

PERLUNYA INDEKS AKSES PENDIDIKAN DALAM RANGKA PENETUAN DAERAH KHUSUS

Kholid Novianto

Universitas Billfath. kholidn@yahoo.com

Saiful Bari

Analisis Kebijakan GTK Kemendikbud, saifulbar@outlook.com

Ingga Vistara

Fasiliti Manager at TASS, Vistara@thepalladiumgroup.com

Abstrak

Penggunaan Indeks Desa Membangun (IDM) dalam menentukan “daerah khusus” sebetulnya cukup problematis. Dalam praktiknya, tidak seluruh desa yang masuk kategori “desa sangat tertinggal” dapat disebut daerah terpencil atau desa yang mempunyai kesulitan akses yang tinggi sehingga layak disebut daerah khusus. Ketidaktepatan identifikasi ini menyebabkan problem ketidakadilan dan menimbulkan sejumlah gejala. Masalah ini akan terus berulang apabila tidak ada perbaikan pengukuran daerah khusus. Menyadari kelemahan penggunaan IDM dalam menentukan “daerah khusus” maka sudah selayaknya mulai dipikirkan parameter alternatif yang dapat menentukan “daerah khusus” secara lebih obyektif, transparan dan berkeadilan. Berdasarkan kriteria daerah khusus sebagaimana Permendikbud No.,13/2006, dapat dikonstruksi suatu indeks yang nantinya dapat digunakan untuk menentukan daerah khusus. Indeks tersebut harus mampu mengukur tingkat kesulitan akses suatu desa. Kesulitan tersebut terutama mencakup dua dimensi strategis yaitu keterjangkauan dan ketersediaan fasilitas. Berdasarkan kedua dimensi ini dapat dilihat sejauhmana suatu desa mengalami kesulitan akses. Penentuan “daerah khusus” berdasarkan indeks yang lebih transparan dan berkeadilan tersebut sudah sangat dibutuhkan untuk mengakhiri kontroversi tunjangan daerah khusus dan kebijakan pendidikan lain terkait daerah khusus. Aneka kebijakan ini hanya dapat dilaksanakan apabila indeks akses satuan pendidikan sudah dirumuskan dan berfungsi membantu pemerintah dalam menentukan daerah khusus. Pada penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dan menggunakan metode Research and Development, metode yang sangat baik digunakan untuk memvalidasi atau menguji produk untuk selanjutnya dilakukan pengembangan.

Kata Kunci: indeks akses pendidikan, indeks desa membangun, daerah khusus.

Abstract

The use of the Village Development Index (IDM) in determining "special areas" is actually quite problematic. In practice, not all villages that are categorized as "very disadvantaged villages" can be called remote areas or villages that have high access difficulties so that they are worth mentioning as special areas. This inaccurate identification causes problems of injustice and causes a number of turmoil. This problem will continue to recur if there is no improvement in specific area measurements. Recognizing the weaknesses of the use of IDM in determining "special regions", it is appropriate to start thinking about alternative parameters that can determine "special areas" more objectively, transparently and fairly. Based on the criteria of special regions as Permendikbud No. 13/2006, an index can be constructed that can later be used to determine special regions. The index must be able to measure the level of difficulty of access to a village. These difficulties mainly cover two strategic dimensions, namely affordability and availability of facilities. Based on these two dimensions, it can be seen how far a village has difficulty accessing. The determination of "special regions" based on the index that is more transparent and equitable is urgently needed to end the controversy over special regional allowances and other education policies related to special regions. These various policies can only be implemented if the education unit access index has been formulated and functions to assist the government in determining specific regions. In this study, using a descriptive qualitative approach and using the Research and Development method, a very good method is used to validate or test products for further development.

Keywords: IAP, IDM, special region

PENDAHULUAN

Kebijakan pemerintah terkait tunjangan khusus di daerah khusus sekarang ini mulai menimbulkan persoalan. Komisi Ombudsman Republik Indonesia mendapat sejumlah laporan terkait kebijakan tersebut yang dianggap salah sasaran. Dalam suatu kunjungan lapangan di Kabupaten Mempawah Kalimantan Barat pada November 2018, Komisi Ombudsman menemukan alokasi tunjangan khusus tahun 2018 sekitar Rp 3 Milyar, yang diperuntukkan bagi Guru PNS, honorer dan kepala sekolah yang mengajar di wilayah 3 T (Tertinggal, Terluar, Terpencil). Namun dari jumlah tersebut tidak semua dicairkan. Dari 119 guru yg berdasarkan data dari Kemendikbud baru 45 yang memperoleh tunjangan khusus. "Hal tersebut karena adanya kesalahan dan ketidaktepatan data di lapangan. Guru-guru yang berdasarkan data Kemendikbud memperoleh tunjangan khusus banyak yang berada di lokasi terjangkau dengan tingkat kesejahteraan yang cukup memadai. Hal ini justru bertentangan dengan tujuan pemberian tunjangan khusus itu sendiri," ungkap Asisten Muda Ombudsman RI Perwakilan Kalbar Irma Syarifah.

Sumber permasalahannya, seperti sudah diungkapkan Ombudsman adalah kesalahan data. Kemendikbud selama ini mendasarkan diri pada data "desa sangat tertinggal" yang dilansir Kemendes PPT. Data ini ternyata tidak sesuai dengan kondisi lapangan. Sebagian desa sangat tertinggal ternyata mempunyai akses yang mudah. Sementara itu, terdapat desa yang sulit aksesnya namun tidak memperoleh tunjangan khusus karena desa tersebut tidak masuk kategori "desa sangat tertinggal". Apa yang diungkapkan Komisi Ombudsman tersebut tidak salah. Sumber permasalahan utamanya adalah data di dalam Indeks Desa Membangun (IDM) dimana tidak seluruh desa yang masuk kategori "sangat tertinggal" mempunyai akses yang sulit. Apabila data IDM ini tetap digunakan untuk tahun-tahun selanjutnya, maka sudah dapat diperkirakan, akan banyak tunjangan khusus yang salah sasaran. Kebijakan menjadi tidak efektif dan kurang memenuhi harapan. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian, apakah terdapat alternatif kebijakan perhitungan penentuan daerah khusus, agar kesalahan alokasi tunjangan khusus dapat diminimalisir

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam studi ini adalah *research and development*. Menurut Borg and Gall (1994) penelitian *research and development* sangat baik digunakan untuk memvalidasi atau menguji produk dan selanjutnya dilakukan pengembangan. Richey dan Klein (2007) menyebutnya *design and development research* (DDR). Kendati berbeda istilah, penelitian *research and development* selalu menggunakan dua tahap analisis; menguji produk lama dan menguji produk baru yang merupakan pengembangan dari produk lama.

Tahap pertama dalam penelitian *research and development* adalah pengujian validitas produk lama. Dalam konteks studi ini adalah kebijakan tunjangan khusus yang menggunakan IDM sebagai basis

perhitungan. Pada tahap pertama ini, peneliti akan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dalam menganalisis efektivitas kebijakan tunjangan khusus melalui IDM. Pendekatan kualitatif deskriptif yang dimaksud adalah sebagaimana disebutkan Sugiyono(2017:207) di mana teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi, data yang diperoleh bersifat kualitatif dan analisis data bersifat induktif.

Tahap kedua adalah melakukan *research development*, pengujian produk baru yang lebih sesuai harapan. Dalam konteks studi ini adalah pengenalan dan pengujian metode perhitungan baru dalam menentukan daerah khusus. Produk kebijakan baru yang diperkenalkan adalah indeks akses satuan pendidikan yang akan diuji sejauhmana efektivitasnya. Pengujian akan dilakukan secara eksperimental dengan data-data sekunder (Sugiyono,2017:175)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian terhadap efektivitas kebijakan tunjangan khusus dalam ruang lingkup nasional relatif masih jarang dilakukan. Se jauh pencarian yang dilakukan, baru terdapat beberapa penelitian mengenai kebijakan tunjangan khusus. Penelitian tersebut umumnya mengambil studi kasus tertentu dan pembahasannya lebih banyak diarahkan pada pemanfaatan tunjangan khusus. Penelitian yang dilakukan Agustin Hasdianty, Masluyah Suib, Wahyudi (2013) memfokuskan pada pemanfaatan tunjangan khusus untuk peningkatan mutu SD Negeri 20 Kendawangan Kabupaten Ketapang Kalimantan Barat. Penelitian yang dilakukan Hetrisia Fatri Taruangi (2014) mulai memfokuskan efektivitas kebijakan tunjangan khusus dengan studi kasus desa Batugede di Morowali Sulawesi Tengah. Selanjutnya terdapat penelitian yang dilakukan Idrus Muhammad (2017). Seperti halnya Taruangi, Muhammad juga mulai memfokuskan pada efektivitas tunjangan khusus dengan studi kasus di Nunukan, Kalimantan Utara. Penelitian sejenis dengan kasus yang berbeda-beda, misalnya dilakukan Farhan A Bonati (2017), M.Ziaul Haq (2018) dan Sadewo Sandy Hasani (2017).

Beberapa penelitian terdahulu sudah menggambarkan bahwa fokus penelitian kebijakan tunjangan khusus selama ini baru pada tahap studi kasus. Studi kasus yang diteliti juga belum begitu banyak. Oleh karena penelitian terdahulu masih berfokus pada penelitian studi kasus dengan jumlah kasus masih terbatas, maka penelitian terdahulu kurang memadai apabila digunakan sebagai basis telaah komprehensif terhadap sebuah kebijakan. Oleh karena itu, telaah komprehensif terhadap desain kebijakan lama tetap diperlukan.

Kritik Terhadap Kebijakan Tunjangan Khusus

Peraturan operasional yang digunakan dalam mengimplementasikan kebijakan tunjangan khusus adalah dua Permen (Peraturan Menteri). Pertama adalah Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 13 Tahun 2015 tentang "Kriteria Daerah Khusus Dalam

Rangka Pemberian Tunjangan Khusus Bagi Guru Yang Bertugas Di Daerah Khusus”. Di dalam peraturan ini ditetapkan ruang lingkup daerah khusus yaitu

- a. daerah yang terpencil atau terbelakang;
- b. daerah dengan kondisi masyarakat adat yang terpencil;
- c. daerah perbatasan dengan negara lain;
- d. daerah yang mengalami bencana alam, bencana sosial, atau daerah yang berada dalam keadaan darurat lain, dan/atau
- e. pulau kecil terluar.

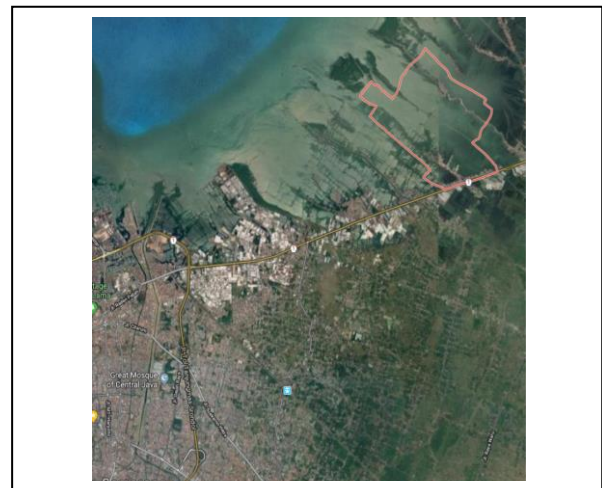
Untuk mempermudah identifikasi daerah khusus, Permendikbud No. 19/2019 tentang “Petunjuk Teknis Penyaluran Tunjangan profesi, Tunjangan Khusus dan Tambahan Penghasilan bagi guru PNS Daerah”, telah memperjelas maksud daerah khusus. Permendikbud No. 19/2019, menyebutkan daerah khusus tersebut adalah

- a. Desa yang masuk kategori “Desa Sangat Tertinggal” menurut Kemendes PDTT.
- b. Kategori desa yang lain yang memenuhi syarat sebagai berikut:
 1. Desa yang terkena bencana alam, bencana sosial, atau daerah yang berada dalam keadaan darurat lain berdasarkan data dari kementerian/lembaga yang berwenang; dan/atau
 2. Desa yang tidak ditetapkan sebagai desa sangat tertinggal oleh Kemendes PDTT namun memiliki kondisi sebagai berikut:
 - a) Akses transportasi sulit dijangkau dan mahal disebabkan oleh tidak tersedianya jalan raya, tergantung pada jadwal tertentu, tergantung pada cuaca;
 - b) Hanya dapat diakses dengan jalan kaki atau perahu kecil; dan/atau
 - c) Memiliki hambatan dan tantangan alam yang besar.

Dari penjelasan Permendikbud No.19/2019 tersebut dapat diketahui bahwa penerima tunjangan khusus adalah guru yang bertugas di daerah khusus. Daerah khusus adalah desa yang memenuhi kategori “desa sangat tertinggal” menurut Kemendes PDTT secara mutlak dan desa lain yang mengalami kesulitan akses yang akan diverifikasi Kemendikbud.

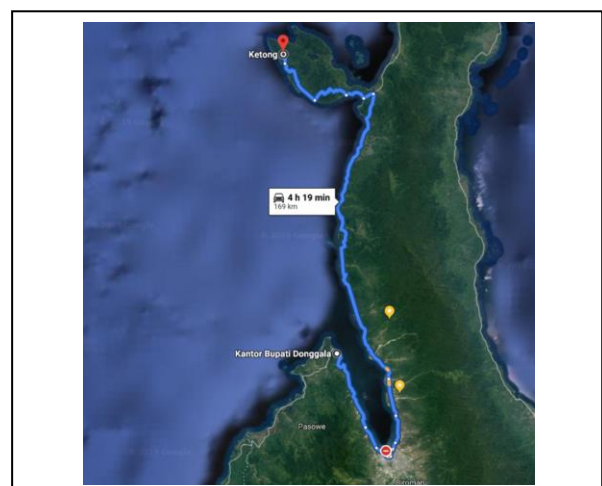
Apakah penggunaan IDM dalam menentukan daerah khusus tersebut efektif? Dalam praktiknya, tidak seluruh desa yang masuk kategori “desa sangat tertinggal” mempunyai akses yang sulit sebagaimana dipersyaratkan dalam Permendikbud No.,13/2006. Contohnya adalah Desa Sidogemah, Kecamatan Sayung Kabupaten Demak. Desa ini menurut IDM masuk kategori desa sangat tertinggal karena memiliki keterbatasan kondisi lingkungan (lahan terbatas,

mayoritas pesisir bakau). Tetapi harus diperhatikan bahwa desa ini sangat dekat dengan kota Semarang dan berada di jalur Pantai Utara Jawa.



Gambar 1. Posisi Desa Ketong yang Dekat dengan Semarang

Contoh lainnya adalah Desa Desa Ketong, Kec. Balaesan Tanjung, Kab. Donggala Sulawesi Tengah. Desa ini menurut IDM tidak masuk kategori Desa Sangat Tertinggal karena memiliki potensi pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Daerah pesisir yang memiliki potensi ekonomi maritim, dan dengan kondisi sosial yang mendukung. Akan tetapi, desa ini terletak satu jam perjalanan dari jalan Trans Sulawesi Barat, dan tidak memiliki akses angkutan umum. Desa ini berjarak 169 km dari ibu kota kabupaten Donggala. Sudah dapat dibayangkan betapa sulitnya akses terhadap desa ini, terutama bagi guru yang sering berhubungan dengan Dinas Pendidikan di Ibukota Kabupaten.



Gambar 2. Posisi Desa Ketong, Kec Balaesan Tanjung, Kab Donggala

Dari dua contoh di atas dapat diketahui bahwa penentuan desa sangat tertinggal di dalam IDM sebetulnya tidak seluruhnya mencerminkan desa tersebut mempunyai akses yang sulit.

Masalah ini timbul dikarenakan indikator yang digunakan di dalam IDM sangat bervariasi. Menurut Permendes PPT No. 2/2016 tentang Indeks Desa Membangun, IDM disusun berdasarkan

- a. Indeks Ketahanan Sosial yang mempunyai dimensi a) modal sosial; b) kesehatan; c) pendidikan; dan d). permukiman.
- b. Indeks Ketahanan Ekonomi yang memiliki satu dimensi, yakni dimensi Ekonomi.
- c. Indeks Ketahanan Lingkungan yang memiliki satu dimensi, yakni dimensi Ekologi.

Dari tiga jenis indeks ini yang terkait langsung dengan keterpencilan suatu daerah hanyalah pada indeks ketahanan sosial, khususnya dimensi pendidikan, kesehatan dan pemukiman. Di luar itu, tidak terkait langsung dengan keterpencilan suatu daerah. Padahal IDM merupakan indeks komposit dari tiga jenis indeks, yaitu indeks ketahanan sosial, indeks ketahanan ekonomi dan indeks ketahanan lingkungan. Dengan luasnya dimensi di dalam IDM inilah yang menyebabkan bobot keterpencilan suatu desa menjadi relatif berkurang dibandingkan variabel lainnya. Akibatnya tidak sederhana. Seperti sudah ditunjukkan sebelumnya, hasil dari IDM ini tidak selamanya sesuai menggambarkan keterpencilan akses suatu desa. Suatu desa bisa masuk kategori “sangat tertinggal” namun mempunyai akses ke pusat kota yang relatif dekat. Begitu juga sebaliknya. Terdapat desa yang tidak masuk kategori “sangat tertinggal” namun mempunyai akses yang sulit.

Indeks Akses Satuan Pendidikan

Berdasarkan kelemahan penggunaan IDM dalam menentukan daerah khusus tersebut maka perlu dibangun indeks tersendiri yang sesuai dengan semangat Permendikbud No. 13/2015. Menurut peraturan ini, ruang lingkup daerah khusus adalah sebagai berikut

- a. Daerah terpencil atau terbelakang
 1. Akses transportasi sulit dijangkau dan mahal disebabkan oleh tidak tersedianya jalan raya, tergantung pada jadwal tertentu, tergantung pada cuaca, hanya diakses dengan jalan kaki atau perahu kecil, memiliki hambatan dan tantangan alam yang besar;
 2. tidak tersedia dan/atau sangat terbatasnya layanan fasilitas umum, fasilitas pendidikan,

fasilitas kesehatan, fasilitas listrik, fasilitas informasi dan komunikasi, dan sarana air bersih; dan/atau

3. tingginya harga-harga dan/atau sulitnya ketersediaan bahan pangan, sandang, dan papan atau perumahan untuk pemenuhan kebutuhan hidup.
- b. Daerah dengan kondisi masyarakat adat yang terpencil yaitu daerah yang terdapat resistensi masyarakat lokal terhadap perubahan nilai-nilai budaya, sosial, dan adat istiadat.
- c. Daerah perbatasan dengan negara lain;
 1. sebagai kawasan laut dan kawasan daratan pesisir yang berbatasan langsung dengan negara tetangga yang meliputi batas laut teritorial (BLT), batas zona ekonomi eksklusif (ZEE), batas landas kontinental (BLK), dan batas zona perikanan khusus; dan/atau
 2. sebagai kawasan perbatasan darat yang berbatasan langsung dengan negara tetangga.
- d. Daerah yang mengalami bencana alam, bencana sosial, atau daerah yang berada dalam keadaan darurat lain,
 1. minimnya fasilitas perlindungan keamanan, baik fisik maupun nonfisik;
 2. hilangnya fasilitas sarana pelayanan umum berupa fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas listrik, fasilitas informasi dan komunikasi, dan sarana air bersih; dan/atau
 3. ditetapkan sebagai daerah bencana alam bencana sosial atau daerah yang berada dalam keadaan darurat lain oleh pejabat Pemerintah yang berwenang.
- e. Pulau kecil terluar, yaitu pulau dengan luas area kurang atau sama dengan 2000 Km² (dua ribu kilometer persegi) yang memiliki titik-titik dasar koordinat geografis yang menghubungkan garis pangkal laut kepulauan sesuai dengan hukum Internasional dan Nasional.

Dari lima ruang lingkup dan kriteria daerah khusus tersebut, terdapat dua ruang lingkup yang sudah ada peraturan perundangan yang mengaturnya. Daerah perbatasan dengan negara lain sudah diatur oleh Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Pulau Kecil Terluar sudah diatur didalam Kepres No.6/2017.

Kriteria dalam ruang lingkup masyarakat adat terpencil masih sulit diukur. Hingga sekarang belum ada alat ukur yang memadai yang dapat digunakan untuk mengukur keterpencilan masyarakat adat. Adapun kriteria dalam ruang lingkup daerah bencana, dalam konteks penentuan daerah khusus, juga masih sulit

ditentukan secara permanen karena sifatnya insidental. Pemerintah bisa menentukan daerah bencana ini secara adhoc.

Berdasarkan identifikasi tersebut maka kriteria daerah terpencil dan terbelakang sebetulnya lebih mudah diukur dan dapat dikembangkan menjadi indeks tersendiri sebagai alternatif indeks IDM.

Berdasarkan kriteria yang sudah disebutkan dalam Permendikbud No.13/2015 maka daerah terpencil dan terbelakang dapat diukur berdasarkan tiga dimensi. Dimensi pertama adalah keterjangkauan wilayah. Suatu desa dapat dikatakan terpencil apabila sulit dijangkau. Kesulitannya terutama dilihat dari dua indikator; moda transportasi untuk menjangkau desa tersebut dan jarak untuk mencapai desa tersebut. Semakin jauh dan sulit moda transportasi yang harus digunakan berarti desa tersebut masuk kategori sulit dijangkau.

Dimensi kedua adalah keberadaan fasilitas. Desa-desa terpencil umumnya ditandai minimnya fasilitas. Terdapat tiga indikator untuk melihat sejauhmana suatu desa minim fasilitas, yaitu a) akses air bersih/air minum, b) akses listrik dan c) akses komunikasi. Semakin mudah akses terhadap ketiga indikator tersebut, maka desa tersebut semakin baik. Sebaliknya, semakin minim akses maka desa tersebut semakin terpencil.

Dimensi ketiga adalah bahan pokok. Terdapat dua indikator utama yang digunakan yaitu harga bahan pokok dan ketersediaan bahan pokok. Apabila harga tinggi dibandingkan desa lain, maka desa tersebut semakin terpencil. Dimensi keempat adalah keamanan, di mana dua indikator yang digunakan yaitu tingkat kriminalitas dan fasilitas keamanan yang tersedia di sekitar desa tersebut.

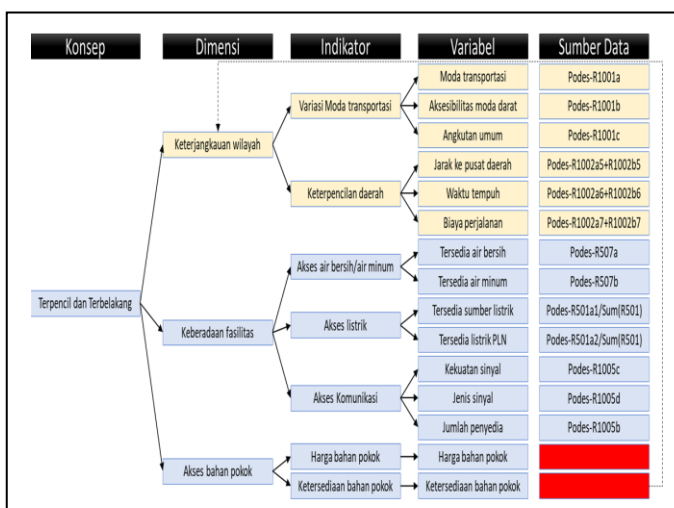
dikarenakan tidak ada data yang dapat digunakan untuk mengukur beraga harga bahan pokok dan ketersediaan bahan pokok per desa. Data yang ada selama ini adalah data agregat dalam lingkup kabupaten. Di luar dimensi bahan pokok, seluruh dimensi dan indikatornya terdapat data yang mendukung, yaitu data potensi desa (podes) yang dikeluarkan Badan Pusat Statistik (BPS) yang melakukan survei secara reguler.

Indeks ini akan mengidentifikasi secara cermat tingkat kesulitan akses setiap desa di Indonesia. Kesulitan akses tersebut terutama pada dimensi keterjangkauan dan keberadaan fasilitas. Suatu desa dapat dikatakan terpencil atau sulit diakses apabila angka indeksnya semakin besar. Begitu juga sebaliknya, suatu desa dapat dikatakan mudah akses apabila angka indeksnya semakin kecil. Dengan adanya indeks ini, maka penentuan daerah khusus akan lebih banyak diprioritaskan kepada desa yang mengalami kesulitan akses.

Ini tidak berarti indeks akses satuan pendidikan tidak mempunyai kelemahan. Kelemahan pertama adalah apabila suatu desa berbentuk memanjang. Pada ujung satu, aksesnya mudah, sementara pada ujung lainnya, aksesnya sulit. Terhadap desa berbentuk demikian, indeks akan kesulitan mengukur secara tepat tingkat kesulitan aksesnya. Kedua, pembaharuan data. Indeks ini sepenuhnya mengandalkan data Potensi Desa (Podes) yang dikumpulkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Apabila BPS lambat dalam memperbaharui data, maka dengan sendirinya, pembaharuan angka indeks akses satuan pendidikan juga akan lambat diperbaharui.

Dengan adanya indeks akses ini, maka pemerintah mempunyai alat ukur yang obyektif dan transparan untuk menentukan daerah khusus. Penentuan daerah khusus ini akan bersifat dinamis mengikuti perkembangan. Apabila dalam perkembangannya, suatu desa semakin baik aksesnya, maka desa tersebut kemungkinan besar sudah tidak tepat dikatakan “daerah khusus”. Begitu juga sebaliknya. Suatu desa, oleh sebab tertentu, bisa jadi aksesnya semakin sulit, misalnya karena bencana alam, sehingga yang awalnya tidak masuk kategori daerah khusus, kini menjadi masuk daerah khusus.

Penentuan daerah khusus ini menjadi krusial karena akan menjadi landasan kebijakan dan program pemerintah selanjutnya. Seperti sudah disebutkan di dalam UU No. 14/2005 tentang Guru dan Dosen, terhadap daerah khusus, guru memperoleh tunjangan khusus sebesar satu kali gaji pokok dan kenaikan pangkat rutin secara otomatis. Di samping itu, Pemerintah Daerah berkewajiban menyediakan rumah dinas untuk guru yang bersedia bertugas di daerah khusus. Semua keistimewaan ini merupakan penghargaan negara atas kesediaan guru melaksanakan



Gambar 3. Konstruk Indeks Akses Satuan Pendidikan

Dari ketiga dimensi tersebut di atas, dimensi akses bahan pokok relatif sulit diukur. Hal ini

tugas di daerah terpencil atau daerah yang akses transportasinya sulit.

Setelah dilakukan perhitungan, ternyata hasil antara indeks akses satuan pendidikan dengan IDM mempunyai perbedaan hasil yang signifikan. Dalam *cross-tabulation* antara IDM dengan indeks akses satuan pendidikan didapatkan fakta sebanyak 398 desa yang aksesnya sangat sulit (angka indeks antara 0.81-1.00) ternyata masuk kategori desa mandiri dalam IDM. Sebaliknya terdapat 287 desa yang menurut IDM sangat tertinggal, ternyata angka indeks kesulitan aksesnya sangat rendah (0.0-0.20).

Table 1. *Cross Tabulation* antara IDM dengan Indeks Akses Satuan Pendidikan

INDEKS AKSES	INDEKS DESA MEMBANGUN					GRAND TOTAL
	Mandiri	Maju	Berkembang	Tertinggal	Sangat Tertinggal	
0.0 - 0.20	1	15	82	170	287	555
0.21 - 0.40	-	5	266	1.175	610	2.056
0.41 - 0.60	9	124	1.990	2.991	645	5.759
0.61 - 0.80	279	3.885	19.953	6.596	410	31.123
0.81 - 1.00	398	2.936	6.251	843	23	10.451
Jumlah	687	6.965	28.542	11.775	1.975	49.944

Mengapa timbul perbedaan hasil antara indeks akses satuan pendidikan dengan IDM? Sumber permasalahannya adalah perbedaan metode perhitungan. Di dalam IDM, dimensi dan indikator yang digunakan sangat luas dan beragam. Tiga dimensi yang digunakan (ketahanan sosial, ekonomi dan lingkungan) mempunyai indikator yang sangat luas yang tidak semuanya terkait dengan keterpencilan atau kesulitan akses suatu desa. Variabel-variabel yang digunakan tidak semuanya relevan dengan kebutuhan guru, misalnya misalnya fasilitas ekonomi seperti pertokoan, pasar, hotel dan bank.

Terjadinya persamaan dan perbedaan ini dikarenakan IDM dibangun dalam rangka menangani pengentasan Desa Tertinggal dan peningkatan Desa Mandiri. Sedangkan indeks akses satuan pendidikan dibangun dalam rangka identifikasi “daerah khusus”. Adanya perbedaan maksud dan tujuan tersebut, menjadikan IDM tidak bisa sepenuhnya diandalkan dalam rangka identifikasi “daerah khusus”. Kemendikbud tetap membutuhkan indeks tersendiri untuk maksud identifikasi “daerah khusus”. Dan indeks yang tepat adalah indeks yang mengukur tingkat kesulitan akses

sebagaimana kriteria daerah khusus yang ditetapkan di dalam Permendikbud No.13/2015.

PENUTUP

Simpulan

Penggunaan IDM dalam menentukan daerah khusus sangat problematis. Kriteria “desa sangat tertinggal” di dalam IDM tidak bisa mengukur dengan cermat, desa-desa yang mengalami kesulitan akses yang seharusnya dapat dimasukkan sebagai daerah khusus. Masalah tersebut akhirnya berdampak pada sejumlah program yang ditujukan pada daerah khusus yang dianggap kurang tepat sasaran. Indeks Akses Satuan Pendidikan lebih dapat diandalkan sebagai parameter penentuan daerah khusus. Indeks ini disusun berdasarkan kriteria daerah khusus yang ditetapkan di dalam Permendikbud No.13/2015. *Cross Tabulation* antara IDM dengan Indeks Akses Satuan Pendidikan membuktikan terdapat 398 desa yang aksesnya sangat sulit (angka indeks antara 0.81-1.00) ternyata masuk kategori desa mandiri dalam IDM. Sebaliknya terdapat 287 desa yang menurut IDM sangat tertinggal, ternyata angka indeks kesulitan aksesnya sangat rendah (0.0-0.20).

Saran

Kemendikbud menggunakan indeks akses satuan pendidikan sebagai parameter dalam penentuan daerah khusus. Indeks akses satuan pendidikan membutuhkan payung hukum yang kuat agar dapat digunakan sebagai salah satu dasar penentuan daerah khusus. Kemendikbud perlu membangun kerjasama yang erat dengan Badan Pusat Statistik (BPS) terkait penyediaan data dalam pembaharuan indeks akses satuan pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bonati, Farhan A. 2017. “Implementasi Tunjangan Daerah Khusus Terhadap Kinerja Guru di Kecamatan Sebuku Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara”. Masters thesis, Universitas Terbuka.
- Borg, R Walter and Meredith D Gall. 1994. *Educational Research*. London: Longman
- Haq, M. Ziaul Haq. 2018. “Pemberian Tunjangan Khusus Daerah Terpencil Untuk Perbaikan Kinerja Guru SMP di Kecamatan Liukang Tupabbiring Utara Kabupaten Pangkep” *Jurnal Studi Pendidikan* Vol XVI, No.2
- Hasani, Sadewo Sandy. 2017. “Kinerja Guru Mata Pelajaran IPS Penerima Tunjangan Khusus Daerah Terpencil Ditinjau dari Empat Kompetensi Guru Di SMPN 6 Satap Pulau Samatellu Kecamatan Liukang

Tupabbiring Utara Kabupaten Pangkep.” S1 thesis, Makasar: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makasar.

Hasdianty, Agustin, Masluyah Suib, Wahyudi. 2013. “Implementasi Program Tunjangan Khusus Guru Daerah Terpencil Dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan”. *Jurnal Pendidikan dan Pembelajaran Khatulistiwa* Vol. 2. No.11.

Idrus, Muhammad. 2017. “*Implementasi Kebijakan Tunjangan Guru di Daerah Khusus di Kabupaten Nunukan*”. Masters thesis, Universitas Terbuka.

Peraturan Menteri Desa dan PDTT No. 2 Tahun 2016 tentang, “Indeks Desa Membangun”.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 13 Tahun 2015 tentang “Kriteria Daerah Khusus dalam Rangka Pemberian Tunjangan Khusus bagi Guru Yang Bertugas Di Daerah Khusus”

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 19 Tahun 2019 tentang, “Petunjuk Teknis Penyaluran Tunjangan Profesi, Tunjangan Khusus, Dan Tambahan Penghasilan Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah”

Richey, Rita C and James D Klein. 2007. *Design and Development Research*. London: Routledge.

Sugiyono. 2017. *Metode Penelitian Kebijakan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, Kombinasi, R&D dan Penelitian Evaluasi*. Bandung: Alfabeta

Taruangi, Hetrisia Fatri. 2014. “Implementasi Kebijakan Tunjangan Khusus Guru Daerah Terpencil Di Desa Baturube Kecamatan Bungku Utara Kabupaten Morowali” . *Jurnal Katalogis*, Vol. 2 Nomor 1, Januari.