

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara yang kaya akan budaya, suku, sumber daya alam, dan sebagainya. Sebagai negara berkembang, pembangunan sumber daya manusia tidak boleh dikesampingkan. Kualitas generasi muda yang akan menentukan arah kemana pembangunan negara akan bergerak. Salah satu point penting dalam pembangunan sumber daya manusia merupakan Pendidikan. Melalui Pendidikan, sebuah negara dapat menaruh investasi masa depan sebuah bangsa yang diharapkan terus bergerak ke arah yang lebih baik. Pendidikan merupakan aset yang penting bagi sebuah bangsa, oleh karena itu setiap warga negara harus dan wajib mengikuti jenjang Pendidikan, baik dimulai dari jenjang Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), Pendidikan Dasar (DIKDAS), Pendidikan Menengah (DIKMEN) dan Pendidikan Tinggi (DIKTI).

Disisi lain, Indonesia yang juga merupakan negara demokrasi, dimana setiap warga negara memiliki kebebasan yang dilindungi oleh hukum. Setiap warga negara memiliki kebebasan yang dilindungi oleh Hak Asasi Manusia. Negara telah mengatur hak setiap warga Negara Indonesia untuk mendapat pendidikan sebagai sarana dalam meningkatkan kualitas

hidupnya yaitu pada UUD pasal 28 C ayat 1 dan 2 dan pasal 31 ayat 1 dan 2. Dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 juga memuat salah satu tujuan Bangsa Indonesia, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Bahkan, pemerintah berupaya meningkatkan taraf kehid'upan rakyatnya dengan mewajibkan belajar pendidikan dasarnya selama 9 tahun bagi warga negara Indonesia.

Dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan pengertian dari Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Seiring dengan perkembangan zaman dan globalisasi, Pemerintah Republik Indonesia dituntut untuk mengikuti arus perkembangan yang ada dengan membentuk sebuah Sistem Pendidikan Nasional yang dapat menyesuaikan dengan perkembangan zaman sehingga generasi penerus dapat dipersiapkan untuk memenuhi tantangan dunia global. Dalam UU Nomor 20 Tahun 2003, disebutkan Sistem Pendidikan Nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional dimana Pendidikan Nasional itu sendiri adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman. Dari pengertian tersebut sudah sangatlah jelas Pemerintah Republik Indonesia harus menerapkan Standarisasi Pendidikan Nasional yang memuat aspek – aspek yang terkandung dalam UU Nomor 20 Tahun 2003. Untuk dapat dicapainya tujuan pendidikan nasional tersebut kiranya perlu disusun suatu strategi yang berkaitan dengan permasalahan-permasalahan pendidikan di Indonesia. Permasalahan-permasalahan pendidikan di Indonesia sekarang ini meliputi permasalahan mutu pendidikan, pemerataan pendidikan dan manajemen pendidikan (Riant Nugroho, 2008: 13).

Standarisasi Pendidikan Nasional sendiri telah terbentuk di dalam Permendikbud Nomor 32 Tahun 2008 tentang Standar Teknis Pelayanan Minimal Pendidikan. Di Kabupaten Biak Numfor sendiri, Standar Pelayanan Minimal Pendidikan secara langsung telah di jalankan namun masih belum maksimal, terutama dalam ketersediaan jumlah Guru untuk memenuhi Standar Pelayanan Minimal.

Guru merupakan poin penting dalam proses belajar mengajar di Sekolah. Dimana ketersediaan guru yang cukup untuk memenuhi rombongan belajar, dapat sangat menunjang proses pembelajaran menjadi lebih maksimal. Ketersediaan guru yang cukup dapat membuat konsentrasi pembelajaran semakin efektif, dimana satu orang guru dapat fokus dalam

memberikan materi pembelajaran dibandingkan harus membagi fokus kepada kelas lain ketika dalam kondisi kekurangan guru.

Rasio Ideal antara guru:murid adalah 1:28 yang memiliki arti satu orang guru adalah yang ideal untuk mengajar 28 Siswa. Salah satu persoalan dalam penyelenggaraan Pendidikan di Indonesia khususnya Kabupaten Biak Numfor adalah ketidak-merataan sebaran dari Guru. Kelebihan guru yang berada dalam satuan Pendidikan bukan saja mengidentifikasi adanya inefisiensi, dimana dapat menyulitkan pembagian tugas guru dalam melaksanakan penugasan yang sesuai dengan jam mengajar wajib. Namun disisi lain, sebaliknya kekurangan guru pun dengan sendirinya berdampak negatif pada pelaksanaan proses belajar mengajar.

Adanya ketimpangan dari sebaran guru antara daerah perkotaan dengan daerah 3T (Terdepan, Terluar, Tertinggal) juga menjadi faktor utama dalam hal ini. Pada wilayah perkotaan, guru mempunyai kesempatan yang lebih luas dalam hal peningkatan Pendidikan dan kompetensi dibandingkan dengan wilayah 3T. Oleh karena itu, mutu dan kualitas guru yang berada di wilayah perkotaan jelas lebih baik dibandingkan dengan daerah 3T dimana hal tersebut juga dapat menimbulkan ketimpangan mutu hasil Pendidikan antara wilayah perkotaan dan wilayah 3T (Abdulmuid, M. 2013).

Guna dalam peningkatan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan di Kabupaten Biak Numfor, Pemerintah Daerah dituntut untuk melakukan

manajemen dan analisa guna terkait tentang sebaran guru. Hal tersebut diperkuat dalam UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang dalam pasal 24 ayat 3 dinyatakan “Pemerintah Kabupaten/Kota wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan Pendidikan dasar dan Pendidikan anak usia dini jalur Pendidikan formal sesuai dengan kewenangan”.

Tujuan Utama Penataan dan Pemerataan adalah untuk mengatur kembali kebutuhan guru pada satuan Pendidikan agar rasional guna menciptakan pendidikan yang merata dan seimbang, proses pendidikan dapat berjalan efektif dan efisien sehingga pada tujuan akhirnya ada kesamaan standar hasil Pendidikan di Kabupaten Biak Numfor. Maka dengan hal tersebut diharapkan, akan terjadi peningkatan kualitas dari Pendidikan di Kabupaten Biak Numfor yang nantinya diharapkan pula dapat meningkatnya kualitas Sumber Daya Manusia.

Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor sebagai instansi yang melayani sektor Pendidikan, memiliki peran yang sangat penting dalam penyelesaian ketimpangan jumlah guru dalam hal pemerataan penugasan. Dalam hal ini, sangat diperlukan peran manajemen dalam melakukan kebijakan dan perencanaan yang tepat agar pemerataan penugasan Guru dan Tenaga Kependidikan menjadi lebih baik dan optimal.

Dengan memperhatikan aspek akses, mutu, tata kelola serta keterlibatan masyarakat, Dinas Pendidikan Kabupaten Biak Numfor diharapkan dapat menyelesaikan persoalan yang menyangkut tentang manajemen pemerataan guru di Kabupaten Biak Numfor sehingga kedepannya dapat memenuhi Standar Pelayanan Minimal Pendidikan serta meningkatkan daya saing serta peningkatan dalam Indeks Pembangunan Manusia.

Bertitik tolak dari hal tersebut maka dalam hal ini penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul : “STRATEGI PEMERATAAN GURU JENJANG PENDIDIKAN DASAR UNTUK MEMENUHI STANDAR PELAYANAN MINIMAL PENDIDIKAN DASAR DI KABUPATEN BIAK NUMFOR”.

B. RUMUSAN MASALAH

Dalam rumusan masalah, penulis akan mengemukakan beberapa permasalahan yang berkaitan dengan latar belakang, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana Strategi Dinas Pendidikan Kabupaten Biak Numfor dalam pemerataan guru di Kabupaten Biak Numfor ?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi penempatan tugas guru di Kabupaten Biak Numfor ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari diadakanya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui upaya yang sudah dilakukan Dinas Pendidikan Kabupaten Biak Numfor dalam pemerataan guru di Kabupaten Biak Numfor.

D. MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor dan Instansi Terkait (Dinas Pendidikan Kabupaten Biak Numfor)
Penelitian ini dapat memberikan masukan ataupun juga saran – saran serta sebagai pertimbangan dalam mekanisme penugasan guru di Kabupaten Biak Numfor sehingga lebih tertata dan merata di seluruh satuan Pendidikan di Kabupaten Biak Numfor.
2. Bagi Penulis
Untuk menerapkan metode atau ilmu yang didapatkan dari bangku perkuliahan dan melatih untuk menganalisa permasalahan yang ada serta mencari penyelesaiannya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

A. TINJAUAN PUSTAKA

Untuk menunjang kualitas penelitian ini, maka peneliti menyajikan penelitian terdahulu sebagai pembandingan antara penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan penelitian yang terdahulu dengan tema yang sama. Penelitian terdahulu sendiri memiliki porsi yang penting dalam sebuah penelitian. Selain sebagai referensi, penelitian terdahulu dapat menjadi nilai atau tolak ukur pembandingan terhadap penelitian yang dilakukan saat ini. Oleh karena itu, berikut ini peneliti uraikan secara singkat tentang beberapa penelitian terdahulu dengan tema yang sama di beberapa wilayah di Indonesia.

Penelitian yang pertama yang dilakukan oleh Benny Rustandi (2012) dengan judul “Implementasi Kebijakan Penempatan Guru Sekolah Dasar Terpencil Di Kabupaten Sintang”. Hasil penelitian ini adalah :

1. Standard dan Sasaran yaitu kebijakan standar dan sasaran kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sintang dalam melakukan standar pemerataan guru - guru jenjang Pendidikan Dasar untuk Daerah terpencil sudah berupaya memenuhi kekurangan guru-guru Sekolah Dasar di Daerah terpencil. Selain itu kurang tegasnya Pemerintah Daerah dalam mengkaji tentang pemerataan guru-guru Sekolah Dasar

terpencil menjadi penyebab dalam pemerataan guru jenjang pendidikan dasar. Oleh karena itu, dilakukannya pemerataan guru-guru Sekolah Dasar terpencil agar tidak terjadi kekurangan guru-guru Sekolah Dasar untuk Daerah terpencil.

2. Ukuran dan tujuan kebijakan dalam implementasi kebijakan penempatan guru Sekolah Dasar terpencil dalam prosesnya guru yang telah dimutasikan ke daerah terpencil jarang melaksanakan tugas dan fungsi mereka sebagai guru dikarenakan fasilitas yang kurang memadai, terutama rumah dinas, aksesibilitas jalan yang kurang memadai, dan berpisah dengan keluarga. Selain itu, Pemerintah Daerah mengalami kesulitan dalam pemutasian karena kebutuhan guru untuk dimutasikan tidak seimbangan dengan daerah yang memerlukan komunikasi organisasi antar pelaksana dalam penempatan dan pemerataan guru jenjang Pendidikan Dasar di daerah terpencil harus ada keterlibatan antara kedua instansi yang bersangkutan karena menyangkut kepentingan dalam kebijakan pemerataan guru jenjang pendidikan dasar di wilayah terpencil antar kecamatan. Oleh karena itu kerjasama antar instansi harus berjalan dengan baik supaya penempatan dan pemerataan guru jenjang pendidikan dasar di wilayah terpencil tidak ada penghambat dari kebijakan.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Syah, Zainal Abidin (2009) dengan judul penelitian “ Kebijakan penempatan guru di Pulau Terluar Kecamatan Pulau Laut Kabupaten Natuna ”. Hasil penelitian ini adalah :

1. Kebijakan penempatan guru oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Natuna merupakan upaya untuk meningkatkan pemerataan guru di setiap daerah baik di ibukota kecamatan, maupun di desa-desa terpencil yang berada di Pulau Terluar, namun penempatan guru-guru tersebut baru sebatas untuk memenuhi kebutuhan guru, dan belum seluruhnya berdasarkan kualifikasi tenaga pendidik.
2. Guru - guru yang ditempatkan di pulau terluar belum sepenuhnya melaksanakan tugas dengan baik, hal ini ditunjukkan dengan tingkat kehadiran guru dimana masih ditemukan sekolah yang kegiatan belajar mengajarnya tidak efektif karena guru tidak hadir. Belum efektifnya kebijakan penempatan guru oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Natuna dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya yaitu: faktor kondisi wilayah, faktor motivasi guru dalam melaksanakan tugas, faktor ekonomi, faktor sosial, dan faktor sarana dan prasarana. Berdasarkan kesimpulan yang ada, dapat diberikan saran, yaitu :
 - a. Perlunya strategi dalam pengadaan dan penempatan guru, agar tidak terjadi penumpukan guru di satu wilayah saja.
 - b. Perlunya partisipasi dari masyarakat untuk turut mengawasi kebijakan penempatan guru yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Natuna.

c. Sebaiknya Dinas Pendidikan Kabupaten Natuna lebih meningkatkan pengawasan kepada para guru yang melanggar kode etik dengan penambahan koordinator pengawas untuk setiap gugus di beberapa kecamatan.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Meha, Agus Maramba (2013) dengan judul penelitian “ Implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dalam penempatan guru Sekolah Dasar di Kabupaten Sumba Timur ”. Hasil penelitian ini adalah : Dalam hal penempatan Guru Sekolah Dasar di Kabupaten Sumba Timur sudah ada komunikasi yang didalam Dinas Pendidikan dan juga dinas Pendidikan sudah membuat perencanaan kebutuhan guru untuk mengelola sekolah-sekolah mana yang memiliki kekurangan dan kelebihan guru. Dalam mewujudkan pemerataan guru, Dinas Pendidikan Sumba Timur juga berkomunikasi secara formal bersama pemerintah kecamatan, sekolah serta masyarakat, dalam hal menyampaikan atau menginformasikan kebutuhan guru yang diperlukan di sekolah. Di Kabupaten Sumba Timur untuk mendukung pelaksanaan kerja dinas pendidikan termaksud pengelolaan data pendidikan pada tingkat kecamatan serta dalam mengontrol kerja guru, akan di bentuk suatu Badan Pembantu atau dapat disebut UPTD (Unit Pelaksanaan Teknis Dinas) pada setiap kecamatan. Dalam program ini juga ada beberapa kecenderungan guru-guru di Kabupaten Sumba Timur, kecenderungan yang paling menonjol adalah bahwa masih banyak guru yang ingin di tempatkan di kota, kecenderungan lain juga dapat terjadi dimana guru guru yang di tempatkan di sekolah yang jauh dari perkotaan, sering ditemukan absen atau jarang

masuk sekolah. Sehingga sikap seperti ini akan menghambat implementasi program penempatan Guru di Kabupaten Sumba Timur.

Dengan demikian, meskipun di atas telah disebutkan adanya penelitian dengan tema yang serupa dengan penelitian yang peneliti lakukan, akan tetapi mengingat subjek, objek dan tempat penelitian yang berbeda, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang Strategi Pemerataan Guru Jenjang Pendidikan Dasar Untuk Memenuhi Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar Di Kabupaten Biak Numfor.

B. LANDASAN TEORI

1. Pengertian Strategi

Abbudin Nata dalam bukunya *Prespektif Islam tentang Strategi Pembelajaran* mengemukakan bahwa Strategi merupakan kata yang berasal dari Yunani yaitu *strategia* yang berarti ilmu perang atau panglima perang. Berdasarkan pengertian ini, maka strategi adalah suatu seni merancang operasi di dalam peperangan. Strategi mempunyai pengertian suatu garis-garis besar haluan untuk bertindak dalam usaha mencapai sasaran yang telah ditentukan.

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertian strategi yaitu ilmu dan seni menggunakan semua sumber daya bangsa untuk melaksanakan kebijaksanaan tertentu dalam perang dan damai, ilmu dan seni memimpin bala tentara untuk menghadapi musuh dalam perang dan kondisi yang menguntungkan, rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus dan

tempat yang baik menurut siasat perang. Jadi dapat dikatakan bahwa strategi digunakan untuk memperoleh kesuksesan atau keberhasilan dalam mencapai tujuan.

Satu strategi mempunyai dasar atau skema untuk mencapai sasaran yang dituju. Jadi, pada dasarnya strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan. “Strategi didefinisikan sebagai suatu proses penentuan rencana para pemimpin puncak yang berfokus pada tujuan jangka panjang organisasi, disertai penyusunan suatu cara atau upaya bagaimana agar tujuan tersebut dapat dicapai” (Marrus : 2002).

Kemudian pendapat selanjutnya yang bedampingan dengan pendapat Marrus yakni “Strategi adalah suatu bentuk atau rencana yang mengintegrasikan tujuan-tujuan utama, kebijakan - kebijakan dan rangkaian tindakan dalam suatu organisasi menjadi suatu kesatuan yang utuh, strategi diformulasikan dengan baik akan membantu penyusunan dan pengalokasian sumber daya yang dimiliki sebuah daerah menjadi suatu bentuk yang unik dan dapat bertahan, strategi yang baik disusun berdasarkan kemampuan internal dan kelemahan institusi, antisipasi perubahan dalam lingkungan, serta kesatuan pergerakan yang dilakukan oleh mata – mata musuh” (Quinn : 1999)

Dari keempat pendapat di atas, maka dapat diartikan bahwa strategi ialah sebagai rencana yang disusun oleh manajemen puncak untuk mencapai tujuan yang diinginkan, rencana ini bisa meliputi, tujuan, kebijakan, dan

tindakan yang harus dilakukan oleh suatu instansi dalam mempertahankan kualitas dalam manajemen ataupun pengambilan kebijakan.

Dengan demikian, strategi hampir selalu dimulai dari apa yang dapat terjadi dan bukan dimulai dari apa yang terjadi. Misalnya strategi itu mungkin mengarahkan organisasi itu kearah perbaikan kualitas, perbaikan mutu ataupun perbaikan tata kelola.

Kemudian dalam strategi yang sangat penting dan tidak boleh dilupakan ialah seperti pendapat Donnelly dalam bukunya *Organisasi, Perilaku, Struktur dan Proses*, terdapat ada enam informasi, yang pertama apa yang akan dilaksanakan kemudian mengapa demikian suatu uraian tentang alasan yang akan dipakai dalam menentukan hal sebelumnya, lalu siapa yang akan bertanggungjawab untuk atau mengoprasionalkan strategi, kemudian berapa biaya yang harus dikeluarkan untuk mensukseskan strategi, lalu berapa lama waktu yang diperlukan untuk mengoprasionalkan strategi, dan hasil apa yang diperoleh dari strategi tersebut.

Dari dua pendapat diatas dapat disimpulkan atau diartikan bahwa penyusunan strategi harus memperhatikan tujuan dan sasaran yang akan dicapai diwaktu yang akan datang atau jangka waktu panjang, selain itu organisasi harus senantiasa selalu berinteraksi dengan lingkungan masyarakat sekitar dimana strategi itu akan di laksanakan, sehingga strategi yang di buat tidak bertentangan dengan kondisi lingkungan atau bisa disebut searah dengan lingkungan sasaran strategi, dan juga melihat kemampuan internal dan

eksternal yang meliputi kekuatan dan kelemahan organisasinya, oleh karena itu strategi merupakan perluasan misi guna menjembatani organisasi dengan lingkungan masyarakat.

Fred R. David menjelaskan bahwa proses manajemen strategis terdiri dari tiga tahapan, yaitu : Memformulasikan Strategi, Mengimplementasikan Strategi dan Mengevaluasi Strategi”.

Tahap memformulasikan strategi antara lain menetapkan visi dan misi, mengidentifikasi peluang dan tantangan yang dihadapi organisasi dari sudut pandang eksternal, menetapkan kelemahan dan keunggulan yang dimiliki organisasi dari sudut pandang internal, menyusun rencana jangka panjang, membuat strategi - strategi alternatif dan memilih strategi tertentu yang akan dicapai.

Tahap mengimplementasikan strategi memerlukan suatu keputusan dari pihak yang berwenang dalam mengambil keputusan untuk menetapkan tujuan tahunan, membuat kebijakan, memotivasi pegawai, dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki sehingga strategi yang sudah diformulasikan dapat dilaksanakan. Pada tahap ini dilakukan pengembangan strategi pendukung budaya, merencanakan struktur organisasi yang efektif, mengatur ulang usaha manajemen yang dilakukan, mempersiapkan budget, mengembangkan dan utilisasi sistem informasi serta menghubungkan kompensasi tenaga pendidik terhadap perkembangan mutu pendidikan.

Mengimplementasikan strategi sering disebut sebagai “action stage” dari manajemen strategi. Pengimplementasian strategi memiliki maksud memobilisasi para tenaga pendidik untuk menterjemahkan strategi yang sudah diformulasikan menjadi aksi.

Tahap mengevaluasi strategi adalah tahap terakhir dalam manajemen strategi. Pemangku kebijakan sangat perlu untuk mengetahui ketika ada strategi yang sudah diformulasikan tidak berjalan dengan baik. Evaluasi strategi memiliki tiga aktifitas yang fundamental, yaitu mereview faktor-faktor internal dan eksternal yang menjadi dasar untuk strategi saat ini, mengukur performa dan mengambil langkah korektif.

Adapun 3 tahap untuk menentukan strategi utama berdasarkan konsep Fred R. David yaitu :

- a. Bertujuan untuk menyimpulkan informasi dasar yang diperlukan untuk merumuskan strategi-strategi.
- b. Bertujuan untuk memunculkan strategi-strategi alternatif yang dapat dilaksanakan melalui penggabungan faktro eksternal dan internal.
- c. Bertujuan untuk menggunakan input infromasi dari tahap yang pertama untuk mengevaluasikan secara objektif strategi-strategi alternatif dari hasil Tahap 2 yang dapat diimplementasikan, sehingga bisa memberikan suatu basis objektif bagi pemilihan strategi-strategi yang paling tepat.

Dalam lingkungan organisasi atau perusahaan, strategi memiliki peranan yang sangat penting untuk mencapai tujuan, karena strategi memberikan arah tindakan, dan cara bagaimana tindakan tersebut harus dilakukan agar tujuan yang diinginkan dapat tercapai. Menurut Grant (*Manajemen Strategi : 1999*), strategi memiliki 3 peranan penting dalam mengisi tujuan manajemen, yaitu : Strategi sebagai pendukung untuk pengambilan keputusan yang dapat memberikan kesatuan hubungan antara keputusan-keputusan yang diambil individu atau organisasi, lalu strategi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi untuk memberikan kesamaan arah bagi perusahaan atau organisasi, kemudian strategi sebagai target dimana strategi akan digabungkan dengan visi misi untuk menentukan dimana instansi berada dalam masa yang akan datang, penetapan tujuan tidak hanya dilakukan untuk memberikan arah bagi penyusun strategi tetapi juga untuk membentuk aspirasi bagi instansi.

Berdasarkan pendapat diatas jika dikaitkan dengan Strategi Pemerintah Daerah yang dalam hal ini Dinas Pendidikan Kabupaten Biak Numfor dalam meningkatkan Pendidikan di Kabupaten Biak Numfor dari segi aspek mutu, akses maupun tata kelola yaitu strategi bagaimana yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor untuk pemerataan guru jenjang Pendidikan Dasar dalam upaya memenuhi Standar Pelayanan Minimal Pendidikan di Kabupaten Biak Numfor.

2. Pengertian Guru

Guru adalah poros utama pendidikan. Ia menjadi penentu kemajuan suatu negara di masa depan. Secara umum, tugas guru adalah mengajar siswa-siswi agar memiliki pengetahuan dan keterampilan dalam masing-masing bidang pelajaran. Selain itu guru juga mempunyai tanggung jawab dalam mendidik siswa agar mempunyai sikap dan tingkah laku baik, entah itu ketika berada di lingkungan sekolah ataupun masyarakat.

Pengertian guru dari beberapa tokoh dan pengamat pendidikan adalah sebagai berikut: Uno, B.H. (2012:15) menjelaskan “guru adalah orang dewasa yang secara sadar bertanggung jawab dalam mendidik, mengajar, dan membimbing peserta didik. Orang yang disebut guru adalah orang yang memiliki kemampuan merancang program pembelajaran serta mampu menata dan mengelola kelas agar peserta didik dapat belajar dan pada akhirnya dapat mencapai tingkat kedewasaan sebagai tujuan akhir dari proses pendidikan”.

Wahyudi, I. (2012:14) menyatakan “guru sebagai pendidik tidak hanya sebagai penyalur dan pemindah kebudayaan bangsa kepada generasi penerus, akan tetapi lebih dari itu yaitu pembina mental, membentuk moral dan membangun kepribadian yang baik dan integral, sehingga keberadaannya kelak berguna bagi nusa dan bangsa”.

Wiyani, N.A. (2015:28) merangkum dari beberapa definisi tentang guru mengatakan “guru adalah orang dewasa yang bekerja sebagai pendidik dan mengajar bagi peserta didik di sekolah agar peserta didik dapat menjadi sosok

yang berkarakter, berilmu pengetahuan, serta terampil mengaplikasikan ilmu pengetahuannya”.

Menurut Rahman, M dan Amri, S (2014:18) “guru adalah tenaga profesional di bidang kependidikan yang memiliki tugas mengajar, mendidik dan membimbing anak didik agar menjadi manusia yang berpribadi (Pancasila)”.

Undang-Undang Guru dan Dosen Nomor 14 Tahun 2005 (pasal 1) memaparkan “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”.

Prinsip profesionalitas (pasal 7), dilaksanakan berdasarkan prinsip sebagai berikut :

1. Memiliki bakat, minat, panggilan jiwa, dan idealisme;
2. Memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan, dan ahlak mulia;
3. Memiliki kualifikasi akademik dan latar belakang pendidikan dengan bidang tugas;
4. Memiliki kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas
5. Memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugas keprofesionalan

Menurut Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 pasal 20, tugas atau kewajiban guru antara lain:

1. Merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran;
2. Meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;
3. Bertindak obyektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, atau latar belakang keluarga dan status sosial ekonomi peserta didik dalam pembelajaran;
4. Menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum, dan kode etik guru, serta nilai-nilai agama dan etika;
5. Memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

3. Peran dan Fungsi Guru

Sardiman (2012:47) membedakan tujuh peran seorang guru yaitu (1) Pendidik (nurturer), (2) Model, (3) Pengajar dan Pembimbing, (4) Pelajar (learner), (5) Komunikator terhadap masyarakat setempat, (6) Pekerja Administrasi, dan (7) Sebagai seorang actor, dimana secara keseluruhan akan dijelaskan lebih rinci sebagai berikut:

1. Peran guru sebagai pendidik (nurturer).

Guru adalah pendidik yang menjadi tokoh, panutan, dan identifikasi bagi peserta didik, dan lingkungannya. Oleh karena itu, guru harus memiliki standar kualitas pribadi tertentu, yang

mencakup tanggung jawab, wibawa, mandiri dan disiplin, serta merupakan peran-peran yang berkaitan dengan tugas-tugas memberi bantuan dan dorongan (supporter), tugas-tugas pengawasan dan pembinaan (supervisor) serta tugas-tugas yang berkaitan dengan mendisiplinkan anak agar anak itu menjadi patuh terhadap aturan-aturan sekolah dan norma hidup dalam keluarga dan masyarakat. Tugas-tugas ini berkaitan dengan meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan anak untuk memperoleh pengalaman-pengalaman lebih lanjut seperti penggunaan kesehatan jasmani, bebas dari orang tua, dan orang dewasa yang lain, moralitas tanggungjawab kemasyarakatan, pengetahuan dan keterampilan dasar, persiapan untuk perkawinan dan hidup berkeluarga, pemilihan jabatan, dan hal-hal yang bersifat personal dan spiritual. Oleh karena itu tugas guru dapat disebut pendidik.

Mendidik adalah menanamkan nilai-nilai yang terkandung dalam setiap materi yang disampaikan kepada anak. Penanaman nilai-nilai ini akan lebih efektif apabila dibarengi dengan teladan yang baik dari gurunya yang akan dijadikan contoh bagi anak. Dengan demikian diharapkan siswa dapat menghayati nilai-nilai tersebut dan menjadikannya bagian dari kehidupan siswa itu sendiri. Jadi peran dan tugas guru bukan

hanya menjejali anak dengan semua ilmu pengetahuan (transfer of knowledge) dan menjadikan siswa tahu segala hal. Akan tetapi guru juga harus dapat berperan sebagai pentransfer nilai-nilai (transfer of values).

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan guru sebagai pendidik, yaitu:

- umumnya, sehingga memberikan arah dalam memberikan bimbingan kepada siswa.
- Guru harus memiliki pengetahuan yang luas tentang materi yang akan diajarkan. Selain Guru harus dapat menempatkan dirinya sebagai teladan bagi siswanya. Teladan di sini bukan berarti bahwa guru harus menjadi manusia sempurna yang tidak pernah salah. Guru adalah manusia biasa yang tidak luput dari kesalahan. Tetapi guru harus berusaha menghindari perbuatan tercela yang akan menjatuhkan harga dirinya.
- Guru harus mengenal siswanya. Bukan saja mengenai kebutuhan, cara belajar dan gaya belajarnya saja. Akan tetapi, guru harus mengetahui sifat, bakat, dan minat masing-masing siswanya sebagai seorang pribadi yang berbeda satu sama lainnya.

- Guru harus mengetahui metode-metode penanaman nilai dan bagaimana menggunakan metode-metode tersebut sehingga berlangsung dengan efektif dan efisien.
- Guru harus memiliki pengetahuan yang luas tentang tujuan pendidikan Indonesia pada itu guru harus selalu belajar untuk menambah pengetahuannya, baik pengetahuan tentang materi-materi ajar ataupun peningkatan keterampilan mengajarnya agar lebih professional.

2. Peran guru Guru sebagai model atau teladan.

Guru merupakan model atau teladan bagi para peserta didik dan semua orang yang menganggap dia sebagai guru. Sebagai teladan, tentu saja pribadi dan apa yang dilakukan guru akan mendapat sorotan peserta didik serta orang di sekitar lingkungannya yang menganggap atau mengakuinya sebagai guru. Sehubungan itu, beberapa hal di bawah ini perlu mendapat perhatian, dan bila perlu didiskusikan para guru.

- a. Sikap dasar
- b. Bicara dan gaya bicara
- c. Kebiasaan bekerja
- d. Sikap melalui pengalaman dan kesalahan
- e. Pakaian
- f. Hubungan kemanusiaan

- g. Proses berpikir
- h. Selera
- i. Keputusan
- j. Kesehatan
- k. Gaya hidup secara umum.

Setiap anak mengharapkan guru mereka dapat menjadi contoh atau model baginya. Oleh karena itu tingkah laku pendidik baik guru, orang tua atau tokoh-tokoh masyarakat harus sesuai dengan norma-norma yang dianut oleh masyarakat, bangsa dan negara. Karena nilai-nilai dasar negara dan bangsa Indonesia adalah Pancasila, maka tingkah laku pendidik harus selalu diresapi oleh nilai-nilai Pancasila.

3. Peranan guru sebagai pengajar dan pembimbing dalam pengalaman belajar. Setiap guru harus memberikan pengetahuan, keterampilan dan pengalaman lain di luar fungsi sekolah seperti persiapan perkawinan dan kehidupan keluarga, hasil belajar yang berupa tingkah laku pribadi dan spiritual dan memilih pekerjaan di masyarakat, hasil belajar yang berkaitan dengan tanggung jawab sosial tingkah laku sosial anak. Kurikulum harus berisi hal-hal tersebut di atas sehingga anak memiliki pribadi yang sesuai dengan nilai-nilai hidup yang dianut oleh bangsa dan negaranya, mempunyai pengetahuan

dan keterampilan dasar untuk hidup. kadang diartikan sebagai menyampaikan materi pelajaran kepada siswa. Dalam posisi ini, guru aktif menempatkan dirinya sebagai pelaku imposisi yaitu menuangkan materi ajar kepada siswa. Sedangkan di lain pihak, siswa secara pasif menerima materi pelajaran yang diberikan tersebut sehingga proses pengajaran bersifat monoton. Padahal, peran guru sebagai pengajar bukan hanya menyampaikan informasi, tetapi masih banyak kegiatan lain yang harus dilakukan guru agar proses pengajaran mencapai tujuan dengan efektif dan efisien.

Mengajar merupakan kegiatan yang dilakukan secara sengaja dalam upaya memberikan kemungkinan bagi siswa melakukan proses belajar sesuai dengan rencana yang telah ditentukan untuk mencapai tujuan pengajaran. Jadi tugas guru sebagai pengajar adalah bagaimana caranya agar siswa belajar. Untuk itu, beberapa hal yang harus dilakukan guru agar siswa belajar sebagaimana disebutkan oleh E Mulyasa (2007), adalah sebagai berikut:

- Membuat ilustrasi: pada dasarnya ilustrasi menghubungkan sesuatu yang sedang dipelajari peserta didik dengan sesuatu yang telah diketahuinya, dan pada waktu yang sama memberikan tambahan pengalaman kepada mereka.

- Mendefinisikan: meletakkan sesuatu yang dipelajari secara jelas dan sederhana dengan menggunakan latihan dan pengalaman serta pengertian yang dimiliki oleh peserta didik. Menganalisis: membahas masalah yang telah dipelajari bagian demi bagian, sebagaimana orang mengatakan: “Cuts the learning into chewable bites”.
- Mensintesis: mengembalikan bagian - bagian yang telah dibahas ke dalam suatu konsep yang utuh sehingga memiliki arti, hubungan antara bagian yang satu dengan yang lain nampak jelas dan setiap masalah itu tetap berhubungan dengan keseluruhan yang lebih besar.
- Bertanya: mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang berarti dan tajam agar apa yang telah dipelajari menjadi lebih jelas.

4. Peran guru sebagai pelajar (leamer).

Seorang guru dituntut untuk selalu menambah pengetahuan dan keterampilan agar supaya pengetahuan dan keterampilan yang dimilikinya tidak ketinggalan jaman. Pengetahuan dan keterampilan yang dikuasai tidak hanya terbatas pada pengetahuan yang berkaitan dengan pengembangan tugas profesional, tetapi juga tugas kemasyarakatan maupun tugas kemanusiaan.

5. Peranan guru sebagai komunikator pembangunan masyarakat.

Seorang guru diharapkan dapat berperan aktif dalam pembangunan di segala bidang yang sedang dilakukan. Ia dapat mengembangkan kemampuannya pada bidang-bidang yang dikuasainya.

6. Guru sebagai administrator.

Seorang guru tidak hanya sebagai pendidik dan pengajar, tetapi juga sebagai administrator pada bidang pendidikan dan pengajaran. Oleh karena itu seorang guru dituntut bekerja secara administrasi teratur. Segala pelaksanaan dalam kaitannya proses belajar mengajar perlu diadministrasikan secara baik. Sebab administrasi yang dikerjakan seperti membuat rencana mengajar, mencatat hasil belajar dan sebagainya merupakan dokumen yang berharga bahwa ia telah melaksanakan tugasnya dengan baik.

7. Guru sebagai seorang aktor.

Sebagai seorang aktor, guru harus melakukan apa yang ada dalam naskah yang telah disusun dengan mempertimbangkan pesan yang akan disampaikan kepada penonton. Penampilan yang bagus dari seorang actor akan mengakibatkan para penonton tertawa, mengikuti dengan sungguh-sungguh, dan bisa pula menangis terbawa oleh penampilan sang actor. Untuk bisa berperan sesuai dengan tuntutan naskah, dia harus

menganalisis dan melihat kemampuannya sendiri, persiapannya, memperbaiki kelemahan, menyempurnakan aspek-aspek baru dari setiap penampilan, mempergunakan pakaian, tata rias sebagaimana yang diminta, dan kondisinya sendiri untuk menghadapi ketegangan emosinya dari malam ke malam serta mekanisme fisik yang harus ditampilkan.

Berdasarkan pendapat-pendapat mengenai peranan guru diatas, Sardiman (2011:144-146) juga merincikan peranan guru tersebut menjadi 9 peranan guru dalam kegiatan belajar mengajar tersebut yaitu :

1. *Informator*. Sebagai pelaksana mengajar informatif, laboratorium, studi lapangan dan sumber informasi kegiatan akademik maupun umum.
2. *Organisator*. Pengelola kegiatan akademik, silabus, workshop, jadwal pelajaran dan lain-lain. Organisasi komponen - komponen kegiatan belajar harus diatur oleh guru agar dapat mencapai efektivitas dan efisiensi dalam belajar pada diri guru maupun siswa.
3. *Motivator*. Peran sebagai motivator penting artinya dalam rangka meningkatkan kegairahan dan pengembangan kegiatan belajar siswa. Guru harus mampu memberikan rangsangan, dorongan serta reinforcement untuk mengembangkan potensi siswa, menumbuhkan swadaya (aktivitas) dan daya cipta

(kreativitas), sehingga akan terjadi dinamika dalam proses belajar.

4. *Pengarah* atau *Director*. Guru harus dapat membimbing dan mengarahkan kegiatan belajar siswa sesuai dengan tujuan yang dicita-citakan.
5. *Inisiator*. Guru sebagai pencetus ide-ide dalam proses belajar. Ide-ide yang dicetuskan hendaknya adalah ide-ide kreatif yang dapat dicontoh oleh anak didik.
6. *Transmitter*. Dalam kegiatan belajar mengajar guru juga akan bertindak selaku penyebar kebijaksanaan pendidikan dan pengetahuan.
7. *Fasilitator*. Guru wajib memberikan fasilitas atau kemudahan dalam proses belajar mengajar misalnya dengan menciptakan suasana kegiatan pembelajaran yang kondusif, serasi dengan perkembangan siswa, sehingga interaksi belajar mengajar berlangsung efektif dan optimal.
8. *Mediator*. Mediator ini dapat diartikan sebagai penengah dalam kegiatan belajar siswa. Misalnya saja menengahi atau memberikan jalan keluar atau solusi ketika diskusi tidak berjalan dengan baik. Mediator juga dapat diartikan sebagai penyedia media pembelajaran, guru menentukan media pembelajaran mana yang tepat digunakan dalam pembelajaran.

9. *Evaluator*. Guru memiliki tugas untuk menilai dan mengamati perkembangan prestasi belajar peserta didik. Guru memiliki otoritas penuh dalam menilai peserta didik, namun demikian evaluasi tetap harus dilaksanakan dengan objektif. Evaluasi yang dilakukan guru harus dilakukan dengan metode dan prosedur tertentu yang telah direncanakan sebelum kegiatan pembelajaran dimulai.

Proses belajar mengajar merupakan inti dari proses pendidikan secara keseluruhan dengan guru sebagai pemegang peranan utama. Karena Proses belajar-mengajar mengandung serangkaian perbuatan pendidik/guru dan siswa atas dasar hubungan timbal balik yang berlangsung dalam situasi edukatif untuk mencapai tujuan tertentu. Interaksi atau hubungan timbal balik antara guru dan siswa itu merupakan syarat utama bagi berlangsungnya proses belajar- mengajar. Interaksi dalam peristiwa belajar-mengajar ini memiliki arti yang lebih luas, tidak sekedar hubungan antara guru dengan siswa, tetapi berupa interaksi edukatif. Dalam hal ini bukan hanya penyampaian pesan berupa materi pelajaran, melainkan menanamkan sikap.

4. Standar Pelayanan Minimal

Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Standar pelayanan minimal SPM disusun sebagai alat Pemerintah dan Pemerintahan

Daerah untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib.

Standar pelayanan minimal memiliki nilai yang sangat strategis bagi pemerintah (daerah) maupun bagi masyarakat (konsumen), adapun nilai strategis itu adalah sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah daerah

Standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai tolak ukur (benchmark) dalam penentuan biaya yang diperlukan untuk membiayai penyediaan pelayanan.

2. Bagi masyarakat

Standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai acuan mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan public yang disediakan oleh pemerintah (daerah).

Manfaat standar pelayanan bagi masyarakat adalah agar warga masyarakat di daerah memiliki jaminan untuk memperoleh pelayanan yang dapat memenuhi kebutuhan minimalnya maka pemerintah pusat perlu membuat kebijakan dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang harus dipenuhi oleh daerah. Melalui SPM pemerintah dapat menjamin warga dimanapun mereka bertempat tinggal untuk memperoleh jenis dan mutu pelayanan yang minimal sama seperti yang dirumuskan dalam standar pelayanan minimal (SPM). Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, Standar pelayanan adalah

tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 65 Tahun 2005, Standar pelayanan mengatur aspek input (masukan), process (proses), output (hasil) dan/atau manfaat. Input penting untuk distandarisasi karena kuantitas dan kualitas dari input pelayanan berbeda-beda antar daerah. Hal ini sering menyebabkan ketimpangan antar daerah. Standar proses pelayanan juga penting untuk diatur. Standar proses dirumuskan untuk menjamin pelayanan publik di daerah memenuhi prinsip-prinsip penyelenggaraan, prinsip-prinsip penyelenggaraan layanan meliputi transparan, non-partisipan, efisien dan akuntabel. Standar output pelayanan sangat penting diatur. Standar output dapat digunakan untuk menilai apakah sudah memenuhi standar yang telah ditetapkan atau belum. Penentuan standar output harus memperhatikan tujuan dan nilai yang ingin diwujudkan dalam penyelenggaraan layanan dan juga kapasitas yang dimiliki setiap daerah. Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa Standar Pelayanan Minimal adalah patokan pelayanan secara minimal yang dapat digunakan sebagai acuan dan harus dipenuhi oleh penyelenggara baik aspek input, process dan output.

5. JENIS – JENIS STANDAR PELAYANAN MINIMAL

Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka pemerintah menerbitkan Peraturan

Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal menggantikan Peraturan Pemerintah sebelumnya Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Dalam Peraturan ini disebutkan bahwa Standar Pelayanan Minimal atau disingkat dengan SPM merupakan ketentuan mengenai Jenis dan Mutu Pelayanan Dasar yang merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berhak diperoleh setiap Warga Negara secara minimal. Pelayanan dasar dimaksud adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

Pelayanan dasar dalam Standar Pelayanan Minimal merupakan urusan pemerintahan wajib yang diselenggarakan Pemerintah daerah baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Daerah. Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang selanjutnya menjadi jenis SPM terdiri atas :

1. PENDIDIKAN
2. KESEHATAN
3. PEKERJAAN UMUM DAN TATA RUANG
4. PERUMAHAN RAKYAT DAN KAWASAN PEMUKIMAN
5. KETENTRAMAN, KETERTIBAN UMUM DAN
PERLINDUNGAN MASYARAKAT
6. SOSIAL

Setiap standar pelayanan minimal memiliki standar teknis masing-masing yang sekurang-kurangnya memuat standar jumlah dan kualitas barang dan/atau jasa, standar jumlah dan kualitas sumber daya manusia kesejahteraan sosial, dan

petunjuk teknis atau tata cara pemenuhan standar. Standar teknis tersebut ditetapkan oleh Kementerian terkait dikoordinasikan dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah dalam negeri dan kementerian / lembaga pemerintah non kementerian terkait.

6. STANDAR PELAYANAN MINIMAL PENDIDIKAN DASAR

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah secara jelas mendelegasikan kewenangan penyelenggaraan urusan wajib pemerintahan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Ketentuan lebih rinci mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah tersebut, urusan pendidikan merupakan salah satu pelayanan wajib yang harus diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan wajib yang didesentralisasikan perlu diatur dalam Standar Pelayanan Minimal (SPM). Aturan lebih rinci mengenai SPM ini telah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah tersebut, SPM adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal, terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

Penerapan SPM dimaksudkan untuk menjamin akses dan mutu bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dari pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, baik dalam perencanaan maupun penganggaran, wajib diperhatikan prinsip-prinsip SPM yaitu sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas pencapaian yang dapat diselenggarakan secara bertahap.

Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar (SPM DIKDAS) adalah salah satu tolok ukur kinerja pelayanan pendidikan dasar. Dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 23 Tahun 2013 bahwa penyelenggaraan pendidikan dasar sesuai SPM merupakan kewenangan dan tanggungjawab Kabupaten/Kota.

SPM Pendidikan Dasar di kabupaten/kota mencakup 2 (dua) kelompok pelayanan yaitu:

1. Pelayanan Pendidikan Dasar oleh kabupaten/kota : 14 INDIKATOR
2. Pelayanan Pendidikan Dasar oleh Satuan Pendidikan : 13 INDIKATOR

14 Indikator pelayanan pendidikan dasar oleh kabupaten/kota :

1. Tersedia satuan pendidikan dalam jarak yang terjangkau dengan berjalan kaki yaitu maksimal 3 km untuk SD/MI dan 6 km jalan

darat/air untuk SMP/MTs dari kelompok permukiman permanen di daerah terpencil;

2. Jumlah peserta didik dalam setiap rombongan belajar untuk SD/MI tidak melebihi 32 orang, dan untuk SMP/MTs tidak melebihi 36 orang. Untuk setiap rombongan belajar tersedia 1 (satu) ruang kelas yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk peserta didik dan guru, serta papan tulis;
3. Setiap SMP dan MTs tersedia ruang laboratorium IPA yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk 36 peserta didik dan minimal satu set peralatan praktek IPA untuk demonstrasi dan eksperimen peserta didik;
4. Setiap SD/MI dan SMP/MTs tersedia satu ruang guru yang dilengkapi dengan meja dan kursi untuk setiap orang guru, kepala sekolah dan staf kependidikan lainnya; dan di setiap SMP/MTs tersedia ruang kepala sekolah yang terpisah dari ruang guru;
5. Setiap SD/MI tersedia 1 (satu) orang guru untuk setiap 32 peserta didik dan 6 (enam) orang guru untuk setiap satuan pendidikan, dan untuk daerah khusus 4 (empat) orang guru setiap satuan pendidikan;
6. Setiap SMP/MTs tersedia 1 (satu) orang guru untuk setiap mata pelajaran, dan untuk daerah khusus tersedia satu orang guru untuk setiap rumpun mata pelajaran;

7. Setiap SD/MI tersedia 2 (dua) orang guru yang memenuhi kualifikasi akademik S1 atau D-IV dan 2 (dua) orang guru yang telah memiliki sertifikat pendidik;
8. Di setiap SMP/MTs tersedia guru dengan kualifikasi akademik S-1 atau D-IV sebanyak 70% dan separuh diantaranya (35% dari keseluruhan guru) telah memiliki sertifikat pendidik, untuk daerah khusus masing-masing sebanyak 40% dan 20%;
9. Setiap SMP/MTs tersedia guru dengan kualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik masing-masing satu orang untuk mata pelajaran Matematika, IPA, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, dan Pendidikan Kewarganegaraan.
10. Setiap kabupaten/kota semua kepala SD/MI berkualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik;
11. Setiap kabupaten/kota semua kepala SMP/MTs berkualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik;
12. Setiap kabupaten/kota semua pengawas sekolah dan madrasah memiliki kualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik;
13. Pemerintah kabupaten/kota memiliki rencana dan melaksanakan kegiatan untuk membantu satuan pendidikan dalam mengembangkan kurikulum dan proses pembelajaran yang efektif; dan

14. Kunjungan pengawas ke satuan pendidikan dilakukan satu kali setiap bulan dan setiap kunjungan dilakukan selama 3 jam untuk melakukan supervisi dan pembinaan.

13 Indikator pelayanan pendidikan dasar oleh satuan pendidikan

1. Setiap SD/MI menyediakan buku teks yang sudah ditetapkan kelayakannya oleh Pemerintah mencakup mata pelajaran Bahasa Indonesia, Matematika, IPA, IPS, dan Pendidikan Kewarganegaraan, dengan perbandingan satu set untuk setiap peserta didik;
2. Setiap SMP/MTs menyediakan buku teks yang sudah ditetapkan kelayakannya oleh Pemerintah mencakup semua mata pelajaran dengan perbandingan satu set untuk setiap peserta didik;
3. Setiap SD/MI menyediakan satu set peraga IPA dan bahan yang terdiri dari model kerangka manusia, model tubuh manusia, bola dunia (*globe*), contoh peralatan optik, kit IPA untuk eksperimen dasar, dan poster/carta IPA;
4. Setiap SD/MI memiliki 100 judul buku pengayaan dan 10 buku referensi, dan setiap SMP/MTs memiliki 200 judul buku pengayaan dan 20 buku referensi;
5. Setiap guru tetap bekerja 37,5 jam per minggu di satuan pendidikan, termasuk merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran,

menilai hasil pembelajaran, membimbing atau melatih peserta didik,
dan melaksanakan tugas tambahan;

6. Satuan pendidikan menyelenggarakan proses pembelajaran selama 34 minggu per tahun dengan kegiatan pembelajaran sebagai berikut:
 - a) Kelas I – II : 18 jam per minggu;
 - b) Kelas III : 24 jam per minggu;
 - c) Kelas IV - VI : 27 jam per minggu; atau
 - d) Kelas VII - IX : 27 jam per minggu;
7. Satuan pendidikan menerapkan kurikulum tingkat satuan Pendidikan (KTSP) sesuai ketentuan yang berlaku;
8. Setiap guru menerapkan rencana pelaksanaan pembelajaran (RPP) yang disusun berdasarkan silabus untuk setiap mata pelajaran yang diampunya;
9. Setiap guru mengembangkan dan menerapkan program penilaian untuk membantu meningkatkan kemampuan belajar peserta didik;
10. Kepala sekolah melakukan supervisi kelas dan memberikan umpan balik kepada guru dua kali dalam setiap semester;
11. Setiap guru menyampaikan laporan hasil evaluasi mata pelajaran serta hasil penilaian setiap peserta didik kepada kepala sekolah pada akhir semester dalam bentuk laporan hasil prestasi belajar peserta didik;

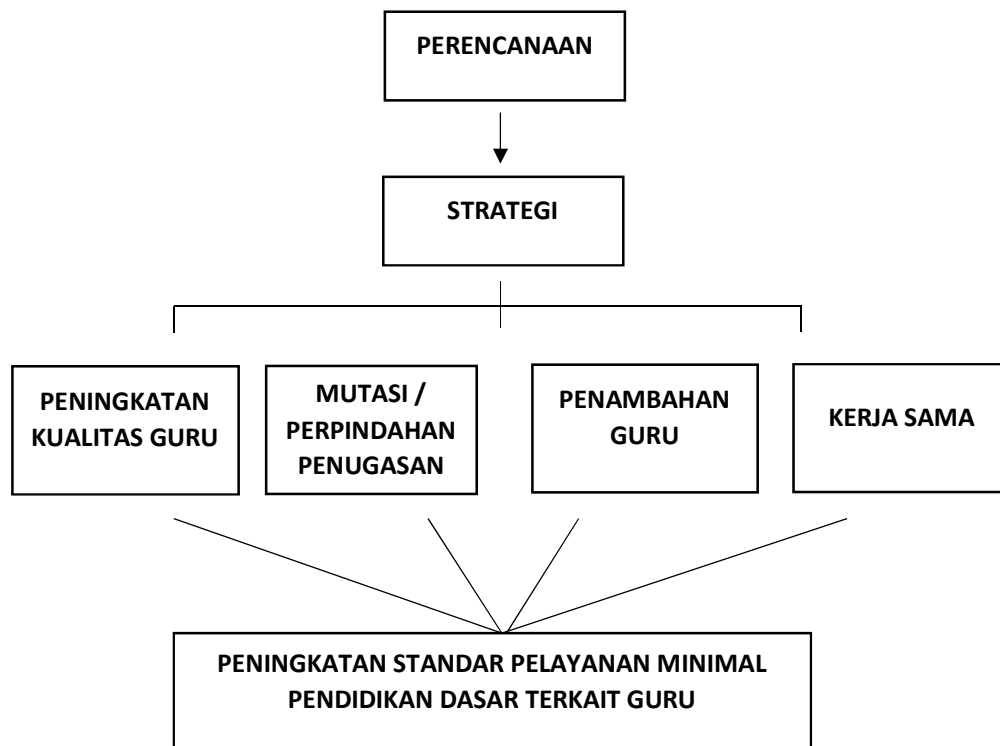
12. Kepala sekolah atau madrasah menyampaikan laporan hasil ulangan akhir semester (UAS) dan Ulangan Kenaikan Kelas (UKK) serta ujian akhir (US/UN) kepada orang tua peserta didik dan menyampaikan rekapitulasinya kepada Dinas Pendidikan kabupaten/kota atau Kantor Kementerian Agama di kabupaten/kota pada setiap akhir semester; dan
13. Setiap satuan pendidikan menerapkan prinsip-prinsip manajemen berbasis sekolah (MBS).

C. KERANGKA BERPIKIR

Kerangka berpikir dalam penelitian kali ini erat kaitanya dengan bagaimana strategi dari Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor yang dalam hal ini secara khusus Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dalam melaksanakan perencanaan ataupun pemetaan untuk penugasan guru yang dalam hal ini guna dapat mengisi kekosongan yang ada di satuan Pendidikan jenjang Pendidikan Dasar guna dapat memenuhi Standar Pelayanan Minimal Pendidikan di Kabupaten Biak Numfor.

Dalam strategi itu sendiri pastinya terdapat perencanaan ataupun kiat – kiat dasar yang seharusnya dipenuhi terlebih dahulu serta memerlukan data yang valid terkait penyebaran guru guna dapat menganalisa zonasi ataupun satuan Pendidikan yang memang mengalami kekurangan guru sehingga dapat merencanakan mutasi ataupun penambahan Pendidik dan Tenaga Kependidikan guna mengisi kekosongan tersebut.

Selain penerapan strategi, untuk meningkatkan efektifitas perencanaan dan hasil output kedepanya, Dinas Pendidikan dapat melakukan koordinasi terhadap stakeholder terkait guna dapat saling bersinergi untuk dapat menyelesaikan persoalan kekurangan guru ataupun ketimpangan dalam jumlah penugasan pendidik dan tenaga kependidikan pada satuan Pendidikan jenjang Pendidikan Dasar tersebut. Keberhasilan strategi yang diterapkan oleh Dinas Pendidikan tersebut nanti tentunya dengan memperhatikan komponen – komponen yang ada di dalamnya yang terorganisir dan saling berkaitan.



Bagan 1.1
Strategi Pemerataan Guru di Kabupaten Biak Numfor

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Pendekatan dan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dimana penelitian kualitatif sebagai metode ilmiah sering digunakan dan dilaksanakan oleh sekelompok peneliti dalam bidang ilmu sosial, termasuk juga ilmu pendidikan. Sejumlah alasan juga dikemukakan yang intinya bahwa penelitian kualitatif memperkaya hasil penelitian kuantitatif. Penelitian kualitatif dilaksanakan untuk membangun pengetahuan melalui pemahaman dan penemuan. Pendekatan penelitian kualitatif adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metode yang menyelidiki suatu fenomena social dan masalah manusia. Pada penelitian ini peneliti membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden dan melakukan studi pada situasi yang alami (Iskandar:2009).

Penelitian kualitatif dilakukan pada kondisi alamiah dan bersifat penemuan. Dalam penelitian kualitatif, peneliti adalah instrument kunci. Oleh karena itu peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas agar bisa bertanya, menganalisis dan mengkonstruksi objek yang diteliti menjadi lebih jelas. Penelitian ini lebih menekankan pada makna dan terikat nilai.

Hakikat penelitian kualitatif adalah mengamati orang dalam lingkungan hidupnya berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka tentang dunia sekitarnya, mendekati atau berinteraksi dengan orang-orang yang berhubungan dengan fokus penelitian dengan tujuan mencoba memahami, menggali pandangan dan pengalaman mereka untuk mendapat informasi atau data yang diperlukan.

Penelitian kualitatif dimana peran peneliti adalah sebagai instrument kunci dalam mengumpulkan data, dan menafsirkan data. Alat pengumpulan data biasanya menggunakan pengamatan langsung, wawancara, studi dokumen. Sedangkan kesahihan dan keterandalan data menggunakan triangulasi dengan menggunakan metode induktif, hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna daripada generalisasi.

Penelitian kualitatif digunakan jika masala belum jelas, untuk mengetahui makna yang tersembunyi, untuk memahami interaksi sosial, untuk mengembangkan teori, untuk memastikan kebenaran data dan meneliti sejarah perkembangan. Mengingat bahwa penelitian ini bertujuan untuk memahami dan memaknai berbagai fenomena yang ada atau yang terjadi dalam kenyataan sebagai ciri khas penelitian kualitatif, dalam hal ini bagaimana strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor yang dalam hal ini berada pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dalam upaya pemerataan guru jenjang Pendidikan Dasar terkait pemenuhan Standar Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten Biak Numfor maka peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif.

Selain itu seperti yang dinyatakan oleh Moleong (2012), metode kualitatif dilakukan dengan beberapa pertimbangan, pertama menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hubungan antara peneliti dengan responden; ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola - pola nilai yang dihadapi.

Bogdan dan Taylor (2012) menjelaskan bahwa metodologi penelitian kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata - kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Dalam penelitian kualitatif seorang peneliti berbicara langsung dan mengobservasi beberapa orang, dan melakukan interaksi selama beberapa bulan untuk mempelajari latar, kebiasaan, perilaku dan cirri-ciri fisik dan mental orang yang diteliti. Bogdan dan Biklen mengemukakan bahwa karakteristik dari penelitian kualitatif adalah: (1) alamiah, (2) data bersifat deskriptif bukan angka-angka, (3) analisis data dengan induktif, dan (4) makna sangat penting dalam penelitian kualitatif.

Penelitian tentang Strategi Pemerataan Guru Jenjang Pendidikan Dasar Dalam Upaya Pemenuhan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan di Kabupaten Biak Numfor relevan dengan menggunakan penelitian kualitatif karna memenuhi karakteristik penelitian kualitatif, terutama dalam hal pengungkapan data secara mendalam melalui wawancara, observasi dan kajian dokumen terhadap apa yang

dilakukan para informan, bagaimana mereka melakukan perencanaan sampai pada akhirnya merumuskan kebijakan terkait permasalahan yang ada.

B. Latar Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor khususnya Dinas Pendidikan dan Kebudayaan yang dalam hal ini menaungi bidang terkait yang ada di dalam penelitian. Adapun informasi umum terkait Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor akan dijelaskan pada temuan umum penelitian.

Sehubungan dengan penelitian ini adalah jenis penelitian kualitatif maka penelitian ini tidak ditentukan batas waktu secara jelas sampai peneliti memperoleh pemahaman yang benar - benar mendalam tentang obyek yang diteliti. Namun karna berbagai pertimbangan dan keterbatasan waktu, biaya dan tenaga maka penelitian ini dapat diakhiri dan dibuat laporannya, jika dianggap telah mencapai data dan analisis data sesuai dengan rancangan. Namun demikian penelitian ini tetap dibatasi waktunya, yang diperkirakan mulai bulan Februari 2020 sampai dengan Mei 2020.

C. Subjek Penelitian

Dalam pendekatan kualitatif, ada beberapa istilah yang digunakan untuk menunjuk subjek penelitian. Ada yang mengistilahkan *informant* karna informan memberikan informasi tentang suatu kelompok atau entitas tertentu, dan informan bukan diharapkan menjadi representasi dari kelompok atau entitas tersebut. Istilah

lain adalah *participant*. Partisipan digunakan, terutama apabila subjek mewakili suatu kelompok tertentu, dan hubungan antara peneliti dengan subjek penelitian penelitian dianggap bermakna bagi subjek. Istilah informan dan partisipan tersebut secara substansial dipandang sebagai instrument utama dalam penelitian kualitatif.

Menurut Patton ada dua teknik pemilihan partisipan (*sampling participant*) dalam penelitian kualitatif. Pertama, *random probability sampling* yaitu pengambilan sample dari populasi secara random dengan memperhatikan jumlah sample, dengan tujuan agar sample dapat digeneralisasikan pada populasi. Kedua, *purposful sampling*, sampel dipilih bergantung pada tujuan penelitian tanpa memperhatikan kemampuan generalisasinya. Pernyataan atau pengakuan tidak ditemukannya informasi dan dipengaruhi oleh pertimbangan dana dan waktu yang telah dianggarkan sejak dimulainya penelitian. Hal ini karna hampir semua pelaksanaan penelitian memiliki jadwal penelitian yang sangat terbatas meskipun dalam penelitian kualitatif, pembatasan waktu kurang relevan dengan tujuan yang ingin dicapai oleh penelitian yang dimaksudkan, waktu seantiasa berhubungan erat dengan dengan biaya yang tersedia untuk penelitian, jadi sangat tidak mungkin menggunakan banyak waktu dengan biaya yang kurang memadai. Penelitian sebagai instrumen utama dalam penelitian kualitatif, melakukan langkah-langkah nyata untuk terjun secara langsung ke medan penelitian dengan melakukan hal berikut :

- Mengadakan pengamatan dan wawancara tak struktur yang dipandang lebih memungkinkan dilakukan, dengan alasan bahwa

peneliti telah memiliki basis dalam ilmu pengetahuan yang relevan dengan masalah yang diteliti; misalnya apabila peneliti menguasai ilmu pendidikan, pengamatan dan wawancara yang dilakukan berhubungan langsung dengan obyek penelitian dibidang pendidikan. Peneliti dapat menjadi instrumen penting yang menuangkan makna pendidikan dan sebagai alat peneliti utama atau *key instrument*.

- Mencari makna di setiap perilaku atau tindakan obyek penelitian, sehingga ditemukan pemahaman orisinal terhadap masalah dan situasi yang bersifat kontekstual. Metode ini berupaya memahami perilaku manusia dalam konteks yang lebih luas dan holistik dipandang dalam kerangka pemikiran dan perasaan responden.
- *Triangulasi*, data atau informasi dari satu pihak diperiksa kebenarannya dengan cara memperoleh informasi dari sumber lain. Misalnya dari pihak kedua, pihak ketiga, dan seterusnya dengan menggunakan metode yang berbeda. Tujuannya adalah membandingkan informasi tentang hal yang sama yang diperoleh dari berbagai pihak agar ada jaminan tingkat kepercayaannya.
- Menggunakan persepektif emik, artinya membandingkan pandangan responden dalam menafsirkan dunia dari segi pendiriannya sendiri. Peneliti tidak memberikan pandangan atas apa yang ada, tidak melakukan generalisasi ketika memasuki lapangan, bahkan seakan-

akan tidak mengetahui apapun yang terjadi dilapangan, dengan demikian, ia dapat menaruh pengertian pada konsep-konsep yang dianut paritisipan.

- Verifikasi, antara lain melalui kasus yang bertentangan untuk memperoleh hasil yang lebih dipercaya. Peneliti mencari berbagai kasus yang berbeda – beda atau bertentangan dengan yang telah ditemukan, dengan maksud untuk mendapatkan hasil yang lebih akurat tingkat kepercyaanya dan mencakup situasi yang lebih luas yang memungkinkan baginya untuk memadukan berbagai kasus.
- *Sampling purposive* bahwa pendekatan kualitatif tidak menggunakan sampling acak, tidak menggunakan populasi dan sample yang banyak. Sampel dipilih dari segi representasinya tujuan penelitian.
- Mengadakan analisis dari awal sampai akhir penelitian. Analisis yang dimaksudnkan adalah melakukan penafsiran atas data yang diperoleh, sebagai perwujudan bahwa semua metode deskriptif dan deskripsinya mengandung tafsiran. Hanya saja dibedakan antara data deskriptif dan data analitis atau interpretatif.
- Dalam penelitian kualitatif, pendekatan fenomenologis sangat dominan.

Pendekatan tersebut dilakukan melalui metode *verstehen* bahwa setiap langkah diambil dalam melakukan penelitian tidak dapat lepas dari aspek

subyektivitas dari perilaku manusia. Dalam hal ini, Moleong mengatakan bahwa kaum fenomenolog berusaha untuk masuk ke dunia konseptual para subyek yang ditelitinya sedemikian rupa sehingga mereka dalam konteks peristiwa kehidupan manusia. Pendekatan *verstehen* adalah memberikan penegertian terhadap obyek yang ditelaah.

Sehubungan dengan penelitian ini memusatkan perhatian pada strategi yang sudah ataupun akan dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor dalam hal manajemen pemetaan ataupun penugasan Guru dan Tenaga Kependidikan pada jenjang Pendidikan Dasar. Maka secara rinci yang dijadikan subjek dalam penelitian adalah:

1. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor
2. Kepala Bidang Guru dan Tenaga Kependidikan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor
3. Kasubag Kepegawaian Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor
4. Kasubag Perencanaan Program Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor
5. Kepala Sekolah di wilayah tertinggal.

D. Tahap-Tahap Penelitian

Dalam metode penelitian yang menaati metode ilmiah, tahapan-tahapan penelitian harus sistematis dan prosedur atau terencana dengan matang. Tahapan tersebut adalah:

- a. Penentuan lokasi penelitian
- b. Penentuan fokus penelitian
- c. Penentuan metode penelitian
- d. Penentuan sumber informasi
- e. Penentuan teknik pengumpulan data
- f. Penentuan metode analisis data

Dalam penelitian kualitatif informan dipilih secara purposif informan pertama diminta untuk mengikuti orang lain yang dapat membedakan informasi. Kemudian, informan tersebut diminta pula menunjuk orang lain, dan seterusnya cara ini dikenal dengan *snowballa technique* sampai dicapai taraf ketuntasan, artinya informan yang diperlukan telah memadai.

Dalam penelitian ini terdapat dua tahap penelitian, yaitu:

1. Tahap Persiapan Penelitian

Pertama peneliti membuat pedoman wawancara yang disusun berdasarkan dimensi kebermaknaan hidup sesuai dengan permasalahan yang dihadapi subjek. Pedoman wawancara ini berisi pertanyaan-pertanyaan mendasar yang nantinya akan berkembang dalam wawancara. Pedoman wawancara yang telah disusun, ditunjukkan kepada yang lebih ahli dalam hal ini adalah pembimbing penelitian untuk mendapat masukan mengenai isi pedoman wawancara. Setelah mendapat masukan dan koreksi dari pembimbing, peneliti membuat perbaikan terhadap pedoman wawancara dan mempersiapkan

diri untuk melakukan wawancara. Tahap persiapan selanjutnya adalah peneliti membuat pedoman observasi yang disusun berdasarkan hasil observasi terhadap perilaku subjek selama wawancara dan observasi terhadap lingkungan atau setting wawancara, serta pengaruhnya terhadap perilaku subjek dan pencatatan langsung yang dilakukan pada saat peneliti melakukan observasi. Namun apabila tidak memungkinkan maka peneliti sesegera mungkin mencatatnya setelah wawancara selesai. Peneliti selanjutnya mencari subjek yang sesuai dengan karakteristik subjek penelitian. Untuk itu sebelum wawancara dilaksanakan peneliti bertanya kepada subjek tentang kesiapannya untuk diwawancarai. Setelah subjek bersedia untuk diwawancarai, peneliti membuat kesepakatan dengan subjek tersebut mengenai waktu dan tempat untuk melakukan wawancara.

2. Tahap Pelaksanaan Penelitian

Peneliti membuat kesepakatan dengan subjek mengenai waktu dan tempat untuk melakukan wawancara berdasarkan pedoman yang dibuat. Setelah wawancara dilakukan, peneliti memindahkan hasil rekaman berdasarkan wawancara dalam bentuk *verbatim* tertulis. Selanjutnya peneliti melakukan analisis data dan interpretasi data sesuai dengan langkah-langkah yang dijabarkan pada bagian metode analisis data diakhir bab ini. Setelah itu peneliti membuat dinamika psikologis dan kesimpulan yang dilakukan, peneliti memberikan saran- saran untuk penelitian selanjutnya.

E. Teknik Pengumpulan Data

Dalam suatu penelitian diperlukan adanya suatu data sebagai hasil akhir dari penelitian. Untuk pengumpulan data yang konkrit peneliti melaksanakan beberapa teknik pengumpulan data, sebagai berikut:

1. Observasi

Dalam menggunakan metode observasi cara yang paling efektif adalah melengkapinya dengan format atau blangko pengamatan sebagai instrument. Format yang di susun berisi item-item tentang kejadian atau tingkah laku yang menggambarkan akan terjadi. Sebagai metode ilmiah observasi (pengamatan) diartikan sebagai pengamatan pencatatan sistematis dari fenomena- fenomena yang diselidiki. Dalam penelitian ini metode observasi digunakan untuk mengumpulkan data antara lain :

- Mengamati kondisi sebaran guru jenjang pendidikan dasar yang sudah ada di bawah naungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor
- Mengamati rencana strategis dan rencana kerja tahunan terkait upaya pemerataan guru jenjang pendidikan dasar di wilayah Kabupaten Biak Numfor
- Mengamati kondisi sekolah jenjang Pendidikan dasar terkait akses dan mutu serta sarana penunjang yang sudah terdapat di sekolah.

Dalam hal ini peneliti mengadakan observasi langsung yaitu melakukan pengamatan ke Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor untuk mengamati keadaan sekolah, guru-guru, siswa dan fasilitas yang dimiliki serta struktur organisasi yang dimiliki oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor.

Observasi dilakukan secara non partisipan, dimana peneliti berperan hanya sebagai pengamat fenomena yang diteliti. Pengamatan dilakukan secara langsung untuk mendapatkan gambaran yang utuh terkait fokus penelitian. Hasil pengamatan disusun dalam catatan lapangan. Isi catatan lapangan berupa peristiwa rutin, temporal, interaksi dan interpretasinya.

2. Wawancara

Di samping memerlukan waktu yang cukup lama untuk mengumpulkan data, dengan metode interview peneliti harus memikirkan tentang pelaksanaannya. Memberikan angket kepada responden dan menghendaki jawaban tertulis, lebih mudah jika dibandingkan dengan mengorek jawaban responden dengan tatap muka. Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang mewawancarai (*Interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Wawancara dilakukan dengan berdialog dan tanya jawab dengan Kepala Dinas dan juga guru yang bertugas serta para

Kasubag dan Kepala Bidang terkait secara langsung di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor. Hasil - hasil wawancara kemudian dituangkan dalam struktur ringkasan, yang dimulai dari penjelasan ringkas identitas, deskripsi situasi oatau konteks, identitas masalah, deskripsi data, unitisasi dan ditutup dengan pemunculan tema.

3. Dokumentasi

Tidak kalah penting dari metode-metode lain adalah metode dokumentasi, yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, prasasti, notulen rapat, lengger, agenda, dan sebagainya. Dibandingkan dengan metode lain, maka metode ini agak tidak begitu sulit, dalam arti apabila ada kekeliruan sumber datanya masih tetap, belum berubah. Dengan metode dokumentasi yang diamati bukan benda hidup tetapi benda mati.

Dokumentasi berasal dari kata dokumen, yang artinya barang - barang tertulis. Para pakar selalu mengartikan dokumen dalam dua pengertian, yaitu : *pertama*, sumber tertulis bagi informasi sejarah sebagai kebalikan dari pada kesaksian lisan, artefak, terlukis dan lain-lain. *Kedua*, diperuntukkan bagi surat resmi dan surat negara seperti, perjanjian, undang - undang, hibah, konsesi dan lainnya. Dalam hal ini yang ada hubungannya dengan proses manajemen penugasan guru jenjang Pendidikan dasar pada Dinas Pendidikan Kabupaten Biak

Numfor, seperti dokumen - dokumen yang berupa sura - surat yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dimana hal ini adalah sumber utama yang dipergunakan peneliti, selain hasil-hasil penelitian yang relevan dengan fokus penelitian.

F. Teknik Analisis Data

Menganalisis data penelitian merupakan suatu langkah yang sangat kritis, apakah menggunakan data statistik atau non statistik. Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis seperti yang disarankan oleh data. Dalam penelitian ini analisis data dilakukan secara berkesinambungan dari awal sampai akhir penelitian, baik dilapangan maupun diluar lapangan dengan mempergunakan teknik seperti yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman :

- a. Reduksi data, yaitu membuat abstraksi seluruh data yang diperoleh dari seluruh catatan lapangan hasil observasi wawancara dan pengkajian dokumen. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis data yang menajamkan, mengharapakan hal-hal penting, menggolongkan mengarahkan, membuang yang tidak dibutuhkan dan mengorganisasikan data agar sistematis serta dapat membuat satu simpulan yang bermakna. Jadi, data yang diperoleh melalui observasi, wawancara dan pengkajian dokumen dikumpulkan, diseleksi, dan dikelompokkan kemudian disimpulkan dengan tidak menghilangkan nilai data itu sendiri.

- b. Penyajian data, yaitu sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dalam pengambilan tindakan. Proses penyajian data ini mengungkapkan secara keseluruhan dari sekelompok data yang diperoleh agar mudah dibaca dan dipahami, yang paling sering digunakan untuk penyajian data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Data dapat menggambarkan bagaimana manajemen penugasan guru jenjang Pendidikan Dasar pada Dinas Pendidikan Kabupaten Biak Numfor.
- c. Kesimpulan dan verifikasi, yaitu data yang sudah diatur sedemikian rupa (dipolakan, difokuskan, disusun secara sistematis) kemudian disimpulkan sehingga makna data dapat ditemukan. Namun, kesimpulan tersebut hanya bersifat sementara dan umum. Untuk memperoleh kesimpulan yang “grounded” maka perlu dicari data lain yang baru untuk melakukan pengujian kesimpulan tentatif tadi terhadap pelaksanaan manajemen penugasan guru jenjang Pendidikan dasar pada Dinas Pendidikan Kabupaten Biak Numfor dalam upaya pemenuhan standar pelayanan minimal Pendidikan di kabupaten Biak numfor.

Dengan kegiatan mereduksi data, dan penyimpulan terhadap hasil penelitian yang dilakukan memberikan kemudahan pembaca dalam memahami proses dan hasil penelitian tentang manajemen penugasan guru jenjang Pendidikan dasar pada Dinas Pendidikan Kabupaten Biak Numfor, yang diambil populasinya adalah guru jenjang Pendidikan dasar di dinas Pendidikan kabupaten biak numfor tersebut..

G. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Menurut Moleong untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan. Teknik pemeriksaan didasarkan atas sejumlah kriteria tertentu. Ada empat kriteria yang digunakan untuk melakukan pemeriksaan keabsahan data kualitatif yaitu :

1. Kredibilitas (*credibility*), yaitu menjaga keterpercayaan peneliti dengan cara :
 - Memperpanjang masa observasi, yaitu keikutsertaan dalam proses penelitian. Perpanjangan keikutsertaan peneliti akan memungkinkan peningkatan kepercayaan data yang dikumpulkan. Perpanjangan keikutsertaan menuntut waktu yang cukup lama untuk peneliti terjun kelokasi guna mendeteksi dan memperhitungkan penyimpangan yang dapat mengotori data. Dipihak lain untuk membangun kepercayaan subjek kepada peneliti dan kepercayaan terhadap isi peneliti sendiri.
 - Ketekunan Pengamatan yang terus menerus. Pada kegiatan ini pengamatan menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur yang sangat relevan dengan isu yang sedang dicari dan selanjutnya memusatkan diri pada masalah tersebut secara rinci. Oleh sebab itu berarti peneliti mengadakan mengadakan pengamatan dilokasi dengan teliti dan rinci secara berkelanjutan terhadap faktor-faktor yang dominan. Kemudian menelaahnya secara rinci sampai pada suatu titik

sehingga pemeriksaan pada tahap awal terlihat salah satu atau semua faktor yang ditelaah sudah dipahami dengan cara yang biasa.

- Triangulasi (metode, sumber data, dan alat pengumpul data).
Pemeriksaan data dengan perbandingan data dari sumber yang berbeda untuk mengantisipasi data yang hilang, dalam melakukan triangulasi data - data yang ditemukan dalam penelitian, baik dari wawancara dengan Kepala Dinas, Kasubag Kepegawaian, Kepala Bidang Pembinaan SD dan SMP, Kepala Bidang GTK dan kasubag program pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor.

2. Pemeriksaan sejawat melalui diskusi. Hal ini dimaksudkan memberikan suatu kesempatan awal yang baik untuk memulai menjajaki dan menguji hipotesis yang muncul dari pemikiran peneliti. Dalam diskusi ini juga bisa terungkap segi-segi lainnya yang justru membongkar atau membuka pemikiran peneliti. Sebaiknya teman diskusi memiliki pengalaman dalam bidang yang dipermasalahkan terutama isi dan metodologinya.
3. Analisis kasus negatif. Dilakukan dengan jalan mengumpulkan contoh-contoh dan kasus yang tidak sesuai tentang manajemen penugasan guru jenjang Pendidikan dasar pada Dinas Pendidikan Kabupaten Biak Numfor dengan pola dan kecenderungan informasi yang telah dikumpulkan dan digunakan sebagai bahan perbandingan.

4. Kecukupan referensi, yaitu Referensi yang digunakan harus sesuai dengan sumber data. Pengecekan ulang terhadap sumber data yang dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara dengan hasil pengamatan maupun studi dokumen.

Kesemua nara sumber ini harus dibandingkan hasil wawancaranya. Apakah seluruh data- data yang diperoleh saling mendukung, dan dalam masalah ini juga harus dicari fakta lain dari pengamatan di kantor, sekolah terkait yang memiliki kekurangan guru lalu membandingkannya dengan dokumen yang ada di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor.

b. Keteralihan (*transferability*)

Dengan melakukan uraian rinci dari data keteori, dari kasus ke kasus lain sehingga setiap pembaca laporan penelitian ini mendapatkan gambaran yang jelas dan dapat menerapkannya pada konteks lain yang sejenis. Dalam hal ini peneliti harus menyajikan data penelitian dengan jelas dan akurat. Sehingga akan memberi masukan bagi siapa saja yang membaca dan akan merasa tertarik untuk dapat diaplikasikannya pada tempat dan konteks yang lain.

c. Kebergantungan (*dependability*)

Yaitu mengusahakan agar proses penelitian tetap konsisten dengan meninjau ulang semua aktifitas penelitian terhadap data yang telah diperoleh dengan memperhatikan konsistensi dan realibilitas data. Jika dua atau beberapa kali pengulangan dalam suatu kondisi yang sama dan hasilnya secara esensial sama,

maka dikatakan realibilitasnya tercapai. Peneliti dalam konteks ini dapat mengadakan beberapa kali wawancara dengan kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Biak Numfor beserta Kepala Bidang maupun staf terkait juga berulang mengadakan pengamatan untuk mencari tingkat *reabilitas* yang tinggi.

d. Kepastian (*confirmability*)

Yaitu mengusahakan agar data dapat dijamin keterpercayaannya sehingga kualitas data dapat diandalkan dan dipertanggung jawabkan. Cara yang dilakukan dengan mengaudit semua data yang diperoleh untuk menentukan kepastian dan kualitas data yang diperoleh. Kepastian hasil peneliti dapat diakui oleh banyak orang secara objektif. Dalam hal ini peneliti guna menguji kevalidan data / keabsahan data agar objektif kebenarannya sangat dibutuhkan beberapa orang nara sumber sebagai informan dalam penelitian.

Dengan teknik pemeriksaan data yang telah diungkap kemudian didiskusikan dengan rekan- rekan sejawat selanjutnya dianalisis dengan membanding teori dari beberapa pendapat ahli. Dengan cara teknik diatas diharapkan tingkat kepercayaan, keteralihan, kebergantungan dan kepastian data dapat disajikan secara objektif dan dapat dipertanggung jawabkan.