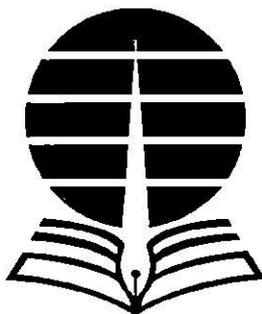


**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**IMPLEMENTASI TUNJANGAN DAERAH  
KHUSUS TERHADAP KINERJA GURU DI KECAMATAN  
SEBUKU KABUPATEN NUNUKAN PROVINSI  
KALIMANTAN UTARA**



**UNIVERSITAS TERBUKA**

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

**Disusun Oleh :**

**FARHAN A BONATI**

**NIM. 500896566**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**JAKARTA**

**2018**

## IMPLEMENTATION OF SPECIAL REGIONAL AREA ON TEACHER PERFORMANCE IN SUB DISTRICT IN NUNUKAN REGENCY

FARHAN A BONATI

The Master's Degree Program Of Public Administration, Open University Tarakan 2017

Email: *Farhansbk78@gmail.com*

Dr. Heriyono Susilo Utomo, M.Si, Dr. Djoko Rahardjo, M. Hum

---

### ***Abstract***

*This study aims to analyze implementation of special regional area on teacher performance the in sub district in Nunukan Regency. The research used qualitative approach were performed to gather data. The results of the study indicate that not all teachers in special areas receive special benefits, as there are certain criteria that the teacher must meet and the reduction of the allocation of funds for this special allowance is also the reason for the reduction of the receipt of the special allowance. Uneven special allowance allowances have an impact on social jealousy among teachers, resulting in disharmony in the workplace. This is because there is a comparison of performance appraisal of teachers who receive and do not receive the special allowance. some teachers who get benefits have been motivated to improve their performance both in the KBM process and in the work environment. But there are some teachers who receive special allowances that are not professional at work and some even are undisciplined or lazy at work. So such behavior makes the emergence of social jealousy among fellow teachers.*

***Keyword: Implementation, Allowance, Special, Performance, Master.***



**IMPLEMENTASI TUNJANGAN DAERAH KHUSUS TERHADAP KINERJA GURU DI  
KECAMATAN SEBUKU KABUPATEN NUNUKAN  
PROVINSI KALIMANTAN UTARA**

FARHAN A BONATI

Program Studi Magister Administrasi Publik, Universitas Terbuka Tarakan 2017

Email: *Farhansbk78@gmail.com*

Dr. Heriyono Susilo Utomo, M.Si, Dr. Djoko Rahardjo, M.Hum

---

***Ringkasan***

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi tunjangan daerah khusus terhadap kinerja guru di Kecamatan Sebuku Kabupaten Nunukan. Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengumpulkan data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak semua guru yang berada di daerah khusus mendapatkan tunjangan khusus, karena ada kriteria tertentu yang harus dipenuhi oleh guru tersebut dan pengurangan alokasi dana untuk tunjangan khusus ini juga menjadi alasan pengurangan penerimaan tunjangan khusus tersebut. Penerimaan tunjangan khusus yang tidak merata memberikan dampak kecemburuan sosial diantara guru, sehingga terjadi ketidakharmonisan dalam lingkungan kerja. Ini dikarenakan ada perbandingan penilaian kinerja guru yang menerima dan tidak menerima tunjangan khusus tersebut. beberapa guru yang mendapatkan tunjangan telah termotivasi untuk meningkatkan kinerjanya baik dalam proses KBM maupun dalam lingkungan kerja. Tetapi ada beberapa guru yang menerima tunjangan khusus yang tidak profesional dalam bekerja dan bahkan ada yang tidak disiplin atau malas dalam bekerja. Sehingga perilaku demikian membuat timbulnya kecemburuan sosial diantara sesama guru.

***Kata Kunci: Implementasi, Tunjangan, Khusus, Kinerja, Guru.***



**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul Implementasi Tunjangan Daerah Khusus Terhadap Kinerja Guru Di Kecamatan Sebuku Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar, apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta, .....



Yang Menyatakan

**FARHAN A BONATI  
NIM. 500896566**

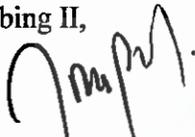
**PERSETUJUAN TAPM**

Judul TAPM : Implementasi Tunjangan Daerah Khusus Terhadap  
Kinerja Guru Di kecamatan Sebuku Kabupaten Nunukan  
Provinsi Kalimantan Utara

Penyusun TAPM : Farhan A Bonati  
NIM : 500896566  
Program Studi : ADMINISTRASI PUBLIK  
Hari / Tanggal : Sabtu, 09 Desember 2017

Menyetujui

Pembimbing II,



Dr. Djoko Rahardjo, M. Hum  
NIP: 195806251993031002

Pembimbing I,



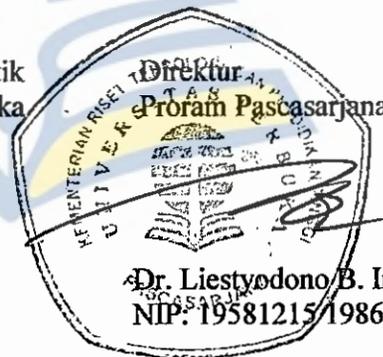
Dr. Heryono Susilo Utomo, M. Si  
NIP: 19591023 198803 1010

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu Social dan Ilmu Politik  
Program Pascasarjana Universitas Terbuka



Dr. Darmanto, M.Ed  
NIP: 19591027 198603 1003



Dr. Liestyodono B. Irianto, M. Si  
NIP: 19581215/198601 1009

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Farhan A Bonati  
NIM : 500896566  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Judul TAPM : Implementasi Tunjangan Daerah Khusus dalam meningkatkan Kinerja Guru di Kecamatan Sebuku Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada :

Hari/Tanggal : Sabtu, 09 Desember 2017

W a k t u : 16.30 – 18.00 Wita

Dan telah dinyatakan LULUS

**PANITIA PENGUJI TAPM**

Ketua Komisi Penguji

Tandatangan

Nama : **Dr. Liestyodono B. I. , M.Si**

Penguji Ahli

Nama : **Prof. Dr. Ngadisah, M.A**

Pembimbing I

Nama : **Dr. Heryono Susilo Utomo, M.Si**

Pembimbing II

Nama : **Dr. Djoko Rahardjo, M. Hum**

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT karena atas rahmat, petunjuk, dan ridho-Nya peneliti dapat menyelesaikan TAPM yang berjudul “Implementasi Tunjangan Daerah Khusus Terhadap Kinerja Guru Di Kecamatan Sebuku Kabupaten Nunukan” sebagai syarat untuk mencapai gelar Magister Administrasi Publik (MAP) Program Pascasarjana Universitas Terbuka. Dalam proses penyelesaian TAPM ini, berbagai pihak yang telah berperan memberikan bimbingan, saran, dan semangatnya sehingga peneliti dapat menyelesaikan TAPM ini dengan baik. Disampaikan banyak terimakasih kepada Dr. Heriyono Susilo Utomo, M.Si. selaku pembimbing I dan Dr. Djoko Rahardjo, M, Hum selaku pembimbing II. Melalui lembar ini, penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Dr. Liestyodono B. Irianto, M. Si selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka;
2. Bapak Dr. Darmanto, M.Ed selaku Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Pascasarjana Universitas Terbuka;
3. Segenap Dosen dan staf Program Pascasarjana Universitas Terbuka yang telah banyak memberikan pengetahuan dan pemikiran baru selama kegiatan perkuliahan;
4. Istri Tercinta Sarifah Fatimah yang selalu memberikan dukungan dan bantuan moril dan materil selama penulis mengikuti Pendidikan;
5. Serta semua pihak yang telah bersedia membantu dalam penyusunan TAPM ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhirnya penulis mengharapkan kritik dan saran dari semua pihak untuk memperbaiki kekurangan atau keterbatasan yang ada dalam TAPM ini. Semoga TAPM ini dapat bermanfaat.

Tarakan, Januari 2018

Penulis,

## RIWAYAT HIDUP

**Nama** : Farhan A Bonati  
**Nim** : 500896566  
**Program Studi** : Administrasi Publik  
**Tempat / Tanggal Lahir** : Palu, 17 Mei 1978

**Riwayat Pendidikan** : Lulus SD Inpres No 1 Ampibabo Pada Tahun 1990  
 Lulus SMP Swasta Alhairaat Palu Pada Tahun 1993  
 Madrasah Aliyah Negeri 1 Palu Pada Tahun 1996  
 Universitas Borneo Tarakan Pada Tahun 2013

**Riwayat Pekerjaan** : Pada Tahun 2006 Sebagai Guru di SDN 007 Sebuku  
 Sekarang berubah menjadi SDN 003 Tulin Onsoi  
 Pada Tahun 2010 di Mutasi ke SDN 001 Sebuku  
 sampai tahun 2016  
 Pada Awal Maret Tahun 2017 dilantik sebagai Kasubbag TU di  
 UPT-PPD Kecamatan Sebuku sampai dengan Sekarang

Pembeliangan,.....2018

**FARHAN A BONATI**  
**NPM: 500896566**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>v</b>
 <b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
<b>A. Latar Belakang.....</b>	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah .....</b>	<b>7</b>
<b>C. Tujuan .....</b>	<b>7</b>
<b>D. Manfaat .....</b>	<b>7</b>
 <b>BAB II. KAJIAN TEORI</b>	
<b>A. Teori Kebijakan Publik.....</b>	<b>8</b>
<b>B. Tunjangan Daerah Khusus.....</b>	<b>26</b>
<b>C. Kinerja Guru.....</b>	<b>32</b>
<b>D. Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Guru .....</b>	<b>36</b>
<b>E. Penelitian Yang Relevan .....</b>	<b>37</b>
<b>F. Kerangka Berpikir.....</b>	<b>39</b>
 <b>BAB III. METODE PENELITIAN</b>	
<b>A. Jenis Penelitian.....</b>	<b>41</b>
<b>B. Lokasi dan Waktu Penelitian .....</b>	<b>41</b>
<b>C. Subjek Penelitian .....</b>	<b>41</b>
<b>D. Jenis dan Sumber Data.....</b>	<b>42</b>
<b>E. Teknik Pengumpulan Data .....</b>	<b>43</b>
<b>Instrumen Penelitian .....</b>	<b>44</b>

<b>F. Teknik Analisis Data .....</b>	<b>44</b>
--------------------------------------	-----------

#### **BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN**

<b>A. Aspek Geografi dan Demografi Kabupaten Nunukan.....</b>	<b>47</b>
---	-----------

<b>B. Gambaran Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan .....</b>	<b>53</b>
---	-----------

<b>C. Hasil Penelitian .....</b>	<b>65</b>
----------------------------------	-----------

<b>D. Pembahasan.....</b>	<b>87</b>
---------------------------	-----------

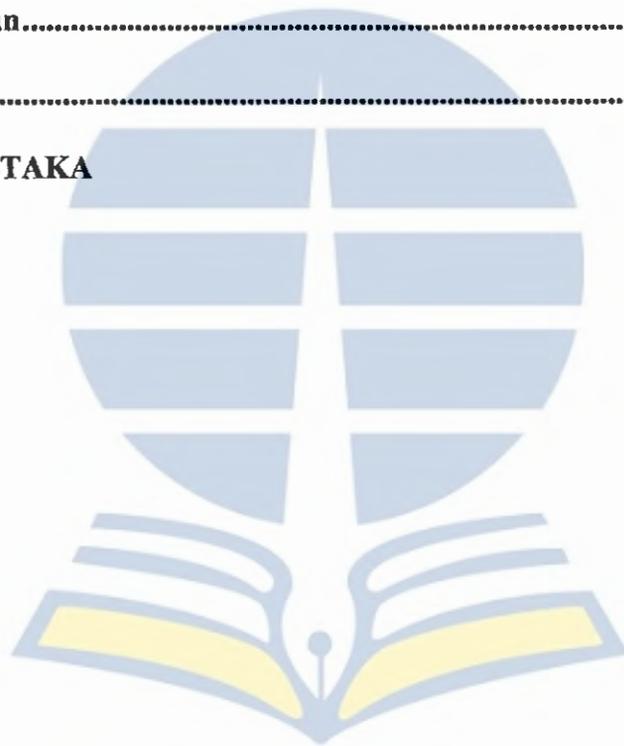
#### **BAB V. PENUTUP**

<b>A. Kesimpulan.....</b>	<b>106</b>
---------------------------	------------

<b>B. Saran .....</b>	<b>106</b>
-----------------------	------------

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **LAMPIRAN**



## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 2.2</b> Diagram Kerangka Berfikir .....	<b>36</b>
<b>Gambar 3.2</b> Model Analisis Data Interaktif .....	<b>42</b>
<b>Gambar 4.1.</b> Peta Wilayah Kabupaten Nunukan .....	<b>48</b>



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pendidikan menjadi kebutuhan yang sangat penting dalam kehidupan manusia pada era globalisasi sekarang, karena melalui proses pendidikan tersebut, manusia akan memperoleh pengetahuan untuk meningkatkan taraf hidupnya. Melalui pendidikan, manusia akan mengalami beberapa perubahan setidaknya perubahan dari tidak tahu menjadi tahu, perubahan perilaku ke arah yang lebih baik, lebih mapan dalam kehidupan dan perubahan menuju peradaban yang lebih maju sesuai perkembangan ilmu pengetahuan dan tuntutan lingkungan.

Pemerintah saat ini telah memberikan perhatian yang lebih dalam masalah pendidikan, khususnya masalah kesejahteraan guru. Dahulu, menjadi seorang guru dapat dikatakan masih sangat sulit untuk mendapatkan kesejahteraan, dan satu-satunya yang bisa membuat para guru bertahan dari sulitnya menjalani kehidupan menjadi guru adalah karena label “Pahlawan Tanpa Tanda Jasa” yang diberikan kepada mereka. Seiring dengan pembaharuan dalam sistem pendidikan Indonesia, memperbaiki kesejahteraan guru adalah tujuan utama pemerintah saat ini dengan maksud agar tujuan pendidikan Nasional yaitu menghasilkan guru yang berkompentensi dalam bidangnya dan menghasilkan sumber daya manusia yang mampu bersaing di era global dapat tercapai. Salah satu upaya pemerintah untuk memperbaiki kesejahteraan guru adalah dengan pemberian tunjangan

daerah khusus bagi guru. Tunjangan khusus untuk guru diadakan dengan tujuan agar menghasilkan guru-guru yang berkompeten dalam bidang tugasnya masing-masing dan meningkatkan kesejahteraan guru yang berada di daerah terpencil.

Guru mempunyai fungsi, peran serta kedudukan yang strategis dalam pembangunan nasional dalam bidang pendidikan sehingga profesi guru perlu dikembangkan sebagai profesi yang bermartabat. Kedudukan guru sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat guru serta perannya sebagai agen pembelajaran untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional. Tuntutan akan guru yang profesional harus disertai dengan pemenuhan kebutuhan hak guru atas kesejahteraan atau penghasilan yang layak dan juga kesempatan guru untuk mengembangkan diri sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-undang No 14 tahun 2005. 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 (Presiden RI, 2005, hal. 2).

Dalam pasal 7 ayat (2) UU No. 14 tahun 2005 bahwa berdasarkan prinsip profesionalitas maka pemberdayaan profesi guru diselenggarakan melalui pengembangan diri yang dilakukan secara demokratis, berkeadilan, tidak diskriminatif, dan berkelanjutan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, kemajemukan bangsa dan kode etik profesi. Dengan demikian guru disamping tugas pokoknya di dalam kelas juga harus mendapat kesempatan untuk mengembangkan dirinya sesuai dengan yang

tercantum dalam pasal 14 ayat(1:k) yaitu memperoleh pelatihan dan pengembangan profesi dalam bidangnya.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen mengamanatkan bahwa guru sebagai tenaga profesional berhak untuk memperoleh penghasilan di atas kebutuhan minimum dan jaminan kesejahteraan sosial. Untuk itu, salah satu upaya memberi penghargaan dan meningkatkan kesejahteraan guru adalah dengan memberikan tunjangan khusus kepada guru yang bertugas di daerah khusus. Hal ini sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 Pasal 10 yang menyatakan bahwa guru yang ditugaskan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah di daerah khusus sesuai peraturan perundang-undangan diberi tunjangan khusus setiap bulan selama masa penugasan.

Guna menarik minat atau mempertahankan guru, pemerintah menyediakan tunjangan khusus berupa bantuan kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil, termasuk wilayah miskin atau rawan konflik, sebesar satu kali gaji pokok. Guru berhak menerima tunjangan jika sudah bekerja di sekolah terpilih minimal selama dua tahun, dengan jumlah jam kerja paling sedikit 24 jam/minggu.

Pemberian tunjangan daerah khusus bagi guru yang bertugas di daerah terpencil merupakan pendorong untuk menjadikan mereka profesional. Selain itu diharapkan memicu hasil belajar siswa di daerah terpencil tidak jauh berbeda dengan siswa yang berada di perkotaan. Berdasarkan data usulan dari Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan pada Tahun 2017 jumlah pendidik untuk mendapatkan Tunjangan Daerah Khusus dari Kecamatan Sebuku sebanyak 93

orang guru. Guru yang sudah mendapatkan tunjangan sebanyak 17 orang, dan sebanyak 76 orang guru belum mendapatkan Tunjangan Khusus.

Dengan adanya tunjangan khusus yang diberikan diharapkan dapat menjadikan guru sebagai guru yang profesional. Sehingga permasalahan kebijakan sekolah yang tidak populis dapat dicegah. Tunjangan khusus merupakan sebuah terobosan dalam dunia pendidikan untuk meningkatkan kualitas dan profesionalisme seorang guru, sehingga ke depan semua guru harus memiliki sertifikat sebagai lisensi atau ijin mengajar. Dengan demikian, upaya pembentukan guru yang profesional di Indonesia segera menjadi kenyataan dan diharapkan profesi sebagai guru tidak lagi menjadi batu loncatan untuk memperoleh pekerjaan.

Salah satu aspek penting dalam menjamin peningkatan mutu Moh. Alifuddin (2012:75) kualitas pengajaran adalah tersedianya guru yang berkualitas di kelas. Banyak sekolah, terutama di wilayah-wilayah terpencil, sering kali kesulitan mendapatkan guru yang berkualitas. Dalam upaya peningkatan mutu 3 pendidikan faktor guru sangat menentukan. Dalam pengelolaan suatu sekolah sangat memerlukan kepemimpinan yang baik. Kepala sekolah sebagai ujung tombak keberhasilan pengelolaan suatu sekolah harus mampu mengelola dan menjalankan tugasnya secara profesional. Demikian pula halnya dengan kepala sekolah yang berada di daerah terpencil, mereka harus mampu membina para guru untuk menjadikan tenaga yang profesional. Guru berkewajiban memberikan pelayanan kepada siswanya, terutama dalam kegiatan pembelajaran di kelas. Guru tanpa menguasai bahan pelajaran, strategi belajar mengajar, mendorong siswa belajar

untuk mencapai prestasi yang tinggi maka segala upaya peningkatan kualitas pendidikan tidak akan mencapai hasil yang maksimal. Selain itu guru harus mampu menampakkan sikap, perilaku, keterampilan verbal yang baik pada saat berinteraksi dengan para siswa, menguasai teknik dan prosedur pelaksanaan tugasnya dalam hal ini mengajar dan membimbing siswa agar tujuan pembelajaran tercapai. Pemberian tunjangan daerah khusus bagi guru yang bertugas di daerah terpencil merupakan pendorong untuk menjadikan mereka profesional. Selain itu diharapkan memicu hasil belajar siswa di daerah terpencil tidak jauh berbeda dengan siswa yang berada di perkotaan.

Berdasarkan uraian masalah tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai **“Implementasi Kebijakan Tunjangan Daerah Khusus dalam Meningkatkan Kinerja Guru Di Kecamatan Sebuku Kabupaten Nunukan”**

#### **B. Rumusan Masalah**

Dengan uraian latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan tunjangan daerah khusus dalam meningkatkan kinerja guru di kecamatan Sebuku?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja guru di Kecamatan Sebuku?

#### **C. Tujuan**

Berdasarkan rumusan masalah yang diuraikan tersebut, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi tunjangan daerah khusus dalam meningkatkan kinerja guru di kecamatan Sebuku.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi peningkatan kinerja guru di kecamatan Sebuku

#### **D. Manfaat**

Peneliti berharap hasil penelitian ini dapat bermanfaat baik secara teoritik maupun praktis.

##### **1. Kegunaan Teoritik**

Penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pengembangan keilmuan untuk penelitian selanjutnya, terutama yang berhubungan dengan pendistribusian tunjangan khusus daerah dan kinerja guru di sekolah.

##### **2. Kegunaan Praktis**

Adapun kegunaan praktis dari penelitian ini, yaitu:

- a. Bagi guru diharapkan dapat melaksanakan tugasnya dengan seoptimal dan lebih baik lagi pada saat sebelum maupun sesudah mendapatkan tunjangan khusus daerah.
- b. Bagi Sekolah sebaiknya guru-guru lebih diperhatikan dan harus selalu mengevaluasi kinerja guru selama disekolah agar hasil output yang diharapkan untuk peserta didik dapat berkembang optimal.
- c. Bagi pemerintah harus melakukan perbaikan sistem sertifikasi agar dapat memberikan hasil output (kualitas guru) yang sesuai dengan kebutuhan pendidikan nasional dan harus melakukan evaluasi rutin untuk menilai

kinerja guru dan memberikan sanksi jika tidak sesuai dengan peraturan yang ada.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Teori Kebijakan Publik

##### 1. Pengertian Kebijakan Publik

Sebagai sebuah kajian ilmiah, penelitian tentang kebijakan publik tak bisa dilepaskan dari teori-teori yang mendasarinya. Teori-teori ini dipergunakan untuk memotret sebuah fenomena sosial yang muncul di masyarakat kita. Sebab suatu teori dianggap relevan dengan fenomena yang muncul dan terus berkembang tersebut.

Secara teoretik, ada sejumlah teori yang dikemukakan oleh para ahli di bidang kajian ini. Kata-kebijakan merupakan terjemahan dari *policy* yang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggung jawab untuk melayani kepentingan umum (Abidin, 2012: 3)

Sedangkan secara etimologis, *policy* berasal dari kata *polis* dalam bahasa Yunani yang berarti Negara kota. Dalam bahasa Latin, kata ini berubah menjadi *politia* yang berarti negara. Masuk dalam bahasa Inggris lama (*the middle English*), kata tersebut menjadi *policie* yang pengertiannya berkaitan dengan urusan pemerintah atau administrasi pemerintah (Dunn, 2003: 7).

Uniknya, dalam bahasa Indonesia kata kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* tersebut mempunyai konotasi tersendiri. Kata

tersebut mempunyai akar kata bijaksana atau bijak yang dapat disamakan dengan pengertian *wisdom* yang berasal dari kata sifat *wise* dalam bahasa Inggris.

Melalui pengertian ini, sifat bijaksana dibedakan orang dengan sekadar pintar (*clever*) atau cerdas (*smart*). Pintar dapat berarti ahli dalam satu bidang ilmu, sedangkan cerdas biasanya diartikan sebagai sifat seseorang yang dapat berpikir cepat atau dapat menemukan jawaban terhadap suatu persoalan yang dihadapi dengan cepat (Abidin, 2012: 4)

Sementara pengertian publik dalam rangkaian kata *public policy* memiliki tiga konotasi, yaitu pemerintah, masyarakat, dan umum. Hal ini dapat dilihat dalam dimensi subjek, objek, dan lingkungan dari kebijakan. Dalam dimensi subjek, kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah, sehingga salah satu ciri kebijakan adalah *what government do or not to do*. Kebijakan dari pemerintahlah yang dapat dianggap sebagai kebijakan yang resmi, sehingga mempunyai kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi (Abidin, 2012: 7)

Thomas R. Dye, dalam Miftah Thoha (2011: 107) mengemukakan *public policy* atau kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*). Dalam pengertian seperti ini, maka pusat perhatian dari kebijakan publik tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk juga apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah.

David Easton, dalam Miftah Thoha (2011: 107) merumuskan kebijakan publik sebagai, *the authoritative allocation of value for the whole society, but it*

*turns out that only the government can authoritatively act on the 'whole' society, and everything the government choosed to do or not to do results in the allocation of values.* (alokasi otoritatif nilai bagi seluruh masyarakat, tetapi ternyata bahwa hanya pemerintah otoritatif dapat bertindak pada 'seluruh' masyarakat, dan semuanya pemerintah dipilih untuk melakukan atau tidak melakukan hasil dalam alokasi nilai-nilai).

## 2. Tipe-tipe Model Kebijakan

Model kebijakan (*policy models*), menurut Saul I. Gass dan Roger (dalam Dunn, 2003: 232) adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Persis seperti masalah-masalah kebijakan yang merupakan bangunan mental yang berdasarkan pada konseptualisasi dan spesifikasi elemen-elemen kondisi masalah, model-model kebijakan merupakan rekonstruksi artifisial dari realitas dalam wilayah yang merentang dari energi dan lingkungan sampai ke kemiskinan, kesejahteraan, dan kejahatan.

Model kebijakan dapat dinyatakan sebagai konsep, diagram, grafik, atau persamaan matematika. Ini dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan, menjelaskan, dan memprediksikan elemen-elemen suatu kondisi masalah, melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu.

Menurut *Dunn* (2003: 233) model-model kebijakan dapat membantu membedakan hal-hal yang esensial dan yang tidak esensial dari suatu masalah mempertegas hubungan di antara faktor-faktor atau variabel-variabel

penting, dan membantu menjelaskan dan memprediksikan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan.

Beberapa kriteria yang dapat dipergunakan untuk menilai kegunaan model, sebagaimana dikembangkan oleh Thomas Dye antara lain (Wahab, 2012: 156):

Pertama, apakah model itu meruntutkan dan menyederhanakan kehidupan politik sedemikian rupa sehingga kita bisa memikirkannya secara lebih jernih dan memahami antar hubungannya dalam dunia nyata? Jika model itu terlampau sederhana sehingga kita malah salah dalam memahami realita, atau jika model itu terlampau kompleks sehingga membuat kita bingung, maka model itu kemungkinan tidak banyak membantu dalam menjelaskan kebijakan publik.

Kedua, apakah model itu mengidentifikasi aspek-aspek terpenting dari kebijakan publik? Model tersebut harus memfokuskan diri pada aspek-aspek yang paling penting dari suatu gejala politik, semisal sebab-sebab atau akibat-akibat dari kebijakan publik, dan tidak terlalu asyik dengan sejumlah variabel atau kondisi yang tidak relevan. Intinya, model itu harus mampu mengarahkan perhatian kita pada hal-hal yang paling penting mengenai kebijakan publik.

Ketiga, apakah model itu sesuai dengan realita? Artinya, apakah model tersebut menunjukkan hubungan yang kuat dengan realita, atautkah ia terlampau ideal atau terlampau abstrak sehingga sama sekali tidak terkait dengan dunia nyata? Sebuah model yang baik harus mengaitkan diri dengan dunia nyata sebagai referensi empirisnya dan mempermudah perolehan pemahaman yang mendalam atas situasi atau proses kebijakan yang ada.

Keempat, apakah model itu mengkomunikasikan sesuatu yang betul-betul bermakna sedemikian rupa sehingga semua orang mengerti? Apakah model tersebut bercirikan kesepahaman antar subjek, dimana konsep tertentu yang termuat dalam model itu adalah sesuatu yang betul-betul dipahami oleh semua orang? Jika model itu ternyata mengkomunikasikan sebuah konsep yang tidak melahirkan pengertian bersama, maka model itu dapat dinilai sebagai hanya memiliki tingkat kesepahaman yang sedikit, dan karena itu tidak membantu kita dalam memahami gejala politik (kebijakan publik).

Kelima, apakah model itu langsung mengarahkan kita pada penyelidikan dan penelitian kebijakan publik? Sebuah model (kuantitatif) yang baik seyogianya menyarankan sejumlah hubungan yang dapat diuji (berupa hipotesis yang dapat diobservasi, diukur, dan diverifikasi. Kita harus dapat menerapkan model itu sedemikian rupa sehingga memungkinkan pengujian secara empiris. Model itu sedikit kegunaannya kalau tidak memuat proposisi-proposisi yang dapat diuji atau jika hubungan-hubungannya satu sama lain tidak bisa diukur dan diuji dengan data yang berasal dari dunia nyata.

Keenam, apakah model itu menyodorkan penjelasan tertentu mengenai kebijakan publik? Sebuah model yang mendeskripsikan kebijakan publik tentu kurang berguna bila dibandingkan dengan model yang mampu menjelaskan bagaimana dan mengapa kebijakan publik itu. Apakah model tersebut menyodorkan sejumlah hubungan antarvariabel yang dapat diuji sehingga dapat dipakai untuk menjelaskan secara agak lengkap mengenai fenomena kebijakan publik?

Model dengan demikian tersebut digunakan untuk sebuah akurasi pengelolaan kebijakan. Aktor atau implementator harus memahami model ini agar dapat berhasil dalam merumuskan kebijakan.

### **3. Implementasi Kebijakan Publik**

Sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan tidak jarang bertolak belakang dengan apa yang diharapkan. Bahkan, jika tak dilakukan secara hati-hati alias ceroboh, maka dalam implementasinya akan jadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri.

Oleh karena itu, sebelum diimplementasikan, sebuah kebijakan publik harus melalui proses perencanaan hingga menjadi rumusan kebijakan yang benar-benar sesuai dengan teori/konsep dan kondisi obyektif masyarakat. Tahapan implementasi karena menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2012:674)

Hal itu juga sejalan dengan pemikiran Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 2006:65) yang mengartikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Djadja Saefullah (dalam Arifin, 2011: 83) menyatakan bahwa studi kebijakan publik dapat dipahami dari dua perspektif, yakni; Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan, implementasi, maupun

evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumber daya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan.

Kedua, perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwal berkaitan dengan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat publik (*official officers*) di dalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik dari kedua perspektif tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu kita lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meski telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujud.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (dalam Widodo, 2010: 87) menjelaskan makna implementasi kebijakan yaitu memahami apa yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman demikian meliputi usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Anderson (dalam Arifin, 2011: 89) menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi,
2. Hakikat proses administrasi,
3. Kepatuhan atas suatu kebijakan, dan
4. Efek atau dampak dari implementasi.

Pandangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan keputusan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan dengan begitu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian tidak dilaksanakan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Sedangkan dalam prosesnya, implementasi kebijakan publik baru bisa dijalankan jika tujuan-tujuan dari kebijakan tersebut telah ditetapkan, program-program telah dibuat, serta dananya telah dialokasikan untuk mencapai tujuannya.

Dari beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli kebijakan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi merupakan tahap dalam proses kebijakan publik yang diharapkan mencapai tujuan yang telah digariskan.

#### **4. Model Implementasi Kebijakan Publik**

##### **a) Model George C. Edwards III**

George C. Edwards III menilai implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edwards menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- 1) Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?

2) Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Menurut Edwards (dalam Widodo, 2011: 96-110), ada setidaknya 4 (empat) faktor yang mempengaruhi keberhasilan maupun kegagalan dalam implementasi kebijakan. Keempat faktor itu adalah: komunikasi (*communication*), sumber daya manusia (*resource*), sikap (*disposision*), dan struktur birokrasi (*beureucratic structure*). Keempat faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Komunikasi (*communication*)

Komunikasi mengandung makna bersama-sama (*common*). Istilah ini berasal dari bahasa Latin, yaitu *communicatio* yang berarti pemberitahuan atau pertukaran. Kata sifatnya *communis* yang bermakna umum atau bersama-sama. Para ahli mendefinisikan komunikasi menurut sudut pandang mereka masing-masing.

Hoveland mendefinisikan komunikasi adalah proses dimana individu mentransmisikan stimulus untuk mengubah perilaku individu yang lain. Everett M. Rogers dan Lawrence Kincaid menyatakan bahwa komunikasi adalah suatu proses dimana dua orang atau lebih membentuk atau melakukan pertukaran informasi antara satu sama lain, yang pada gilirannya terjadi saling pengertian yang mendalam. Sedangkan komunikasi menurut Sannon dan Weaver adalah bentuk interaksi manusia yang saling mempengaruhi satu sama lain, sengaja atau tidak sengaja dan tidak terbatas pada bentuk komunikasi

verbal, tapi juga dalam hal ekspresi muka, lukisan, seni, dan teknologi (Wiryanto, 2006: 6-7)

Komunikasi kebijakan berarti proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo, 2010: 97). Widodo menambahkan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (transmisi), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

b. Sumber daya (*resources*)

1. Sumber Daya Manusia (*human resources*)

Tanpa dukungan sumberdaya (manusia) yang cukup, baik secara kuantitas maupun kualitasnya, maka sebuah implementasi kebijakan tidak akan berhasil terlaksana dan tercapai tujuannya. Kualitas SDM menyangkut keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidang yang digelutinya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah SDM, apakah sudah mencukupi seluruh kelompok sasaran dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan.

SDM begitu berpengaruh pada keberhasilan suatu implementasi kebijakan, sebab tanpa SDM yang andal implementasi kebijakan hanya akan menemui kegagalan.

#### 2. Anggaran (*Budgetary*)

Anggaran diperlukan mengimplementasikan kebijakan. Ini demi menjamin terlaksananya suatu kebijakan publik karena tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

#### 3. Fasilitas (*facility*)

Fasilitas menyangkut sarana dan prasarana yang merupakan salah satu faktor yang cukup berpengaruh dalam mengimplementasikan kebijakan. Tersedianya fasilitas yang layak seperti gedung, tanah, dan peralatan perkantoran dan penunjang lainnya akan mendukung keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

#### 4. Informasi dan kewenangan (*Information and Authority*)

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana

mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting, terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

#### 5. Kompetensi

Kompetensi merujuk pada kinerja seseorang dalam suatu pekerjaan yang bisa dilihat dari pikiran, sikap, dan perilaku. Spencer & Spencer (dalam Hamzah B. Uno, 2007: 63), menyatakan bahwa kompetensi merupakan karakteristik yang menonjol dari seseorang dan menjadi cara-cara berperilaku dan berfikir dalam segala situasi, serta berlangsung dalam periode waktu yang lama. Lebih lanjut Spencer membagi lima karakteristik kompetensi yaitu sebagai berikut:

- 1) Motif, yaitu sesuatu yang orang pikirkan dan inginkan yang menyebabkan sesuatu.
- 2) Sifat, yaitu karakteristik fisik tanggapan konsisten terhadap situasi.
- 3) Konsep diri, yaitu sikap, nilai, dan imej dari seseorang.
- 4) Pengetahuan, yaitu informasi yang dimiliki seseorang dalam bidang tertentu.
- 5) Keterampilan, yaitu kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang berkaitan dengan fisik dan mental.

#### c. Disposisi (*disposition*)

Disposisi yang dimaksudkan Edwards III adalah sikap, yakni para pelaksana kebijakan, yang sangat berperan dalam upaya keberhasilan implementasi kebijakan sehingga sesuai dengan dengan tujuan. Misalnya sikap jujur,

komitmen, dan bertanggung jawab, harus dimiliki mereka. Sikap seperti ini akan dapat mengarahkan implementor tetap berada dalam *track* program yang telah digariskan. Tanggung jawab dan komitmen pelaksana juga akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Azwar (1995:6), menggolongkan definisi sikap dalam tiga kerangka pemikiran. Pertama, kerangka pemikiran yang diwakili oleh para ahli psikologi seperti Louis Thurstone, Rensis Likert dan Charles Osgood. Menurut mereka sikap adalah suatu bentuk evaluasi atau reaksi perasaan. Sikap seseorang terhadap suatu objek adalah perasaan mendukung atau memihak (*favorable*) maupun perasaan tidak mendukung atau tidak memihak (*unfavorable*) pada objek tersebut.

Kedua, kerangka pemikiran ini diwakili oleh ahli seperti Chave, Bogardus, LaPierre, Mead dan Gordon Allport. Menurut kelompok pemikiran ini sikap merupakan semacam kesiapan untuk bereaksi terhadap suatu objek dengan cara-cara tertentu. Kesiapan yang dimaksud merupakan kecenderungan yang potensial untuk bereaksi dengan cara tertentu apabila individu dihadapkan pada suatu stimulus yang menghendaki adanya respons .

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

#### d. Struktur birokrasi (*bureucratic structure*)

Struktur birokrasi sebagaimana dikemukakan Max Weber mengenai organisasi formal, memiliki sepuluh ciri, yaitu: 1). Terdiri dari hubungan-hubungan yang ditetapkan antara jabatan-jabatan. 2). Tujuan atau rencana organisasi yang terbagi ke dalam tugas-tugas. 3). Kewenangan untuk melaksanakan kewajiban diberikan kepada jabatan. 4). Garis-garis kewenangan dan jabatan diatur menurut suatu tatanan hierarkis. 5) Suatu sistem aturan dan regulasi yang umum tetapi tegas, yang ditetapkan secara formal, mengatur tindakan-tindakan dan fungsi-fungsi jabatan dalam organisasi. 6). Prosedur dalam organisasi bersifat formal dan impersonal, yakni peraturan-peraturan organisasi berlaku bagi setiap orang. 7). Suatu sikap dan prosedur untuk menerapkan suatu sistem disiplin sebagai bagian dari organisasi. 8). Anggota organisasi harus memisahkan kehidupan pribadi dan organisasi. 9) Pegawai dipilih untuk bekerja dalam organisasi berdasarkan teknis, dan 10). Meski pekerjaan dalam birokrasi berdasarkan kecakapan teknis, namun kenaikan jabatan dilakukan berdasarkan senioritas dan prestasi kerja. (Pace & Faules, 2006: 45-47).

Dari teori teori organisasi birokrasi yang dikemukakan Weber di atas dapat ditarik pemahaman bahwa struktur birokrasi memiliki tugas-tugas rutin yang dicapai melalui spesialisasi, aturan dan ketentuan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam berbagai departemen fungsional, wewenang terpusat, dan pengambilan keputusan mengikuti arahan komando.

Struktur organisasi birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal, yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri.

Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *standart operation procedur* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan.

Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

b) Model *Donald Van Meter* dan *Carel Van Horn*

Van Meter dan Van Horn (dalam Wibawa et. al., 1994:19), Merumuskan sebuah abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2005:99) mengemukakan ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni : 1) Standar dan sasaran kebijakan, 2) Sumberdaya, 3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, 4) Karakteristik agen pelaksana, 5) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik, 6) Sikap para pelaksana.

c) Model Merilee S. Grindle

*Grindle* (dalam Wibawa, 1994:127) mengemukakan teori implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Dalam teori ini *Grindle* memandang

bahwa suatu implementasi sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Dalam teorinya itu Grindle mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut.

Isi kebijakan menurut Grindle mencakup: 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan, 3) Derajat perubahan yang diinginkan, 4) Kedudukan pembuat kebijakan, 5) Siapa pelaksana program, 6) Sumber daya yang dikerahkan.

d) Model David L. Weimer dan Aidan R. Vining

Pandangan David L. Weimer dan Aidan R. Vining (dalam Subarsono, 2005:103) yang mengemukakan ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni: 1) Logika kebijakan, 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasionalkan, dan 3) Kemampuan implementator kebijakan.

Tiga kelompok di atas masing-masing logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dan kemampuan implementor kebijakan harus senantiasa menjadi fokus perhatian dari pengambil kebijakan.

e) Model Charles O. Jones

Jones (1996 : 166) mengatakan bahwa: Implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan. Menurut Jones ketiga aktivitas

tersebut dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Tiga aktivitas dimaksud adalah :

- 1) Organisasi, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan,
- 2) Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan
- 3) Aplikasi (penerapan), berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

a. Model Deskriptif

Model ini digunakan untuk memantau hasil-hasil dari aksi-aksi kebijakan maupun untuk meramalkan kinerja ekonomi. Sebagai contoh, Kementerian Keuangan mempersiapkan ramalan ekonomi tahunan untuk dimasukkan dalam laporan ke legislatif maupun eksekutif (Presiden).

b. Model Normatif

Tujuan model ini bukan hanya untuk menjelaskan dan/atau memprediksi tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa nilai. Di antara beberapa jenis model normatif yang digunakan oleh para analis kebijakan adalah model normatif yang membantu menentukan tingkat kapasitas pelayanan yang optimum, waktu pelayanan dan perbaikan yang optimum, pengaturan volume dan waktu yang optimum dan keuntungan yang optimum pada investasi publik.

Masalah-masalah keputusan normatif biasanya dalam bentuk: mencari nilai-nilai variabel yang terkontrol (kebijakan) yang akan menghasilkan manfaat

yang terbesar (nilai), sebagaimana terukur dalam variabel keluaran yang hendak diubah oleh para pembuat kebijakan.

#### c. Model Verbal

Model normatif dan deskriptif dapat diekspresikan di dalam tiga bentuk utama, yaitu: verbal, simbol, dan prosedural. Model verbal diekspresikan dalam bahasa sehari-hari, bukannya bahasa logika simblolis dan matematika. Dalam menggunakan model verbal, analis bersandar pada penilaian nalar untuk membuat prediksi dan menawarkan rekomendasi.

Penilaian nalar menghasilkan argumen kebijakan, bukannya dalam bentuk nilai-nilai angka pasti. Model verbal secara relatif mudah dikomunikasikan di antara para ahli dan orang awam, dan biayanya murah. Keterbatasan model verbal adalah bahwa masalah-maslaah yang dipakai untuk memberikan prediksi dan rekomendasi bersifat implisit atau tersembunyi, sehingga sulit untuk memahami dan memeriksa secara kritis argumen-argumen tersebut sebagai keseluruhan.

#### d. Model Simbolis

Model ini menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan di antara variabel-variabel kunci yang dipercaya mencirikan suatu masalah. Prediksi atau solusi yang optimal diperoleh dari model-model simbolis dengan meminjam metode-metode matematika, statistika, dan logika.

Model-model simbolis sulit untuk dikomunikasikan di antara orang awam, termasuk para pembuat kebijakan, dan bahkan di antara para ahli pembuat model sering terjadi kesalahpahaman tentang elemen-elemen dasar dari model.

#### e. Model Prosedural

Model prosedural menampilkan hubungan yang dinamis di antara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan. Prediksi-prediksi dan solusi-solusi optimal diperoleh dengan mensimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan yang mungkin, sebagai contoh pertumbuhan ekonomi, konsumsi energi, dan suplai makanan dalam tahun-tahun mendatang, yang tidak dapat diterangkan secara baik karena data-data yang diperlukan tidak tersedia. Prosedur simulasi dan penelitian pada umumnya (meskipun tidak harus) diperoleh dengan bantuan sebuah komputer, yang diprogram untuk menghasilkan prediksi-prediksi alternatif di bawah serangkaian asumsi yang berbeda-beda.

### B. Tunjangan Daerah Khusus

#### 1. Pengertian Tunjangan Daerah Khusus

Undang-undang Republik Indonesia nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen, daerah khusus adalah daerah yang terpencil atau terbelakang; daerah dengan kondisi masyarakat adat yang terpencil; daerah perbatasan dengan negara lain; daerah yang mengalami bencana alam, bencana sosial atau daerah yang berada dalam keadaan darurat lain.

Tunjangan khusus dan tambahan penghasilan bagi guru PNS daerah yang tercantum dalam permendikbud no.12 tahun 2017 bahwa yang dimaksud dengan daerah khusus ialah daerah yang terpencil atau terbelakang, daerah dengan kondisi masyarakat adat yang terpencil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah yang mengalami bencana

alam, bencana sosial, atau daerah yang berada dalam keadaan darurat lain dan/atau pulau-pulau kecil terluar.

Tujuan Penyaluran Tunjangan Khusus yaitu:

- 1) memberi penghargaan kepada Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) di Daerah Khusus sebagai tenaga profesional dalam melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional.
  - 2) mengangkat martabat Guru PNSD, meningkatkan kompetensi Guru PNSD, memajukan profesi Guru PNSD, meningkatkan mutu pembelajaran, dan meningkatkan pelayanan pendidikan yang bermutu di Daerah Khusus.
2. Mekanisme Penyaluran Tunjangan Daerah Khusus

1. Sumber Data dan Penarikan Data

Data yang digunakan merupakan Dapodik yang bersumber dari sekolah yang kebenarannya dijamin oleh kepala satuan pendidikan berdasarkan surat pertanggungjawaban mutlak.

Ditjen GTK melakukan penarikan data dari Dapodik pada bulan Maret setiap tahun berkenaan. Kemudian melakukan verifikasi kelayakan calon penerima Tunjangan Khusus.

2. Pengusulan Calon Penerima

Pengusulan calon penerima Tunjangan Khusus dilakukan melalui:

- a) Dilakukan secara daring melalui aplikasi pembayaran tunjangan mulai per tanggal 1 Maret tahun berkenaan.

b) Dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota dapat menolak pemberian tunjangan khusus melalui surat tertulis yang ditandatangani oleh gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya kepada Menteri u.p Dirjen GTK paling lambat diterima 30 April pada tahun berkenaan.

### 3. Pergantian Penerima Tunjangan Khusus

Guru yang telah pernah menerima Tunjangan Khusus dapat diganti dengan Guru lain yang belum atau tidak menerima Tunjangan Khusus, apabila Guru yang telah pernah menerima Tunjangan Khusus tersebut tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai penerima tunjangan dan Guru calon pengganti memenuhi syarat sebagai penerima Tunjangan Khusus.

Penggantian penerima tunjangan khusus, dilakukan mengusulkan Guru pengganti melalui mekanisme sebagaimana dimaksud pada angka 3 dan guru pengganti yang bersangkutan menerima pemberian tunjangan khusus terhitung bulan berikutnya pada tahun berjalan.

### 4. Penerbitan Surat Keputusan Penerima Tunjangan Khusus (SKTK)

SKTK diterbitkan oleh Ditjen GTK sebanyak 2 (dua) tahap dalam satu tahun. Tahap 1 (satu) berlaku pada semester satu terhitung mulai bulan Januari sampai dengan Juni pada tahun berkenaan (6 bulan). Tahap 2 (dua) berlaku pada semester dua terhitung mulai bulan Juli sampai dengan Desember pada tahun berkenaan (6 bulan).

### 5. Pembayaran Tunjangan

Pemerintah Daerah provinsi/kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya membayar Tunjangan Khusus langsung ke rekening penerima setelah melakukan verifikasi dan validasi.

Pemerintah Daerah provinsi/kabupaten/kota wajib membayarkan Tunjangan Khusus sesuai tempat terbitnya SKTK setiap triwulan, paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah diterimanya dana Tunjangan Khusus di rekening kas umum daerah (RKUD) provinsi/kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- a. meninggal dunia (pembayaran dihentikan dilakukan pada bulan berikutnya);
- b. mencapai batas usia pensiun (pembayaran dihentikan dilakukan pada bulan berikutnya);
- c. tidak lagi bertugas di Daerah Khusus atau mutasi ke jabatan struktural atau fungsional umum (pembayaran dihentikan dilakukan pada bulan berjalan);
- d. mengundurkan diri sebagai Guru PNSD atas permintaan sendiri (pembayaran dihentikan dilakukan pada bulan berjalan);
- e. dinyatakan bersalah oleh pengadilan dan telah memiliki kekuatan hukum tetap (pembayaran dihentikan dilakukan pada bulan berjalan);
- f. mendapat tugas belajar (pembayaran dihentikan dilakukan pada bulan berjalan);

g. tidak melaksanakan tugas tanpa surat keterangan/penugasan dari pejabat yang berwenang.

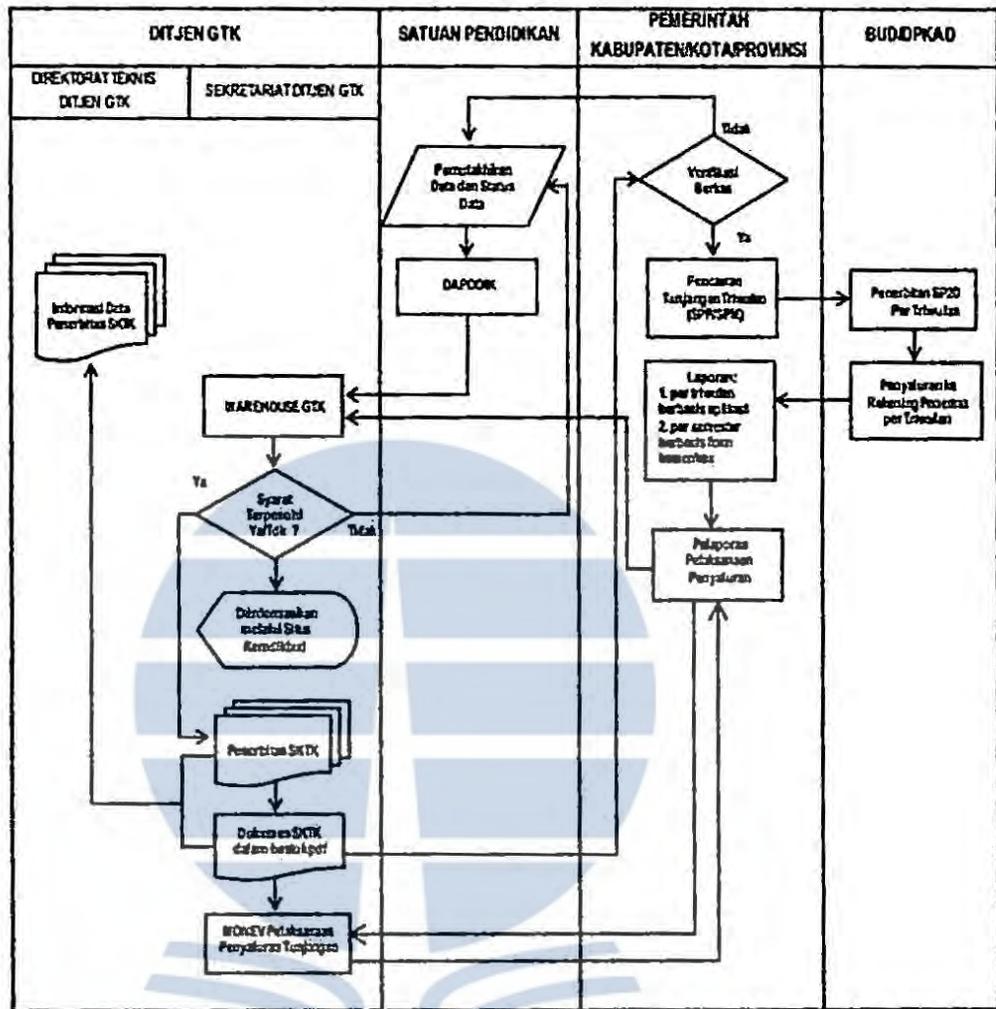
#### 6. Pertanggungjawaban

Kepala Daerah membuat dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi pembayaran Tunjangan Khusus Guru kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan secara semesteran, dengan ketentuan sebagai berikut:

1. semester I disampaikan paling lambat minggu kedua bulan September tahun berkenaan; dan
2. semester II disampaikan paling lambat minggu kedua bulan Maret tahun anggaran berikutnya.

Laporan realisasi pembayaran dana Tunjangan Khusus Guru PNSD sebagaimana dimaksud di atas, disampaikan dalam bentuk dokumen fisik (hardcopy) dan dokumen elektronik (softcopy) melalui aplikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain pertanggung jawaban dengan mekanisme di atas, Kepala Daerah segera melaporkan secara daring melalui aplikasi laporan realisasi yang disediakan oleh Ditjen GTK.



Gambar 2.1 Proses Penyaluran Tunjangan Khusus Guru

### 3. Kriteria Penerima Tunjangan

Kriteria penerima Tunjangan Khusus sebagai berikut:

- 1) Guru PNSD yang bertugas pada satuan pendidikan di Daerah Khusus yang daerahnya ditetapkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dengan prasyarat:
  - a) Jumlah penerima Tunjangan Khusus pada satuan pendidikan tidak melebihi kebutuhan Guru ideal pada satuan pendidikan tersebut.

- b) Daerah Khusus merupakan desa sangat tertinggal
  - c) Guru yang menerima tunjangan khusus juga dapat ditentukan berdasarkan:
    - i. kepentingan nasional;
    - ii. program prioritas Pemerintah Pusat; dan/atau
    - iii. ketersediaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - d) Guru yang berdasarkan kepentingan nasional dan merupakan guru garis depan, dapat menerima tunjangan khusus pada tahun berjalan terhitung sejak bertugas di lokasi penempatan sampai dengan akhir tahun pada tahun berikutnya, dan/atau ketersediaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Selanjutnya, Guru Garis Depan tersebut tetap menerima Tunjangan Khusus pada tahun ketiga dan seterusnya apabila yang bersangkutan bertugas pada Daerah Khusus.
- 2) Memiliki Nomor Unik Pendidik dan Tenaga Kependidikan (NUPTK); dan
  - 3) Memiliki SK penugasan mengajar di satuan pendidikan pada Daerah Khusus yang dikeluarkan oleh kepala dinas pendidikan sesuai dengan kewenangannya;

### **C. Kinerja Guru**

Kinerja guru adalah hasil kerja nyata secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang guru dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung

jawab yang diberikan kepadanya yang meliputi menyusun program pembelajaran, pelaksanaan pembelajaran, pelaksanaan evaluasi dan analisis evaluasi. Ukuran kinerja guru terlihat dari rasa tanggung jawabnya, melaksanakan tugas, amanah, profesi yang diembannya, serta rasa tanggung jawab moral dipundaknya. Selain itu dalam menyusun rencana pembelajaran guru harus mempersiapkan metode, teknik dan strategi yang akan dilakukan dalam menyampaikan salah satu materi (Wahyudi, 2012: 87).

Pengertian di atas dapat diberikan kesimpulan bahwa kinerja guru merupakan hasil kerja kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang guru dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyusun program belajar, melaksanakan proses pembelajaran hingga analisis evaluasi. Kinerja guru diukur dari rasa tanggung jawab profesi dan moralnya sebagai guru. Guru yang memiliki kinerja yang baik juga harus dapat mendayagunakan kemampuannya dalam menyusun rencana pembelajaran, mempersiapkan metode, teknik dan strategi.

Performance atau kinerja guru merupakan aktivitas atau perilaku yang ditonjolkan oleh para guru dalam bidang tugas dan tanggung jawabnya. Adapun tugas pokok guru adalah sebagai berikut: 1. Membuat program pengajaran /rencana kegiatan belajar mengajar semester/tahunan. 2. Membuat satuan pelajaran 3. Melaksanakan kegiatan belajar mengajar 4. Mengadakan kegiatan penilaian belajar semester/tahunan 5. Mengisi daftar hadir 6. Melaksanakan analisis hasil belajar 7. Menyusun dan melaksanakan program perbaikan pengayaan. 8. Melaksanakan kegiatan membimbing. 9. Membuat catatan tentang

kemajuan hasil belajar masing –masing siswa 10. Melaksanakan tugas sekolah (Wahyudi, 2012:95-96).

Pendapat yang dipaparkan di atas menunjukkan bahwa kinerja guru dapat dilihat dari beberapa indikator kinerja seorang guru meliputi:

1. Perencanaan Program Pembelajaran
2. Pelaksanaan Program Pembelajaran
3. Evaluasi Pembelajaran
4. Disiplin Tugas

Poin pokok tersebut merupakan tugas yang harus dipenuhi oleh seorang guru untuk menunjukkan kinerja yang baik. Setiap guru diharapkan mampu mengerjakan tugas pokok itu tepat waktu dan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan oleh pihak sekolah.

Kualitas kinerja guru dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi akademik dan kompetensi guru. Dijelaskan bahwa Standar Kompetensi Guru dikembangkan secara utuh dari empat kompetensi utama, yaitu kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, dan professional. Keempat kompetensi tersebut terintegrasi dalam kinerja guru.

- a. Kompetensi Pedagogik. Kompetensi pedagogik meliputi pemahaman terhadap peserta didik, perencanaan, dan pelaksanaan kegiatan pembelajaran, evaluasi, hasil belajar, dan pengembangan peserta didik untuk mengaktualisasikan berbagai potensi yang dimiliki peserta didik. Guru harus mampu mengoptimalkan potensi peserta didik untuk

mengaktualisasikan kemampuannya di kelas, dan guru juga harus mampu melakukan kegiatan penilaian terhadap kegiatan pembelajaran yang telah dilakukan.

- b. **Kompetensi Kepribadian.** Kompetensi kepribadian merupakan kemampuan personal yang mencerminkan kepribadian yang mantap, stabil, dewasa, arif, dan berwibawa, menjadi teladan bagi peserta didik, dan berakhlak mulia. Secara ringkas kompetensi kepribadian guru dapat disebutkan sebagai berikut. 1. Mantap; 2. Stabil; 3. Dewasa; 4. Arif dan bijaksana; 5. Berwibawa; 6. Berakhlak mulia; 7. Menjadi teladan bagi peserta didik; 8. Mengevaluasi kinerja sendiri; 9. Mengembangkan diri secara berkelanjutan.
- c. **Kompetensi Profesional.** Kompetensi professional merupakan penguasaan materi pembelajaran secara luas dan mendalam, yang mencakup penguasaan materi kurikulum mata pelajaran di sekolah dan substansi keilmuan yang menaungi materinya, serta penguasaan terhadap struktur dan metodologi keilmuannya. Secara ringkas kompetensi professional guru dapat digambarkan sebagai berikut. 1. Konsep, struktur, dan metoda keilmuan/teknologi/ seni yang menaungi/koheren dengan materi ajar; 2. Materi ajar yang ada di dalam kurikulum sekolah; 3. Hubungan konsep antar mata pelajaran terkait; 4. Penerapan konsep –konsep keilmuan dalam kehidupan sehari –hari; 5. Kompetensi secara professional dalam konteks global dengan tetap melestarikan nilai dan budaya nasional.
- d. **Kompetensi Sosial.** Kompetensi sosial merupakan kemampuan guru untuk berkomunikasi dan bergaul secara efektif dengan peserta didik, sesama

pendidik, tenaga kependidikan, orangtua/wali murid, dan masyarakat sekitar. Secara ringkas kompetensi sosial guru dapat digambarkan sebagai berikut. 1. Berkomunikasi lisan dan tulisan; 2. Menggunakan teknologi komunikasi dan informasi secara fungsional; 3. Bergaul secara efektif dengan peserta didik, sesama pendidik, tenaga kependidikan, orangtua/wali murid, dan masyarakat sekitar, dan; 4. Bergaul secara santun dengan masyarakat sekitar (Farida, 2009: 18-22)

Berdasarkan pendapat di atas, kinerja seorang guru profesional yang baik harus memiliki empat kompetensi yang meliputi, kompetensi pedagogik, kompetensi sosial, kompetensi profesional, dan kompetensi kepribadian guna menunjang profesinya. Pada dasarnya ke empat kompetensi tersebut merupakan hal penting bagi seorang guru karena kompetensi mencakup pengetahuan, keterampilan dan sikap yang cerdas dan penuh tanggung jawab dalam melaksanakan tugasnya sebagai agen pembelajaran.

#### **D. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja**

Kinerja seseorang tidak timbul dengan sendirinya tetapi dipengaruhi oleh beberapa faktor. Menurut Mitchell dalam Wahyudi (2012: 89-90) beberapa karakteristik yang dapat mempengaruhi kinerja:

1. Kualitas Kerja. Kualitas kerja yang baik menunjukkan bahwa seseorang tersebut memiliki kinerja yang baik. Sebaliknya jika kualitas kerja buruk maka kinerjanya lemah.
2. Ketepatan. Seseorang yang dapat bekerja dengan tepat sesuai dengan petunjuk yang seharusnya dan didukung dengan kecepatan seseorang

dalam bekerja, menandakan bahwa seseorang tersebut memiliki kinerja yang baik. Seseorang yang kinerja baik dapat bekerja dengan tepat, rapi, dan cepat.

3. Inisiatif. Seseorang yang memiliki kinerja yang tinggi memiliki inisiatif yang baik dalam melaksanakan setiap tugas dan tanggung jawab yang dibebankan padanya.
4. Kapabilitas. Tingkat kerja yang baik diamati dari kapabilitas. Seseorang yang mempunyai kemampuan yang baik, akan dapat menyelesaikan semua permasalahan yang muncul dalam pekerjaan dengan baik dan senang menerima banyak tantangan.
5. Komunikasi. Seseorang yang memiliki kinerja yang tinggi, dapat berkomunikasi dengan baik dengan atasan maupun dengan rekan sejawatnya. (Wahyudi, 2012: 89- 90)

Berdasarkan pendapat di atas, kinerja dipengaruhi oleh kualitas kerja, ketepatan, inisiatif, kapabilitas, dan komunikasi. Apabila kelima faktor itu berjalan dengan baik maka kinerja yang dihasilkan juga baik. Kelima faktor itu juga dimiliki oleh guru dalam meningkatkan kinerjanya. Guru yang memiliki faktor – faktor tersebut akan cepat, tepat, bersemangat dalam menjalankan tugasnya, dan mampu berkomunikasi dengan baik dengan kepala sekolah, antar sesama guru, dan antar guru dengan siswa.

#### **E. Penelitian Yang Relevan**

1. Penelitian yang dilakukan Hasdianty (2012). Dengan judul “ Implementasi Program Tunjangan Khusus Guru Daerah Terpencil dalam Meningkatkan

Mutu Pendidikan”, penelitian ini mencoba melihat potensi atau modal dasar yang dimiliki SDN 20 Kendawangan yaitu visi dan misi ULTRA PRIMA (Unggul, Trampil dan berkripbadian Matang), tujuan dan sasaran, rencana strategik (renstra), dan pengadaan siswa yang berkualitas. Hasil yang didapatkan adalah SDN 20 Kendawangan menyiapkan inovasi kurikulum dalam rangka upaya menghadapi laju perkembangan zaman yang tidak hanya menuntut manusia Indonesia khususnya memiliki ilmu pengetahuan, namun juga memiliki keahlian dan profesi agar para lulusannya mampu menghadapi hidup secara mandiri dan kompeten.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Gustina (2016). Dengan Judul “Pengaruh Ssertifikasi Guru Terhadap Kinerja Guru” Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh sertifikasi guru terhadap kinerja guru. Hasil perhitungan korelasi antarvariabel menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara sertifikasi guru dengan kinerja guru. Secara keseluruhan arah hubungan antara kedua variabel tersebut positif. hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi nilai sertifikasi guru maka semakin tinggi pula nilai kinerja guru. Besarnya korelasi antara variabel sertifikasi guru dengan variabel kinerja guru adalah 0,816. Besarnya pengaruh antara variabel sertifikasi guru terhadap variabel kinerja guru adalah 0,678 atau sama dengan 67,8%. Maka dapat disimpulkan bahwa terdapat pengaruh antara sertifikasi guru terhadap kinerja guru.

## **F. Kerangka Berpikir**

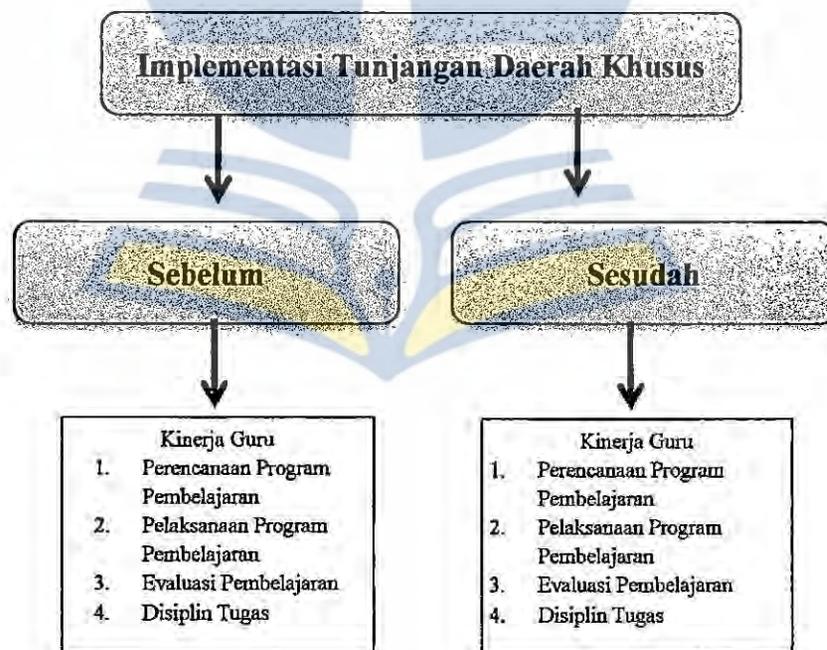
Terdapat banyak variabel yang mempengaruhi kualitas/mutu pendidikan di daerah khusus 3T , salah satu diantaranya adalah kualitas guru. Salah satu penyebab rendahnya mutu pendidikan di daerah 3T tersebut adalah kinerja guru. Rendahnya mutu guru ini berkaitan erat dengan rendahnya kesejahteraan guru. Seiring dengan kondisi ini pemerintah berupaya mengatasi permasalahan rendahnya kualitas guru ini adalah dengan memberikan tunjangan khusus bagi guru-guru yang mengabdikan di daerah 3T .

Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen mengamanatkan bahwa guru sebagai tenaga profesional berhak untuk memperoleh penghasilan di atas kebutuhan minimum dan jaminan kesejahteraan sosial. Untuk itu, salah satu upaya memberi penghargaan dan meningkatkan kesejahteraan guru adalah dengan memberikan tunjangan khusus kepada guru yang bertugas di daerah khusus. Hal ini sejalan dengan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa guru yang ditugaskan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah di daerah khusus sesuai peraturan perundang-undangan diberi tunjangan khusus setiap bulan selama masa penugasan.

Kabupaten Nunukan yang terletak di Provinsi Kalimantan Utara memiliki setidaknya 3 (tiga) kriteria Daerah Khusus, yakni daerah yang terpencil atau terbelakang, daerah perbatasan dengan negara lain dan daerah yang mengalami bencana alam, bahkan ada beberapa kecamatan yang terisolir dan berbatasan langsung dengan Negara lain, salah satunya adalah Kecamatan Sebuku. Dengan

adanya implementasi kebijakan tunjangan daerah khusus di Kecamatan Sebuku diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan guru yang mengabdikan di daerah tersebut sehingga mampu meningkatkan kinerjanya.

Permasalahan yang muncul kemudian adalah tingkat profesionalisme guru pasca mendapatkan tunjangan yang berada di daerah khusus. Setelah ada jaminan kesejahteraan yang lebih baik dari sebelumnya, apakah mereka yang telah mendapatkan tunjangan khusus itu lebih baik dari sebelumnya? Atau bagaimana perbandingannya dengan guru yang belum mendapatkan tunjangan khusus? Pertanyaan ini untuk menggugah, terutama tanggungjawab moral dalam membina generasi ke depan.



**Gambar 2.2 Diagram Kerangka Berpikir**

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah Deskriptif dengan penjelasan secara Kualitatif. Dengan tipe penelitian ini diupayakan untuk memberi gambaran mengenai Implementasi Tunjangan Khusus Daerah Terhadap Kinerja Guru Di Kecamatan Sebuku secara terperinci sehingga akhirnya dapat diperoleh pemahaman yang lebih jelas dan komprehensif mengenai fenomena tersebut.

Kemudian, agar penelitian deskriptif ini mempunyai bobot yang lebih tinggi maka penggarapannya tidak menutup kemungkinan digunakan data yang saling melengkapi dan menunjang. Dalam penelitian ini dapat digunakan data kualitatif dan kuantitatif yang saling mendukung (Koentjaraningrat, 1993:252).

#### B. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian akan dilakukan di Kecamatan Sebuku Kabupaten Nunukan. Penelitian akan dilaksanakan pada bulan April 2017.

#### C. Subjek Penelitian

Penentuan subjek penelitian ditetapkan berdasarkan kesesuaian dengan tujuan penelitian. Subjek dalam penelitian adalah Pegawai Negeri Sipil Khususnya Guru yang bekerja di Kecamatan Sebuku.

Pengambilan subjek Penelitian ini menggunakan teknik *non-probability sampling* dengan jenis *Purposive Sampling*. Menurut Sugiyono (2010:96)

*purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

Dalam setiap penelitian disamping menggunakan metode yang tepat juga diperlukan kemampuan memilih metode pengumpulan data yang relevan. Data merupakan faktor penting dalam penelitian, karena di dalam setiap penelitian pasti memerlukan data. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua macam, yaitu:

##### **1. Data Primer**

Data primer adalah seluruh data yang diperoleh langsung dari Informan dan responden dalam Penelitian ini. Data primer ini diperoleh dengan jalan wawancara, kuesioner dan observasi tentang permasalahan yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

##### **2. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang dikumpulkan secara tidak langsung dari objek penelitian. Penelitian dari data sekunder dimaksudkan mencari teori-teori sebagai dasar untuk menganalisis lebih lanjut seluruh data yang diperoleh dari laporan ataupun publikasi yang pernah dilakukan oleh berbagai kalangan yang berkaitan dengan permasalahan ini serta memanfaatkan data dokumentasi seperti monografi, brosur dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian.

## E. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data atau informasi yang dibutuhkan secara akurat dalam penelitian ini maka perlu suatu teknik/metode pengumpulan data. Dalam hal ini teknik pengumpulan datanya adalah sebagai berikut.

### 1. Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan langsung ke lapangan atau objek penelitian dengan melakukan pencatatan terhadap data-data yang ada hubungannya dengan tunjangan khusus dan kinerja guru.

### 2. Wawancara

Teknik pengumpulan data dengan cara memberikan pertanyaan-pertanyaan langsung secara lisan kepada subjek terpilih guna mendapatkan jawaban langsung dan keabsahan yang mendukung masalah penelitian.

### 3. Kuesioner

Kuesioner adalah data yang diperoleh dengan cara menyebarkan angket atau daftar pertanyaan kepada responden atau subjek terpilih.

### 4. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data yang relevan dengan masalah penelitian melalui buku, surat kabar, dan literatur-literatur yang mendukung lainnya

### 5. Studi dokumentasi

Studi dokumentasi yaitu mengumpulkan dan melakukan penelusuran serta mengidentifikasi data terhadap dokumen-dokumen yang sudah ada untuk

melengkapi dan mempertajam data dari wawancara dan observasi. Sehingga akan diperoleh informasi dan gambaran mengenai isi dan substansi kebijakan pelayanan publik.

#### **F. Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian adalah sarana yang digunakan untuk menghasilkan data yang akurat dan memudahkan peneliti untuk mengolahnya. Adapun instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah angket atau kuesioner yang digunakan untuk mengetahui Implementasi Tunjangan Khusus Daerah Terhadap Kinerja Guru Di Kecamatan Sebuku Kabupaten Nunukan. Angket yang digunakan adalah jenis angket tertutup yang berarti angket tersebut sudah disediakan alternatif jawaban.

#### **G. Teknik Analisis Data**

Data dianalisis secara deskriptif-kualitatif, data yang sudah terkumpul kemudian direduksi berupa pokok-pokok temuan yang relevan dengan fokus kajian, selanjutnya disajikan secara naratif. Dengan demikian data disajikan secara deskriptif, faktual dan sistematis. Proses selanjutnya adalah penarikan kesimpulan, analisis data ini merupakan uraian logis, dimana baik data yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif disajikan dengan saling melengkapi.

Komponen analisis data yang mencakup pengumpulan data, reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan adalah merupakan rangkaian interaktif yang dilakukan terus-menerus sampai diperoleh kesimpulan yang benar. Artinya apabila kesimpulan kurang memadai maka diperlukan kegiatan pengujian ulang dengan cara mengkaji ulang sajian data ke lapangan lagi. Selanjutnya teknik

analisis data yang digunakan dalam kajian ini adalah analisis dengan menggunakan model interaktif. Dalam model ini terdapat 3 komponen analisis, yaitu:

### 1. Reduksi data

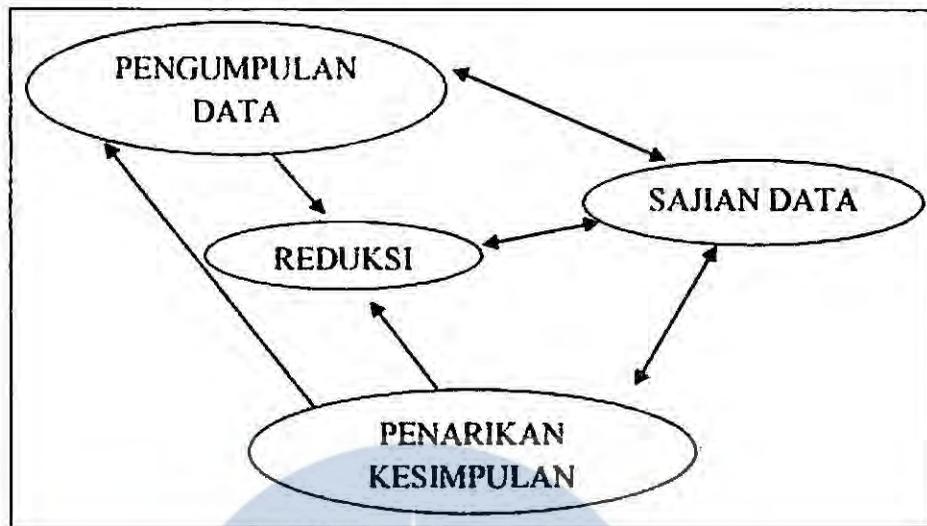
Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Dengan demikian reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajam, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data dengan sedemikian rupa sehingga kesimpulan dapat ditarik dan diverifikasi. Dengan reduksi data kita dapat menyederhanakan data kualitatif dan melakukan transformasi data dengan berbagai cara, misalnya melalui seleksi yang ketat, ringkasan dan atau menggolongkannya dalam suatu pola yang lebih luas.

### 2. Sajian data

Merupakan alur penting yang kedua dari kegiatan analisis. Pengkaji membatasi suatu 'penyajian' sebagai kumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan penarikan kesimpulan atau pengambilan tindakan.

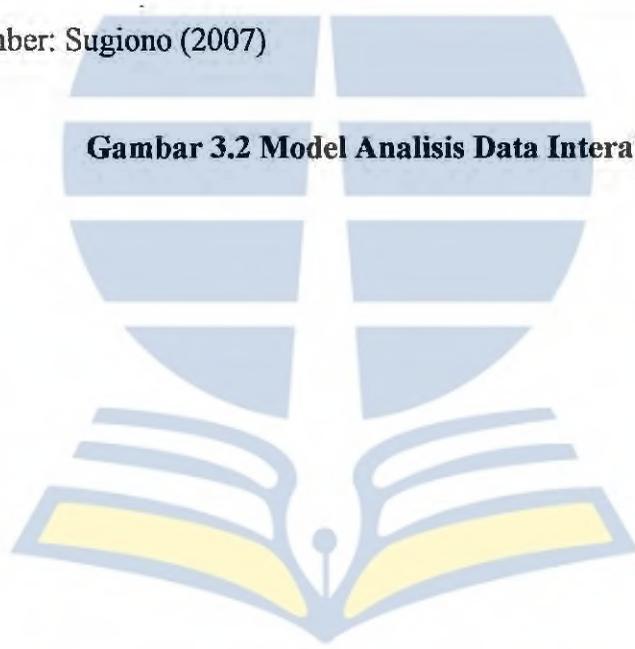
### 3. Penarikan kesimpulan dan verifikasi

Pengkaji yang berkompeten akan menangani kesimpulan dengan longgar, tetap terbuka dan *skeptic* (Miles & Huberman, 1992:19). Diagram tentang analisa data menurut Miles dan Huberman dalam Sugiono.



Sumber: Sugiono (2007)

**Gambar 3.2 Model Analisis Data Interaktif**



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Kabupaten Nunukan

##### 1. Geografi

Kabupaten Nunukan yang terletak antara  $115^{\circ}33'$  sampai dengan  $118^{\circ}3'$  Bujur Timur dan  $3^{\circ}15'00''$  sampai dengan  $4^{\circ}24'55''$  Lintang Utara merupakan wilayah paling utara dari Provinsi Kalimantan Utara. Posisinya yang berada di daerah perbatasan Indonesia–Malaysia menjadikan Kabupaten Nunukan sebagai daerah yang strategis dalam peta lalu lintas antar negara. Wilayah Kabupaten Nunukan disebelah Utara berbatasan langsung dengan Negara Malaysia Timur-Sabah, sebelah Timur dengan Laut Sulawesi, sebelah Selatan dengan Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Malinau, sebelah Barat berbatasan langsung dengan Negara Malaysia Timur-Serawak. Kabupaten yang berdiri pada tahun 1999 merupakan hasil pemekaran Kabupaten Bulungan dengan luas wilayah  $14.263,68 \text{ km}^2$ . Kabupaten ini memiliki 10 sungai dan 17 pulau. Sungai terpanjang adalah sungai Sembakung dengan panjang 278 km sedangkan sungai Tabur merupakan sungai terpendek dengan panjang 30 km.

Topografi Kabupaten Nunukan cukup bervariasi, kawasan perbukitan terjal terdapat di sebelah utara bagian barat, perbukitan sedang di bagian tengah dan dataran bergelombang landai di bagian timur memanjang hingga ke pantai sebelah timur. Perbukitan terjal di sebelah utara merupakan jalur pegunungan

dengan ketinggian 1.500 m-3.000 m di atas permukaan laut. Kemiringan untuk daerah dataran tinggi berkisar antara 8 - 15%, sedangkan untuk daerah perbukitan memiliki kemiringan yang sangat terjal, yaitu di atas 15%. Dengan demikian kemiringan rata-rata berkisar antara 0 -50%.

## 2. Iklim

Proses penggantian panas dan uap air antara bumi dan atmosfer dalam jangka waktu yang lama menghasilkan suatu keadaan yang dinamakan iklim. Iklim merupakan suatu kumpulan dari kondisi atmosfer yang meliputi panas, kelembaban dan gerakan udara. Kabupaten Nunukan berada di wilayah khatulistiwa yang memiliki iklim tropis, sehingga mengalami 2 musim yaitu musim kemarau dan musim penghujan serta dipengaruhi oleh angin muson, yaitu Muson Barat pada bulan Nopember-April dan angin Muson Timur pada bulan Mei-Oktober Berdasarkan pengamatan yang dilakukan di Stasiun Meteorologi Nunukan pada tahun 2011, Nunukan mengalami iklim panas dengan suhu udara rata-rata  $27,10^{\circ}\text{C}$ . Suhu udara terendah  $22,30^{\circ}\text{C}$  terjadi pada bulan Juli, dan tertinggi  $31,40^{\circ}\text{C}$  pada bulan Desember. Suhu udara Nunukan yang cenderung panas dipengaruhi oleh topografi Pulau Nunukan yang dikelilingi laut. Walaupun mengalami suhu udara yang cukup panas, namun karena diimbangi oleh wilayah hutan yang cukup luas, Pulau Nunukan mempunyai kelembaban udara dan curah hujan yang relatif tinggi. Pada tahun 2011 kelembaban udara berkisar antara 47,0% sampai dengan 100,0%. Sedangkan rata-rata curah hujan mencapai 259,8 mm, dengan curah hujan tertinggi 446,2 mm pada bulan Agustus dan terendah 121,6 mm pada bulan

November. Rata-rata kecepatan angin mengalami perubahan dari tahun lalu, yaitu menjadi 3,2 knots. Persentase penyinaran matahari rata-rata 56%, terendah 44% pada bulan Maret sedangkan tertinggi mencapai 67% terjadi pada bulan Oktober.

### 3. Demografi dan Sumber Daya Manusia

Jumlah penduduk kabupaten Nunukan pada tahun 2009 berjumlah 132.543 dengan kepadatan penduduk mencapai 9,29 jiwa/km, bila dibandingkan dengan tahun 2008 jumlah penduduk mengalami pertumbuhan sebesar 2,7% faktor lain yang mempengaruhi pertumbuhan penduduk adalah semakin lengkapnya berbagai fasilitas publik yang dibutuhkan masyarakat, kemudian dibukanya lapangan pekerjaan di sektor perkebunan, khususnya kelapa sawit dan industri pengolahan kayu serta sektor jasa.

Kepadatan penduduk pada setiap kecamatan menggambarkan pola persebaran penduduk secara keseluruhan. Berdasarkan pola persebaran penduduk kabupaten Nunukan menurut luas wilayah belum merata sehingga terlihat adanya perbedaan kepadatan penduduk yang mencolok antar kecamatan.

Dari sembilan kecamatan yang ada terlihat bahwa kecamatan Sebatik memiliki kepadatan penduduk tertinggi, yaitu 206,95 jiwa/km diikuti oleh kecamatan Sebatik Barat dengan kepadatan 81,18 jiwa/km sedangkan untuk kecamatan lainnya, kepadatan penduduk yang ada berkisar antara 1,35 – 59,80 jiwa/km.

Seiring dengan semakin padatnya jumlah penduduk yang ada jumlah keluarga yang tinggal di kabupaten Nunukan mengalami peningkatan sebesar

6,9% dibandingkan tahun 2008. sebagian besar tinggal di kecamatan nunukan, sekitar 40,2% kemudian 14% diantaranya tinggal di kecamatan sebatik ditinjau dari komposisi penduduk menurut jenis kelamin terlihat bahwa pada tahun 2009 jumlah penduduk laki-laki di kabupaten nunukan masih lebih banyak dibanding perempuan. ini terlihat dari rasio jenis kelamin 113,19 artinya pada setiap 100 orang perempuan terdapat 113 orang laki-laki.

#### **4. Sosial Budaya**

Sebagian besar penduduk nunukan terutama yang berdiam di daerah pantai dan tepian sungai dipedalaman masih menganut kepercayaan animisme dan sebagian lagi memeluk agama kristen dan katolik.

Penduduk asli di pedalaman dahulunya hidup berpindah-pindah (nomaden), hal ini disebabkan karena mata pencaharian utama mereka adalah berladang dengan berpindah-pindah serta berburu. sedangkan penduduk yang tinggal di daerah pantai dan tepi sungai, selain hidup dengan bercocok tanam secara menetap juga hidup sebagai nelayan, pedagang, pegawai/karyawan, dipemerintah maupun swasta.

Secara umum dapat dikatakan bahwa masyarakat nunukan memiliki sifat yang ramah tamah, jujur, dan memiliki semangat gotongroyong yang tinggi tamu atau pendatang dari luar sangat dihormati, masyarakatnya juga sangat religius dan memiliki rasa toleransi antar umat beragama yang tinggi.

#### **5. Pemerintahan**

Selama lebih dari sepuluh tahun menyelenggarakan pemerintahannya, Kabupaten Nunukan telah mampu menunjukkan perkembangan yang cukup

pesat baik dilihat dari pembangunan fisik maupun nonfisik. Secara administratif, Kabupaten Nunukan terbagi atas 15 kecamatan dan terdiri dari 240 desa. Kecamatan Lumbis Ogong merupakan kecamatan dengan wilayah terluas, yaitu 3.357,01 km<sup>2</sup> atau sekitar 23,56 persen dari luas Kabupaten Nunukan. Selain itu, kecamatan ini juga memiliki jumlah desa terbanyak dibandingkan kecamatan lainnya, yaitu sebanyak 49 desa. Sedangkan kecamatan dengan luas wilayah terkecil adalah Kecamatan Sebatik Utara, yaitu 15,39 km<sup>2</sup> atau sekitar 0,11% dari luas Kabupaten Nunukan. Kecamatan Nunukan yang juga merupakan ibukota kabupaten memiliki luas wilayah 564,50 km<sup>2</sup> atau sekitar 3,96% dari luas wilayah Kabupaten Nunukan.

Secara administratif, sejak Tahun 2011 Wilayah Kabupaten Nunukan terbagi atas 15 kecamatan yang sebelumnya hanya 9 kecamatan dan terdiri dari 240 desa. Kecamatan Lumbis Ogong merupakan kecamatan dengan wilayah terluas, yaitu 3.357,01 km<sup>2</sup> atau sekitar 23,56% dari luas Kabupaten Nunukan. Selain itu, kecamatan ini juga memiliki jumlah desa terbanyak dibandingkan kecamatan lainnya, yaitu sebanyak 49 desa. Sedangkan kecamatan dengan luas wilayah terkecil adalah Kecamatan Sebatik Utara, yaitu 15,39 km<sup>2</sup> atau sekitar 0,11% dari luas Kabupaten Nunukan. kecamatan Nunukan yang juga merupakan ibukota kabupaten memiliki luas wilayah 564,50 km<sup>2</sup> atau sekitar 3,96% dari luas wilayah Kabupaten Nunukan.

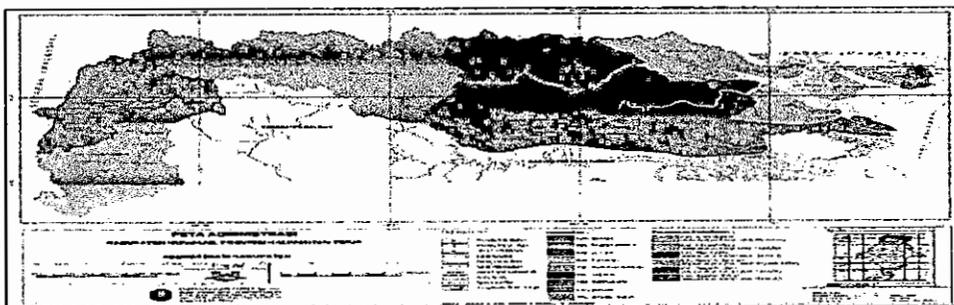
Tabel 4.1. Luas Wilayah per-Kecamatan dan Jumlah Kelurahan/Desa

No	Kecamatan	Jumlah Kelurahan/Desa	Luas Wilayah			
			Administrasi		Terbangun	
			Ha	% Thd Total	Ha	% Thd Total
1	Krayan	65	183.474	12.88		
2	Krayan Selatan	24	175.766	12.34		
3	Lumbis	28	29.023	2.04		
4	Lumbis Ogong	49	335.701	23.56		
5	Sembakung	18	204.266	14.34		
6	Nunukan	5	56.45	3.96		
7	Sei Menggaris	9	85.048	5.97		
8	Nunukan Selatan	4	18.177	1.28		
9	Sebuku	4	160.848	11.29		
10	Tulin Onsoi	12	151.336	10.62		
11	Sebatik	4	5.107	0.36		
12	Sebatik Timur	4	3.917	0.27		
13	Sebatik Tengah	4	4.771	0.33		
14	Sebatik Utara	4	1.539	0.11		
15	Sebatik Barat	3	9.327	0.65		

Sumber : Kab.Nunukan Dalam Angka 2012

Menurut Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Kabupaten Nunukan termasuk Daerah Tertinggal dan Daerah Terdepan dan Terluar (Perbatasan). Oleh karenanya Kabupaten Nunukan termasuk ke dalam kriteria Daerah Khusus menurut UU Guru dan Dosen No 14 Tahun 2005.

Gambar 4.1. Peta Wilayah Kabupaten Nunukan



Sumber : Kab.Nunukan Dalam Angka 2012

## **B. Gambaran Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan**

### **1. Dasar Pembentukan Organisasi**

Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan merupakan Unsur Pelaksana Otonomi Daerah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati Nunukan melalui Sekretaris Daerah. Dasar Pembentukan Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan adalah Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 03 Tahun 2001 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Nunukan. Sejalan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Dinas Pendidikan berubah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 23 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Nunukan.

### **2. Visi dan Misi**

Visi merupakan cara pandang jauh ke depan kemana Dinas Pendidikan akan di arahkan dan akan di capai agar tetap eksis, antisipatif dan inovatif.

Sejalan dengan Visi Pemerintah Kabupaten Nunukan “Terwujudnya masyarakat Kabupaten Nunukan yang Maju, Aman, Damai, Adil, Bermoral, Demokratis, Mandiri, Sejahtera dan Berdaya Saing sebagai Beranda Terdepan Negara Kesatuan Republik Indonesia”, maka Visi Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan adalah :

**“ Mewujudkan Pendidikan Yang Berkualitas Dan Berkeadilan Menuju Masyarakat Yang Cerdas, Berkarakter Dan Berdaya Saing “**

Untuk mewujudkan Visi Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan sebagaimana yang telah digariskan di atas, maka dipandang perlu pula untuk menggariskan beberapa Misi yang harus dilaksanakan oleh seluruh jajaran Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan yaitu sebagai berikut :

**1) Meningkatkan Perluasan Dan Pemerataan Memperoleh Pendidikan Yang Berkualitas Diseluruh Kabupaten Nunukan**

Penjelasan :

Misi ini merupakan wujud dalam rangka turut mencerdaskan bangsa dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia di Kabupaten Nunukan. Keberhasilan pada misi ini ditandai dengan : Meningkatnya angka kelulusan siswa, berkurangnya angka putus sekolah, Meningkatnya angka melanjutkan sekolah

**2) Meningkatkan Penyelenggaraan Pengembangan Potensi Anak Secara Utuh**

Penjelasan :

Penyelenggaraan pendidikan yang diselenggarakan dari pendidikan awal sampai pendidikan tinggi baik itu formal maupun non formal

Keberhasilan pada misi ini ditandai dengan : Meningkatnya PAUD dan TK, Meningkatnya Angka melek huruf.

### **3) Meningkatkan Akuntabilitas Dan Profesionalisme Lembaga Dan Pengelola Pendidikan**

Penjelasan :

Yang dimaksud dengan kualitas disini adalah tingkat kelayakan dan kepuasan yang diperoleh oleh masyarakat dari layanan pendidikan, sedangkan profesionalisme adalah upaya pegawai Dinas Pendidikan baik tenaga pendidik dan kependidikan memberikan pelayanan pendidikan dengan kemampuan terbaik.

Keberhasilan pada misi ini ditandai dengan : Meningkatnya jumlah guru yang mempunyai standar kualifikasi mengajar, meningkatnya rasio guru terhadap murid

### **4) Meningkatkan Karakter Generasi Muda Dengan Membina Dan Mengembangkan Kreativitas Olahraga, Bahasa, Seni Dan Budaya**

Penjelasan :

Untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsi SKPD secara efektif, optimal dan efisien mengembangkan potensi dan bakat generasi muda baik melalui olah raga, seni ,budaya, kepribadian dan sains melalui pendidikan.

Keberhasilan pada misi ini ditandai dengan : meningkatnya angka kelulusan, menurunnya angka tidak melanjutkan sekolah

### **3. Tugas Pokok**

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 23 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Nunukan, Dinas Pendidikan mempunyai tugas melaksanakan Urusan

Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah di bidang pendidikan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

#### 4. Fungsi

Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 23 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Nunukan, menyelenggarakan fungsi :

- 1) Perumusan kebijakan teknis bidang Pendidikan sesuai dengan rencana strategis yang ditetapkan Pemerintah Daerah;
- 2) Perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis di bidang Pendidikan;
- 3) Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis Pendidikan Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar dan Sekolah Luar Biasa;
- 4) Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis bidang menengah;
- 5) Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis peningkatan mutu tenaga pendidik dan tenaga kependidikan;
- 6) Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis PLS, pemuda dan olah raga;
- 7) Pembinaan penyelenggaraan Urusan Kesekretariatan Dinas;
- 8) Pembinaan Unit Pelaksana Teknis Dinas;
- 9) Pembinaan Kelompok Jabatan Fungsional; dan

- 10) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

## 5. Struktur Organisasi

Susunan organisasi Dinas Pendidikan terdiri dari :

- a. Kepala Dinas;
- b. Sekretariat yang terdiri dari :
  - 1) Sub Bagian Perencanaan Program;
  - 2) Sub Bagian Umum;
  - 3) Sub Bagian Keuangan;
- c. Bidang Pendidikan TK , SD, dan SLB yang terdiri dari :
  - 1) Seksi Pendidikan Dasar;
  - 2) Seksi Kesiswaan Pendidikan Dasar dan SLB;
  - 3) Seksi Tenaga Pendidik Dan Kependidikan Pendidikan Dasar Dan SLB;
- d. Bidang Pendidikan Menengah, terdiri dari :
  - 1) Seksi Pendidikan Menengah ;
  - 2) Seksi Kesiswaan Pendidikan Menengah ;
  - 3) Seksi Tenaga Pendidik Dan Kependidikan Pendidikan Menengah ;
- e. Bidang Sarana dan Prasarana yang terdiri dari :
  - 1) Seksi Sarana Dan Prasarana Pendidikan Dasar Dan TK/PAUD;
  - 2) Seksi Sarana Dan Prasarana SLB Dan SMP;
  - 3) Seksi Sarana Dan Prasarana SMU Dan SMK;
- f. Bidang TK/PAUD, Pendidikan Non Formal Dan Informal terdiri dari :

- 1) Seksi Pendidikan TK/Paud
  - 2) Seksi Pendidikan Masyarakat;
  - 3) Seksi Pemuda Dan Olah Raga;
- g. Unit Pelaksanaan Teknis Dinas; dan
- h. Kelompok Jabatan Fungsional.

#### 6. Sumber Daya Manusia Aparatur

Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan per 31 Desember 2014 memiliki Sumber Daya Manusia sebanyak 2909 (Dua ribu sembilan ratus sembilan) Orang, terdiri dari 29 (dua puluh sembilan) Orang Pejabat Struktural, Staf UPTD 19 (Sembilan belas orang) Orang, Pengawas 46 (Empat Puluh Enam) Orang, Guru PNS 1.485 (Seribu Empat ratus Delapan Puluh lima ) dan guru Non PNS Seribu Dua Ratus Empat Puluh Enam (Enam ratus sembilan puluh tujuh), yang dapat diuraikan sebagai berikut :

➤ Kepala Dinas	: 1	Orang
➤ Sekretaris	: 1	Orang
➤ Kepala Bidang	: 4	Orang
➤ Kasubbag	: 3	Orang
➤ Kepala Seksi	: 10	Orang
➤ Kepala UPTD	: 8	Orang
➤ Pengawas	: 46	Orang
➤ Staf Dinas Pendidikan	: 55	Orang
➤ Staf UPTD	: 19	Orang
➤ Guru PNS	: 1496	Orang

➤ Guru Non PNS : 1389 Orang.

Disamping itu Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan memiliki 8 Unit Pelaksana Teknis Dinas di Kecamatan Nunukan, Sebatik, Sebuku, Sembakung, Lumbis, Sebatik Barat, Nunukan Selatan dan Krayan.

Berdasarkan Peraturan Bupati Nunukan No. 03 tahun 2001 tentang uraian tugas pejabat struktural dinas pendidikan kabupaten nunukan. dinas pendidikan mempunyai tugas melaksanakan wewenang otonomi daerah dibidang pendidikan.

#### 1. Tugas Kepala Dinas Pendidikan

- a. Membantu bupati sesuai dengan bidang tugasnya.
- b. Memimpin, merencanakan, mengkoordinasi, membina, mengendalikan dan mengawasi semua kegiatan dinas pendidikan.
- c. Memberi saran dan pertimbangan kepada bupati tentang langkah-langkah yang perlu diambil dalam bidang pendidikan
- d. Melaporkan pelaksanaan kegiatan pokok dibidang pendidikan sebagai bahan informasi dan pertanggung jawaban kepada bupati.
- e. Merumuskan kegiatan umum, ketatausahaan, kepegawaian, dan urusan keuangan dinas pendidikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- f. Merumuskan rencana strategik serta kebijakan oprasional dibidang pendidikan dasar TK/SD/SDLB, pendidikan menengah SMP/SMA/SMP-SMA LB, pendidikan usia dini, non formal, informal dan kejuruan, sarana dan prasarana sesuai dengan perencanaan strategis tingkat provinsi dan nasional

- g. Merumuskan kebijakan operasional dibidang pendidikan dasar TK/SD/SDLB, yang meliputi urusan bidang pengembangan mutu dan kurikulum, tenaga kependidikan, data kependidikan TK/SD/SDLB
- h. Merumuskan kebijakan operasional pendidikan menengah SMP/SMA/SMP-SMA LB, yang meliputi urusan bidang pengembangan mutu dan kurikulum, ketenagaan kependidikan, data kependidikan SMP/SMA/SMP-SMA LB.
- i. Merumuskan kebijakan operasional dibidang usaha dini, non formal, informal, dan kejuruan yang meliputi bidang pendidikan kejuruan, pendidikan non formal dan informal, pendidikan anak usia dini.
- j. Merumuskan kebijakan operasional dibidang sarana dan perasarannya yang meliputi urusan bidang perencanaan dan pelaporan, pembangunan, pemeliharaan
- k. Merumuskan penyusunan penetapan kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP)
- l. Monitoring dan evaluasi tentang rencana strategik dan kebijakan operasional dibidang pendidikan, yang meliputi urusan pendidikan dasar TK/SD/SDLB, pendidikan menengah SMP/SMA/SMP-SMA LB, pendidikan usia dini, non formal, informal dan kejuruan, sarana dan prasarana, maupun evaluasi terhadap pencapaian standar pendidikan nasional pendidikan serta perumusan penyusunan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) dinas pendidikan.

m. Melaksanakan dan melaporkan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan.

## 2. Tugas Sekretaris

- a. Memimpin, membimbing, meneliti dan menilai, hasil kerja bawahan
- b. Menyusun rencana kerja sekretaris dinas pendidikan sebagai pedoman pelaksanaan tugas
- c. Merumuskan sasaran yang hendak dicapai berdasarkan skala prioritas dan dana yang tersedia sebagai dasar dalam pelaksanaan tugas
- d. Mengkonsultasikan kegiatan sekretariat kepada kepala dinas
- e. Mengkonsultasikan setiap kegiatan sekretariat yang bersifat urgent kepada kepala dinas.
- f. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala dinas tentang langkah-langkah yang perlu diambil dalam bidang tugasnya
- g. Melaksanakan ketatausahaan dinas pendidikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku
- h. Mengoordinasikan, menghimpun, dan menyusun rencana strategik (renstra) serta kebijakan operasional dibidang yang meliputi urusan bidang dasar TK/SD/SDLB, pendidikan menengah SMP/SMA/SMP-SMA LB, pendidikan usia dini, nonformal, informal dan kejuruan serta sarana dan prasarana.
- i. Mengkoordinasikan penyusunan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) dan penetapan kinerja dinas pendidikan.

- j. Mengoordinasikan laporan rekapitulasi daftar hadir bulanan pegawai untuk disampingkan secara berkala kepada BKD dan bagian organisasi setkab Nunukan.
  - k. Menghimpun dan menyampaikan bahan-bahan keterangan laporan keterangan pertanggung jawaban (LKPJ) Bupati, laporan penyelenggaraan pemerintah daerah (LPPD) dan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) kepada BAPPEDA setiap bulan.
  - l. Mengoordinasikan sub-sub bagian yang melaksanakan urusan umum, kerumah tanggaan, keuangan dan kepegawaian di lingkungan dinas pendidikan
  - m. Mengoordinasikan inventerisasi dan mempersiapkan urusan penghapusan barang perlengkapan
  - n. Mengevaluasi pelaksanaan tugas dan inventarisasi permasalahan sekretariat serta mencari alternatif pemecahannya.
  - o. Mengoordinasikan pelaksanaan monitoring dan evaluasi kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan urusan kesekretariatan.
  - p. Melaksanakan dan melaporkan tugas lainnya yang diberikan oleh atasan.
3. Tugas Dibidang Pendidikan
- a. Memimpin, merencanakan, mengoordinasikan, membina, mengendalikan dan mengawasi semua kegiatan dibidangnya.
  - b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala dinas tentang langkah-langkah yang perlu diambil dalam bidangnya.

- c. Melaporkan pelaksanaan kegiatan pokok bidang sebagai bahan informasi dan pertanggungjawaban kepada kepala dinas.
- d. Merumuskan kebijakan oprasional dibidang pendidikan yang dikelolanya meliputi bidang pengembangan, kurikulum, ketenagaan dan data kependidikan
- e. Mengkonsultasikan setiap kegiatan bidang yang bersifat urgen kepada kepala dinas
- f. Mensosialisasikan, melaksanakan, standar nasional pendidikan ditingkat kabupaten, serta membantu pemerintah pusat dalam akreditasi satuan pendidikan.
- g. Mengolah dan menyelenggarakan pendidikan dan satuan pendidikan yang bertaraf internasional serta pendidikan berbasis keunggulan lokal.
- h. Memfasilitasi pemberian, pencabut izin pendirian satuan pendidikan berbasis unggulan lokal
- i. Memantau dan mengevaluasi satuan pendidikan bertaraf internasional
- j. Mengkoordinasikan supervisi pengembangan kurikulum tingkat satuan pendidikan.
- k. Mensosialisasikan kerangka dasar kurikulum tingkat satuan pendidikan
- l. Mensosialisasikan dan memfasilitasi implementasi kurikulum tingkat satuan pendidikan dan standart isi serta standart kompetensi lulusan
- m. Mengawasi pelaksanaan kurikulum tingkatat pendidikan
- n. Mengkoordinasikan dan memfasilitasi pelaksanaan ujian nasional dan ujian sekolah

- o. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan ujian nasional
  - p. Mengevaluasi pencapaian standart nasioanl pendidikan
  - q. Melaksanakan supervisi dan mengevaluasi dampak pelaksanaan satuan pendidikan bertaraf internasioanal
  - r. Merencanakan kebutuhan dan penempatan serta pembinaan pendidik dan tenaga kependidikan PNS pada satuan pendidikan
  - s. Memutakhirkan data dalam sistem informasi manajemen pendidikan nasioanal untuk tingkat kabupaten.
  - t. Monitoring evaluasi serta laporan penyelenggaraan urusan bidang pengembangan mutu, kurikulum, tenaga kependidikan dan data kependidikan
  - u. Monitoring evaluasi dan pelaporan pelaksanaan urusan bidang pendidikan
  - v. Melaksanakan urusan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh atasan.
4. Kelompok Jabatan Fungsional

Kelompok jabatan fungsional mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi dinas pendidikan sesuai dengan keahlian dan ketentuan yang berlaku. kelompok jabatan fungsional sebagaimana dimaksud terdiri dari sejumlah tenaga dan jenjang jabatan fungsional sesuai dengan keahlian. setiap kelompok jabatan fungsional dipimpin oleh tenaga fungsional senior yang ditunjuk oleh kepala dinas, jenis dan jabatan fungsional ditentukan berdasarkan

kebutuhan dan beban kerja. kelompok jabatan fungsional dinas pendidikan terdiri dari :

- a. Pengawas TK/SD
  - b. Pengawas sekolah menengah SMP/SMA/SMK
  - c. Pamong belajar
  - d. Penilik non formal
5. Sarana dan Prasarana

Untuk menunjang pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan dilengkapi dengan sarana dan prasarana berupa, kendaraan Dinas, Inventaris dan fasilitas lainnya. Dinas Pendidikan menempati salah satu Gedung Perkantoran Gadis 2 yang terletak di Jalan Terusan P. Antasari di Kecamatan Nunukan.

Dengan melihat keberadaan Dinas Pendidikan sebagai suatu organisasi yang bertanggung jawab kepada Bupati mengenai Penyelenggaraan kegiatan di Bidang Pendidikan, maka Dinas Pendidikan seharusnya dapat mengimplementasikan program kerjanya kepada suatu tindakan berupa kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ingin di capai sehingga akan terwujud “ Tata Pemerintahan yang Baik “ ( “GOOD GOVERNMENT” ).

### **C. Hasil Penelitian**

Pada bagian ini penulis akan memaparkan temuan penelitian hasil dari penelitian yang dilakukann baik melalui wawancara, observasi maupun studi

dokumentasi tentang implementasi kebijakan tunjangan daerah khusus dalam meningkatkan kinerja guru di kecamatan Sebuku antara lain:

### 1) Implementasi Tunjangan Daerah Khusus

Pemberian tunjangan daerah khusus bagi guru yang bertugas di daerah terpencil merupakan pendorong untuk menjadikan mereka profesional. Selain itu diharapkan memicu hasil belajar siswa di daerah terpencil tidak jauh berbeda dengan siswa yang berada di perkotaan.

Data yang digunakan merupakan Dapodik yang bersumber dari sekolah yang kebenarannya dijamin oleh kepala satuan pendidikan berdasarkan surat pertanggungjawaban mutlak. Namun, pada faktanya di lapangan bahwa masih banyak Guru yang tidak mendapatkan tunjangan khusus, yaitu tunjangan yang diberikan untuk daerah terpencil, terluar dan terdepan sehingga memberikan kecemburuan sosial diantar guru yang mendapatkan tunjangan khusus dan yang tidak mendapatkan tunjangan khusus tersebut.

Pemberian tunjangan khusus untuk guru di daerah 3T, memang tidak merata, karena selain ada data dapodik yang tidak diperbarui di pusat sehingga guru yang akan mendapatkan tunjangan tersebut, alokasi dana untuk tunjangan khusus juga dikurangi sehingga kuota penerima lebih sedikit dari tahun sebelumnya. Hal ini ditemukan sesuai dengan pernyataan dari Narasumber AN:

*“Saya belum mendapatkan tunjangan khusus, tapi ada beberapa teman yang sudah mendapatkan. Mungkin karena saya baru delapan bulan di sini”*

Selain ada beberapa guru yang tidak mendapatkan tunjangan khusus, ada pula guru yang tidak rutin setiap tahun mendapatkan tunjangan. Hal tersebut

sesuai dengan temuan dilapangan yaitu dimana penerimaan tunjangan khusus ini tidak didapatkan setiap tahun. Berdasarkan pernyataan dari narasumber RC yang menyatakan:

***“selama saya mengajar 29 tahun di SDN 006 Sebuku, baru empat kali mendapatkan tunjangan khusus yaitu pada tahun 2011, 2013, 2015 dan 2017 dan pencairannya dirapel per triwulan dan nilai perbulan sama dengan nominal satu bulan gaji pokok. Ini dikarenakan data dapodik tidak cukup mendukung sehingga saya tidak mendapatkan tunjangan khusus tersebut”.***

Sosialisasi mengenai tunjangan khusus juga belum diketahui oleh semua guru, sehingga sangat dibutuhkan peran dinas kabupaten setempat untuk melakukan evaluasi dan sosialisasi yang merata kepada semua guru yang tersebar di kabupaten tersebut, akibatnya guru tidak memperbaharui data dapodik yang dibantu dengan operator secara berkala.

Pernyataan tersebut sesuai dengan temuan dilapangan yaitu dimana guru belum mengetahui tentang tunjangan khusus sehingga guru tidak memperbarui data dapodik. Berdasarkan pernyataan dari narasumber RC yang menyatakan:

***“Ya para guru banyak yang tidak memperbarui dapodik karena sosialisasi mengenai tunjangan khusus juga belum diketahui oleh semua guru”.***

Sesuai dengan Permendikbud No. 17 Tahun 2017 yaitu tentang penyaluran tunjangan khusus dinyatakan bahwa Ditjen GTK melakukan penarikan data dari Dapodik pada bulan Maret setiap tahun berkenaan. Kemudian melakukan verifikasi kelayakan calon penerima Tunjangan Khusus. Namun hal ini tidak dilakukan sehingga data yang diterima oleh dapodik tidak sesuai dengan yang data guru yang sebenarnya layak mendapatkan tunjangan khusus. Seperti yang diungkapkan oleh TD:

*“selama delapan tahun mengajar, saya baru sekali saja dapat tunjangan khusus itu. Nda tahu lah kenapa nda dapat lagi.”*

Dari wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa kurangnya komunikasi antar pihak Dinas terkait kepada para guru di daerah khusus.

## 2) Kinerja guru

Menurut Helfert dalam Veithzal Rivai dan Ella Jauvani Sagala (2009:604), kinerja adalah suatu tampilan keadaan secara utuh atas perusahaan selama periode waktu tertentu, merupakan hasil atau prestasi yang dipengaruhi oleh kegiatan operasional perusahaan dalam memanfaatkan sumber-sumber daya yang dimiliki. “Bahwa kinerja didefinisikan sebagai nilai dari himpunan perilaku karyawan yang berkontribusi, baik positif atau negatif, untuk pencapaian tujuan organisasi. Definisi ini berarti, kinerja meliputi perilaku yang berada dalam kontrol karyawan, tetapi masih dalam batas perilaku pekerjaan (bukan yang diluar itu) dan relevan dengan kinerja”.

Kinerja seseorang dapat ditingkatkan bila ada kesesuaian antara pekerjaan dengan keahliannya, begitu pula halnya dengan penempatan guru pada bidang tugasnya. Menempatkan guru sesuai dengan keahliannya secara mutlak harus dilakukan. Bila guru diberikan tugas tidak sesuai dengan keahliannya akan berakibat menurunnya cara kerja dan hasil pekerjaan mereka, juga akan menimbulkan rasa tidak puas pada diri mereka.

Bervariasinya kebutuhan siswa akan belajar, beragamnya kebutuhan guru dan staf lain dalam pengembangan profesionalnya, berbedanya lingkungan sekolah satu dengan lainnya dan ditambah dengan harapan orang tua dan masyarakat akan pendidikan yang bermutu bagi anak dan tuntutan dunia usaha untuk memperoleh

tenaga bermutu, berdampak kepada keharusan bagi setiap individu sekolah untuk mampu merespon dan mengapresiasi kondisi tersebut di dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam implementasi tunjangan khusus untuk menunjang kinerja guru di daerah 3T (terpencil, terluar dan terdepan) belum sepenuhnya meningkatkan kinerja guru dalam pemenuhan mutu pendidikan disuatu sekolah. Beberapa Guru yang mendapatkan tunjangan khusus tidak maksimal dalam menjalankan tugasnya sebagai tenaga pendidik disekolah. Masih banyak guru yang tidak profesional dalam bekerja dan bahkan cenderung tidak disiplin dan malas dalam bekerja.

Meningkatnya kinerja guru yang mendapatkan tunjangan daerah khusus dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Perencanaan Program Pembelajaran

Perangkat pembelajaran termasuk bagian dari usaha dan upaya guru untuk merencanakan pembelajaran. Oleh karena itu, perangkat pembelajaran ini harus dibuat dan disusun oleh guru supaya guru dapat mempersiapkan pembelajaran sesuai dengan kondisi siswa dan sekolahnya.

Tidak berbeda dengan daerah lain, guru di Kecamatan Sebuku juga sudah melakukan penyusunan perangkat pembelajaran. Hal ini didasarkan kepada hasil wawancara dengan Salah satu Bapak Kepala Sekolah yang mengatakan :

***“ya, rata-rata hampir semua guru di sekolah ini sudah melakukan penyusunan perangkat pembelajaran secara lengkap”***

Pernyataan ini pun didukung oleh Ibu AN:

***“guru di sini rata-rata sudah buat RPP ya. Karena wajib kan. Sering juga di cek sama Kepala Sekolah, jadi wajib dibuat.”***

Dari pernyataan di atas dapat dipahami bahwa guru di Kecamatan Sebuku sudah melakukan penyusunan perangkat pembelajaran ini secara lengkap. Untuk membuktikan hal tersebut, peneliti meminta Ibu Guru AN untuk menunjukkan dokumen perangkat pembelajaran tersebut. Peneliti diperlihatkan tumpukan perangkat pembelajaran guru di sekolah tersebut. Dokumen tersebut semuanya sudah dijilid, dan peneliti memperhatikan semua pembelajaran dari setiap kelas sudah memiliki dokumen perangkat pembelajaran. Dari studi dokumentasi di atas jelas bahwa memang guru di Kecamatan Sebuku memang memiliki perangkat pembelajaran secara lengkap.

Selanjutnya peneliti menanyakan perangkat pembelajaran apa saja yang dipersiapkan guru bersertifikat pendidik, hasil wawancara dengan Bapak RC sebagai berikut :

***“Perangkat yang disiapkan guru itu meliputi program tahunan, program semester, pemetaan SK dan KD, pemetaan penilaian, KKM, Silabus, RPP, bahan ajar seperti Modul dan LKS serta analisis pembelajaran. Ini memang diwajibkan untuk semua guru, tapi yang baru membuatnya meskipun belum lengkap betul ya guru bersertifikat pendidik, karena ini memang sudah diatur oleh bapak kepala sekolah”***

Dari wawancara di atas diketahui bahwa perangkat pembelajaran yang harus dilengkapi dan dibuat oleh guru di Kecamatan Sebuku diantaranya adalah program tahunan, program semester, pemetaan SK dan KD, pemetaan penilaian, KKM, Silabus, RPP, bahan ajar seperti Modul dan LKS atau buku ajar serta dan analisis pembelajaran.

Namun, tidak semua guru yang membuat semua perangkat pembelajaran secara lengkap. Hanya beberapa guru saja yang membuat karena merasa sebagai kewajiban dan bukti keprofesionalan seorang guru. Seperti yang diungkapkan TO:

*“saya kadang-kadang buat juga RPP, tapi tidak selalu. Karena jarang juga dipakai dikelas. Biasanya saya pakai RPP yang sudah ada di buku saja”*

Ketersediaan perangkat pembelajaran ini meskipun belum sempurna, namun dapat dikatakan sudah lengkap. Adanya perangkat pembelajaran yang lengkap ini sudah diwajibkan untuk semua guru, baik yang sudah bersertifikat pendidik maupun yang belum, akan tetapi yang baru membuatnya baru guru bersertifikat pendidik. Ketersediaan perangkat ini juga tidak lepas dari aturan dan pembinaan yang dilakukan oleh sekolah.

Sedangkan untuk pembiayaan penyusunan perangkat pembelajaran, Bapak RA mengatakan sebagai berikut:

*“tidak ada, biaya penyusunannya dari kantong guru-guru sendiri, karena itu memang untuk kebutuhan guru secara pribadi”*

Dari pernyataan di atas dapat dipahami bahwa sekolah tidak memberikan bantuan bagi guru yang tidak dapat kurikulum ataupun silabus, namun rata-rata guru di Kecamatan Sebuku sudah bisa mencari kurikulum itu sendiri dan melakukan pengembangan silabus sendiri. Dalam hal biaya, sekolah tidak memberikan pembiayaan bagi guru dalam penyusunan perangkat pembelajaran, karena perangkat pembelajaran dianggap sebagai kebutuhan guru secara pribadi, sehingga untuk penyusunannya guru harus mengeluarkan biaya sendiri.

Sehingga, dengan adanya tunjangan khusus dapat membantu pembiayaan guru-guru dalam menyempurnakan tugasnya menyusun perangkat pembelajaran.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam setiap mata pelajaran, perencanaan harus selalu dibuat oleh guru dalam arti lain suatu rencana pembelajaran yang harus dikuasai guru sebelum perencanaan dimulai atau dilaksanakan. Penyusunan perencanaan pembelajaran dimaksudkan untuk menyatukan ketrampilan atau kemampuan guru dalam menyiapkan materi pembelajaran, merencanakan strategi dan merencanakan evaluasi pembelajaran.

Untuk guru di kecamatan Sebuku yang mendapatkan tunjangan khusus, semua guru sudah menyusun perencanaan pembelajaran. hasil wawancara dengan guru yang bernama TO menyatakan bahwa:

***“benar....saya sudah mempersiapkan dan menyusun perangkat pembelajaran dan itu sudah lengkap”***

Dari pernyataan salah satu guru di Kecamatan Sebuku di atas jelas bahwa guru yang mendapatkan tunjangan khusus di sekolah ini sudah melakukan penyusunan perangkat pembelajaran. Adapun yang menjadi alasan penyusunan perangkat pembelajaran tersebut menurut Bapak NM adalah :

***“alasanya agar pembelajaran yang dilaksanakan dapat terarah sesuai dengan apa yang direncanakan dalam perencanaan pembelajaran. jadi perencanaan itu sebagai pedoman bagi guru dalam melaksanakan pembelajarannya”***

Dari pernyataan di atas jelas bahwa guru di Kecamatan Sebuku sudah memahami bahwa alasan dilakukannya penyusunan perencanaan pembelajaran adalah sebagai pedoman bagi guru dalam melaksanakan pembelajarannya. Dalam pembelajaran guru akan menyampaikan materi yang memerlukan strategi, serta melakukan penilaian atas pembelajaran yang dilakukannya. Oleh

karena itu guru memerlukan pedoman yang perencanaan pembelajaran agar pembelajarannya dapat terlaksana secara efektif dan efisien mencapai tujuan secara optimal.

Selanjutnya mengenai cara guru mempersiapkannya, hasil wawancara dengan guru yang tidak mendapatkan tunjangan khusus Bapak NM mengatakan :

***“ya kami mempersiapkannya sendiri, sesuai dengan bidang studi yang diampu”***

Selanjutnya berkaitan dengan waktu penyusunan perencanaan pembelajaran, Bapak NM mengatakan ;

***“kami melakukan penyusunan perencanaan pembelajaran itu macam-macam, tapi umumnya di awal semester, tapi sebagiannya sudah dapat melakukan penyusunan perencanaan sesuai dengan waktu penyampain materinya, artinya apa yang akan diajarkan baru disusun perencanaannya. Tapi kami ini tergantung biaya juga, karena kami harus ngetik kan . Rata-rata belum punya laptop, jadi biasanya kami tulis tangan aja, baru minta tolong orang untuk ngetik, setelah itu di print. Bayar juga itu.”***

Dari pernyataan di atas dapat dipahami bahwa sebagian besar guru di Kecamatan Sebuku sudah melakukan penyusunan perencanaan pembelajaran pada awal semester, namun sebagian lainnya sudah melakukan penyusunan perencanaan pembelajaran tersebut sesuai dengan waktu penyampaian materinya, artinya SK dan KD yang akan diajarkan baru disusun perencanaannya pada hari itu. Ini tentunya juga lebih baik karena akan menunjukkan kesiapan guru yang lebih dalam menyusun perencanaan pembelajaran. Hanya saja, ada sebagian guru yang tidak memiliki laptop dan alat cetak (*printer*).

## 2. Pelaksanaan Program Pembelajaran

Dalam melaksanakan pembelajaran di guru melakukan kegiatan pembelajaran yang diawali dengan kegiatan pendahuluan, kegiatan inti dan kegiatan penutup. Dalam melaksanakan pembelajaran di guru melakukan kegiatan pembelajaran yang diawali dengan kegiatan pendahuluan, kegiatan inti dan kegiatan penutup. Hal ini didasarkan pada studi dokumentasi terhadap Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP) yang disusun oleh salah satu guru di Kecamatan Sebuku. Untuk mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) Kelas VIII Semester Ganjil, Standar Kompetensi: Menghargai nilai-nilai juang dalam proses perumusan Pancasila sebagai Dasar Negara, dan Kompetensi Dasar: Mendeskripsikan nilai-nilai juang dalam proses perumusan Pancasila sebagai Dasar Negara, dengan pendekatan dan metode pembelajaran: Pendekatan kontekstual, Pendekatan Cooperatif Learning, Diskusi dengan teman sebangku, Tanya jawab dan Penugasan. Rincian dari setiap kegiatan yang dilakukan guru adalah sebagai berikut;

### A. Kegiatan Pendahuluan

1. Mengajak semua siswa berdoa sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing, untuk mengawali pelajaran.
2. Mengajak siswa bertanya jawab tentang kegiatan selama liburan.
3. Dilanjutkan dengan bertanya jawab tentang nama dan asal pahlawan Indonesia.

## B. Kegiatan Inti

1. Semua siswa diminta menyimak teks yang dibaca oleh siswa yang ditunjuk secara bergiliran mengenai Indonesia dijajah oleh bangsa asing.
2. Bertanya jawab mengenai suasana pada masa penjajahan.
4. Bertanya jawab mengenai bangsa apa yang pertama kali datang dan menjajah Indonesia.
5. Guru menunjukkan foto/gambar para pahlawan daerah dan menanyakan nama dan asalnya.
6. Guru menjelaskan mengapa timbul perlawanan rakyat di berbagai wilayah.
7. Guru bertanya mengapa perlawanan di berbagai wilayah selalu dapat ditindas.
8. Bersama pasangan, siswa ditugaskan mendeskripsikan nilai-nilai juang para pahlawan.
9. Membaca secara bergantian mengenai Kebangkitan Nasional.
10. Berdiskusi mengenai mengapa timbul kesadaran berbangsa.
11. Guru menjelaskan asal-usul Hari Kebangkitan Nasional.
12. Guru bertanya mengenai nilai-nilai Hari Kebangkitan Nasional pada masa kini.
13. Melanjutkan membaca teks mengenai Sumpah Pemuda.
14. Menjelaskan kepada siswa mengapa timbul Sumpah Pemuda. Bersama-sama mengucapkan sumpah pemuda dengan baik dan sungguh-sungguh.
15. Guru menugaskan siswa untuk menjelaskan isi dan maksud Sumpah Pemuda.

### C. Kegiatan Penutup

1. Bersama-sama dengan seluruh siswa membuat kesimpulan dari materi yang telah dipelajari.
2. Bertanya jawab tentang materi yang telah dipelajari selama pertemuan itu untuk mengetahui pencapaian indikator dan kompetensi dasar.
3. Mengakhiri pelajaran dengan mengajak semua siswa berdoa sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing. (Sumber RPP PKn Kelas, SA)

Dari potongan RPP di atas khususnya pada langkah-langkah kegiatan pembelajaran terlihat jelas bahwa langkah-langkah pembelajaran tersebut dikelompokkan kepada tiga kegiatan, yaitu kegiatan pendahuluan, kegiatan inti dan kegiatan penutup. Selanjutnya berdasarkan pengamatan yang peneliti lakukan saat salah satu guru SMP di Kecamatan Sebuku mengajarkan materi ini di kelas, semua langkah-langkah kegiatan pembelajaran ini meski belum maksimal, tapi gurunya sudah berupaya menyampaikannya sesuai dengan hirarkinya. Guru juga sudah berupaya menerapkan langkah-langkah kegiatan pembelajaran yang telah disusunnya dalam RPP, dan semuanya sedikit banyak telah berjalan sesuai yang direncanakan serta sesuai pula dengan waktu yang tersedia, yaitu 2 x 45 menit.

Hasil wawancara dengan kepala sekolah SMPN 1 Sebuku AR menyatakan ;

***“Dalam pengamatan yang pernah dilakukan di kelas, khususnya di Kelas VIII guru memang telah mampu melaksanakan langkah-langkah kegiatan pembelajaran sesuai dengan apa yang direncanakan dalam RPP. Kegiatan yang dilakukan seingat saya meliputi kegiatan pendahuluan, kegiatan inti dan penutup”***

Berdasarkan pernyataan kepala sekolah di atas, jelas bahwa guru di Kecamatan Sebuku telah dapat menerapkan pembelajaran sesuai dengan langkah-langkah pembelajaran dan lebih lanjut menurut Kepala Sekolah di salah satu Sekolah di Kecamatan Sebuku AR:

***“Guru menurut pengamatan saya sudah melaksanakan pembelajaran sesuai dengan tujuan/ kompetensi, dan melaksanakan pembelajaran secara runtut”.***

Dari hasil wawancara, studi dokumentasi dan pengamatan yang dilakukan, walaupun belum sempurna dapat dikatakan bahwa hamper semua guru di Kecamatan Sebuku telah melaksanakan langkah-langkah pembelajaran sesuai dengan tuntutan kurikulum yang berlaku, dan guru dapat menerapkannya ketika pembelajaran di kelas. Berangkat dari hasil wawancara, pengamatan dan studi dokumentasi yang dilakukan kinerja guru yang mendapatkan tunjangan khusus dalam pelaksanaan pembelajaran menunjukkan bahwa guru yang mendapatkan tunjangan khusus telah dapat melaksanakan kinerjanya dalam pelaksanaan pembelajaran. Hal ini terlihat dari aspek a) guru sanggup menyelesaikan tugas sesuai dengan alokasi waktu mata pelajarannya; b) Guru memiliki kepatuhan terhadap alokasi waktu yang diberikan; c) Memulai dan mengakhiri pembelajaran sesuai dengan alokasi waktu mata pelajaran yang diajarkan; d) Memiliki kelengkapan perangkat pembelajaran, termasuk soal-soal evaluasi, kunci jawaban soal evaluasi, dan pedoman penilaian; e) Proses pembelajaran dimulai dengan melakukan apersepsi; dan e) memiliki penguasaan materi pelajaran dan mampu menunjukkannya dalam proses pembelajaran.

### 3. Evaluasi Pembelajaran

Untuk melakukan penilaian terhadap kinerja guru dalam evaluasi pembelajaran, komponen yang diteliti meliputi ; penilaian hasil belajar siswa, dokumen penilaian hasil belajar, serta kegiatan remedial dan tindak lanjut pembelajaran.

#### a. Penilaian Hasil Belajar Siswa

Penilaian hasil belajar secara keseluruhan adalah kegiatan untuk menilai keberhasilan atau tingkat penguasaan yang ditunjukkan oleh siswa dalam proses belajar, yang diwujudkan dengan angkaangka atau nilai setelah diadakan evaluasi atau penilaian terhadap usaha belajar yang telah dilakukan oleh guru. Aktivitas guru mengajar dapat dianalogikan dengan aktivitas melakukan perjalanan di mana test/ulangan dapat disamakan dengan tujuan akhir dari perjalanan itu. Bermanfaat atau tidaknya perjalanan itu tergantung dari prosesnya, yang dalam hal ini adalah belajar. Apabila dalam perjalanan kita tidak mengetahui tujuan tempat yang akan dituju bisa jadi kita ternyata menuju tempat yang salah. Hal yang sama juga dapat terjadi pada proses mengajar. Seorang guru harus tahu persis topik apa saja yang harus dipelajari oleh murid dalam periode waktu tertentu sebelum memulai mengajar. Agar sasaran ini tetap terjaga, maka tentukan terlebih dahulu topik-topik yang akan diuji dalam ulangan. Dengan berbekalkan susunan topik ulangan tersebut, maka setiap kali guru mengajar, fokus guru akan tetap tertuju pada topik yang akan diujikan dan bukannya melebar pada topik-topik lain.

Hasil wawancara dengan guru di Kecamatan Sebuku Ibu AN mengemukakan bahwa:

***“Dalam penilaian hasil belajar siswa perlu memperhatikan kognitif, afektif, dan psikomotor siswa secara komprehensif. Tidak sepotong-sepotong, sehingga siswa dinilai secara utuh dan menyeluruh”.***

Sejalan dengan itu guru Kecamatan Sebuku lainnya Ibu RJ mengatakan:

***“Penilaian merupakan serangkaian kegiatan untuk memperoleh, menganalisis, dan menafsirkan data tentang proses dan hasil belajar peserta didik yang dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan, sehingga menjadi informasi yang bermakna dalam pengambilan keputusan.”***

Dari hasil wawancara di atas jelas bahwa guru di Kecamatan Sebuku yang menerima tunjangan khusus sudah memahami arti penting dari penilaian hasil belajar. Hasil wawancara dengan guru di Kecamatan Sebuku Ibu RJ menyatakan ;

***“yaa kami melakukan penilaian hasil belajar siswa dan itu kami lakukan di akhir penyampaian materi pembelajaran”.***

Hal ini dibenarkan oleh salah satu Kepala Sekolah di Kecamatan Sebuku AR yang menyatakan:

***“benar, sepengetahuan saya guru selalu berupaya melakukan penilaian hasil belajar di akhir pembelajaran, tapi mungkin itu belum seluruhnya dan dilakukan secara benar ”.***

Dengan demikian jelas bahwa guru yang mendapatkan tunjangan khusus maupun tidak sudah berupaya untuk melakukan penilaian hasil belajar, yang tujuannya untuk menilai keberhasilan atau tingkat penguasaan yang ditunjukkan oleh siswa dalam proses belajar.

Berdasarkan dokumentasi RPP mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan, penilaian yang dilakukan guru disesuaikan dengan materi

yang diajarkan, dengan teknik penilaian yang dipergunakan tugas individu, dengan bentuk instrumen penilaian lisan, penilaian unjuk kerja (keberanian anak bercerita). Adapun instrumen pertanyaannya adalah 1) Menceritakan mengapa Indonesia dapat dijajah selama ratusan tahun oleh bangsa asing dan 2) Menjelaskan nilai yang terkandung pada Sumpah Pemuda untuk diterapkan pada masa sekarang.

Hasil wawancara dengan salah satu Kepala Sekolah di Kecamatan Sebuku Bapak AR menyatakan ;

*“yaaa... sewaktu saya melakukan pengamatan terhadap proses pembelajaran yang dilaksanakan guru saya perhatikan bahwa guru ini selalu memantau kemajuan belajar selama proses belajar mengajar berlangsung”.*

Kesesuaian penilaian yang dilakukan dengan materi yang diajarkan serta kompetensi yang hendak dicapai juga sangat menentukan. Menurut guru di Kecamatan Sebuku Ibu RJ;

*“kami guru tentunya selalu berupaya agar penilaian hasil belajar sesuai dengan materi dan kompetensi yang hendak dicapai”.*

Berdasarkan hasil wawancara dan dokumentasi terhadap rencana pelaksanaan pembelajaran guru, maka terlihat guru di Kecamatan Sebuku sudah melakukan penilaian dengan bentuk serta teknik penilaian yang bervariasi, serta disesuaikan dengan materi dan kompetensi yang hendak dicapai.

#### b. Dokumen penilaian hasil belajar

Dokumen penilaian hasil belajar adalah salah satu dari sekian banyak kelengkapan administrasi pengajaran yang harus dimiliki guru. Dokumen penilaian hasil belajar menggambarkan perolehan nilai yang didapat siswa baik

pada setiap standar kompetensi maupun kompetensi dasarnya. Dokumen penilaian ini pada akhirnya menjadi dasar bagi guru dalam menentukan ketuntasan siswa.

Di setiap Sekolah yang ada di Kecamatan Sebuku, keberadaan dokumen penilaian hasil belajar telah tersedia, dan dapat dikatakan sudah lengkap. Hal ini sesuai dengan pernyataan Kepala Sekolah di Kecamatan Sebuku Bapak AR yang menyatakan :

*“kalau ketersediaan daftar nilai guru untuk nilai ulangan harian siswa kami selalu sediakan dalam bentuk buku. Itu biasanya kita beli atau kita perbanyak, kemudian dibagikan kepada guru pada awal semester. Sedangkan untuk ulangan semester, itu bentuknya lebih seperti daftar nilai yang itu dipersiapkan oleh guru untuk diserahkan kepada guru wali kelasnya”.*

Studi dokumentasi terhadap dokumen penilaian hasil belajar (lampiran) menunjukkan bahwa masing-masing guru memiliki buku daftar nilai ulangan harian siswa. Buku daftar nilai ulangan harian tersebut berisi secara khusus berisi nama siswa, waktu pelaksanaan ulangan serta nilai yang didapatkan siswa. Masing-masing guru telah mengisi dan buku daftar nilai tersebut sesuai dengan banyaknya ulangan harian yang telah dilaksanakan. Lalu untuk pertanyaan apakah umumnya guru mengembalikan lembar jawaban hasil tes yang telah di koreksi kepada siswa, Kepala Sekolah di Kecamatan Sebuku Bapak AR mengatakan :

*”yaa, umumnya guru mengembalikan lembar jawaban hasil tes yang telah di koreksi kepada siswa. Itukan hak siswa untuk mengetahuinya, jadi saya selalu menyampaikan kepada guru untuk mengembalikannya. Selain itu, dengan dikembalikannya lembar jawaban tersebut...,siswa dapat menyampaikan nilai yang diperolehnya kepada orang tua mereka,*

*sehingga orang tua juga menjadi tahu perkembangan anaknya alam belajar”.*

Dari pernyataan di atas dapat dipahami bahwa umumnya guru di Kecamatan Sebuku selalu mengembalikan lembar jawaban hasil tes yang telah di koreksi kepada siswa. Sedangkan untuk cara guru melaporkan hasil evaluasi belajar siswa kepada kepala sekolah, menurut Bapak AR :

*“yaa, itu disampaikan ketika adanya rapat di sekolah, tapi juga ada yang dilaporkan langsung oleh guru kepada kepala sekolah.., seperti jika ada anak yang nilainya selalu rendah, atau nilai ulangannya tiba-tiba bagus semua dan sebagainya”.*

Berdasarkan hasil wawancara dan studi dokumentasi di atas dapat dipahami bahwa beberapa sekolah di Kecamatan Sebuku untuk dokumen penilaian hasil belajar telah tersedia, dan dapat dikatakan sudah lengkap. Bentuk dari dokumen penilaian hasil belajar siswa yang dimiliki masing-masing guru adalah buku daftar nilai ulangan harian siswa. Kemudian umumnya guru selalu mengembalikan lembar jawaban hasil tes yang telah di koreksi kepada siswa, dan untuk cara guru melaporkan hasil evaluasi belajar siswa kepada kepala sekolah, adalah dengan menyampaikannya pada waktu rapat di sekolah atau dengan menemui kepala sekolah secara langsung.

#### c. Kegiatan remedial dan tindak lanjut pembelajaran

Dalam pelaksanaan remedial dan tindak lanjut pembelajaran, guru bersertifikat pendidikan sudah melakukan kegiatan remedial. Hasil wawancara peneliti dengan guru di Kecamatan Sebuku, Ibu RJ mengatakan:

*“ya kami melakukannya, tapi itu belum dilakukan secara rutin”.*

Hasil wawancara dengan salah satu Siswa di Kecamatan Sebuku, yang bernama FA mengatakan

***“ya, ada. Tapi tidak sering”.***

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa kegiatan remedial di beberapa sekolah di Kecamatan Sebuku sudah ada, namun belum dilakukan secara rutin. Pelaksanaan remedial dan tindak lanjut diakui dilakukan untuk pembelajaran yang bersifat teori maupun praktek. Hal ini didasarkan pernyataan Ibu RJ yang menyatakan:

***“betul, kami melakukan remedial dan tindak lanjut itu untuk pelajaran yang bersifat teori maupun praktek”.***

Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa kegiatan remedial dan tindak lanjut dilakukan baik untuk materi yang bersifat teori maupun praktek. Berdasarkan studi dokumentasi terhadap buku penilaian hasil belajar siswa di salah satu sekolah di Kecamatan Sebuku, terlihat beberapa siswa ditandai belum mencapai ketuntasan belajar. Siswa yang belum mencapai ketuntasan biasanya diadakan perbaikan atau remedial. Sedangkan untuk kegunaan hasil remedial dan tindak lanjut bagi pembelajaran yang dilaksanakan, menurut Ibu RJ:

***“gunanya untuk mengetahui menuntaskan siswa dalam belajar, memperbaiki hasil atau nilai yang didapatkan siswa dan guru juga dapat memperbaiki cara mengajarnya”.***

Dari pernyataan guru di atas dapat dipahami bahwa guru yang menerima tunjangan khusus telah melaksanakan kegiatan remedial terhadap siswa yang belum mencapai ketuntasan belajar. Untuk teknik atau cara yang dipergunakan

guru diantaranya melalui pemberian materi atau tugas tambahan, dan dengan menjawab pertanyaan yang diajukan guru ketika pembelajaran berlangsung. Guru di Kecamatan Sebuku juga sudah memahami bahwa tujuan dari dilaksanakannya perbaikan atau remedial adalah untuk mencapai ketuntasan siswa.

Berdasarkan hasil wawancara, studi dokumentasi dan pengamatan yang dilakukan mengenai kinerja guru yang menerima tunjangan khusus di Kecamatan Sebuku dalam melaksanakan evaluasi pembelajaran, dapat dikatakan kinerja guru yang menerima tunjangan khusus dalam melaksanakan evaluasi pembelajaran ini sudah baik. Untuk penilaian hasil belajar siswa, terlihat bahwa guru di Kecamatan Sebuku sudah berupaya untuk melakukan penilaian hasil belajar, yang tujuannya untuk menilai keberhasilan atau tingkat penguasaan yang ditunjukkan oleh siswa dalam proses belajar, dan itu dilakukan dengan bentuk serta teknik penilaian yang bervariasi, serta disesuaikan dengan materi dan kompetensi yang hendak dicapai.

#### 4. Disiplin Tugas

Disiplin adalah kesadaran dan kesediaan seseorang menaati semua peraturan perusahaan dan norma-norma sosial yang berlaku. Adapun arti kesadaran adalah sikap seseorang yang secara sukarela menaati semua peraturan dan sadar akan tugas dan tanggung jawabnya. Sedangkan arti kesediaan adalah suatu sikap, tingkah laku, dan perbuatan seseorang yang sesuai dengan peraturan perusahaan baik yang tertulis maupun tidak (Hasibuan,1997:212). Menurut Davis disiplin kerja dapat diartikan sebagai

pelaksanaan manajemen untuk memperteguh pedoman-pedoman organisasi (Mangkunegara, 2000 : 129).

Pada dasarnya banyak indikator yang mempengaruhi tingkat kedisiplinan karyawan suatu organisasi di antaranya ialah : (1) tujuan dan kemampuan, (2) teladan pimpinan, (3) balas jasa (gaji dan kesejahteraan), (4) keadilan, (5) waskat (pengawasan melekat), (6) sanksi hukuman, (7) ketegasan, dan (8) hubungan kemanusiaan (Hasibuan, 1997:213). Disiplin juga merupakan salah satu fungsi manajemen sumber daya manusia yang penting dan merupakan kunci terwujudnya tujuan, karena tanpa adanya disiplin maka sulit mewujudkan tujuan yang maksimal (Sedarmayanti, 221:10).

Melalui disiplin pula timbul keinginan dan kesadaran untuk menaati peraturan organisasi dan norma sosial. Namun tetap pengawasan terhadap pelaksanaan disiplin tersebut perlu dilakukan. Disiplin kerja adalah persepsi guru terhadap sikap pribadi guru dalam hal ketertiban dan keteraturan diri yang dimiliki oleh guru dalam bekerja di sekolah tanpa ada pelanggaran-pelanggaran yang merugikan dirinya, orang lain, atau lingkungannya. Berdasarkan uraian di atas maka disiplin kerja yang perlu diperhatikan adalah :

- 1) Disiplin terhadap tugas kedinasan yang meliputi : mentaati peraturan kerja, menyiapkan kelengkapan mengajar, dan melaksanakan tugas-tugas pokok.
- 2) Disiplin terhadap waktu yang meliputi: menepati waktu tugas, memanfaatkan waktu dengan baik, dan menyelesaikan tugas tepat waktu.

- 3) Disiplin terhadap suasana kerja yang meliputi: memanfaatkan lingkungan sekolah, menjalin hubungan yang baik, dan menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban.
- 4) Disiplin di dalam melayani masyarakat yang meliputi: melayani peserta didik, melayani orang tua siswa, dan melayani masyarakat sekitar;
- 5) Disiplin terhadap sikap dan tingkah laku yang meliputi, memperhatikan sikap, memperhatikan tingkah laku, dan memperhatikan harga diri.

Data diatas sesuai dengan temuan wawancara dari salah satu narasumber guru RC yaitu sebagai berikut:

***“Gimana yah beberapa guru yang mendapatkan tunjangan khusus tidak mengajar dengan semestinya, dan tidak adanya evaluasi mendalam mengenai kinerja guru sebelum maupun sesudah mendapatkan tunjangan khusus”.***

***“Selain itu harus ada sanksi bagi guru yang mendapatkan tunjangan khusus jika tidak melaksanakan tugasnya sehingga kegiatan proses belajar mengajar disekolah berjalan dengan baik dan setidaknya meningkatkan mutu maupun kualitas keluaran siswa dari sekolah”.***

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa, kedisiplinan dalam menjalankan tugas masih kurang, karena masih ada beberapa guru yang tidak sepenuh hati dalam menjalankan tugas-tugas yang diberikan. Dapat dilihat dari kurangnya kesadaran membuat Perangkat Pembelajaran secara lengkap dengan alasan biaya karena tidak bisa membeli laptop.

Hal ini sesuai dengan pernyataan salah satu Guru yang tidak mendapatkan tunjangan khusus AN:

*“kadang-kadang kalau kepala sekolah minta kita untuk buat RPP, baru kita buat. Soalnya saya tidak punya laptop untuk mengetik. Kadang-kadang malah bingung di kelas kalau pakai RPP”.*

Kedisiplinan sangat penting dalam proses pembelajaran, tanpa disiplin yang baik, suasana sekolah kurang kondusif, secara positif disiplin memberi dukungan lingkungan yang tenang dan tertib bagi proses pembelajaran. Disiplin kerja diartikan sebagai suatu sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang sesuai peraturan dari organisasi dalam bentuk tertulis maupun tidak. Disiplin merupakan bentuk pelatihan yang menegakkan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan suatu organisasi (Nitisemito, dalam Darmawan, 2013).

#### **D. Pembahasan**

##### **1. Implementasi Tunjangan Daerah Khusus**

Menurut UU No 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen, Daerah Khusus adalah daerah yang terpencil atau terbelakang, daerah dengan kondisi masyarakat adat yang terpencil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah yang mengalami bencana alam, bencana sosial, atau daerah yang berada di dalam keadaan darurat lain.

Kabupaten Nunukan yang terletak di Provinsi Kalimantan Utara memiliki setidaknya 3 (tiga) kriteria Daerah Khusus, yakni daerah yang terpencil atau terbelakang, daerah perbatasan dengan negara lain dan daerah yang mengalami bencana alam, bahkan ada beberapa kecamatan yang terisolir dan berbatasan langsung dengan Negara lain.

Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen mengamanatkan bahwa guru sebagai tenaga professional berhak untuk

memperoleh penghasilan di atas kebutuhan minimum dan jaminan kesejahteraan sosial. Untuk itu, salah satu upaya memberi penghargaan dan meningkatkan kesejahteraan guru adalah dengan memberikan tunjangan khusus kepada guru yang bertugas di daerah khusus. Hal ini sejalan dengan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa guru yang ditugaskan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah di daerah khusus sesuai peraturan perundang-undangan diberi tunjangan khusus setiap bulan selama masa penugasan.

Berdasarkan Permendikbud No. 12 Tahun 2017 menyatakan bahwa Tunjangan khusus adalah tunjangan yang diberikan kepada guru yang mengajar di satuan pendidikan yang melaksanakan tugas di daerah khusus sebagai kompensasi atas kesulitan hidup yang dialami. Daerah khusus adalah daerah yang terpencil atau terbelakang, daerah dengan kondisi masyarakat adat yang terpencil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah yang mengalami bencana alam, bencana sosial, atau daerah yang berada dalam keadaan darurat lain. Sehingga, Implementasi Tunjangan Daerah Khusus haruslah tepat sasaran dan berdayaguna untuk para guru yang memang layak mendapatkannya.

George Edward III (1980) dalam bukunya "*Implementing Public Policy*" membagi 4 faktor penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keempat faktor itu adalah: komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap birokrat dan struktur birokrasi.

## 1. Komunikasi

Aspek komunikasi dalam implementasi tunjangan daerah khusus untuk guru di Kecamatan Sebuku, dalam hal sosialisasi program perlu ditingkatkan, karena hasil wawancara peneliti dengan beberapa key informan bahwa aspek komunikasi melalui pengenalan, pengetahuan serta sosialisasi yang baik tentang program tunjangan daerah khusus di Kecamatan Sebuku dapat dikatakan belum dilakukan dengan baik dan benar. Dari hasil pengamatan peneliti dilapangan terlihat bahwa bukan hanya kelompok sasaran saja yang tidak mengerti dan memahami program ini secara baik dan benar bahkan implementor pun tidak mengetahui dan mengerti secara baik dan benar tentang program ini, akibatnya program ini tidak diketahui secara merata oleh mereka yang seharusnya berhak menerima. Kenyataan seperti ini sebenarnya dapat terjawab jika ada sosialisasi yang baik kepada pelaksana maupun kelompok sasaran, seperti yang dikatakan oleh Edward III dalam Budiman Rusli (2013: 101) bahwa:

“Syarat pertama agar pelaksanaan suatu kebijakan menjadi efektif, kebijakan ini harus disampaikan/diketahui oleh orang-orang yang diserahi tanggung jawab untuk melaksanakannya dengan jelas, tentu saja dalam hal ini diperlukan komunikasi yang akurat dan dilaksanakan dengan tepat oleh pelaksana.”

Selama hal ini masih diabaikan dan dikesampingkan maka jangan pernah berharap bahwa suatu program kebijakan akan berjalan dengan terarah, tertib, teratur, dan memenuhi rasa keadilan berdasarkan harapan pemerintah. Sehingga, komunikasi ini seharusnya dapat dilaksanakan dengan baik, mengingat komunikasi merupakan syarat utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan public. Komunikasi ini dibagi lagi oleh Edward III dalam 3 dimensi yaitu

Dimensi *Transmission* (Transmisi/ pemindahan/ penyebaran informasi), Dimensi *Clarity* (Kejelasan) dan Dimensi *Consistency* (Kekonsistenan).

- a. Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- b. Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing- masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.
- c. Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

Dari hasil penelitian, dapat dilihat bahwa dalam proses implementasi kebijakan tunjangan daerah khusus untuk guru di Kecamatan Sebuku, Implementor Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan harus memperhatikan ketiga dimensi di atas agar proses komunikasi bisa berjalan dengan baik sehingga implementasi kebijakan bisa diterapkan secara akurat dan tepat sasaran.

## 2. Sumberdaya

Edward III (1980:10) menyatakan bahwa “ *No matter how clear and*

*consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not effective* . Pernyataan tersebut dapat diterjemahkan sebagai berikut : “Tidak peduli seberapa jelas dan konsisten perintah pelaksanaan berada dan tidak peduli seberapa akurat mereka ditransmisikan, jika personil yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kekurangan sumber daya untuk melakukan pekerjaan yang efektif, implementasi tidak akan efektif.”

Aspek sumberdaya dalam implementasi kebijakan tunjangan daerah khusus untuk guru di Kecamatan Sebuku, ternyata belum memiliki sumberdaya yang memadai. Tenaga yang kurang diberdayakan dan kurangnya fasilitas pendukung yang tersedia serta terbatasnya dana menyebabkan program ini sepertinya berjalan apa adanya tanpa mempertimbangkan masalah-masalah yang dapat ditimbulkan. Dengan adanya keterbatasan para guru dalam melaporkan data ke dapodik, sulitnya menggunakan media elektronik sehingga tunjangan daerah khusus tidak tersampaikan kepada guru yang berhak menerimanya. Peneliti berpendapat bahwa ketersediaan sumberdaya baik berupa sumberdaya manusia maupun fasilitas pendukung dalam hal ini sarana prasarana dan anggaran dalam pelaksanaan implementasi tunjangan daerah khusus untuk guru di Kecamatan Sebuku sangat penting. Karena keberhasilan kebijakan tergantung pada implementor dan kelompok sasaran. Hal ini berarti sebaik apapun kebijakan yang akan diimplementasikan, apabila tidak didukung oleh implementor yang memiliki

kemampuan dan fasilitas pendukung berupa sarana prasarana dan dana yang memadai maka kinerja kebijakan tidak akan berjalan secara efektif dan efisien.

### 3. Disposisi

Edward III (1980:11) menjelaskan di dalam bukunya "*Implementing Public Policy*",

*"The dispositions or attitudes of implementor is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy."*

Pernyataan tersebut mengandung arti bahwa disposisi atau sikap pelaksana merupakan faktor penting untuk mempelajari implementasi kebijakan publik. Jika implementasi ingin dilaksanakan secara efektif, tidak hanya harus pelaksana tahu apa yang harus dilakukan dan memiliki kemampuan untuk melakukannya, tetapi mereka juga harus memiliki keinginan untuk melaksanakan kebijakan.

Hasil Penelitian untuk aspek disposisi atau sikap pelaksana dalam implementasi kebijakan tunjangan daerah khusus untuk guru di Kecamatan Sebuku, menunjukkan bahwa pelaksana merespon dan mendukung pelaksanaan program ini, segala upaya mereka lakukan untuk menjalankan program ini. Meskipun masih terdapat kelemahan-kelemahan dari sikap pelaksana dalam menjalankan program ini, seperti sikap yang kurang terbuka dalam penyampaian program ini kepada semua kelompok sasaran. Peneliti berpendapat bahwa sikap pelaksana dalam pelaksanaan kebijakan tunjangan daerah khusus untuk guru di Kecamatan Sebuku, mereka mendukung dan merespon kebijakan ini, untuk itu mereka juga perlu diberikan insentif agar mereka lebih bersemangat menjalankan

program ini demi memperjuangkan kesejahteraan para guru daerah terpencil khususnya di Kecamatan Sebuku.

melaksanakan kebijakan.

Menurut hasil penelitian, para implementor sebenarnya memiliki keinginan dalam melaksanakan kebijakan tunjangan daerah khusus untuk guru khususnya di Kecamatan Sebuku ini. Hanya saja tingkat keseriusannya mungkin perlu di tingkatkan lagi mengingat kebijakan tunjangan khusus ini memiliki tujuan dan latar belakang yang sangat serius demi kemajuan dunia pendidikan di Indonesia.

Edward III (1980:90) melanjutkan penjelasannya:

*“Many policies fall within a “zone of indifference”. These policies probably be implemented faithfully because implementor do not have strong feeling about them. Other policies, however, will be in direct conflict with the policy views or personal or organizational interests of implementors. When people are execute orders with which they do not agree, inevitable occur between policy decisions and performance. In such cases implementor will exercise their discretion, sometimes in subtle ways, to hinder implementations.”*

Dalam studi kasus tunjangan daerah khusus di Kabupaten Nunukan, menurut pengamatan penulis, sikap implementor bukannya ingin menghalangi implementasi kebijakan ini, hanya saja komitmen kuat yang diperlukan dari para implementor. Kata “Desire” yang digunakan oleh Edward III dapat dikatakan merujuk pada “gairah” atau mungkin keinginan yang kuat untuk melaksanakan kebijakan tersebut dengan penuh rasa tanggung jawab.

#### 4. Struktur Birokrasi

Aspek struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan tunjangan daerah khusus untuk guru di Kecamatan Sebuku, struktur birokrasi dalam pelaksanaan tunjangan daerah khusus untuk guru di Kecamatan Sebuku dilihat dari aspek struktur birokrasi khususnya pada SOP dan fragmentasi, belum berjalan secara baik karena walaupun program ini dilengkapi dengan aturan-aturan/SOP, namun dalam pelaksanaannya pelaksana kurang memahami dan mengetahui tentang tugas dan fungsi yang harus dilakukan sehingga dalam melaksanakan program ini pelaksana hanya melaksanakan sesuai dengan persepsinya sendiri bukan berdasarkan aturan-aturan yang sebenarnya. Hal ini mengakibatkan kurang efektifnya implementasi kebijakan. Peneliti berpendapat bahwa implementasi kebijakan tunjangan daerah khusus akan tercapai dengan baik sesuai dengan maksud dan tujuan kebijakan apabila para implementor kebijakan memahami dengan jelas tugas dan fungsinya dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

#### 2. Analisis Kinerja Guru

Kinerja guru adalah hasil kerja nyata secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang guru dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya yang meliputi menyusun program pembelajaran, pelaksanaan pembelajaran, pelaksanaan evaluasi dan analisis evaluasi. Ukuran kinerja guru terlihat dari rasa tanggung jawabnya, melaksanakan tugas, amanah, profesi yang diembannya, serta rasa tanggung jawab moral dipundaknya. Selain itu dalam menyusun rencana pembelajaran guru harus mempersiapkan metode, teknik dan strategi yang akan dilakukan

dalam menyampaikan salah satu materi (Wahyudi, 2012: 87).

Dalam penelitian ini, terlihat dalam pekerjaan tertentu guru sebagai salah satu bagian dari pendidik profesional memiliki 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.

Dalam melaksanakan tugasnya, guru menerapkan keahlian, kemahiran yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu yang diperolehnya melalui pendidikan profesi. Pengakuan kedudukan guru sebagai tenaga profesional dibuktikan dengan sertifikat pendidik dan diberikan kepada guru yang telah memenuhi syarat. Selanjutnya, bagi guru yang telah memiliki sertifikat pendidik berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial. Penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum meliputi gaji pokok, tunjangan yang melekat gaji, serta penghasilan lain berupa tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus, dan maslahat tambahan yang terkait dengan tugasnya sebagai guru yang ditetapkan dengan prinsip penghargaan atas dasar prestasi.

Guru yang layak menerima tunjangan sebagai upaya perbaikan nasibnya agar profesi yang dijalannya selama ini “diakui” sebagai profesi dan “disamakan” dengan profesi-profesi lainnya yang dianggap layak sebagai profesi. Guru benar-benar sebagai sosok yang siap untuk digugu dan ditiru, siap memenuhi panggilan tugas dan kewajiban dengan segala tanggungjawabnya, kemudian siap menerima tunjangan sebagai konsekuensi dari sebuah profesionalitas. Guru memiliki peran

strategis dalam bidang pendidikan; guru merupakan ujung tombak dalam upaya peningkatan kualitas layanan dan hasil pendidikan. Sayangnya kualitas guru di Indonesia masih tergolong relatif rendah. Berdasarkan survey UNESCO, terhadap kualitas para guru, kualitas guru kita berada pada level 14 dari 14 negara berkembang. Hal ini antara lain disebabkan oleh tidak terpenuhinya kualifikasi pendidikan minimal.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Dirjen Pendidikan Dasar Kementerian Pendidikan Nasional, menjelaskan bahwa pada Pasal 14 ayat (1) disebutkan, dalam melaksanakan tugas keprofesionalan, guru berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial. Sedangkan pada Pasal 15 ayat (1) disebutkan, penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum meliputi gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, serta penghasilan lain berupa tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus, dan maslahat tambahan yang terkait dengan tugasnya sebagai guru yang ditetapkan dengan prinsip penghargaan atas dasar prestasi.

Hari Suderadjat (2005:12-13) mengatakan, keberhasilan pemberian pendidikan terjadi di sekolah, bukan di kantor Dinas Pendidikan Kota, Kabupaten, Provinsi maupun di Departemen Pendidikan Nasional, maka dari itu upaya peningkatan mutu pendidikan harus mulai ditata oleh setiap sekolah sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan masing-masing lembaganya secara mandiri. Dari pendapat diatas, tunjangan khusus memberikan manfaat yang sangat besar bagi keberhasilan dalam upaya peningkatan mutu pendidikan.

Permasalahan yang muncul kemudian adalah tingkat profesionalisme guru

pasca mendapatkan tunjangan yang berada didaerah khusus. Setelah ada jaminan kesejahteraan yang lebih baik dari sebelumnya, apakah mereka yang telah mendapatkan tunjangan khusus itu lebih baik dari sebelumnya? Atau bagaimana perbandingannya dengan guru yang belum mendapatkan tunjangan khusus? Pertanyaan ini untuk menggugah, terutama tanggungjawab moral dalam membina generasi ke depan.

Namun dalam implementasi penerimaan tunjangan khusus bagi daerah 3T ini belum terealisasi secara merata. Masih ada beberapa daerah yang tidak termasuk kriteria sedangkan daerah tersebut memenuhi kriteria untuk masuk kedalam daerah 3T. Ini dikarenakan alokasi dana yang diberikan setiap tahun yang berkurang dan kurangnya koordinasi antara *stake holder*, dinas pendidikan di Kabupaten Nunukan dan Pemerintah pusat. Selain itu dengan pemberian tunjangan guru di daerah khusus yang tidak merata memberikan bentuk kecemburuan sosial di dalam ruang lingkup kerja. Karena kinerja guru yang mendapatkan tunjangan tidak lebih baik dalam menjalankan tugasnya dari guru yang tidak mendapatkan tunjangan khusus dan bahkan ada beberapa guru yang tidak disiplin dalam tugasnya.

#### 1) Perencanaan Program Pembelajaran

Perencanaan pembelajaran merupakan proses penerjemahan kurikulum yang berlaku menjadi program-program pembelajaran yang selanjutnya dapat dijadikan pedoman oleh guru dalam penyelenggaraan proses pembelajaran. Rencana pembelajaran pada hakekatnya merupakan perencanaan jangka pendek yang dilakukan oleh guru untuk dapat memperkirakan berbagai tindakan yang

akan dilakukan di kelas atau di luar kelas. Perencanaan pembelajaran tersebut perlu dilakukan agar guru dapat mengkoordinasikan berbagai komponen pembelajaran yang berorientasi (berbasis) pada pembentukan kompetensi siswa, yakni kompetensi dasar, materi standar, indikator hasil belajar, dan penilaian berbasis kelas (PBK). Kompetensi dasar berfungsi untuk memberikan makna terhadap kompetensi dasar. Indikator hasil belajar berfungsi sebagai alat untuk mengukur ketercapaian kompetensi. Sedangkan PBK sebagai alat untuk mengukur pembentukan kompetensi serta menentukan tindakan yang harus dilakukan jika kompetensi standar belum tercapai.

Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan para guru di kecamatan Sebuku sudah paham bahwa perangkat perencanaan pembelajaran penting untuk dibuat dan dipersiapkan sebelum memulai pembelajaran. Dan mereka juga sudah tahu cara membuat perangkat pembelajaran dengan baik, hanya saja terkendala pada masalah sarana yang tidak memadai untuk membuat perangkat pembelajaran. Diharapkan dengan adanya tunjangan khusus yang diberikan, para guru bisa meningkatkan kualitas diri dan melengkapi perlengkapan seperti laptop dan printer yang sangat menunjang para guru dalam menyelesaikan tugasnya.

## 2) Pelaksanaan Program Pembelajaran

Proses pembelajaran adalah suatu kegiatan intraksi antara guru dan murid dimana akan diakhiri dengan proses evaluasi hasil belajar ( dimyati dan mudjiono, 2006 : 3 ). Proses pembelajaran juga diartikan sebagai suatu proses terjadinya interaksi antara pelajar, pengajar dalam upaya mencapai tujuan

pembelajaran, yang berlangsung dalam suatu lokasi tertentu dalam jangka satuan waktu tertentu pula ( hamalik, 2006 : 162 ).

Mengajar dewasa ini tidak hanya diartikan sebagai wujud kegiatan yang dilakukan oleh guru di muka kelas, tetapi juga kegiatan yang dilakukan oleh guru sebelum mengajar seperti pembuatan persiapan mengajar dan kegiatan yang dilakukan oleh guru setelah proses mengajar seperti mengadakan evaluasi. Dengan demikian mengajar merupakan suatu proses dimulai dari persiapan, pelaksanaan dan diakhiri dengan evaluasi. Disamping itu pengertian mengajar bukan hanya berwujud proses kegiatan mengajar tetapi juga proses kegiatan belajar.

Di dalam proses mengajar, terjadi interaksi belajar mengajar, guru menyampaikan bahan pelajaran sesuai dengan kurikulum yang berlaku yang berorientasi kepada tujuan pembelajaran yang ingin dicapai dengan menggunakan metode dan media tertentu untuk memudahkan siswa di dalam menerima dan memahami apa yang disampaikan oleh guru. Selanjutnya melakukan evaluasi untuk mengetahui sampai sejauh mana siswa telah memahami bahan pelajaran yang disampaikan oleh guru. Di dalam proses belajar siswa melakukan aktivitas fisik dan psychologis . Aktivitas fisik seperti mendengar, melihat, membaca, dan menulis bahan pelajaran yang disampaikan oleh guru dalam situasi pengajaran tertentu. Aktivitas psychologis seperti mengingat, memahami, mengemukakan pendapat, menganalisis, menyimpulkan dan menilai.

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan proses pembelajaran di Kecamatan Sebuku belum maksimal. Hal ini dikarenakan kurangnya pemahaman guru tentang pentingnya proses pembelajaran yang jelas dan terencana bukan hanya sekedar “mengajar” lalu selesai, padahal setelah mengajar ada lagi proses yang harus terlaksana agar tercapai kompetensi yang diinginkan dicapai. Proses pembelajaran yang dimaksudkan yaitu disetiap proses interaksi belajar mengajar terdapat komponen-komponen sebagai berikut : a) Tujuan yang jelas akan dicapai; b) Bahan yang menjadi isi interaksi; c) Pelajar atau siswa yang aktif mengalami; d) Guru yang melaksanakan; e) Metode yang digunakan untuk mencapai tujuan; f) Situasi yang subur, yang memungkinkan proses interaksi berlangsung dengan baik; g) Penilaian terhadap keberhasilan interaksi belajar mengajar.

Namun, yang selama ini terjadi guru mengesampingkan hal tersebut di atas. Sehingga, proses pembelajaran yang terjadi pun hanya sekedarnya saja. Tidak ada peningkatan yang berarti. Diharapkan, dengan adanya tunjangan khusus yang diberikan kepada guru yang menerima tunjangan khusus tersebut, seharusnya bisa lebih meningkatkan profesionalitas kerjanya. Agar tujuan pendidikan yang sebenarnya bisa tercapai.

### 3) Evaluasi Pembelajaran

Bloom (1971) mendefinisikan evaluasi, sebagaimana kita lihat, adalah pengumpulan kenyataan secara sistematis untuk menetapkan apakah dalam kenyataannya terjadi perubahan dalam diri siswa dan menetapkan sejauh mana tingkat perubahan dalam pribadi siswa. Sejalan dengan itu, Stufflebeam (1971),

mengatakan bahwa evaluasi merupakan proses menggambarkan, memperoleh, dan menyajikan informasi yang berguna untuk menilai alternatif keputusan.

Evaluasi adalah suatu proses untuk merencanakan, memperoleh, dan menyediakan informasi yang sangat diperlukan untuk membuat beberapa alternatif dalam mengambil keputusan. Sesuai dengan pengertian tersebut maka setiap kegiatan evaluasi atau penilaian merupakan suatu proses yang sengaja dilaksanakan untuk memperoleh informasi atau data; berdasarkan data tersebut kemudian dicoba membuat keputusan. Dimana informasi data yang dikumpulkan itu haruslah data yang sesuai dan mendukung tujuan evaluasi yang direncanakan.

Tujuan evaluasi bisa berbeda dengan tujuan dari ujian. Secara sederhana evaluasi digunakan untuk memperbaiki sistem dengan cara memberi penilaian berdasarkan data yang diambil dari suatu atau sekelompok objek. Sedangkan ujian dapat dilakukan tanpa ada tujuan untuk memperbaiki nilai. Ujian juga dapat dilakukan hanya untuk menyaring dan menentukan kelas dari kumpulan objek. Dalam hubungan dengan kegiatan pengajaran, Norman E. Gronlund (1976) merumuskan pengertian evaluasi sebagai berikut: "Evaluasi adalah suatu proses yang sistematis untuk menentukan atau membuat keputusan sampai sejauh mana tujuan-tujuan pengajaran telah dicapai oleh siswa.

Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa guru di Kecamatan Sebuku sudah melakukan evaluasi pembelajaran dengan baik seperti contohnya Remedial setelah pelaksanaan UTS/UAS, penilaian yang berkelanjutan setiap

tugas praktek di kelas dan mengintegrasikan penilaian secara menyeluruh sebagai bahan evaluasi di setiap akhir pembelajaran berlangsung.

Fungsi evaluasi didalam pendidikan tidak dilepaskan dari tujuan evaluasi itu sendiri. Di dalam batasan tentang evaluasi pendidikan yang telah dikemukakan tersirat bahwa tujuan evaluasi pendidikan ialah untuk mendapatkan data pembuktian yang akan menunjukkan sampai dimana tingkat kemampuan dan keberhasilan siswa dalam pencapaian-pencapaian tujuan kurikuler. Di samping itu, juga dapat digunakan oleh guru-guru dan para pengawas pendidikan untuk mengukur atau menilai sampai dimana keefektifan pengalaman-pengalaman mengajar, kegiatan-kegiatan belajar, dan metode mengajar yang digunakan. Dengan demikian dapat dikatakan betapa penting peranan dan fungsi evaluasi itu dalam proses belajar-mengajar di sekolah.

#### 4) Disiplin Tugas

Pada dasarnya banyak indikator yang mempengaruhi tingkat kedisiplinan karyawan suatu organisasi di antaranya ialah : (1) tujuan dan kemampuan, (2) teladan pimpinan, (3) balas jasa (gaji dan kesejahteraan), (4) keadilan, (5) waskat (pengawasan melekat), (6) sanksi hukuman, (7) ketegasan, dan (8) hubungan kemanusiaan (Hasibuan, 1997:213). Disiplin juga merupakan salah satu fungsi manajemen sumber daya manusia yang penting dan merupakan kunci terwujudnya tujuan, karena tanpa adanya disiplin maka sulit mewujudkan tujuan yang maksimal (Sedarmayanti, 221:10).

Disiplin tugas adalah persepsi guru terhadap sikap pribadi guru dalam hal ketertiban dan keteraturan diri yang dimiliki oleh guru dalam bekerja di sekolah

tanpa ada pelanggaran-pelanggaran yang merugikan dirinya, orang lain, atau lingkungannya. Berdasarkan uraian di atas maka disiplin tugas yang perlu diperhatikan adalah :

1. Disiplin terhadap tugas kedinasan yang meliputi : mentaati peraturan kerja, menyiapkan kelengkapan mengajar, dan melaksanakan tugas-tugas pokok.
2. Disiplin terhadap waktu yang meliputi: menepati waktu tugas, memanfaatkan waktu dengan baik, dan menyelesaikan tugas tepat waktu.
3. Disiplin terhadap suasana kerja yang meliputi: memanfaatkan lingkungan sekolah, menjalin hubungan yang baik, dan menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban.
4. Disiplin di dalam melayani masyarakat yang meliputi: melayani peserta didik, melayani orang tua siswa, dan melayani masyarakat sekitar;
5. Disiplin terhadap sikap dan tingkah laku yang meliputi, memperhatikan sikap, memperhatikan tingkah laku, dan memperhatikan harga diri.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, guru yang menerima tunjangan khusus masih belum disiplin dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini pun berpengaruh terhadap kinerja guru tersebut. Masih banyak guru yang tidak mempersiapkan perangkat pembelajaran secara menyeluruh, perangkat pembelajaran hanya dianggap hal yang biasa, sedangkan sebenarnya perangkat pembelajaran adalah hal yang sangat penting untuk menunjang kinerja guru dalam proses pembelajaran. Selain itu, masih banyak guru yang tidak disiplin melakukan evaluasi pembelajaran, sehingga tidak terlihat kemajuan dalam proses pembelajaran secara jelas dan rinci. Dan dari hasil wawancara juga

terlihat bahwa guru hanya melakukan tugas-tugasnya hanya ketika disuruh saja, bukan karena paham tugas itu harus dikerjakan seorang guru tanpa harus disuruh terlebih dahulu oleh kepala sekolah.

Darwis A. Sulaiman (1979:128) menjelaskan bahwa “keberhasilan pendidikan di sekolah guru memegang peranan penting, karena guru merupakan panutan bagi murid-muridnya bahkan guru tidak hanya panutan bagi murid-muridnya, tetapi juga merupakan contoh teladan bagi masyarakat lainnya. Dengan demikian jelaslah bahwa jika guru di suatu sekolah disiplin, maka personil lainnya terutama murid-muridnya akan disiplin juga”.

### **3. Faktor Yang Menghambat Kinerja Guru di Kecamatan Sebuku**

Faktor penghambat guru dalam mewujudkan kinerjanya ada 2 yaitu faktor internal dan eksternal.

- 1) Faktor internal yaitu berasal dari dari guru itu sendiri seperti kurangnya rasa motivasi dalam mengajar sehingga kinerja yang dihasilkan pun menjadi kurang, motivasi yang tidak ada menyebabkan guru menjadi kurang bersemangat dalam mengajar sehingga kurang efektif dalam proses mengajar.

Walaupun sudah menerima tunjangan khusus, kinerja guru yang menerima tunjangan khusus di Kecamatan Sebuku masih jauh dari kata sempurna. Dikarenakan kurangnya motivasi di dalam diri guru itu sendiri. Sehingga, dibutuhkan pengawasan dari Kepala Sekolah untuk memotivasi dan mengarahkan guru-gurunya seperti melakukan pelatihan, mengikuti

kegiatan seminar, dan lain-lain sehingga para guru semangat dan termotivasi kembali melakukan peningkatan kinerjanya.

- 2) Faktor eksternal yaitu berasal dari orangtua siswa atau lingkungan masyarakat, yang artinya dukungan dari masyarakat akan dapat membantu guru dalam mewujudkan kinerja yang profesional, seperti pada faktor peluang di atas. Apabila faktor pendukung tersebut tidak dapat berjalan dengan baik maka itu lah yang akan mejadi faktor penghambat. Begitupun dengan pengawasan dari kepala sekolah yang tidak maksimal menyebabkan guru lalai dalam menjalankan tugasnya.

Berdasarkan hasil penelitian di Kecamatan Sebuku, orang tua ataupun masyarakat masih kurang terlibat dalam kegiatan sekolah. Orang tua maupun masyarakat masih menganggap jika anak berada di Sekolah merupakan urusan penuh gurunya. Padahal tidak, peran dan dukungan orang tua maupun masyarakat sangatlah penting dalam meningkatkan mutu pendidikan anak dan ini pun sangat berdampak pada gurunya sehingga termotivasi untuk meningkatkan kinerjanya. Sehingga perlu adanya kegiatan yang bisa merangkul orang tua siswa dan masyarakat seperti Paguyuban Orang Tua Murid sebagai bentuk sosialisai Sekolah kepada masyarakat untuk turut terlibat untuk meningkatkan mutu pendidikan di Daerah tersebut.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Tunjangan khusus merupakan bentuk penghargaan kepada PNS khususnya guru yang berada dalam kriteria daerah 3T. Tunjangan ini bertujuan agar guru yang berada di area tersebut termotivasi dalam menjalankan tugasnya selaku pendidik meskipun terbatas oleh kelengkapan sarana dan prasarana yang menunjang dalam pembelajaran di sekolah tersebut. Dengan adanya kebijakan tunjangan daerah khusus untuk daerah terpencil khususnya di Kecamatan Sebuku, diharapkan dapat meningkat pula kualitas kinerja guru di daerah tersebut. Namun pada kenyataannya masih banyak guru yang tidak segera meningkatkan kualitas kinerjanya. Walaupun telah menerima tunjangan khusus, namun masih ada guru yang tidak meningkat kinerjanya dikarenakan masih kurangnya pengawasan dan ketegasan terhadap guru tersebut. Harusnya seorang guru menyadari bahwa guru adalah profesi profesional di mana ia dituntut untuk berupaya semaksimal mungkin menjalankan profesinya sebaik mungkin. Sebagai seorang profesional maka tugas guru sebagai pendidik, pengajar dan pelatih hendaknya dapat berimbang kepada siswanya. Dalam hal ini guru hendaknya dapat meningkatkan terus kinerjanya yang merupakan modal bagi keberhasilan pendidikan.

#### **B. Saran**

- 1) Dikarenakan dunia global tidak pernah berhenti melaju, maka upaya-upaya peningkatan mutu pendidikan pun tidak seharusnya berhenti dan cepat berpuas diri. Untuk itu, diperlukan selalu peningkatan peranan dan

dukungan pihak-pihak 'stake holders' akan keberhasilan pelaksanaan implementasi tunjangan khusus dapat peningkatan mutu agar segala prestasi yang telah dicapai dapat terus dipertahankan dan ditingkatkan.

- 2) Sebagai kepala sekolah hendaknya tetap istiqomah dan menjaga kesolidan team work-nya agar strategi peningkatan mutu pendidikannya dapat terus dipertahankan dan diperbaiki dengan menyesuaikan kondisi lingkungan yang dihadapinya. Karena semakin besarnya suatu lembaga pendidikan, maka tuntutan dan tantangan yang dihadapinya juga akan semakin besar dan beragam
- 3) Diharapkan pemberian bantuan tunjangan khusus tepat pada waktunya
- 4) Diharapkan dari pemerintah daerah daerah terpencil untuk menunjang mutu pendidikan diperhatikan sarana dan prasarana sekolah
- 5) Selama ini, sekolah di Kecamatan Sebuku masih belum mampu eksis bersaing dengan sekolah/madrasah yang lainnya. Hal ini disebabkan padatnya kinerja yang tidak seimbang hingga pihak-pihak yang berkepentingan dari lingkungan eksternal yang membutuhkan informasi dan pelayanan yang baik dari Kabupaten Nunukan menjadi kurang mendapatkan pelayanan terbaiknya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharmuni. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Yogyakarta: Rhineka Cipta.
- Bismoko. J. *Harian Kedaulatan Rakyat*. Edisi 3 Desember 2005
- Dirjen LPMP SUMUT. 2007. *Pedoman Pelaksanaan Sertifikasi*. Medan.
- Edward, George. C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington. D. C: Congressional Quarterly Inc.
- Irianto, Agus. 2006. *Statistik Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Predana Media.
- Kunandar, 2007. *Guru Profesional Implementasi KTSP dan Sukses dalam Sertifikasi Guru*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mangkunegara, Anwar. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Mantja. 2002. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta. PT Pustaka LP3ES
- Muslich, Masnur. 2007. *Sertifikasi Guru Menuju Profesionalisme Pendidik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mulyasa, E. 2003. *Kurikulum Berbasis Kompetensi Konsep, Karakteristik, dan Implementasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Sertifikasi Guru*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Standar Kompetensi dan Sertifikasi Guru*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Menjadi Guru Profesional*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Purwanto, Ngalim. 2003. *Psikologi Belajar*. Bandung: Remaja Rosdakarya Persada Purwanto. *Profesionalisme Guru*. <http://www.pustekkom>. Akses 27 Juli 2011
- Rusman. 2009. *Manajemen Kurikulum*. Rajawali Press. Jakarta
- Sanaki, Hujair AH, 2004. *Tantangan Pendidikan Islam di Era Reformasi (Pergeseran Pendidikan Islam di Indonesia Pada Era Reformasi)*. Jurnal studi Islam MUKADIMAH. Kopertis Wilayah III No.16 TH X/2004, Yogyakarta.
- Sanusi, Liwes. 1999. *Manajemen Pengembangan Mutu*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.

- Sardiman. 2009. *Interaksi dan Motivasi Belajar Mengajar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Suharsaputra. Uhar. *Manajemen Pengetahuan Lembaga Pendidikan*. <http://uharsaputra.wordpress.com/artikel/manajemen-pengetahuan/>
- Simanjuntak, Payaman.2005. *Manajemen dan Evaluasi Kerja*. Jakarta. FE.UI
- Trianto, dkk. 2007. *Sertifikasi Guru dan Upaya Peningkatan Kualifikasi, Kompetensi dan Kesejahteraan*. Surabaya: Prestasi Pustaka.
- \_\_\_\_\_ No. 19 Tahun 2005, *Tentang Standar Nasional Pendidikan*.
- \_\_\_\_\_ No. 20 Tahun 2003, *Tentang Sistem Pendidikan Nasional*.
- Umar, Husein. *Metode Penelitian untuk Skripsi dan Tesis*. PT Gramedia Pustaka, Jakarta
- Yamin, Martinis. 2009. *Sertifikasi Profesi Keguruan di Indonesia*. Jakarta: Gaung Persada Press.
- Undang-Undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Undang-Undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
- Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan Permendiknas No 18 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Permendiknas No 10 Tahun 2009 tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan
- Kepmendiknas No 045/U/2002 tentang Kurikulum Berbasis Kompetensi



Gambar 1. 1. Wawancara dengan Guu SDN 001 Sebuku



Gambar 1.2. Wawancara dengan Kepala Sekolah SDN 001 Sebuku



Gambar 1.3. Wawancara dengan Kepala Sekolah SDN 001 Sebuku



Gambar 1.4 Wawancara dengan Guru SDN 005 Sebuku



Gambar 1.5. Usai melakukan wawancara di SDN 006 Sebuku

