

LAPORAN PENELITIAN

**Survei *Baseline* Kehadiran Guru dan
Bantuan Kesejahteraan untuk Guru
di Daerah Terpencil**

Nina Toyamah

Bambang Sulaksono

Meuthia Rosfadhila

Silvia Devina

Sirojuddin Arif

Stella Aleida Hutagalung

Eduwin Pakpahan

Asri Yusrina

LAPORAN PENELITIAN

**Survei *Baseline* Kehadiran Guru dan
Bantuan Kesejahteraan untuk Guru
di Daerah Terpencil**

Nina Toyamah

Bambang Sulaksono

Meuthia Rosfadhila

Silvia Devina

Sirojuddin Arif

Stella Aleida Hutagalung

Eduwin Pakpahan

Asri Yusrina

Lembaga Penelitian SMERU

Jakarta

November 2010

TIM PENELITIAN

Koordinator Penelitian:

Nina Toyamah

Peneliti Inti dan Koordinator Lapangan:

Nina Toyamah

Bambang Sulaksono

Meuthia Rosfadhila

Silvia Devina

Sirojuddin Arif

Stella Aleida Hutagalung

Lisna Sulinar Sari

Andriani

Upik Sabainingrum

Nur Aini

Peneliti Lokal:

Bandung dan Sukabumi, Jawa Barat

Ruhmaniyati dan Dudi Lesmana

Surakarta, Jawa Tengah

Pratidina Rupajati dan Dwi Bambang S.

Tuban, Jawa Timur

Rico Feryanto dan Devy Pharma Christian

Pekanbaru, Riau

Susy Edwina dan Evy Maharani

Lahat, Sumatra Selatan

Diana Handayani dan Endy Setiawan

Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat

Eri Hidayati dan Nurul Hidayati

Gowa, Sulawesi Selatan

Awaluddin dan Titi Nuriati

Nunukan, Kalimantan Timur

Masruni dan Merry Tobing

Kolaka, Sulawesi Tenggara

Abdi dan Nurjana

Penanggung Jawab dan Penasihat Penelitian:

Asep Suryahadi

EDITOR

Valentina Yulita Dyah Utari

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan penelitian ini dapat diselesaikan atas bantuan, dukungan, dan kerja sama berbagai pihak. Penghargaan dan terima kasih kami sampaikan kepada Menno Pradhan, Halsey Rogers, Karthik Muralidharan, serta Rima Prama Artha dan Amanda Beatty dari Bank Dunia, yang telah memberikan kesempatan, dukungan, serta bimbingan teknis selama penelitian berlangsung.

Kami mengucapkan terima kasih yang tak terhingga atas kesediaan para responden memberikan informasi dan pendapatnya. Secara khusus kami sangat menghargai bantuan para kepala sekolah dan guru yang amat mendukung terlaksananya penelitian ini. Penghargaan juga kami sampaikan kepada instansi-instansi pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota di daerah sampel, terutama dinas pendidikan dan kantor cabang dinas pendidikan kecamatan atau unit pelaksana teknis dinas pendidikan.

ABSTRAK

Survei Baseline Kehadiran Guru dan Bantuan Kesejahteraan untuk Guru di Daerah Terpencil

Nina Toyamah, Bambang Sulaksono, Meuthia Rosfadhila, Silvia Devina, Sirojudding Arif, Stella Aleida Hutagalung, Eduwin Pakpahan, dan Asri Yusrina

Survei *baseline* kehadiran guru 2008 bertujuan untuk memperoleh perkiraan terbaru tingkat absensi guru di sekolah dasar (SD), mengetahui perubahannya dalam lima tahun terakhir sejak diadakannya survei pertama pada 2003, dan mengetahui pengaruh pemberian Program Bantuan Kesejahteraan untuk Guru di Daerah Terpencil (Bankes) terhadap tingkat absensi guru di Indonesia. Selain itu, survei ini juga menggali informasi tentang tingkat absensi murid SD dan kemampuan murid kelas IV dalam pelajaran matematika dan bahasa Indonesia. Survei dilaksanakan di lima kabupaten penerima Bankes dan lima kabupaten/kota nonpenerima Bankes yang tersebar di sembilan provinsi di Indonesia. Jumlah total SDN sampel adalah 39 SDN penerima Bankes dan 131 SDN nonpenerima Bankes.

Survei menunjukkan bahwa meskipun tingkat absensi guru di Indonesia selama lima tahun terakhir cenderung menurun, variasi tingkat absensi guru antardaerah sampel yang sama meningkat. Survei 2008 ini juga memperlihatkan bahwa keterpencilan wilayah sangat memengaruhi tingkat absensi guru. Tingkat absensi guru di daerah-daerah yang relatif lebih maju atau perkotaan lebih rendah daripada tingkat absensi guru di perdesaan/kabupaten. Selain itu, tingkat absensi guru di kabupaten/kota di wilayah barat Indonesia lebih rendah daripada tingkat absensi guru di wilayah tengah/timur Indonesia. Pola yang sama tampak pada tingkat absensi murid dan hasil tes matematika dan bahasa Indonesia para murid. Tingkat absensi guru dan murid berkorelasi negatif terhadap hasil tes matematika dan bahasa Indonesia murid kelas IV.

Berkaitan dengan Program Bankes, pemberian dana Bankes bagi para guru di daerah terpencil— yang antara lain bertujuan menurunkan tingkat absensi guru di sekolah— belum menunjukkan dampak nyata. Secara umum tingkat absensi guru di wilayah penerima Bankes masih lebih tinggi daripada tingkat absensi guru di wilayah nonpenerima Bankes. Indikasi dampak pemberian Bankes terhadap tingkat absensi guru hanya terlihat di Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Lahat.

Kata kunci: absensi, bantuan kesejahteraan (Bankes), daerah terpencil, guru.

DAFTAR ISI

TIM PENELITI	i
UCAPAN TERIMA KASIH	ii
ABSTRAK	iii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	v
DAFTAR BOKS	vi
DAFTAR GAMBAR	vi
DAFTAR LAMPIRAN	vi
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	vii
RANGKUMAN EKSEKUTIF	viii
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang dan Tujuan	1
1.2 Metodologi	2
1.3 Struktur Laporan	9
II. PELAKSANAAN PROGRAM BANTUAN KESEJAHTERAAN UNTUK GURU DI DAERAH TERPENCIL	10
2.1 Pengetahuan dan Persepsi Guru	10
2.2 Penyaluran Dana Bantuan Kesejahteraan untuk Guru di Daerah Terpencil	13
2.3 Bentuk Tunjangan Daerah untuk Guru di Daerah Terpencil	16
III. TINGKAT ABSENSI GURU DAN FAKTOR YANG MEMENGARUHINGYA	19
3.1. Karakteristik Sampel	19
3.2 Tingkat Absensi Guru dan Perubahannya pada 2003 dan 2008	23
3.3. Faktor-faktor yang Memengaruhi Tingkat Absensi Guru	27
IV. TINGKAT ABSENSI MURID DAN NILAI TES MURID KELAS IV	34
4.1 Tingkat Absensi Murid	34
4.2 Nilai Tes Matematika dan Bahasa Indonesia Murid Kelas IV dan Perubahannya (2003 dan 2008)	39
4.3 Faktor-faktor yang Memengaruhi Nilai Tes Murid Kelas IV	44
V. KESIMPULAN DAN SARAN	46
5.1. Kesimpulan	46
5.2 Saran	48
DAFTAR ACUAN	49
DAFTAR BACAAN	49
LAMPIRAN	50

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Nama Kabupaten/Kota Sampel	3
Tabel 2.	Kerangka Pengambilan Sampel dan Jumlah Sekolah untuk Setiap Kabupaten/Kota Sampel	4
Tabel 3.	Bobot untuk Masing-Masing Daerah Sampel	8
Tabel 4.	Persentase Guru Berdasarkan Pengetahuan tentang Program Bankes untuk Guru di Daerah Terpencil	10
Tabel 5.	Jumlah Guru Berdasarkan Pengetahuan tentang Besarnya Dana Bankes	11
Tabel 6.	Persentase Guru Sampel yang Menilai SDN Tempat Mengajar Berlokasi di Daerah Terpencil	12
Tabel 7.	Jumlah Guru Sampel Penerima Bankes di Kabupaten Penerima Bankes	13
Tabel 8.	Kisaran Besarnya Dana Bankes yang Telah Diterima Guru	14
Tabel 9.	Persentase Guru Berdasarkan Kondisi Dana Bankes yang Diterima	14
Tabel 10.	Kisaran Besarnya Dana Bankes Bersih yang Diterima Guru yang Menyatakan Tidak Menerima Dana Bankes secara Utuh	15
Tabel 11.	Perbandingan Besarnya Dana yang Seharusnya Diterima dan yang Diterima Bersih oleh Guru Penerima Bankes	15
Tabel 12.	Persentase SDN Sampel Berdasarkan Jenis Sarana yang Tersedia	20
Tabel 13.	Jumlah Guru Sampel Berdasarkan Kabupaten/Kota	21
Tabel 14.	Jumlah Guru Sampel Penerima dan Nonpenerima Bankes yang Diwawancarai Berdasarkan Kabupaten/Kota Sampel	21
Tabel 15.	Guru Sampel Berdasarkan Karakteristiknya	22
Tabel 16.	Tingkat Absensi Guru di Daerah Sampel, Survei 2003 dan 2008	24
Tabel 17.	Alasan Absennya Guru, Survei 2003 dan 2008 (%)	24
Tabel 18.	Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Alasannya, Survei 2003 dan 2008 (%)	25
Tabel 19.	Data Absensi Guru Berdasarkan Buku Absensi di Sekolah, Survei 2003 dan 2008 (%)	26
Tabel 20.	Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Kabupaten/Kota Sampel, Survei 2003 dan 2008 (%)	27
Tabel 21.	Perbandingan Tingkat Absensi Guru Penerima dan Nonpenerima Bankes Berdasarkan Kategori Daerah Sampel, Survei 2008 (%)	30
Tabel 22.	Perbandingan Tingkat Absensi Guru Penerima dan Nonpenerima Bankes di Kabupaten Penerima Bankes, Survei 2008 (%)	31
Tabel 23.	Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Karakteristik Individu, Survei 2003 dan 2008 (%)	32
Tabel 24.	Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Karakteristik Sekolah, Survei 2003 dan 2008 (%)	33
Tabel 25.	Jumlah Murid Terdaftar dan Murid yang Hadir Saat Kunjungan, Survei 2008	34
Tabel 26.	Tingkat Absensi Murid Berdasarkan Kategori Sekolah Sampel, Survei 2008 (%)	35
Tabel 27.	Tingkat Absensi Murid Berdasarkan Lokasi Daerah Sampel (%), Survei 2008	36
Tabel 28.	Tingkat Absensi Murid Berdasarkan Tingkatan Kelas, Kategori Sekolah, dan Daerah Sampel, Survei 2008 (%)	36
Tabel 29.	Tingkat Absensi Murid Berdasarkan Jenis Kelamin, Survei 2008 (%)	38
Tabel 30.	Proporsi Murid yang Menjawab Benar Lebih dari 50% Soal Matematika dan Bahasa Indonesia, Survei 2008 (%)	40
Tabel 31.	Persentase Murid yang Tidak Mampu Berhitung dan Menulis, Survei 2008 (%)	41
Tabel 32.	Korelasi antara Nilai Tes Matematika dan Bahasa Indonesia Berdasarkan Kategori Wilayah Sampel, Survei 2003 dan 2008	43
Tabel 33.	Korelasi Antara Nilai Tes Matematika dan Bahasa Indonesia dan Beberapa Faktor yang Memengaruhinya, Survei 2008	45

DAFTAR BOKS

Boks 1.	Empat Kalimat yang Didiktekan	39
---------	-------------------------------	----

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Tingkat absensi harian guru, 2007 dan 2008	26
Gambar 2.	Tingkat absensi murid berdasarkan kelas dan daerah sampel, survei 2008 (%)	37
Gambar 3.	Hubungan antara tingkat absensi guru dan murid, survei 2008	38
Gambar 4.	Proporsi murid berdasarkan jumlah soal matematika yang dijawab dengan benar, survei 2008 (%)	40
Gambar 5.	Proporsi murid berdasarkan jumlah soal bahasa Indonesia yang dijawab dengan benar, survei 2008 (%)	41
Gambar 6.	Proporsi murid berdasarkan jumlah soal matematika yang dijawab dengan benar, survei 2003 dan 2008 (%)	42
Gambar 7.	Proporsi murid berdasarkan jumlah soal bahasa Indonesia yang dijawab dengan benar, survei 2003 dan 2008 (%)	42
Gambar 8.	Hubungan antara tingkat absensi guru dan murid serta nilai tes matematika dan bahasa Indonesia, survei 2008	44

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1.	Nama, Status, dan Lokasi SDN Sampel	51
Lampiran 2.	Persentase SDN Sampel Berdasarkan Jarak dan Waktu Tempuh dari Sekolah ke Lokasi Beberapa Fasilitas Pelayanan Umum Terdekat	56
Lampiran 3.	Gambaran Akses ke Lokasi SDN Sampel	61
Lampiran 4.	Persentase Guru Sampel Berdasarkan Karakteristiknya	71
Lampiran 5.	Contoh Hasil Tes Kemampuan Menulis Murid Kelas IV di Beberapa SDN Sampel	77
Lampiran 6.	Persentase Murid Berdasarkan Jumlah Soal Matematika dan Bahasa Indonesia yang Dijawab dengan Benar dan Kategori Daerah Sampel, Survei 2003 dan 2008 (%)	78

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

Bankes	Program Bantuan Kesejahteraan untuk Guru di Daerah Terpencil
D-1/2/3/4	Diploma 1/2/3/4
Depdiknas	Departemen Pendidikan Nasional
KCD	kantor cabang dinas
KJM	kelebihan jam mengajar
pemda	pemerintah daerah
PMPTK	Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan
PNS	pegawai negeri sipil
PPh	pajak penghasilan
S1/2	Sarjana strata 1/2
SDN	sekolah dasar negeri
SLTP	sekolah lanjutan tingkat pertama
SLTA	sekolah lanjutan tingkat atas
SGO	sekolah guru olahraga
SPG	sekolah pendidikan guru
TPK	tunjangan prestasi kerja
UPTD	unit pelayanan teknis daerah

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Upaya penyediaan layanan pendidikan dasar di Indonesia masih menghadapi berbagai persoalan klasik, seperti tidak meratanya ketersediaan sarana pendidikan serta kurangnya tenaga guru dan rendahnya kualitas guru. Selain itu, faktor geografis juga ikut menyumbangkan persoalan. Banyak wilayah terpencil kesulitan mengakses kemajuan dan perkembangan dunia pendidikan serta mendapatkan guru.

Untuk menarik minat atau mempertahankan para guru, pemerintah menyediakan tunjangan khusus berupa bantuan kesejahteraan (bankes) untuk guru di daerah terpencil, termasuk wilayah miskin atau rawan konflik, sebesar satu kali gaji atau setara dengan 1,35 juta rupiah. Guru berhak menerima tunjangan jika sudah bekerja di sekolah terpilih minimal selama dua tahun, dengan jumlah jam kerja paling sedikit 24 jam/minggu. Untuk Tahun Ajaran 2007–2008, bankes diberikan kepada 20.000 guru sekolah dasar di 199 kabupaten.

Efektivitas Program Bankes dapat dilihat dari, antara lain, pengaruh program tersebut terhadap tingkat absensi guru di sekolah-sekolah penerima. Apakah tingkat absensi guru penerima tunjangan lebih rendah daripada tingkat absensi guru yang tidak menerimanya? Untuk menjawab pertanyaan tersebut pada 2008 Lembaga Penelitian SMERU melakukan survei absensi guru seperti yang pernah dilakukan pada 2003. Di samping itu, survei 2008 ini juga bertujuan untuk mengetahui perubahan tingkat absensi guru dalam lima tahun terakhir sejak dilakukannya survei pertama pada 2003 dan menggali informasi lain, seperti pelaksanaan Program Bankes, tingkat absensi murid di sekolah dasar (SD), dan tingkat kemampuan murid kelas IV dalam pelajaran matematika dan bahasa Indonesia.

Survei dilaksanakan di lima kabupaten penerima Bankes (Lahat, Sukabumi, Lombok Tengah, Kolaka, dan Nunukan) dan lima kabupaten/kota nonpenerima Bankes (Kota Pekanbaru, Kota Bandung, Kota Surakarta, Kabupaten Tuban, dan Kabupaten Gowa). Pemilihan kabupaten/kota sampel menggunakan metode yang sama seperti yang diterapkan pada survei 2003, yaitu stratifikasi geografis atas wilayah survei—pengelompokan kabupaten/kota dalam kerangka sampel menurut kategori wilayah Jawa, Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, dan Nusa Tenggara—yang dilanjutkan dengan pemilihan kabupaten/kota sampel untuk setiap kategori wilayah secara acak dengan bobot pengacakan untuk setiap kabupaten/kota proporsional dengan jumlah penduduk (*probability proportionate to population*). Kabupaten Lombok Tengah dan kelima kabupaten/kota nonpenerima Bankes merupakan daerah sampel yang pernah disurvei pada 2003. Di setiap kabupaten penerima Bankes dipilih secara acak 18 SDN sampel yang terdiri dari 8 SDN penerima dan 10 SDN nonpenerima tunjangan. Di setiap kabupaten/kota nonpenerima Bankes dipilih 16 SDN sampel nonpenerima, dengan 8 SDN di antaranya merupakan sekolah yang disurvei pada 2003.

Sebagian besar sekolah sampel nonpenerima Bankes dapat dijangkau dengan kendaraan roda empat dan sepeda motor (ojek). Sebaliknya, sebagian besar sekolah sampel penerima Bankes berada di daerah terpencil yang relatif sulit dijangkau, bahkan ada yang hanya bisa dijangkau dengan berjalan kaki. Sebagian SDN sampel di Kabupaten Nunukan malahan hanya bisa dijangkau dengan perahu motor. Dilihat dari ketersediaan beberapa jenis sarana penting di sekolah, kondisi sekolah di kabupaten penerima Bankes umumnya lebih buruk daripada kondisi sekolah di kabupaten/kota nonpenerima.

Survei ini dilaksanakan dalam dua kali kunjungan, yaitu (i) ke daerah penerima Bankes mulai 27 Februari hingga 14 Maret 2008 dan (ii) ke daerah nonpenerima Bankes mulai 23 Maret hingga 4 April 2008. Tim peneliti berhasil mengunjungi 170 SDN sampel yang tersebar di 124 desa/kelurahan, 57 kecamatan, dan 11 kabupaten/kota sampel di 9 provinsi. Karena ada satu SDN sampel di Kabupaten Kolaka yang berganti kategori, dari penerima Bankes menjadi nonpenerima Bankes, total jumlah SDN sampel menjadi 39 SDN penerima Bankes dan 131 SDN nonpenerima Bankes.

Seperti halnya survei 2003, pengumpulan data dalam survei 2008 ini dilakukan melalui kunjungan tanpa pemberitahuan pada saat kegiatan belajar-mengajar berlangsung, dengan menggunakan instrumen kuesioner tingkat sekolah, kuesioner guru, serta kuesioner murid kelas IV berikut tes matematika dan bahasa Indonesia. Ditetapkan bahwa jumlah guru sampel/sekolah untuk survei ini paling banyak 12 guru yang mengajar penuh waktu. Di sisi lain, berkaitan dengan tes untuk para murid, sepuluh murid kelas IV dipilih secara acak dari setiap sekolah sampel untuk mengerjakan tes matematika dan bahasa Indonesia yang disiapkan tim peneliti. Selain itu, wawancara mendalam juga dilakukan dengan kepala/staf Dinas Pendidikan kabupaten/kota dan kecamatan, serta dengan beberapa kepala sekolah.

Ketika survei dilakukan, hampir seluruh sekolah sampel di Kota Bandung, Kota Surakarta, Kabupaten Tuban, dan Kabupaten Lombok Tengah, sedang melaksanakan *try out* ujian nasional kelas VI atau ujian tengah semester. Karena kondisi tersebut dikhawatirkan menyebabkan data kehadiran guru dan murid menjadi bias, tim peneliti melakukan kunjungan ulang ke seluruh sekolah sampel di keempat kabupaten/kota tersebut secara bertahap mulai 27 Oktober hingga 14 November 2008. Selain menggunakan kuesioner pendek khusus untuk memperbarui data kehadiran guru dan murid, dalam kunjungan ulang tersebut dilakukan pula wawancara dengan guru sampel yang tidak dapat ditemui atau belum diwawancarai secara langsung pada kunjungan awal. Dari total 1.263 orang guru sampel, 86,5% di antaranya dapat diwawancarai secara langsung pada kunjungan awal di enam daerah sampel dan kunjungan ulang di empat kabupaten/kota sampel. Tidak semua guru yang dapat diwawancarai ada di sekolah ketika kunjungan-kunjungan dilakukan. Dari para guru yang dapat diwawancarai tersebut, sekitar 8,4% di antaranya adalah penerima Bankes.

Pelaksanaan Program Bankes untuk Guru di Daerah Terpencil

Sosialisasi Program Bankes tidak dilakukan seperti seharusnya sehingga keberadaan program hanya diketahui oleh sebagian guru (42%), terutama guru-guru penerima bantuan. Khususnya di Kabupaten Nunukan, hampir seluruh guru di SDN penerima Bankes mengaku belum mengetahui tentang bantuan ini. Di samping itu, pengetahuan guru tentang besarnya dana Bankes juga sangat minim. Hanya sekitar 26% dari guru yang mengaku mengetahui tentang program ini dapat menjawab besaran dana Bankes dengan benar. Sebagian besar responden menilai prosedur dan kriteria penetapan guru penerima tidak jelas sehingga menimbulkan kecemburuan sosial. Persepsi guru tentang keterpencilan sekolahnya pun berbeda-beda.

Sekitar 47,3% guru sampel yang ada di 39 SDN sampel penerima Bankes atau 20,7% dari guru di kabupaten penerima Bankes adalah penerima dana Bankes. Dana Bankes diterima guru mulai Oktober 2007 hingga Januari 2008. Namun, responden di Kabupaten Nunukan belum mengetahui keberadaan dana Bankes hingga saat penelitian dilakukan. Besarnya dana Bankes yang telah diterima para guru di tiap daerah penerima juga berbeda-beda. Di Kabupaten Lahat dan Kabupaten Kolaka, serta di sebagian sekolah di Kabupaten Lombok Tengah, dana Bankes diterima untuk periode Januari–Juni 2007, sedangkan di Kabupaten Sukabumi dan di beberapa sekolah di Kabupaten Lombok Tengah untuk periode Januari–Desember 2007.

Hampir 60% guru sampel penerima Bankes mengaku tidak menerima dana secara utuh. Di Kabupaten Lombok Tengah, hanya sekitar 11% guru penerima Bankes yang memperoleh dana tersebut secara utuh, sedangkan di Kabupaten Sukabumi hampir 80% guru menerimanya secara utuh. Kondisi ini terkait erat dengan kebijakan sekolah dalam upaya mengatasi kecemburuan sosial antarguru. Di Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Kolaka serta di sebagian sekolah di Kabupaten Lahat, pemotongan dana Bankes dilakukan secara formal melalui kesepakatan bersama. Di Kabupaten Sukabumi pemotongan dilakukan hanya melalui imbauan. Besar dana Bankes rata-rata yang diterima guru adalah 86,5% dari yang seharusnya diterima, dengan proporsi tertinggi diterima guru di Kabupaten Sukabumi (95,4%) dan terendah di Kabupaten Lombok Tengah (67,8%).

Meskipun secara umum perhatian pemerintah daerah (pemda) terhadap kesejahteraan guru di daerah terpencil masih dirasa kurang, beberapa pemda telah mengalokasikan dana sebagai tunjangan bagi guru-guru di daerah terpencil di wilayahnya. Salah satu pemda yang saat ini memberikan tunjangan kepada guru di daerah terpencil adalah Pemda Kabupaten Sukabumi yang didukung oleh Pemerintah Provinsi (pemprov) Jawa Barat. Hal ini membuat cakupan tunjangan bagi guru penerima Bankes di Kabupaten Sukabumi meluas meskipun besarnya bantuan lebih kecil daripada Bankes pusat. Adapun di kabupaten-kabupaten lain yang juga menerima Bankes, tunjangan dari pemda tidak khusus diberikan kepada guru di daerah terpencil tetapi umumnya diberikan kepada seluruh pegawai negeri sipil (PNS), baik guru maupun nonguru, yang ada di kabupaten tersebut. Berbagai tunjangan tersebut berupa, antara lain, subsidi khusus guru dan kelebihan jam mengajar (KJM) di Kabupaten Lahat, tunjangan transportasi di Kabupaten Kolaka, dan tunjangan kesejahteraan dan kemahalan di Kabupaten Nunukan. Akan tetapi, penetapan besarnya tunjangan sering kali menimbulkan konflik karena kriteria penetapan wilayah terpencil dinilai tidak jelas.

Kecuali Kabupaten Tuban, kabupaten/kota nonpenerima Bankes juga memberlakukan berbagai kebijakan berupa pemberian insentif kepada guru. Pemda Kota Bandung, sebagai contoh, memberikan tunjangan daerah kepada pegawai yang berstatus PNS, termasuk guru, sedangkan Pemda Kota Surakarta memberikan tiga bentuk tunjangan di luar gaji bagi para guru, yaitu KJM, tunjangan kesejahteraan, dan beban mengajar. Selain itu, Pemerintah Kota Pekanbaru meningkatkan tunjangan prestasi kerja (TPK) seluruh PNS daerah sebanyak hampir delapan kali lipat dan memberikan tambahan tunjangan lagi kepada guru PNS yang mengajar di daerah pinggiran. Namun demikian, di Kabupaten Gowa, meskipun terdapat tunjangan transportasi dan tunjangan kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil, banyak guru yang tidak mengetahui keberadaan kedua bentuk tunjangan tersebut.

Perubahan Tingkat Absensi Guru

Perhitungan tingkat absensi guru menggunakan konsep yang sama dengan survei 2003. Guru sampel yang telah pindah atau yang bertugas pada giliran kerja yang berbeda dikeluarkan dari analisis kajian ini. Data menunjukkan bahwa berdasarkan nilai rata-rata tertimbang (*weighted average*), tingkat absensi guru pada 2008 adalah 14,8%, lebih rendah dari tingkat absensi guru pada 2003 (20,1%). Namun, kisaran tingkat absensi guru antara daerah sampel yang sama semakin besar. Pada 2003, tingkat absensi terendah adalah 16,0% di Kota Surakarta dan tertinggi 33,5% di Kota Pekanbaru. Pada 2008, tingkat absensi guru terendah 6,2% juga di Kota Surakarta dan tertinggi 25,0% di Kabupaten Lombok Tengah.

Jenis alasan guru absen di sekolah pada dasarnya tidak banyak berbeda dari hasil survei 2003. Pada survei 2003, sekitar 33% guru absen karena sakit dan tidak hadir dengan izin resmi, 17% dilaporkan sedang bertugas secara resmi di luar sekolah, 15% dilaporkan sedang mengerjakan

tugas yang tidak terkait dengan tugas mengajar, datang terlambat, dan pulang cepat, serta 36% absen dengan alasan yang tidak jelas. Pada survei 2008, terdapat 45% guru absen karena sakit dan tidak hadir dengan izin resmi, 28% sedang bertugas secara resmi di luar sekolah, 12% sedang mengerjakan tugas yang tidak terkait dengan tugas mengajar, datang terlambat dan pulang cepat, serta 14% tidak hadir tanpa izin. Jadi, ketidakhadiran guru karena berbagai alasan yang tidak dapat dibenarkan masih menjadi persoalan. Keakuratan buku absensi atau kehadiran guru yang tersedia di sekolah pun belum sepenuhnya dapat dipercaya. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada perbaikan dibandingkan kondisi lima tahun yang lalu.

Sementara survei 2003 menunjukkan bahwa perkembangan kemajuan wilayah tidak secara jelas berpengaruh terhadap tingkat absensi guru, hasil survei 2008 justru menunjukkan yang sebaliknya. Keterpencilan wilayah secara jelas memengaruhi tingkat absensi guru. Di wilayah yang relatif lebih maju, yaitu perkotaan, tingkat absensi guru lebih rendah daripada di perdesaan/kabupaten, demikian pula tingkat absensi guru di kabupaten/kota yang terletak di wilayah barat Indonesia lebih rendah daripada di kabupaten/kota di wilayah tengah/timur Indonesia. Data juga menunjukkan bahwa tingkat absensi guru di daerah penerima Bankes yang umumnya terletak di daerah terpencil lebih tinggi daripada tingkat absensi guru di daerah nonpenerima Bankes.

Tingkat absensi guru di lima kabupaten/kota nonpenerima Bankes yang disurvei baik pada 2003 maupun 2008 menunjukkan penurunan. Sementara itu, tingkat absensi guru di Kota Pekanbaru dan Kota Surakarta turun drastis, yaitu rata-rata lebih dari 50%, tingkat absensi guru di Kota Bandung turun sekitar 35%, di Kabupaten Tuban turun sekitar 18%, dan di Kabupaten Gowa turun kurang dari 3%. Di sisi lain, tingkat absensi guru di Kabupaten Lombok Tengah justru meningkat dari 17,7% pada 2003 menjadi 25,0% pada 2008. Turunnya tingkat absensi ini tampaknya dipengaruhi oleh faktor kebijakan pemerintah daerah/kota, seperti kompetisi untuk mendapatkan gelar sekolah favorit di Kota Surakarta, keputusan Dinas Pendidikan menetapkan pengawas berkantor di tingkat gugus yang berlokasi di kompleks sekolah di Kota Bandung, serta kebijakan peningkatan TPK yang hampir delapan kali lipat dan pemberian tunjangan tambahan kepada guru yang mengajar di sekolah di daerah pinggiran oleh Pemerintah Kota Pekanbaru.

Di antara kabupaten-kabupaten penerima Bankes, tingkat absensi guru di Kabupaten Sukabumi (12,9%) paling rendah. Angka ini juga lebih rendah daripada angka tingkat absensi guru di Kota Bandung dan dua kabupaten lain yang tidak menerima Bankes (Tuban dan Gowa). Hal ini didorong oleh Peraturan Bupati No. 26A Tahun 2007 yang, antara lain, mewajibkan guru di daerah terpencil tinggal di wilayah kerjanya dan kebijakan pemberian Bankes bagi guru di daerah terpencil yang dikomplementer dengan kebijakan serupa dari pemda kabupaten dan Provinsi Jawa Barat. Berbeda dari Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Kolaka memiliki tingkat absensi guru tertinggi di antara kabupaten-kabupaten penerima Bankes dan sudah sangat mengkhawatirkan, yaitu mencapai 44,1%. Namun, rendahnya tingkat absensi guru ternyata tidak serta-merta menjamin bahwa kegiatan belajar-mengajar di sekolah berlangsung normal. Di beberapa sekolah ada guru yang tidak mengajar dengan baik, yakni membiarkan murid berkeliaran di luar kelas atau membiarkan mereka belajar sendiri di kelas.

Dampak Program Bankes terhadap Tingkat Absensi Guru di Daerah Terpencil

Data menunjukkan bahwa tingkat absensi guru penerima Bankes (31,5%) jauh lebih tinggi daripada tingkat absensi guru nonpenerima Bankes, baik di SDN penerima maupun di SDN nonpenerima. Di kabupaten penerima Bankes, tingkat absensi guru nonpenerima di SDN penerima relatif lebih rendah (21,3%) daripada tingkat absensi guru nonpenerima di SDN

nonpenerima (24,4%). Akan tetapi, kedua tingkat absensi tersebut lebih tinggi daripada tingkat absensi guru di daerah nonpenerima yang hanya 14,1%. Hal ini mengindikasikan bahwa secara umum keberadaan Program Bankes belum memberikan dampak terhadap tingkat kehadiran guru di daerah terpencil. Sejauh ini, efektivitas program tersebut hanya terlihat di Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Lahat.

Tingkat Absensi Murid

Tingkat absensi murid dihitung dengan membandingkan jumlah anak yang tidak hadir dengan jumlah anak yang terdaftar di sekolah. Jumlah murid terdaftar di seluruh sekolah sampel tercatat 36.560 anak, yakni 48,4% perempuan dan 51,6% laki-laki. Tingkat absensi murid rata-rata mencapai 10,3%, dengan kisaran terendah 2,7% (Kabupaten Tuban) dan tertinggi 26,4% (Kabupaten Kolaka). Tingkat absensi murid juga sangat dipengaruhi oleh perkembangan atau kemajuan sosial-ekonomi suatu wilayah. Tingkat absensi murid di daerah perkotaan (5,3%) secara signifikan lebih rendah daripada tingkat absensi murid di wilayah kabupaten (13,9%). Sementara itu, tingkat absensi murid di bagian barat Indonesia lebih rendah (5,9%) daripada tingkat absensi murid di bagian tengah/timur Indonesia (18,8%), tingkat absensi murid di Pulau Jawa pun lebih rendah (6,0%) daripada tingkat absensi murid di luar Pulau Jawa (13,6%). Selain itu, tingkat absensi murid antara daerah penerima dan nonpenerima Bankes, maupun antara sekolah penerima dan nonpenerima Bankes, menunjukkan angka yang tidak konsisten. Ada kecenderungan yang menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkatan kelas semakin rendah tingkat absensi murid. Akan tetapi, bila dilihat per daerah ternyata polanya berbeda-beda. Murid perempuan cenderung lebih rajin hadir di sekolah daripada murid laki-laki. Tingkat absensi murid perempuan adalah 9,7%, sedikit lebih rendah daripada murid laki-laki (10,9%). Terdapat pula kecenderungan yang menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat absensi guru di suatu daerah, tingkat absensi muridnya juga cenderung lebih tinggi.

Di daerah perkotaan, termasuk di Kabupaten Tuban, alasan murid absen—umumnya karena sakit dan dengan izin resmi—dapat terpantau dengan lebih baik. Di lain pihak, di kabupaten-kabupaten sampel lainnya, selain menggunakan dua alasan tersebut, cukup banyak murid yang absen dengan alasan yang tidak jelas atau alpa. Akses yang sulit dan jarak ke lokasi sekolah yang relatif jauh menjadi penyebab utama murid enggan ke sekolah. Faktor sosial-ekonomi keluarga juga sangat memengaruhi tingkat absensi murid di sekolah. Di Kabupaten Kolaka dan Kabupaten Nunukan, misalnya, jika musim panen tiba (padi, coklat, buah-buahan, dan lain-lain), banyak anak yang dibawa orang tuanya ke kebun atau ikut membantu pekerjaan orang tuanya di sawah.

Nilai Tes Matematika dan Bahasa Indonesia Murid Kelas IV

Secara keseluruhan, nilai tes matematika dan bahasa Indonesia menunjukkan hasil yang cukup baik, yaitu sebagian besar murid mampu menjawab dengan benar lebih dari 50% jumlah soal. Namun di Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Kolaka, proporsi murid yang mampu menjawab lebih dari 50% jumlah soal dengan benar justru paling rendah dibandingkan daerah lainnya. Ternyata masih banyak murid yang belum mampu menulis dan berhitung. Selain itu, diketahui bahwa cenderung lebih banyak murid kelas IV yang belum mampu menulis daripada berhitung. Sekitar 3,4% murid jawaban tes bahasanya salah semua, tetapi hanya 0,7% murid yang tes matematikanya salah semua. Kasus tersebut paling banyak terjadi di Kabupaten Lombok Tengah.

Keterpencilan atau, sebaliknya, kemajuan sosial—ekonomi suatu wilayah secara jelas membedakan prestasi murid. Kedua survei menunjukkan bahwa nilai tes para murid di sekolah

yang terletak di bagian tengah/timur Indonesia secara signifikan lebih rendah daripada nilai tes murid di sekolah yang terletak di bagian barat Indonesia. Nilai tes murid di sekolah yang terletak di luar Pulau Jawa secara signifikan juga lebih rendah daripada nilai tes murid di sekolah yang terletak di Pulau Jawa. Demikian pula halnya dengan nilai tes murid di sekolah yang ada di perdesaan/kabupaten yang secara signifikan juga lebih rendah daripada nilai tes murid di sekolah yang ada di perkotaan.

Di samping itu, hasil studi juga menunjukkan bahwa tingkat absensi guru dan murid berkorelasi negatif dengan nilai tes matematika dan bahasa Indonesia, yaitu semakin tinggi tingkat absensi guru dan murid di suatu daerah semakin rendah proporsi murid yang mampu menjawab lebih dari 60% soal matematika dan bahasa Indonesia dengan benar. Faktor lain yang menentukan hasil tes matematika dan bahasa Indonesia di antaranya adalah: (i) tingkat pendidikan ayah dan ibu, (ii) ayah dan ibu bisa membaca dan menulis, (iii) orang tua murid berkomunikasi dengan guru kelas, (iv) anak mengikuti les di luar jam pelajaran, (v) anak tinggal serumah dengan ayah dan ibu kandung, serta (vi) ayah dan/atau ibu bekerja. Korelasi antara hasil tes matematika dan bahasa Indonesia dengan sebagian besar faktor-faktor tersebut positif dan secara statistik signifikan, sebaliknya jika ibu bekerja berkorelasi negatif terhadap hasil kedua tes dan secara statistik signifikan. Hal ini mungkin disebabkan oleh budaya setempat yang membangun peran utama perempuan sebagai pengurus rumah tangga dan pengasuh anak. Jika peran ini tidak bisa dialihkan kepada anggota keluarga lain, ketidakhadiran ibu bisa berdampak pada prestasi anak di sekolah.

Saran

Berkaitan dengan substansi temuan penelitian, berikut adalah tiga hal utama yang perlu mendapat perhatian, yaitu (i) mendorong tumbuhnya inisiatif lokal/daerah dalam upaya menekan tingkat absensi guru; (ii) mengatasi celah perbedaan yang semakin lebar antara kondisi pendidikan di wilayah yang lebih maju dan kondisi pendidikan di wilayah terpencil, antara lain, melalui penyesuaian pengalokasian Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk sekolah-sekolah di daerah terpencil; dan (iii) memastikan ketersediaan guru di daerah terpencil, antara lain, melalui pengangkatan guru (honorir/kontrak) yang domisilinya relatif dekat dengan lokasi sekolah.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang dan Tujuan

Salah satu tujuan Millennium Development Goals (MDGs) adalah tersedianya layanan pendidikan dasar yang layak bagi setiap warga negara. Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan terobosan-terobosan baru agar berbagai persoalan yang selama ini menghambat kemajuan layanan pendidikan dasar di Indonesia dapat segera ditangani. Persoalan klasik yang masih dihadapi Indonesia, antara lain, adalah ketersediaan sarana pendidikan yang tidak merata di tiap daerah, kurangnya tenaga guru, dan rendahnya kualitas guru. Data menunjukkan bahwa sebagian besar dari sekitar 1,7 juta guru yang belum berkualifikasi S1 atau D4 adalah guru sekolah dasar. Persoalan menjadi semakin kompleks mengingat faktor geografis Indonesia yang turut menyumbangkan persoalan dalam penyediaan layanan pendidikan dasar. Masih banyak wilayah-wilayah terpencil yang kesulitan mengakses kemajuan dan perkembangan dunia pendidikan serta mendapatkan tenaga guru.

Salah satu aspek penting dalam menjamin kualitas pengajaran adalah tersedianya guru yang berkualitas di kelas. Banyak sekolah, terutama di wilayah-wilayah terpencil, sering kali kesulitan mendapatkan guru yang berkualitas dan walaupun ada, guru-guru ini tidak selalu hadir di kelas. Survei pelayanan pendidikan dasar tahap pertama yang dilakukan Lembaga Penelitian SMERU pada tahun 2003 menunjukkan bahwa 19% guru di sekolah-sekolah dasar negeri sampel yang dipilih secara acak, tidak hadir di sekolah tersebut pada waktu kunjungan dilakukan.

Berkaitan dengan masalah ketersediaan guru, Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menyebutkan bahwa pemerintah akan menyediakan tunjangan khusus sebesar satu kali uang gaji kepada guru bersertifikat yang mengajar di “wilayah khusus” –yakni wilayah-wilayah terpencil, miskin, atau rawan konflik. Tunjangan ini merupakan tambahan atas tunjangan profesi guru yang juga setara dengan satu kali uang gaji yang akan diterima oleh semua guru bersertifikat. Tujuan pemberian tunjangan khusus tersebut adalah untuk menarik minat atau mempertahankan para guru, terutama yang berkualitas bagus, untuk berkarya di daerah-daerah yang selama ini terkenal susah mendapatkan staf pengajar.

Menurut undang-undang tersebut, tunjangan hanya akan diberikan kepada guru yang telah bersertifikat. Karena para guru di wilayah terpencil cenderung memiliki kualifikasi yang kurang memadai untuk mengikuti proses sertifikasi, diperkirakan hanya sedikit saja guru di wilayah terpencil yang akan memperoleh sertifikat dalam waktu dekat. Oleh karenanya, supaya insentif dapat diberikan dalam waktu yang lebih cepat, Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PMPTK) Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) memutuskan untuk memberikan tunjangan baru sebesar 1,35 juta rupiah bagi *guru belum bersertifikat* yang telah mengajar di wilayah terpencil selama dua tahun.¹ Tunjangan ini bisa menjadi instrumen penting guna menarik guru untuk bekerja di wilayah terpencil atau mempertahankan guru di wilayah terpencil itu. Jika guru-guru yang bersangkutan telah berhasil mendapatkan sertifikat guru, mereka akan mendapatkan tunjangan profesi dan tidak lagi menerima tunjangan khusus tersebut.

¹Mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 32 Tahun 2007 tentang Bantuan Kesejahteraan Guru yang Bertugas di Daerah Khusus, ketentuan lama mengajar bagi guru penerima Bankes adalah satu tahun.

Untuk Tahun Ajaran 2007–2008, subsidi berupa tunjangan khusus atau dikenal pula sebagai bantuan kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil (selanjutnya disebut Bankes) akan diberikan kepada 20.000 guru sekolah dasar yang ada di 199 kabupaten di Indonesia. Setelah PMPTK menentukan kuota penerima tunjangan atau Bankes untuk setiap provinsi, pemprov membagi kuota penerima untuk setiap kabupaten. Sesudah itu, Dinas Pendidikan kabupaten akan mengidentifikasi sekolah-sekolah penerima tunjangan berdasarkan petunjuk yang telah ditetapkan. Sekolah penerima tunjangan dipilih berdasarkan sistem penilaian yang memasukkan faktor-faktor seperti jarak dari kantor Dinas Pendidikan, ketersediaan aliran listrik di desa, dan sejenisnya. Seluruh guru di sekolah terpilih akan menerima tunjangan jika sudah bekerja di sekolah tersebut minimal selama dua tahun dan memiliki jam kerja paling sedikit 24 jam/minggu.

Efektivitas program pemberian tunjangan atau Bankes dapat dinilai dari perbedaan antara tingkat layanan pendidikan dasar di sekolah-sekolah penerima tunjangan/Bankes dan tingkat layanan pendidikan dasar di sekolah-sekolah yang tidak menerimanya. Dalam hal ini, persoalan penting yang perlu dilihat adalah apakah program ini memengaruhi tingkat absensi guru yang mengajar di sekolah-sekolah penerima tunjangan/Bankes. Lebih khusus lagi, penilaian tersebut hendaknya mampu menjawab pertanyaan berikut: Apakah tingkat absensi guru penerima tunjangan lebih rendah daripada tingkat absensi guru yang tidak menerimanya? Penilaian ini dapat dilakukan dengan membandingkan tingkat absensi para guru yang menerima tunjangan (kelompok perlakuan) dengan tingkat absensi guru yang tidak menerimanya (kelompok kontrol).

Untuk menjawab pertanyaan penilaian di atas diperlukan survei tentang absensi guru yang dikaitkan dengan pelaksanaan program pemberian tunjangan/Bankes untuk guru di daerah terpencil. Survei serupa (tahap pertama) pernah dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU pada 2003. Secara khusus, survei 2008 bertujuan untuk:

- a) mengetahui tingkat absensi guru sekolah dasar di Indonesia saat ini;
- b) mengetahui bagaimana perubahan tingkat absensi guru sekolah dasar selama lima tahun sejak survei pertama pada 2003; dan
- c) mengetahui bagaimana pelaksanaan Program Bankes di tingkat sekolah.

Selain untuk mencapai ketiga tujuan utama tersebut, survei ini juga akan menggali informasi lainnya yang bertujuan untuk:

- a) mengetahui tingkat absensi murid sekolah dasar di Indonesia saat ini; dan
- b) mengetahui tingkat kemampuan murid kelas IV untuk pelajaran matematika dan bahasa Indonesia, serta perubahannya dibandingkan survei 2003.

1.2 Metodologi

1.2.1 Pemilihan Sampel Kabupaten/Kota dan Sekolah

Dalam survei ini ditetapkan dua kategori wilayah sampel, yaitu kabupaten penerima tunjangan/Bankes dan kabupaten/kota nonpenerima tunjangan/Bankes. Dari setiap kategori sampel tersebut dipilih lima kabupaten/kota sebagai sampel. Sekolah sampel adalah sekolah dasar negeri (SDN) yang terdiri dari sekolah penerima dan nonpenerima tunjangan/Bankes. Di kabupaten/kota penerima tunjangan dipilih kedua jenis sekolah sampel tersebut, sementara di kabupaten/kota yang tidak menerima tunjangan, semua sekolah sampel adalah nonpenerima tunjangan.

Pemilihan kabupaten/kota sampel menggunakan metode yang sama seperti yang diterapkan pada survei 2003, yaitu stratifikasi geografis atas wilayah survei—pengelompokan kabupaten/kota dalam kerangka sampel menurut kategori wilayah Jawa, Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, dan Nusa Tenggara—yang dilanjutkan dengan pemilihan kabupaten/kota sampel untuk setiap kategori wilayah secara acak dengan bobot pengacakan untuk setiap kabupaten/kota proporsional dengan jumlah penduduk (*probability proportionate to population*). Atas dasar pertimbangan biaya, Maluku dan Papua dikeluarkan dari kerangka sampel. Untuk memaksimalkan tingkat keterbandingan dengan survei absensi guru tahap pertama, kabupaten/kota dan sekolah yang menjadi sampel dalam survei tahap pertama tersebut dimasukkan terlebih dahulu ke dalam daftar sampel.

Dalam survei tahap pertama, hanya Kabupaten Rejang Lebong dan Kabupaten Lombok Tengah yang menerima tunjangan/Bankes tersebut. Kriteria pemilihan daerah sampel penerima tunjangan adalah daerah tersebut memiliki lebih dari sepuluh sekolah yang menerima tunjangan. Dari kedua kabupaten ini, ternyata hanya Kabupaten Lombok Tengah yang memenuhi kriteria pemilihan sampel. Terpilihnya empat kabupaten sampel penerima tunjangan/Bankes lainnya merupakan hasil pengacakan ulang. Untuk daerah sampel yang tidak menerima tunjangan, dipilihlah lima kabupaten/kota dari delapan kabupaten/kota yang merupakan daerah sampel dalam survei 2003 (Kota Pekanbaru, Kota Cilegon, Kota Bandung, Kabupaten Magelang, Kota Surakarta, Kabupaten Tuban, Kota Pasuruan, dan Kabupaten Gowa). Daftar kabupaten/kota yang terpilih sebagai sampel dalam survei ini disajikan dalam Tabel 1.

Tabel 1. Nama Kabupaten/Kota Sampel

Kabupaten/Kota	Provinsi	Wilayah Geografis
1. Penerima Tunjangan/Bankes		
Kabupaten Lahat	Sumatra Selatan	Sumatra
Kabupaten Lombok Tengah ^a	Nusa Tenggara Barat	Nusa Tenggara
Kabupaten Sukabumi	Jawa Barat	Jawa
Kabupaten Nunukan	Kalimantan Timur	Kalimantan
Kabupaten Kolaka	Sulawesi Tenggara	Sulawesi
2. Nonpenerima Tunjangan/Bankes		
Kota Pekanbaru ^a	Riau	Sumatra
Kota Bandung ^a	Jawa Barat	Jawa
Kota Surakarta ^a	Jawa Tengah	Jawa
Kabupaten Tuban ^a	Jawa Timur	Jawa
Kabupaten Gowa ^a	Sulawesi Selatan	Sulawesi

^aKabupaten/kota sampel yang juga menjadi lokasi survei layanan pendidikan dasar tahap pertama yang dilakukan SMERU pada 2002/2003.

Di setiap kabupaten/kota penerima tunjangan dipilih secara acak 18 SDN sampel, yakni 8 SDN penerima tunjangan dan 10 SDN nonpenerima tunjangan. Sepuluh SDN yang tidak menerima tunjangan yang dijadikan sebagai sampel dalam penelitian ini berasal dari kecamatan-kecamatan yang memiliki atau tidak memiliki sekolah penerima tunjangan. Prosedur lengkap pemilihan SDN sampel adalah sebagai berikut.

- a) Dua kecamatan dipilih secara acak dari probabilitas sampel yang disusun secara proporsional berdasarkan jumlah sekolah penerima tunjangan. Jika jumlah sekolah penerima tunjangan di kecamatan terpilih kurang dari empat sekolah, maka dipilih satu kecamatan lain dengan mengikuti prosedur yang sama.

- b) Dari setiap kecamatan yang terpilih sebagai sampel, dipilih empat sekolah dasar sampel penerima tunjangan secara acak. Sekolah penerima tunjangan didefinisikan sebagai sekolah yang paling tidak salah satu gurunya menerima tunjangan.
- c) Enam sampel sekolah dasar yang tidak menerima tunjangan akan dipilih secara acak berdasarkan proporsinya terhadap jumlah sekolah di kecamatan sampel.
- d) Empat sekolah sampel tambahan akan diambil dari kecamatan yang tidak memiliki sekolah penerima tunjangan dengan cara memilih secara acak dua kecamatan yang tidak memiliki sekolah penerima tunjangan tersebut dan kemudian secara acak memilih dua sekolah dari masing-masing kecamatan tersebut.
- e) Khusus untuk Kabupaten Nunukan, mengingat akses ke kecamatan yang tidak memiliki sekolah penerima tunjangan sulit, kesepuluh sekolah nonpenerima tunjangan yang dijadikan sampel dipilih secara acak dari kecamatan yang sama yang juga memiliki sekolah penerima bankes.

Di sisi lain, di setiap kabupaten/kota nonpenerima tunjangan dipilih 16 SDN sampel nonpenerima tunjangan. Delapan SDN sampel dipilih secara acak dari daftar SDN yang menjadi sampel pada survei tahap pertama, dan delapan SDN lainnya dipilih dari SDN terdekat dengan delapan sekolah sampel sebelumnya. Distribusi sampel di setiap kabupaten/kota sampel dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Kerangka Pengambilan Sampel dan Jumlah Sekolah untuk Setiap Kabupaten/Kota Sampel

Kabupaten/Kota Sampel	Jumlah Sekolah			
	Sekolah Penerima	Sekolah Nonpenerima		Total
		Di Kecamatan Penerima	Di Kecamatan Nonpenerima	
1. Penerima Tunjangan/Bankes				
Kabupaten Lahat	8	6	4	18
Kabupaten Lombok Tengah	8	6	4	18
Kabupaten Sukabumi	8	6	4	18
Kabupaten Nunukan	8	10	-	18
Kabupaten Kolaka	8 ^a	6	4	18
Total	40	34	16	90
2. Nonpenerima Tunjangan/Bankes				
Kota Pekanbaru	-	-	16	16
Kota Bandung	-	-	16	16
Kota Surakarta	-	-	16	16
Kabupaten Tuban	-	-	16	16
Kabupaten Gowa	-	-	16	16
Total	0	0	80	80
Total (1 dan 2)	40	34	96	170

^aPada saat survei dilaksanakan diperoleh informasi bahwa salah satu SDN sampel yang semula dikategorikan sebagai penerima Bankes ternyata berstatus nonpenerima Bankes.

Survei ini dilaksanakan dalam dua kali kunjungan, yaitu (i) ke daerah penerima Bankes mulai 27 Februari hingga 14 Maret 2008; dan (ii) ke daerah nonpenerima Bankes yang dilaksanakan mulai 23 Maret hingga 4 April 2008. Sesuai kerangka pengambilan sampel, 170 SDN sampel

yang tersebar di 124 desa/kelurahan, 57 kecamatan, dan 11 kabupaten/kota sampel² yang ada di 9 provinsi dapat dikunjungi tim peneliti dalam 2 kali kunjungan tersebut. Di empat kabupaten penerima Bankes, peneliti dapat mengunjungi kedelapan SDN penerima Bankes dan kesepuluh SDN nonpenerima Bankes. Namun, hal ini tidak terjadi di Kabupaten Kolaka karena ada satu SDN sampel yang semula dikategorikan penerima Bankes ternyata saat dikunjungi berstatus nonpenerima Bankes. Di setiap kabupaten/kota nonpenerima Bankes, peneliti mengunjungi 16 SDN nonpenerima Bankes. Karena ada SDN yang statusnya berubah seperti tersebut di atas, jumlah SDN sampel penerima Bankes berkurang satu dan jumlah SDN nonpenerima Bankes bertambah satu sehingga keseluruhan SDN sampel terdiri dari 39 SDN penerima Bankes dan 131 SDN nonpenerima Bankes.

Tim peneliti juga dapat mengunjungi sebagian besar SDN sampel di seluruh kabupaten/kota sampel sesuai dengan kerangka sampel yang telah ditetapkan. Namun, terdapat tujuh SDN sampel di lima kabupaten/kota yang harus diganti mengingat beberapa alasan berikut.

- a) Di Kabupaten Lombok Tengah: SDN Bangket Molo ternyata hanya terdapat di Kecamatan Praya Barat, jadi tidak ada SDN dengan nama yang sama di Kecamatan Praya Barat Daya. Oleh karena itu, dilakukan acak ulang untuk mengganti SDN Bangket Molo (Kecamatan Praya Barat Daya) dan terpilih SDN Repok Pidandang yang berlokasi di Desa Pemepek, Kecamatan Pringgarata. Meskipun sebenarnya relatif mudah diakses, SDN Repok Pidandang adalah SDN terjauh di Kecamatan Pringgarata sehingga terseleksi menjadi salah satu sekolah penerima Bankes.
- b) Di Kabupaten Kolaka: SDN Woimendaa 2 yang seharusnya menjadi SDN sampel ternyata sudah digabung dengan SDN Woimendaa 1. Kedua SDN tersebut digabung menjadi SDN Woimendaa 1. Dengan demikian, SDN Woimendaa 1 ditetapkan menjadi SDN sampel.
- c) Di Kota Bandung: Awalnya SDS Cipaera terpilih sebagai SDN sampel, tetapi setelah dilakukan pengecekan, SD tersebut berstatus SD swasta. Oleh karena itu, SDS Cipaera kemudian digantikan oleh SDN Gempolsari, yakni satu-satunya SDN yang tersisa dalam kerangka pembuatan sampel (mengacu pada SDN sampel survei 2003).
- d) Di Kota Surakarta: Ada dua SDN sampel yang diganti, yaitu (i) SD Inpres No. 88 Gondang digantikan oleh SDN Nusukan No. 44. Hal ini dilakukan karena SD Inpres No. 88 Gondang sudah ditutup dua tahun sebelum survei diadakan karena jumlah murid yang mendaftar semakin sedikit. Oleh karena itu, pengacakan kembali dilakukan hingga ditetapkan SDN Nusukan No. 44 yang berlokasi di kecamatan yang sama sebagai penggantinya; dan (ii) SD Inpres No. 1 Petoran 154 diganti menjadi SDN Petoran 154 yang merupakan gabungan dari tiga SD Inpres, yaitu SD Inpres No. 1, 2, dan 3.
- e) Di Kabupaten Gowa: Ada dua SDN yang diganti. SD Inpres I Bontobontoa dan SDN No. IV Bontobontoa ternyata sudah digabung menjadi SDN Bontobontoa. SDN Bontobontoa ini kemudian dipilih menjadi SDN sampel sebagai pengganti SD Inpres I Bontobontoa, sedangkan SDN No. IV Bontobontoa digantikan oleh SD Inpres Ciniayo (sesuai kerangka pembuatan sampel survei 2003).

Sebagai tambahan keterangan, di Kabupaten Lahat telah terjadi beberapa kali pemekaran wilayah kecamatan. Selain itu, sejak Februari 2008 kabupaten ini telah dimekarkan menjadi Kabupaten Lahat dan Kabupaten Empat Lawang. Kecamatan-kecamatan yang telah menjadi

²Sejak Februari 2008 wilayah Kabupaten Lahat dimekarkan menjadi dua kabupaten, yaitu Kabupaten Lahat dan Kabupaten Empat Lawang.

bagian dari wilayah Kabupaten Empat Lawang umumnya telah berganti nama atau mengalami penyesuaian nama. Sebagian besar SDN sampel (12 SDN) berada di wilayah Kabupaten Empat Lawang; hanya 6 SDN sampel yang berada di wilayah Kabupaten Lahat. Kedelapan belas SDN sampel di dua kabupaten tersebut dapat dikunjungi oleh tim peneliti, termasuk satu SDN, yaitu SDN 20 Tanjung Sakti yang ternyata telah berganti nama menjadi SDN Tanjung Sakti PUMU 08. Serupa dengan hal tersebut, sebenarnya nama resmi SDN 25 Kungkulan adalah SDN 25 Pendopo. Nama dan alamat SDN sampel yang dikunjungi tim peneliti di masing-masing kabupaten/kota sampel disajikan dalam tabel-tabel di Lampiran 1.

Di keempat kabupaten sampel penerima Bankes, kecuali Kabupaten Nunukan, status SDN penerima atau nonpenerima Bankes umumnya sesuai dengan kerangka pembuatan sampel. Di Kabupaten Nunukan, semua SDN yang dikategorikan sebagai penerima Bankes belum menerima dana bantuan tersebut, bahkan pihak sekolah mengaku tidak mengetahui keberadaan program tersebut. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Kepala Dinas Pendidikan setempat yang mengaku belum mengetahui secara pasti keberadaan program ini.

1.2.2 Pengumpulan Data

Seperti pelaksanaan survei tahap pertama, pengumpulan data di sekolah dilakukan melalui kunjungan tanpa pemberitahuan pada saat jam belajar berlangsung. Hal ini dilakukan untuk mengetahui kondisi normal kegiatan di SDN sampel tanpa adanya intervensi apa pun. Demikian pula halnya dengan instrumen yang digunakan, pada dasarnya instrumen ini sama dengan instrumen survei sebelumnya, yaitu terdiri dari kuesioner tingkat sekolah (wawancara dengan kepala sekolah), kuesioner tingkat individu guru yang mengajar penuh waktu, serta kuesioner tingkat individu murid kelas IV sekaligus pemberian tes matematika dan bahasa Indonesia. Sebagian besar informasi yang dikumpulkan dalam survei ini sama dengan survei tahap pertama, tetapi ada beberapa penyesuaian berupa pengurangan dan penambahan pertanyaan untuk ketiga jenis kuesioner tersebut.

Pada tingkat sekolah, informasi yang dikumpulkan, antara lain, meliputi:

- a) tanggal dan jam kunjungan;
- b) karakteristik sekolah;
- c) kondisi fasilitas sekolah;
- d) jumlah dan nama guru;
- e) kehadiran dan ketidakhadiran guru saat kunjungan;
- f) informasi retrospektif tentang tingkat ketidakhadiran guru;
- g) alasan ketidakhadiran guru;
- h) aktivitas guru di sekolah;
- i) tingkat keterpencilan sekolah;
- j) kedisiplinan guru;
- k) prosedur penggantian bagi guru yang absen;
- l) bahasa utama yang dipakai para murid;
- m) keterlibatan masyarakat;
- n) pengawasan dan pengarahannya;
- o) penggunaan fasilitas (termasuk jumlah dan kehadiran siswa); dan
- p) keuangan sekolah.

Pada tingkat individu guru (penuh waktu) yang ada di setiap sekolah, informasi yang dikumpulkan meliputi:

- a) observasi keberadaan guru;
- b) karakteristik demografis guru;

- c) status perkawinan dan jumlah anak;
- d) masa kerja dan sejarah kerja;
- e) pelatihan dan persiapan sebelum bekerja;
- f) sarana transportasi guru;
- g) kedekatan guru dengan masyarakat lokal;
- h) kelompok etnis dan bahasa ibu;
- i) kesempatan mendapat tambahan penghasilan dari luar;
- j) informasi tentang gaji;
- k) motivasi memilih karir sebagai guru dan tingkat kepuasan kerja;
- l) persepsi dan pengalaman guru mengenai program sertifikasi guru;
- m) persepsi dan pengalaman guru mengenai program bantuan kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil; dan
- n) keberadaan fasilitas dan program khusus untuk mendukung guru yang mengajar di sekolah terpencil.

Untuk survei ini telah ditetapkan bahwa guru sampel paling banyak berjumlah 12 guru penuh waktu. Jika di suatu sekolah terdapat lebih dari 12 guru yang mengajar penuh waktu, maka akan dipilih 12 orang sebagai sampel secara acak. Populasi guru sampel penuh waktu meliputi para guru serta kepala sekolah dengan jumlah jam mengajar sedikitnya 24 jam/minggu. Namun, ada perkecualian untuk guru kelas, yakni guru-guru kelas yang mengajar kurang dari 24 jam/minggu tetap masuk ke dalam populasi sampel. Khusus di sekolah penerima Bankes, semua guru penerima Bankes langsung dipilih sebagai sampel. Akan tetapi, jika di sekolah tertentu jumlah guru penerima Bankes lebih dari 12 orang, maka akan dipilih 12 guru sampel dari antara mereka secara acak. Jika di antara guru yang terpilih sebagai sampel ada yang absen atau tidak bisa ditemui, tim peneliti akan tetap mengumpulkan informasi tentang mereka dengan cara bertanya kepada kepala sekolah atau guru-guru lainnya.

Penetapan 10 murid kelas IV sebagai sampel juga dilakukan secara acak. Informasi yang ditanyakan meliputi (i) latar belakang orang tua; (ii) keterlibatan orang tua siswa dalam pendidikan anak-anak mereka; (iii) latar belakang pendidikan orang tua; (iv) apakah siswa mengambil kursus di luar jam sekolah; dan (v) dengan siapa para siswa tinggal. Kemudian kesepuluh siswa tersebut diminta mengerjakan tes singkat matematika dan bahasa Indonesia. Untuk melengkapi hasil wawancara kuesioner, dilakukan pula wawancara mendalam mengenai permasalahan Bankes dan tunjangan daerah, kehadiran guru, dan program sertifikasi guru dengan beberapa pihak terkait, yaitu aparat Dinas Pendidikan kabupaten/kota, kantor cabang Dinas Pendidikan kecamatan atau unit pelaksana teknis Dinas Pendidikan, serta beberapa kepala sekolah.³

1.2.3 Kunjungan Ulang ke Empat Kabupaten/Kota Sampel

Ketika survei dilakukan, hampir seluruh sekolah sampel di empat daerah penelitian, yaitu Kota Bandung, Kota Surakarta, Kabupaten Tuban, dan Kabupaten Lombok Tengah, sedang melaksanakan *try out* ujian nasional kelas VI atau ujian tengah semester. Kondisi tersebut diperkirakan akan memengaruhi tingkat kehadiran guru dan murid sehingga data yang didapat tidak mencerminkan yang sebenarnya atau menjadi bias. Penyelenggaraan kedua jenis ujian sekolah tersebut akan memaksa atau mendorong setiap guru dan murid untuk hadir di sekolah sehingga kondisi normal ketika kegiatan belajar-mengajar sedang berlangsung tidak tampak. Untuk memastikan data tingkat kehadiran guru dan murid tidak bias, dilakukan kunjungan

³Informasi mengenai program sertifikasi guru yang dikumpulkan dalam survei ini digunakan sebagai referensi kajian cepat pelaksanaan Program Sertifikasi Guru yang dilaksanakan SMERU pada Mei/Juni 2008.

ulang ke seluruh sekolah sampel di keempat kabupaten/kota tersebut pada waktu kegiatan belajar-mengajar di sekolah dalam keadaan normal.

Kunjungan ulang survei dilakukan secara bertahap selama 27 Oktober–14 November 2008 dengan menggunakan kuesioner pendek berisi pertanyaan-pertanyaan terkait data kehadiran guru dan murid. Selain itu, dilakukan wawancara dengan guru sampel yang ketika kunjungan awal tidak dapat ditemui atau belum diwawancarai secara langsung. Seperti halnya kunjungan awal, kunjungan ulang ke setiap sekolah sampel dilakukan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu.

1.2.4 Pengolahan Data

Data survei diolah dengan menggunakan program STATA. Dalam menghitung nilai rata-rata, selain menggunakan rata-rata sederhana atau rata-rata sampel, digunakan pula rata-rata tertimbang (*weighted average*). Untuk mendapatkan rata-rata tertimbang, nilai yang membentuk rata-rata diberi bobot. Dalam analisis terhadap hasil survei 2003 dan 2008, pembobotan diberikan untuk setiap daerah sampel yang dihitung berdasarkan proporsi jumlah penduduk dan metode penentuan daerah dan sekolah sampel. Mengingat metode penentuan daerah dan sekolah sampel pada survei 2003 dan 2008 berbeda, besarnya bobot yang diberikan untuk masing-masing daerah survei juga berbeda. Pada survei 2003, pembobotan dibedakan antara sekolah negeri dan sekolah swasta di daerah perkotaan dan perdesaan, sedangkan pada 2008 dibedakan antara daerah terpencil (penerima Bankes) dan tidak terpencil (nonpenerima Bankes) dan juga antara sekolah penerima dan sekolah nonpenerima Bankes yang seluruhnya adalah sekolah negeri. Bobot untuk setiap daerah sasaran kedua survei disajikan dalam Tabel 3.

Tabel 3. Bobot untuk Masing-Masing Daerah Sampel

Kabupaten/Kota Sampel	Survei 2003	Survei 2008	
		SDN di Daerah Tidak Terpencil	SDN di Daerah Terpencil
A. Penerima Bankes			
1. Kabupaten Lahat	-	0,52	1,26
2. Kabupaten Sukabumi	-	0,53	1,21
3. Kabupaten Lombok Tengah	0,49	0,28	0,92
4. Kabupaten Kolaka	-	0,18	1,14
5. Kabupaten Nunukan	-	0,07	0,46
B. Nonpenerima Bankes			
1. Kota Pekanbaru	1,31	0,70	-
2. Kota Bandung	1,74	1,23	-
3. Kota Surakarta	1,16	0,85	-
4. Kabupaten Tuban	1,12	0,87	-
5. Kabupaten Gowa	0,93	0,37	-
C. Daerah Lainnya			
1. Kota Cilegon	0,83	-	-
2. Kabupaten Magelang	1,10	-	-
3. Kota Pasuruan	0,75	-	-
4. Kabupaten Rejang Lebong	1,01	-	-

1.3 Struktur Laporan

Laporan ini merupakan laporan deskriptif yang menguraikan temuan-temuan penting mengenai permasalahan absensi guru dan pelaksanaan program bantuan kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil. Laporan ini terdiri atas lima bab dengan isi sebagai berikut.

- a) Bab I adalah pendahuluan yang memaparkan latar belakang, tujuan dan metodologi penelitian, serta struktur laporan.
- b) Bab II adalah pemaparan tentang pelaksanaan program bantuan kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil. Dalam bab ini dibahas, antara lain, pengetahuan dan persepsi guru tentang program, berbagai permasalahan dalam pelaksanaan program, serta keberadaan program sejenis yang diberikan oleh pemerintah daerah.
- c) Bab III membahas tingkat absensi guru dan berbagai faktor yang memengaruhinya. Selain itu, dibahas pula kecenderungan perubahan tingkat absensi dibandingkan dengan temuan pada survei 2003.
- d) Bab IV memaparkan temuan mengenai tingkat absensi murid dan analisis terhadap hasil tes matematika dan bahasa Indonesia yang diberikan kepada murid kelas IV.
- e) Bab V adalah kesimpulan dan saran yang menyajikan beberapa catatan penting mengenai penelitian, memberikan kesimpulan awal, dan mengajukan beberapa saran.

II. PELAKSANAAN PROGRAM BANTUAN KESEJAHTERAAN UNTUK GURU DI DAERAH TERPENCIL

2.1 Pengetahuan dan Persepsi Guru

Sosialisasi mengenai Program Bantuan Kesejahteraan (Bankes) untuk guru (termasuk kepala sekolah) di daerah terpencil tidak dilakukan dengan memadai sehingga keberadaan program ini hanya diketahui oleh sebagian guru, terutama guru penerima. Sebagian guru di SDN nonpenerima Bankes yang berada di wilayah kabupaten penerima Bankes juga tidak mengetahui secara pasti keberadaan program tersebut. Bahkan di Kabupaten Nunukan hampir seluruh guru di SDN penerima Bankes mengaku belum mengetahuinya. Demikian pula halnya dengan kabupaten/kota nonpenerima Bankes, sebagian besar gurunya mengaku tidak mengetahui keberadaan program ini secara pasti.

Tabel 4 menyajikan persentase guru sampel berdasarkan tingkat pengetahuan tentang Program Bankes. Dari 1.091 guru sampel yang memberikan jawaban saat diwawancarai, rata-rata hanya sekitar 14,9% guru di daerah penerima Bankes dan hanya 1,8% guru di daerah nonpenerima Bankes yang mengaku sangat mengetahui Program Bankes tersebut. Guru-guru lainnya mengaku hanya mengetahui sedikit (34,6%) atau sama sekali tidak mengetahui (57,7%) tentang Program Bankes tersebut.

Tabel 4. Persentase Guru Berdasarkan Pengetahuan tentang Program Bankes untuk Guru di Daerah Terpencil

Kabupaten/Kota Sampel	Jumlah Sampel ^a	Tingkat Pengetahuan (%)		
		Sangat Mengetahui	Sedikit Mengetahui	Tidak Mengetahui
A. Penerima Bankes				
1. Kabupaten Lahat	109	22,9	28,4	48,6
2. Kabupaten Sukabumi	93	18,3	59,1	22,6
3. Kabupaten Lombok Tengah	103	27,2	37,9	35,0
4. Kabupaten Kolaka	69	4,3	46,4	49,3
5. Kabupaten Nunukan	116	0,0	0,9	99,1
Total	490	14,9	32,2	52,9
B. Nonpenerima Bankes				
1. Kota Pekanbaru	151	0,0	5,3	94,7
2. Kota Bandung	123	2,4	74,8	22,8
3. Kota Surakarta	114	0,9	28,1	71,1
4. Kabupaten Tuban	104	1,0	52,9	46,2
5. Kabupaten Gowa	109	5,5	30,3	64,2
Total	601	1,8	36,6	61,6
Total	1.091	7,7	34,6	57,7

^aDari total 1.263 orang guru sampel, 170 guru sampel tidak/belum diwawancarai secara langsung dan dua guru tidak menjawab.

Tabel 4 menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara lokasi daerah dan tingkat pengetahuan guru tentang Program Bankes. Tingkat pengetahuan guru-guru di wilayah Jawa Barat (Kabupaten Sukabumi dan Kota Bandung) relatif lebih baik daripada guru-guru di daerah lainnya. Persentase guru yang mengaku tidak mengetahui Program Bankes hanya sekitar 22,6% di Kabupaten

Sukabumi dan 22,8% di Kota Bandung. Sementara di daerah lainnya, persentase guru sampel yang tidak mengetahui Program Bankes lebih dari 35%. Hal ini dimungkinkan mengingat mudah dan banyaknya sumber informasi yang bisa mereka akses serta lokasi yang relatif dekat dengan Jakarta. Namun, guru-guru di wilayah perkotaan tidak selalu memiliki pengetahuan yang lebih baik daripada guru-guru yang berada di daerah kabupaten—ini terlihat dari tingginya persentase guru di Kota Surakarta dan Kota Pekanbaru yang mengaku tidak mengetahui Program Bankes dibandingkan persentase guru yang tidak mengetahui program ini di kabupaten lainnya. Di Kabupaten Gowa, guru yang mengaku mengetahui Program Bankes ternyata mendapat informasi tentang program tersebut dari tetangganya yang mengajar di salah satu sekolah di Kabupaten Sinjai, yakni salah satu kabupaten penerima Bankes di Provinsi Sulawesi Selatan.

Di beberapa daerah, para guru mengenal Program Bankes untuk guru di daerah terpencil dengan nama yang berbeda-beda. Para guru di sebagian sekolah di Kabupaten Lahat, misalnya, mengenal Bankes sebagai tunjangan khusus atau bantuan khusus. Akan tetapi, sebagian guru baru mengaku mengetahui program tersebut setelah peneliti menyebutkan jumlah Bankes (sekitar Rp1,3 juta/bulan) kepada mereka. Jika guru-guru di Lombok Tengah mengenal program ini sebagai program tunjangan guru di daerah terpencil atau tunjangan gudacil, maka para guru di Kabupaten Sukabumi mengenalnya sebagai bankes gurdacil (bantuan kesejahteraan guru di daerah terpencil).

Pengetahuan guru tentang besarnya dana Bankes juga sangat minim, seperti dapat dilihat dalam Tabel 5. Hanya sekitar 26% dari guru yang mengaku mengetahui program tersebut dapat menjawab besaran dana Bankes dengan benar. Bahkan diperkirakan tidak semua guru penerima mengetahui secara persis besaran dana Bankes tersebut. Kisaran dana Bankes yang diketahui guru juga bervariasi, yaitu Rp50.000–Rp1.430.000/bulan, tetapi ada pula yang menjawab lebih besar lagi. Di Kabupaten Kolaka, khususnya, tidak ada seorang guru pun yang dapat menyebutkan besarnya dana Bankes dengan benar, sedangkan di Kabupaten Lahat cukup banyak guru yang mengetahui secara persis besarnya dana Bankes.

Tabel 5. Jumlah Guru Berdasarkan Pengetahuan tentang Besarnya Dana Bankes

Kabupaten Sampel	Jumlah Guru yang Mengaku Mengetahui Program Bankes (N1) ^a	Jumlah dan Persentase Guru Sampel yang:				
		Menjawab Besarnya Dana Bankes		Menjawab dengan Benar ^b Besarnya Dana Bankes		
		Jumlah (N2)	% thd N1	Jumlah	% thd N1	% thd N2
1. Kabupaten Lahat	57	46	80,7	35	61,4	76,1
2. Kabupaten Sukabumi	83	18	21,7	12	14,5	66,7
3. Kabupaten Lombok Tengah	67	57	85,1	19	28,4	33,3
4. Kabupaten Kolaka	44	8	18,2	0	0,0	0,0
5. Kabupaten Nunukan	1	0	-	-	-	-
<i>Total</i>	<i>252</i>	<i>129</i>	<i>51,2</i>	<i>66</i>	<i>26,2</i>	<i>51,2</i>

^aJumlah guru sampel yang mengaku sangat mengetahui dan sedikit mengetahui tentang Program Bankes (lihat Tabel 4).

^bBesarnya dana Bankes per bulan adalah Rp1.350.000 atau Rp1.147.500 setelah dipotong PPh 15%.

Di kabupaten sampel nonpenerima Bankes, kisaran besarnya Bankes yang dikemukakan oleh para guru lebih bervariasi lagi. Di Kota Bandung, misalnya, sebagian guru yang mengaku mengetahui program ini tidak mengetahui secara persis besarnya Bankes tersebut, sebaliknya sebagian dari mereka mengatakan bahwa jumlahnya sebesar satu kali gaji. Dari 19 guru sampel di lima kabupaten/kota nonpenerima Bankes yang memberikan jawaban tentang besarnya dana Bankes, hanya satu orang yang menjawab dengan benar, yaitu seorang guru di Kota Surakarta.

Berdasarkan hasil wawancara mendalam, sebagian besar responden menilai bahwa prosedur dan kriteria penetapan guru penerima Bankes tidak jelas. Kondisi tersebut menimbulkan kecemburuan sosial antarguru, terutama dari mereka yang tidak menerima Bankes, padahal sama-sama bertugas di daerah terpencil. Pelaksanaan seleksi sekolah dan guru penerima Bankes antara daerah penerima yang satu dan daerah penerima yang lain berbeda-beda. Di Kabupaten Lahat, misalnya, sebagian kepala sekolah mengatakan bahwa syarat seorang guru mendapatkan Bankes adalah sudah mengajar selama lebih dari dua tahun. Bahkan prosedur dan kriteria penentuan penerima Bankes antarkecamatan di Kabupaten Kolaka pun berbeda-beda. Sementara setiap kepala sekolah dan guru di Kecamatan Uluiwoi mengajukan aplikasi penetapan penerima Bankes, beberapa sekolah di Kecamatan Watubangga didatangi pihak unit pelayanan teknis daerah (UPTD) pendidikan lalu para guru dan kepala sekolahnya tinggal menandatangani dokumen yang tersedia. Responden di kecamatan lainnya mengatakan bahwa penetapan guru penerima Bankes sangat bergantung pada kuota, selain itu ada juga yang mengatakan bahwa hal tersebut berdasarkan proporsi murid/guru. Di lain pihak, sebagian besar responden di Kabupaten Sukabumi mengatakan bahwa penetapan penerima Bankes terlalu dibatasi kuota sehingga sebenarnya masih banyak guru di daerah terpencil yang layak menerima Bankes tetapi belum menerimanya. Selain itu, tidak adanya verifikasi terhadap hasil seleksi guru penerima Bankes menyebabkan terjadinya salah sasaran seperti yang terjadi di Kabupaten Lombok Tengah, yaitu salah seorang penerima Bankes ternyata adalah penjaga sekolah.

Tabel 6. Persentase Guru Sampel yang Menilai SDN Tempat Mengajar Berlokasi di Daerah Terpencil

Kabupaten/Kota Sampel	Guru di SDN Penerima Bankes		Guru di SDN Nonpenerima Bankes		Guru di Seluruh SDN Sampel	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
A. Penerima Bankes						
1. Kabupaten Lahat	47	100,0 (47)	63	6,3 (4)	110	46,4 (51)
2. Kabupaten Sukabumi	36	100,0 (36)	57	29,8 (17)	93	57,0 (53)
3. Kabupaten Lombok Tengah	43	100,0 (43)	60	36,7 (22)	103	63,1 (65)
4. Kabupaten Kolaka	26	100,0 (26)	44	52,3 (23)	70	70,0 (49)
5. Kabupaten Nunukan	57	42,1 (24) ^a	59	42,4 (25)	116	42,2 (49)
<i>Total</i>	209	84,2 (176)	283	32,2 (91)	492	54,3 (267)
B. Nonpenerima Bankes						
1. Kota Pekanbaru	-	-	151	3,3 (5)	151	3,3 (5)
2. Kota Bandung	-	-	123	1,6 (2)	123	1,6 (2)
3. Kota Surakarta	-	-	114	3,5 (4)	114	3,5 (4)
4. Kabupaten Tuban	-	-	104	11,5 (12)	104	11,5 (12)
5. Kabupaten Gowa	-	-	109	20,2 (22)	109	20,2 (22)
<i>Total</i>	-	-	601	7,5 (45)	601	7,5 (45)
Total	-	-	884	15,4 (136)	1.093	28,5 (312)

Keterangan: Angka dalam kurung (..) adalah jumlah guru sampel yang menjawab bahwa mereka mengajar di SDN yang terpencil lokasinya.

^a SDN calon penerima Bankes.

Seperti dapat dilihat dalam Tabel 6, tidak semua guru di SDN penerima Bankes beranggapan bahwa lokasi sekolah mereka berada di daerah terpencil. Sebaliknya, sebagian guru di SDN yang dikategorikan nonpenerima Bankes menilai bahwa sekolah mereka berlokasi di daerah terpencil. Meskipun sebagian besar guru di SDN penerima Bankes menilai bahwa sekolah mereka berada di lokasi terpencil, banyak guru di SDN calon penerima Bankes di Kabupaten Nunukan justru menilai sekolahnya tidak terletak di daerah terpencil karena sekolah tersebut berada di pusat Kota Nunukan, yaitu ibu kota Kabupaten Nunukan. Berkaitan dengan hal ini, tampaknya telah terjadi kesalahan dalam penetapan (*leakage*) SDN penerima dan nonpenerima Bankes.

Selain kesalahan penetapan sasaran, terjadi juga ketidaktercakupannya (*undercoverage*), yakni masih banyak guru di daerah terpencil yang seharusnya berhak menerima Bankes tetapi tidak menerimanya. Hal ini pun terjadi di kabupaten/kota nonpenerima Bankes, terutama di Kabupaten Gowa. Sebagian guru di wilayah tersebut memiliki persepsi bahwa sekolah tempat mereka mengajar dapat dikategorikan sebagai daerah terpencil dan seharusnya menerima Bankes. Berdasarkan hasil pengamatan peneliti, terdapat lima SDN sampel di Kecamatan Biring Bulu, Tombolopao, dan Bungaya yang lokasinya terpencil. Bahkan di perkotaan pun ada juga guru yang berpersepsi bahwa lokasi sekolah tempat mereka mengajar paling terpencil dibandingkan dengan sekolah lainnya—lebih tepatnya, sekolah tersebut berada di pinggiran kota.

2.2 Penyaluran Dana Bantuan Kesejahteraan untuk Guru di Daerah Terpencil

Dana Bankes sudah diterima guru di empat kabupaten sampel penerima (Kabupaten Lahat, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Lombok Tengah, dan Kabupaten Kolaka) mulai Oktober 2007 hingga Januari 2008. Namun demikian, hampir semua guru termasuk kepala sekolah di sekolah-sekolah di Kabupaten Nunukan yang dikategorikan sebagai penerima Bankes belum mendapatkan informasi mengenai keberadaan program tersebut. Aparat dinas pendidikan setempat termasuk kepala dinas dan kepala cabang dinas kecamatan juga mengaku belum mengetahui kepastian pelaksanaan program tersebut di daerahnya.

Tabel 7. Jumlah Guru Sampel Penerima Bankes di Kabupaten Penerima Bankes

Kabupaten Sampel Penerima Bankes	Jumlah Guru Sampel		Guru Penerima Bankes		
	Total (N1)	Di Sekolah Penerima Bankes (N2)	Jumlah	% thd N1	% thd N2
1 Kabupaten Lahat	128	57	44	34,4	77,2
2 Kabupaten Sukabumi	104	42	16	15,4	38,1
3 Kabupaten Lombok Tengah	116	51	33	28,4	64,7
4 Kabupaten Kolaka	114	48	32	28,1	66,7
5 Kabupaten Nunukan	143	66 ^a	0	-	-
<i>Total</i>	<i>605</i>	<i>264</i>	<i>125</i>	<i>20,7</i>	<i>47,3</i>

^a SDN calon penerima Bankes.

Sekitar 47,3% guru sampel yang ada di 39 SDN sampel penerima Bankes atau 20,7% dari seluruh guru di kabupaten penerima Bankes adalah penerima dana Bankes, seperti dapat dilihat dalam Tabel 7. Proporsi guru sampel penerima Bankes di SDN penerima di Kabupaten Lahat mencapai 77,2%, sedangkan di Lombok Tengah dan Kolaka masing-masing sebanyak 64,7% dan 66,7%. Ini berarti jumlah rata-rata guru penerima Bankes per SDN di tiga kabupaten tersebut lebih banyak daripada rata-rata jumlah guru per SDN penerima di Kabupaten Sukabumi.

Besarnya dana Bankes yang telah diterima guru di tiap daerah penerima berbeda-beda. Guru-guru di Kabupaten Lahat dan Kabupaten Kolaka, serta di sebagian sekolah di Kabupaten Lombok Tengah baru menerima dana Bankes untuk enam bulan (periode Januari–Juni 2007) sebesar Rp8.100.000 atau Rp6.885.000/guru setelah dipotong pajak PPh 15%. Guru-guru di Kabupaten Sukabumi dan di sebagian sekolah di Kabupaten Lombok Tengah telah menerima Bankes untuk satu tahun (periode Januari–Desember 2007) sebesar Rp16.200.000 atau Rp13.770.000/guru setelah dipotong PPh 15%. Hal tersebut sesuai dengan pengakuan guru sampel penerima Bankes, walaupun besar dana yang mereka akui tidak selalu tepat (lihat Tabel 8).

Tabel 8. Kisaran Besarnya Dana Bankes yang Telah Diterima Guru

Kabupaten Sampel Penerima Bankes	Jumlah Guru Sampel ^a	Total Dana yang Diterima (Rp)	Periode
1. Kabupaten Lahat	35	6.084.000–8.100.000	6 bulan
2. Kabupaten Sukabumi	14	12.176.000–13.770.000	12 bulan
3. Kabupaten Lombok Tengah	23	6.850.000–16.200.000	6 dan 12 bulan
4. Kabupaten Kolaka	10	3.500.000–6.900.000	6 bulan
5. Kabupaten Nunukan	-	-	-

Keterangan: Besaran dana Bankes ada yang sudah dipotong pajak dan ada juga yang belum.

^aTerdapat 43 guru (34,4%) yang diwawancarai langsung tetapi tidak menjawab.

Hampir 60% guru sampel penerima Bankes mengaku tidak menerima dana secara utuh (lihat Tabel 9). Sebagian besar guru (sekitar 82%) di Kabupaten Lombok Tengah tidak menerima dana Bankes secara utuh, tetapi hampir 80% guru sampel penerima Bankes di Kabupaten Sukabumi menerima dana secara utuh. Kondisi ini terkait erat dengan kebijakan sekolah yang menyalurkan sebagian dana Bankes kepada guru atau pihak lain dengan tujuan mengatasi kecemburuan sosial. Hampir semua daerah mengupayakan agar guru penerima Bankes berbagi dana yang diterimanya dengan guru lain yang tidak berstatus penerima. Ada daerah yang memformalkan upaya tersebut melalui kesepakatan yang melibatkan kepala sekolah dan kepala cabang Dinas (KCD) Pendidikan kecamatan, seperti yang terjadi di Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Kolaka serta di sebagian sekolah di Kabupaten Lahat. Ada pula daerah yang hanya membuatnya sebagai anjuran/imbauan saja, contohnya, Kabupaten Sukabumi.

Tabel 9. Persentase Guru Berdasarkan Kondisi Dana Bankes yang Diterima

Kabupaten Sampel Penerima Bankes	Dana Diterima Secara Utuh	Dana Diterima Sebagian	Tidak Menjawab	Jumlah Guru Sampel
1 Kabupaten Lahat	40,0	57,1	2,9	35
2 Kabupaten Sukabumi	78,6	21,4	0,0	14
3 Kabupaten Lombok Tengah	11,1	81,5	7,4	27
4 Kabupaten Kolaka	25,0	56,3	18,8	16
5 Kabupaten Nunukan	-	-	-	0
<i>Total</i>	<i>34,8</i>	<i>58,7</i>	<i>6,5</i>	<i>92</i>

Kisaran besarnya dana Bankes yang diterima bersih oleh guru penerima yang mengaku tidak menerima dana secara utuh dapat dilihat dalam Tabel 10. Tampak bahwa besarnya dana Bankes yang mereka terima lebih kecil dari yang seharusnya atau sebenarnya mereka terima melalui rekening di kantor pos atau bank (bandingkan dengan data dalam Tabel 8). Pemotongan dana para guru penerima Bankes di Kabupaten Lombok Tengah adalah yang paling besar dibandingkan dengan pemotongan di kabupaten lain. Dari jawaban tentang kisaran besarnya dana Bankes yang telah diterima, tampak bahwa semua guru di Kabupaten Kolaka tidak mengetahui secara pasti besarnya dana Bankes yang seharusnya mereka terima.

Proporsi dan besarnya dana Bankes rata-rata yang diterima guru penerima disajikan dalam Tabel 11. Data menunjukkan bahwa para guru di Kabupaten Lombok Tengah rata-rata hanya menerima sekitar 68% dari dana yang seharusnya diterima, sementara di tiga kabupaten lainnya para guru rata-rata menerima lebih dari 90%. Secara total, besarnya dana Bankes yang diterima guru penerima hanya sekitar 86% dari yang seharusnya.

Tabel 10. Kisaran Besarnya Dana Bankes Bersih yang Diterima Guru yang Menyatakan Tidak Menerima Dana Bankes secara Utuh

Kabupaten Sampel Penerima Bankes	Jumlah Guru Sampel ^a	Kisaran Besarnya Bankes yang Diterima (Rp)	
		Total	Per Bulan
1. Kabupaten Lahat	20	5.684.000–6.864.000	947.333–1.144.000
2. Kabupaten Sukabumi	3	10.176.000–12.000.000	850.000–1.000.000
3. Kabupaten Lombok Tengah	22	2.600.000–10.000.000	433.333–833.333
4. Kabupaten Kolaka	9	6.000.000–6.835.000	1.000.000–1.139.167
5. Kabupaten Nunukan	-	-	-

Keterangan: Ada dana Bankes yang sudah dipotong pajak dan ada juga yang belum.

^aTidak semua guru penerima Bankes bersedia menjawab.

Tabel 11. Perbandingan Besarnya Dana yang Seharusnya Diterima dan yang Diterima Bersih oleh Guru Penerima Bankes

Kabupaten Sampel Penerima Bankes	Total Dana yang Seharusnya Diterima ^a (Rp/Bulan)	Dana Bersih yang Diterima Guru		
		Jumlah Guru Sampel	Rata-rata ^b	
			Rp/Bulan	%
1. Kabupaten Lahat	1.147.500	35	1.091.748	95,1
2. Kabupaten Sukabumi	1.147.500	14	1.094.179	95,4
3. Kabupaten Lombok Tengah	1.147.500	27	777.932	67,8
4. Kabupaten Kolaka	1.147.500	16	1.048.698	91,4
5. Kabupaten Nunukan	1.147.500	0	-	-
Total	1.147.500	92	992.533	86,5

^aSetelah dipotong pajak penghasilan (PPH 21) sebesar 15%.

^bSetelah sebagian dana Bankes diberikan kepada kepala sekolah, guru, dan pihak terkait lainnya.

Wawancara mendalam dengan kepala sekolah memperjelas adanya kesepakatan tentang pemotongan dana Bankes dengan jumlah potongan yang berbeda-beda antardaerah sampel penerima Bankes. Di sebagian SDN penerima Bankes di Kabupaten Lahat, kepala sekolah memotong atau meminta dana bankes untuk diberikan kepada guru-guru yang tidak berstatus penerima Bankes. Ada pula instruksi dari KCD di Kabupaten Lombok Tengah yang menyatakan bahwa setiap kepala sekolah memiliki hak otonom dalam pengaturan distribusi Bankes untuk mengatasi kecemburuan sosial tersebut. Berikut beberapa sistem pembagian Bankes yang diterapkan oleh sekolah-sekolah di Kabupaten Lombok Tengah pada khususnya.

- Bankes dibagikan secara merata ke semua guru sehingga baik guru penerima Bankes maupun guru nonpenerima Bankes mendapatkan dana dengan jumlah yang sama.
- Guru penerima Bankes mendapatkan jumlah dana yang lebih besar (9–10 juta rupiah/tahun), lalu sisanya dibagikan secara merata kepada para guru nonpenerima Bankes.
- Guru penerima Bankes mendapatkan jumlah dana yang lebih besar (6,75–8 juta rupiah/tahun), lalu sisanya dibagikan kepada guru pegawai negeri sipil (PNS) dan guru honorer dengan jumlah yang berbeda-beda.

Sebagian besar guru penerima Bankes di Kabupaten Kolaka juga tidak menerima dana Bankes secara penuh karena sebagian dari dana tersebut diberikan kepada UPTD, kepala sekolah, dan guru lainnya. Bahkan ada seorang guru di SDN nonpenerima Bankes yang kebetulan berkerabat dengan salah satu kepala UPTD, namanya tertera sebagai penerima Bankes dari salah satu SDN penerima. Sementara itu, ada guru yang seharusnya menerima Bankes malah tidak menerimanya. Selain itu, ada pula wesel pos Bankes yang dikuasai kepala sekolah. Beberapa guru juga mempertanyakan mengapa dana Bankes yang mereka terima hanya untuk periode Januari–Juni 2007, sedangkan surat keputusan tentang Bankes menyatakan bahwa dana tersebut untuk periode Januari–Desember 2007.

Lain halnya dengan Kabupaten Sukabumi. Di kabupaten ini, sebagian besar guru penerima Bankes menerima dana dari Pemerintah Pusat secara utuh yang mereka ambil sendiri melalui rekening di BRI. Lalu, para guru tersebut memberikan sebagian dari dana Bankes yang mereka peroleh kepada para guru honorer sekolah yang berpenghasilan sangat kecil, meskipun sebenarnya tidak ada kewajiban untuk itu. Para guru penerima Bankes ini juga bertanya-tanya mengapa dana yang semula dijanjikan satu kali gaji ternyata dibagikan sama rata sebesar 1,35 juta rupiah/bulan, bahkan tanpa mempertimbangkan golongan guru.

Semua guru penerima Bankes di lima kabupaten sampel berharap akan tetap menerima Bankes pada tahun-tahun berikutnya. Bahkan salah seorang guru di Kabupaten Gowa yang merupakan daerah nonpenerima Bankes berharap dapat menerima Bankes nantinya mengingat kondisi wilayah SDN tempat ia mengajar saat ini tidak jauh berbeda dengan kondisi wilayah SDN di kabupaten penerima Bankes.

2.3 Bentuk Tunjangan Daerah untuk Guru di Daerah Terpencil

Selama ini, perhatian pemerintah daerah (pemda) terhadap kesejahteraan guru di daerah terpencil, khususnya dalam bentuk tunjangan, masih kurang. Walaupun ada, besarnya tunjangan bagi guru tersebut relatif kecil dan penyalurannya sering kali tidak pasti. Pemda Kabupaten Sukabumi adalah salah satu daerah yang memberikan bantuan atau tunjangan kepada guru di daerah terpencil saat ini. Tunjangan daerah tersebut diberikan dengan tujuan memperluas cakupan Bankes karena masih banyak guru di daerah terpencil di Kabupaten Sukabumi yang tidak menerima Bankes dari Pemerintah Pusat dan pemprov. Pemprov Jawa Barat menyediakan tunjangan bagi guru di daerah terpencil sebesar Rp350.000/bulan yang diberikan kepada para guru yang tidak termasuk dalam Program Bankes pusat dan dibayarkan setiap triwulan. Guru lainnya, termasuk guru kontrak dan guru bantu yang tidak mendapat Bankes dari Pemerintah Pusat dan provinsi, mendapat Bankes dari pemda kabupaten yang besarnya disesuaikan dengan golongan, yaitu (i) 1,2 juta rupiah/tahun untuk golongan II, (ii) 1,5 juta rupiah/tahun untuk golongan III, dan (iii) 1,7 juta rupiah/tahun untuk golongan IV. Meskipun Bankes dari Pemprov Jawa Barat yang baru dikirimkan satu kali melalui kantor pos tidak mengalami pemotongan, tetap saja dana Bankes dari ketiga sumber tersebut (Pusat, provinsi, dan kabupaten) belum menjangkau semua guru di daerah terpencil.

Sebenarnya, ada kabupaten-kabupaten penerima Bankes yang juga memiliki kebijakan pemberian tunjangan, tetapi tunjangan ini tidak selalu secara khusus diberikan kepada guru di daerah terpencil. Pemda Kabupaten Lahat, misalnya, memberikan tunjangan berupa subsidi khusus guru—subsidi bantuan proses pembelajaran yang diberikan kepada semua guru yang besarnya dibedakan untuk guru di daerah terpencil dan tidak terpencil—dan insentif kelebihan jam mengajar (KJM). Guru-guru di daerah terpencil memperoleh tunjangan sebesar Rp115.000–Rp200.000/bulan, sedangkan para guru di daerah yang tidak terpencil memperoleh tunjangan sebesar Rp25.000/bulan. Besarnya KJM yang diterima guru setelah dipotong pajak (15%) rata-rata sebesar Rp285.000/bulan bagi guru PNS dan Rp300.000/bulan bagi guru non-PNS.

Di lain pihak, Pemda Kabupaten Lombok Tengah pernah memiliki program bantuan untuk guru di daerah terpencil yang besarnya Rp115.000/bulan sebelum adanya Bankes dari Pemerintah Pusat. Dana yang hanya dialokasikan untuk para guru PNS di daerah terpencil itu disalurkan enam bulan sekali sebesar Rp586.000 (setelah dipotong pajak 15%). Akan tetapi tidak semua guru dan kepala sekolah mengetahui tentang keberadaan program tersebut yang bahkan diberhentikan setelah adanya Program Bankes dari Pemerintah Pusat tersebut. Tunjangan daerah yang saat ini masih diberlakukan oleh Pemda Kabupaten Lombok Tengah

adalah tunjangan KJM bagi semua guru sebesar Rp2.000/jam dan tunjangan biaya pengelolaan pendidikan bagi guru PNS sebesar Rp50.000/bulan, yang dibayarkan setiap tiga bulan.

Sejak 2008 Pemda Kabupaten Kolaka memberikan tunjangan transportasi kepada seluruh guru, baik di daerah terpencil maupun tidak terpencil, sebesar Rp150.000/bulan. Tunjangan ini sudah ada sejak 2002 dengan nama insentif kesejahteraan guru, yang jumlahnya terus meningkat. Pada 2006 dan 2007, besarnya insentif tersebut adalah Rp100.000/bulan yang diterima guru per tiga bulan sebesar Rp255.000 setelah dipotong pajak 15%. Supaya tidak ada pajak yang dibebankan padanya, nama insentif ini diganti menjadi tunjangan transportasi.

Sejak 2005, Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan memberikan tunjangan kepada seluruh PNS di daerah. Tunjangan yang pada 2005 dan 2006 dikenal sebagai tunjangan kesejahteraan dan kemahalan itu kemudian berganti nama menjadi tambahan penghasilan PNS daerah pada 2007 berdasarkan Keputusan Bupati No. 7 Tahun 2007 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan PNS Daerah. Berikut adalah tiga kategori besarnya tunjangan untuk PNS yang bekerja sebagai staf, termasuk guru dan kepala sekolah, berdasarkan lokasi mereka bertugas.

- a) Kecamatan Nunukan: Rp835.000/bulan
- b) Kecamatan Sebuku, Kecamatan Sembakung, Kecamatan Lumbis, dan Kecamatan Krayan: Rp1.027.500/bulan
- c) Kecamatan Krayan Selatan: Rp1.220.000/bulan.

Penyerahan tunjangan tersebut dilakukan melalui bendahara kantor kecamatan setiap tiga bulan. Sebagian besar guru menggunakan tunjangan ini untuk mencicil pinjaman atau kredit barang sehingga sering kali mereka tidak mengetahui secara pasti berapa sebenarnya jumlah tunjangan yang mereka terima. Tunjangan yang diterima oleh para PNS golongan III dan IV dipotong pajak sebesar 15%.

Bagi sebagian guru dan kepala sekolah, khususnya yang bertugas di wilayah Kecamatan Nunukan tetapi berlokasi di luar Pulau Nunukan, penetapan kategori tersebut dinilai tidak adil/memuaskan, mengingat kondisi wilayah yang harus mereka hadapi tidak jauh berbeda dengan wilayah kecamatan lainnya yang memperoleh tunjangan lebih besar. Kecemburuan sosial juga muncul di Kecamatan Sembakung. Besarnya tunjangan untuk guru yang bertugas baik di ibu kota kecamatan maupun di luar ibu kota kecamatan sama. Hal ini dinilai tidak adil karena tingginya biaya transportasi yang harus ditanggung kepala sekolah atau guru yang bertugas di luar ibu kota kecamatan.

Kecuali Kabupaten Tuban, kabupaten/kota nonpenerima Bankes lainnya telah memberlakukan berbagai kebijakan pemberian insentif kepada para guru. Saat ini di Kabupaten Tuban tidak ada lagi pemberian insentif kesejahteraan yang diberikan kepada para guru, bahkan uang kelebihan jam mengajar—yang jumlahnya tidak besar—ditiadakan sejak 2007.

Pada akhir 2007, Pemda Kota Bandung memberikan tunjangan daerah (tunda) kepada seluruh PNS sebesar Rp300.000/bulan (untuk golongan III dan IV dipotong pajak 15%). Tunjangan untuk alokasi bulan Oktober, November, dan Desember 2007 diterima pada Desember 2007, tetapi tunjangan untuk 2008 belum cair pada saat studi ini dilakukan. Sebagian besar guru dan kepala sekolah tidak mengetahui secara pasti apakah mereka akan menerima kembali tunjangan tersebut atau tidak, tetapi Dinas Pendidikan setempat menginformasikan bahwa penyaluran tunjangan tersebut sedang menunggu pengesahan dewan dan akan cair dalam waktu dekat.

Para guru di Kota Surakarta menerima tiga bentuk tunjangan di luar gaji, yaitu KJM atau *kemeng*, tunjangan kesejahteraan (kesra), dan beban mengajar. KJM sebesar Rp2.000 per jam pelajaran (untuk guru golongan IV dipotong pajak 15%) diberikan tiga kali dalam setahun kepada guru wali kelas, guru agama, dan guru olahraga yang memiliki tambahan jam mengajar. Tunjangan kesra yang diterima oleh semua guru, sebesar Rp110.000 untuk guru PNS dan Rp75.000 untuk guru non-PNS, juga diberikan tiga kali dalam setahun. Selain itu, tunjangan beban mengajar sebesar Rp191.200/empat bulan juga diberikan kepada semua guru.

Pemerintah Kota Pekanbaru memberikan tunjangan prestasi kerja (TPK) kepada seluruh PNS daerah, termasuk guru, sebesar 1,5 juta rupiah/bulan. Selain memperoleh TPK, guru PNS yang mengajar di daerah pinggiran juga mendapat tambahan tunjangan sebesar Rp250.000/bulan. Di lain pihak, para guru tidak tetap (non-PNS) memperoleh tunjangan sebesar Rp750.000/bulan. Penyaluran TPK dan tunjangan untuk guru non-PNS dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan dan Olahraga Kota Pekanbaru langsung ke setiap kepala sekolah.

Di Kabupaten Gowa terdapat dua jenis tunjangan yang diberikan kepada para guru, yaitu tunjangan transportasi sebesar Rp100.000/bulan dan tunjangan kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil sebesar Rp250.000/bulan yang disalurkan melalui Bagian Sarana dan Prasarana Pemda Kabupaten Gowa. Dalam konteks ini, daerah terpencil berarti daerah yang sulit dijangkau kendaraan sehingga guru harus berjalan kaki menuju ke sekolah. Sayangnya, keberadaan dan besarnya tunjangan kesejahteraan guru di daerah terpencil tersebut tidak banyak diketahui baik oleh kepala sekolah maupun oleh guru; mereka mengaku tidak pernah menerimanya. Tunjangan dari pemda yang selama ini mereka terima hanya berupa tunjangan kesejahteraan untuk guru PNS sebesar Rp36.000/guru/tiga bulan.

III. TINGKAT ABSENSI GURU DAN FAKTOR YANG MEMENGARUHINGYA

3.1. Karakteristik Sampel

3.1.1. Karakteristik SDN Sampel

Seperti telah disampaikan dalam Bab I, SDN sampel untuk survei 2008 ini berjumlah 170 sekolah yang terdiri atas 39 sekolah penerima Bankes dan 51 sekolah nonpenerima Bankes di kabupaten penerima Bankes, serta 80 sekolah nonpenerima Bankes di kabupaten/kota nonpenerima Bankes. Gambaran tentang karakteristik SDN sampel, antara lain, dilihat dari jarak dan waktu tempuh dari sekolah ke lokasi beberapa fasilitas umum serta ketersediaan sarana penting di sekolah. Kisaran jarak terdekat dan waktu tempuh dari lokasi sekolah sampel ke beberapa fasilitas umum, seperti jalan beraspal, tempat pemberhentian kendaraan umum, bank, kantor pos, dan kantor dinas di tingkat kecamatan atau kabupaten selengkapnya disajikan dalam Lampiran 2. Secara umum, data kisaran jarak terdekat dan waktu tempuh dari sekolah sampel ke lokasi fasilitas umum sesuai dengan persepsi para guru tentang keterpencilan lokasi SDN tempat mereka mengajar yang diulas dalam Bab II.

Sebagian besar sekolah sampel nonpenerima Bankes, baik di daerah penerima maupun nonpenerima, dapat dijangkau dengan menggunakan kendaraan roda empat mengingat jarak dari lokasi sekolah ke jalan beraspal atau tempat pemberhentian kendaraan umum relatif dekat dengan rata-rata waktu tempuh kurang dari 15 menit. Sebaliknya, sebagian besar sekolah sampel penerima Bankes berada di lokasi terpencil yang relatif sulit dijangkau. Di Kabupaten Kolaka, misalnya, sebagian sekolah hanya bisa dijangkau dengan berjalan kaki. Di Kabupaten Nunukan, SDN sampel yang terletak di Kecamatan Sembakung, khususnya, hanya bisa dijangkau dengan menggunakan perahu motor. Demikian pula halnya dengan Kabupaten Sukabumi. Walaupun SDN sampel di wilayah ini bisa dijangkau dengan ojek sepeda motor, kondisi jalan menuju sekolah tersebut terjal dan berbatu. Bagi sebagian sekolah penerima Bankes, akses ke kantor pos, bank, dan kantor Dinas Pendidikan terdekat juga relatif sulit dan mahal. Akan tetapi, data pun menunjukkan sulitnya akses menuju ke beberapa sekolah di kabupaten nonpenerima Bankes, dalam hal ini Kabupaten Gowa, dan lokasi sekolah-sekolah tersebut hanya bisa dijangkau dengan berjalan kaki. Gambaran mengenai akses ke lokasi SDN sampel berdasarkan pengalaman peneliti disajikan dalam Lampiran 3.

Terdapat perbedaan dalam hal ketersediaan beberapa jenis sarana penting di sekolah antara sekolah di kabupaten penerima Bankes dan sekolah di kabupaten/kota nonpenerima Bankes, serta antara sekolah penerima Bankes dan sekolah nonpenerima Bankes. Hal ini dapat dilihat dalam Tabel 12. Secara umum, ketersediaan sarana seperti WC, sumber air minum, listrik, komputer, dan ruang guru yang terpisah dari ruang kepala sekolah di kabupaten penerima Bankes lebih buruk daripada di kabupaten nonpenerima Bankes. Kecuali di Kabupaten Nunukan, ketersediaan fasilitas di sekolah penerima Bankes juga cenderung lebih buruk dibandingkan dengan kondisi fasilitas serupa di sekolah yang tidak menerima Bankes. Memang WC tersedia di sebagian besar SDN sampel, baik di kabupaten penerima maupun di kabupaten/kota nonpenerima, tetapi sering kali WC tersebut tidak dilengkapi sarana air bersih yang memadai.

Tabel 12. Persentase SDN Sampel Berdasarkan Jenis Sarana yang Tersedia

Kabupaten/Kota Sampel dan Status SDN		Jumlah SDN Sampel	Jenis Sarana yang Tersedia di Sekolah (%)				
			WC	Sumber Air Minum	Listrik	Komputer	Ruang Guru
Penerima Bankes							
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	8	50,0	25,0	0,0	25,0	0,0
	SDN Nonpenerima	10	80,0	50,0	80,0	20,0	20,0
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	8	50,0	62,5	50,0	12,5	50,0
	SDN Nonpenerima	10	80,0	80,0	70,0	30,0	40,0
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	8	87,5	50,0	12,5	12,5	12,5
	SDN Nonpenerima	10	100,0	90,0	70,0	40,0	20,0
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	7	28,6	0,0	0,0	0,0	28,6
	SDN Nonpenerima	11	90,9	45,5	9,1	9,1	18,2
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	8 ^a	100,0	50,0	62,5	62,5	62,5
	SDN Nonpenerima	10	100,0	40,0	50,0	70,0	40,0
Total	SDN Penerima	39	64,1	38,5	25,6	23,1	30,8
	SDN Nonpenerima	51	90,2	60,8	54,9	33,3	27,5
	Semua SDN Sampel	90	78,9	51,1	42,2	28,9	28,9
Nonpenerima Bankes							
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	16	100,0	93,8	100,0	100,0	100,0
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	16	100,0	100,0	100,0	81,3	93,8
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	16	100,0	100,0	100,0	87,5	50,0
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	16	100,0	81,3	93,8	68,8	56,3
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	16	100,0	81,3	62,5	31,3	62,5
Total	SDN Nonpenerima	80	100,0	91,3	91,3	73,8	72,5
Total	SDN Nonpenerima	131	96,2	79,4	77,1	58,0	55,0
	Semua SDN Sampel	170	88,8	70,0	65,3	50,0	49,4

^a SDN calon penerima Bankes.

3.1.2 Karakteristik Guru Sampel

Guru sampel dalam survei ini berjumlah 1.263 orang, tetapi hanya 1.093 orang (86,5%)⁴ yang dapat diwawancarai secara langsung (menggunakan Kuesioner Guru), yaitu (i) 81,3% di kabupaten penerima Bankes, dan (ii) 91,3% di kabupaten/kota nonpenerima Bankes (lihat Tabel 13). Sisanya, yaitu 170 guru (13,5%) dari seluruh daerah sampel, tidak dapat ditemui sehingga wawancara menyangkut informasi yang bukan bersifat persepsi diwakili oleh kepala sekolah atau guru. Dari semua guru yang dapat diwawancarai secara langsung, ada yang tidak berada di sekolah ketika peneliti melakukan kunjungan pertama ke sekolah. Mereka baru bisa ditemui pada kunjungan berikutnya.

Guru sampel yang diwawancarai terbagi atas tiga kategori, yaitu (i) guru penerima Bankes di kabupaten penerima, (ii) guru nonpenerima Bankes di kabupaten penerima, dan (iii) guru nonpenerima Bankes di kabupaten/kota nonpenerima. Jumlah guru sampel untuk tiap-tiap kategori tersebut dapat dilihat dalam Tabel 14.

Dari 492 guru yang diwawancarai langsung, persentase guru penerima Bankes yang diwawancarai secara langsung di kabupaten penerima hanya 18,7% atau setara dengan 8,4% dari total guru sampel. Di Kabupaten Lahat, Kabupaten Lombok Tengah, dan Kabupaten Kolaka, proporsi guru penerima yang sudah mendapatkan Bankes pada saat diwawancarai secara langsung lebih banyak daripada proporsi guru penerima yang belum memperolehnya saat wawancara dilakukan. Di Kabupaten Sukabumi, terjadi hal sebaliknya. Di Kabupaten

⁴Jumlah guru sampel yang dapat diwawancarai langsung adalah 1.049 guru pada kunjungan awal dan 44 guru pada kunjungan ulang di 4 kabupaten/kota sampel.

Nunukan, tidak ada satu guru penerima pun yang sudah menerima Bankes saat kunjungan dilakukan.

Tabel 13. Jumlah Guru Sampel Berdasarkan Kabupaten/Kota

Kabupaten/Kota Sampel	Jumlah dan Proporsi Guru Sampel					
	Total		Yang Dapat Diwawancarai		Yang Hadir Saat Kunjungan	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Penerima Bankes						
1. Kabupaten Lahat	128	100,0	110	85,9	103	80,5
2. Kabupaten Sukabumi	104	100,0	93	89,4	88	84,6
3. Kabupaten Lombok Tengah	116	100,0	103	88,8	81	69,8
4. Kabupaten Kolaka	114	100,0	70	61,4	62	54,4
5. Kabupaten Nunukan	143	100,0	116	81,1	95	66,4
<i>Total</i>	<i>605</i>	<i>100,0</i>	<i>492</i>	<i>81,3</i>	<i>429</i>	<i>70,9</i>
Nonpenerima Bankes						
1. Kota Pekanbaru	168	100,0	151	89,9	152	90,5
2. Kota Bandung	128	100,0	123	96,1	99	77,3
3. Kota Surakarta	117	100,0	114	97,4	106	90,6
4. Kabupaten Tuban	107	100,0	104	97,2	82	76,6
5. Kabupaten Gowa	138	100,0	109	79,0	108	78,3
<i>Total</i>	<i>658</i>	<i>100,0</i>	<i>601</i>	<i>91,3</i>	<i>547</i>	<i>83,1</i>
Total	1.263	100,0	1.093	86,5	976	77,3

Tabel 14. Jumlah Guru Sampel Penerima dan Nonpenerima Bankes yang Diwawancarai Berdasarkan Kabupaten/Kota Sampel

Kabupaten/Kota Sampel	Jumlah dan Proporsi Guru yang Diwawancarai Langsung							
	Total		Guru Penerima di SDN Penerima		Guru Nonpenerima di			
					SDN Penerima		SDN Nonpenerima	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Penerima Bankes								
1. Kabupaten Lahat	110	100,0	35	31,8	12	10,9	63	57,3
2. Kabupaten Sukabumi	93	100,0	14	15,1	22	23,7	57	61,3
3. Kabupaten Lombok Tengah	103	100,0	27	26,2	16	15,5	60	58,3
4. Kabupaten Kolaka	70	100,0	16	22,9	10	14,3	44	62,9
5. Kabupaten Nunukan	116 ^a	100,0	0	0,0	57	49,1	59	50,9
<i>Total</i>	<i>492</i>	<i>100,0</i>	<i>92</i>	<i>18,7</i>	<i>117</i>	<i>23,8</i>	<i>283</i>	<i>57,5</i>
Nonpenerima Bankes								
1. Kota Pekanbaru	151	100,0	-	-	-	-	151	100,0
2. Kota Bandung	123	100,0	-	-	-	-	123	100,0
3. Kota Surakarta	114	100,0	-	-	-	-	114	100,0
4. Kabupaten Tuban	104	100,0	-	-	-	-	104	100,0
5. Kabupaten Gowa	109	100,0	-	-	-	-	109	100,0
<i>Total</i>	<i>601</i>	<i>100,0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>601</i>	<i>100,0</i>
Total	1.093	100,0	92	8,4	107	10,2	884	80,9

^a SDN calon penerima Bankes.

Pengelompokan guru sampel berdasarkan karakteristiknya dapat dilihat dalam Tabel 15. Data menunjukkan bahwa karakteristik guru di SDN penerima dan di SDN nonpenerima Bankes yang ada di kabupaten penerima Bankes atau daerah terpencil sebagian besar hampir sama.

Karakteristik guru penerima dan nonpenerima Bankes di SDN penerima Bankes secara umum juga relatif sama, kecuali dalam beberapa hal.

- Sebagian besar guru penerima Bankes adalah laki-laki, yang rata-rata lebih tua daripada seluruh guru yang tidak menerima Bankes.
- Guru nonpenerima Bankes lebih banyak yang masih lajang daripada guru penerima Bankes.
- Pekerjaan sampingan yang dimiliki oleh para guru penerima Bankes sebagian besar adalah di bidang pertanian, sedangkan pekerjaan sampingan para guru nonpenerima sebagian besar adalah sebagai pengajar di sekolah lain atau memberikan les pribadi.

Tabel 15. Guru Sampel Berdasarkan Karakteristiknya

Karakteristik	Guru di SDN Penerima			Guru di SDN Nonpenerima	
	Total	Guru Penerima Bankes	Guru Nonpenerima Bankes	Kabupaten Penerima	Kabupaten/ Kota Nonpenerima
Jenis Kelamin					
Laki-laki	59,5%	72,0%	48,2%	46,0%	22,5%
Perempuan	40,5%	28,0%	51,8%	54,0%	77,5%
Rata-rata Umur	34,6 tahun	36,3 tahun	33,1 tahun	35,5 tahun	43,4 tahun
Status Perkawinan:					
Lajang	26,5%	17,6%	34,5%	19,9%	9,0%
Menikah	72,3%	80,8%	64,7%	78,3%	85,4%
Cerai	1,1%	1,6%	0,7%	1,8%	5,6%
Rata-rata Jumlah Anak	2-3 orang	2-3 orang	2-3 orang	2-3 orang	2-3 orang
Pendidikan Keguruan Tertinggi:					
Tidak Ada	26,5%	23,2%	29,5%	25,5%	0,9%
SPG/SGO	19,3%	19,2%	19,4%	22,6%	14,9%
D-1/2/3	41,3%	40,8%	41,7%	39,3%	48,6%
D4/S1/S2 ^a	12,9%	16,8%	9,4%	12,6%	35,5%
Guru memiliki Pekerjaan Sampingan:	56,1%	60,8%	51,8%	50,2%	23,1%
Jenis Pekerjaan Sampingan:					
Mengajar	36,5%	27,6%	45,8%	26,9%	55,3%
Bertani	45,9%	63,2%	27,8%	59,1%	13,8%
Lainnya	17,6%	9,2%	26,4%	14,0%	30,9%
Status Kepegawaian Guru:					
Tetap/PNS	45,8%	44,8%	46,8%	50,2%	81,3%
Guru Kontrak/Bantu	2,3%	2,4%	2,2%	3,5%	0,9%
Honorer Daerah	9,9%	16,0%	4,3%	7,3%	2,7%
Honorer Sekolah	39,0%	36,0%	41,7%	37,8%	13,4%
Sukarela	3,0%	0,8%	5,0%	1,2%	1,7%
Jenis Tugas Guru:					
Kepala Sekolah	4,9%	8,8%	1,4%	0,6%	0,3%
Guru Kelas	84,5%	78,4%	89,9%	91,2%	83,6%
Guru Agama dan Olahraga	7,6%	7,2%	7,9%	4,4%	10,8%
Guru Lainnya	3,0%	5,6%	0,7%	3,8%	5,3%
Jumlah Guru Sampel	264	125	139	341	658

Sumber: Lampiran 4.

^aAda dua orang guru di Kota Surakarta yang telah bergelar S2.

Adapun karakteristik guru di kabupaten penerima Bankes dan guru di kabupaten/kota nonpenerima Bankes menunjukkan perbedaan yang cukup nyata.

- Proporsi guru perempuan baik di daerah penerima Bankes (daerah terpencil) maupun di daerah nonpenerima Bankes (bukan daerah terpencil) lebih banyak daripada guru laki-laki. Namun demikian, proporsi guru perempuan dibandingkan dengan guru laki-laki di daerah penerima Bankes tidak jauh berbeda atau relatif hampir seimbang.
- Umur rata-rata guru di daerah penerima Bankes atau daerah terpencil relatif lebih muda (rata-rata berumur 35 tahun) daripada guru-guru di daerah tidak terpencil (rata-rata berumur lebih dari 43 tahun). Berdasarkan hasil wawancara, berbagai pihak menyatakan bahwa ketika bertambah tua, para guru akan (meminta) dimutasikan ke daerah perkotaan atau daerah yang tidak terpencil, kecuali guru tersebut berasal dari daerah setempat. Selain itu, usia guru juga

- sangat terkait dengan status kepegawaianya. Di daerah terpencil, sekolah banyak mengangkat guru honorer yang umumnya (lebih dari 70%) berusia antara 19 dan 30 tahun.
- c) Di daerah terpencil, proporsi guru PNS dan jumlah guru honorer sekolah hampir sama. Sebaliknya, di daerah tidak terpencil, sebagian besar guru (81,3%) telah berstatus PNS.
 - d) Lebih dari 25% guru sampel di daerah terpencil tidak memiliki kualifikasi sebagai guru, yaitu tidak memiliki latar belakang pendidikan keguruan yang memadai. Sebagian besar guru sampel di daerah terpencil hanya mengenyam pendidikan keguruan setingkat sekolah menengah atas dan diploma. Sementara itu, di daerah tidak terpencil hampir 85% guru sampel telah memiliki kualifikasi pendidikan keguruan setingkat diploma (D-1/2/3) dan sarjana (S1), bahkan di Kota Surakarta ada dua orang guru sampel yang bergelar S2.
 - e) Dibandingkan dengan daerah nonpenerima Bankes, daerah penerima Bankes memiliki lebih banyak guru yang punya pekerjaan sampingan, terutama sebagai petani. Di daerah nonpenerima, pekerjaan sampingan yang dilakukan sebagian besar guru adalah mengajar di sekolah lain atau memberikan les privat.

Akan tetapi, terdapat dua karakteristik guru sampel yang relatif sama di semua kategori guru, sekolah, dan daerah sampel, yaitu (i) rata-rata jumlah anak yang dimiliki guru dan (ii) jenis tugas yang menjadi tanggung jawab guru. Setiap guru yang telah atau pernah menikah rata-rata memiliki dua hingga tiga anak, dan jenis tugas yang menjadi tanggung jawab guru di sekolah umumnya adalah sebagai guru kelas.

3.2 Tingkat Absensi Guru dan Perubahannya pada 2003 dan 2008

Pengertian guru absen dalam penelitian ini adalah guru sampel yang tidak ada di sekolah ketika peneliti berkunjung. Untuk mendapat kepastian tentang kehadiran setiap guru sampel (guru yang akan diwawancarai) di sekolah, peneliti melakukan pengamatan langsung dengan mendatangi setiap guru sampel sambil melihat apa yang sedang dikerjakan guru tersebut. Perhitungan tingkat absensi guru dalam analisis ini mengacu pada konsep yang digunakan dalam menghitung tingkat absensi guru pada survei 2003⁵ yaitu, (i) semua guru sampel berstatus guru penuh waktu yang mengajar di SDN; (ii) guru sampel yang oleh kepala sekolah atau orang yang mewakilinya dilaporkan telah pindah atau guru sampel yang bertugas pada giliran (*shift*) kerja yang berbeda dikeluarkan dari analisis kajian ini. Alasan mengeluarkan guru yang bertugas pada giliran (*shift*) kerja yang berbeda adalah karena tidak mungkin dilakukan verifikasi atas keberadaan semua guru tersebut. Dengan demikian hasil perhitungan kedua survei dapat dibandingkan.

Pada survei 2003 dilakukan dua kali kunjungan dan diperoleh 1.824 kasus pengamatan terhadap hadir tidaknya guru di SDN sampel, seperti dapat dilihat dalam Tabel 16. Berdasarkan survei tersebut, tingkat absensi guru SDN di Indonesia pada 2003 dengan nilai rata-rata tertimbang (*weighted average*) adalah sebesar 20,1%, yaitu 18,6% pada kunjungan pertama dan 21,7% pada kunjungan kedua. Pada survei 2008, terdapat 1.211 kasus pengamatan, dengan tingkat absensi guru SDN sebesar 14,8%.⁶ Jadi secara nasional tingkat absensi guru dalam kurun waktu lima tahun (2003–2008) berkurang sebesar 5,6% atau turun sekitar 27,5%.

Bank Dunia (Pradhan, 2008) melakukan penghitungan tingkat absensi guru dengan menggunakan variabel lain dari Kuesioner Guru, yaitu variabel hasil observasi langsung peneliti atas keberadaan guru ketika peneliti berkunjung untuk pertama kalinya ke sekolah sampel. Dengan menggunakan

⁵Lihat Laporan Lapangan SMERU: Usman, S., Akhmadi, dan Daniel Suryadarma (April 2004) Ketika Guru Absen: Kemanakah Mereka dan Bagaimana Murid?

⁶ Kunjungan ulang pada survei 2008 hanya dilakukan ke empat kabupaten/kota sampel yang pada saat kunjungan awal sebagian besar sekolahnya sedang melaksanakan ujian tengah semester atau *try out* ujian nasional kelas VI.

variabel tersebut, hasil penghitungan tingkat absensi (rata-rata tertimbang) yang diperoleh, yakni 14,1%, ternyata tidak berbeda jauh dengan hasil penghitungan menggunakan variabel keberadaan guru dari Kuesioner Sekolah pada laporan ini.

Tabel 16. Tingkat Absensi Guru di Daerah Sampel, Survei 2003 dan 2008

	Survei 2003			Survei 2008
	Kunjungan Pertama	Kunjungan Kedua	Total	
1. Jumlah Guru Sampel	929	895	1.824	1.211
2. Jumlah Guru Absen	170	177	347	235
3. Tingkat Absensi Guru:				
-Nilai rata-rata sampel/tidak tertimbang	18,3%	19,8%	19,0%	19,4%
-Nilai rata-rata tertimbang	18,6%	21,7%	20,1%	14,8%

Tabel 17 menyajikan berbagai alasan mengapa guru absen mengajar berdasarkan penjelasan kepala sekolah atau yang mewakilinya. Jika hasil kedua survei dibandingkan, terlihat bahwa ada sedikit pergeseran proporsi guru berdasarkan alasan absen mereka, meskipun jenis alasan yang diajukan pada dasarnya tidak jauh berbeda. Pada 2003, terdapat sekitar 32,9% guru yang absen karena sedang sakit dan tidak hadir dengan izin resmi, dan 16,6% dilaporkan sedang bertugas secara resmi di luar sekolah. Pada 2008, jumlah guru yang absen karena sedang sakit dan tidak hadir dengan izin resmi lebih banyak, yaitu mencapai 45,1%, dan yang dilaporkan sedang bertugas secara resmi di luar sekolah juga meningkat menjadi 28,4%.

Pada 2003 sebanyak 14,6% guru dilaporkan sedang mengerjakan tugas yang tidak terkait dengan tugas mengajar, diperkirakan datang terlambat, dan pulang cepat. Sisanya, yaitu sebanyak 36%, tidak diketahui keberadaannya karena tidak hadir tanpa izin dan alasan lainnya. Pada 2008 persentase guru yang absen karena sedang mengerjakan tugas yang tidak terkait dengan tugas mengajar, diperkirakan datang terlambat, dan pulang cepat adalah 12,2%, sedangkan yang tidak hadir tanpa izin hanya sebanyak 14,3%. Jadi, dalam kurun waktu lima tahun (2003–2008) jumlah guru yang tidak hadir di sekolah tanpa izin cenderung berkurang.

Tabel 17. Alasan Absennya Guru, Survei 2003 dan 2008 (%)

Alasan	Survei 2003	Survei 2008
Sakit	11,7	13,8
Tidak hadir dengan izin	21,2	31,3
Mengerjakan tugas lain yang terkait dengan kegiatan mengajar	16,6	28,4
Mengerjakan tugas lain yang tidak terkait dengan kegiatan mengajar	2,8	0,7
Diperkirakan datang terlambat	5,9	6,5
Pulang cepat	5,9	5,0
Tidak tahu	7,9	6,5
Tidak hadir tanpa izin dan tanpa alasan	23,1	7,8
Lainnya	5,0	-
Total	100,0	100,0

Keterangan: Persentase adalah nilai rata-rata tertimbang.

Baik pada survei 2003 maupun pada survei 2008, sebagian besar guru absen karena alasan yang dapat dibenarkan, yakni sakit dan izin/cuti resmi. Kepala sekolah tidak dapat menolak permohonan izin dengan kedua alasan tersebut karena alasan-alasan itu adalah hak pegawai (guru). Pada 2003 kedua alasan tersebut menyumbangkan sekitar 6,6% terhadap tingkat

absensi guru, sementara pada 2008 menyumbangkan sekitar 5,4% terhadap tingkat absensi guru seperti dapat dilihat dalam Tabel 18.

Pada dasarnya, alasan absen karena guru sedang melaksanakan tugas resmi di luar sekolah masih bisa diterima atau dipertanggungjawabkan mengingat pihak sekolah seharusnya sudah mengetahuinya. Pada 2003, alasan tersebut menyumbang 3,3% pada tingkat absensi guru, sedangkan pada 2008 menyumbang 3,0% (Tabel 18). Pada 2008, tugas resmi di luar sekolah yang dilakukan guru tidak sekadar mencakup mengikuti pelatihan dan pendidikan terkait persekolahan atau keguruan, tetapi juga berkaitan dengan tugas administrasi dan kesiswaan, termasuk pembuatan laporan keuangan sekolah.

Tabel 18. Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Alasannya, Survei 2003 dan 2008 (%)

Alasan	Survei 2003	Survei 2008
(a) Sakit dan izin/cuti resmi	6,6	5,4
(b) Mengerjakan tugas lain yang terkait dengan kegiatan mengajar	3,3	3,0
(c) Mengerjakan tugas lain yang tidak terkait dengan kegiatan mengajar	0,6	0,1
(d) Diperkirakan datang terlambat atau pulang cepat	2,4	1,4
(e) Tidak tahu, tidak hadir tanpa izin, lainnya	7,2	4,9
Total	20,1	14,8

Keterangan: Persentase adalah nilai rata-rata tertimbang.

Pada 2003, kontribusi guru yang diperkirakan datang terlambat atau pulang lebih awal terhadap tingkat absensi adalah 2,4%, dan pada 2008 cenderung turun menjadi 1,4%. Untuk alasan yang dapat dikategorikan sebagai mangkir dari tugas (contohnya, mengerjakan tugas yang tidak terkait dengan tugas mengajar, tidak tahu, tidak hadir tanpa izin dan lainnya, serta tidak ada alasan) masih relatif tinggi, yaitu sekitar 7,2% pada 2003 dan 4,9% pada 2008. Absennya guru karena berbagai alasan yang tidak dapat dibenarkan masih menjadi persoalan besar yang akan sangat menghambat proses belajar-mengajar. Seperti telah disinggung sebelumnya, keberadaan guru (yang berkualitas) di kelas adalah salah satu aspek penting dalam menjamin kualitas pengajaran.

3.2.1 Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Buku Absensi di Sekolah

Dibandingkan dengan kondisi lima tahun yang lalu (survei 2003), pada dasarnya tidak ada perbaikan menyangkut keakuratan buku absensi guru yang tersedia di sekolah saat ini (survei 2008). Banyak sekolah yang tidak melakukan pengisian buku absensi guru secara ketat, bahkan ada sekolah yang tidak menyediakan buku absensi untuk guru. Selain itu, penandatanganan daftar absensi juga tidak dilakukan secara rutin di sebagian sekolah, hanya seminggu sekali. Kondisi ini memungkinkan angka tingkat absensi guru menjadi rendah. Tabel 19 menunjukkan bahwa guru yang telah menandatangani buku absensi ketika kunjungan dilakukan pada survei 2003 hanya sekitar 58% dari seluruh guru yang dilaporkan hadir oleh kepala sekolah atau yang mewakilinya. Pada 2008 guru yang telah menandatangani daftar hadir proporsinya lebih kecil, yaitu hanya sekitar 46%. Angka ini juga sejalan dengan meningkatnya proporsi guru yang mengaku bahwa sekolahnya tidak memiliki buku absensi yaitu dari 0,4% pada 2003 menjadi 2,4% pada 2008.

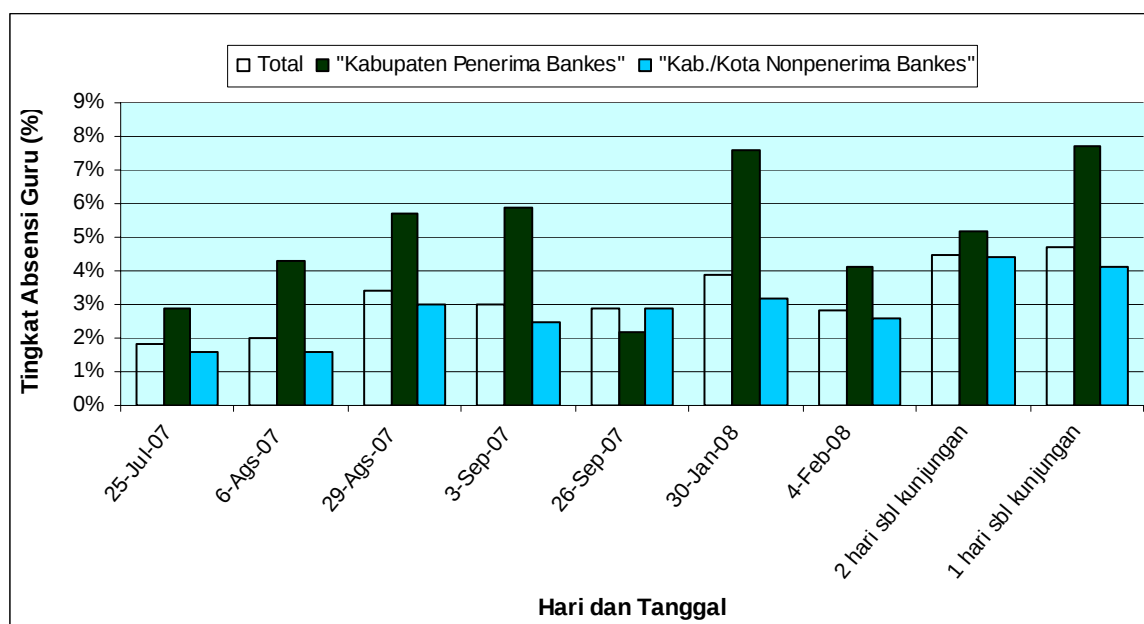
Peneliti mencatat hadir tidaknya guru sesuai dengan yang tercatat dalam buku absensi selama beberapa hari pada Juli, Agustus, dan September 2007 serta pada Januari—Februari 2008, dan juga pada satu dan dua hari sebelum kunjungan (Gambar 1). Agaknya, daftar hadir guru di banyak sekolah tidak dapat dipercaya sebagai bukti akurat kehadiran guru. Meskipun di dalam

daftar hadir ditemukan ada guru yang absen, alasan-alasan absen selain karena sakit atau izin resmi tidak tercatat. Tidak tercatatnya alasan-alasan lain tersebut membuat tingkat absensi guru cenderung terlihat rendah. Hal ini sesuai dengan apa yang sering dinyatakan oleh para pengawas atau kepala cabang Dinas Pendidikan kecamatan di setiap wawancara, yakni bahwa tingkat kehadiran guru selalu tinggi atau tingkat absensi guru diperkirakan rata-rata kurang dari 10%. Namun, analisis yang dilakukan terhadap data absensi guru harian yang diambil dari buku absensi guru membuktikan bahwa daftar kehadiran guru tidak dapat dipercaya.

Tabel 19. Data Absensi Guru Berdasarkan Buku Absensi di Sekolah, Survei 2003 dan 2008 (%)

Uraian	Survei 2003	Survei 2008
Menandatangani buku absensi	57,7	46,4
Tidak menandatangani buku absensi	40,4	51,1
Tidak ada buku absensi/daftar hadir	0,4	2,4
Tidak tahu	1,5	0,1
<i>Total Guru Sampel</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Keterangan: Persentase adalah nilai rata-rata tertimbang.



Gambar 1. Tingkat absensi harian guru, 2007 dan 2008

Keterangan: Tingkat absensi guru adalah nilai rata-rata tertimbang. Jika data kehadiran guru sampel dalam buku absensi kosong, maka data tersebut dikeluarkan dari analisis.

Gambar 1 menyajikan perbandingan tingkat absensi guru pada beberapa hari dan tanggal tertentu sebelum kunjungan dilakukan berdasarkan data dalam buku absensi dengan mengabaikan alasan guru absen. Namun, pencatatan kehadiran guru pada saat kunjungan tidak sepenuhnya mengacu pada buku absensi. Selain bertanya kepada kepala sekolah atau yang mewakilinya, peneliti juga melakukan verifikasi dan observasi langsung untuk memastikan hadir tidaknya guru sampel mengingat tidak semua guru yang hadir telah menandatangani buku absensi. Data menunjukkan bahwa tingkat absensi harian guru sebelum kunjungan dilakukan, baik di daerah penerima maupun nonpenerima Bankes, selalu kurang dari 10%. Secara total, tingkat absensi guru rata-rata kurang dari 5%, yaitu hanya berkisar 1,8%–4,7%.

Tingkat absensi guru di kabupaten penerima Bankes mulai dari 2,2% hingga 7,7%, lebih tinggi daripada tingkat absensi guru di kabupaten/kota nonpenerima Bankes yang hanya berkisar 1,6%–4,4%.

3.3. Faktor-faktor yang Memengaruhi Tingkat Absensi Guru

3.3.1. Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Daerah Sampel

Seperti halnya pada survei 2003, tingkat absensi guru di setiap daerah (kabupaten/kota) sampel menunjukkan kisaran yang cukup besar (lihat Tabel 20). Bahkan pada 2008 kisaran tingkat absensi guru antardaerah sampel yang sama semakin besar. Pada 2003, tingkat absensi guru terendah adalah 16,0% di Kota Surakarta dan tertinggi 33,5% di Kota Pekanbaru. Pada 2008, tingkat absensi guru terendah adalah 6,2%, juga di Kota Surakarta, dan tertinggi 25,0% di Kabupaten Lombok Tengah.

Tabel 20. Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Kabupaten/Kota Sampel, Survei 2003 dan 2008 (%)

Kabupaten/Kota Sampel		Survei 2003	Survei 2008
A. Penerima Bankes			
1.	Kabupaten Lahat	-	18,9
2.	Kabupaten Sukabumi	-	12,9
3.	Kabupaten Lombok Tengah	17,7	25,0
4.	Kabupaten Kolaka	-	44,1
5.	Kabupaten Nunukan	-	25,2
Rata-rata Tertimbang A		17,7	18,8
B. Nonpenerima Bankes			
1.	Kota Pekanbaru	33,5	9,5
2.	Kota Bandung	27,1	17,5
3.	Kota Surakarta	16,0	6,2
4.	Kabupaten Tuban	22,9	18,8
5.	Kabupaten Gowa	20,7	20,0
Rata-rata Tertimbang B		24,3	13,9
C. Daerah Sampel Lainnya			
1.	Kota Cilegon	18,1	-
2.	Kabupaten Magelang	7,4	-
3.	Kota Pasuruan	11,8	-
4.	Kabupaten Rejang Lebong	18,8	-
Rata-rata Tertimbang A, B, C		20,1	14,8

Keterangan: Tingkat absensi guru di masing-masing kabupaten/kota adalah nilai rata-rata sampel atau tidak tertimbang.

Secara umum, berdasarkan data tingkat absensi guru pada 2008, setiap daerah sampel menunjukkan kecenderungan sebagai berikut.

- Tingkat absensi/ketidakhadiran guru di daerah terpencil lebih tinggi daripada di daerah yang tidak terpencil.
- Tingkat absensi guru di daerah kabupaten lebih tinggi daripada di daerah perkotaan.
- Tingkat absensi guru di daerah kabupaten di luar Pulau Jawa lebih tinggi daripada di kabupaten yang ada di Pulau Jawa.
- Tingkat absensi guru di semua daerah sampel nonpenerima Bankes menurun dibandingkan tingkat absensi guru pada 2003.

Kecenderungan tersebut agak berbeda jika dibandingkan dengan kecenderungan tingkat absensi guru berdasarkan survei 2003 yang menunjukkan bahwa tingkat absensi guru di Pulau

Jawa, sebagai wilayah yang paling berkembang di Indonesia, ternyata relatif tinggi dibandingkan dengan daerah-daerah di luar Pulau Jawa. Namun, data hasil kedua survei tersebut tetap mengindikasikan keterkaitan antara tingkat absensi guru dan kebijakan pemerintah daerah di era otonomi daerah dan desentralisasi saat ini.

Dari lima kabupaten sampel di daerah penerima Bankes, hanya Kabupaten Lombok Tengah yang pernah disurvei pada tahun 2003. Tingkat absensi guru di kabupaten ini meningkat dari 17,7% pada 2003 menjadi 25,0% pada 2008. Keberadaan SDN sampel penerima yang berada di daerah terpencil diperkirakan memberi kontribusi pada peningkatan tingkat absensi di kabupaten ini.

Tingkat absensi guru di daerah nonpenerima Bankes pada 2008 justru menunjukkan penurunan jika dibandingkan hasil survei 2003. Di Kota Pekanbaru dan Kota Surakarta, tingkat absensi guru menurun drastis, yaitu lebih dari 50%. Tingkat absensi guru di Kota Bandung dan Kabupaten Tuban masing-masing turun sekitar 35% dan 18%, sedangkan tingkat absensi guru di Kabupaten Gowa relatif tetap, hanya turun kurang dari 3% saja.

Berbagai faktor yang diperkirakan mampu menekan tingkat absensi guru di beberapa daerah sangat terkait dengan tumbuhnya persaingan yang sehat antarsekolah yang juga ditunjang oleh kebijakan daerah yang tepat sehingga mampu mendorong dan meningkatkan komitmen guru untuk hadir di sekolah. Sebagai contoh, di Kota Surakarta, berdasarkan pengamatan peneliti, para guru dan kepala sekolah berkompetisi secara sehat supaya sekolah mereka meraih predikat sekolah favorit. Berkaitan dengan hal tersebut, para guru dan kepala sekolah dituntut untuk memiliki komitmen yang tinggi kepada sekolah mereka, antara lain, melalui berdisiplin hadir di sekolah. Upaya lain yang dilakukan untuk meningkatkan komitmen guru untuk hadir di sekolah dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Bandung. Pada awal tahun 2008, pihak Dinas Pendidikan melakukan restrukturisasi kelembagaan dengan cara membubarkan kantor cabang Dinas Pendidikan kecamatan (KCD), lalu menempatkan para pengawas sekolah berkantor di tingkat gugus, yakni di kompleks sekolah. Pengawas diwajibkan mengalokasikan 80% dari waktu kerjanya di lapangan untuk melakukan pengawasan ke sekolah-sekolah. Keberadaan pengawas yang berkantor di lokasi sekolah dan yang setiap saat dapat melakukan pengawasan telah mampu mendorong para guru untuk lebih disiplin hadir di sekolah.

Di lain pihak, menurunnya tingkat absensi guru di Kota Pekanbaru diduga terkait langsung dengan adanya kebijakan peningkatan TPK—yang sangat drastis hingga melebihi 750%—dari Rp175.000/bulan pada waktu survei 2003 menjadi Rp1,5 juta/bulan sejak 2007. Kebijakan ini juga disertai pemberlakuan sanksi berupa potongan TPK sebesar 3% per hari atas guru yang tidak hadir di sekolah karena alasan apa pun. Selain itu, sebagian guru yang mengajar di sekolah yang terletak di daerah pinggiran tidak hanya memperoleh TPK tetapi juga tambahan insentif sebesar Rp200.000/bulan. Tingkat kehadiran guru di sekolah juga menjadi kriteria penentu seleksi keikutsertaan guru dalam program sertifikasi. Kebijakan tersebut tampaknya telah mampu mendorong para guru untuk lebih rajin datang ke sekolah. Selanjutnya, hampir seluruh bangunan sekolah di Kota Pekanbaru kondisinya jauh lebih baik dan sarana sekolah juga jauh lebih lengkap, jika dibandingkan dengan kondisi sekolah-sekolah tersebut pada 2002/03. Hal ini semakin memberikan kenyamanan kepada para guru selama berada di sekolah.

Di antara sesama kabupaten penerima Bankes, Kabupaten Sukabumi memiliki tingkat absensi guru terendah, yaitu sekitar 12,9%. Angka ini juga lebih rendah daripada tingkat absensi guru di kabupaten/kota nonpenerima Bankes, yakni Kota Bandung, Kabupaten Tuban, dan Kabupaten Gowa. Pemberlakuan Peraturan Bupati No. 26A Tahun 2007 yang menetapkan, antara lain, bahwa guru di daerah terpencil diwajibkan untuk tinggal di wilayah kerjanya (Pasal 3 Ayat 5)

sangat tepat dan mampu menekan tingkat absensi guru di kabupaten dengan kondisi wilayah yang cukup sulit ini. Bersama-sama dengan Program Bankes bagi guru di daerah terpencil, kebijakan serupa dari Pemda Kabupaten Sukabumi dan Provinsi Jawa Barat juga telah memberikan insentif yang cukup memadai untuk mendorong tingkat kehadiran guru di sekolah.

Tingkat absensi guru di Kabupaten Kolaka sangat mengkhawatirkan, yakni mencapai 44,1%. Hal ini menunjukkan besarnya permasalahan dalam sektor pendidikan yang harus segera dibenahi oleh pemda setempat supaya Kabupaten Kolaka tidak semakin tertinggal dari daerah lain. Akses yang sulit ke sebagian besar lokasi sekolah sampel menjadi penyebab utama tingginya tingkat absensi di kabupaten ini. Hal ini bahkan membuat salah satu sekolah sampel tidak mengadakan kegiatan belajar-mengajar selama dua minggu karena para guru dan kepala sekolah tidak datang ke sekolah. Kondisi sekolah-sekolah, baik bangunan maupun sarana dan prasarannya, pada umumnya masih jauh dari memadai. Saat kunjungan ke sekolah-sekolah tim peneliti mengamati bahwa para guru honorerlah yang dapat sering ditemui di sekolah. Guru-guru ini umumnya tinggal di desa tempat sekolah tersebut berada.

Di Kabupaten Lahat (termasuk Kabupaten Empat Lawang) guru-guru PNS dan kepala sekolah sering absen, dan mereka lebih mengandalkan keberadaan guru honorer daerah, guru komite, atau guru honorer sekolah. Selain itu, cukup banyak wilayah yang rawan perampokan di kabupaten ini, dan hal ini berperan dalam menentukan kehadiran guru. Jalan yang rusak berat dan cuaca yang buruk juga mempertinggi tingkat absensi guru. Di sebagian sekolah, bukan saja di Kabupaten Lahat, sekolah sering diliburkan jika ada hari libur *kejepit*, yakni hari kerja di antara hari libur. Misalnya, karena hari Jumat ditetapkan sebagai hari libur, sekolah akan diliburkan pada hari Sabtu meskipun sebenarnya hari Sabtu tersebut bukan hari libur. Walaupun begitu, tingkat absensi guru pada 2008 di kabupaten ini (18,9%) menempati posisi terendah kedua setelah Kabupaten Sukabumi. Dibandingkan dengan daerah nonpenerima Bankes, tingkat absensi guru di Kabupaten Lahat hampir sama dengan tingkat absensi guru di Kabupaten Gowa dan lebih rendah dari Kabupaten Tuban.

Rendahnya tingkat absensi guru ternyata tidak serta-merta menjamin kegiatan belajar-mengajar di sekolah berlangsung normal. Di beberapa sekolah ditemui bahwa walaupun tingkat kehadiran guru saat jam mengajar cukup tinggi—bahkan semua guru hadir—banyak di antara mereka yang tidak mengajar dengan baik, membiarkan para murid berkeliaran di luar kelas, atau membuat anak-anak belajar sendiri di dalam kelas.

3.3.2. Tingkat Absensi Guru Penerima Bankes

Bagian atau subbab sebelumnya telah menyinggung sedikit mengenai keterkaitan antara pemberian Program Bankes dan tingkat absensi guru. Untuk mendapat gambaran lebih rinci tentang keterkaitan tersebut, data yang diperoleh akan dianalisis lebih lanjut pada bagian ini.

Tabel 21 menyajikan rangkuman data tingkat absensi guru di daerah penerima Bankes dan nonpenerima Bankes yang kemudian dibedakan lagi antara guru penerima dan nonpenerima Bankes, baik di SDN penerima maupun di SDN nonpenerima Bankes. Data menunjukkan bahwa tingkat absensi guru penerima Bankes jauh lebih tinggi daripada tingkat absensi guru nonpenerima, baik di SDN penerima maupun di SDN nonpenerima di kedua kategori daerah sampel. Di kabupaten penerima Bankes, tingkat absensi guru nonpenerima di SDN penerima ternyata relatif lebih rendah (21,3%) daripada tingkat absensi guru nonpenerima di SDN nonpenerima (24,4%). Kedua tingkat absensi tersebut masih lebih tinggi daripada tingkat absensi guru nonpenerima Bankes di daerah nonpenerima (14,1%). Hal ini mengindikasikan bahwa (i) secara keseluruhan keberadaan Program Bankes belum memberikan dampak terhadap tingkat kehadiran guru di sekolah yang terletak di daerah terpencil dan (ii) terjadi

ketidaktercukupan (*under coverage*) dan kebocoran (*leakage*) dalam pelaksanaan program pemberian Bankes. Ketidaktercukupan dan kebocoran yang dimaksudkan di sini adalah adanya daerah atau sekolah yang dikategorikan sebagai nonpenerima Bankes padahal, mengingat kondisi daerah atau sekolah di wilayah tersebut, sangatlah wajar bagi daerah atau sekolah itu untuk mendapatkan Bankes. Hal yang sebaliknya pun bisa terjadi, yakni daerah/sekolah yang tidak memenuhi syarat-syarat untuk menerima Bankes malah dikategorikan sebagai penerima Bankes.

Tabel 21. Perbandingan Tingkat Absensi Guru Penerima dan Nonpenerima Bankes Berdasarkan Kategori Daerah Sampel, Survei 2008 (%)

Kategori Daerah Sampel	Guru Penerima Bankes	Guru Nonpenerima	Total
1. Kabupaten Penerima Bankes	31,5	23,6	25,3
- SDN Penerima	31,5	21,3 ^a	26,4 ^a
- SDN Nonpenerima	-	24,4	24,4
2. Kabupaten/Kota Nonpenerima Bankes	-	14,1	14,1
Rata-rata	31,5	18,0	19,4

Keterangan: Tingkat absensi guru adalah nilai rata-rata sampel atau rata-rata tidak tertimbang.

^a Termasuk SDN calon penerima Bankes di Kabupaten Nunukan.

Tiap daerah sampel menunjukkan kecenderungan yang berbeda-beda bilamana tingkat absensi guru penerima dan tingkat absensi guru nonpenerima di masing-masing kabupaten penerima Bankes dibandingkan. Data pada Tabel 22 mengungkapkan hal-hal berikut.

- Di Kabupaten Lahat, meskipun tingkat absensi guru penerima Bankes (25,6%) lebih rendah daripada guru nonpenerima di SDN penerima (30,8%), tingkat absensi ini masih jauh lebih tinggi daripada tingkat absensi guru di sekolah nonpenerima Bankes yang hanya sekitar 12,7%. Hal ini mengindikasikan munculnya dampak positif Program Bankes. Perlu diketahui bahwa jumlah rata-rata guru penerima Bankes di setiap sekolah di Kabupaten Lahat paling tinggi dibandingkan dengan kabupaten lainnya.
- Di Kabupaten Sukabumi, perbedaan tingkat absensi guru penerima (12,5%) dan nonpenerima Bankes (12,0%) di SDN penerima sangat kecil. Selain itu, keduanya relatif lebih rendah jika dibandingkan dengan tingkat absensi guru di SDN nonpenerima (13,3%). Rendahnya tingkat absensi guru penerima Bankes tersebut dimungkinkan karena adanya kebijakan yang sangat kondusif dari pemerintah daerah (pemda) sehingga pemberian Bankes kepada guru di daerah terpencil lebih tepat sasaran (lihat analisis dalam Bab II dan Subbab 3.3.1) dan adanya tunjangan sejenis dari pemda kabupaten dan provinsi sehingga cakupan penerima Bankes di wilayah ini menjadi lebih luas.
- Di Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Kolaka, tingkat absensi guru penerima Bankes masih jauh lebih tinggi daripada tingkat absensi guru nonpenerima, baik di SDN penerima maupun di SDN nonpenerima.
- Di Kabupaten Nunukan, tingkat absensi guru penerima Bankes dan nonpenerima tidak bisa dibandingkan mengingat semua guru di SDN penerima Bankes belum menerima tunjangan tersebut pada saat penelitian dilakukan.

Temuan yang cukup menarik terungkap ketika tim peneliti bertanya kepada para guru di daerah tidak terpencil apakah mereka bersedia dipindahkan untuk mengajar di daerah terpencil. Jika bersedia, berapa besar penghasilan minimum yang mereka harapkan. Lalu, jika tidak bersedia dimutasikan, berapa besar penghasilan minimum yang ingin mereka peroleh supaya mereka berubah pikiran. Dari seluruh daerah sampel, hanya sekitar 29,3% guru yang mengajar di sekolah-sekolah yang tidak terletak di daerah terpencil yang menyatakan bahwa mereka bersedia dipindahkan ke daerah terpencil. Dari mereka yang menjawab bersedia tersebut, 45,3% mengajar

di daerah penerima Bankes dan 23,0% mengajar di daerah nonpenerima Bankes. Guru-guru yang tidak bersedia dimutasikan atau memilih tetap bekerja di tempat mereka mengajar saat ini beralasan bahwa mereka sudah mapan dengan kehidupan keluarganya atau merasa sudah tua dan sakit-sakitan. Namun, ada juga guru-guru yang tidak memberikan alasan apa pun mengenai mengapa mereka tidak bersedia dimutasikan ke daerah terpencil.

Tabel 22. Perbandingan Tingkat Absensi Guru Penerima dan Nonpenerima Bankes di Kabupaten Penerima Bankes, Survei 2008 (%)

Kabupaten Sampel Penerima Bankes	Di SDN Penerima			Di SDN Nonpenerima	Total
	Guru Penerima Bankes	Guru Nonpenerima Bankes	Rata-rata		
1. Kabupaten Lahat	25,6	30,8	26,8	12,7	18,9
2. Kabupaten Sukabumi	12,5	12,0	12,2	13,3	12,9
3. Kabupaten Lombok Tengah	27,3	23,1	26,1	24,2	25,0
4. Kabupaten Kolaka	53,1	43,8	50,0	39,7	44,1
5. Kabupaten Nunukan ^a	-	-	-	25,2	25,2
Rata-rata	31,5	25,4	29,3	24,4	25,3

Keterangan: Tingkat absensi guru adalah nilai rata-rata sampel/tidak tertimbang.

^aProgram Bankes belum direalisasikan.

Berkaitan dengan besaran penghasilan yang mereka harapkan agar bersedia dipindahkan ke daerah terpencil, para guru tersebut mengharapkan gaji sebesar 2 juta rupiah hingga lebih dari 10 juta rupiah per bulan. Hal ini memberikan gambaran bahwa pemutasian guru berkualitas dari daerah tidak terpencil ke daerah terpencil menghadapi permasalahan yang sangat mendasar, yakni kecilnya minat guru untuk mengajar di daerah terpencil dan besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk membangun sistem insentif yang memadai.

3.3.3 Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Karakteristik Individual

Bagian ini menganalisis tingkat absensi guru berdasarkan karakteristik individual guru yang meliputi karakteristik demografi, tingkat pendidikan umum dan pendidikan keguruan tertinggi, status kepegawaian, jenis tugas di sekolah, serta aksesibilitas tempat tinggal guru ke lokasi sekolah, seperti yang ditunjukkan oleh Tabel 23. Rangkuman keterkaitan antara karakteristik individual dan tingkat absensinya berdasarkan survei 2003 dan survei 2008 adalah sebagai berikut.

- Kedua survei menunjukkan kecenderungan yang konsisten/sama, yakni tingkat absensi guru perempuan lebih rendah dibandingkan guru laki-laki, demikian pula tingkat absensi guru tetap/PNS cenderung lebih rendah daripada guru honorer/kontrak.
- Berdasarkan status perkawinan, tempat lahir, dan tempat tinggal guru, tingkat absensi yang dihasilkan oleh kedua survei tidak menunjukkan hasil yang konsisten/sama. Berdasarkan survei 2003, guru-guru yang menikah memiliki tingkat absensi yang sedikit lebih tinggi daripada mereka yang belum menikah. Sebaliknya, survei 2008 menunjukkan bahwa tingkat absensi para guru yang sudah menikah justru relatif lebih rendah daripada yang lajang/belum menikah. Berkaitan dengan mereka yang lahir di kabupaten atau provinsi tempat mereka bekerja, dan yang tempat tinggalnya relatif dekat dengan sekolah, survei 2008 memperlihatkan bahwa tingkat absensi para guru tersebut justru lebih tinggi daripada mereka yang lahir di luar kabupaten atau provinsi tempat mereka bekerja, dan yang tempat tinggalnya lebih jauh dari sekolah.
- Dilihat dari tingkat pendidikan umum tertinggi, hasil kedua survei menunjukkan pola yang berbeda. Survei 2003 memperlihatkan bahwa guru berpendidikan formal rendah (tamat SLTP) cenderung mempunyai tingkat absensi rendah, sedangkan guru yang tamat D1/2/3 tingkat absensinya tertinggi. Sebaliknya, survei 2008 menyatakan bahwa justru guru yang menamatkan pendidikan D1/2/3 yang memiliki tingkat absensi terendah.

- d) Khusus survei 2008, terlihat kecenderungan yang menunjukkan bahwa semakin rendah tingkat pendidikan keguruan yang ditempuh para guru semakin tinggi tingkat absensinya.

Tabel 23. Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Karakteristik Individu, Survei 2003 dan 2008 (%)

Karakteristik	Survei 2003	Survei 2008
Jenis kelamin: - Perempuan	19,0	11,8
- Laki-laki	22,1	22,8
Status: - Kawin	19,5	14,5
- Tidak kawin (termasuk janda/duda)	18,7	16,2
Tingkat pendidikan umum tertinggi:		
- Tamat SLTP	4,8	14,0
- Tamat SLTA	17,7	15,3
- Tamat D-1/D-2/D-3	23,1	4,2
- Tamat S-1 atau lebih	17,2	39,9
Tingkat pendidikan keguruan tertinggi:		
- Tidak ada	25,7	20,7
- Tamat SPG/SGO	17,3	16,6
- Tamat D-1/2/3	21,3	11,8
- Tamat S-1/2	17,6	17,1
Status kepegawaian:		
- Guru tetap	19,2	14,1
- Guru honorer/kontrak ^a	29,5	17,7
Tempat lahir dan tinggal:		
- Lahir di kabupaten/kota lokasi guru bekerja	17,2	18,1
- Lahir di kabupaten/kota lain	21,7	9,9
- Lahir di provinsi lokasi guru bekerja	19,1	15,5
- Lahir di provinsi lain	20,7	9,3
- Tempat tinggal jauh	23,5	13,6
- Tempat tinggal dekat	12,9	16,4

Keterangan: Tingkat absensi guru adalah nilai rata-rata tertimbang. Untuk guru yang tidak hadir, data diperoleh dari kepala sekolah atau guru lain yang mewakilinya, dan hasil wawancara pada kunjungan ulang survei.

^aTermasuk guru honorer daerah dan sekolah.

3.3.4 Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Karakteristik Sekolah

Tabel 24 menyajikan perbedaan tingkat absensi guru berdasarkan karakteristik sekolah. Dibandingkan hasil survei 2003, data hasil survei 2008 menunjukkan kecenderungan tingkat absensi guru yang relatif sama untuk setiap perbedaan karakteristik sekolah. Beberapa kecenderungan berdasarkan data dalam tabel tersebut terangkum sebagai berikut.

- Tingkat absensi guru di sekolah yang kepala sekolahnya absen lebih tinggi daripada mereka yang mengajar di sekolah yang kepala sekolahnya hadir.
- Tingkat absensi guru di sekolah yang dekat dengan kantor Dinas Pendidikan (di tingkat kecamatan atau kabupaten) lebih rendah daripada mereka yang mengajar di sekolah yang jauh dari kantor Dinas Pendidikan.
- Survei 2003 menunjukkan bahwa guru di sekolah yang lokasinya dekat dengan jalan beraspal justru memiliki tingkat absensi yang lebih tinggi. Namun, survei 2008 justru menunjukkan yang sebaliknya, yaitu bahwa tingkat absensi guru yang mengajar di sekolah yang lebih dekat lokasinya dari jalan beraspal lebih rendah daripada tingkat absensi mereka yang lokasi sekolahnya lebih jauh dari jalan beraspal. Perbedaan tingkat absensi untuk kedua kategori sekolah tersebut relatif besar.

- d) Tingkat absensi guru di sekolah yang tidak mempunyai WC lebih tinggi daripada tingkat absensi guru di sekolah yang memiliki WC. Demikian pula tingkat absensi guru di sekolah yang tidak mempunyai listrik juga lebih tinggi daripada tingkat absensi guru di sekolah yang memilikinya.
- e) Tingkat absensi guru di sekolah yang menyelenggarakan kegiatan belajar-mengajar yang terdiri dari beberapa kelas dalam satu ruang lebih tinggi daripada tingkat absensi guru yang hanya mengajar di satu kelas dalam satu ruangan. Jika berdasarkan survei 2003 ada perbedaan tingkat absensi yang cukup besar di antara kedua kategori sekolah tersebut, perbedaan yang ditunjukkan survei 2008 relatif kecil.
- f) Tingkat absensi guru di sekolah-sekolah yang baru dikunjungi oleh pejabat terkait lebih rendah daripada tingkat absensi guru di sekolah yang sudah lama tidak dikunjungi pengawas/penilik dari kantor Dinas Pendidikan setempat. Demikian pula tingkat absensi guru di sekolah yang baru mengadakan rapat komite sekolah lebih rendah daripada tingkat absensi guru di sekolah yang sudah lama tidak mengadakan rapat komite sekolah. Namun, perbedaan tingkat absensi guru pada masing-masing kategori tersebut tidak terlalu besar.

Tabel 24. Tingkat Absensi Guru Berdasarkan Karakteristik Sekolah, Survei 2003 dan 2008 (%)

Karakteristik	Survei 2003	Survei 2008
Kepala sekolah absen	26,3	20,5
Kepala sekolah hadir	17,2	11,9
Dekat dari Dinas Pendidikan	17,6	12,6
Jauh dari Dinas Pendidikan	27,2	18,9
Dekat dari jalan beraspal	20,2	13,7
Jauh dari jalan beraspal	17,6	29,3
Sekolah mempunyai WC	18,7	14,6
Sekolah tidak mempunyai WC	33,8	20,3
Di sekolah ada aliran listrik	19,7	13,4
Di sekolah tidak ada aliran listrik	23,3	27,9
Beberapa kelas belajar dalam satu ruang	35,7	17,4
Satu kelas belajar dalam satu ruang	18,8	14,3
Baru ada kunjungan inspeksi	17,9	14,6
Sudah lama tidak ada kunjungan inspeksi	21,4	15,1
Baru diadakan rapat komite sekolah	19,9	13,1
Sudah lama tidak diadakan rapat komite sekolah	20,2	15,4

Keterangan: Tingkat absensi guru adalah nilai rata-rata tertimbang.

Dalam melaksanakan tugas sebagai pengajar, para guru juga menghadapi berbagai permasalahan, baik yang langsung berpengaruh maupun yang tidak langsung berpengaruh pada tingkat kehadiran/absensi di sekolah. Berbagai masalah yang paling sering diungkapkan oleh guru adalah (i) hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan murid, (ii) kurangnya sarana sekolah, (iii) kurangnya peralatan belajar-mengajar, (iv) kurangnya dukungan orang tua murid, dan (v) kurangnya gaji guru. Permasalahan utama di semua daerah sampel berkisar pada kelima hal tersebut, tetapi urutan masalah yang paling banyak diungkapkan di tiap daerah berbeda-beda.

IV. TINGKAT ABSENSI MURID DAN NILAI TES MURID KELAS IV

4.1 Tingkat Absensi Murid

4.1.1 Jumlah Murid Sampel

Tim peneliti menghitung tingkat absensi murid dengan cara membandingkan jumlah anak yang tidak hadir, berdasarkan hasil pengamatan langsung ke tiap-tiap kelas (kelas I sampai dengan kelas VI), dengan jumlah anak yang terdaftar di sekolah. Sebelum melakukan penghitungan tersebut, tim peneliti melakukan klarifikasi, baik atas data murid yang terdaftar maupun atas buku absensi murid yang biasanya dipegang oleh guru kelas. Hal ini perlu dilakukan mengingat data jumlah murid yang terdaftar yang dimiliki beberapa sekolah masih merupakan data lama yang belum disesuaikan dengan jumlah murid yang telah masuk/keluar. Biasanya, di setiap sekolah sampel terdapat anak-anak dari berbagai tingkatan kelas yang masuk/keluar ke/dari sekolah. Jika jumlah murid yang terdaftar dan/atau hadir saat kunjungan tidak diketahui secara pasti, maka datanya dikeluarkan dari analisis. Khusus untuk Kota Bandung, Kota Surakarta, Kabupaten Tuban, dan Kabupaten Lombok Tengah, data yang dihasilkan diperoleh dari kunjungan ulang.

Tabel 25. Jumlah Murid Terdaftar dan Murid yang Hadir Saat Kunjungan, Survei 2008

Kabupaten/Kota Sampel	Jumlah Murid Terdaftar			Jumlah Murid yang Hadir		
	Total (anak)	Perempuan (%)	Laki-Laki (%)	Total (anak)	Perempuan (%)	Laki-Laki (%)
A. Penerima Bankes						
1. Kabupaten Lahat	1.782	50,1	49,9	1.596	52,3	47,7
2. Kabupaten Sukabumi	3.675	48,5	51,5	3.340	49,0	51,0
3. Kabupaten Lombok Tengah	2.587	47,4	52,6	2.106	48,1	51,9
4. Kabupaten Kolaka	2.108	47,2	52,8	1.551	46,5	53,5
5. Kabupaten Nunukan	4.374	47,9	52,1	3.732	47,7	52,3
Subtotal A	14.526	48,1	51,9	12.325	48,6	51,4
B. Nonpenerima Bankes						
1. Kota Pekanbaru	6.552	47,5	52,5	6.256	47,5	52,5
2. Kota Bandung	4.583	50,5	49,5	4.240	50,7	49,3
3. Kota Surakarta	4.141	48,9	51,1	3.973	48,8	51,2
4. Kabupaten Tuban	3.259	48,2	51,8	3.170	48,5	51,5
5. Kabupaten Gowa	3.499	48,5	51,5	2.821	49,8	50,2
Subtotal B	22.034	48,7	51,3	20.460	48,9	51,1
Total A & B	36.560	48,4	51,6	32.785	48,8	51,2

Jumlah murid terdaftar di seluruh sekolah sampel yang dianalisis adalah 36.560 anak, terdiri atas 48,4% perempuan dan 51,6% laki-laki, seperti yang ditunjukkan oleh Tabel 25. Jumlah murid yang hadir ketika kunjungan dilakukan adalah 32.785 anak, yakni 48,8% perempuan dan 51,2% laki-laki. Jika proporsi murid yang terdaftar dengan proporsi murid yang hadir dibandingkan, data menunjukkan bahwa murid laki-laki cenderung lebih banyak yang tidak hadir di sekolah daripada murid perempuan.

4.1.2 Tingkat Absensi Murid Berdasarkan Daerah Sampel

Tabel 26 menyajikan hasil perhitungan tingkat absensi murid berdasarkan kategori sekolah di masing-masing daerah sampel. Data menunjukkan bahwa secara keseluruhan tingkat absensi murid di Indonesia rata-rata mencapai 10,3%. Tingkat absensi murid di daerah penerima Bankes sekitar 15,2%, sedangkan di daerah nonpenerima Bankes hanya 7,1%. Kisaran tingkat absensi murid di kabupaten/kota sampel menunjukkan angka yang cukup besar, yaitu 9,1% hingga 26,4% di daerah penerima Bankes dan 2,7% hingga 19,4% di daerah nonpenerima Bankes.

Tabel 26. Tingkat Absensi Murid Berdasarkan Kategori Sekolah Sampel, Survei 2008 (%)

Kabupaten/Kota Sampel	Kategori Sekolah		Total
	SDN Penerima	SDN Nonpenerima	
A. Penerima Bankes			
1. Kabupaten Lahat	11,2	10,1	10,4
2. Kabupaten Sukabumi	9,1	9,1	9,1
3. Kabupaten Lombok Tengah	25,4	13,2	18,6
4. Kabupaten Kolaka	27,3	26,1	26,4
5. Kabupaten Nunukan	12,7 ^a	17,1	14,7
Rata-rata A	15,5	14,9	15,2
B. Nonpenerima Bankes			
1. Kota Pekanbaru	-	4,5	4,5
2. Kota Bandung	-	7,5	7,5
3. Kota Surakarta	-	4,1	4,1
4. Kabupaten Tuban	-	2,7	2,7
5. Kabupaten Gowa	-	19,4	19,4
Rata-rata B	-	7,1	7,1
Rata-rata A & B	15,5	9,3	10,3

Keterangan: Tingkat absensi murid adalah nilai rata-rata sampel atau tidak tertimbang.

^aSDN calon penerima Bankes. Sampai diadakannya penelitian ini, belum ada realisasi Bankes dari pemerintah.

Di daerah penerima Bankes, tingkat absensi murid di sekolah penerima dan nonpenerima menunjukkan angka yang tidak konsisten antara satu daerah dan daerah lainnya. Di Kabupaten Sukabumi, tingkat absensi murid di SDN penerima Bankes sama dengan tingkat absensi murid di SDN nonpenerima. Di Kabupaten Nunukan, tingkat absensi murid di SDN penerima Bankes lebih rendah daripada di SDN nonpenerima Bankes. Sebaliknya, di tiga kabupaten sampel lainnya, tingkat absensi murid di SDN penerima Bankes lebih tinggi daripada di SDN nonpenerima Bankes.

Perbedaan tingkat absensi murid antara SDN penerima dan nonpenerima Bankes di setiap kabupaten sampel juga bervariasi. Di Kabupaten Lahat dan Kabupaten Kolaka, tingkat absensi murid di SDN penerima Bankes sedikit lebih tinggi daripada di SDN nonpenerima Bankes, sedangkan di Kabupaten Lombok Tengah, tingkat absensi murid di SDN penerima Bankes hampir dua kali lipat tingkat absensi murid di SDN nonpenerima Bankes.

Di antara dua kabupaten nonpenerima Bankes, Kabupaten Gowa memiliki tingkat absensi murid tertinggi, yakni mencapai 19,4%. Sebaliknya, tingkat absensi murid di tiga kota nonpenerima dan Kabupaten Tuban semuanya kurang dari 8%. Secara umum, tingkat absensi murid di sekolah penerima Bankes yang rata-rata terletak di daerah terpencil/tertinggal lebih tinggi daripada absensi murid di sekolah nonpenerima Bankes.

Tampaknya, tingkat absensi murid sangat berhubungan dengan perkembangan atau kemajuan sosial-ekonomi masyarakat di suatu wilayah. Hal ini terlihat jelas dalam Tabel 27. Data menunjukkan bahwa tingkat absensi murid di kabupaten/kota yang terletak di bagian barat Indonesia secara signifikan lebih rendah (5,9%) daripada tingkat absensi murid di kabupaten yang ada di bagian tengah/timur Indonesia (18,8%). Hal yang sama berlaku untuk daerah-daerah di Pulau Jawa (6,0%) dan daerah-daerah di luar Pulau Jawa (13,6%). Selain itu, data juga menunjukkan bahwa tingkat absensi murid di wilayah kota (5,3%) secara signifikan lebih rendah daripada murid di wilayah kabupaten (13,9%).

Tabel 27. Tingkat Absensi Murid Berdasarkan Lokasi Daerah Sampel (%), Survei 2008

Kelompok Lokasi Daerah Sampel (%)		Tingkat Absensi Murid
1.	- Bagian Barat Indonesia ^a	5,9
	- Bagian Tengah/Timur Indonesia ^b	18,8
2.	- Jawa	6,0
	- Luar Jawa	13,6
3.	- Perkotaan (Kota Pekanbaru, Kota Bandung, Kota Surakarta)	5,3
	- Perdesaan/Kabupaten (7 kabupaten)	13,9
Rata-rata		10,3

Keterangan: Tingkat absensi murid adalah nilai rata-rata sampel atau tidak tertimbang.

^aKota Pekanbaru, Kota Bandung, Kabupaten Sukabumi, Kota Surakarta, Kabupaten Tuban, dan Kabupaten Lahat.

^bKabupaten Lombok Tengah, Kabupaten Kolaka, Kabupaten Nunukan, dan Kabupaten Gowa.

Tingkat absensi murid di sekolah juga sangat ditentukan oleh tingkatan kelas murid tersebut. Ada kecenderungan bahwa semakin tinggi kelas semakin rendah tingkat absensi murid, seperti dapat dilihat dalam Tabel 28. Diperkirakan bahwa semakin tinggi kelas, kondisi anak baik secara fisik maupun secara mental lebih baik. Selain itu, anak-anak juga semakin mandiri dan telah menyesuaikan diri dengan kondisi lingkungan sekolahnya. Khusus murid kelas VI, mereka dituntut lebih rajin masuk sekolah karena harus mempersiapkan diri menghadapi ujian akhir sekolah.

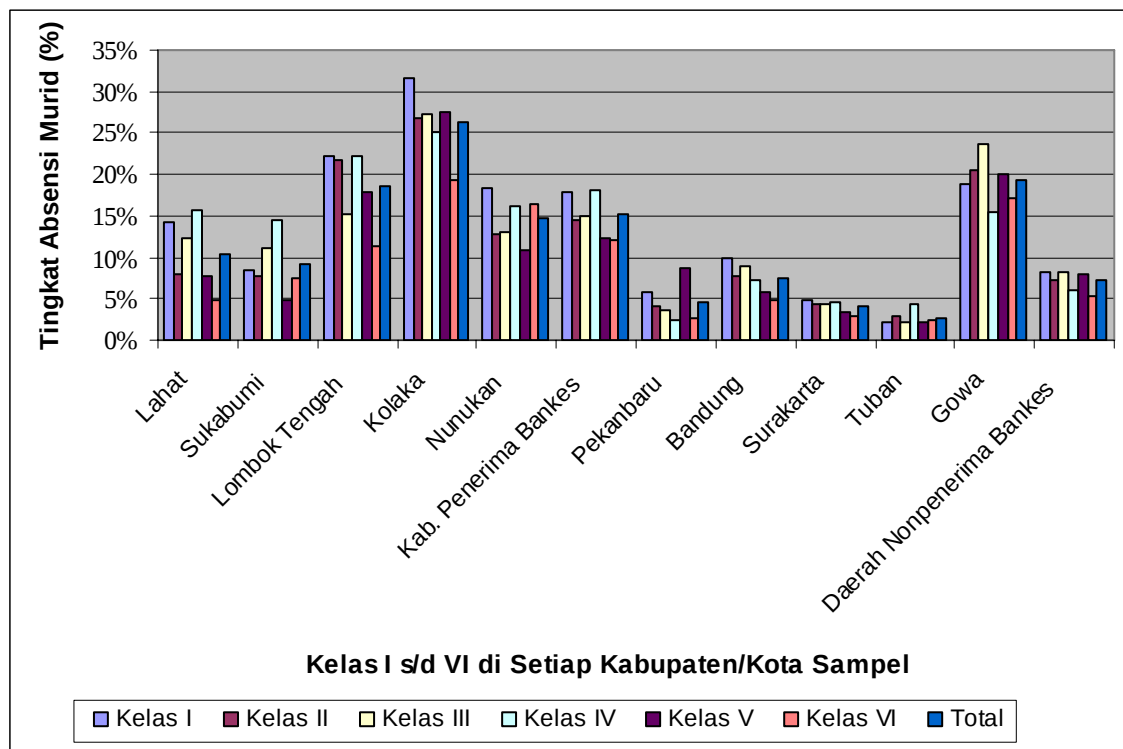
Tabel 28. Tingkat Absensi Murid Berdasarkan Tingkatan Kelas, Kategori Sekolah, dan Daerah Sampel, Survei 2008 (%)

Tingkatan Kelas	Kabupaten Penerima Bankes			SDN Nonpenerima		Total
	SDN Penerima	SDN Nonpenerima	Subtotal	Daerah Nonpenerima Bankes	Semua Daerah Sampel	
1. Kelas I	15,0	20,2	18,0	8,1	11,6	12,2
2. Kelas II	15,0	14,2	14,5	7,2	9,1	10,1
3. Kelas III	14,3	15,6	15,0	8,1	10,2	10,9
4. Kelas IV	22,1	15,3	18,1	6,0	8,6	10,7
5. Kelas V	13,5	11,5	12,3	7,9	8,9	9,6
6. Kelas VI	13,2	11,4	12,2	5,4	6,9	7,9
Total	15,5	14,9	15,2	7,1	9,3	10,3

Keterangan: Tingkat absensi murid adalah nilai rata-rata sampel atau tidak tertimbang.

Sekalipun demikian, hubungan antara tingkat absensi murid dan tingkatan kelas berdasarkan kategori wilayah sampel tidak selalu menunjukkan pola yang sama. Di SDN penerima Bankes, misalnya, kelas IV memiliki tingkat absensi murid tertinggi. Di lain pihak, di SDN nonpenerima yang ada di daerah penerima Bankes, tingkat absensi murid kelas III dan IV cenderung lebih tinggi daripada murid kelas II. Di daerah nonpenerima Bankes, tingkat absensi murid kelas III lebih tinggi daripada tingkat absensi murid kelas II.

Pola hubungan antara tingkat absensi murid dan tingkatan kelas di setiap daerah sampel dapat dilihat pada Gambar 2. Walaupun secara umum gambar tersebut menunjukkan adanya kecenderungan bahwa semakin tinggi kelas semakin rendah tingkat absensi murid, apabila dilihat per daerah, ternyata polanya berbeda-beda. Di sebagian besar daerah, kelas V atau VI memiliki tingkat absensi murid yang paling rendah. Namun demikian, di Kota Pekanbaru dan Kabupaten Gowa justru kelas IV yang memiliki tingkat absensi murid terendah. Meskipun di sebagian besar daerah tingkat absensi murid tertinggi ada pada kelas I atau II, tingkat absensi murid tertinggi di Kota Pekanbaru ada pada kelas V, tingkat absensi murid tertinggi di Kabupaten Lahat, Kabupaten Sukabumi, dan Kabupaten Tuban pada kelas IV, serta tingkat absensi murid tertinggi di Kabupaten Gowa pada kelas III. Urutan kabupaten dengan rata-rata tingkat absensi murid paling tinggi adalah Kabupaten Kolaka, Kabupaten Gowa, dan Kabupaten Lombok Tengah.



Gambar 2. Tingkat absensi murid berdasarkan kelas dan daerah sampel, survei 2008 (%)

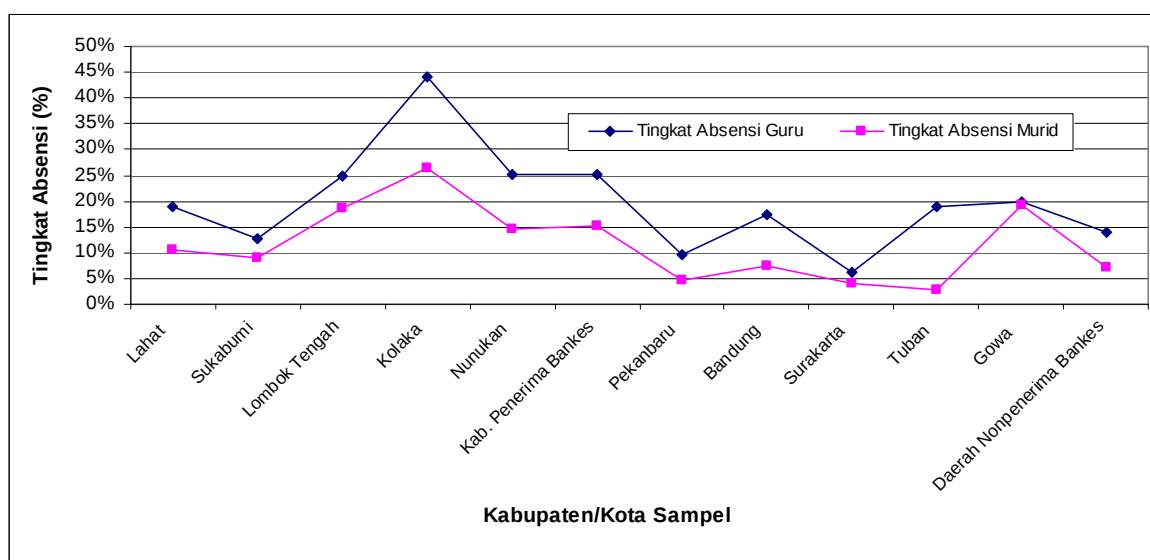
Telah disinggung sebelumnya bahwa murid perempuan cenderung lebih rajin hadir di sekolah daripada murid laki-laki. Hal ini didukung pula oleh data tingkat absensi murid berdasarkan jenis kelamin seperti disajikan dalam Tabel 29. Di sebagian besar daerah sampel, tingkat absensi murid laki-laki relatif lebih tinggi daripada murid perempuan. Secara total, tingkat absensi murid laki-laki rata-rata 10,9%, sedangkan murid perempuan 9,7%. Demikian pula dilihat dari kontribusinya terhadap tingkat absensi total, tingkat absensi murid laki-laki (5,6%) memberikan kontribusi yang lebih besar daripada murid perempuan (4,7%).

Tabel 29. Tingkat Absensi Murid Berdasarkan Jenis Kelamin, Survei 2008 (%)

Kabupaten/Kota Sampel		Tingkat Absensi		Kontribusi terhadap tingkat Absensi Total		Total
		Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	
A. Penerima Bankes						
1.	Kabupaten Lahat	14,5	6,4	7,2	3,2	10,4
2.	Kabupaten Sukabumi	10,0	8,2	5,1	4,0	9,1
3.	Kabupaten Lombok Tengah	19,8	17,2	10,4	8,2	18,6
4.	Kabupaten Kolaka	25,5	27,5	13,5	13,0	26,4
5.	Kabupaten Nunukan	14,3	15,1	7,4	7,2	14,7
	Rata-rata A	15,9	14,4	8,2	6,9	15,2
B. Nonpenerima Bankes						
1.	Kota Pekanbaru	4,6	4,5	2,4	2,1	4,5
2.	Kota Bandung	7,9	7,0	3,9	3,6	7,5
3.	Kota Surakarta	3,8	4,3	1,9	2,1	4,1
4.	Kabupaten Tuban	3,3	2,2	1,7	1,0	2,7
5.	Kabupaten Gowa	21,5	17,1	11,1	8,3	19,4
	Rata-rata B	7,6	6,7	3,9	3,2	7,1
Rata-rata A & B		10,9	9,7	5,6	4,7	10,3

Keterangan: Tingkat absensi murid adalah nilai rata-rata sampel atau tidak tertimbang.

Selain itu, terdapat pula kecenderungan umum yang menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat absensi guru di suatu daerah, semakin tinggi tingkat absensi murid di daerah tersebut. Demikian pula sebaliknya, semakin rendah tingkat absensi guru di daerah tertentu, semakin rendah tingkat absensi murid di daerah itu. Hal ini tampak dalam Gambar 3. Hanya Kabupaten Tuban yang tidak menunjukkan adanya kecenderungan hubungan antara tingkat absensi guru dan murid tersebut.



Gambar 3. Hubungan antara tingkat absensi guru dan murid, survei 2008

Sumber: Tabel 20 dan Tabel 29.

4.1.3 Alasan Murid Absen

Di daerah perkotaan, termasuk di Kabupaten Tuban, alasan murid absen dapat lebih terpantau dengan baik. Umumnya, murid tidak masuk sekolah dengan alasan sakit, yang dibuktikan dengan surat keterangan sakit dari dokter atau izin resmi yang diminta para orang tua murid, baik secara lisan maupun melalui telepon, atau melalui surat permohonan izin tidak masuk yang diberikan kepada wali kelas. Sebaliknya, di kabupaten sampel lainnya, selain absen karena alasan sakit atau izin secara resmi, cukup banyak murid yang absen tanpa alasan yang jelas atau alpa.

Faktor utama yang memungkinkan banyaknya murid yang alpa adalah akses yang sulit dan jarak ke lokasi sekolah yang relatif jauh sehingga mereka malas ke sekolah. Seperti sudah disinggung sebelumnya, kondisi jalan menuju ke beberapa sekolah sampel di Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Lahat, Kabupaten Lombok Tengah, Kabupaten Gowa, dan Kabupaten Kolaka terjal dan berbatu. Jalan yang terjal dan berbatu ini dapat berubah menjadi sangat licin dan berbahaya bagi anak-anak ketika musim penghujan tiba. Di lain pihak, permukiman penduduk dan sekolah sampel di Kecamatan Sembakung, Kabupaten Nunukan, dan di Kecamatan Widang, Kabupaten Tuban, yang berada di sepanjang aliran sungai, sangat rentan dilanda banjir. Banjir dapat menjadi salah satu penyebab terhentinya aktivitas belajar.

Faktor sosial-ekonomi keluarga juga sangat memengaruhi tingkat absensi murid di sekolah. Di Kabupaten Kolaka misalnya, ketika musim panen coklat dan buah-buahan tiba, banyak anak yang harus ikut membantu orang tuanya sehingga mereka meninggalkan sekolah begitu saja. Hal serupa terjadi di Kecamatan Sembakung, Kabupaten Nunukan. Musim panen padi sedang berlangsung kecamatan ini ketika survei dilakukan, sehingga cukup banyak anak yang absen dari sekolah karena harus membantu orang tua mereka di sawah. Selain itu, di beberapa desa di Kecamatan Sembakung yang merupakan lokasi salah satu perusahaan hutan tanaman industri (HTI), ada beberapa kasus menyangkut orang tua yang sengaja membawa anak-anak mereka yang masih kecil, termasuk yang sudah duduk di kelas I dan II, untuk tinggal di areal HTI sehingga anak-anak mereka jarang bersekolah.

4.2 Nilai Tes Matematika dan Bahasa Indonesia Murid Kelas IV dan Perubahannya (2003 dan 2008)

Pelaksanaan tes mata pelajaran matematika dan bahasa Indonesia bagi murid kelas IV di SDN sampel dilakukan sama seperti survei 2003, baik mekanisme tes maupun bentuk soal yang diberikan. Tes matematika yang terdiri atas 13 soal bertujuan menilai kemampuan murid dalam hal penambahan, pengurangan, perkalian, dan pembagian. Adapun tes bahasa yang diberikan bertujuan mengetahui kemampuan menulis murid. Melalui dikte latihan, para murid diminta menuliskan empat kalimat yang dibacakan secara perlahan oleh peneliti, masing-masing dua kali (Boks 1).

Boks 1. Empat Kalimat yang Didiktekan

Mengapa tanaman menjadi kering tanpa air?

Manusia membutuhkan makanan dan air supaya menjadi kuat dan sehat, begitu juga tanaman.

Tanaman hijau menggunakan air untuk membuat makanannya.

Tanaman yang tidak mendapat air akan layu dan menjadi kering.

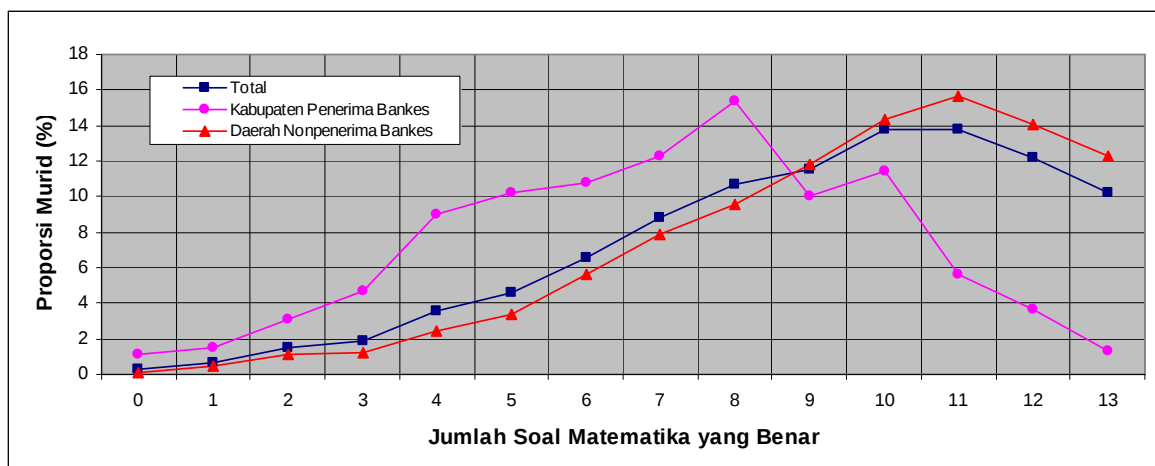
4.2.1 Hasil Tes Berdasarkan Daerah Sampel

Secara umum, nilai tes pelajaran matematika dan bahasa Indonesia menunjukkan hasil yang cukup baik. Sebagian besar murid dapat menjawab lebih dari 50% soal yang diberikan secara benar, seperti yang ditunjukkan oleh Tabel 30. Seperti halnya temuan pada survei 2003, di semua daerah sampel, proporsi murid yang mampu menjawab lebih dari 50% soal bahasa Indonesia dengan benar lebih banyak daripada mereka yang mampu menjawab 50% soal matematika. Namun, jika dilihat berdasarkan daerah sampel, proporsi murid yang memperoleh nilai tes tersebut berbeda-beda. Secara umum hasil kedua tes di daerah penerima Bankes lebih rendah daripada hasil tes di daerah nonpenerima Bankes. Di Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Kolaka khususnya, lebih banyak murid yang hanya mampu menjawab kurang dari 50% soal matematika. Selain itu, walaupun sebagian besar murid di kedua kabupaten tersebut mampu menjawab dengan benar lebih dari 50% soal bahasa Indonesia, proporsi nilai tes mereka paling rendah dibandingkan dengan daerah sampel lainnya. Perbandingan hasil tes matematika dan bahasa Indonesia antara daerah penerima dan nonpenerima Bankes ditunjukkan pada Gambar 4 dan Gambar 5.

Tabel 30. Proporsi Murid yang Menjawab Benar Lebih dari 50% Soal Matematika dan Bahasa Indonesia, Survei 2008 (%)

Kabupaten/Kota Sampel	Matematika	Bahasa Indonesia
A. Penerima Bankes		
1. Kabupaten Lahat	64,2	82,8
2. Kabupaten Sukabumi	61,7	84,6
3. Kabupaten Lombok Tengah	41,8	54,2
4. Kabupaten Kolaka	45,6	67,4
5. Kabupaten Nunukan	67,3	83,3
Rata-rata Tertimbang A	59,6	80,3
B. Nonpenerima Bankes		
1. Kota Pekanbaru	87,5	96,3
2. Kota Bandung	85,6	98,1
3. Kota Surakarta	97,5	96,9
4. Kabupaten Tuban	87,3	94,0
5. Kabupaten Gowa	52,5	79,4
Rata-rata Tertimbang B	85,8	94,9
Rata-rata Tertimbang A & B	80,8	92,2

Keterangan: Proporsi murid di masing-masing kabupaten/kota adalah nilai rata-rata sampel atau tidak tertimbang.



Gambar 4. Proporsi murid berdasarkan jumlah soal matematika yang dijawab dengan benar, survei 2008 (%)

Keterangan: Proporsi murid adalah nilai rata-rata tertimbang.

Gambar 4 menunjukkan bahwa di daerah nonpenerima Bankes, lebih banyak murid yang mampu menjawab dengan benar lebih dari sembilan soal matematika. Di sisi lain, sebagian besar murid di daerah penerima Bankes hanya mampu menjawab lima hingga sepuluh soal matematika saja dengan benar. Hal yang hampir sama juga terlihat dari hasil tes bahasa Indonesia. Hanya saja, baik di daerah penerima maupun nonpenerima Bankes, sebagian besar murid mampu menulis lebih dari 75% kata yang didiktekan, seperti tampak pada Gambar 5.



Gambar 5. Proporsi murid berdasarkan jumlah soal bahasa Indonesia yang dijawab dengan benar, survei 2008 (%)

Keterangan: Proporsi murid adalah nilai rata-rata tertimbang.

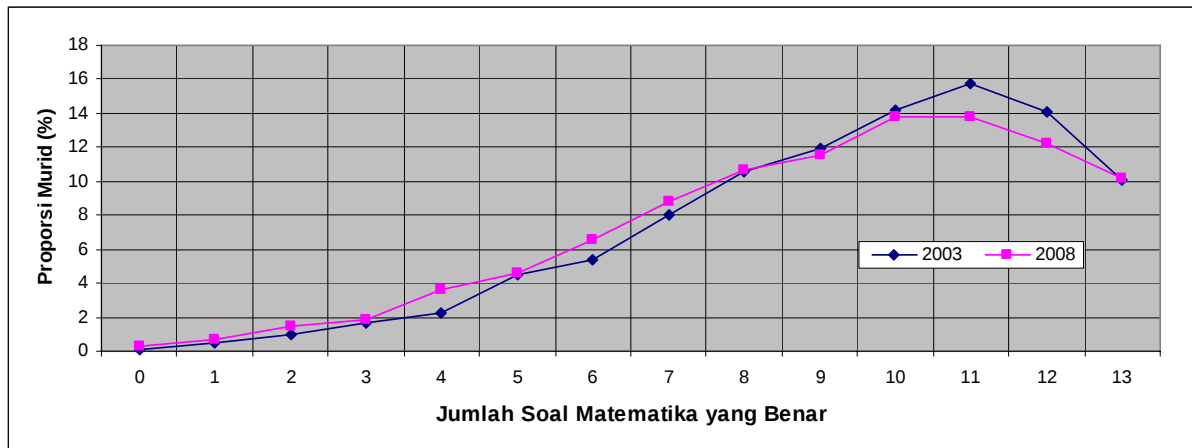
Pada survei 2008 masih ditemukan murid kelas IV yang belum mampu menulis dan berhitung, yaitu murid yang tidak dapat menuliskan satu kata pun dalam tes bahasa Indonesia dan murid yang tidak bisa menyelesaikan satu soal pun dalam tes matematika. Data menunjukkan bahwa lebih banyak anak kelas IV yang belum mampu menulis daripada berhitung (lihat Tabel 31). Dari total murid yang mengikuti tes, sebanyak 3,4% murid menjawab salah semua pada tes bahasa Indonesia dan sebanyak 0,7% murid menjawab salah semua pada tes matematika. Kasus seperti ini paling banyak terjadi di Kabupaten Lombok Tengah. Contoh tulisan hasil tes bahasa Indonesia murid kelas IV SD di beberapa daerah terdapat pada Lampiran 5.

Tabel 31. Persentase Murid yang Tidak Mampu Berhitung dan Menulis, Survei 2008 (%)

	Kabupaten Sampel	Jumlah Murid Sampel	Jawaban Soal Matematika Salah Semua		Jawaban Soal Bahasa Indonesia Salah Semua	
			Jumlah	%	Jumlah	%
1.	Kabupaten Lahat	151	0	-	6	4,0
2.	Kabupaten Sukabumi	175	1	0,6	10	5,7
3.	Kabupaten Lombok Tengah	177	4	2,3	16	9,0
4.	Kabupaten Kolaka	147	4	2,7	6	4,1
5.	Kabupaten Nunukan	162	1	0,6	7	4,3
6.	Kabupaten Tuban	150	1	0,7	2	1,3
7.	Kabupaten Gowa	160	0	-	8	5,0
8.	Kota Pekanbaru, Kota Bandung, dan Kota Surakarta	480	0	-	0	-
	Total	1.602	11	0,7	55	3,4

4.2.2 Hasil Tes dan Perubahannya pada Survei 2003 dan 2008

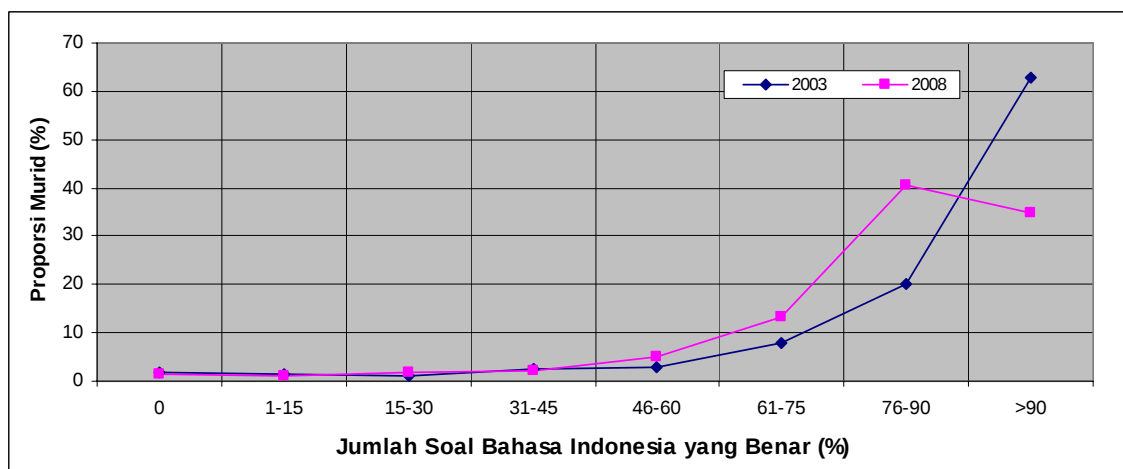
Secara umum, hasil tes kedua mata pelajaran bagi murid kelas IV, baik pada survei 2003 maupun pada survei 2008, tidak jauh berbeda. Kedua survei menunjukkan bahwa proporsi murid (nilai rata-rata tertimbang) yang mampu menjawab lebih dari 50% soal matematika dan bahasa Indonesia adalah (i) lebih dari 80% murid untuk tes matematika dan (ii) lebih dari 90% murid untuk tes bahasa Indonesia. Hal ini juga terlihat jelas pada Gambar 6 dan 7 yang menyajikan hubungan antara proporsi murid dengan jumlah soal kedua mata pelajaran yang mampu dijawab dengan benar oleh murid kelas IV.



Gambar 6. Proporsi murid berdasarkan jumlah soal matematika yang dijawab dengan benar, survei 2003 dan 2008 (%)

Keterangan: Proporsi murid adalah nilai rata-rata tertimbang.

Perbandingan hasil survei 2008 dan hasil survei 2003 menunjukkan adanya sedikit perubahan pada prestasi murid kelas IV. Hasil tes matematika pada survei 2008 cenderung agak menurun, yakni berkurangnya proporsi murid yang mampu menjawab lebih dari 8 soal matematika dengan benar. Lain lagi polanya untuk tes bahasa Indonesia. Meskipun survei 2008 menunjukkan adanya prestasi murid yang lebih baik seiring bertambahnya proporsi murid yang mampu menuliskan kata dalam jumlah yang lebih banyak dengan benar, proporsi murid yang mampu menulis lebih dari 90% soal secara benar cenderung berkurang dibandingkan hasil survei 2003.



Gambar 7. Proporsi murid berdasarkan jumlah soal bahasa Indonesia yang dijawab dengan benar, survei 2003 dan 2008 (%)

Keterangan: Proporsi murid adalah nilai rata-rata tertimbang.

Jika dikaitkan dengan keterpencilan atau kemajuan sosial-ekonomi wilayah, hasil tes pelajaran kedua survei memperlihatkan adanya perbedaan prestasi atau hasil belajar murid, yakni (i) antara yang bersekolah di bagian barat Indonesia dan yang bersekolah di bagian tengah dan timur Indonesia, (ii) antara daerah-daerah di Pulau Jawa dan daerah-daerah di luar Pulau Jawa, dan (iii) antara sekolah di perkotaan dan sekolah di perdesaan. Hubungan antara keterpencilan atau kemajuan sosial-ekonomi wilayah dengan hasil tes matematika dan bahasa Indonesia pada survei 2003 dan 2008, selengkapnya terdapat pada Lampiran 6. Pada kedua survei, hasil tes murid di sekolah yang terletak di bagian barat Indonesia dan Pulau Jawa secara signifikan lebih tinggi daripada nilai tes murid di sekolah-sekolah yang terletak di bagian tengah atau timur Indonesia dan luar Pulau Jawa. Demikian pula nilai tes murid di sekolah yang ada di perkotaan pun secara signifikan lebih tinggi daripada nilai tes murid di sekolah-sekolah yang berlokasi di wilayah perdesaan/kabupaten, seperti terlihat pada Tabel 32.

Tabel 32. Korelasi antara Nilai Tes Matematika dan Bahasa Indonesia Berdasarkan Kategori Wilayah Sampel, Survei 2003 dan 2008

Kategori Wilayah Sampel	Tes Matematika		Tes Bahasa Indonesia	
	2003	2008	2003	2008
Bagian Barat Indonesia – Bagian Timur Indonesia	0,2327*	0,4177*	0,1939*	0,3385*
Jawa – Luar Jawa	0,1877*	0,3134*	0,1416*	0,3134*
Perkotaan – Perdesaan/Kabupaten	0,2298*	0,3935*	0,2475*	0,3920*

*Secara statistik signifikan dengan level alfa 0,05.

Perbandingan prestasi murid untuk kedua mata pelajaran di semua kategori wilayah berdasarkan hasil survei 2003 dan survei 2008 berfluktuasi. Kecenderungan yang terjadi adalah menurunnya hasil tes matematika yang terlihat dari berkurangnya proporsi murid yang mampu menjawab dengan benar lebih dari 8 soal matematika, terutama pada murid di sekolah yang ada di bagian timur dan tengah Indonesia. Sungguhpun demikian, prestasi murid-murid di luar Pulau Jawa dan di daerah perdesaan relatif stabil. Prestasi yang dicapai murid di bagian barat Indonesia, Pulau Jawa, dan perkotaan pun cenderung stabil, yang ditunjukkan dengan lebih besarnya proporsi murid yang mampu menjawab soal matematika dengan benar semua.

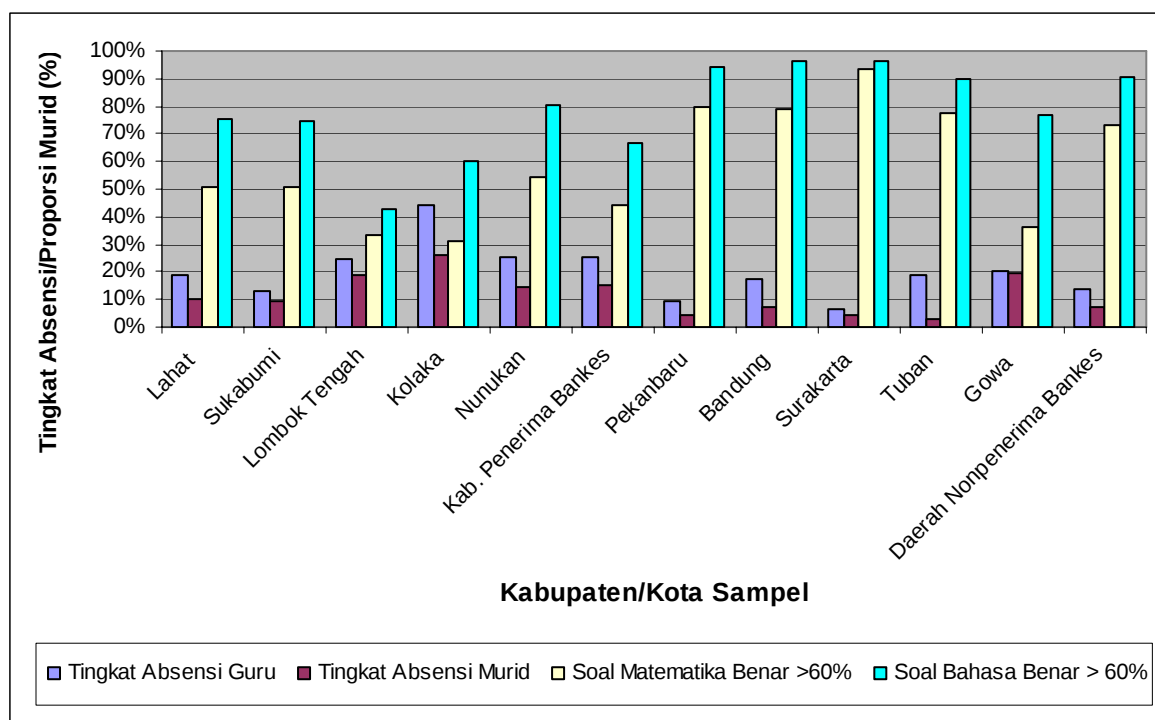
Untuk tes bahasa, pada survei 2003 dan 2008 sebagian besar murid di semua kategori wilayah mampu menyelesaikan lebih dari 75% soal dengan benar. Khusus di bagian barat Indonesia, Jawa, dan perkotaan, timbul kecenderungan yang menunjukkan menurunnya proporsi murid yang mampu menjawab dengan benar lebih dari 90% soal bahasa. Bahkan di daerah perdesaan proporsi murid yang mampu menjawab dengan benar lebih dari 90% soal bahasa menurun cukup tajam.

Adanya perbedaan prestasi murid antarkategori wilayah mengindikasikan terjadinya celah perbedaan kondisi pendidikan, baik secara kuantitas maupun secara kualitas antarlokasi di Indonesia, yaitu antara bagian barat Indonesia dan bagian tengah dan timur, antara Jawa dan luar Jawa, serta antara daerah perkotaan dan perdesaan. Jadi, banyaknya sekolah sampel yang terletak di wilayah terpencil atau wilayah dengan kondisi sosial-ekonomi yang relatif belum maju juga menjadi faktor yang memberikan kontribusi atas menurunnya proporsi murid dengan nilai tes bahasa Indonesia dan matematika yang sebelumnya cukup baik di wilayah tersebut.

4.3 Faktor-faktor yang Memengaruhi Nilai Tes Murid Kelas IV

Selain keterpencilan daerah atau kemajuan sosial-ekonomi masyarakat di suatu daerah, terdapat faktor-faktor lain yang diperkirakan sangat menentukan hasil tes matematika dan bahasa Indonesia murid kelas IV yang sekaligus mencerminkan baik buruknya kondisi pendidikan. Berikut akan dilihat korelasi beberapa faktor yang diduga terkait erat dengan tingkat prestasi murid.

Gambar 8 memperlihatkan hubungan antara tingkat absensi guru dan murid dan nilai tes matematika dan bahasa Indonesia di setiap daerah sampel. Data memperlihatkan adanya kecenderungan bahwa semakin tinggi tingkat absensi guru dan murid di suatu daerah, semakin rendah proporsi murid yang mampu menjawab lebih dari 60% soal matematika dan bahasa Indonesia. Jadi, tingkat absensi guru dan murid berkorelasi negatif terhadap hasil tes matematika dan bahasa Indonesia. Misalnya, proporsi murid yang mampu mengerjakan lebih dari 60% soal matematika dan bahasa Indonesia dengan benar di Kabupaten Kolaka dan Kabupaten Lombok Tengah, yang tingkat absensi guru dan muridnya relatif paling tinggi dibandingkan dengan daerah-daerah sampel lainnya, ternyata paling sedikit. Di lain pihak, Kota Surakarta dan Kota Pekanbaru merupakan daerah dengan tingkat absensi guru dan murid yang relatif paling rendah sekaligus daerah dengan proporsi murid yang mampu menjawab dengan benar lebih dari 60% soal dari kedua pelajaran tersebut paling banyak. Survei 2003 juga menunjukkan hal yang sama, yaitu kecenderungan yang menunjukkan bahwa murid yang memperoleh nilai rendah berasal dari sekolah yang tingkat absensi gurunya tinggi.



Gambar 8. Hubungan antara tingkat absensi guru dan murid serta nilai tes matematika dan bahasa Indonesia, survei 2008

Tabel 33 menyajikan korelasi antara hasil tes matematika dan bahasa Indonesia dan berbagai faktor yang memengaruhinya. Sebagian besar faktor yang dianalisis secara statistik menunjukkan korelasi positif dan signifikan terhadap kedua hasil tes, kecuali jika bapak dan ibu bekerja.

Orang tua yang memedulikan kehadiran anaknya di sekolah—tercermin dari adanya komunikasi antara orang tua dan guru kelas—cenderung mendorong anak-anaknya untuk berprestasi di sekolah. Tingginya tingkat pendidikan kedua orang tua juga berkorelasi positif, baik atas nilai tes matematika maupun atas nilai tes bahasa Indonesia. Artinya, semakin tinggi tingkat pendidikan bapak dan ibu, semakin tinggi pula tingkat pemahaman anak terhadap kedua mata pelajaran tersebut. Korelasi positif seperti itu pun terjadi jika kedua orang tua tidak buta huruf atau mampu membaca dan menulis. Selain itu, apabila anak diberi tambahan jam pelajaran di luar sekolah atau mengikuti les pribadi, prestasi anak di sekolah pun turut terdorong secara positif dan signifikan. Korelasi yang positif dan signifikan antara faktor-faktor tersebut dan prestasi murid juga berlaku pada hasil survei 2003. Hal penting lain yang berkaitan dengan prestasi anak adalah kondisi keluarga. Jika anak tinggal serumah dengan keluarga yang utuh (bapak dan ibu kandung), suasana kondusif yang mendorong anak berprestasi khususnya untuk kedua mata pelajaran tersebut pun tercipta.

Tabel 33. Korelasi Antara Nilai Tes Matematika dan Bahasa Indonesia dan Beberapa Faktor yang Memengaruhinya, Survei 2008

Faktor-Faktor yang Memengaruhi Hasil Tes	Nilai Tes Matematika	Nilai Tes Bahasa Indonesia
Orang tua berkonsultasi dengan guru	0,1973*	0,2039*
Bapak bisa membaca	0,2056*	0,2324*
Ibu bisa membaca	0,2028*	0,2374*
Tingkat pendidikan bapak	0,2141*	0,2760*
Tingkat pendidikan ibu	0,2266*	0,2475*
Bapak bekerja	0,0308	0,0417
Ibu bekerja	-0,1274*	-0,1255*
Anak mengikuti les pelajaran pribadi	0,1281*	0,1240*
Anak tinggal dengan kedua orang tua kandung	0,0877*	0,0866*

*Secara statistik signifikan dengan level alfa 0,05.

Berkaitan dengan bapak dan/atau ibu bekerja, korelasi yang berbeda terhadap hasil tes matematika dan bahasa Indonesia muncul. Jika bapak bekerja, nilai tes matematika dan bahasa Indonesia semakin baik, tetapi secara statistik tidak signifikan. Sebaliknya, kondisi ibu yang bekerja berkorelasi negatif dengan hasil kedua tes, dan secara statistik signifikan. Hal ini mungkin disebabkan oleh budaya masyarakat yang meletakkan tanggung jawab mendidik anak di rumah kepada ibu sehingga kehadiran atau ketidakhadiran bapak di rumah relatif tidak berpengaruh terhadap prestasi akademis anak.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Selama lima tahun terakhir, tingkat absensi guru di Indonesia menunjukkan penurunan yang cukup berarti. Pada 2003, berdasarkan nilai rata-rata tertimbang, tingkat absensi guru sekitar 20,1% dan pada 2008 sekitar 14,8%. Walaupun secara nasional turun, variasi tingkat absensi guru antardaerah sampel yang sama semakin besar. Pada 2003, tingkat absensi terendah dimiliki oleh Kabupaten Magelang, yaitu 7,4%, dan tingkat absensi tertinggi dimiliki oleh Kota Pekanbaru, yaitu 33,5%. Pada 2008, tingkat absensi guru terendah dimiliki oleh Kota Surakarta sebesar 6,2% dan tingkat absensi guru tertinggi dimiliki oleh Kabupaten Kolaka sebesar 44,1%. Jika pada 2003 lebih dari 50% guru absen tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, pada 2008 hanya tinggal 30% guru yang absen tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Berdasarkan survei 2003, perkembangan kemajuan wilayah tidak secara jelas memengaruhi tingkat absensi guru, tetapi hasil survei 2008 menunjukkan hal sebaliknya. Keterpencilan wilayah secara jelas memengaruhi tingkat absensi guru. Di wilayah yang relatif lebih maju, yaitu perkotaan, tingkat absensi guru lebih rendah daripada tingkat absensi guru di wilayah perdesaan/kabupaten. Selain itu, tingkat absensi guru di kabupaten/kota yang terletak di bagian barat Indonesia dan Pulau Jawa lebih rendah daripada tingkat absensi guru di bagian tengah dan timur Indonesia dan di luar Pulau Jawa.

Di sebagian besar daerah sampel, pemberian tunjangan berupa bantuan kesejahteraan kepada guru di daerah terpencil yang dimulai pada akhir 2007, belum memberikan dampak nyata pada tingkat kehadiran guru. Secara umum, tingkat absensi guru di daerah penerima Bankes (25,3%) justru lebih tinggi dibandingkan tingkat absensi guru di daerah nonpenerima Bankes (14,1%). Jika dibandingkan dengan tingkat absensi guru nonpenerima Bankes, baik di daerah penerima Bankes (23,6%) maupun di daerah nonpenerima Bankes (14,1%), tingkat absensi guru penerima Bankes (31,5%) pun jauh lebih tinggi. Indikasi adanya dampak pemberian Bankes terhadap tingkat absensi guru hanya terlihat di Kabupaten Sukabumi. Di kabupaten ini, Program Bankes didukung oleh kebijakan daerah yang mengharuskan guru tinggal di lokasi sekolah serta penambahan cakupan penerima Bankes dengan menggunakan dana daerah.

Efektivitas kebijakan lokal dalam upaya menekan tingkat absensi guru terlihat pula di daerah-daerah lainnya, terutama di daerah nonpenerima Bankes. Kebijakan-kebijakan lokal tersebut, antara lain, berupa pemberian insentif dan sanksi kepada guru (Kota Pekanbaru), mekanisme pengawasan yang lebih efektif, yaitu dengan menempatkan pengawas di lingkungan kerja guru (Kota Bandung), dan menciptakan kondisi persaingan yang sehat untuk menjadi sekolah favorit (Kota Surakarta).

Di sisi lain, tahap pelaksanaan program yang berbeda-beda antardaerah penerima Bankes turut memengaruhi beragamnya dampak pemberian Bankes dan belum jelasnya peranan tunjangan tersebut dalam menekan tingkat absensi guru. Selain itu, besarnya dana Bankes yang telah diberikan kepada guru di daerah yang satu dan yang lain juga berbeda. Ada pula daerah yang bahkan sama sekali belum mengetahui keberadaan dana Bankes. Hal tersebut terjadi karena proses sosialisasi Program Bankes sangat lemah sehingga hanya guru penerima Bankes yang mengetahui tentang program ini.

Di samping itu, tidak semua guru penerima mengetahui secara pasti besarnya dana Bankes yang seharusnya mereka terima, dan para guru ini pun tidak menerima dana tersebut secara utuh. Ada pula responden yang menilai bahwa ketidakjelasan prosedur penetapan penerima Bankes yang menimbulkan salah sasaran dan ketidaktercakupannya program juga memunculkan kecemburuan sosial.

Selain keterpencilan wilayah, tingkat absensi guru juga dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik yang menyangkut guru secara individual maupun yang menyangkut kondisi sekolah. Akan tetapi, keterkaitan antara faktor-faktor tersebut dan tingkat absensi guru pada 2003 tidak selalu sama dengan keterkaitan antara faktor-faktor tersebut dan tingkat absensi guru pada 2008. Berikut adalah faktor-faktor yang tetap sama.

- a) Tingkat absensi guru perempuan lebih rendah daripada tingkat absensi guru laki-laki.
- b) Tingkat absensi guru tetap/PNS cenderung lebih rendah daripada tingkat absensi guru honorer/kontrak.
- c) Tingkat absensi guru di sekolah yang lokasinya dekat dengan kantor Dinas Pendidikan lebih rendah daripada tingkat absensi guru di sekolah yang jauh dari kantor Dinas Pendidikan.
- d) Tingkat absensi guru di sekolah dapat ditekan oleh
 - (1) kehadiran kepala sekolah di sekolah;
 - (2) kelengkapan sarana sekolah (tersedianya listrik, WC, serta kelas yang cukup);
 - (3) kunjungan inspeksi dan rapat komite di sekolah.

Tingkat absensi murid rata-rata mencapai 10,3%, dengan kisaran terendah 2,7% (Kabupaten Tuban) dan tertinggi 26,4% (Kabupaten Kolaka). Tingkat absensi murid juga sangat dipengaruhi oleh perkembangan atau kemajuan sosial-ekonomi suatu wilayah. Tingkat absensi murid di daerah perkotaan (5,3%) secara signifikan lebih rendah daripada tingkat absensi murid di wilayah kabupaten (13,9%). Demikian pula halnya dengan tingkat absensi murid di daerah yang terletak di bagian barat Indonesia (5,9%) dan di Pulau Jawa (6,0%) lebih rendah daripada tingkat absensi murid di daerah yang berada di bagian tengah dan timur Indonesia (18,8%) dan di luar Pulau Jawa (13,6%).

Selain itu, tingkat absensi murid juga dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti tingkatan kelas, jenis kelamin, dan tingkat absensi guru. Ada kecenderungan bahwa semakin tinggi tingkatan kelas, semakin rendah tingkat absensi murid. Meskipun begitu, pola tiap-tiap daerah ternyata berbeda-beda. Murid perempuan cenderung lebih rajin hadir di sekolah daripada murid laki-laki. Tingkat absensi murid perempuan adalah 9,7%, sedikit lebih rendah daripada tingkat absensi murid laki-laki (10,9%). Ada pula kecenderungan yang menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat absensi guru di suatu daerah, semakin tinggi tingkat absensi murid-murid di daerah tersebut.

Tes matematika dan bahasa Indonesia yang diberikan kepada murid kelas IV menunjukkan hasil yang cukup baik. Sebagian besar murid mampu menjawab dengan benar lebih dari 50% soal. Walaupun demikian, masih ada murid yang belum mampu menulis dan berhitung, seperti halnya yang ditemukan survei 2003. Berkaitan dengan hal tersebut, lebih banyak murid kelas IV yang belum mampu menulis daripada berhitung. Dari semua murid kelas IV yang menerima dua tes tersebut, sekitar 3,4% murid jawaban tes bahasa Indonesianya salah semua, tetapi hanya 0,7% murid yang jawaban tes matematikanya salah semua. Kasus seperti ini paling banyak terjadi di Kabupaten Lombok Tengah. Seperti halnya tingkat absensi murid, keterpencilan atau kemajuan sosial-ekonomi wilayah secara jelas juga membedakan prestasi murid. Kedua survei menunjukkan bahwa nilai tes murid di sekolah-sekolah yang terletak di bagian tengah dan timur Indonesia dan di luar Pulau Jawa secara signifikan lebih rendah daripada nilai tes murid di sekolah-sekolah yang terletak di bagian barat Indonesia dan di Pulau Jawa. Nilai tes murid di sekolah yang ada di perdesaan/kabupaten pun secara signifikan lebih rendah daripada nilai tes murid di sekolah yang ada di wilayah perkotaan. Celah perbedaan kondisi pendidikan antara daerah yang lebih maju dan daerah yang belum/kurang maju cenderung melebar.

Tingkat absensi guru dan murid berkorelasi negatif terhadap hasil tes matematika dan bahasa Indonesia. Di samping itu, faktor-faktor lain seperti tingkat pendidikan bapak dan ibu yang tinggi, bapak dan ibu bisa membaca dan menulis, orang tua murid berkomunikasi dengan guru kelas, anak mengikuti les di luar jam pelajaran, dan anak tinggal serumah dengan bapak dan ibu kandung, memiliki korelasi positif dan signifikan dengan hasil tes matematika dan bahasa Indonesia. Namun, korelasi faktor bapak bekerja dan/atau ibu bekerja terhadap hasil tes matematika dan bahasa Indonesia berbeda. Korelasi yang timbul jika bapak bekerja adalah positif, meskipun secara statistik tidak signifikan. Sebaliknya, korelasi yang timbul jika ibu bekerja adalah negatif, dan secara statistik signifikan. Peran mendidik anak yang cenderung dibebankan kepada ibu semata dan tidak dipikul bersama bapak tampaknya memberi dampak pada prestasi akademis anak, ketika ibu bekerja.

5.2 Saran

Berikut beberapa rumusan saran yang perlu mendapat perhatian dari berbagai pihak terkait dengan kebijakan di bidang pendidikan.

1. Memberikan keleluasaan bagi inisiatif lokal/daerah untuk tumbuh dalam upaya menekan tingkat absensi guru. Berbagai pelaksanaan program Pemerintah Pusat harus bersinergi dengan kebijakan pemerintah daerah sehingga pencapaian program dapat lebih optimal. Bentuk-bentuk kebijakan lokal yang terbukti cukup efektif dalam menekan tingkat absensi guru adalah (i) pemberian insentif yang bersinergi dengan kebijakan Bankes dari Pemerintah Pusat, (ii) sistem pengawasan yang lebih dekat, yaitu pengawas berkedudukan di lokasi sekolah, serta (iii) menumbuhkan kondisi persaingan yang sehat antarsekolah untuk menjadi sekolah favorit.
2. Mengatasi celah perbedaan yang semakin lebar antara kondisi pendidikan di wilayah yang lebih maju dan kondisi pendidikan di wilayah terpencil. Usaha untuk mengatasi persoalan tersebut pada akhirnya akan bermuara pada masalah keterbatasan dana pemerintah. Oleh karena itu, salah satu jalan keluarnya adalah melakukan penyesuaian pengalokasian Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk sekolah-sekolah di daerah terpencil.
3. Memastikan ketersediaan guru di daerah terpencil. Mengingat program pemberian Bankes di banyak daerah belum mampu menekan tingkat absensi guru, dan sebagian besar guru di daerah perkotaan atau yang relatif tidak terpencil enggan dipindahkan ke daerah terpencil, diperlukan upaya-upaya alternatif, misalnya, melalui pengangkatan guru (honorer/kontrak) yang domisilinya relatif dekat dengan lokasi sekolah. Upaya ini harus ditunjang oleh pengawasan yang lebih baik yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan dan komite sekolah.

DAFTAR ACUAN

- Pradhan, Menno (2008) 'Can Teacher Effort Be Improved? Evidence from Indonesia (Preliminary Analysis)' Makalah dipresentasikan dalam HD Forum 2008 yang diselenggarakan di Kantor Bank Dunia, Washington D.C., 3 November 2008.
- Usman, S., Akhmadi, dan Daniel Suryadarma (2004) 'Ketika Guru Absen: Kemana Mereka dan Bagaimana Murid?' Laporan Lapangan. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

Peraturan Perundang-Undangan

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

DAFTAR BACAAN

- Alcazar, L., F. H. Rogers, N. Chaudhury, J. Hammer, M. Kremer, dan K. Muralidharan (Februari 2006) *Why Are Teachers Absent? Probing Service Delivery in Peruvian Primary Schools*. [dalam jaringan] <www.siteresources.worldbank.org/INTPUBSERV/Resources/Rogers.peru_teacher_absence_2006.pdf> [26 Mei 2008].
- Billger, S. M. (2002) *Heterogeneity and Endogeneity in the Teacher Pay and Performance Relationship*. Tidak Dipublikasikan. Department of Economic Union College.
- Jacobson, S. L. (1989) 'The Effect of Pay Incentives on Teacher Absenteeism.' *The Journal of Human Resources* XXIV (2): 280–286.
- Norton, M. S. (1998) 'Teacher Absenteeism: A Growing Dilemma in Education' *Contemporary Education* 69 (2): 95–99.
- Rivin-Abeles, L. (2001) *Teacher Absenteeism: The School Factor*. [dalam jaringan] <www.tau.ac.il/education/toar3/etakzir2001-8.doc> [26 Mei 2008].
- Rosenblatt, Z. dan Arie Shirom (2005) 'Predicting Teacher Absenteeism by Personal Background Factors.' *Journal of Educational Administration* 43 (2): 209–221.
- Suryadarma, Daniel, Asep Suryahadi, Sudarno Sumarto, dan F. Halsey Rogers (2006) 'Improving Student Performance in Public Primary Schools in Developing Countries: Evidence from Indonesia' *Education Economics* 14 (4): 401–429.
- Toyamah, Nina, dan Syaikh Usman (2004) 'Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Implikasinya terhadap Pengelolaan Pendidikan Dasar.' Laporan Lapangan. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Bupati Sukabumi No. 26A Tahun 2007 tentang Manajemen dan Mutu Guru.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 32 Tahun 2007 tentang Bantuan Kesejahteraan Guru yang Bertugas di Daerah Khusus.

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1

Nama, Status, dan Lokasi SDN Sampel

Tabel A1. Kabupaten Lombok Tengah

No.	Nama SDN	Status	Desa	Kecamatan
1.	SDN Tongker	Penerima Bankes	Selong Belanak	Praya Barat
2.	SDN Jabon Barat	Penerima Bankes	Selong Belanak	Praya Barat
3.	SDN Bangket Molo	Penerima Bankes	Mekarsari	Praya Barat
4.	SDN Pepekat	Nonpenerima Bankes	Banyu Urip	Praya Barat
5.	SDN Ketangga	Nonpenerima Bankes	Kateng	Praya Barat
6.	SDN 01 Kateng	Nonpenerima Bankes	Kateng	Praya Barat
7.	SDN Pondok Dalam	Penerima Bankes	Montong Ajan	Praya Barat Daya
8.	SDN Torok Aik Belek	Penerima Bankes	Montong Ajan	Praya Barat Daya
9.	SDN 02 Kelanjur	Penerima Bankes	Montong Sapah	Praya Barat Daya
10.	SDN 01 Kelanjur	Penerima Bankes	Montong Sapah	Praya Barat Daya
11.	SDN Beberik	Nonpenerima Bankes	Serage	Praya Barat Daya
12.	SDN 01 Batu Jangkih	Nonpenerima Bankes	Batu Jangkih	Praya Barat Daya
13.	SDN 02 Darek	Nonpenerima Bankes	Darek	Praya Barat Daya
14.	SDN 03 Sengkerang/Telok	Nonpenerima Bankes	Sengkerang	Praya Timur
15.	SDN Bebile	Nonpenerima Bankes	Ganti	Praya Timur
16.	SDN Bangket Molo, diganti SDN Repok Pidandang	Penerima Bankes	Pemepek	Pringgarata
17.	SDN Aik Berik	Nonpenerima Bankes	Aik Berik	Batukliang Utara
18.	SDN Tanak Bengan	Nonpenerima Bankes	Tanak Beak	Batukliang Utara
Jumlah		8 Penerima Bankes 10 Nonpenerima Bankes	14 desa	5 kecamatan

Tabel A2. Kabupaten Sukabumi

No.	Nama SDN	Status	Desa	Kecamatan
1.	SDN Sukahayu	Penerima Bankes	Cikukang	Purabaya
2.	SDN Neglaasih	Penerima Bankes	Neglasari	Purabaya
3.	SDN Nangewer	Penerima Bankes	Margaluyu	Purabaya
4.	SDN Puspadaya	Penerima Bankes	Margaluyu	Purabaya
5.	SDN Nangerang	Nonpenerima Bankes	Cikukang	Purabaya
6.	SDN Cisit 2	Nonpenerima Bankes	Citamiang	Purabaya
7.	SDN Selakopi	Nonpenerima Bankes	Cimerang	Purabaya
8.	SDN Cihangasa 2	Penerima Bankes	Sirnarasa	Cikakak
9.	SDN Cirendang 2	Penerima Bankes	Cileungsing	Cikakak
10.	SDN Cirendang 1	Penerima Bankes	Cileungsing	Cikakak
11.	SDN Cihangasa 1	Penerima Bankes	Sirnarasa	Cikakak
12.	SDN Ciputat	Nonpenerima Bankes	Sukamaju	Cikakak
13.	SDN Gombong	Nonpenerima Bankes	Cimaja	Cikakak
14.	SDN Sukamulya	Nonpenerima Bankes	Margalaksana	Cikakak
15.	SDN Citarik	Nonpenerima Bankes	Citarik	Palabuhanratu
16.	SDN Sriwijaya	Nonpenerima Bankes	Citepus	Palabuhanratu
17.	SDN Sentral	Nonpenerima Bankes	Ubrug	Warung Kiara
18.	SDN Warung Kiara 2	Nonpenerima Bankes	Warung Kiara	Warung Kiara
Jumlah		8 Penerima Bankes 10 Nonpenerima Bankes	14 desa	4 kecamatan

Tabel A3. Kabupaten Kolaka

No.	Nama SDN	Status	Desa	Kecamatan
1.	SDN 01 Tongauna	Nonpenerima Bankes	Uete	Uluiwoi
2.	SDN 01 Sanggona	Nonpenerima Bankes	Sanggona	Uluiwoi
3.	SDN 02 Ahilulu	Penerima Bankes	Ahilulu	Uluiwoi
4.	SDN 01 Likuwalanapo	Penerima Bankes	Likuwalanapo	Uluiwoi
5.	SDN 01 Alaaha	Penerima Bankes	Ueesi	Uluiwoi
6.	SDN 01 Mataosu	Penerima Bankes	Mataosu	Watubangga
7.	SDN 02 Mataosu	Penerima Bankes	Mataosu	Watubangga
8.	SDN 03 Wolulu	Nonpenerima Bankes	Pondowae	Watubangga
9.	SDN 03 Peoho	Nonpenerima Bankes	Peoho	Watubangga
10.	SDN 03 Bou	Penerima Bankes	Bou	Lambandia
11.	SDN 02 Aere	Penerima Bankes	Aere	Lambandia
12.	SDN 01 Atolanu	Penerima Bankes → Nonpenerima Bankes	Lerejaya	Lambandia
13.	SDN 01 Wonuambuteo	Nonpenerima Bankes	Pomburea	Lambandia
14.	SDN 02 Mokupa	Nonpenerima Bankes	Mokupa	Lambandia
15.	SDN 02 Woimendaa, diganti SDN 01 Woimendaa	Nonpenerima Bankes	Woimendaa	Wolo
16.	SDN 01 Lasiroku	Nonpenerima Bankes	Lasiroku	Wolo
17.	SDN 02 19 Nopember	Nonpenerima Bankes	19 Nopember	Wundulako
18.	SDN 01 Towua	Nonpenerima Bankes	Towua	Wundulako
Jumlah		7 Penerima Bankes 11 Nonpenerima Bankes	17 desa	5 kecamatan

Tabel A4. Kabupaten Lahat (termasuk Kabupaten Empat Lawang)

No.	Nama SDN	Status	Desa	Kecamatan
1.	SDN 28 Pendopo	Penerima Bankes	Talang Rebu	Pendopo
2.	SDN 25 Kungkilan, yang nama resminya SDN 25 Pendopo	Nonpenerima Bankes	Kungkilan	Pendopo
3.	SDN 14 Muara Pinang	Penerima Bankes	Sawah	Pulau Pinang
4.	SDN 10 Muara Pinang	Nonpenerima Bankes	Talang Benteng	Muara Benteng
5.	SDN 15 Pasmah Air Keruh	Penerima Bankes	Air Belondo	Pasmah Air Keruh
6.	SDN 10 Kikim Selatan	Penerima Bankes	Beringin Janggut	Kikim Selatan
7.	SDN 05 Kikim Selatan	Nonpenerima Bankes	Kebon Agung	Kikim Selatan
8.	SDN 25 Ulumusi	Penerima Bankes	Talang Bengkulu	Ulumusi
9.	SDN 16 Ulumusi	Penerima Bankes	Tangga Rasa	Ulumusi
10.	SDN 08 Ulumusi	Nonpenerima Bankes	Karang Anyar	Ulumusi
11.	SDN 23 Ulumusi	Nonpenerima Bankes	Muara Kalangan	Ulumusi
12.	SDN 18 Lintang Kanan	Penerima Bankes	Peraduan Ijuk	Lintang Kanan
13.	SDN 09 Tj. Sakti PUMI	Penerima Bankes	Pulau Timun	Tanjung Sakti PUMI
14.	SDN 20 Tanjung Sakti berganti nama menjadi SDN Tanjung Sakti PUMU 08	Nonpenerima Bankes	Genting	Tanjung Sakti PUMU
15.	SDN 03 Jarai	Nonpenerima Bankes	Jarai	Jarai
16.	SDN 21 Jarai	Nonpenerima Bankes	Bandu Agung	Jarai
17.	SDN 07 Talang Padang	Nonpenerima Bankes	Padang Titiran	Talang Padang
18.	SDN 03 Talang Padang	Nonpenerima Bankes	Lampar Baru	Talang Padang
Jumlah		8 SDN Penerima Bankes 10 SDN Nonpenerima Bankes	18 desa	11 kecamatan

Keterangan: Desa/kecamatan yang diarsir masuk wilayah Kabupaten Lahat (6 SDN), sedangkan desa/kecamatan yang lain masuk wilayah Kabupaten Empat Lawang (12 SDN).

Tabel A5. Kabupaten Nunukan

No.	Nama SDN	Status	Desa	Kecamatan
1.	SDN 17 Nunukan	Penerima Bankes	Nunukan Utara	Nunukan
2.	SDN 03 Nunukan	Penerima Bankes	Nunukan Barat	Nunukan
3.	SDN 04 Nunukan	Penerima Bankes	Nunukan Timur	Nunukan
4.	SDN 05 Nunukan	Penerima Bankes	Nunukan Utara	Nunukan
5.	SDN 16 Nunukan	Nonpenerima Bankes	Nunukan Tengah	Nunukan
6.	SDN 07 Nunukan	Nonpenerima Bankes	Nunukan Timur	Nunukan
7.	SDN 10 Nunukan	Nonpenerima Bankes	Nunukan Tengah	Nunukan
8.	SDN 14 Nunukan	Nonpenerima Bankes	Nunukan Barat	Nunukan
9.	SDN 18 Nunukan	Nonpenerima Bankes	Tabur Lestari	Nunukan
10.	SDN 15 Sembakung	Penerima Bankes	Pelaju	Sembakung
11.	SDN 09 Sembakung	Penerima Bankes	Lubok Buat	Sembakung
12.	SDN 06 Sembakung	Penerima Bankes	Atap	Sembakung
13.	SDN 01 Sembakung	Penerima Bankes	Atap	Sembakung
14.	SDN 16 Sembakung	Nonpenerima Bankes	Tulang Sembuluan	Sembakung
15.	SDN 10 Sembakung	Nonpenerima Bankes	Pulau Keras	Sembakung
16.	SDN 07 Sembakung	Nonpenerima Bankes	Pagar	Sembakung
17.	SDN 02 Sembakung	Nonpenerima Bankes	Tagul	Sembakung
18.	SDN 11 Sembakung	Nonpenerima Bankes	Tanjung Matol	Sembakung
Jumlah		8 SDN Penerima Bankes 10 SDN Nonpenerima Bankes	13 desa	2 kecamatan

Tabel A6. Kota Pekanbaru

No.	Nama SDN	Alamat	Kelurahan	Kecamatan
1.	SDN 28	Jl. Surian 36	Sidomulyo Timur	Marpoyan Damai
2.	SDN 04	Jl. Surian 36	Sidomulyo Timur	Marpoyan Damai
3.	SDN 16	Jl. Pinang	Tengkareng Tengah	Marpoyan Damai
4.	SDN 31	Jl. Wonosari	Tengkareng Tengah	Marpoyan Damai
5.	SDN 13	Jl. Taskurun	Wonorejo	Marpoyan Damai
6.	SDN 06	Jl. Cempedak	Wonorejo	Marpoyan Damai
7.	SDN 20	Jl. Pemudi, Gg Aman	Tampan	Payung Sekaki
8.	SDN 11	-	Tampan	Payung Sekaki
9.	SDN 43	Jl. Sialang Bungkok 22	Sail	Tenayan Raya
10.	SDN 32	Jl. Segar	Rejosari	Tenayan Raya
11.	SDN 02	Jl. Rokan	Tanjung Rhu	Lima Puluh
12.	SDN 16	Jl. Kuantan	Sekip	Lima Puluh
13.	SDN 01	Jl. Cik Di Tiro	Tanah Datar	Pekanbaru Kota
14.	SDN 16	Jl. Cik Di Tiro	Tanah Datar	Pekanbaru Kota
15.	SDN 28	Jl. Nenas 63	Padang Terubuk	Senapelan
16.	SDN 05	Jl. Cempaka	Padang Bulan	Senapelan
Jumlah		16 SDN Nonpenerima Bankes	11 kelurahan	6 kecamatan

Keterangan: Semua daerah di kota ini adalah daerah nonpenerima.

Tabel A7. Kota Bandung

No.	Nama SDN	Alamat	Kelurahan	Kecamatan
1.	SDN Cicadas 8	Jl. Asep Berlian 33	Cicadas	Cibeunying Kidul
2.	SDN Cicadas 21	Jl. Asep Berlian 33	Cicadas	Cibeunying Kidul
3.	SDN Awi Gombong 2	Jl. Asep Berlian 33	Cicadas	Cibeunying Kidul
4.	SDN Awi Gombong 1	Jl. Asep Berlian 33	Cicadas	Cibeunying Kidul
5.	SDN Cipadung I	Jl. AH Nasution Km 13,5	Cipadung	Cibiru
6.	SDN Pelita I	Jl. Desa Cipadung	Cipadung	Cibiru
7.	SDN Ujung Berung 8	Jl. Cigending No. 3	Cigending	Ujungberung
8.	SDN Ujung Berung 1	Jl. Cigending No. 3	Cigending	Ujungberung
9.	SDN Pabaki 9	Jl. Pabaki No. 33	Panjunan	Astana Anyar
10.	SDN Pabaki 5	Jl. Pabaki No. 33	Panjunan	Astana Anyar
11.	SDN Gempolsari (pengganti SDS Cipaera)	Komp Bumi Asri Blok E 40	Gempolsari	Bandung Kulon
12.	SDN Cijerah 5	Jl. Cijerah Barat No. 4	Cijerah	Bandung Kulon
13.	SDN Cijerah 1	Jl. Cijerah 122	Cijerah	Bandung Kulon
14.	SDN Tunas Harapan 2	Jl. Cijerah 116	Cijerah	Bandung Kulon
15.	SDN Karang Taruna 1	Jl. Halten Utara 149	Dunguscariang	Andir
16.	SDN Karang Mulya 2	Jl. Rajawali Sakti No. 226	Dunguscariang	Andir
Jumlah		16 SDN Nonpenerima Bankes	7 kelurahan	6 kecamatan

Keterangan: Semua daerah di kota ini adalah daerah nonpenerima.

Tabel A8. Kota Surakarta

No.	Nama SDN	Alamat	Kelurahan	Kecamatan
1.	SDN Mangkubumen Wetan No. 63	Jl. Mawar No. 1 Surakarta	Mangkubumen	Banjarsari
2.	SDN Yosodipuro	Jl. Yosodipuro No. 82	Mangkubumen	Banjarsari
3.	SD Inpres No. 88 Gondang, diganti SDN Nusukan No. 44	Jl. Dr. Setia Budi No. 120	Manahan	Banjarsari
4.	SDN Mungging 2 No. 155	Gumungging RT 03 RW 2	Gilingan	Banjarsari
5.	SDN No. 77 Nayu	Jl. Gunung Kelud Gambirejo RT 8/1	Kadipiro	Banjarsari
6.	SDN Kadipiro No. 144	Jl. Sumpah Pemuda No. 27	Kadipiro	Banjarsari
7.	SD Inpres No.1 Petoran 154, diganti SDN Petoran 154	Jl. Asem Kembar RT 01/VIII	Jebres	Jebres
8.	SDN Tugu 120	Jl. Halilintar 3	Jebres	Jebres
9.	SD Inpres Krajan	Jl. Brigjen Katamso RT 02 RW 03	Mojosongo	Jebres
10.	SDN Debegan	Jl. Brigjen Katamso RT 02 RW 03	Mojosongo	Jebres
11.	SDN Mangkubumen Kidul	Jl. Dr. Muwardi No. 52	Penumping	Laweyan
12.	SDN Bumi I No. 67	Jl. Kebangkitan Nasional No. 102	Penumping	Laweyan
13.	SDN Premulung No. 94	Jl. Madu Broto No. 13	Sondakan	Laweyan
14.	SDN Kabangan No. 55	Mutihan RT 01 RW 2	Sondakan	Laweyan
15.	SD Inpres No.153 Losari	Jl. Semanggi RT 04 RW 2	Semanggi	Pasar Kliwon
16.	SDN Mojo I No. 165	Jl. Kyai Mojo RT 03 RW VI	Semanggi	Pasar Kliwon
Jumlah		16 SDN Nonpenerima Bankes	9 kelurahan	4 kecamatan

Keterangan: Semua daerah di kota ini adalah daerah nonpenerima.

Tabel A9. Kabupaten Tuban

No.	Nama SDN	Alamat	Kelurahan/Desa	Kecamatan
1.	SDN Genaharjo II	RT 02 RW 07	Genaharjo	Semanding
2.	SDN Genaharjo I	-	Genaharjo	Semanding
3.	SDN Gedongombo III	Gedongombo	Kel. Gedongombo	Semanding
4.	SDN Gedongombo I	Jl. Hayam Wuruk No. 10	Kel. Gedongombo	Semanding
5.	SDN Kutorejo I	Jl Veteran No. 12	Kutorejo	Tuban
6.	SDN Kutorejo III	Jl. KH Mustain No. 20	Kutorejo	Tuban
7.	SDN Manjung	Jl Tembus Montong Parengan	Manjung	Montong
8.	SDN Tanggul Angin 01	Dusun Krajan	Tunggul Angin	Montong
9.	SDN Jenu	Jl. Calang	Jenu	Jenu
10.	SDN Jenggolo	Jl. Raya Jenu Merakurak No. 80	Jenggolo	Jenu
11.	SDN Dagangan I	RT 02 RW 01	Dagangan	Parengan
12.	SDN Dagangan II	-	Dagangan	Parengan
13.	SDN Widang II	Jl. Raya Widang Barat No. 181	Widang	Widang
14.	SDN Widang III	Jl. Raya 01	Widang	Widang
15.	SDN Mentoro II	Jl. Pringgodani	Mentoro	Soko
16.	SDN Mentoro I	-	Mentoro	Soko
Jumlah		16 SDN Nonpenerima Bankes	10 kelurahan/desa	7 kecamatan

Keterangan: Semua daerah di kabupaten ini adalah daerah nonpenerima.

Tabel A10. Kabupaten Gowa

No.	Nama SDN	Alamat	Desa	Kecamatan
1.	SDN V Sungguminasa	Jl. Usman Salengke	Sungguminasa	Somba Opu
2.	SDN IV Sungguminasa	Jl. Wahidin Sudirohusodo 2	Bonto Bontoa	Somba Opu
3.	SD Inpres I Bontobontoa, diganti SDN Bontobontoa	-	Bontobontoa	Somba Opu
4.	SD Inpres Bertingkat	Jl. Andi Tonro No. 5	Bontobontoa	Somba Opu
5.	SDN No. IV Bontobontoa, diganti SD Inpres Ciniayo	-	Pannyangkalang	Bajeng
6.	SDN Pannyangkalang	-	Pannyangkalang	Bajeng
7.	SDN Lauwa	Jl. Pangawarang	Lauwa	Biring Bulu
8.	SD Inpres Ciniayo	-	Ciniayo	Biring Bulu
9.	SDN Barembeng I	Jl. Muhammadiyah	Kalle Barembeng	Bontonompo
10.	SDN Barembeng II	-	Barembeng	Bontonompo
11.	SDN Tanabangka	Jl. Pendidikan	Tanabangka	Bajeng Barat
12.	SD Inpres Kampung Parang	-	Tanabangka	Bajeng Barat
13.	SD Inpres Bocci	-	Balassuka	Tombolo Pao
14.	SD Inpres Mapung	-	Tabbingjai	Tombolo Pao
15.	SDN Sapaya	Jl. Poros Sapaya	Bontomanae	Bungaya
16.	SD Inpres Sarroangin	-	Bontomanae	Bungaya
Jumlah		16 SDN Nonpenerima Bankes	11 desa	7 kecamatan

Keterangan: Semua daerah di kabupaten ini adalah daerah nonpenerima.

LAMPIRAN 2

Persentase SDN Sampel Berdasarkan Jarak dan Waktu Tempuh dari Sekolah ke Lokasi Beberapa Fasilitas Pelayanan Umum Terdekat

Tabel A11. Ke Jalan Beraspal

Kabupaten/Kota Sampel	Status SDN Sampel	Jumlah SDN Sampel	Kisaran Jarak					Kisaran Waktu Tempuh			
			Kurang dari 100 m	Antara 100 m–1 km	Antara 1–5 km	Antara 5–25 km	Lebih dari 25 km	Kurang dari 5 Menit	Antara 5–30 Menit	Antara 30–60 Menit	Lebih dari 60 Menit
Penerima Bankes											
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	8	0,0	12,5	25,0	62,5	0,0	0,0	50,0	25,0	25,0
	SDN Nonpenerima	10	80,0	0,0	10,0	10,0	0,0	0,0	70,0	30,0	0,0
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	8	0,0	0,0	25,0	75,0	0,0	0,0	25,0	50,0	25,0
	SDN Nonpenerima	10	30,0	20,0	20,0	20,0	10,0	40,0	50,0	0,0	10,0
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	8	62,5	0,0	12,5	25,0	0,0	62,5	12,5	12,5	12,5
	SDN Nonpenerima	10	70,0	10,0	10,0	10,0	0,0	80,0	10,0	10,0	0,0
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	7	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	SDN Nonpenerima	11	9,1	27,3	9,1	18,2	36,4	27,3	36,4	0,0	36,4
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	8	75,0	0,0	0,0	12,5	12,5	75,0	0,0	12,5	12,5
	SDN Nonpenerima	10	40,0	0,0	10,0	20,0	30,0	40,0	20,0	0,0	40,0
Subtotal	SDN Penerima	39	28,2	2,6	12,8	35,9	20,5	28,2	17,9	20,5	33,3
	SDN Nonpenerima	51	45,1	11,8	11,8	15,7	15,7	37,3	37,3	7,8	17,6
	Semua SDN Sampel	90	37,8	7,8	12,2	24,4	17,8	33,3	28,9	13,3	24,4
Nonpenerima Bankes											
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	16	93,8	6,3	0,0	0,0	0,0	93,8	6,3	0,0	0,0
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	16	75,0	25,0	0,0	0,0	0,0	81,3	18,8	0,0	0,0
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	16	75,0	25,0	0,0	0,0	0,0	87,5	12,5	0,0	0,0
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	16	93,8	6,3	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	16	75,0	12,5	6,3	6,3	0,0	75,0	18,8	6,3	0,0
Subtotal	SDN Nonpenerima	80	82,5	15,0	1,3	1,3	0,0	87,5	11,3	1,3	0,0
Total	SDN Nonpenerima	131	67,9	13,7	5,3	6,9	6,1	67,9	21,4	3,8	6,9
	Semua SDN Sampel	170	58,8	11,2	7,1	13,5	9,4	58,8	20,6	7,6	12,9

Tabel A12. Ke Tempat Pemberhentian Bus Umum

Kabupaten/Kota Sampel	Status SDN Sampel	Jumlah SDN Sampel	Kurang dari 1 km	Kisaran Jarak				Kisaran Waktu Tempuh			
				Antara 1–5 km	Antara 5–25 km	Lebih dari 25 km	Tidak Tahu	Kurang dari 15 Menit	Antara 15–60 Menit	Lebih dari 60 Menit	Tidak Tahu
Penerima Bankes											
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	8	0,0	37,5	62,5	0,0	0,0	12,5	37,5	50,0	0,0
	SDN Nonpenerima	10	60,0	0,0	40,0	0,0	0,0	60,0	40,0	0,0	0,0
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	8	0,0	0,0	62,5	37,5	0,0	0,0	50,0	50,0	0,0
	SDN Nonpenerima	10	40,0	20,0	30,0	10,0	0,0	50,0	40,0	10,0	0,0
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	8	0,0	25,0	25,0	12,5	37,5	0,0	37,5	25,0	37,5
	SDN Nonpenerima	10	40,0	20,0	30,0	0,0	10,0	60,0	30,0	0,0	10,0
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	7	0,0	0,0	42,9	57,1	0,0	0,0	28,6	71,4	0,0
	SDN Nonpenerima	11	27,3	9,1	45,5	18,2	0,0	27,3	54,5	18,2	0,0
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	8	25,0	12,5	0,0	0,0	62,5	37,5	0,0	0,0	62,5
	SDN Nonpenerima	10	30,0	10,0	10,0	10,0	40,0	30,0	10,0	20,0	40,0
Subtotal	SDN Penerima	39	5,1	15,4	38,5	20,5	20,5	10,3	30,8	38,5	20,5
	SDN Nonpenerima	51	39,2	11,8	31,4	7,8	9,8	45,1	35,3	9,8	9,8
	Semua SDN Sampel	90	24,4	13,3	34,4	13,3	14,4	30,0	33,3	22,2	14,4
Nonpenerima Bankes											
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	16	87,5	6,3	6,3	0,0	0,0	93,8	6,3	0,0	0,0
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	16	81,3	12,5	6,3	0,0	0,0	81,3	18,8	0,0	0,0
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	16	75,0	25,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	16	50,0	18,8	31,3	0,0	0,0	68,8	31,3	0,0	0,0
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	16	25,0	37,5	18,8	6,3	12,5	50,0	37,5	0,0	12,5
Subtotal	SDN Nonpenerima	80	63,8	20,0	12,5	1,3	2,5	78,8	18,8	0,0	2,5
Total	SDN Nonpenerima	131	54,2	16,8	19,8	3,8	5,3	65,6	25,2	3,8	5,3
	Semua SDN Sampel	170	42,9	16,5	24,1	7,6	8,8	52,9	26,5	11,8	8,8

Tabel A13. Ke Kantor Bank Terdekat

Kabupaten/Kota Sampel	Status SDN Sampel	Jumlah SDN Sampel	Kisaran Jarak				Kisaran Waktu Tempuh		
			Kurang dari 1 km	Antara 1–5 km	Antara 5–25 km	Lebih dari 25 km	Kurang dari 15 Menit	Antara 15–60 Menit	Lebih dari 60 Menit/ 1 Jam
Penerima Bankes									
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	8	0,0	0,0	62,5	37,5	0,0	25,0	75,0
	SDN Nonpenerima	10	10,0	10,0	70,0	10,0	30,0	50,0	20,0
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	8	0,0	0,0	75,0	25,0	0,0	50,0	50,0
	SDN Nonpenerima	10	0,0	40,0	60,0	0,0	30,0	60,0	10,0
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	8	0,0	0,0	37,5	62,5	0,0	12,5	87,5
	SDN Nonpenerima	10	0,0	30,0	70,0	0,0	40,0	60,0	0,0
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	7	0,0	0,0	28,6	71,4	0,0	28,6	71,4
	SDN Nonpenerima	11	0,0	9,1	63,6	27,3	0,0	54,5	45,5
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	8	37,5	12,5	12,5	37,5	50,0	0,0	50,0
	SDN Nonpenerima	10	10,0	30,0	10,0	50,0	40,0	0,0	60,0
Subtotal	SDN Penerima	39	7,7	2,6	43,6	46,2	10,3	23,1	66,7
	SDN Nonpenerima	51	3,9	23,5	54,9	17,6	27,5	45,1	27,5
	Semua SDN Sampel	90	5,6	14,4	50,0	30,0	20,0	35,6	44,4
Nonpenerima Bankes									
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	16	43,8	37,5	18,8	0,0	75,0	25,0	0,0
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	16	81,3	18,8	0,0	0,0	87,5	12,5	0,0
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	16	81,3	18,8	0,0	0,0	93,8	6,3	0,0
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	16	43,8	25,0	31,3	0,0	68,8	31,3	0,0
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	16	18,8	37,5	25,0	18,8	50,0	37,5	12,5
Subtotal	SDN Nonpenerima	80	53,8	27,5	15,0	3,8	75,0	22,5	2,5
Total	SDN Nonpenerima	131	34,4	26,0	30,5	9,2	56,5	31,3	12,2
	Semua SDN Sampel	170	28,2	20,6	33,5	17,6	45,9	29,4	24,7

Tabel A14. Ke Kantor Pos Terdekat

Kabupaten/Kota Sampel	Status SDN Sampel	Jumlah SDN Sampel	Kurang dari 1 km	Kisaran Jarak			Kisaran Waktu Tempuh		
				Antara 1–5 km	Antara 5–25 km	Lebih dari 25 km	Kurang dari 15 Menit	Antara 15–60 Menit	Lebih dari 60 Menit
Penerima Bankes									
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	8	0,0	12,5	75,0	12,5	12,5	25,0	62,5
	SDN Nonpenerima	10	10,0	10,0	80,0	0,0	30,0	70,0	0,0
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	8	0,0	0,0	25,0	75,0	0,0	25,0	75,0
	SDN Nonpenerima	10	0,0	30,0	70,0	0,0	20,0	70,0	10,0
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	8	0,0	0,0	50,0	50,0	0,0	12,5	87,5
	SDN Nonpenerima	10	0,0	30,0	70,0	0,0	40,0	60,0	0,0
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	7	0,0	0,0	14,3	85,7	0,0	0,0	100,0
	SDN Nonpenerima	11	0,0	27,3	63,6	0,0	36,4	54,5	0,0
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	8	50,0	25,0	12,5	12,5	75,0	12,5	12,5
	SDN Nonpenerima	10	0,0	60,0	10,0	30,0	30,0	20,0	50,0
Subtotal	SDN Penerima	39	10,3	7,7	35,9	46,2	17,9	15,4	66,7
	SDN Nonpenerima	51	2,0	31,4	58,8	5,9	31,4	54,9	11,8
	Semua SDN Sampel	90	5,6	21,1	48,9	23,3	25,6	37,8	35,6
Nonpenerima Bankes									
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	16	43,8	43,8	12,5	0,0	56,3	37,5	6,3
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	16	62,5	37,5	0,0	0,0	75,0	25,0	0,0
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	16	56,3	43,8	0,0	0,0	93,8	6,3	0,0
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	16	25,0	25,0	43,8	6,3	37,5	62,5	0,0
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	16	12,5	37,5	18,8	31,3	50,0	31,3	18,8
Subtotal	SDN Nonpenerima	80	40,0	37,5	15,0	7,5	62,5	32,5	5,0
Total	SDN Nonpenerima	131	25,2	35,1	32,1	6,9	50,4	41,2	7,6
	Semua SDN Sampel	170	21,8	28,8	32,9	15,9	42,9	35,3	21,2

Tabel A15. Ke Kantor Dinas Pendidikan Kecamatan atau Kabupaten/Kota

Kabupaten/Kota Sampel	Status SDN Sampel	Jumlah SDN Sampel	Kurang dari 1 km	Kisaran Jarak			Kisaran Waktu Tempuh		
				Antara 1–5 km	Antara 5–25 km	Lebih dari 25 km	Kurang dari 15 Menit	Antara 15–60 Menit	Lebih dari 60 Menit
Penerima Bankes									
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	8	0,0	0,0	75,0	25,0	0,0	25,0	75,0
	SDN Nonpenerima	10	20,0	30,0	40,0	10,0	40,0	60,0	0,0
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	8	0,0	0,0	75,0	25,0	0,0	50,0	50,0
	SDN Nonpenerima	10	0,0	30,0	70,0	0,0	40,0	40,0	20,0
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	8	0,0	0,0	87,5	12,5	0,0	25,0	75,0
	SDN Nonpenerima	10	10,0	20,0	70,0	0,0	40,0	60,0	0,0
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	7	0,0	0,0	42,9	57,1	0,0	28,6	71,4
	SDN Nonpenerima	11	9,1	18,2	72,7	0,0	9,1	90,9	0,0
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	8	12,5	62,5	0,0	25,0	62,5	12,5	25,0
	SDN Nonpenerima	10	0,0	50,0	10,0	40,0	40,0	10,0	50,0
Subtotal	SDN Penerima	39	2,6	12,8	56,4	28,2	12,8	28,2	59,0
	SDN Nonpenerima	51	7,8	29,4	52,9	9,8	33,3	52,9	13,7
	Semua SDN Sampel	90	5,6	22,2	54,4	17,8	24,4	42,2	33,3
Nonpenerima Bankes									
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	16	6,3	62,5	31,3	0,0	31,3	68,8	0,0
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	16	43,8	18,8	37,5	0,0	56,3	31,3	12,5
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	16	18,8	75,0	6,3	0,0	81,3	18,8	0,0
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	16	37,5	12,5	50,0	0,0	68,8	31,3	0,0
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	16	25,0	62,5	12,5	0,0	62,5	37,5	0,0
Subtotal	SDN Nonpenerima	80	26,3	46,3	27,5	0,0	60,0	37,5	2,5
Total	SDN Nonpenerima	131	19,1	39,7	37,4	3,8	49,6	43,5	6,9
	Semua SDN Sampel	170	15,3	33,5	41,8	9,4	41,2	40,0	18,8

LAMPIRAN 3

Gambaran Akses ke Lokasi SDN Sampel

1. Lokasi SDN Sampel di Kabupaten Penerima Bankes

Secara umum, kecuali di Kabupaten Nunukan, semua SDN penerima Bankes berlokasi di daerah terpencil sehingga layak untuk mendapatkan Bankes. Tingkat kesulitan mengakses SDN penerima Bankes pun umumnya lebih tinggi daripada tingkat kesulitan mengakses SDN nonpenerima Bankes. Akan tetapi, beberapa SDN sampel nonpenerima Bankes sebenarnya juga sulit dijangkau sehingga layak untuk dikategorikan sebagai penerima Bankes. Berikut adalah gambaran tentang aksesibilitas SDN sampel di kabupaten-kabupaten penerima Bankes.

1.1 Kabupaten Lahat

Sebelum ada pemekaran wilayah, seluruh sekolah sampel berlokasi di bagian barat Kabupaten Lahat. Namun, setelah dilakukan pemekaran wilayah pada Februari 2008, hanya enam SDN sampel yang masih masuk wilayah Kabupaten Lahat, sedangkan sisanya (12 SDN sampel) sudah menjadi bagian Kabupaten Empat Lawang. Sekolah-sekolah sampel ini tersebar di 11 kecamatan yang ada di 2 kabupaten tersebut. Empat sekolah yang berada di Kecamatan Jarai dan Kecamatan Kikim Selatan, Kabupaten Lahat, dapat dijangkau dari Kota Lahat. Adapun sekolah-sekolah lainnya yang kini sudah menjadi bagian dari Kabupaten Empat Lawang serta dua sekolah yang masih masuk wilayah Kabupaten Lahat—satu sekolah di Kecamatan Tanjung Sakti PUMU dan satu sekolah di Tanjung Sakti PUMI—lebih mudah dijangkau dan jaraknya lebih dekat dari Kota Pagar Alam.⁷ Jarak dari Kota Lahat atau Kota Pagar Alam ke berbagai lokasi SDN sampel berkisar antara 50 km hingga lebih dari 150 km, dengan waktu tempuh selama tiga hingga empat jam.

Pada dasarnya, sebagian besar lokasi SDN sampel dapat dijangkau dengan mobil, walaupun harus naik dan turun menelusuri jalan yang sulit dilalui karena sempit dan berlubang besar. Meskipun kondisi jalan buruk, tim peneliti beruntung karena ketika tim ini turun lapangan cuaca sedang cerah. Seandainya saja saat itu turun hujan, maka jalan menuju SDN sampel penerima Bankes seperti SDN 10 Kikim Selatan, SDN 18 Lintang Kanan, SDN 28 Pendopo, dan SDN 16 Ulumusi akan lebih buruk kondisinya dan sulit dijangkau karena becek, berlumpur, dan bahkan sebagian digenangi air hujan. Kondisi seperti ini akan menghalangi pejalan kaki bahkan kendaraan apa pun yang melintasi jalan tersebut. Situasi serupa juga ditemui tim peneliti ketika menuju ke beberapa sekolah nonpenerima Bankes, antara lain, SDN 10 Muara Pinang di Kecamatan Muara Benteng.

Tiga SDN sampel penerima Bankes tidak bisa langsung dijangkau dengan mobil tetapi harus dengan sepeda motor atau berjalan kaki, yakni SDN 16 Ulumusi, SDN 28 Pendopo, dan SDN 15 Pasmah Air Keruh. Lokasi SDN 16 Ulumusi, misalnya, hanya bisa dijangkau dengan ojek sepeda motor, melalui perkebunan kopi dan teh dengan kiri dan kanan jalan yang masih penuh alang-alang yang cukup tinggi dan tajam. Waktu tempuh menuju SDN 16 Ulumusi dari ibu kota Kecamatan Ulumusi sekitar 1 jam 30 menit, tetapi di musim hujan waktu tempuh menuju lokasi tersebut bisa mencapai 2 jam 30 menit. Di lain pihak, untuk menjangkau SDN 28 Pendopo diperlukan waktu sekitar 2 jam 30 menit karena kondisi jalan yang lebih buruk, sempit, dan penuh tanjakan. Demikian pula halnya dengan SDN 15 Pasmah Air Keruh yang terletak di Desa Air Belondo yang merupakan permukiman transmigran. SDN ini hanya bisa

⁷Waktu yang bisa dihemat dengan titik tolak Kota Pagar Alam adalah sekitar 1,5 jam perjalanan.

dijangkau dengan sepeda motor atau berjalan kaki. Tim peneliti yang mengalami kesulitan mendapatkan pengemudi ojek yang bersedia mengantar ke lokasi SDN 15 Pasmah Air Keruh harus berjalan kaki melewati hutan dan jalan berlumpur selama sekitar 1 jam 30 menit untuk mencapai sekolah tersebut.

Permasalahan lain yang dihadapi peneliti dalam upaya menjangkau SDN sampel di Kabupaten Lahat adalah keamanan di jalan. Khususnya di Kecamatan Ulumusi, Kecamatan Pendopo, dan Kecamatan Lintang Kanan, selain kondisi jalan yang buruk, ketiga wilayah ini juga dikenal sebagai daerah yang rawan perampokan (bajing loncat).⁸ Keadaan ini banyak dikeluhkan para guru; seorang guru dari SDN 16 Ulumusi bahkan sedang menjalani perawatan setelah dirampok dan dibacok kepalanya dalam perjalanan menuju ke sekolah. Demi keamanan mereka, beberapa guru SDN 25 Kungkulan sengaja berangkat ke sekolah di atas pukul 7 pagi ketika jalanan sudah ramai. Kepala Sekolah SDN 16 Ulumusi hanya datang ke sekolah dua kali dalam seminggu. Selain itu, para kepala sekolah dari SDN 08 Ulumusi, SDN 16 Ulumusi, dan SDN 23 Ulumusi, misalnya, tidak berani meninggalkan berbagai dokumen penting di sekolah dan memilih menyimpan dokumen-dokumen tersebut di rumah mengingat sekolah sering diacak-acak oleh para bajing loncat. Para pejabat dinas terkait pun belum pernah mengunjungi sekolah-sekolah seperti SDN 16 Ulumusi, SDN 18 Lintang Kanan, dan SDN 28 Pendopo sehingga guru-guru di sekolah tersebut tidak bisa mengakses informasi terkini menyangkut pendidikan. Satu-satunya sumber informasi bagi para guru ini hanyalah kepala sekolah mereka yang umumnya tidak tinggal di dekat sekolah.

1.2 Kabupaten Sukabumi

Kabupaten Sukabumi—yang sebagian besar merupakan daerah yang berbukit-bukit—mencakup wilayah pantai selatan hingga perbukitan yang terjal di pedalaman. Sekolah-sekolah sampel yang berada di Kecamatan Palabuhanratu dan Kecamatan Warung Kiara umumnya mudah dicapai karena berada di jalur jalan utama Pelabuhan Ratu–Sukabumi atau Pelabuhan Ratu–Jakarta. Akan tetapi, sekolah-sekolah sampel yang berada di dua kecamatan lainnya, yaitu Kecamatan Cikakak dan Kecamatan Purabaya, relatif sulit dicapai karena berada di daerah perbukitan dan tidak bisa dijangkau dengan kendaraan roda empat. Sekolah-sekolah sampel penerima Bankes berada di Kecamatan Cikakak, sekitar 25 km dari Kota Pelabuhan Ratu, dan Kecamatan Purabaya, sekitar 100 km dari Kota Sukabumi. Meskipun desa-desa di wilayah tersebut rata-rata berada di pinggir jalan besar, sekolah-sekolah di kedua kecamatan ini baru dapat dicapai setelah tim peneliti melewati jalan batu yang tajam dan terjal sepanjang 5–17 km dari jalan raya. Kondisi ini membuat sekolah-sekolah tersebut hanya dapat dijangkau dengan kendaraan roda dua atau berjalan kaki, yang harus dilakukan dengan sangat hati-hati karena jalanan terjal dan licin. Pada saat tim peneliti melakukan kunjungan, setiap hari wilayah ini diguyur hujan lebat. Di kedua kecamatan tersebut ditemui pula beberapa sekolah sampel nonpenerima Bankes yang sebenarnya dapat dikategorikan terletak di daerah terpencil dan seharusnya menerima Bankes, contohnya, SDN Gombong di Kecamatan Cikakak serta SDN Nangerang dan SDN Cisitu di Kecamatan Purabaya.

1.3 Kabupaten Lombok Tengah

Semua SDN sampel di Kabupaten Lombok Tengah dapat dijangkau dari Praya, ibu kota kabupaten, dengan waktu tempuh antara satu hingga tiga jam. Empat dari delapan SDN sampel penerima Bankes, yakni SDN Jabon Barat, SDN Pondok Dalam, SDN Repok Pidandang, dan SDN 01 Kelanjur, dapat dijangkau dengan kendaraan roda empat meskipun

⁸Seharusnya tim peneliti menginap di Kecamatan Ulumusi agar waktu tempuh menuju SDN sampel dapat dipersingkat, tetapi karena alasan keamanan tim peneliti tetap menginap di Kota Pagar Alam.

harus melewati jalan aspal yang rusak dan berlubang atau jalan tanah. Empat sekolah sampel lainnya yang juga berstatus penerima Bankes hanya bisa dicapai dengan menggunakan kendaraan roda dua atau berjalan kaki. Ada dua SDN sampel nonpenerima Bankes yang letaknya terpencil dan hanya bisa diakses dengan kendaraan roda dua atau berjalan kaki, yakni SDN Beberik dan SDN Tanak Bengan.

Tiga SDN sampel nonpenerima Bankes yang masuk wilayah Kecamatan Praya Barat berada sekitar 12–15 km dari Kota Praya. Dua dari tiga sekolah tersebut, yakni SDN 1 Kateng dan SDN Ketangga, berada di pinggir jalan raya, tetapi SDN Pepekat—hanya beberapa kilometer saja letaknya dari SDN Ketangga—baru dapat dicapai setelah tim peneliti melewati jalan sempit dengan aspal yang sudah rusak, bergelombang, dan berlubang. Tiga SDN penerima Bankes di wilayah kecamatan yang sama relatif sulit dijangkau karena terpencil. Ruas jalan sepanjang 3,5 km sebelum lokasi SDN Bangket Molo yang berjarak 55 km dari Kota Praya, hanya bisa dilalui sepeda motor. Jika sedang hujan, dibutuhkan sekitar tiga jam perjalanan dari Kota Praya untuk tiba di SDN Bangket Molo karena sekolah ini hanya dapat dicapai dengan cara berjalan kaki, melintasi sungai kecil dan tanjakan curam berbatu. SDN Tongker di Desa Selong Belanak yang merupakan SDN penerima Bankes di Kecamatan Praya Barat, letaknya terpencil di pinggir laut dan dapat dicapai setelah tiga jam perjalanan. Jalan menuju ke sekolah ini sudah rusak aspalnya dan naik-turun mengikuti kontur perbukitan. Ketika hujan, SDN Tongker hanya bisa diakses dengan berjalan kaki. Meskipun demikian, SDN Tongker yang berjarak 5 km dari SDN Torok Aik Belek ini sebenarnya juga bisa dicapai dengan perahu bermotor dari Kuta. Adapun untuk mencapai SDN Jabon Barat diperlukan tiga jam perjalanan dengan kendaraan roda empat dari Kota Praya, setelah menembus hutan jati, melalui jalanan curam dan terjal yang aspalnya rusak parah.

Di wilayah Kecamatan Praya Barat Daya terdapat tujuh SDN sampel yang terdiri dari tiga SDN nonpenerima Bankes dan empat SDN penerima Bankes. Jalan aspal di kecamatan ini menembus wilayah perbukitan, sudah banyak yang rusak serta berlubang. Tingkat kesulitan untuk mencapai ketiga SDN nonpenerima Bankes ini berbeda-beda. SDN 01 Batu Jangkik, misalnya, dapat dijangkau dengan kendaraan roda empat yang dijalankan dengan hati-hati, melintasi hutan jati melalui jalan aspal yang berbatu dan sudah rusak. Di lain pihak, kondisi jalan menuju ke SDN Beberik di Desa Serage licin, rusak, dan sebagian menanjak sehingga perlu 20 menit berkendara dengan kendaraan roda dua untuk mencapai sekolah ini. Apalagi, jembatan kayu yang menghubungkan dua desa sudah mulai rapuh. Dari Kota Praya diperlukan waktu sekitar tiga jam untuk mencapai SDN Beberik. Berkebalikan dari SDN Beberik, SDN 02 Darek relatif lebih mudah dijangkau karena terletak di pinggir jalan raya yang sekaligus merupakan pusat keramaian, yaitu dekat pasar dan hanya berjarak 10 km dari Kota Praya.

Tingkat kesulitan untuk mencapai empat SDN sampel penerima Bankes di Kecamatan Praya Barat Daya juga berbeda-beda. Jarak rata-rata keempat sekolah ini dari Kota Praya adalah 40 km, tetapi jalan yang buruk membuat waktu tempuhnya bisa mencapai tiga jam. SDN Pondok Dalam yang terletak di wilayah yang berbatasan dengan Kabupaten Lombok Barat masih dapat diakses dengan kendaraan roda empat. SDN 01 Kelanjur pun masih relatif mudah dijangkau dengan mobil. Dua tahun belakangan ini SDN 02 Kelanjur yang terletak di Desa Montong Sapah, yakni sentra pembuatan genteng dari tanah liat, bisa diakses dengan mobil. Namun, jalan yang dapat dilalui kendaraan roda empat tersebut masih berupa jalan tanah yang menanjak terjal, dan untuk mencapai sekolah tetap harus dengan berjalan kaki. Sekolah penerima Bankes di Kecamatan Praya Barat Daya yang lokasinya paling terpencil adalah SDN Torok Aik Belek di Desa Montong Ajan. Sekolah yang terletak di pinggir pantai ini dapat dicapai setelah perjalanan melalui perbukitan terjal. Karena jalan yang berlumpur dan licin, mobil yang ditumpangi oleh tim peneliti tidak bisa melanjutkan perjalanan menuju ke SDN

Torok Aik Belek sehingga tim peneliti harus berjalan kaki cukup jauh, naik-turun bukit, untuk mencapai sekolah tersebut.

Satu SDN lain yang juga berstatus penerima Bankes adalah SDN Repok Pidandang di Desa Pemepek, Kecamatan Pringgarata. Untuk mencapai sekolah ini harus melintasi hutan-hutan kecil dengan kondisi jalan yang sangat buruk, yakni jalan batu dan tanah yang licin di kala hujan. Meskipun demikian, SDN ini masih dapat diakses dengan kendaraan roda empat yang dijalankan pelan-pelan. SDN Repok Pidandang ini lebih dekat jarak tempuhnya jika diakses dari Kota Mataram, hanya dua jam.

Empat SDN sampel lain di Kabupaten Lombok Tengah yang berstatus nonpenerima Bankes berlokasi di Kecamatan Praya Timur, yakni SDN 03 Sengkerang/Telok dan SDN Bebile, dan di Kecamatan Batukliang Utara, yakni SDN Aik Berik dan SDN Tanak Bengan. SDN Bebile yang berjarak 20 km dari Kota Praya terletak di pinggir jalan raya di perbatasan antara Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Lombok Timur, sedangkan SDN 03 Sengkerang/Telok yang 100 m jauhnya dari jalan raya provinsi ini berada di Desa Sengkerang, Kecamatan Batukliang Utara. Jalan menuju ke SDN 03 Sengkerang/Telok berbatu-batu, dan lokasi SDN ini lebih dekat diakses dari Kota Mataram daripada dari Kota Praya, dengan waktu tempuh sekitar dua jam. Sama halnya dengan SDN Bebile di Kecamatan Praya Timur, SDN Aik Berik juga terletak di pinggir jalan raya provinsi. SDN Tanak Bengan letaknya agak masuk ke dalam dan hanya dapat dicapai dengan kendaraan roda dua selama 15 menit, menyeberangi sungai dan melewati tanjakan terjal.

Dilihat dari lokasi dan kondisi akses jalan, SDN Beberik di Kecamatan Praya Barat Daya dan SDN Tanak Bengan di Kecamatan Batukliang Utara sebenarnya layak mendapatkan tunjangan Bankes.

1.4 Kabupaten Kolaka

Perjalanan menuju sebagian besar SDN sampel di Kabupaten Kolaka sangatlah sulit, melelahkan, dan berbahaya dibandingkan dengan perjalanan menuju sekolah-sekolah dasar negeri di kabupaten sampel lainnya. Agar bisa sampai di sekolah tepat pada waktunya, yaitu saat kegiatan belajar-mengajar sedang berlangsung, sebagian besar lokasi sekolah harus dijangkau dari ibu kota kecamatan atau bahkan dari sekitar lokasi sekolah sampel. Hanya empat SDN nonpenerima Bankes di Kabupaten Kolaka, yakni SDN 01 Towua dan SDN 02 19 Nopember di Kecamatan Wundulako serta SDN 01 Woimendaa dan SDN 01 Lasiroku di Kecamatan Wolo yang bisa dijangkau dengan mobil dari Kota Kolaka. Lokasi kedua SDN sampel di Kecamatan Wundulako dapat dijangkau kurang lebih selama 30 menit perjalanan dari Kota Kolaka, sementara lokasi sekolah-sekolah sampel di Kecamatan Wolo yang berjarak 72 km dari Kota Kolaka dapat dicapai dengan waktu tempuh sekitar dua jam. Untuk menjangkau sekolah-sekolah sampel lainnya yang berada di Kecamatan Uluiwoi, Kecamatan Watubangga, dan Kecamatan Lambandia, tim peneliti harus menginap di ibu kota masing-masing kecamatan atau di desa-desa di sekitar lokasi sekolah.

Berkaitan dengan akses ke wilayah Kecamatan Uluiwoi, kondisi jalan di kecamatan ini dikenal sangat sulit dan berbahaya sehingga tidak semua jenis mobil mampu melintasinya. Mobil yang bisa digunakan di wilayah ini harus benar-benar cocok dengan kondisi jalan, dan sopir mobil itupun harus sungguh-sungguh memahami keadaan lapangan. Tim peneliti mengalami kesulitan ketika mencari mobil yang dapat disewa untuk dipakai ke Kecamatan Uluiwoi, belum lagi saat itu musim hujan dan BBM langka. Jalan menuju ke kecamatan ini sebagian besar masih berupa jalan tanah yang rusak di sana-sini, banyak tikungan, tanjakan, dan turunan curam, serta melewati sungai dan kawasan hutan. Pada saat musim hujan, jalanan pun

berlumpur dan licin sehingga tim peneliti berkali-kali harus mendorong mobil karena terjebak di kubangan lumpur yang dalam dan panjang. Di tengah-tengah perjalanan, sebelum sampai di ibu kota kecamatan, tim peneliti terpaksa bermalam di rumah penduduk di salah satu perkampungan karena jalan yang seharusnya dilalui tidak dapat dilewati sebab terhalang truk pengangkut rotan yang roda-rodanya tertanam di jalan yang berlumpur.

Mengingat jauh dan sulitnya perjalanan menuju Kecamatan Uluwoi, seharusnya semua guru di kecamatan ini layak mendapatkan Bankes. Namun, dari lima sekolah sampel, hanya tiga sekolah yang menerima Bankes. Meskipun lokasi dua sekolah sampel nonpenerima Bankes di kecamatan ini, yakni SDN 01 Sanggona dan SDN 01 Tongauna, lebih dekat dengan ibu kota kecamatan, tim peneliti harus melalui jalan yang kondisinya cukup parah dari arah Kota Kolaka untuk menjangkau sekolah-sekolah tersebut. Adapun perjalanan menuju tiga SDN penerima Bankes lebih sulit lagi. SDN 01 Likuwalanapo, misalnya, hanya dapat diakses dengan sepeda motor dari Desa Alaaha, melewati hutan, jalan setapak, dan perkebunan penduduk, serta menyeberangi empat sungai. SDN 01 Likuwalanapo jaraknya sekitar 40 km dari Desa Alaaha—tempat peneliti menginap yang sekaligus merupakan desa terjauh di wilayah ini yang dapat diakses dengan kendaraan roda empat—dan dapat dicapai dalam empat jam perjalanan.

Dua dari empat sekolah sampel di Kecamatan Watubangga berstatus penerima Bankes, yakni SDN 01 Mataosu dan SDN 02 Mataosu yang terletak di Desa Mataosu. Desa Mataosu yang terletak jauh di daerah pedalaman dan kira-kira 120 km lebih jauhnya dari Kota Kolaka dikelilingi perkebunan kelapa sawit yang cukup luas. Karena tidak ada petunjuk jalan yang jelas untuk mencapai desa tersebut, siapa pun dapat dipastikan akan tersesat di perkebunan yang sangat luas itu jika tidak dipandu oleh penduduk setempat atau orang-orang yang sering ke Desa Mataosu. Hal ini dialami pula oleh tim peneliti yang cukup lama tersesat di tengah perkebunan, hingga berhasil keluar dari perkebunan kelapa sawit dan mencari pemandu jalan agar dapat sampai ke Desa Mataosu.

Untuk mencapai Desa Mataosu, tim peneliti melewati jalan raya kabupaten yang cukup mulus terlebih dahulu, lalu melalui jalan tanah yang kondisinya sudah rusak serta penuh lubang dan kubangan air. Perjalanan menjadi sangat lambat karena mobil pun kesulitan melewati jalan tersebut dan harus dijalankan dengan ekstra hati-hati agar tidak kandas atau terjebak dalam kubangan lumpur. Setibanya di Desa Mataosu, tim peneliti memutuskan berjalan kaki naik-turun perbukitan, melewati kawasan hutan, dan menyeberangi sungai, untuk mencapai SDN Mataosu 2 yang merupakan sekolah dengan lokasi terjauh dan sulit dijangkau. Tidak hanya lokasinya yang jauh dan terpencil, kondisi jalan menuju ke sekolah ini juga berbahaya karena sangat licin. Jangankan kendaraan roda empat, sepeda motor pun sulit melalui jalan tersebut. Jika menggunakan kendaraan bermotor, SDN 02 Mataosu dapat dicapai dalam waktu kurang-lebih satu jam dari Desa Mataosu, sementara jika berjalan kaki menghabiskan waktu lebih dari dua jam.

Setelah selesai melakukan kunjungan, tim peneliti kembali ke Desa Mataosu dengan menggunakan ojek. Perjalanan ini pun tidak terlepas dari berbagai kesulitan, berkali-kali terpeleset dan terjatuh dari motor karena jalan sangat licin. Walaupun tidak separah kedua SDN di Desa Mataosu, dua sekolah sampel lainnya yang berstatus nonpenerima Bankes di Kecamatan Watubangga juga cukup sulit diakses karena jalan menuju sekolah-sekolah tersebut masih merupakan jalan tanah yang harus dilewati dengan sangat hati-hati, terutama di musim hujan, jika menggunakan mobil. Namun, untuk mencapai sekolah-sekolah tersebut, tim peneliti tetap harus berjalan kaki beberapa ratus meter terlebih dahulu karena jalan masuk ke sekolah tidak bisa dilalui mobil.

Kondisi sekolah-sekolah sampel di Kecamatan Lambandia pun cukup beragam. Dari lima sekolah sampel, ada dua SDN sampel yang mudah dijangkau dari ibu kota kecamatan. Kedua sekolah yang berlokasi di pinggir jalan raya tersebut, yakni SDN 01 Wanuambuteo dan SDN 02 Mokupa, berstatus nonpenerima Bankes. Namun, kondisi ini tidak berlaku bagi SDN 01 Atolanu yang semula dikategorikan sebagai penerima Bankes tetapi kemudian berstatus nonpenerima Bankes. SDN 01 Atolanu harus dijangkau dengan ojek karena jalan menuju ke sekolah ini tidak bisa diakses kendaraan roda empat. Dua SDN lainnya yang berstatus penerima Bankes di kecamatan ini juga relatif sulit dijangkau. Untuk mencapai SDN 03 Bou, misalnya, tim peneliti harus melewati beberapa jembatan kayu untuk menyeberangi sungai kecil dan jalan tanah yang sudah mengalami pengerasan sehingga dapat dilalui mobil. Untuk menjangkau lokasi SDN 02 Aere, diperlukan sekitar 1 jam 30 menit perjalanan dari ibu kota kecamatan melalui jalan raya antarkecamatan yang kondisinya cukup bagus. Sayangnya, walaupun jarak dari jalan raya ke lokasi sekolah tidak begitu jauh, jalan tanah yang harus dilalui mobil sudah banyak yang rusak dan berlubang. Sungguhpun demikian, kondisi tersebut masih lebih baik dibandingkan dengan kondisi sekolah-sekolah sampel di Kecamatan Uluiwoi (Desa Likuwalanapo, Desa Ahilulu, dan Desa Ueesi) dan di Kecamatan Watubangga (Desa Mataosu).

1.5 Kabupaten Nunukan

Sekolah-sekolah sampel di Kabupaten Nunukan hanya berlokasi di dua kecamatan, yaitu (i) Kecamatan Nunukan yang wilayahnya meliputi ujung timur Pulau Kalimantan dan Kota Nunukan, ibu kota kabupaten, yang berada di Pulau Nunukan; dan (ii) Kecamatan Sembakung yang wilayahnya berada di bagian timur Pulau Kalimantan dan berbatasan dengan Kabupaten Bulungan. Tingkat kesulitan mengakses lokasi sekolah sampel di kedua kecamatan tersebut sangat berbeda.

Dari sembilan sekolah sampel di Kecamatan Nunukan,⁹ delapan sekolah, yakni empat penerima Bankes dan empat nonpenerima Bankes, berada di pusat Kota Nunukan serta dapat diakses dengan mudah, baik dengan mobil angkutan umum maupun dengan sepeda motor. Dua di antara sekolah-sekolah tersebut tidak jauh lokasinya dari tempat tim peneliti menginap sehingga dapat dijangkau dengan berjalan kaki. Waktu tempuh yang dibutuhkan untuk menjangkau kedelapan SDN tersebut rata-rata kurang dari 15 menit. Adapun sekolah yang paling sulit dijangkau di kecamatan ini adalah SDN 18 Nunukan yang berada di luar wilayah Pulau Nunukan, yaitu di ujung timur Pulau Kalimantan. Sekolah ini berlokasi di Desa Tabur Lestari, di tepian Sungai Simenggaris yang merupakan daerah permukiman transmigran serta lokasi perkebunan kelapa sawit milik PT Nunukan Jaya Lestari. Untuk menjangkau SDN 18 Nunukan—yang justru tidak dikategorikan sebagai penerima Bankes—tim peneliti harus menggunakan *speed boat* dari Dermaga Nunukan ke arah muara Sungai Simenggaris selama sekitar 1 jam 30 menit. SDN ini juga memiliki kelas jauh yang terletak di Desa Srinanti, yakni sekitar 10 km dari lokasi sekolah induk. Kelas jauh tersebut dapat dijangkau dengan ojek, melintasi jalan tanah yang membelah perkebunan kelapa sawit.¹⁰

⁹Para murid dari beberapa sekolah sampel di Kecamatan Nunukan, yaitu SDN 17 Nunukan, SDN 05 Nunukan, dan SDN 16 Nunukan, harus menumpang belajar di sekolah lain sambil menunggu bangunan SDN mereka selesai direnovasi.

¹⁰Pada tahun ajaran ini (sejak Oktober 2007) secara resmi kelas jauh menjadi SDN 23 Nunukan. Namun, secara administrasi dan keuangan SDN tersebut masih menyatu dengan SDN 18 Nunukan, bahkan kepala sekolah SDN ini adalah kepala sekolah SDN 18 Nunukan. Enam guru yang bekerja di SDN 23 Nunukan semuanya guru honorer sekolah.

Untuk menjangkau lokasi sembilan SDN sampel di wilayah Kecamatan Sembakung—yang terdiri atas empat sekolah penerima Bankes dan lima sekolah nonpenerima Bankes—terlebih dahulu tim peneliti harus menuju ke Pembeliangan, ibu kota Kecamatan Sebuku, dengan menggunakan *speed boat* menelusuri Sungai Sebuku, lalu melanjutkan perjalanan dengan menggunakan mobil menuju Mansalong, ibu kota Kecamatan Lumbis. Waktu yang diperlukan untuk bepergian dari Dermaga Nunukan ke Pembeliangan sekitar 2 jam 15 menit, sedangkan dari Pembeliangan ke Mansalong diperlukan waktu dua jam. Ruas jalan Pembeliangan–Mansalong cukup bagus kondisinya dan dapat dilalui mobil dengan lancar, walaupun sebagian jalan sudah tidak beraspal lagi. Di kiri dan kanan jalan terdapat kawasan hutan yang sudah rusak dan sebagian telah menjadi lokasi pengusahaan hutan tanaman industri. Mansalong berbatasan langsung dengan wilayah paling barat Kecamatan Sembakung, di tepian Sungai Sembakung. Karena semua SDN sampel di Kecamatan Sembakung berada di sepanjang Sungai Sembakung, sekolah-sekolah tersebut lebih mudah dijangkau melalui sungai. Untuk saat ini, jalan antardesa dan jalan yang menghubungkan desa dengan ibu kota kecamatan belum tertata seluruhnya, dan masih berupa jalan tanah sehingga sulit dilalui kendaraan, terutama pada musim hujan.

Tim peneliti menginap di Mansalong selama dua malam untuk mengunjungi keempat sekolah sampel mulai dari wilayah hulu di Kecamatan Sembakung hingga ke muara Sungai Sembakung. Berturut-turut tim peneliti mengunjungi SDN 10 Sembakung (Desa Pulau Keras), SDN 11 Sembakung (Desa Tanjung Matol), SDN 16 Sembakung (Desa Tulang Sembuluan), dan SDN 09 Sembakung (Desa Lubok Buat). Sesudah itu, tim peneliti mengunjungi SDN 01 Sembakung dan SDN 06 Sembakung di Desa Atap, lalu SDN 07 Sembakung di Desa Pagar, kemudian dua sekolah sampel yang mengarah ke muara sungai, yaitu SDN 02 Sembakung di Desa Tagul dan SDN 15 Sembakung di Desa Pelaju. Sekolah-sekolah tersebut sangat rentan banjir. Dalam satu tahun, banjir akibat hujan dan luapan air sungai tersebut bisa terjadi dua hingga tiga kali dengan ketinggian air 0,5–1 meter. Jika mengacu pada lokasi sekolah yang seluruhnya berada di tepian sungai dan sulit diakses melalui jalan darat, sekolah-sekolah dasar negeri tersebut semuanya layak mendapatkan Bankes.

Untuk kembali ke Kota Nunukan dari Desa Atap, tim peneliti naik mobil ke Pembeliangan terlebih dahulu selama sekitar 1 jam 30 menit. Kondisi beberapa ruas jalan yang dilalui rusak sehingga membentuk kubangan lumpur yang sulit dilalui mobil. Oleh karena itu, tim peneliti terpaksa harus berganti mobil karena mobil yang pertama terjebak dalam kubangan lumpur. Selanjutnya, tim peneliti meneruskan perjalanan dengan *speed boat* dari Pembeliangan ke Kota Nunukan.

2. Lokasi SDN Sampel di Kabupaten/Kota Nonpenerima Bankes

Di Kota Pekanbaru, Kota Bandung, dan Kota Surakarta, seluruh SDN sampel dapat dijangkau dengan mudah, baik dengan kendaraan roda empat maupun dengan kendaraan roda dua. Sebagian besar sekolah berada di pusat kota, dan permasalahan utama untuk menjangkau sekolah sampel tersebut adalah jalanan yang sering kali macet. Ada beberapa SDN sampel yang berlokasi di daerah pinggiran atau perbatasan dengan kabupaten/kota lain yang rata-rata masih bisa dijangkau dalam waktu kurang dari 30 menit apabila keadaan jalan normal atau relatif tidak macet.

2.1 Kota Bandung

SDN Gempolsari di Kota Bandung, misalnya, merupakan sekolah dengan lokasi terjauh dari pusat kota, yakni berada di wilayah Kecamatan Bandung Kulon yang berbatasan langsung dengan wilayah Kota Cimahi. Selain itu, di bagian timur Kota Bandung, tidak jauh dari perbatasan dengan Kabupaten Bandung, terdapat dua sekolah sampel, yaitu SDN Cipadung I dan SDN Pelita I yang terletak di Desa Cipadung, Kecamatan Cibiru.

2.2 Kota Surakarta

Di Kota Surakarta juga terdapat sekolah sampel yang berlokasi di pinggiran kota, yakni SD Inpres Krajan (Kelurahan Mojosongo, Kecamatan Jebres), SDN Kabangan No. 55 (Kelurahan Sondakan, Kecamatan Laweyan), dan SD Inpres No. 153 Losari (Kelurahan Semanggi, Kecamatan Pasar Kliwon). Karena tidak berada di pusat kota, ketiga sekolah tersebut bukan merupakan sekolah favorit. Murid-murid sekolah tersebut umumnya dari kalangan menengah ke bawah yang orang tuanya rata-rata bekerja sebagai buruh atau tukang becak. Sayangnya, sekolah sampel yang berada di pusat kota sekalipun, yakni SDN Mungging 2 No. 155, memiliki lingkungan sekitar yang tidak kondusif karena dekat dengan lokasi prostitusi sekaligus dengan bantaran sungai dan terminal.

2.3 Kota Pekanbaru

Kota Pekanbaru memiliki beberapa sekolah sampel yang terletak di pinggiran kota, seperti SDN 20 di Kelurahan Tampan, SDN 02 di Kelurahan Tanjung Rhu, dan SDN 28 di Kelurahan Padang Terubuk. Sekolah-sekolah tersebut mudah dijangkau karena kondisi jalannya sudah jauh lebih baik. Meskipun menjelang kunjungan lapangan tersiar berita bahwa Kota Pekanbaru dilanda banjir, tidak satu pun dari sekolah sampel tersebut terkena banjir. Hanya SDN 20 di Kelurahan Tampan yang halamannya tergenang air, tetapi air tidak masuk ke ruang-ruang kelas. Yang terkena serangan banjir adalah sekolah-sekolah yang berada di kecamatan lain, terutama di Kecamatan Rokan, dengan ketinggian air hingga dua meter dari permukaan tanah.

Meskipun berada di kota besar, tidak semua sekolah sampel merupakan sekolah favorit dengan para siswa yang berasal dari keluarga kaya. SDN 02 di Jalan Rokan di Kelurahan Tanjung Rhu dan SDN 16 di Jalan Cik Di Tiro, Kelurahan Tanah Datar, misalnya, yang jaraknya tidak jauh dari pusat kota, memiliki siswa yang kebanyakan berasal dari keluarga tidak mampu—umumnya bekerja sebagai buruh, pedagang kaki lima, dan pencari ikan di sungai.

2.4 Kabupaten Tuban

Di Kabupaten Tuban, hampir semua lokasi sekolah sampel mudah dijangkau dengan mobil karena lokasinya relatif dekat dari jalan raya dan sebagian dekat dengan pusat kota. Akan tetapi, ada beberapa sekolah yang agak masuk ke wilayah perdesaan yang belum terjangkau oleh alat transportasi umum. Sungguhpun demikian, jalan-jalan utama di kabupaten ini umumnya sudah beraspal sehingga memudahkan perjalanan ke dan dari lokasi sekolah.

Dua dari 16 SDN sampel di Kabupaten Tuban, yaitu SDN Dagangan I dan SDN Dagangan II, berada di daerah pegunungan dan kawasan hutan yang relatif terpencil, tepatnya di Desa Dagangan, Kecamatan Parengan. Dibandingkan dengan SDN Dagangan II, SDN Dagangan I lebih mudah dijangkau karena jalan menuju ke sekolah ini sudah diaspal meskipun sempit. SDN Dagangan II baru dapat dicapai setelah berkendara dari pusat Kota Tuban melalui jalan beraspal yang cukup mulus selama satu jam perjalanan, lalu berkendara selama kira-kira setengah jam melalui jalan yang berbatu dan bergelombang. Sebenarnya, jalan tersebut sudah diaspal dua tahun yang lalu, tetapi saat ini kondisinya sudah rusak berat sehingga menyulitkan setiap kendaraan yang lewat. Namun, keberadaan jalan tersebut telah memudahkan akses dari dan ke SDN Dagangan II, yang sebelumnya memiliki kondisi jalan yang lebih buruk lagi, bahkan tidak bisa dilalui sepeda motor sekalipun.¹¹

¹¹Berdasarkan informasi guru setempat, sebelum ada pengaspalan jalan, SDN Dagangan II termasuk kategori sekolah terpencil. Selain itu, beberapa orang guru, terutama PNS, pernah mendapat tunjangan guru daerah terpencil dari Pemerintah Pusat (sebelum Program Bankes).

Di Kecamatan Widang, salah satu wilayah langganan banjir, survei dilaksanakan ketika banjir baru saja surut dua hari sebelum tim peneliti datang. Menurut Kepala Cabang Dinas Pendidikan Kecamatan Widang, banjir tersebut menggenangi 21 SD dari 28 SD yang terdapat di Widang, dan proses kegiatan belajar-mengajar pun terhambat karena sekolah terpaksa diliburkan. SDN Widang II, misalnya, sejak awal 2008 sudah terendam banjir tiga kali, yaitu pada 31 Desember 2007–7 Januari 2008, Februari 2008, dan 25–30 Maret 2008.

2.5 Kabupaten Gowa

Sebagian besar SDN sampel di Kabupaten Gowa sulit dijangkau. Dari 16 SDN sampel, hanya empat sekolah yang mudah diakses karena berlokasi di pusat Kota Sungguminasa dan Desa Bontobontoa, Kecamatan Somba Opu, yaitu SDN V Sungguminasa, SD Inpres Bertingkat, SDN Bontobontoa, dan SDN IV Sungguminasa. Lokasi SDN sampel lainnya berjarak 37–125 km dari pusat Kota Sungguminasa yang rata-rata dapat dicapai dalam waktu satu hingga lebih dari empat jam perjalanan dengan tingkat kesulitan berbeda-beda antarkecamatan/desa.

Sekolah sampel yang terletak di wilayah Kecamatan Bajeng (SDN Pannyangkalang dan SD Inpres Ciniayo), Kecamatan Bajeng Barat (SDN Tanabangka dan SD Inpres Kampung Parang), dan Kecamatan Bontonompo (SDN Barembeng I dan SDN Barembeng II), umumnya masih bisa dijangkau dari Kota Sungguminasa dengan mobil, walaupun lokasinya menjorok dari jalan raya. Jarak dari pusat kota ke lokasi sekolah antara 37 km dan 40 km, dengan waktu tempuh 1 jam hingga 1 jam 30 menit. Untuk mencapai lokasi sekolah, dari jalan raya tim peneliti masuk melalui jalan desa sepanjang 2–5 km. Sebagian dari jalan desa sudah diaspal, tetapi sebagian lagi masih berupa jalan hasil pengerasan.

SDN Sapaya dan SD Inpres Sarroangin berada di Desa Bontomanae, Kecamatan Bungaya. Untuk menjangkau kedua sekolah tersebut, tim peneliti bermalam di Sapaya, ibu kota Kecamatan Bungaya. Melalui jalan yang mendaki dan berkelok-kelok, Sapaya dapat dicapai dalam waktu hampir dua jam dari Kota Sungguminasa. Jarak antara kedua kota tersebut sekitar 45 km. SDN Sapaya terletak di pinggir jalan raya dan merupakan sekolah yang paling mudah dijangkau di Desa Bontomanae. Di sisi lain, SD Inpres Sarroangin letaknya cukup jauh dari jalan raya, melalui jalan kecil dan menyeberangi jembatan beton di atas sungai yang cukup besar. Ketika masih terbuat dari kayu, jembatan beton yang baru dibangun beberapa tahun yang lalu ini tidak bisa dilalui sepeda motor, apalagi mobil. Jalan menuju sekolah masih berupa jalanan yang berbatu dan menanjak sehingga semua mobil atau motor harus dijalankan pelan-pelan agar terhindar dari risiko ban pecah.

Di Kecamatan Tombolo Pao terdapat dua SDN sampel, yaitu SD Inpres Bocci di Desa Balassuka dan SD Inpres Mapung di Desa Tabbingjai. Kecamatan Tombolo Pao merupakan pemekaran dari Kecamatan Tinggi Moncong yang terletak di wilayah perbatasan Kabupaten Gowa dan Kabupaten Sinjai, dan termasuk kategori daerah terpencil di Kabupaten Gowa. Untuk menjangkau kedua SDN sampel tersebut, tim peneliti bermalam di Malino, ibu kota Kecamatan Tinggi Moncong, sekitar 90 km dari Kota Sungguminasa dengan waktu tempuh hampir tiga jam. Adapun jarak antara Malino dan SD Inpres Bocci sekitar 40 km, dengan waktu tempuh 1 jam 30 menit. Namun sayangnya, mobil tidak bisa mencapai lokasi sekolah tersebut. Dari jalan raya menuju Kabupaten Sinjai, tim peneliti harus berjalan kaki sejauh 3,5 km melalui jalan yang berbatu-batu dan menanjak. Karena saat itu hujan, jalan tersebut juga tidak bisa dilalui sepeda motor. Kondisi serupa ditemui ketika akan mengunjungi SD Inpres Mapung di Desa Tabbingjai. Saat itu hujan turun sehingga mobil yang biasanya bisa masuk hingga ke pinggir sungai yang terletak sekitar 500 meter dari lokasi sekolah, tidak bisa terus melaju karena jalan sangat licin. Dari jalan raya, tim peneliti harus berjalan kaki sejauh kurang

lebih 1 km dan menyeberangi jembatan bambu yang licin. Ketika musim kemarau pun para guru yang membawa motor harus memarkir motornya di pinggir sungai karena jembatan bambu tersebut hanya bisa dilalui dengan berjalan kaki.

SDN Lauwa dan SD Inpres Ciniayo di Kecamatan Biring Bulu merupakan sekolah sampel yang lokasinya paling terpencil di Kabupaten Gowa. Untuk menuju kedua SDN ini, ada tiga akses jalan yang bisa ditempuh, yaitu: (i) melalui ibu kota Kecamatan Tompo Bulu, Malakaji yang berjarak 125 km dari Kota Sungguminasa, lalu dilanjutkan melalui jalan tanah berbatu dan mendaki sejauh kurang lebih 16 km; (ii) melalui Kabupaten Jeneponto yang berjarak sekitar 85 km dari Kota Sungguminasa, lalu melewati jalan berbatu dan mendaki sejauh 7 km; dan (iii) melalui Kabupaten Takalar yang berjarak 45 km dari Sungguminasa, lalu melewati jalan hasil pengerasan yang berbatu dan terjal sejauh 20 km.

Tim peneliti memilih melewati jalan yang melalui Malakaji karena jarak antara daerah ini dan Sapaya lebih dekat, apalagi tim peneliti baru saja menyelesaikan survei di Kecamatan Bungaya. Karena kedua SDN sampel tidak bisa dijangkau dengan menggunakan mobil biasa dari Malakaji, tim peneliti menggunakan *pete-pete* (kendaraan angkutan barang dan orang) yang sudah biasa melewati daerah pegunungan terjal tersebut. Selain *pete-pete*, jalan ini hanya bisa dilalui oleh sepeda motor. Jika hujan, jalan menjadi sangat licin sehingga sulit dan berbahaya untuk dilalui kendaraan. SDN Lauwa terletak di ibu kota Kecamatan Biring Bulu, tepatnya di Desa Lauwa yang berjarak sekitar 16 km dari Malakaji. Separuh dari panjang ruas jalan antara dua wilayah tersebut rusak berat, berbatu-batu, berkelok-kelok, dan curam. Waktu yang diperlukan untuk menempuh jalan tersebut sekitar 1 jam 30 menit. Untuk menuju ke SD Inpres Ciniayo, tim peneliti melalui jalur yang sama menuju Desa Lauwa, sekitar 15 km dari Malakaji. Mengingat lokasi kedua SDN tersebut sulit dijangkau, kedua SDN tersebut seyogianya dikategorikan sebagai sekolah terpencil.¹²

¹²Untuk urusan fotokopi saja, kepala sekolah/guru harus menghabiskan waktu tiga hingga empat jam sekali jalan.

LAMPIRAN 4

Persentase Guru Sampel Berdasarkan Karakteristiknya

Tabel A16. Jenis Kelamin dan Umur

Kabupaten/Kota Sampel	Status SDN Sampel	Jumlah Guru Sampel	Jenis Kelamin (%)		Kelompok Umur (%)			Umur Rata-Rata (Thn)
			Laki-Laki	Perempuan	18–30 Thn	31–45 Thn	46–65 Thn	
Penerima Bankes								
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	57	56,1	43,9	35,1	49,1	15,8	36
	SDN Nonpenerima	71	29,6	70,4	29,6	60,6	9,9	36
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	42	83,3	16,7	42,9	28,6	28,6	36
	SDN Nonpenerima	62	46,8	53,2	45,2	30,6	24,2	36
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	51	76,5	23,5	56,9	39,2	3,9	30
	SDN Nonpenerima	65	63,1	36,9	40,0	41,5	18,5	35
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	48	56,3	43,8	56,3	37,5	6,3	31
	SDN Nonpenerima	66	36,4	63,6	44,4	46,0	9,5	34
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	66	36,4	63,6	21,2	62,1	16,7	38
	SDN Nonpenerima	77	54,5	45,5	35,5	48,7	15,8	36
Subtotal	SDN Penerima	264	59,5	40,5	40,9	45,1	14,0	35
	SDN Nonpenerima	341	46,0	54,0	38,6	46,0	15,4	36
	Semua SDN Sampel	605	51,9	48,1	39,6	45,6	14,8	35
Nonpenerima Bankes								
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	168	13,7	86,3	14,9	38,7	46,4	42
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	128	18,0	82,0	7,8	35,9	56,3	45
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	117	36,8	63,3	3,4	43,6	53,0	46
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	107	31,8	68,2	17,8	16,8	65,4	45
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	138	18,1	81,9	26,1	44,2	29,7	40
Subtotal	SDN Nonpenerima	658	22,5	77,5	14,3	36,6	49,1	43
Total	Semua SDN Sampel	1.263	36,6	63,4	26,4	40,9	32,7	39

Tabel A17. Status Perkawinan dan Jumlah Anak

Kabupaten/Kota Sampel	Status SDN Sampel	Jumlah Guru Sampel	Status Perkawinan (%)			Jumlah Anak (% dari yang menikah dan cerai)			Rata-Rata (%)
			Lajang	Menikah	Cerai	0	1–2	3–8	
Penerima Bankes									
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	57	14,0	82,5	3,5	10,2	55,1	34,7	2,2
	SDN Nonpenerima	71	18,3	80,3	1,4	5,2	51,7	43,1	2,4
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	42	31,0	69,0	0,0	6,9	51,7	41,4	2,3
	SDN Nonpenerima	62	12,9	85,5	1,6	14,8	42,6	57,4	2,3
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	51	33,3	66,7	0,0	8,8	50,0	41,2	2,3
	SDN Nonpenerima	65	15,4	84,6	0,0	16,4	45,5	38,2	2,2
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	48	41,7	58,3	0,0	3,6	57,1	39,3	2,4
	SDN Nonpenerima	66	27,3	68,2	4,5	4,2	56,3	39,6	2,4
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	66	18,2	80,3	1,5	1,9	37,0	61,1	2,6
	SDN Nonpenerima	77	24,7	74,0	1,3	5,3	49,1	54,4	2,4
Subtotal	SDN Penerima	264	26,5	72,3	1,1	6,2	49,0	44,8	2,4
	SDN Nonpenerima	341	19,9	78,3	1,8	9,2	48,9	41,9	2,3
	Semua SDN Sampel	605	22,8	75,7	1,5	7,9	48,9	43,1	2,4
Nonpenerima Bankes									
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	168	9,5	86,3	4,2	9,9	34,2	55,9	2,5
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	128	3,9	92,2	3,9	1,6	40,7	57,7	2,6
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	117	2,6	96,6	0,9	4,4	53,5	42,1	2,4
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	107	5,6	81,3	13,1	8,9	51,5	39,6	2,3
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	138	21,0	71,7	7,2	5,5	38,5	56,0	2,5
Subtotal	SDN Nonpenerima	658	9,0	85,4	5,6	6,2	42,9	50,9	2,4
Total	Semua SDN Sampel	1.263	15,6	80,8	3,6	7,0	45,5	47,5	2,4

Tabel A18. Pendidikan Keguruan Tertinggi

Kabupaten/Kota Sampel	Status SDN Sampel	Jumlah Guru Sampel	Pendidikan Keguruan Tertinggi (%)				
			Tidak Ada	SPG/SGO	D-1/2/3	S-1/D-4	S-2
Penerima Bankes							
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	57	59,6	21,1	17,5	1,8	0,0
	SDN Nonpenerima	71	38,0	45,1	15,5	1,4	0,0
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	42	21,4	16,7	52,4	9,5	0,0
	SDN Nonpenerima	62	24,2	8,1	45,2	22,6	0,0
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	51	5,9	13,7	45,1	35,3	0,0
	SDN Nonpenerima	65	7,7	4,6	75,4	12,3	0,0
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	48	27,1	14,6	45,8	12,5	0,0
	SDN Nonpenerima	66	28,8	33,3	33,3	4,5	0,0
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	66	16,7	27,3	48,5	7,6	0,0
	SDN Nonpenerima	77	27,3	19,5	31,2	22,1	0,0
Subtotal	SDN Penerima	264	26,5	19,3	41,3	12,9	0,0
	SDN Nonpenerima	341	25,5	22,6	39,3	12,6	0,0
	Semua SDN Sampel	605	26,0	21,2	40,2	12,7	0,0
Nonpenerima Bankes							
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	168	1,8	10,7	56,5	31,0	0,0
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	128	2,3	11,7	45,3	40,6	0,0
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	117	0,0	9,4	55,6	33,3	1,7
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	107	0,0	16,8	29,9	53,3	0,0
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	138	0,0	26,1	50,7	23,2	0,0
Subtotal	SDN Nonpenerima	658	0,9	14,9	48,6	35,3	0,3
Total	Semua SDN Sampel	1.263	12,9	17,9	44,6	24,5	0,2

Tabel A19. Jarak dari Sekolah ke Tempat Tinggal dan Alat Transportasi yang Sering Digunakan

Kabupaten/Kota Sampel	Status SDN Sampel	Jumlah Guru Sampel	Kelompok Kisaran Jarak (%)				Jenis Alat Transportasi (%)			
			<100 meter	< 1 km	1-5 km	> 5 km	Jalan Kaki	Motor Pribadi	Umum/ Sewa	Lain-nya
Penerima Bankes										
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	57	24,6	26,3	29,8	19,3	71,9	14,0	0,0	0,0
	SDN Nonpenerima	71	18,3	25,4	46,5	9,9	47,9	12,7	38,0	0,0
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	42	4,8	28,6	40,5	26,2	54,8	45,2	0,0	0,0
	SDN Nonpenerima	62	4,8	35,5	51,6	8,1	56,5	17,7	24,2	0,0
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	51	21,6	11,8	11,8	54,9	29,4	64,7	0,0	5,9
	SDN Nonpenerima	65	15,4	20,0	21,5	43,1	30,8	58,5	9,2	0,0
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	48	22,9	35,4	6,3	29,2	62,5	31,3	6,3	0,0
	SDN Nonpenerima	66	10,6	39,4	33,3	16,7	50,0	40,9	6,1	0,0
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	66	24,2	24,2	43,9	7,6	40,9	50,0	7,6	0,0
	SDN Nonpenerima	77	39,0	31,2	24,7	3,9	62,3	27,3	9,1	0,0
Subtotal	SDN Penerima	264	20,5	25,0	27,3	26,1	51,5	40,9	3,0	1,1
	SDN Nonpenerima	341	18,5	30,2	35,2	15,8	49,9	31,1	17,3	0,0
	Semua SDN Sampel	605	19,3	27,9	31,7	20,3	50,6	35,4	11,1	0,5
Nonpenerima Bankes										
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	168	0,0	26,2	45,8	28,0	20,8	69,6	0,0	9,5
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	128	0,8	24,2	44,5	27,3	29,7	30,5	28,1	11,7
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	117	1,7	6,8	48,7	42,7	5,1	85,5	0,0	9,4
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	107	2,8	9,3	39,3	48,6	10,3	77,6	0,0	12,1
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	138	5,8	33,3	47,8	13,0	49,3	28,3	11,6	10,9
Subtotal	SDN Nonpenerima	658	2,1	21,1	45,4	30,7	24,0	57,4	7,9	10,6
Total	Semua SDN Sampel	1.263	10,4	24,4	38,9	25,7	36,7	46,9	9,4	5,8

Tabel A20. Status Kepegawaian Guru

Kabupaten/Kota Sampel	Status SDN Sampel	Jumlah Guru Sampel	Status Kepegawaian Guru (%)				
			Tetap/ PNS	Kontrak/ Bantu	Honorer Daerah	Honorer Sekolah	Suka-rela
Penerima Bankes							
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	57	21,1	1,8	29,8	42,1	5,3
	SDN Nonpenerima	71	35,2	8,5	28,2	23,9	4,2
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	42	45,2	0,0	4,8	50,0	0,0
	SDN Nonpenerima	62	50,0	4,8	1,6	43,6	0,0
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	51	37,3	9,8	0,0	52,9	0,0
	SDN Nonpenerima	65	55,4	4,6	0,0	40,0	0,0
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	48	31,3	0,0	12,5	47,9	8,3
	SDN Nonpenerima	66	54,5	0,0	1,5	42,4	1,5
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	66	84,8	0,0	1,5	12,1	1,5
	SDN Nonpenerima	77	55,8	0,0	3,9	40,3	0,0
Subtotal	SDN Penerima	264	45,8	2,3	9,8	39,0	3,0
	SDN Nonpenerima	341	50,1	3,5	7,3	37,8	1,2
	Semua SDN Sampel	605	48,3	3,0	8,4	38,3	2,0
Nonpenerima Bankes							
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	168	76,8	3,6	6,6	13,1	0,0
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	128	88,3	0,0	0,8	8,6	2,3
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	117	95,7	0,0	0,0	2,6	1,7
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	107	83,2	0,9	0,9	12,2	3,7
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	138	66,7	0,0	3,6	29,0	0,7
Subtotal	SDN Nonpenerima	658	81,3	0,9	2,7	13,4	1,7
Total	Semua SDN Sampel	1.263	65,5	1,9	5,5	25,2	1,8

Tabel A21. Jenis Tugas Guru

Kabupaten/Kota Sampel	Status SDN Sampel	Jumlah Guru Sampel	Jenis Tugas Guru (%)					
			Kepala Sekolah	Guru Kelas	Guru Agama	Guru Olah-raga	Bahasa Asing	Kese-nian
Penerima Bankes								
Kabupaten Lahat	SDN Penerima	57	8,8	78,9	1,8	7,0	0,0	3,5
	SDN Nonpenerima	71	0,0	90,1	0,0	2,8	0,0	7,0
Kabupaten Sukabumi	SDN Penerima	42	7,1	92,9	0,0	0,0	0,0	0,0
	SDN Nonpenerima	62	1,6	91,9	1,6	3,2	0,0	1,6
Kabupaten Lombok Tengah	SDN Penerima	51	0,0	84,3	5,9	7,8	0,0	2,0
	SDN Nonpenerima	65	0,0	84,6	1,5	4,6	1,5	7,7
Kabupaten Kolaka	SDN Penerima	48	8,3	77,1	4,2	2,1	0,0	8,3
	SDN Nonpenerima	66	0,0	97,0	1,5	0,0	0,0	1,5
Kabupaten Nunukan	SDN Penerima	66	1,5	89,4	4,5	3,0	1,5	0,0
	SDN Nonpenerima	77	1,3	92,2	3,9	2,6	0,0	0,0
Subtotal	SDN Penerima	264	4,9	84,5	3,4	4,2	0,4	2,7
	SDN Nonpenerima	341	0,6	91,2	1,8	2,6	0,3	3,5
	Semua SDN Sampel	605	2,5	88,3	2,5	3,3	0,3	3,1
Nonpenerima Bankes								
Kota Pekanbaru	SDN Nonpenerima	168	0,6	79,8	9,5	4,8	4,2	1,2
Kota Bandung	SDN Nonpenerima	128	0,0	81,3	7,0	4,7	3,1	3,9
Kota Surakarta	SDN Nonpenerima	117	0,0	84,6	6,0	6,0	1,7	1,7
Kabupaten Tuban	SDN Nonpenerima	107	0,0	94,4	2,8	1,9	0,9	0,0
Kabupaten Gowa	SDN Nonpenerima	138	0,7	81,2	4,3	5,1	0,7	8,0
Subtotal	SDN Nonpenerima	658	0,3	83,6	6,2	4,6	2,3	3,1
Total	Semua SDN Sampel	1.263	1,3	85,8	4,4	4,0	1,3	3,1

LAMPIRAN 5

Contoh Hasil Tes Kemampuan Menulis Murid Kelas IV di Beberapa SDN Sampel

Survei 2003:

mo ma pa ta na ma ta pa air
 ma nusi ya Ba wa ma na ma sk pa na ma i go mo mo
 mo ji om sk i go
 ta na ma Be re a ma ma sk

 mnyaratana mampai kphitadail
 manusiamputika dan aji supaya mnyadai kerdan sehat
 begitulah tanah jaman hiza cagak mnyadai tanah aji akan layu dan kphing

 ha pa ta ha pa Air
 ma nusi hu tu mu ka
 ta na ma hi ja
 ta na ma na ng

 mempeah tamama keri manusia muka makama dan air
 tamama tidal air akan laju dan keri

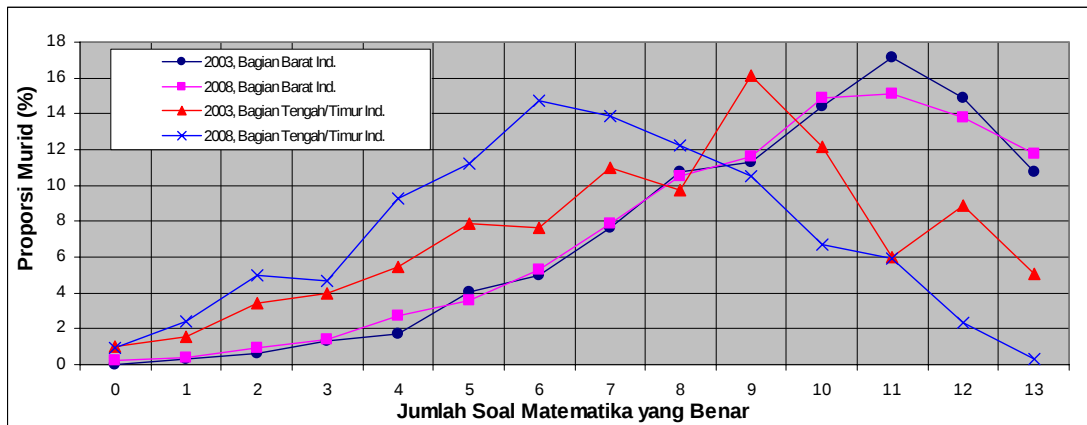
Survei 2008:

1. KAPISPAH DAN TANSPATANTKI
 2. KATKPRISP MKOKITI
 3. TPRISPANAHITPRPPANSPAN
 4. SKLWPKAN SANGSANGAN KAHANG

 1. ma ma ta ma a la i ta pa i a ri g ri
 2. ma sa ma na da mi su sk i da na ta ma r m s a
 3. ta ma i ca i a na ta na na si n
 4. ta na na na ta a wa s m a

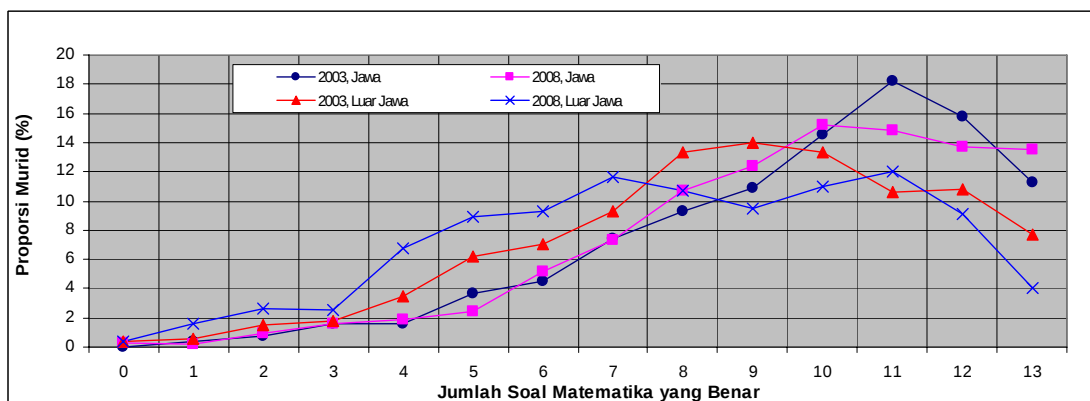
LAMPIRAN 6

Persentase Murid Berdasarkan Jumlah Soal Matematika dan Bahasa Indonesia yang Dijawab dengan Benar dan Kategori Daerah Sampel, Survei 2003 dan 2008 (%)



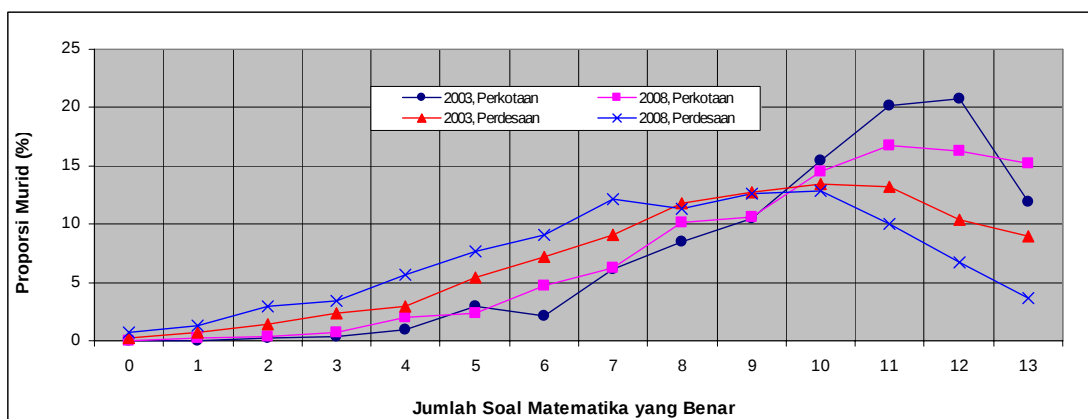
Gambar A1. Persentase murid di bagian barat Indonesia dan bagian tengah/timur Indonesia yang menjawab soal matematika dengan benar

Keterangan: Proporsi murid adalah nilai rata-rata tertimbang.



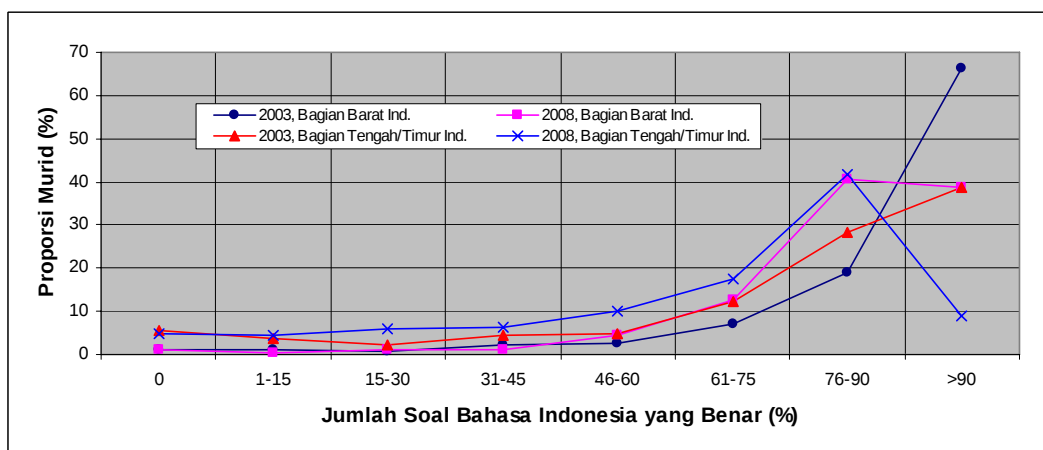
Gambar A2. Persentase murid di Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa yang menjawab soal matematika dengan benar

Keterangan: Proporsi murid adalah nilai rata-rata tertimbang.



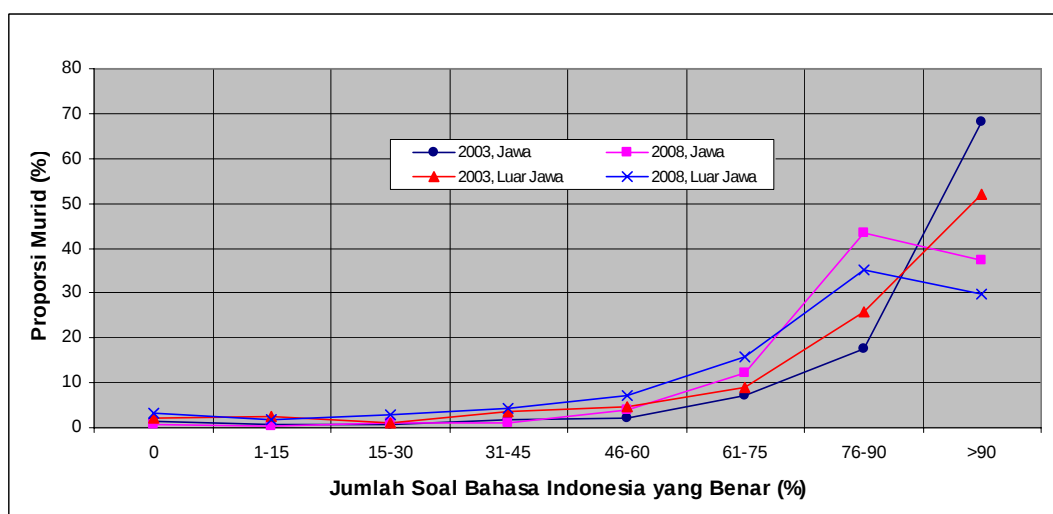
Gambar A3. Persentase murid di perdesaan dan perkotaan yang menjawab soal matematika dengan benar

Keterangan: Proporsi murid adalah nilai rata-rata tertimbang.



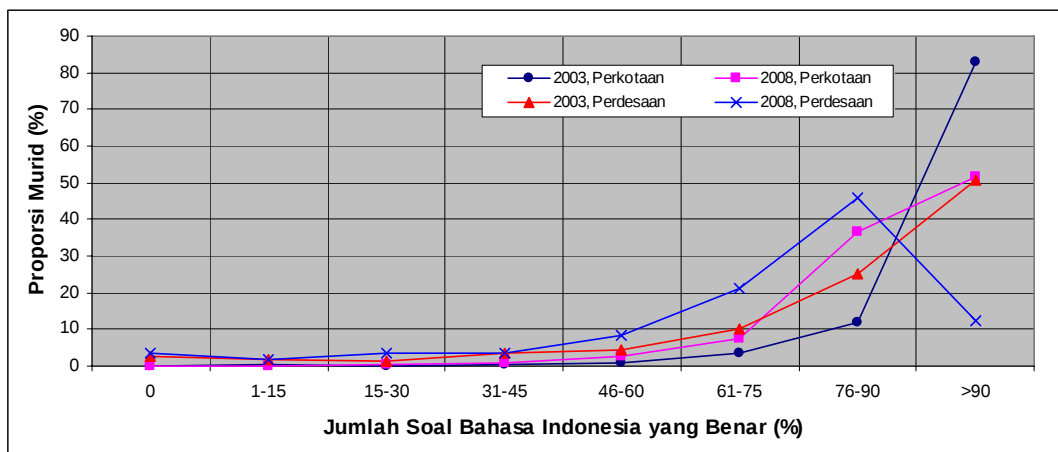
Gambar A4. Persentase murid di bagian barat Indonesia dan bagian tengah/timur Indonesia yang menjawab soal bahasa Indonesia dengan benar

Keterangan: Proporsi murid adalah nilai rata-rata tertimbang.



Gambar A5. Persentase murid di Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa yang menjawab soal bahasa Indonesia dengan benar

Keterangan: Proporsi murid adalah nilai rata-rata tertimbang.



Gambar A6. Persentase murid di perdesaan dan perkotaan yang menjawab soal bahasa Indonesia dengan benar

Keterangan: Proporsi murid adalah nilai rata-rata tertimbang.