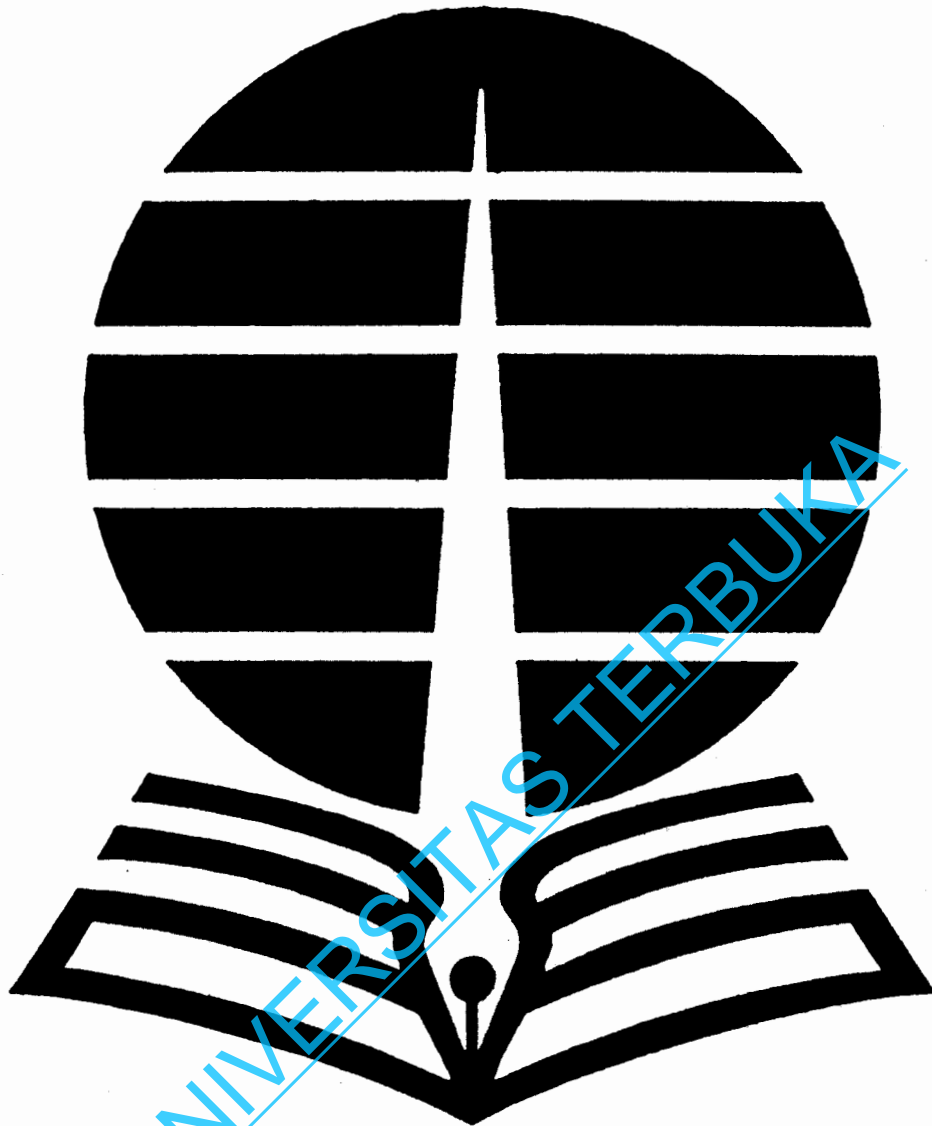
- Ahsani, Chandra. (2005). *Peranan Pemerintah Dalam Pembinaan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima*. Tesis Pascasarjana, tidak dipublikasikan. Malang : STIE.
- Akhniadi, et al, (2003). *Pengamatan Cepat SMERU tentang Permasalahan Pendidikan dan Program JPS, Beasiswa dan DBD di Empat Provinsi*. Laporan khusus SMERU, Edisi Revisi. [http: /smeru.or.id](http://smeru.or.id).
- Alhumam, A. (2000). *Pembangunan Pendidikan dalam Konteks Desentralisasi*. [kompas.com/opini/05./Sep.2000](http://kompas.com/opini/05/Sep.2000).
- Alisjahbana, A.S. (2000). *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*. Bandung : Fakultas Ekonomi Universitas Padjajaran.
- Ananda, C.F. (2002). *Problem of the Implementation of Fiscal Decentralization in Regional Autonomy : The Case of Malang Municipality and Trenggalek District* Faculty of Economics Brawijaya University. Malang : Unibraw.
- Anwas, O.M. (2001) *Pendidikan Terbuka Jarak Jauh dalam Era Otonomi Daerah*. Teknodik Edisi No.9.V Oktober 2001.
- Anwar, Q dan Sagala, S. (2004). *Profesi Jabatan Kependidikan dan Guru Sebagai Upaya Menjamin Kualitas Pembelajaran*. Malang : Universitas Muhammadiyah.
- Asshiddigie, J. (2002). *Nasib Pendidikan di Daerah*. Modules php September 2006.
- Chapman, A. (2007). *SWOT Analysis*. Artikel Businessbalis Edisi September 2007.
- Cholisin. (2003). *Kebijakan Pendidikan dan Pendidikan Demokrasi*. Artikel Ekofeum Edisi September 2007.
- Depdiknas. (2003). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta : Depdiknas R.I.
- Depdiknas. (2005). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen*. Jakarta : Depdiknas R.I.
- Depdiknas. (2006). *Kepedulian Daerah Terhadap Pendidikan*. Dikdasmen info5-lintasan.htm 23 Jan 2006.

- Depdiknas. (2006). *Renstra Ditjen Dikdasmen*. Info Dikdasmen, Volume 5.No 2 Tahun 2006.
- Depdiknas. (2007). *Profil Pendidikan Maluku Utara Tahun 2006*. Ternate : Dinas Pendidikan dan Pengajaran Provinsi Maluku Utara.
- Depdiknas. (2007). *Kebijakan dan Program Pembangunan Pendidikan Nasional dalam RKP 2008*. Jakarta : Depdiknas R.I.
- Depdiknas. (2008). *Kepedulian Daerah Terhadap Pendidikan*. <http://www.dikdasmen.info5-lintasan.htm>.
- Depdiknas. (2009). *Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru*. Jakarta : Fokusmedia.
- Depkeu. (2007). *Laporan Penetapan Alokasi Dana Alokasi Khusus TA.2006 untuk Provinsi/Kabupaten/Kota se-Indonesia*. Sistem Informasi Keuangan Daerah, Departemen Keuangan Republik Indonesia. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
- Djauzak, A. (2008). *Guru dan Masa Depan Bangsa*. Artikel Didaktika, 12 Agustus 2008.
- Dunn, William .N. (2003). *Pengantar analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua. Penerjemah Samodra Wibawa dkk. Yogyakarta. : Gadjah Mada University Press.
- Gunaryadi. (2004). *Pendidikan Nasional Globalisasi dan Peranan Keluarga*. Makalah Wgeniingen.Nederland. Mei 2004.
- Indra, A. (2005). *Problematisa Dunia Pendidikan*. Pontianakpos Edisi April 2007.
- Isdijoso, B dan Wibowo, T. (2002). *Analisis Kebijakan Fiskal pada Era Otonomi Daerah (Studi Kasus sektor Pendidikan di kota Surakarta)*. Kajian Ekonomi dan Keuangan, vol 6, No.1. Maret 2007.
- Harun, G.Z. *Peningkatan Sumber Daya Manusia melalui Pendidikan Merupakan Kunci Keberhasilan Suatu Lembaga di Era Globalisasi dan Otonomi Daerah*. Jurnal Depdiknas.
- Husin, Z. dan Sasongko, R.M. (2003). *Menata Manajemen Pendidikan, Antara Perbaikan Kualitas dan Gaji Guru*. Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan. No. 043 Juli 2003.

- Kadir, A. (2002). *Mencari Pijakan awal Sistem Pendidikan Mengawali Otonomi Daerah*. Jurnal Pendidikan Vol.5. No.2 September 2004, 81-88.
- Kismartini dkk. (2005). *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta : Universitas Terbuka.
- LPMP Prov. Maluku Utara, 2009. *Laporan Sebaran Guru Kabupaten/Kota dan Kuota Beasiswa bagi Guru*. Temate.
- Manulang, M. 2006. *Otonomi Pendidikan*. Hariansib edisi 8 September 2002.
- Mulyasa. E. (2005). *Menjadi Guru Profesional*. Bandung : PT.Remaja Rosdakarya.
- Mulyasa. E. (2007). *Standar Kompetensi dan Sertifikasi Guru*. Bandung PT.Remaja Rosdakarya.
- Mustafa, H. (2002). *SDM dan Otonomi Daerah*. <http://www.unpar.ac.id>.
- Moleong, Lexy J. (2000). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Mostopadidjaya AR. (2003). *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara (LAN), Dutapertiwi Foundation.
- Nugroho, Rian. (2008). *Publik Policy*. Jakarta : PT Gramedia.
- Pannen, P. (2002) *Pengertian Sistem Pendidikan Terbuka dan Jarak Jauh*. Dalam Tian Belawati, dkk (eds). 2004. *Pendidikan Terbuka dan Jarak Jauh*. Hal 11-29. Jakarta : Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.
- Priyono, E. (2004). *Earmarking untuk Biaya Pendidikan Daerah*. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0403/05/opini/882840.htm>./
- Subarsono, AG. (2008). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep Teori Dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka pelajar.
- Sudarman. (2007). *Persepsi guru sekolah dasar Terhadap program sertifikasi guru Di kecamatan jiwon kabupaten madiun Sebagai dasar penguatan kebijakan pemerintah Tentang sertifikasi guru*. Tesis Pascasarjana, tidak dipublikasikan. Malang : Universitas Muhammadiyah.
- Sudarso dkk. (2006). *Teori Administrasi*. Jakarta : Universitas Terbuka.
- Trianto dan Tutik TT. (2007). *Sertifikasi Guru dan Upaya Peningkatan Kulifikasi Kompetensi dan Kesejahteraan*. Jakarta : Prestasi Pustaka.

- Widodo, Joko. (2007). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Bayumedia Publishing.
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Jogjakarta : Media Presindo.
- Yamin, M. (2006). *Profesionalisasi Guru dan Implementas Kurikulum Berbasis Kompetensi*. Jakarta : Gaung Persada Pers.

UNIVERSITAS TERBUKA



PANDUAN WAWANCARA

1. Bagaimana pemahaman anda dalam implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 ?.
2. Dalam jabatan dan kewenangan anda saat ini, sejauhmana komitmen anda dalam upaya peningkatan pendidikan guru SD sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 ?.
3. Faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi UU Nomor 14 Tahun 2005 di Kabupaten Kepulauan Sula ?.
4. Perlukah adanya perda tentang peningkatan kualifikasi akademik bagi guru yang dapat menjadi kebijakan turunan dari UU Nomor 14 Tahun 2005 sekaligus menjadi payung hukum dalam pemberian bantuan pendidikan pada para guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula ?.

UNIVERSITAS TERBUKA

KODE INFORMAN

No.	Kode	Nama	Jabatan	Keterangan
1	AU	Anti Umalekai	Kepala Bidang PMPTK Diknas Kabupaten Kepulauan Sula	Informan kunci
2	MT	Mardiman Teapon	Sekretaris BAPPEDA Kabupaten Kepulauan Sula	Pemerintah
3	MF	Muhlis Fatgehipon	Sekretaris Komisi C DPRD Kabupaten Kepulauan Sula	Legislatif
4	AMD	Abd. Muluk Duwila	Kepala UPTD Kec. Sulabesi Barat	
5	SU	Saleh Usia	Kepala UPTD Kec. Sulabesi Tengah	
6	SW	Syahrudin Waisaleh	Kepala UPTD Kec. Sanana	
7	MN	Masud Norau	Kepala SDN 1 Sanana	
8	NS	Nurhayati Syahlan	Kepala SDN 3 Sanana	
9	AH	Amru Hamid	Kepala SD Inpres Waiboga	
10	BB	Burhanuddin Burlele	Guru SDN 2 Sanana	
11	US	Umar Sohe	Guru SDN 3 Sanana	
12	SB	Suhaimi Buamona	Guru SD N 5 Sanana	
13	WB	Wajania Buton	Guru SD Inpres Falahu	
14	BU	Basri Umaternate	Guru SD Al Hilal Sanana	

Matrix
Pertanyaan Tentang Pemahaman, Komitmen, Kendala Dan Solusi Terhadap Pelaksanaan Peningkatan Pendidikan Guru SD

No.	Topik	Kode Informan	Jawaban Informan	Ket
1	Pemahaman Terhadap Undang-Undang No. 14 Tahun 2005	AU	• Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 telah mengamatkan kepada pemerintah pusat maupun daerah agar meningkatkan mutu pendidikan, salah satunya adalah melalui pengembangan studi para gurutermasuk guru SD hingga ke jenjang S1	
		MF	• Undang-Undang tersebut mewajibkan pemerintah untuk meningkatkan kompetensi guru SD melalui pendidikan hingga S1 guna peningkatan kualitas pendidikan nasional	
		MT	• Undang-Undang mengamatkan kepada kita agar memperhatikan kesejahteraan guru termasuk pengembangan pendidikannya hingga ke jenjang S1	
		MN	• Undang-Undang Guru dan Dosen mewajibkan semua guru harus memiliki pendidikan S1, untuk itu para guru yang belum S1 harus tambah sekolah untuk tingkatan mutu dan kesejahteraan (MN, Kepala SD Negeri 1 Sanana wawancara 22-6-2009).	
		AMD	• Guru SD harus meningkatkan kompetensi, salah satunya adalah guru harus minimal ber pendidikan S1	
		SW	• Peningkatan pendidikan di Indonesia, sehingga penerintah memberikan bantuan agar Guru dapat meningkatkan kompetensinya ke jenjang pendidikan S1	
		SB	• Undang-undang suruh guru SD harus S1	
		BB	• Undang-undang suruh guru SD harus sekolah sampe Sarjana, kalau tidak kita tidak dapat tunjangan profesi	

No.	Topik	Kode Informan	Jawaban Informan	Ket
2	Komitmen Terhadap Upaya Peningkatan Pendidikan Guru SD	AU	Peningkatan pendidikan guru SD sampai S1 sudah merupakan salah program pembangunan nasional, untuk itu tidak ada alasan untuk tidak melaksanakannya karena sudah menjadi kewajiban kita, namun semua terulang dari jumlah anggaran kita sampai saat ini belum mencukupi	
		MF	Peningkatan pendidikan guru SD di Kabupaten Kepulauan Sula masih belum menjadi prioritas utama, saat ini yang menjadi prioritas utama adalah Penuntasan Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan Pembebasan Biaya Pendidikan untuk semua jenis dan jenjang pendidikan, serta rehabilitasi gedung /ruang kelas	
		MT	Sejak tahun 2005 prioritas pembangunan pendidikan kita baru pada Pembebasan Biaya Pendidikan bagi SD/MI, SMP/MTs dan SMA/MA/SMK, sehingga tidak ada lagi pungutan biaya pendidikan dari orang tua/ wali murid, sedangkan untuk kesejahteraan guru masih kurang akibat keterbatasan anggaran kita	
		SU	Selama para guru tidak meninggalkan tugas, kita akan mengizinkan mereka untuk melanjutkan studi biar bisa sarjana (SU, Kepala UPTD Sulabesi Tengah, wawancara 20-6-2009).	
		SW	Penting guru melanjutkan studi karena sekolah juga punya kepentingan dapat meningkatkan kualitas sekolah, asalkan guru tersebut tidak meninggalkan tempat tugas karena sekolah memiliki keterbatasan jumlah guru (SW, Kepala UPTD Sanana, wawancara 20-6-2009)	
		AH	Sebagai kepala sekolah, kita mendukung karena itu merupakan kewajiban kita sebagai tenaga pendidik	
		SB	Justru kami para guru yang paling sadar pentingnya melanjutkan studi, makanya kami sudah lebih dulu kuliah di UT secara swadana sebelum pemerintah memberikan bantuan pendidikan pada kami (SB, Guru SD Negeri 5 Sanana, wawancara 15-6-2009).	
		WB	Kami sudah sekolah lebih awal di UT, karena kami tau itu merupakan kewajiban kami (WB, Guru SD Inpres Falahu Sanana, wawancara 10-6-2009).	

3	Kendala Yang Dihadapi Dalam Upaya Peningkatan Pendidikan Guru SD	BU AU MF MT SW AH BB AU MF MT SW AMD	Torang mau kuliah, cuma kenapa pemerintah belum bisa bantu torang sepenuhnya, buktinya masih banyak torang guru SD yang belum bisa kuliah Sampai saat ini kita belum bisa sepenuhnya memberikan bantuan para guru untuk dapat melanjutkan studi, antara lain adalah keterbatasan APBD kita, makanya kita masih sepenuhnya mengharapakan bantuan pemerintah pusat melalui APBN Anggaran kita memang masih terbatas sehingga kita masih memfokuskan pada pembangunan sarana dan prasarana pendidikan mulai dari SD sampai SLTA yang kondisinya masih memprihatinkan..... Anggaran kita masih terbatas, sehingga masih mengandalkan alokasi anggaran dari APBN yang jumlahnya masih kecil Sebenarnya torang ingin semua guru bisa pigi sekolah cuma kita pe jumlah guru sadiki jadi kita trabisa kase izin dong pigi sekolah ke luar daerah, kalu semua pigi akan guru di semua sekolah kosong Pelum adanya perhatian penuh dari pemerintah daerah, buktinya tong guru belum bisa dibantu kase sekolah Torang tidak bisa tinggalkan tempat tugas jadi bagaimana mau sekolah, sedangkan perguruan tinggi tidak ada di sini Untuk sementara para guru di Kabupaten Kepulauan Sula kita arahkan untuk kuliah di Universitas Terbuka, walaupun sebagian besar masih menggunakan biaya sendiri dan sebagian lagi dari bantuan Dirjen PMPTK Harus adanya kemauan politik dari pemerintah daerah dalam meningkatkan alokasi anggaran pendidikan sehingga bisa mengakomodir kebutuhan para guru yang belum sarjana untuk dapat melanjutkan studi sesuai tuntutan undang-undang Anggaran sektor pendidikan akan kita tingkatkan di tahun mendatang sesuai pendapatan daerah Untuk saat ini, agar guru bisa sekolah tetapi tidak meninggalkan tempat tugas kita suruh kuliah di UT Kuliah di UT, karena di sini (sudah) ada pengurusnya
4	Alternatif Pemecahan Masalah Terhadap Upaya Peningkatan Pendidikan Guru SD		

		SB	Torang kuliah di UT, karena hanya UT yang buka di sini, tapi kalau bisa pemerintah bantu torang juga dengan biaya kuliah karna torang sekarang masih biyai sendiri	
		WB AH	Kuliah saja di UT Pemda perlu data ulang jumlah guru yang belum sekolah supaya bisa berikan bantuan untuk kuliah	

UNIVERSITAS TERBUKA

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
Jl. Cabe Raya. Pondok Cabe Ciputat 15418
Telp. 021 7415050, Fax. 031 7415588.

Kepada
Yth. Direktur PPs UT
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe
Di -
Tangerang – Jakarta, 15418

Yang bertanda tangan dibawah ini, kami selaku pembimbing TAPM dari Mahasiswa :

Nama : **BAKIR ABD. RAUF** / 014941519.
Judul TAPM : Analisis Implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun
2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula.

Menyatakan dengan sungguh - sungguh bahwa TAPM dari mahasiswa yang bersangkutan
sudah selesai sekitar 99 % sehingga dinyatakan sudah layak uji dalam Ujian Sidang Tugas
Akhir Program Magister (TAPM)

Demikian keterangan ini dibuat untuk menjadikan periksa .

Ternate, Januari 2010.

Pembimbing I

Pembimbing II

Prof. Dr. Irvan Ridwan Maksum
NIP. 19720314 199802 1 002.

Dr. Nahu Daud, SE, M.Si
NIP. 19710110 200112 1 003.

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
Jl. Cabe Raya. Pondok Cabe Ciputat 15418
Telp. 021 7415050, Fax. 031 7415588.

Kepada
Yth. Direktur PPs UT
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe
Di -
Tangerang – Jakarta, 15418

Yang bertanda tangan dibawah ini, kami selaku pembimbing TAPM dari Mahasiswa :

Nama : **BAKIR ABD. RAUF / 014941519.**
Judul TAPM : Analisis Implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun
2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula.

Menyatakan dengan sungguh - sungguh bahwa TAPM dari mahasiswa yang bersangkutan
sudah selesai sekitar 99 % sehingga dinyatakan sudah layak uji dalam Ujian Sidang Tugas
Akhir Program Magister (TAPM)

Demikian keterangan ini dibuat untuk menjadikan periksa .

Ternate, Januari 2010.

Pembimbing I

Pembimbing II

Prof. Dr. Irvan Ridwan Maksum
NIP. 19720314 199802 1 002.

Dr. Nahu Daud, SE, M.Si
NIP. 19710110 200112 1 003.

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe Ciputat 15418
Telp. 021 7415050, Fax. 031 7415588.

Kepada
Yth. Direktur PPs UT
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe
Di -
Tangerang – Jakarta, 15418

Yang bertanda tangan dibawah ini, kami selaku pembimbing TAPM dari Mahasiswa :

Nama : **BAKIR ABD. RAUF / 014941519.**
Judul TAPM : Analisis Implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun
2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula.

Menyatakan dengan sungguh - sungguh bahwa TAPM dari mahasiswa yang bersangkutan
sudah selesai sekitar 99 % sehingga dinyatakan sudah layak uji dalam Ujian Sidang Tugas
Akhir Program Magister (TAPM)

Demikian keterangan ini dibuat untuk menjadikan periksa .

Ternate, Januari 2010.

Pembimbing I

Pembimbing II

Prof. Dr. Irvan Ridwan Maksum
NIP. 19720314 199802 1 002.

Dr. Nahu Daud, SE, M.Si
NIP. 19710110 200112 1 003.

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe Ciputat 15418
Telp. 021 7415050, Fax. 031 7415588.

Kepada
Yth. Direktur PPs UT
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe
Di -
Tangerang – Jakarta, 15418

Yang bertanda tangan dibawah ini, kami selaku pembimbing TAPM dari Mahasiswa :

Nama : **BAKIR ABD. RAUF / 014941519.**
Judul TAPM : Analisis Implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun
2005 tentang Guru dan Dosen di Kabupaten Kepulauan Sula.

Menyatakan dengan sungguh - sungguh bahwa TAPM dari mahasiswa yang bersangkutan
sudah selesai sekitar 99 % sehingga dinyatakan sudah layak uji dalam Ujian Sidang Tugas
Akhir Program Magister (TAPM)

Demikian keterangan ini dibuat untuk menjadikan periksa .

Ternate, Januari 2010.

Pembimbing I

Pembimbing II

Prof. Dr. Irvan Ridwan Maksum
NIP. 19720314 199802 1 002.

Dr. Nahu Daud, SE, M.Si
NIP. 19710110 200112 1 003.

RIWAYAT PENULIS

BAKIR Hi. ABD. RAUF UPARA, Lahir pada tanggal 1 Nopember 1970 di Desa Sekom Kecamatan Sanana.

Pendidikan Sekolah Dasar (SD) Negeri Sekom Tahun 1983.

Pendidikan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) Alhilaal Sanana Tahun 1986.

Pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri Sanana Tahun 1989.

Pendidikan Sekolah Tinggi Strata 1 (S1) Universitas Pattimura (UNPATTI) Ambon Tahun 1996.

Pendidikan Sekolah Tinggi Strata 2 (S2) Universitas Terbuka (UT) Jakarta Tahun 2010

Karier Pegawai Negeri Sipil (PNS) Guru mulai Tahun 1998 pada SLTP Negeri 2 Makian di Dum-Dum Kecamatan Malifut.

Mutasi ke SLTP Negeri 6 Kota Madya Ternate pada tahun 2001. Kemudian pada tahun 2002 mutasi ke SMA Tribakti Falabisahaya Kecamatan Mangoli Barat.

Tahun 2004 di mutasikan masuk sebagai Pegawai Struktural dengan jabatan esalon IV pada kantor Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Parawisata Kabupaten Kepulauan Sula. Kemudian pada tahun 2006-2008 menjadi Kepala Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah jabatan esalon III pada Kantor Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Kepulauan Sula.

Pekerjaan lain yang penulis geluti adalah sebagai tenaga Dosen pada STAIN Ternate di Sanana dan Tenaga Dosen pada STAIS Babussalam Sula di Sanana.