



# PROSIDING SEMINAR NASIONAL

Himpunan Dosen Pendidikan Guru Sekolah Dasar Indonesia Wilayah IV

Tema : "Pengembangan Kompetensi Sumber Daya Manusia Menuju Pendidikan Dasar yang Berkualitas"

e-Jurnal: [www.jurnalpedagogika.org](http://www.jurnalpedagogika.org)

e-mail: [semnas.hdpgsdi2017@gmail.com](mailto:semnas.hdpgsdi2017@gmail.com)

## PEMETAAN PERMASALAHAN GURU SD DALAM MENINGKATKAN PROFESIONALITAS DI KABUPATEN BOMBANA

La Ode Safiun Arihi<sup>1, a</sup>, Fredy<sup>2, a</sup>

<sup>1, 2</sup>Pendidikan Dasar Universitas Haluoleo, Kendari

e-mail: <sup>a</sup>[fiun\\_unhalu@yahoo.co.id](mailto:fiun_unhalu@yahoo.co.id); <sup>b</sup>[fredringgasa@gmail.com](mailto:fredringgasa@gmail.com)

### ABSTRAK

Salah satu permasalahan guru di Indonesia saat ini adalah rendahnya kualitas, baik dilihat dari segi kualifikasi akademik maupun kompetensi yang dimiliki guru. Selain kualitas rendah, masalah lain terkait dengan guru adalah penyebarannya yang tidak merata. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui permasalahan Guru SD dalam meningkatkan profesionalitas di Kabupaten Bombana. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Metode pengumpulan data dilakukan dalam tiga cara, yakni: (1) wawancara mendalam, (2) studi/kajian dokumen kebijakan pendidikan dan (3) survey. Data primer maupun data sekunder yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya dianalisis dengan analisis deskriptif-kuantitatif dan deskriptif-kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Kabupaten Bombana memiliki guru SD/MI yang cukup banyak dan setiap tahunnya mengalami peningkatan, 2) Walaupun jumlah guru SD/MI cukup banyak, namun kualifikasi akademik guru SD masih rendah, 3) Penyebaran guru SD di Kabupaten Bombana tidak merata dan merupakan masalah krusial yang harus segera diatasi.

**Kata Kunci :** Pemetaan, Masalah Guru SD, Profesionalitas

### PENDAHULUAN

Undang-undang Guru dan Dosen mengamanatkan guru sebagai pendidik profesional dituntut harus berkualitas karena guru merupakan faktor utama penentu kualitas pendidikan. Guru yang tidak berkualitas mustahil bisa melahirkan lulusan yang berkualitas. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kualitas pendidikan, upaya-upaya peningkatan kualitas guru harus selalu dilakukan secara terus menerus tanpa henti. Sebab, keberadaan guru dalam penyelenggaraan pendidikan tidak bisa digantikan oleh faktor lain. Oleh karena itu, guru harus memenuhi kualifikasi akademik dan kompetensi yang sesuai ketentuan perundang-undangan.

Ketentuan mengenai kualifikasi akademik dan kompetensi guru telah diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2008 tentang Guru. Kualifikasi akademik adalah

ijazah jenjang pendidikan akademik yang harus dimiliki oleh guru sesuai dengan satuan pendidikan formal di tempat penugasan. Selanjutnya, standar kualifikasi akademik guru diatur melalui Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007. Kualifikasi akademik guru SD adalah Sarjana (S1) PGSD, guru SMP dan SMA adalah Sarjana (S1) program studi yang sesuai dengan mata pelajaran yang diajarkan, sedangkan kompetensi guru meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional.

Secara umum, salah satu permasalahan guru di Indonesia saat ini adalah rendahnya kualitas, baik dilihat dari segi kualifikasi akademik maupun kompetensi yang dimiliki guru. Dalam prakteknya yang terjadi di sekolah dasar (SD), sebagian guru mengajar tidak sesuai dengan kualifikasinya, yaitu mengajar tidak sesuai dengan bidang keilmuannya, atau mengajar tidak sesuai dengan kompetensinya. Kondisi ini tentu secara langsung berdampak pada rendahnya kualitas pendidikan. Hasil uji kompetensi terhadap guru sekolah dasar di seluruh Indonesia yang dilakukan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan periode tahun 2010-2012 yang dikemukakan dengan tegas oleh Mendikbud Mohammad Nuh, menunjukkan bahwa kualitas guru pada umumnya masih di bawah standar (Gatra, edisi Oktober 2012). Hal yang sama juga diungkapkan oleh Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Peningkatan Mutu Pendidikan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Syahwal Gultom, bahwa kualitas guru di Indonesia saat ini masih rendah. Banyaknya guru terutama di daerah-daerah terpencil yang tidak lulus uji kompetensi dan sertifikasi, juga sebagai akibat rendahnya kualitas mereka. Selain itu, buruknya hasil ujian nasional pada beberapa provinsi juga dianggap sebagai salah satu indikator rendahnya kualitas guru.

Menurut Sofan Amri (2013: 23), beberapa permasalahan pendidikan adalah: (1) kepemimpinan sekolah yang belum optimal; (2) kualitas guru yang belum memenuhi standar nasional pendidikan; (3) pengembangan kurikulum yang belum optimal; (4) pengalokasian dana pendidikan belum terpenuhi; serta (5) sarana dan prasarana sekolah yang tidak memadai. Selain beberapa pendapat di atas, Faturrahman dkk (2012: 186-187) mengemukakan lima masalah utama pendidikan di Indonesia, yaitu (1) mahal biaya pendidikan; (2) kurangnya pemerataan pendidikan; (3) rendahnya kualitas sarana dan prasarana pendidikan; (4) rendahnya kesejahteraan guru dan (5) rendahnya prestasi siswa.

Dilihat dari sisi kualifikasi pendidikan, hingga saat ini dari 2,92 juta guru, baru sekitar 51% yang berpendidikan S1 atau lebih, sisanya (49%) belum berpendidikan S1. Begitu pula dari persyaratan sertifikasi, hanya 2,06 juta guru atau sekitar 70% yang memenuhi syarat sedangkan sisanya (30%) belum memenuhi syarat. Selain jenjang pendidikan yang belum memadai, kompetensi guru juga masih bermasalah. Saat dilakukan tes terhadap guru semua bidang studi, rata-rata tak sampai 50% soal yang bisa dikerjakan (Antara News, 27 September 2013).

Selain kualitas rendah, masalah lain terkait dengan guru adalah penyebarannya yang tidak merata. Di daerah perkotaan, sekolah-sekolah (SD hingga SMA) umumnya kelebihan guru. Sementara di daerah perdesaan, terutama di daerah-daerah terpencil selalu kekurangan guru. Bahkan ada sekolah yang hanya mempunyai satu atau dua orang guru, di mana kepala sekolah merangkap sebagai guru dan tenaga administrasi. Ditambah

lagi dengan kondisi sarana dan prasarana sekolah yang serba terbatas (misalnya buku pelajaran, media pembelajaran, lapangan olah raga, perpustakaan dan laboratorium). Akibatnya, pelaksanaan pembelajaran berjalan seadanya.

Di Sulawesi Tenggara, distribusi guru khususnya guru pendidikan dasar belum merata. Ada sekolah yang kelebihan guru dan ada sekolah yang kekurangan guru. Kasi Pembinaan Kurikulum Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Sulawesi Tenggara, Ahmad mengatakan, terjadi penumpukan guru di ibukota kabupaten/kota dalam lingkup Sulawesi Tenggara. Sementara sekolah yang terletak di pedalaman atau daerah khusus kekurangan guru, utamanya yang berstatus PNS (Kendari Pos, Juli 2014).

Informasi ini memberikan gambaran bahwa penyebaran guru di Sulawesi Tenggara perlu dibenahi, agar efektivitas penyelenggaraan pendidikan di setiap kabupaten/kota berjalan dengan baik. Khusus Kabupaten Bombana, saat ini memiliki guru yang cukup banyak, yaitu berjumlah 3.215 orang, terdiri dari guru SD sebanyak 1.506 orang (Kabupaten Bombana Dalam Angka 2014). Namun sampai sekarang belum ada data akurat yang menggambarkan tingkat kualifikasi akademik dan kompetensi guru di Bombana, sehingga upaya perbaikan pendidikan dasar sulit dilakukan jika keadaan guru yang sesungguhnya belum diketahui.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui permasalahan guru SD dalam meningkatkan profesionalitas di Kabupaten Bombana. Hasil penelitian ini akan memberi manfaat yang signifikan bagi Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Bombana dalam menyusun kebijakan daerah di bidang pendidikan, khususnya terkait dengan upaya mengatasi permasalahan guru SD dalam rangka meningkatkan profesionalitas guru. Selain itu masyarakat khususnya stakeholders pendidikan di Kabupaten Bombana dalam memahami permasalahan guru SD.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer bersumber dari hasil wawancara mendalam (in-depth interview) dan survey. Data sekunder bersumber dari (1) Dokumen kebijakan nasional yang terkait dengan pendidikan, antara lain Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), (2) Dokumen kebijakan daerah, antara lain Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Sulawesi Tenggara 2013-2018, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Provinsi Sulawesi Tenggara di bidang pendidikan tahun 2014 dan 2015, Rencana Strategis Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tenggara Dalam Angka 2014, APBD Sulawesi Tenggara 2014-2015, RPJMD Kabupaten Bombana, Rencana Strategis Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Kabupaten Bombana, APBD Kabupaten Bombana 2014-2015 dan Kabupaten Bombana Dalam Angka 2013 dan 2014; (3) Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan pendidikan, antara lain UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, PP No. 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar, PP No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, PP No. 74 tahun 2008 tentang Guru; (4) Peraturan-peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan; serta (5) Data-data statistik pendidikan dan data-data lain yang relevan.

Metode pengumpulan data dilakukan dalam tiga cara, yakni: (1) wawancara mendalam, (2) studi/kajian dokumen kebijakan pendidikan dan (3) survei.

Data primer maupun data sekunder yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya dianalisis dengan analisis deskriptif-kuantitatif dan deskriptif-kualitatif. Dalam melakukan analisis, langkah-langkah yang ditempuh adalah sebagai berikut:

1. Membuat transkrip data hasil wawancara.
2. Membuat kategorisasi data/informasi dari hasil transkrip, yaitu mengelompokkan informasi/isu/pendapat dalam dua kategori, yaitu yang sama dan yang berbeda.
3. Melengkapi data/informasi dalam setiap kategori berdasarkan hasil kajian dokumen kebijakan dan data-data kuantitatif.
4. Mendiskripsikan dan membuat interpretasi terhadap data/informasi hasil penelitian.
5. Membuat kesimpulan penelitian

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Keadaan Sekolah, Guru dan Siswa**

Pada tahun 2011, jumlah sekolah pada tingkat SD/MI di Kabupaten Bombana sebanyak 155 buah, meningkat menjadi 158 buah pada tahun 2014. Artinya selama periode tahun 2011-2014, Pemerintah Kabupaten Bombana membangun SD/MI sebanyak 3 buah atau 1, 94%. Sekolah tersebut dibangun pada tahun 2012 sebanyak 2 buah dan tahun 2014 sebanyak 1 buah.

Pada periode yang sama, jumlah guru yang mengajar di sekolah tersebut juga mengalami peningkatan, yakni sebanyak 1. 621 orang pada tahun 2011, naik menjadi 1. 818 orang pada tahun 2014. Artinya, pada periode tahun 2011-2014, ada penambahan guru SD/MI sebanyak 197 orang atau 12, 15%.

Selain jumlah gurunya meningkat, jumlah siswa yang belajar di sekolah-sekolah tersebut juga meningkat, yakni pada tahun 2011 sebanyak 21. 012 orang, meningkat menjadi 22. 241 orang pada tahun 2014. Artinya, pada periode tahun 2011-2014, jumlah siswa SD/MI meningkat sebanyak 1. 229 orang atau 5, 85%.

Kualifikasi akademik guru adalah tingkat pendidikan minimal yang harus dimiliki guru untuk menjakankan tugasnya sebagai pendidik profesional. Pada tingkat SD, kualifikasi akademik guru SD/MI minimal S1 (Sarjana). Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Kabupaten Bombana (Juli 2015), persentase kualifikasi akademiki guru masih harus terus ditingkatkan. Pada tahun 2011, persentase guru dengan kualifikasi Sarjana sebesar 812 orang atau 50, 09% dari total guru SD/MI sebanyak 1. 621 orang. Jumlahnya meningkat pada tahun 2012, yaitu sebanyak 993 orang atau 58, 76% dari total guru SD/MI sebanyak 1. 690 orang. Pada tahun 2013, jumlahnya meningkat lagi menjadi 1. 075 orang atau 62, 28% dari total guru SD/MI sebanyak 1. 726 orang. Selanjutnya pada tahun 2014 semakin meningkat menjadi 1. 319 orang atau 72, 55% dari total guru SD/MI sebanyak 1. 818 orang.

Jumlah ruang kelas tahun 2011 sampai 2013 jumlahnya sama, yakni masing-masing sebanyak 1. 013 ruangan. Namun demikian, pada tahun 2014 meningkat menjadi 1. 023 ruangan, atau meningkat sebanyak 10 ruangan atau 0, 99%. Dari sejumlah ruangan tersebut, kondisinya sebagian masih baik dan sebagian telah rusak. Pada tahun 2011, ruangan kelas yang kondisinya masih baik hanya sebanyak 433 ruangan, atau sebesar 42,

74% dari 1.013 ruangan. Pada tahun 2012, persentase ruangan kelas dalam kondisi baik meningkat menjadi 61,60% dari 1.013 ruangan. Demikian pula tahun 2013, persentase ruangan kelas dalam kondisi baik meningkat disbanding tahun sebelumnya, yakni menjadi 68,61% dari 1.013 ruangan. Sedangkan pada tahun 2014, persentase ruangan kelas dalam kondisi baik juga meningkat dibanding tahun sebelumnya, yakni menjadi 71,65% dari 1.023 ruangan.

Pemerintah Kabupaten Bombana mempunyai komitmen dan kepedulian untuk melakukan perbaikan (rehabilitasi) terhadap ruangan kelas yang telah rusak pada setiap tahunnya. Jika pada tahun 2011 jumlah kelas yang masih baik hanya 42,74% (artinya sebesar 57,74% ruang kelas dalam kondisi rusak), maka pada tahun 2014 jumlah ruang kelas yang masih baik sebesar 71,65% (artinya masih ada sebesar 28,15% ruang kelas dengan kondisi rusak). Ruang kelas yang telah rusak tersebut diharapkan dapat diperbaiki pada tahun-tahun berikutnya. Hal ini untuk menjamin kenyamanan guru dan siswa dalam melakukan proses pembelajaran.

Jika biaya perbaikan atau rehabilitasi sekolah tingkat SD/MI sebesar Rp 50 juta, maka jumlah dana yang dibutuhkan untuk memperbaiki semua SD/MI yang telah rusak sebanyak 290 buah adalah sebesar Rp 14,5 miliar. Kebutuhan anggaran ini seharusnya dialokasikan melalui APBD, selain mengharap bantuan dari APBN.

## Permasalahan Guru

### 1. Penyebaran Guru Tidak Merata

Sebagai manusia biasa, para guru SD (Negeri maupun Swasta) tidak lepas dari sejumlah permasalahan, baik menyangkut urusan pribadinya maupun secara kelembagaan. Untuk melihat penyebaran guru SD, maka harus ditampilkan data mengenai jumlah sekolah, jumlah guru, jumlah siswa, serta rasio guru/siswa pada tingkat SD. Dalam laporan ini, peneliti hanya memperlihatkan data penyebaran guru pada SD Negeri (Lihat Tabel 1) sedangkan data penyebaran guru untuk SD Swasta tidak diperoleh.

No	Kecamatan	Jumlah Sekolah	Jumlah Guru	Rata-Rata*	Jumlah Siswa	Rasio Murid-Guru
1	Kabaena	6	60	10	414	7
2	Kabaena Utara	8	58	7	671	12
3	Kabaena Selatan	4	27	7	435	16
4	Kabaena Barat	13	135	18	1.283	10
5	Kabaena Timur	8	60	8	1.301	22
6	Kabaena Tengah	7	50	7	524	10
7	Rumbia	5	86	17	1.599	19
8	Mata Oleo	6	56	9	1.170	21
9	K. Masaloka Raya	4	33	8	557	17
10	Rumbia Tengah	3	40	13	735	18
11	Rorowatu	8	50	6	964	19
12	Rorowatu Utara	5	44	9	990	23
13	Lantari Jaya	6	55	9	1.010	18
14	Mata Usu	5	28	6	389	14
15	Poleang Timur	7	74	11	1.299	18

No	Kecamatan	Jumlah Sekolah	Jumlah Guru	Rata-Rata*	Jumlah Siswa	Rasio Murid-Guru
16	Poleang Utara	10	105	11	1.571	15
17	Poleang Selatan	8	63	8	983	16
18	Poleang Tenggara	5	55	11	587	11
19	Poleang	11	116	11	1.811	16
20	Poleang Barat	13	128	10	1.596	12
21	Tontonunu	3	19	6	597	31
22	Poleang Tengah	3	32	11	434	8
	<b>Jumlah</b>	<b>148</b>	<b>1.394</b>	<b>9,4</b>	<b>20.924</b>	<b>15</b>

Sumber: Kabupaten Bombana dalam Angka Tahun 2014 (diolah)

Berdasarkan data tabel 1, dapat diketahui bahwa di Kabupaten Bombana kelebihan guru SDN, di mana jumlah guru sebanyak 1.394 orang dan jumlah sekolah sebanyak 148 buah. Dikatakan kelebihan guru karena ketentuan mengenai kelayakan jumlah guru di setiap sekolah telah diatur melalui Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota. Pada Pasal 2 Ayat (2) ditetapkan bahwa “di setiap SD/MI tersedia 1 (satu) orang guru untuk setiap 32 peserta didik dan 6 (enam) orang guru untuk setiap satuan pendidikan. Artinya, satu sekolah SD cukup memiliki 6 orang guru.

Jika mengacu pada ketentuan tersebut, maka Kabupaten Bombana yang memiliki jumlah SDN sebanyak 148 buah, maka seharusnya jumlah gurunya cukup  $148 \times 6$  orang guru = 888 orang. Dengan demikian, jumlah guru SDN yang saat ini berjumlah 1.394, menunjukkan bahwa Kabupaten Bombana saat ini telah kelebihan guru sebanyak 506 orang guru (= 1.394-888).

Dilihat dari penyebaran guru di setiap kecamatan, terlihat bahwa sebagian besar kecamatan di Kabupaten Bombana, yakni 19 kecamatan atau 86 % kelebihan guru. Hanya ada 3 kecamatan (14 %) yang guru SD-nya sesuai ketentuan Permendiknas No. 15 Tahun 2010, yaitu Kecamatan Rorowatu, Kecamatan Mata Usu dan Kecamatan Tontonunu. Setiap sekolah SDN di tiga kecamatan ini hanya memiliki 6 orang guru.

Penumpukkan guru yang luar biasa hampir terjadi di setiap kecamatan, di mana satu sekolah memiliki guru sebanyak 10 orang atau lebih. Hal itu terdapat di 10 kecamatan, yakni Kabaena, Kabaena Barat, Rumbia, Rumbia Tengah, Poleang Timur, Poleang Utara, Poleang Tenggara, Poleang, Poleang Barat dan Poleang Tengah. Bahkan di Kabaena Barat dan Rumbia terjadi penumpukkan guru yang tidak masuk akal. Bayangkan, satu sekolah SDN di Kec. Kabaena Barat rata-rata diisi 18 orang guru dan Kec. Rumbia rata-rata diisi 17 orang guru.

Selain itu, penumpukkan guru yang sangat banyak juga terjadi di Kecamatan Rumbia Tengah, yakni satu sekolah rata-rata diisi sebanyak 13 orang guru. Dan hampir semua kecamatan yang ada di wilayah Poleang, satu sekolah rata-rata diisi 11 orang guru.

Terkonsentrasinya guru di perkotaan menyebabkan sekolah di perdesaan kekurangan guru, padahal rasio guru dengan murid sudah ideal karena jauh

melampaui rasio guru murid di negara maju seperti Korea Selatan, Jepang dan Malaysia. Sekretaris Ditjen Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan Depdiknas Giri Suryatmana dalam lokakarya Pengembangan Pembelajaran Inovatif di Semarang (13 Juni 2015), mengatakan, rasio guru murid di Indonesia 1: 14, sedangkan Korsel 1: 30, Malaysia 1: 25 dan Jepang 1: 20. Namun yang menjadi persoalan adalah distribusi yang tidak merata karena guru-guru menumpuk di sekolah perkotaan, sedangkan di perdesaan masih kekurangan guru. Akibat terlalu banyak guru di perkotaan, katanya, sebagian dari mereka kekurangan jam mengajar yang seharusnya minimal 24 jam per minggu. Jika distribusinya merata, guru-guru di Bombana bisa memberikan pelayanan peserta didik secara baik.

## **2. Keterbatasan Sarana dan Prasarana Pendidikan**

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 24 Tahun 2007 tentang Standar Sarana dan Prasarana Pendidikan, telah diatur bahwa setiap sekolah (SD maupun SMP) harus memiliki buku teks pelajaran, buku pengayaan dan buku referensi. Untuk buku teks pelajaran, rasionya adalah 1 buku per mata pelajaran per peserta didik. Untuk buku pengayaan, harus ada 840 judul buku per sekolah, yang terdiri dari 60% non-fiksi dan 40% fiksi. Banyak eksampul per sekolah adalah minimum 1000 buku untuk 6 rombongan belajar, 1.500 buku untuk 7-12 rombongan belajar dan 2000 buku untuk 13-24 rombongan belajar.

Setelah dikonfirmasi kepada beberapa kepala sekolah yang berhasil dikunjungi, bahwa ketentuan buku teks pelajaran, buku pengayaan dan buku referensi sebagian sekolah sudah terpenuhi dan sebagian lagi menyatakan belum terpenuhi. Alasannya adalah terkait dengan keterbatasan keuangan sekolah.

Menurut ketentuan Permendiknas No. 15 Tahun 2010, setiap SD menyediakan buku teks yang sudah ditetapkan kelayakannya oleh Pemerintah, yakni mencakup mata pelajaran Bahasa Indonesia, Matematika, IPA dan IPS dengan perbandingan satu set untuk setiap peserta didik.

Akan tetapi, berdasarkan pengakuan beberapa kepala sekolah dan guru SD yang dijadikan sebagai informan dalam penelitian ini, kebanyakan sekolah SD telah melengkapi buku teks ke-4 mata pelajaran tersebut. Pengadaannya menggunakan dana BOS. Namun demikian, jumlah buku tes yang dibeli belum mencukupi untuk melayani semua peserta didik. Dalam arti bahwa buku teks Bahasa Indonesia, Matematika, IPA dan IPS tidak disediakan untuk setiap peserta didik. Demikian pula untuk mata pelajaran lainnya, jumlahnya masih serba kekurangan. Kondisi ini turut menghambat guru-guru SD dalam pelaksanaan proses pembelajaran.

## **3. Kekurangan Biaya Operasional**

Salah satu masalah yang dihadapi sekolah adalah kekurangan biaya operasional. Banyaknya kebutuhan sekolah tidak dapat dipenuhi dari biaya operasional sekolah (BOS) yang tersedia. Sebagaimana diketahui bahwa saat ini sekolah mendapatkan dana BOS berdasarkan jumlah siswa. Semakin banyak jumlah siswa di suatu sekolah, semakin besar pula dana BOS yang diperoleh. Besarnya dana BOS SD adalah Rp 580.000 per siswa per tahun (Kementerian Keuangan,

2015).

Namun demikian, sejumlah informasi yang diperoleh dari pihak sekolah yang dikunjungi, sebagian besar mengatakan bahwa dana BOS yang diberikan pemerintah pusat tidak cukup untuk membiayai semua kebutuhan sekolah. Sementara dana yang dikucurkan oleh pemerintah daerah yang bersumber dari APBD juga relatif kecil, sehingga sebagian program kerja sekolah yang telah direncanakan dibeli terkadang tidak dilaksanakan, serta beberapa fasilitas prioritas bagi sekolah tidak dapat dibeli.

Untuk mengatasi masalah tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan memberikan bantuan keuangan kepada sekolah, sebagaimana diamatkan dalam Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan. Salah satu pasal yang tercantum dalam peraturan tersebut adalah bahwa pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk mendanai pelaksanaan pendidikan yang dialokasikan melalui APBD. Sampai laporan ini dibuat, Tim Peneliti belum mendapatkan data mengenai besaran alokasi anggaran pendidikan dalam APBD Kabupaten Bombana. Adanya alokasi anggaran pendidikan dalam APBD, terutama untuk pembiayaan pengadaan sarana dan prasarana pendidikan sangat penting untuk membantu sekolah dan guru mengembangkan proses pembelajaran di sekolah. Alokasi dana tersebut sebagai gambaran seberapa besar komitmen dan kepedulian pemerintah daerah terhadap pendidikan.

#### **4. Kualifikasi Akademik Guru SD Masih Rendah**

Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi dan sertifikat pendidik (Pasal 2 PP No. 74 Tahun 2008). Kualifikasi akademik guru diperoleh melalui pendidikan tinggi program S-1 atau D-IV. Kompetensi guru meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi profesional dan kompetensi sosial. Sedangkan sertifikat pendidik diperoleh melalui program pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi.

Di Kabupaten Bombana masih banyak yang belum Sarjana, terutama guru-guru SD. Padahal, persyaratan untuk menjadi guru profesional adalah harus Sarjana. Hal tersebut diperkuat dengan hasil wawancara dari beberapa kepala sekolah, di mana diperoleh informasi bahwa guru-guru yang belum memiliki ijazah S-1 kebanyakan di SD. Untuk meningkatkan kualifikasi akademik guru SD juga tidak mudah. Selain mereka harus meninggalkan tugas, biaya yang dibutuhkan juga tidak sedikit. Kedua hal ini merupakan kendala utama bagi guru untuk meningkatkan kualifikasi akademiknya, dalam arti melanjutkan kuliah pada program S-1.

Selanjutnya, standar kompetensi dan kualifikasi akademik guru diatur melalui Permendiknas No. 16 Tahun 2007. Pada Pasal 1 dinyatakan bahwa setiap guru wajib memenuhi standar kualifikasi akademik dan kompetensi guru. Guru pada SD/MI, harus memiliki kualifikasi akademik minimum pendidikan diploma empat (D-IV) atau Sarjana (S-1) dalam bidang pendidikan SD/MI (D-IV/S-1 PGSD/PGMI) yang diperoleh dari program studi yang terakreditasi.

Berdasarkan data Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Kabupaten



Bombana, bahwa Kabupaten Bombana telah berusaha meningkatkan kualifikasi akademik guru dari D3 ke S1 sebanyak 1. 217 orang dan dari S1 ke S2 sebanyak 40 orang. Selain itu, hingga tahun 2014 jumlah guru yang telah mengikuti Program Diklat Peningkatan Kompetensi Guru sebanyak 1. 243 orang. Kegiatan ini dilaksanakan oleh LPMP (Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan) Provinsi Sulawesi Tenggara.

#### **5. Masih Banyak Guru yang Belum Sertifikasi**

Sampai dengan tahun 2015, di Sulawesi Tenggara masih terdapat 13. 000 guru belum sertifikasi. Untuk Kabupaten Bombana, jumlah guru yang disertifikasi baru 710 orang dan yang belum tersertifikasi sebanyak 1. 869 orang (Antara, Mei 2015). Artinya, sebagian besar guru-guru di Bombana masih harus ditingkatkan kualifikasinya agar bisa mengikuti program sertifikasi, sehingga memenuhi syarat untuk dianggap sebagai guru profesional.

#### **6. Pembayaran Tunjangan Sertifikasi Sering Terlambat**

Salah satu permasalahan guru yang sering mengemuka adalah terkait dengan tingkat kesejahteraan guru, yakni berupa gaji dan tunjangan yang diterima setiap bulannya, atau biasa disebut dengan penghasilan. Penghasilan guru dianggap tidak layak, dibanding dengan tugasnya yang demikian berat, yakni mencerdaskan anak-anak bangsa atau generasi yang akan berperan penting dalam pelaksanaan pembangunan di segala bidang, baik kini maupun masa yang akan datang. Oleh karena tugasnya yang demikian vital itu, maka muncul kritis dan protes dari para guru agar ditingkatkan kesejahteraannya, terutama mereka yang masih berstatus sebagai guru honor.

Namun demikian, setelah keluarnya UU Guru dan Dosen (No. 14 Tahun 2005), penghasilan atau tingkat kesejahteraan guru semakin membaik. Selain gaji pokok dan tunjangan yang melekat pada gaji, dalam UU tersebut juga para guru diberikan berbagai unsur penghasilan untuk menambah kesejahteraan mereka, yakni tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus dan maslahat tambahan yang terkait dengan tugasnya (Pasal 15 Ayat 1).

Tunjangan profesi diberikan setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok guru pada tingkat, masa kerja dan kualifikasi yang sama, yang dananya berasal dari APBN (Pasal 16). Kepada guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, diberikan tunjangan fungsional sebagaimana dimaksud pada Pasal 15 Ayat (1). Sedangkan guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diangkat oleh masyarakat, diberikan subsidi tunjangan fungsional oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Tunjangan fungsional dan subsidi tunjangan fungsional tersebut dialokasikan melalui APBN atau APBD (Pasal 17). Bagi guru yang bertugas di daerah khusus, pemerintah menyediakan tunjangan khusus. Tunjangan khusus ini besarnya setara dengan gaji pokok guru, pada tingkat, masa kerja dan kualifikasi yang sama (Pasal 18).

Selain gaji pokok, tunjangan profesi, tunjangan fungsional dan tunjangan khusus, guru juga diberikan tunjangan maslahat tambahan (Pasal 19). Maslahat

tambahan ini merupakan tambahan kesejahteraan yang diperoleh dalam bentuk tunjangan pendidikan, asuransi pendidikan, beasiswa, serta kemudahan untuk memperoleh pendidikan bagi putra-putri guru serta pelayanan kesehatan.

Semua unsur penghasilan tersebut selain memenuhi kebutuhan mereka sehari-hari, juga mengangkat martabat dan nilai sosial guru di masyarakat. Tidak dapat dipungkiri bahwa dengan adanya tunjangan profesi atau biasa disebut tunjangan sertifikasi, membuat para guru bisa punya mobil. Permasalahannya adalah ada pada kelancaran pembayarannya. Dari sejumlah guru SD yang sempat diwawancarai, mereka mengaku bahwa tunjangan profesi kadang-kadang terlambat dibayarkan. Alasannya macam-macam. Namun demikian, kasus keterlambatan pembayaran tunjangan sertifikasi tidak hanya terjadi di Bombana, tetapi juga sudah menjadi kasus nasional, khususnya di semua kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara. Keterlambatan pembayaran tunjangan sertifikasi guru ini bisa diatasi dengan cara memperbaiki mekanisme atau sistem pengeluaran keuangan negara. Sebab, informasi yang berkembang di masyarakat, termasuk informasi yang diperoleh dari Dinas Pendidikan, keterlambatan pembayaran tunjangan sertifikasi guru lebih disebabkan oleh keterlambatan pencairan dana dari pemerintah pusat. Sementara, pemerintah pusat juga berkilah bahwa penyebab keterlambatan pembayaran tunjangan profesi guru karena data guru bermasalah.

Terkait dengan tunjangan profesi guru, persyaratannya diatur melalui Peraturan Pemerintah No 74 Tahun 2008 tentang Guru. Pada Pasal 15 dikatakan bahwa tunjangan profesi diberikan kepada guru yang memenuhi persyaratan sebagai berikut: (1) Memiliki Sertifikat Pendidik, (2) Memenuhi beban kerja guru (24 jam per minggu), (3) mengajar sebagai guru mata pelajaran dan atau guru kelas pada satuan pendidikan yang sesuai dengan peruntukan Sertifikat Pendidik yang dimilikinya, (4) Terdaftar pada Departemen sebagai guru tetap, (5) Berusia paling tinggi 60 tahun dan (6) tidak terikat sebagai tenaga tetap pada instansi selain satuan pendidikan tempat bertugas. Selain persyaratan tersebut, masih ada persyaratan lain yang harus dipenuhi oleh guru SD/SMP, yakni bahwa mengajar di satuan pendidikan yang rasio minimal jumlah peserta didik terhadap gurunya adalah 20: 1 (SD), 15: 1 (MI), 20: 1 (SMP) dan 15: 1 (MTs).

Selanjutnya, dalam PP No. 74/2008, juga telah diatur mengenai sejumlah persyaratan pemberian tunjangan maslahat tambahan, yakni diberikan dengan prinsip penghargaan atas dasar prestasi kerja guru, yakni dapat berupa: (1) menghasilkan peserta didik berprestasi akademik dan non akademik, (2) menjadi pengarang atau penyusun buku teks atau buku ajar yang dinyatakan layak oleh menteri, (3) menghasilkan inovasi pembelajaran yang diakui oleh pemerintah, (4) memperoleh hak atas kekayaan intelektual, (5) memperoleh penghargaan di bidang ilmu pengetahuan, teknologi, seni, budaya dan/atau olah raga, (6) menghasilkan karya tulis yang diterbitkan di jurnal ilmiah yang terakreditasi dan atau diakui oleh pemerintah, serta (7) menjalankan tugas dengan kewajiban sebagai guru dengan dedikasi yang baik (Pasal 24).

## **PENUTUP**

Berdasarkan temuan penelitian ini, baik melalui data sekunder maupun hasil penelitian lapangan, dikemukakan kesimpulan penelitian ini sebagai berikut:

1. Kabupaten Bombana memiliki guru SD/MI yang cukup banyak dan setiap tahunnya mengalami peningkatan. Pada tahun 2011, jumlah guru SD/MI sebanyak 1.621 orang, meningkat menjadi 1.690 orang pada tahun 2012 dan meningkat menjadi 1.726 orang pada tahun 2013, serta meningkat lagi menjadi 1.818 pada tahun 2014. Dengan demikian, selama periode tahun 2011-2014, jumlah guru SD/MI di Kabupaten Bombana meningkat sebanyak 197 orang atau 12,15%, atau mengalami pertumbuhan sekitar 3% per tahun.
2. Walaupun jumlah guru SD/MI cukup banyak, namun kualifikasi akademik mereka masih rendah. Pada tahun 2014, jumlah guru SD/MI yang telah menyandang ijazah Sarjana baru 1.319 orang atau sebesar 72,55% dari total guru sebanyak 1.818 orang. Artinya, masih ada sebanyak 499 orang atau 27,45% guru SD/MI belum Sarjana dan harus segera ditingkatkan kualifikasinya.
3. Kondisi ruang kelas SD/MI yang rusak cukup tinggi. Dari 1.023 ruang kelas yang ada pada tahun 2014, terdapat sebanyak 290 ruangan atau 28,36% kondisinya rusak. Untuk memperbaiki seluruh ruang kelas rusak tersebut, setidaknya membutuhkan dana sekitar Rp 14,5 miliar (perkiraan biaya perbaikan 1 ruang kelas sekitar Rp 50 juta).
4. Penyebaran guru SD di Kabupaten Bombana tidak merata dan merupakan masalah krusial yang harus segera diatasi. Pada sekolah-sekolah yang terletak dalam kota terjadi penumpukan guru. Sementara beberapa kecamatan di luar kota kekurangan guru.
5. Selain penyebarannya tidak merata, permasalahan lain terkait dengan guru SD cukup banyak, di antaranya terkait dengan: (1) tingkat kesejahteraan guru (keterlambatan pembayaran tunjangan sertifikasi), (2) keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan, terutama buku teks pelajaran dan media pembelajaran (alat peraga) pada mata pelajaran Matematika dan IPA, (3) kekurangan biaya operasional dan (4) kualifikasi akademik guru SD rendah dan (5) masih banyak guru yang belum sertifikasi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Amri, Sofan, 2013, *Peningkatan Mutu Pendidikan Sekolah Dasar dan Menengah dalam Teori, Konsep dan Aplikasi*, Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Biro Pusat Statistik, 2012, *Sulawesi Tenggara Dalam Angka 2012*, Kendari.
- Faturrahman, dkk, 2012, *Pengantar Pendidikan*, Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Sulawesi Tenggara 2008-2013*, Kendari.
- Peraturan Gubernur Sultra No. 27 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Sultra Tahun 2013.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 24 Tahun 2007 tentang Standar Sarana dan Prasarana Pendidikan.

Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru.

Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 2013 tentang Perubahan PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Undang-Undang No. 19 Tahun 2012 tentang APBN 2013

Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang No. 41 Tahun 2008 tentang APBN 2009