

Penilaian Kebijakan untuk Meningkatkan Kualitas Guru dan Mengurangi Ketidakhadiran Guru



Asep Suryahadi

Prio Sambodho

KERTAS KERJA SMERU

**Penilaian Kebijakan untuk Meningkatkan Kualitas Guru
dan Mengurangi Ketidakhadiran Guru**

Asep Suryahadi

Prio Sambodho

Editor

Liza Hadiz

The SMERU Research Institute

Juni 2017

The SMERU Research Institute Cataloging-in-Publication Data

Asep Suryahadi.

Penilaian kebijakan untuk meningkatkan kualitas guru dan mengurangi ketidakhadiran guru.
/ written by Asep Suryahadi, Prio Sambodho.

iv, 20 p. ; 30 cm.

Includes index.

ISBN 978-602-7901-37-7

1. Poverty. I. Title



Ciptaan disebarluaskan di bawah Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial 4.0 Internasional.

Konten SMERU dapat disalin atau disebarluaskan untuk tujuan nonkomersial sejauh dilakukan dengan menyebutkan The SMERU Research Institute sebagai sumbernya. Jika tidak ada kesepakatan secara kelembagaan, format PDF publikasi SMERU tidak boleh diunggah dalam jaringan (daring) dan konten daring hanya bisa dipublikasikan melalui tautan ke situs web SMERU.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, mohon hubungi kami di nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat surel smeru@smeru.or.id; atau kunjungi situs web www.smeru.or.id.

Foto Sampul: The SMERU Research Institute

UCAPAN TERIMA KASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada Novita Maizir, Joseph Marshan, dan Mayang Rizki untuk bantuan penelitian mereka. Kami juga berterima kasih kepada Gavin Jones, Daniel Suryadarma, dan seluruh peserta konferensi untuk komentar dan saran yang mereka berikan.

Kertas kerja ini merupakan terjemahan dari kertas kerja The SMERU Research Institute berjudul “Assessment of Policies to Improve Teacher Quality and Reduce Teacher Absenteeism” yang diterbitkan pada 2013. Terima kasih kepada penerjemah, Arya D. Wisesa, dan penyunting, AE Priyono, yang telah membantu menyiapkan naskah berbahasa Indonesia.

Penilaian Kebijakan untuk Meningkatkan Kualitas Guru dan Mengurangi Ketidakhadiran Guru

Asep Suryahadi dan Prio Sambodho*

Untuk menghindari jebakan pendapatan menengah, Indonesia harus mulai menggeser perekonomiannya menuju produk-produk bernilai tinggi yang mengharuskan adanya angkatan kerja dengan tingkat pengetahuan, keterampilan, dan kompetensi yang makin bertambah. Ini berarti Indonesia harus mencurahkan upaya lebih serius untuk meningkatkan kualitas sistem pendidikannya. Saat ini hanya 37% guru yang mempunyai kualifikasi mengajar sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang Guru Tahun 2005, dan sekitar 15% guru mangkir mengajar pada setiap hari kerja di seluruh Indonesia.

Dalam rangka menetapkan standar lebih tinggi bagi guru dan meningkatkan keterampilan mereka, pemerintah melaksanakan program sertifikasi guru massal yang dimulai pada tahun 2006. Sertifikasi guru ini melekat pada tunjangan profesi yang menjadikan gaji guru bersertifikat naik dua kali lipat. Program ini memberi insentif bagi guru untuk meningkatkan kualifikasi mereka dan menambah beban mengajar mereka dalam rangka memenuhi persyaratan sertifikasi. Di samping itu, program ini telah menarik lebih banyak lulusan universitas untuk memasuki profesi guru dan menghasilkan lonjakan permintaan bagi pendidikan keguruan di universitas-universitas Indonesia.

Tapi di lain pihak, belum ada bukti jelas bahwa program ini memiliki dampak signifikan dalam meningkatkan kinerja pendidikan siswa secara keseluruhan dan mengurangi tingkat ketidakhadiran guru. Upaya-upaya lain untuk mengurangi ketidakhadiran guru, seperti pemberian tunjangan khusus bagi guru yang bekerja di daerah terpencil, juga belum menunjukkan dampak signifikan terhadap penurunan tingkat ketidakhadiran guru.

Kata Kunci: program sertifikasi guru, tunjangan profesi guru, tingkat ketidakhadiran guru, kualitas pendidikan.

*Kertas kerja ini disampaikan pada konferensi Indonesia Update di Australian National University pada September 2012. Kertas kerja ini direvisi untuk diterbitkan dalam buku "The State of Education in Indonesia" (ISEAS and ANU, 2013).

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
I. PENDAHULUAN	1
II. KUANTITAS DAN KUALITAS PENDIDIKAN DI INDONESIA	3
III. MENINGKATKAN KUALITAS GURU	5
3.1 Sertifikasi Guru	7
3.2 Tunjangan Daerah Terpencil	11
3.3 Kelompok Kerja Profesional	12
IV. MENGURANGI KETIDAKHADIRAN GURU	13
4.1 Besaran Masalah dan Dampaknya	14
4.2 Kasus Papua	15
4.3 Kebijakan untuk Mengurangi Absensi Guru	16
V. KESIMPULAN	17
DAFTAR ACUAN	19

DAFTAR TABEL

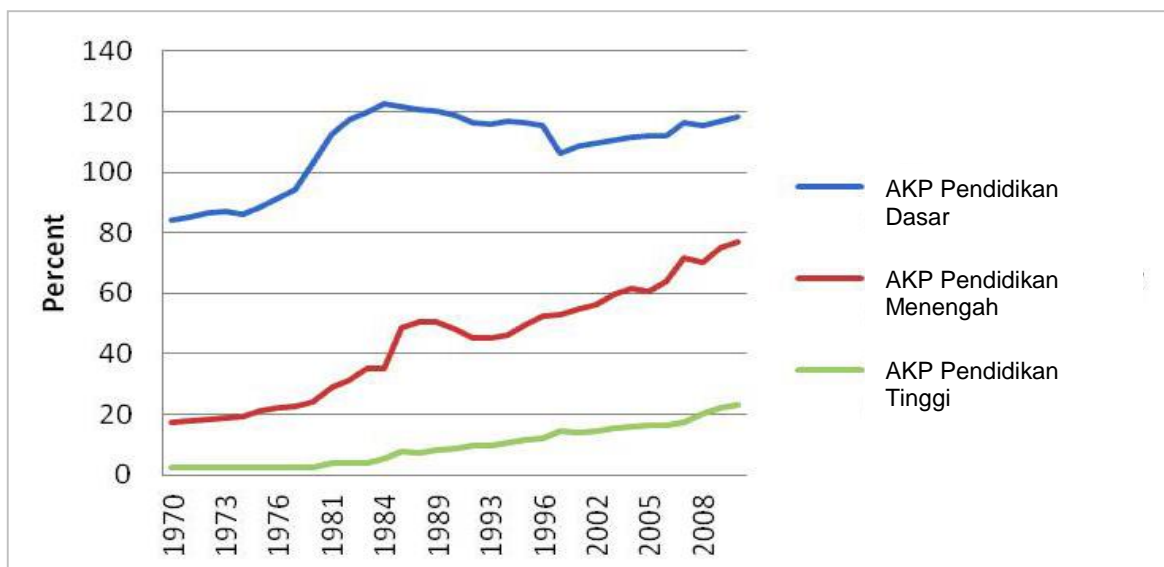
Tabel 1. Jebakan Pendapatan Menengah	3
Tabel 2. Perbandingan Gaji Guru Beberapa Negara Asia Tenggara Berdasarkan Tingkat Pendidikan (Paritas Daya Beli, US\$)	6
Tabel 3. Remunerasi Rata-rata dalam Sektor Swasta dan Pegawai Negeri Sipil untuk Lulusan Pendidikan Tersier Menurut Kelompok Usia (Rupiah/Bulan), 2006	7
Tabel 4. Perkiraan Biaya terkait Sertifikasi Guru (Juta Rupiah, Harga 2006)	8
Tabel 5. Tingkat Ketidakhadiran Guru di Indonesia (%)	14

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Angka Partisipasi Kasar (APK) Indonesia, 1970-2010	1
Gambar 2. Sumbangan Sektorial Terhadap PDB Indonesia, 1970-2010 (%)	2
Gambar 3. Rasio Partisipasi Kasar Pendidikan Dasar dan Menengah Indonesia dan Asia Timur serta Kawasan Pasifik, 2000-2010 (%)	4
Gambar 4. Kinerja Indonesia dalam Mata Pelajaran Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam berdasarkan TIMMS, 1999-2007	5
Gambar 5. Tingkat Pendidikan Guru Indonesia, 2006	6
Gambar 6. Mekanisme Sertifikasi Guru Tahun 2012	9

I. PENDAHULUAN

Sejak awal tahun 1970-an, Indonesia berhasil memperluas cakupan sektor pendidikan yang sebelumnya hanya dinikmati oleh segelintir orang (*the privileged few*) kepada jumlah penduduk yang lebih banyak. Hal tersebut terlihat jelas, di antara indikator lainnya, dalam peningkatan signifikan angka partisipasi dalam pendidikan sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1. Angka partisipasi kasar (APK, *gross enrollment rate*) untuk tingkat pendidikan dasar telah mencapai cakupan universal pada 1980, yang merupakan peningkatan signifikan dari 80% pada 1970 naik menjadi 118% pada 2010. Sementara itu, angka partisipasi kasar untuk tingkat pendidikan menengah naik dari 17% pada 1970 menjadi 77% pada 2010; serta untuk tingkat pendidikan tinggi mengalami peningkatan dari 2% menjadi 23% pada periode yang sama.



Gambar 1. Angka partisipasi kasar (APK) Indonesia, 1970–2010

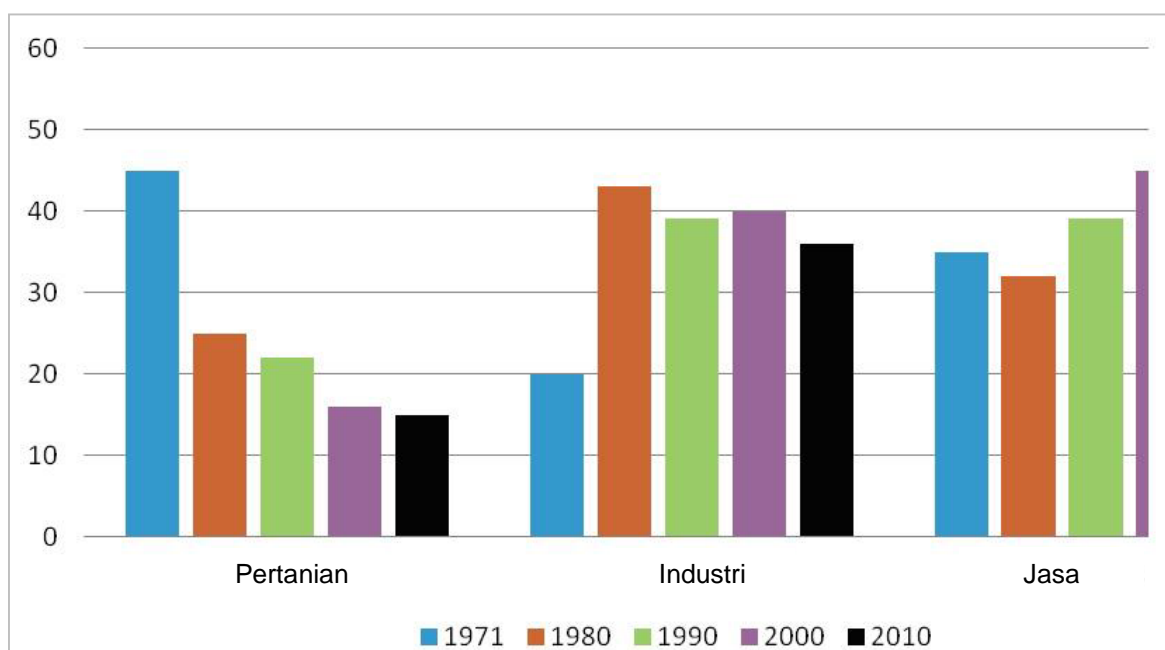
Sumber: Country data World Bank (<http://data.worldbank.org/country/indonesia>)

Perluasan pendidikan secara kuantitatif tersebut memberi kontribusi signifikan terhadap pembangunan Indonesia. Meningkatnya jumlah angkatan kerja terdidik memungkinkan Indonesia menggeser dasar perekonomian dari sektor pertanian ke sektor industri dan jasa. Gambar 2 memperlihatkan bahwa produk domestik bruto (PDB) Indonesia pada 1971 terdiri dari 45% produk pertanian, 20% produk industri, dan jasa 35%. Pada 2010, kontribusi sektor pertanian terhadap PDB merosot tajam menjadi hanya 15%, sedangkan kontribusi sektor industri dan jasa melonjak masing-masing sebesar 36% dan 49%. Pergeseran ekonomi dari sektor produktivitas yang lebih rendah ke sektor produktivitas lebih tinggi itu menghasilkan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan, rata-rata pada angka 6,5% per tahun selama empat dasawarsa terakhir. Tingkat pertumbuhan ekonomi ini hanya tersela pada 1998–1999 ketika terjadi puncak krisis keuangan Asia. Pada akhirnya, pertumbuhan ekonomi yang tinggi tersebut turut meningkatkan kesejahteraan penduduk secara keseluruhan, dan mengurangi insiden kemiskinan dalam berbagai dimensinya.

Dengan pendapatan per kapita sekitar US\$ 3.500 pada 2011 dan telah mencapai status sebagai negeri berpenghasilan menengah (*middle-income countries*), Indonesia dewasa ini menghadapi sejumlah tantangan baru yang jauh lebih kompleks dalam upaya mengembangkan perekonomian dan meningkatkan kesejahteraan penduduk secara keseluruhan. Secara khusus, tantangan terbesar

yang harus dihadapi Indonesia adalah menghindari “jebakan pendapatan menengah” (*middle-income trap*)—sebuah situasi ketika negara terjebak dalam kisaran pendapatan menengah (US\$ 1.000–US\$12.000) dan gagal meningkatkan pendapatan per kapita lebih jauh untuk meraih status sebagai negeri dengan penghasilan tinggi (*high-income country*).

Berdasarkan PDB per kapita suatu negara dan bertahun-tahun lamanya ia menjadi bagian dari kelompok PDB tertentu, Felipe (2012) menghitung bahwa saat ini ada 35 negara terperangkap dalam jebakan pendapatan menengah. Felipe kemudian memilah kelompok 35 negara itu ke dalam jebakan pendapatan menengah-bawah (30 negara) dan jebakan pendapatan menengah-atas (5 negara). Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1, Indonesia diletakkan sebagai negara yang belum masuk jebakan pendapatan menengah-bawah. Namun, diperkirakan Indonesia kemungkinan besar akan bergabung dengan negara-negara yang terjebak pendapatan menengah-bawah dalam tiga tahun ke depan sejak 2010.



Gambar 2. Sumbangan sektoral terhadap PDB Indonesia, 1970–2010 (%)

Sumber: Suryahadi, Hadiwijaya, dan Sumarto (2012)

Untuk menghindari jatuh ke dalam jebakan pendapatan menengah, perekonomian Indonesia harus tumbuh setidaknya 15% per tahun untuk tiga tahun berikutnya setelah 2010, yang menunjukkan bahwa nyaris tidak ada jalan keluar dari jebakan pendapatan menengah.¹

¹Felipe (2012) menghitung ambang atau jangka waktu terjebak dalam pendapatan menengah-bawah sebagai rata-rata tahun yang dibutuhkan oleh sembilan negara berpendapatan menengah-bawah setelah tahun 1950 yang naik ke level pendapatan menengah-atas, adalah 28 tahun. Karena sampai dengan 2010, Indonesia telah menjadi negara berpendapatan menengah-bawah selama 25 tahun, hanya dibutuhkan tiga tahun lagi sebelum bisa diklasifikasi sebagai negara yang terjebak dalam pendapatan menengah-bawah. Untuk menghindari hal itu, Indonesia harus meraih PDB per kapita sebesar US\$ 7.250 pada paritas daya beli (*purchasing power parity*, PPP) pada 1990 untuk bisa bergabung dengan kelompok berpendapatan menengah-atas; dan untuk ini dibutuhkan pertumbuhan 15% per tahun dalam tiga tahun yang tersisa.

II. KUANTITAS DAN KUALITAS PENDIDIKAN DI INDONESIA

Untuk beralih dari negara berpenghasilan menengah ke negara berpenghasilan tinggi, sebuah negeri harus mengubah basis perekonomiannya ke arah produksi yang bernilai lebih tinggi. Salah satu unsur utama yang dibutuhkan untuk mencapainya adalah investasi dalam kualitas sektor pendidikan yang dapat menghasilkan angkatan kerja berkualitas lebih baik dengan tingkat pengetahuan, keterampilan, dan kompetensi lebih tinggi untuk menopang pertumbuhan industri berbasis inovasi. Jenis investasi pendidikan seperti itu diyakini sebagai salah satu tenaga penggerak utama yang mendorong Korea Selatan, Finlandia, dan Irlandia berhasil melewati rintangan negara berpenghasilan menengah dan masuk ke dalam kelompok negara-negara ekonomi maju (Foxley dan Sossoford, 2011).

Tabel 1. Jebakan Pendapatan Menengah

Negara	Wilayah	PDB per Kapita 2010 (PPP US\$ 1990)	Tahun dalam M-B Hingga 2010	Tahun Sebelum Jatuh ke dalam Jebakan M-B ^a	Pertumbuhan Rata-rata (%) 2000–2010	Rata-rata Pertumbuhan PDB per Kapita (%) untuk Mencapai US\$ 7.250 ^b
Kamboja	Asia	2.529	6	22	8,2	4,9
India	Asia	3.407	9	19	6,1	4,1
Indonesia	Asia	4.790	25	3	3,9	14,8
Myanmar	Asia	3.301	7	21	9,0	3,8
Pakistan	Asia	2.344	6	22	2,6	5,3
Vietnam	Asia	3.262	9	19	6,1	4,3
Honduras	Amerika Latin	2.247	11	17	1,6	7,1
Mozambik	Afrika Sub-Sahara	2.362	4	24	5,8	4,8

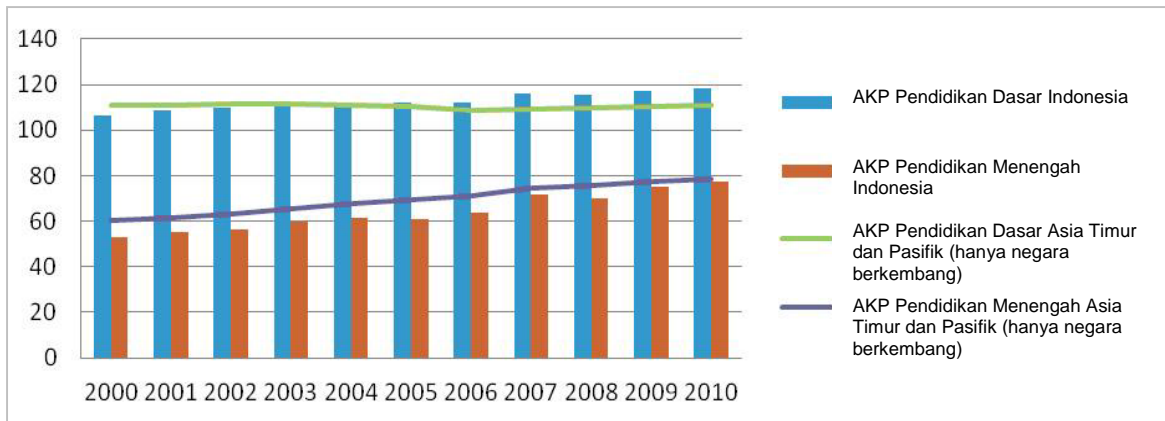
Sumber: Felipe 2012.

Keterangan: PDB = pendapatan domestik bruto, M-B = pendapatan menengah-bawah, PPP = paritas daya beli (*purchasing power parity*).

^a Dihitung sebagai (28 tahun–jumlah tahun dalam M-B hingga 2010).

^b Pertumbuhan rata-rata dibutuhkan untuk mencapai US\$ 7.250 dari tingkat penghasilan pada 2010 selama bertahun-tahun sebelum jatuh ke dalam jebakan pendapatan menengah-bawah.

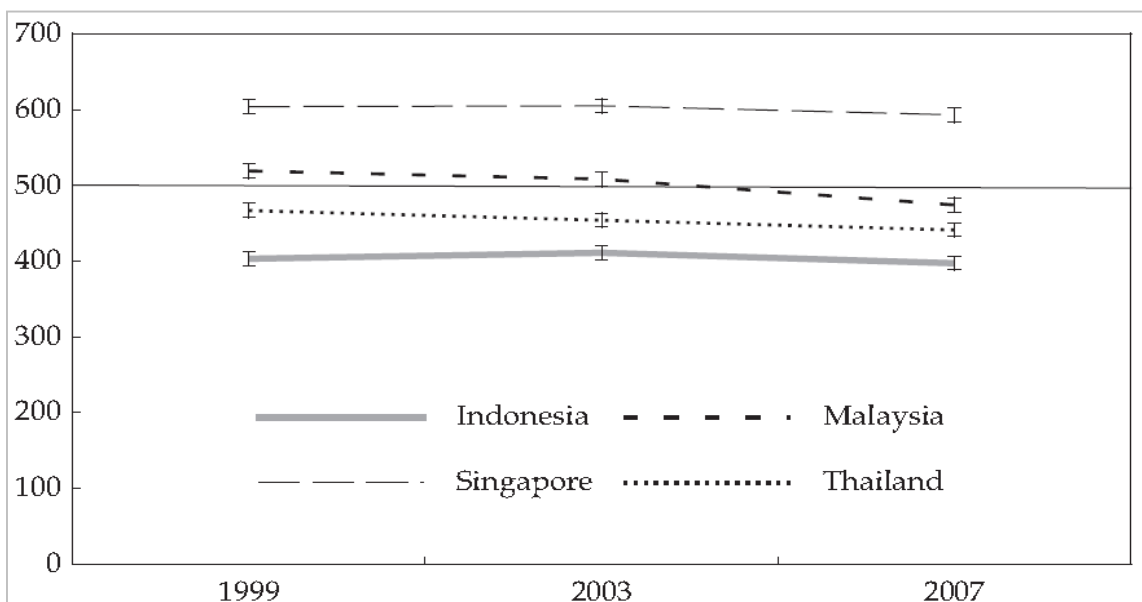
Itu berarti Indonesia perlu segera melakukan upaya lebih sungguh-sungguh dalam meningkatkan kualitas sektor pendidikan agar dapat keluar dan lepas secepat mungkin dari jebakan pendapatan menengah. Sebagaimana ditunjukkan del Granado *et al.* (2007), tantangan terbesar yang dihadapi sektor pendidikan di Indonesia telah bergeser dari meningkatnya belanja/pengeluaran ke meningkatnya kualitas pelayanan pendidikan. Memang, secara kuantitatif, terkait dengan partisipasi pendidikan, rasio partisipasi kasar pendidikan di Indonesia saat ini untuk tingkat pendidikan dasar dan pendidikan menengah sudah setara dengan kebanyakan negara berkembang di kawasan Asia Timur dan Pasifik (lihat Gambar 3).

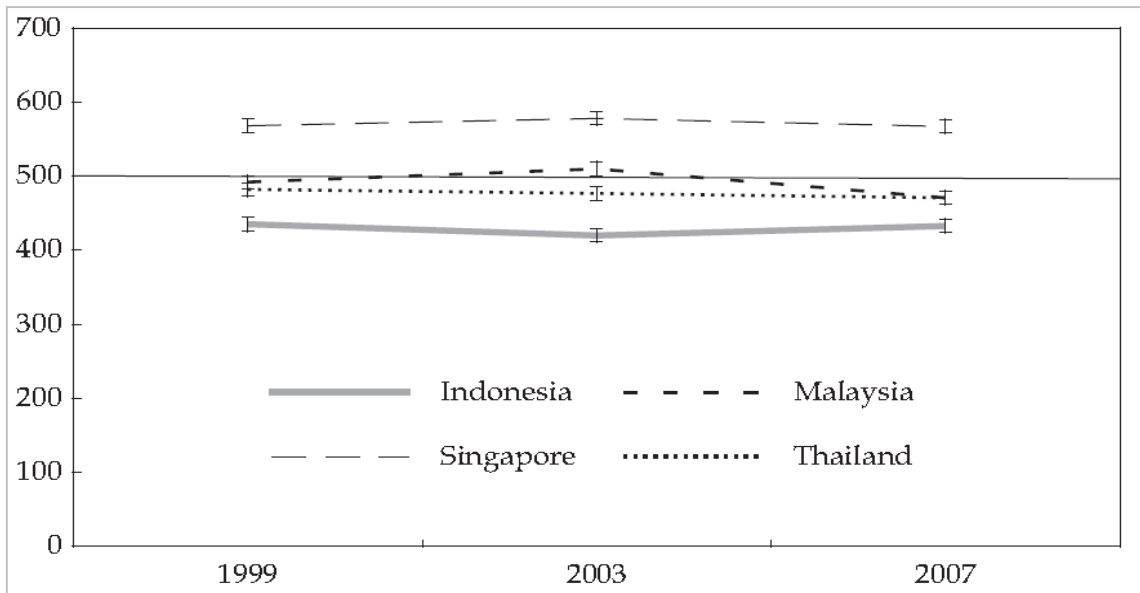


Gambar 3. Rasio partisipasi kasar pendidikan dasar dan menengah Indonesia dan Asia Timur serta Kawasan Pasifik, 2000–2010 (%)

Sumber: World Bank country data (<http://data.worldbank.org/country/indonesia>).

Namun, secara kualitatif Indonesia masih memiliki jalan panjang untuk bisa beranjak meningkatkan kualitas sektor pendidikan. Secara keseluruhan tidak diragukan lagi bahwa Indonesia masih memiliki kualitas rendah di bidang pendidikan. Pelbagai ukuran kualitas *output* sektor pendidikan jelas memperlihatkan bahwa para siswa di Indonesia masih tertinggal jauh di belakang (Suryadarma, 2011). Hasil dari Trend in International Mathematics dan Science Study (TIMSS) menunjukkan bahwa kecakapan lebih dari separuh siswa seluruh Indonesia dalam mata pelajaran matematika dan ilmu pengetahuan alam berada di bawah tingkat kemahiran dasar (lihat Gambar 4). Bahkan, setelah memperhitungkan status sosial-ekonomi keluarga, hasil tes ujian para siswa dari Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan siswa dari negara-negara lain. Temuan itu menunjukkan bahwa defisiensi dalam sistem persekolahan, dan bukan karena kondisi rumah tangga siswa bersangkutan, adalah penyumbang utama rendahnya kinerja pendidikan di Indonesia (World Bank, 2010).





Gambar 4. Kinerja Indonesia dalam mata pelajaran matematika dan ilmu pengetahuan alam berdasarkan TIMSS, 1999–2007

Sumber: Suryadarma dan Sumarto, 2011.

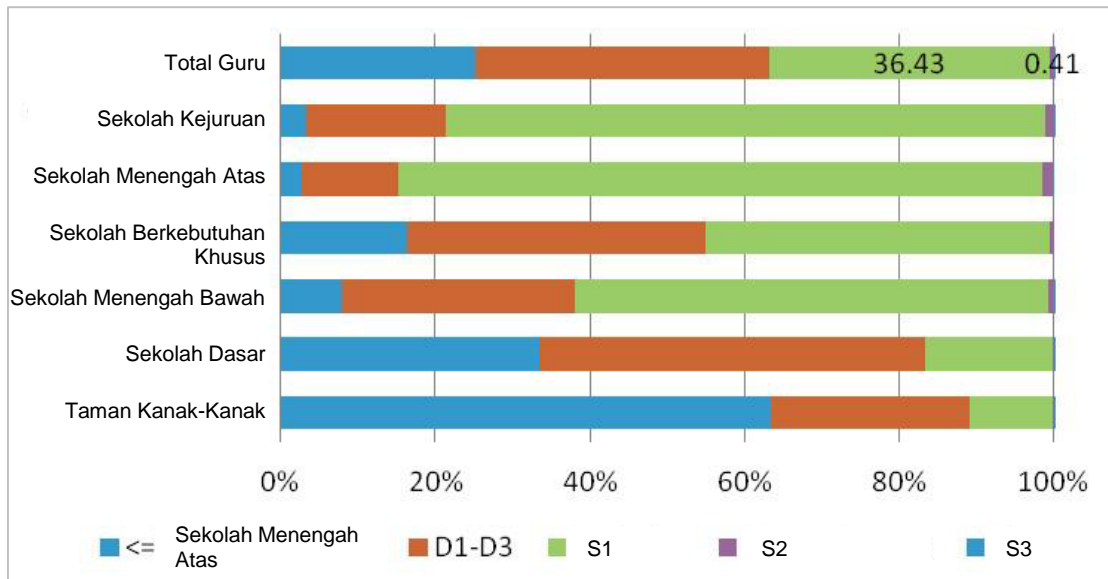
Sistem pendidikan berkualitas tinggi mendorong daya cipta dan mendukung terobosan dalam ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal demikian membutuhkan investasi dalam infrastruktur pendidikan dan *input* lainnya, khususnya guru, kurikulum, dan bahan ajar. Fokus makalah ini adalah pada guru yang memainkan peran penting dalam menentukan kualitas pendidikan (OECD, 2004). Secara khusus, makalah ini akan melakukan penilaian terhadap kebijakan-kebijakan yang diterapkan dalam rangka meningkatkan kualitas dan kompetensi guru kelas serta pelbagai upaya yang dilakukan untuk memastikan bahwa guru tidak absen dari tugas mengajar mereka.

III. MENINGKATKAN KUALITAS GURU

Mutu pendidikan sangat ditentukan oleh kualitas pengajaran. Pada gilirannya, guru adalah satu-satunya komponen terpenting untuk menjaga kualitas pengajaran karena pengetahuan dan keterampilan individual guru sangat memengaruhi pembelajaran dan prestasi anak didik (Barber dan Mourshed, 2007; Nye, Konstantopoulos, dan Hedges 2004). Sayangnya, kualitas guru masih merupakan masalah yang serius di Indonesia. Menurut data dari sensus guru 2006 yang disajikan dalam Gambar 5, hanya 37% dari semua guru yang berkualifikasi mengajar sebagaimana disyaratkan Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (selanjutnya UU Guru) menyandang gelar D-4, sedangkan 26% guru merupakan lulusan sekolah menengah atau di bawahnya.

Rendahnya kualitas pengajaran sangat terkait dengan soal kelebihan pasokan guru, tingkat gaji yang rendah (lihat Tabel 2), dan sistem pengangkatan guru nasional yang lemah (Jalal *et al.*, 2009). Del Granado *et al.* (2007) menunjukkan bahwa kebijakan Pemerintah Pusat tentang desentralisasi pendidikan justru mendorong pemerintah kabupaten/kota untuk mempekerjakan sebanyak mungkin guru yang diinginkan karena mereka sama sekali tidak menanggung konsekuensi keuangan terhadap gaji guru karena dibayar oleh Pemerintah Pusat melalui dana alokasi umum

(DAU). Selain itu, masalah kelebihan pasokan guru tersebut juga diperparah oleh sistem pengangkatan guru nasional yang memberikan hak kepada guru untuk menjadi pegawai negeri sipil—dan di antaranya berhak menerima tunjangan pensiun (Jalal *et al.*, 2009).



Gambar 5. Tingkat pendidikan guru Indonesia, 2006

Sumber: Disadur dari Jalal *et al.*, 2009: 7.

Selain masalah-masalah tersebut, kualitas pengajaran yang rendah juga bertalian dengan lemahnya program pendidikan prajabatan (*preservice education*) dan sistem penilaian kinerja guru. USAID (2009) menemukan bahwa materi dan muatan pendidikan prajabatan untuk guru masih tertinggal jauh di belakang praktik pengajaran terbaik saat ini. Karena tidak ada sistem penilaian kinerja yang efektif, maka terdapat perbedaan besar dalam standar pelatihan di antara para penyedia pengajaran pendidikan. Sementara itu, untuk guru yang merupakan guru dalam jabatan, tidak ada kemajuan karier dan pengembangan profesional yang jelas terkait dengan sistem penilaian kinerja yang dihubungkan dengan ganjaran finansial. Sebaliknya, tidak ada langkah yang efektif untuk menangani guru yang berkinerja buruk. Pendek kata, sistem penilaian berbasis kepegawaian negeri sipil saat ini tidak memadai untuk menilai kinerja guru.

Tabel 2. Perbandingan Gaji Guru Beberapa Negara Asia Tenggara Berdasarkan Tingkat Pendidikan (Paritas Daya Beli, US\$)

Negara	Tahun	Sekolah Dasar		Sekolah Menengah Pertama		Sekolah Menengah Atas	
		Gaji Awal	Gaji Tertinggi	Gaji Awal	Gaji Tertinggi	Gaji Awal	Gaji Tertinggi
Indonesia	2004/5	2733	3941	2913	4281	3373	4756
Malaysia	2004	8389	18798	11680	31028	11680	31028
Filipina	2004/05	9060	10770	9060	10770	9060	10770
Thailand	2004/05	5902	27662	5902	27662	5902	27662

Sumber: UNESCO dan OECD, 2005.

3.1 Sertifikasi Guru

Kegagalan inisiatif masa lalu untuk memperkuat kualitas pengajaran telah dihubungkan dengan cara inisiatif tersebut selama ini dilaksanakan, yakni sedikit demi sedikit (*piecemeal*). Pada 2005, menanggapi hal itu, Pemerintah Indonesia memberlakukan UU Guru yang dianggap sebagai strategi paling komprehensif yang akan diterapkan untuk meningkatkan kualitas pengajaran di Indonesia (Jalal *et al.*, 2009: 24). Aturan perundangan itu meletakkan dasar bagi program sertifikasi guru berskala besar oleh Pemerintah Pusat yang berupaya menetapkan standar bagi guru, meningkatkan kecakapan mereka, dan akhirnya meningkatkan kualitas pendidikan.

Sertifikasi tersebut dilengkapi dengan tunjangan profesi yang secara efektif melipatgandakan gaji pokok guru sehingga dapat meningkatkan daya tarik profesi guru dan memberi insentif bagi guru untuk berpartisipasi dalam proses sertifikasi. Di samping itu, program tersebut juga menyediakan guru bersertifikat yang ditugaskan ke daerah terpencil atau tertinggal dengan tunjangan tambahan yang secara efektif membuat tiga kali lipat besaran gaji pokok mereka. Pelipatgandaan gaji guru memang merupakan pendorong kuat untuk menarik lulusan baru agar lebih baik bertugas sebagai guru. Tabel 3 menunjukkan perbandingan gaji rata-rata di sektor swasta dan pegawai negeri sipil pada 2006, tahun sebelum dimulainya program sertifikasi guru. Tabel tersebut memperlihatkan bahwa maksimum premi upah sektor swasta terhadap kepegawaian pemerintah (pegawai negeri sipil) hanya 21% untuk kelompok usia 26–30 tahun. Premi upah relatif rendah yang selaras dengan kebiasaan dunia internasional itu mempertegas temuan-temuan Filmer dan Lindauer (2001).

Tabel 3. Remunerasi Rata-rata dalam Sektor Swasta dan Pegawai Negeri Sipil untuk Lulusan Pendidikan Tersier Menurut Kelompok Usia (Rupiah/Bulan), 2006

Kelompok Usia	Sektor Swasta	Pegawai Negeri Sipil	Rasio
15–20 tahun	611.712	774.623	0,79
21–25 tahun	936.180	888.937	1,05
26–30 tahun	1.241.806	1.027.373	1,21
31–35 tahun	1.476.047	1.272.718	1,16
36–40 tahun	1.705.542	1.513.062	1,13
41–45 tahun	1.788.819	1.751.862	1,02
46–50 tahun	1.904.106	2.051.638	0,93
51–55 tahun	2.015.359	2.057.878	0,98
55–65 tahun	2.132.409	3.180.849	0,67
65+ tahun	2.132.542	-	-
Total	1.543.441	1.642.455	0,94

Sumber: Sakernas.

Biaya sertifikasi, pelatihan, dan pembayaran tunjangan guru menyiratkan bahwa Pemerintah Pusat sedang membuat investasi baru cukup besar dalam dunia pendidikan. Proses sertifikasi semua guru yang ada diharapkan tuntas pada 2015. Jalal *et al.* (2009) memperkirakan jumlah biaya yang terkait dengan program sertifikasi guru sebagaimana dituangkan dalam Tabel 4. Tabel tersebut memperlihatkan bahwa biaya keseluruhan sertifikasi guru sekitar Rp250 triliun nilai konstan 2006 dengan biaya untuk tunjangan guru lebih dari 90% dari total anggaran.² Dengan harga setinggi itu,

²Untuk memberikan gambaran mengenai besarnya biaya sertifikasi, bandingkan dengan program bantuan langsung tunai (BLT) yang telah berjalan selama satu tahun sejak Oktober 2005 sampai September 2006. BLT memberikan bantuan uang

Pemerintah Indonesia berharap investasi yang ditanamkan dalam program sertifikasi guru pada akhirnya akan meningkatkan kualitas guru yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas pembelajaran, dan akhirnya meningkatkan kualitas pendidikan—yang bermanfaat dan berkelanjutan—secara menyeluruh.

Tabel 4. Perkiraan Biaya terkait Sertifikasi Guru (Juta Rupiah, Harga 2006)

Tahun	Tunjangan Profesi	Penilaian dan Sertifikasi	Pendidikan Selama dalam Jabatan	Biaya Total Riil
2007	158.742	360.900	1.323.300	1.842.942
2008	3.608.100	400.000	1.466.667	5.474.767
2009	8.649.720	693.000	2.541.000	11.883.720
2010	16.134.120	793.008	2.907.696	19.834.824
2011	24.698.606	793.004	2.907.681	28.399.291
2012	33.263.050	793.004	2.907.681	36.963.735
2013	41.827.493	516.110	1.892.403	44.236.006
2014	47.401.481	223.004	817.681	48.442.166
2015	49.809.924	223.004	817.681	50.850.609
Kumulatif	225.551.236	4.795.034	17.581.790	247.928.060
Persentase	91,0	1,9	7,1	100,0

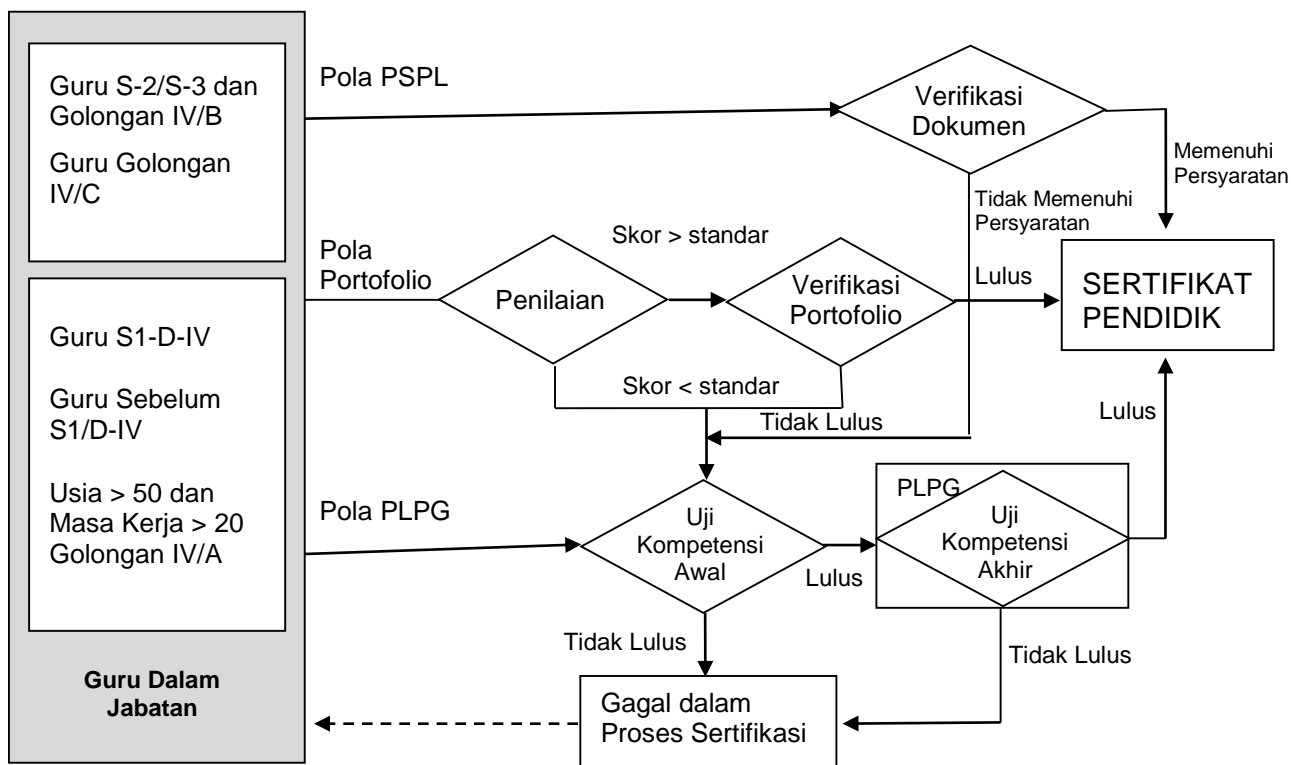
Sumber: Jalal et al., 2009.

UU Guru mengamanatkan bahwa semua guru dan dosen membina empat kelompok kompetensi: pedagogik (kemampuan mengajar), kepribadian (karakter dan contoh), profesional (pelatihan dan pendidikan), dan sosial (partisipasi masyarakat). Kompetensi tersebut diperlukan untuk dikembangkan melalui pendidikan guru minimal empat tahun dan kinerja pengajaran di kelas. Untuk dapat mengikuti sertifikasi, seorang guru harus memenuhi persyaratan utama, yaitu memiliki ijazah atau kualifikasi akademik minimum S1 atau D4, memiliki akumulasi kredit dari pelatihan profesi guru, dan kewajiban mengajar tatap muka di kelas minimal 24 jam per minggu. Dengan demikian, proses sertifikasi tersebut menjadi insentif kuat bagi banyak guru untuk meningkatkan kualifikasi akademik mereka agar memenuhi persyaratan sertifikasi.

Proses sertifikasi itu seharusnya mulai dilaksanakan pada 2006, namun kemudian ditunda karena adanya desain ulang instrumen pengujian. Karena itu, gelombang pertama 200.000 orang guru baru bisa mengikuti ujian sertifikasi pada 2007. Diharapkan bahwa pada 2015 hanya guru yang telah memperoleh sertifikat dapat mengajar di sekolah-sekolah Indonesia. Proses sertifikasi berlangsung melalui dua jalur kelembagaan. Pertama, Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) yang menangani sertifikasi untuk guru sekolah umum di luar guru agama. Kedua, Departemen Agama (Depag) yang menangani sertifikasi untuk guru madrasah dan guru agama di sekolah umum. Karena kenyataan bahwa proses sertifikasi itu tidak dibarengi dengan pemberian informasi yang jelas dan lengkap, pembagian sertifikasi melalui dua jalur itu menciptakan masalah tersendiri, termasuk situasi di mana para guru diminta untuk melakukan sertifikasi melalui kedua departemen atau oleh departemen yang keliru (Hastuti *et al.*, 2008).

tunai sebesar Rp100.000 per bulan untuk lebih dari 19 juta rumah tangga miskin dan hampir miskin dengan total biaya sekitar 20 triliun rupiah. Itu berarti biaya sertifikasi guru dapat digunakan sebagai alternatif untuk menyangga program BLT selama 12,5 tahun.

Mekanisme sertifikasi berulang kali mengalami perubahan selama bertahun-tahun. Gambar 6 menunjukkan mekanisme terbaru sertifikasi guru yang dilaksanakan sejak 2012. Ada tiga pola berbeda yang dapat diikuti guru dalam proses sertifikasi bergantung pada kualifikasinya: (i) Pemberian Sertifikat Pendidik Secara Langsung (PSPL), (ii) Penilaian Portofolio (PF), dan (iii) Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG).



Gambar 6. Mekanisme sertifikasi guru tahun 2012

Sumber: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2012.

Guru dengan kualifikasi akademik magister (S-2) atau doktor (S-3) dan guru pegawai negeri sipil dengan golongan kepangkatan IVB atau semua guru pegawai negeri sipil dengan golongan kepangkatan IVC berhak mengikuti ujian PSPL.³ Guru yang telah memperoleh sertifikat melalui jalur itu hanya diminta untuk mengikuti proses verifikasi dokumen. Sementara itu, mereka yang dianggap memenuhi persyaratan menurut UU Guru langsung diberikan sertifikat mengajar, sedangkan mereka yang dianggap tidak memenuhi persyaratan harus mengikuti dan melalui tes kompetensi dalam PLPG.

Guru yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti proses sertifikasi melalui jalur Penilaian Portofolio (PF) adalah guru yang memegang posisi pengawas. Di sini, proses sertifikasi dilaksanakan melalui penilaian dan verifikasi berbagai dokumen yang mencerminkan kompetensi guru bersangkutan. Komponen penilaian dokumen-dokumen tersebut mencakup: (i) kualifikasi akademik, (ii) pendidikan dan pelatihan, (iii) pengalaman mengajar, (iv) perencanaan dan pelaksanaan pengajaran, (v) penilaian dari atasan dan pengawas, (vi) prestasi akademik, (vii) karya

³Golongan kepangkatan pegawai negeri sipil di Indonesia adalah IA-ID, IIA-IID, IIIA-IIID, IVA-IVE. Lulusan baru perguruan tinggi yang menjadi pegawai negeri sipil akan dimasukkan ke golongan IIIA. Golongan tertinggi IVE setara dengan gelar Guru Besar/Profesor di perguruan tinggi.

pengembangan profesi, (viii) keikutsertaan dalam forum ilmiah, (ix) pengalaman organisasi di bidang pendidikan dan sosial, serta (x) pengakuan dan penghargaan yang relevan di bidang pendidikan. Guru yang tidak memenuhi syarat kelulusan penilaian portofolio juga harus mengikuti PLPG bila lulus uji kompetensi awal.

Pada mulanya, selama tahun-tahun awal pelaksanaan program sertifikasi guru, sebagian besar guru dinilai melalui jalur PF. Hanya guru yang portofolio-nya tidak memenuhi standar minimum akan menerima pelatihan ujian perbaikan selama satu minggu. Namun, mekanisme itu dipandang memunculkan masalah karena sama sekali tidak menilai kemampuan dan kompetensi guru (Hastuti *et al.*, 2008). Selain itu, muncul kekhawatiran bahwa mekanisme kendali mutu dalam proses sertifikasi guru dilemahkan oleh meluasnya praktik yang menggunakan dokumen/berkas-berkas yang tidak absah atau palsu.

Kini, kebanyakan guru harus mengikuti proses sertifikasi melalui jalur Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG). Sebagai langkah pertama di dalam jalur PLPG, guru calon peserta harus lulus uji kompetensi awal. Guru yang lulus tes awal akan diikutsertakan dalam 90 jam pembelajaran yang disampaikan dalam bentuk kuliah dan lokakarya yang diselenggarakan selama lebih dari 10 hari. Pada akhir PLPG, mereka akan menjalani uji kompetensi lagi. Bagi mereka yang lulus tes akan dianggap pantas memiliki kompetensi yang cukup untuk menjadi guru dan berhak menerima sertifikat pendidik.⁴ Sementara itu, mereka yang tidak lulus, baik pada uji kompetensi awal ataupun akhir, akan dianggap tidak memiliki kompetensi memadai untuk menerima sertifikat pendidik.

Karena program sertifikasi guru relatif baru, maka studi-studi yang menilai efektivitas program ini dalam meningkatkan kualitas pengajaran masih sangat sedikit. Bukti awal menunjukkan bahwa program tersebut belum memiliki dampak yang signifikan terhadap kinerja para siswa. Fahmi, Maulana, dan Yusuf (2011) menganalisis dampak program sertifikasi guru terhadap prestasi anak didik dengan melakukan survei terhadap guru sekolah dasar yang telah bersertifikat dan tidak bersertifikat serta membandingkannya dengan nilai standar ujian nasional siswa mereka. Mereka tidak menemukan bukti cukup yang mendukung pendapat bahwa sertifikasi guru memiliki dampak signifikan terhadap prestasi siswa yang diukur dengan nilai standar ujian nasional. Temuan awal studi Ree *et al.* (2012) juga menemukan hasil serupa. Berdasarkan uji-coba di 360 SD dan SMP negeri, mereka tidak menemukan bukti bahwa sertifikasi guru bisa meningkatkan hasil pembelajaran. Namun, mereka menemukan bukti bahwa pelipatgandaan gaji guru bisa mengurangi kemungkinan guru mengambil kerja tambahan dan mengatasi kemungkinan guru terbelit kesulitan keuangan.

Namun, potensi dampak program tersebut terhadap guru yang belum melakukan uji sertifikasi cukup besar. Menurut UU Guru, guru yang telah memiliki sertifikat pendidik berhak mendapatkan tunjangan profesi setara dengan satu kali gaji pokok. Gaji lebih tinggi yang ditawarkan merupakan insentif bagi guru yang tidak memenuhi persyaratan sertifikasi untuk meningkatkan kualifikasi dan/atau beban mengajar agar bisa memenuhi persyaratan yang telah ditentukan, kendati tidak serta-merta meningkatkan kinerja pengajaran mereka.

Sementara bukti efektivitas sertifikasi guru dalam meningkatkan kualitas pendidikan belum terlihat jelas, ada sebuah petanda bahwa program itu telah meningkatkan daya saing sektor pendidikan dalam memikat angkatan kerja yang lebih bermutu. Kajian USAID (2009) dan World Bank (2010) menemukan bukti bahwa adanya struktur insentif yang baru bagi tenaga pendidik telah menarik

⁴Uji kompetensi adalah tes objektif pilihan ganda dengan waktu pengerjaan soal ujian selama dua jam terdiri dari 30% kompetensi pedagogik dan 70% kompetensi profesional sesuai dengan mata pelajaran. Tingkat kesulitan ujian paket adalah campuran soal dari yang mudah 25%, agak sulit 50%, dan sulit 25%. Setiap isi paket tes harus lulus validasi para ahli dan validasi uji coba dari perwakilan guru (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2012).

lebih banyak lulusan perguruan tinggi untuk menapak profesi sebagai guru serta lonjakan permintaan untuk membuka program atau kuliah pendidikan guru di sejumlah perguruan tinggi.

Memang, dalam jangka panjang, salah satu manfaat terbesar program sertifikasi guru adalah kemampuannya menarik kelompok baru guru sangat terdidik yang berkualitas tinggi ke dalam profesi pengajaran. Sayangnya, hal itu belum ditanggapi secara memadai oleh lembaga-lembaga pengadaan tenaga kependidikan dalam mempersiapkan lulusan guru yang bermutu. Lembaga-lembaga pengadaan tenaga kependidikan yang sesungguhnya memiliki keterlibatan paling komprehensif, baik dalam pengembangan dan pendidikan tenaga profesional guru prajabatan maupun guru dalam jabatan, masih belum cukup siap memainkan peran utama dalam meningkatkan kualitas guru (USAID, 2009).

Tantangan lainnya adalah fakta bahwa hasil uji kompetensi awal (UKA) dan uji kompetensi guru (UKG) terbaru menunjukkan nilai rata-rata rendah. Uji kompetensi awal (UKA) 2012 dilaksanakan pada bulan Februari 2012 bagi guru yang tidak bersertifikasi untuk mendapatkan sertifikat. Dari 285.884 orang guru yang mendaftar ikut ujian, hasilnya adalah nilai rata-rata 44 dari nilai tertinggi 100. Uji kompetensi guru yang diselenggarakan pada bulan Agustus 2012 untuk menilai kompetensi guru yang sudah bersertifikat juga menghasilkan nilai rata-rata 44 dari nilai tertinggi 100. Selain itu, sebagaimana dilaporkan dalam pelbagai media, skor rendah UKG juga diperburuk oleh kenyataan bahwa banyak guru mengalami kesulitan menggunakan sistem daring (*online*) yang digunakan untuk mengakses soal-soal ujian itu.

Hasil UKG dan UKA juga menunjukkan bahwa nilai terendah pada tes itu umumnya adalah dalam mata pelajaran matematika, fisika, dan ilmu pengetahuan alam secara umum. Hal itu dapat diartikan sebagai pertanda yang mengkhawatirkan, karena ketiga mata pelajaran tersebut dianggap sebagai mata pelajaran paling penting bagi angkatan kerja bermutu tinggi yang menopang perekonomian modern. Fakta bahwa banyak guru mengalami kesulitan dalam menggunakan teknologi daring juga menunjukkan bahwa ada semacam kebutuhan mendesak untuk memperbaiki melek teknologi informasi di kalangan tenaga pendidik jika angkatan kerja Indonesia ingin bersaing dalam perekonomian global berbasis teknologi.

3.2 Tunjangan Daerah Terpencil

Selain tunjangan profesi yang sama besarnya dengan gaji pokok untuk semua guru bersertifikat (dua kali lipat gaji pokok), UU Guru juga memberikan tunjangan khusus/tambahan sebesar satu kali gaji pokok kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik yang bertugas di “daerah khusus” (artinya, menerima total tiga kali lipat gaji pokok). Daerah khusus yang dimaksud adalah wilayah yang dianggap terpencil, miskin, atau rawan konflik. Tujuan pemberian bantuan kesejahteraan dalam bentuk tunjangan khusus adalah untuk menarik minat dan mempertahankan para guru, terutama guru yang berkualitas bagus, untuk berkarya di daerah-daerah yang selama ini sangat sulit mendapatkan tenaga pengajar.

Menurut UU Guru, tunjangan hanya akan diberikan kepada guru yang telah bersertifikat. Karena sebagian besar guru di daerah terpencil cenderung memiliki kualifikasi kurang memadai untuk segera mengikuti proses sertifikasi, diperkirakan hanya sangat sedikit saja guru di daerah terpencil yang akan memperoleh sertifikat. Karena itu, supaya insentif dapat diberikan dalam tempo lebih cepat, pemerintah kemudian memutuskan untuk memberikan tunjangan baru sebesar 1,3 juta rupiah per bulan bagi guru yang belum bersertifikat yang telah mengajar di daerah terpencil selama dua tahun. Saat ini, subsidi berupa tunjangan khusus atau yang kemudian dikenal sebagai bantuan

kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil itu hanya diberikan kepada guru-guru sekolah dasar di sejumlah kabupaten di Indonesia.

Pemilihan penerima tunjangan khusus itu dilakukan secara berjenjang sebagai berikut. Setelah Pemerintah Pusat menentukan kuota penerima tingkat provinsi, pemerintah provinsi kemudian membagi kuota penerima untuk setiap kabupaten. Berdasarkan pedoman dari Pemerintah Pusat, pemerintah kabupaten akan mengidentifikasi sekolah-sekolah penerima tunjangan khusus itu. Pedoman tersebut menetapkan bahwa sekolah penerima harus dipilih berdasarkan sistem penilaian yang mencakup faktor jarak dari Kantor Dinas Pendidikan kabupaten, ketersediaan aliran listrik di desa, dan faktor lainnya. Seluruh guru di sekolah terpilih akan menerima tunjangan jika sudah bekerja di sekolah bersangkutan minimal dua tahun dan setidaknya memiliki beban/jam kerja 24 jam per minggu.

Toyamah *et al.* (2009) menemukan bahwa terdapat ketidakkonsistenan dalam pelaksanaan program bantuan kesejahteraan untuk guru yang mengajar di daerah terpencil. Besar dana tunjangan khusus di daerah terpencil yang diberikan kepada guru bervariasi antardaerah dan bahkan ada daerah yang tidak mengetahui secara pasti keberadaan program itu. Sosialisasi program itu sangat lemah, keberadaan program bantuan kesejahteraan khusus itu hanya diketahui oleh guru penerima. Selain itu, tidak semua guru penerima bantuan kesejahteraan di daerah terpencil tahu persis dana tunjangan yang berhak mereka terima dan karena itu, banyak di antara mereka tidak menerima dana tunjangan khusus tersebut secara utuh.

Sejumlah pihak juga menilai prosedur dan kriteria penerima dana bantuan kesejahteraan guru di daerah terpencil tidak jelas sehingga menyebabkan salah sasaran dan di bawah ketidaktercakupannya program yang menimbulkan kecemburuan sosial di antara sesama guru di daerah terpencil. Dalam praktiknya, sebagian besar guru penerima tidak menerima dana tersebut secara utuh karena kebijakan umum di antara sekolah penerima yang menyalurkan dana bantuan kesejahteraan kepada semua guru di sekolah untuk mengurangi kecemburuan sosial di kalangan staf pengajar. Hal tersebut justru mengurangi efektivitas bantuan kesejahteraan itu dalam mencapai tujuan yang diinginkan (Toyamah *et al.*, 2009).

Persyaratan masa kerja dua tahun sebelum berhak menerima bantuan kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil berarti bahwa subsidi ini tidak akan berlaku sebagai insentif bagi guru yang pindah mengajar ke sekolah yang terletak di daerah terpencil. Sebaliknya, insentif itu lebih ditujukan kepada guru yang sudah berada di daerah terpencil agar tetap mengajar di daerah ini. Namun, karena guru di daerah terpencil pada umumnya memiliki kualifikasi lebih rendah dan juga berkinerja lebih buruk dibandingkan dengan guru di daerah perkotaan, berarti dana subsidi tersebut mungkin tidak memiliki dampak yang signifikan terhadap peningkatan kualitas pendidikan di daerah-daerah terpencil.

3.3 Kelompok Kerja Profesional

Kelompok kerja profesional adalah forum yang ditujukan untuk berbagi informasi dan pengembangan profesi di antara para guru di dalam area tertentu (biasanya kluster sekolah-sekolah). Dewasa ini ada dua kelompok kerja profesional untuk guru, yakni Kelompok Kerja Guru (KKG) untuk para guru sekolah dasar serta Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP) untuk para guru sekolah menengah. Pemerintah melalui Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) memberikan *block grant* kepada KKG dan MGMP. Dana tersebut terutama digunakan untuk pengembangan kurikulum, penyusunan dan pengembangan bahan ajar, penyusunan alat bantu

pembelajaran, riset-aksi ruang kelas (*classroom action research*), penulisan ilmiah, dan program-program pengembangan profesi.

KKG dan MGMP berpotensi memainkan peran penting dan strategis dalam meningkatkan kompetensi profesional para guru. Misalnya, Tedjawati (2010) menemukan bahwa kegiatan-kegiatan KKG telah membantu guru dalam meningkatkan kualitas pengajaran dan profesionalisme mereka sehingga guru dapat meningkatkan kinerja mereka dengan: memperluas pengetahuan mereka tentang bahan ajar mata pelajaran, mengembangkan rencana pelajaran, melaksanakan riset-aksi kelas, meningkatkan teknik mengajar, meningkatkan efektivitas manajemen kelas mereka, dan memberikan umpan-balik lebih perinci untuk siswa. Di sisi lain, beberapa masalah yang telah mengurangi efektivitas kegiatan KKG adalah kurangnya narasumber berbasis universitas, kegiatan yang telah diprogram dilaksanakan di luar jam kerja normal, kurangnya pemahaman para guru tentang pentingnya beberapa kegiatan KKG, dan kurangnya bahan pendukung untuk digunakan selama kegiatan ini.

Menurut USAID (2009), forum KKG dan MGMP belum berjalan efektif dalam memfasilitasi peningkatan kualitas guru terkait kompetensi dan keterampilan di bidang mata pelajaran dan pedagogi. Sebagian besar forum itu tidak berjalan lancar karena masalah manajemen dan kurangnya perhatian pihak pemerintah daerah, khususnya kepala sekolah. Cakupan program forum-forum tersebut sangat terbatas dan tidak ada penyebarluasan contoh-contoh praktik atau program terbaik. Kurangnya narasumber adalah salah satu masalah dalam meningkatkan kualitas guru melalui forum KKG dan MGMP. Pendidik tenaga pengajar berbasis perguruan tinggi jarang dilibatkan sebagai narasumber. Resistensi terhadap inovasi adalah kendala yang lazim, khususnya di kalangan guru senior. Walaupun memiliki potensi untuk menjadi kekuatan utama dalam pembaruan pengajaran, pada kenyataannya forum-forum tersebut tampil lebih terbatas untuk berbagi rencana pengajaran di antara guru untuk berbagai mata pelajaran dan topik.

IV. MENGURANGI KETIDAKHADIRAN GURU

Dalam hal penyediaan layanan, kualitas pendidikan dimulai dengan kehadiran guru. Oleh karena itu, untuk berlangsungnya belajar-mengajar yang berkualitas, guru harus hadir di depan kelas dan bersiap menyampaikan isi mata pelajaran. Sayangnya, ketidakhadiran guru di beberapa negara berkembang dinilai lazim dan menciptakan kesulitan besar bagi pembelajaran dan pengembangan anak didik serta pencapaian tujuan pembangunan nasional. Chaudhury *et al.* (2006) berpendapat bahwa ketidakhadiran guru yang berlebihan konsisten dengan pemikiran bahwa guru sangat tidak mungkin diberhentikan dari sekolah hanya karena sering absen, tetapi keputusan mereka untuk berangkat kerja atau tidak dipengaruhi oleh kondisi kerja yang dialami di sekolah mereka.

4.1 Besaran Masalah dan Dampaknya

Survei the World Development Report 2004 (World Bank, 2004) tentang absensi guru di enam negara berkembang, termasuk Indonesia, mencatat bahwa rata-rata tingkat ketidakhadiran guru di enam negara ini pada 2003 sekitar 19%. Itu berarti bahwa dalam setiap hari sekolah, satu dari setiap lima guru yang diberi tugas mengajar hari itu tidak muncul untuk mengajar di ruang kelas mereka.

Di Indonesia, data terbaru yang tersedia pada 2008 menunjukkan bahwa sekitar 14% guru mangkir dari tugas mengajar mereka setiap hari sekolah (Tabel 5). Terjadi penurunan dari survei sebelumnya pada 2003 yang menemukan tingkat absensi guru sekitar 20%. Penurunan tingkat absensi guru secara keseluruhan itu disebabkan oleh pengaruh gabungan pelbagai faktor, yakni adanya perbaikan manajemen oleh pemerintah kabupaten, pemberian insentif yang lebih baik untuk para guru, dan pengawasan pihak sekolah yang lebih teratur (Toyamah *et al.*, 2009).

Tabel 5. Tingkat Ketidakhadiran Guru di Indonesia (%)

	2003 ^a	2008 ^a	Papua 2011 ^b
Total Sampel	19,6	14,1	33,5
Keterpencilan Sekolah			
Sekolah tidak terpencil	22,7	12,2	20,0
Sekolah terpencil	-	23,3	43,4
Status Kepegawaian			
Guru pegawai negeri sipil	18,8	12,5	32
Guru kontrak	29,6	19,4	47
Peran di Sekolah			
Kepala sekolah	25,1	20,2	51
Guru kelas	19,3	14,0	-

^a Toyamah *et al.* 2009.

^b UNCEN *et al.* 2012

Pada survei 2008, terdapat sekitar 45% guru absen karena sakit dan tidak hadir setelah mengajukan izin resmi, 28% sedang bertugas resmi di luar sekolah, 12% sedang mengerjakan tugas yang tidak terkait dengan tugas pengajaran, datang terlambat atau meninggalkan kelas lebih awal, dan ditemukan sebanyak 14% guru absen tanpa alasan yang jelas (Toyamah *et al.*, 2009).

Ketidakhadiran guru adalah sebuah pemborosan sumber daya dalam pendidikan anak-anak dan ini memengaruhi kualitas pendidikan. Sebagaimana ditegaskan Rogers dan Vegas (2009), jika anak didik akhirnya “sibuk bekerja” atau bermain-main di halaman sekolah, kemungkinan sedikit belajar akan berlangsung. Di samping itu, jika kualitas pengajaran yang buruk tidak mendorong orang tua untuk membuat pengorbanan yang diperlukan untuk menyekolahkan anak-anak mereka, maka ketidakhadiran guru juga dapat memengaruhi akses pendidikan dan tingkat kelulusan anak sekolah. Lebih penting lagi, tingginya tingkat absensi guru sering menjadi pertanda masalah akuntabilitas dan tata kelola lebih mendalam yang menjadi penghambat kemajuan pendidikan. Lebih umum lagi, Chaudhury *et al.* (2006) berpendapat bahwa ketidakhadiran guru mencerminkan lemahnya lembaga-lembaga yang memasok barang-barang publik, yang dengan sendirinya menjadi penghambat signifikan bagi pembangunan ekonomi di banyak negara.

Suryadarma *et al.* (2006) memberikan bukti empiris untuk Indonesia, yakni bahwa ketidakhadiran guru memperlambat proses ajar-mengajar anak didik. Mereka menemukan bahwa tambahan 10 titik persen dalam tingkat rata-rata absensi guru di sekolah terkait dengan penurunan simpangan baku 0,09 nilai mata pelajaran matematika siswa kelas empat, tetapi tidak memiliki pengaruh pada hasil tes lisan. Temuan itu selaras dengan temuan dari negara-negara berkembang lainnya, seperti hasil kajian Das *et al.* (2007) untuk Zambia serta Duflo, Hanna, dan Ryan (2007) untuk India. Selain itu, ketidakhadiran guru sering kali lebih banyak terjadi di sejumlah sekolah yang melayani anak-anak kurang beruntung, seperti sekolah di daerah perdesaan miskin dan terpencil. Oleh karena itu, ketidakhadiran guru menambah ketidakberuntungan yang sejak awal dihadapi para siswa di komunitas-komunitas miskin tersebut.

4.2 Kasus Papua

Papua telah mencapai kemajuan signifikan dalam meningkatkan akses pendidikan bagi sebagian besar penduduk di provinsi ini. Namun, ada sejumlah masalah dan isu terkait pendidikan dasar di Papua, yang mana ketidakhadiran guru menjadi salah satu masalah paling kronis. Berkaitan dengan isu itu, kajian USAID (2009) menemukan bahwa: (i) sekitar 70% anak-anak masyarakat adat tinggal di perdesaan terpencil dengan sangat sedikit, jika ada, tenaga pengajar/guru; (ii) kondisi mengajar di daerah perdesaan dan terpencil tampak buruk dan tanpa perumahan, kekurangan persediaan bahan pangan, sanitasi yang buruk, dan kurangnya akses air bersih; (iii) tingginya tingkat ketidakhadiran guru di sekolah perdesaan; (iv) sedikitnya dukungan administratif (guru, peralatan, bahan ajar, buku) yang disediakan untuk daerah pedalaman, pesisir, terpencil, dan terisolasi; dan (v) ukuran kelas untuk daerah-daerah terpencil dan terisolasi sering kali sangat kecil dan para siswa harus melakukan perjalanan jauh menuju ke sekolah dan/atau bekerja untuk menghidupi keluarga mereka.

Masalah ketidakhadiran guru di Papua memiliki dua karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Pertama, ketidakhadiran guru jauh lebih tinggi dibanding rata-rata nasional. Sebuah penelitian baru-baru ini menemukan bahwa tingkat ketidakhadiran guru di Papua pada 2011 setidaknya-tidaknya 33,5% (UNCEN *et al.*, 2012). Itu berarti satu dari tiga guru yang seharusnya bertugas mengajar selama hari sekolah tidak melakukan pekerjaan ini. *Kedua*, rentang waktu ketidakhadiran guru di Papua jauh lebih panjang dibanding ketidakhadiran guru di daerah lain. Sementara itu, seorang guru di daerah lain di Indonesia mungkin absen mengajar selama beberapa hari, guru di Papua mungkin bisa absen dari sekolah selama beberapa bulan. Lama ketidakhadiran rata-rata di kalangan guru yang mangkir adalah 70 hari dan sekitar 15% guru yang absen selama lebih dari satu tahun (UNCEN *et al.*, 2012).

Seperti di bagian lain wilayah Indonesia, kejadian ketidakhadiran guru jauh lebih tinggi di daerah yang menghadapi kesulitan akses. Di kabupaten-kabupaten dataran tinggi, misalnya, hampir satu dari dua orang guru absen dari tugas mengajar di sepanjang titik waktu. Mirip dengan daerah lain, ada beberapa faktor yang dapat ditemukan terkait dengan tingginya tingkat absensi guru di Papua. Guru laki-laki cenderung lebih sering absen daripada guru perempuan. Guru nondiploma memiliki tingkat absensi jauh lebih tinggi daripada guru lulusan universitas. Guru tetap cenderung absen lebih banyak daripada guru honorer. Guru orang Papua asli cenderung absen dari sekolah lebih banyak daripada guru bukan orang Papua. Akhirnya, guru di sekolah-sekolah yang kerap kali dipantau memiliki tingkat ketidakhadiran lebih rendah (UNCEN *et al.*, 2012).

4.3 Kebijakan untuk Mengurangi Absensi Guru

Keterpencilan sebuah wilayah jelas sangat memengaruhi tingkat absensi guru. Di wilayah yang relatif maju, yakni daerah perkotaan, tingkat absensi guru cenderung lebih rendah daripada tingkat absensi guru di daerah perdesaan. Tingkat absensi guru seperti itu juga berlaku di kabupaten dan kota-kota yang terletak di belahan barat Indonesia, tempat tingkat absensi guru umumnya lebih rendah, daripada tingkat absensi guru di Indonesia bagian timur dan tengah.

Selain keterpencilan wilayah, tingkat absensi guru juga dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik yang menyangkut guru secara individual maupun yang terkait dengan kondisi atau karakteristik sekolah. Namun, keterkaitan antara faktor-faktor tersebut dan tingkat absensi guru pada 2003 tidak selalu sama dengan keterkaitan faktor-faktor tersebut dan tingkat absensi guru pada 2008 (Toyamah *et al.*, 2009). Faktor-faktor yang tetap tidak berubah adalah: (i) tingkat absensi guru perempuan lebih rendah dibandingkan guru laki-laki; (ii) tingkat absensi guru tetap/guru pegawai negeri sipil cenderung lebih rendah daripada guru honorer/kontrak; dan (iii) tingkat absensi guru di sekolah yang terletak berdekatan dengan kantor Dinas Pendidikan (tingkat kecamatan atau kabupaten) lebih rendah daripada guru-guru yang mengajar di sekolah yang jauh dari kantor Dinas Pendidikan.

Masalah ketidakhadiran guru sering kali dipandang sebagai dipengaruhi oleh kesejahteraan guru. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah untuk mengurangi ketidakhadiran guru sebagian besar terfokus pada upaya meningkatkan kesejahteraan guru. Karena masalah ketidakhadiran guru lebih buruk di daerah terpencil dan sulit untuk mengakses, bantuan kesejahteraan khusus untuk guru di daerah terpencil juga bertujuan mengurangi ketidakhadiran guru di daerah ini. Berbagai penelitian telah menunjukkan pentingnya pengawasan dan pemantauan yang efektif untuk menekan absensi guru. Oleh karena itu, kebijakan untuk meningkatkan pengawasan dan pemantauan sekolah, baik oleh kantor Dinas Pendidikan maupun komite sekolah, juga penting dalam mengurangi tingkat ketidakhadiran guru.

Toyamah *et al.* (2009) menemukan bahwa penurunan tingkat ketidakhadiran guru antara tahun 2003 dan 2008 secara signifikan dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan pemerintah kabupaten/kota, seperti para guru dan kepala sekolah bersaing secara sehat supaya sekolah mereka di Surakarta meraih predikat sekolah favorit; keputusan Dinas Pendidikan Kota Bandung yang menempatkan pengawas sekolah berkantor di dalam kompleks sekolah; dan meningkatkan tunjangan prestasi kerja (TPK) di Kota Pekanbaru. Pelaksanaan peraturan di Kabupaten Sukabumi yang menyatakan bahwa guru di daerah terpencil kini diperlukan tinggal di daerah tempat mereka bekerja sangat efektif dalam mengurangi tingkat absensi guru di daerah ini.

Faktor lain yang ditemukan Toyamah *et al.* (2009) yang cenderung bisa menekan tingkat absensi guru di sekolah adalah: (i) kehadiran kepala sekolah di sekolah; (ii) kelengkapan sarana sekolah, seperti listrik dan toilet; (iii) ketersediaan ruang kelas yang cukup; (iv) pemeriksaan berkala oleh pengawas sekolah; dan (v) rapat komite sekolah secara berkala.

Sementara itu, program bantuan kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil pada umumnya belum memiliki dampak berarti terhadap tingkat kehadiran guru di sekolah-sekolah daerah terpencil. Pengecualian untuk ini ditemukan bila kebijakan nasional mengenai bantuan kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil dilengkapi dengan kebijakan serupa dari pemerintah daerah. Kebijakan pemerintah daerah yang kondusif memungkinkan program tersebut dapat lebih efektif dalam mencapai tujuan. Toyamah *et al.* (2009) menemukan bahwa ketidakkonsistenan pelaksanaan program bantuan kesejahteraan untuk guru di daerah terpencil memberikan kontribusi pada beragam dampak yang tidak jelas dari segi distribusi bantuan kesejahteraan terhadap tingkat absensi guru.

Di Papua, ditemukan bahwa sertifikasi guru tampaknya tidak memengaruhi tingkat absensi guru. Namun, salah satu variabel yang muncul dengan korelasi kuat pada ketidakhadiran guru di Papua adalah ketersediaan perumahan pemerintah dan kualitas rumah ini. Partisipasi guru dalam kelompok-kelompok kerja profesional (seperti KKG) berkorelasi positif dengan kehadiran guru di sekolah. Guru yang ikut serta dalam organisasi-organisasi profesi di kecamatan hampir dua kali lebih mungkin mengajar di sekolah-sekolah mereka dibandingkan dengan guru yang tidak terlibat dalam organisasi-organisasi profesi (UNCEN *et al.*, 2012).

Juga di Papua, manajemen berbasis sekolah (MBS) secara efektif memiliki dampak positif terhadap kehadiran guru di sekolah.⁵ Sekolah-sekolah yang telah menerapkan MBS secara efektif, tingkat absensi gurunya jauh lebih rendah daripada rata-rata wilayah yang berada di sekitar 12%. Namun, untuk menjadikan MBS berjalan efektif, transparansi, akuntabilitas sekolah pada komunitas, pemantauan komunitas terhadap sekolah, dan partisipasi masyarakat dalam setiap keputusan sekolah perlu diejawantahkan sebagai "paket lengkap" (UNCEN *et al.*, 2012).

Kajian Papua telah mengidentifikasi beberapa faktor lain yang cenderung mengurangi ketidakhadiran guru. Pertama, prasarana sekolah tampak banyak membantu dalam mendorong kehadiran guru. Di sekolah dengan prasarana bermutu tinggi, ketidakhadiran guru hanya sekitar 11%. Kedua, ketidakhadiran guru lebih rendah di sekolah-sekolah tempat masyarakat mengambil peran aktif dalam manajemen dan pemantauan sekolah mereka. Ketiga, program insentif untuk guru memiliki korelasi positif sangat kuat dengan tingkat kehadiran guru di sekolah. Sebagian kecil sekolah telah menerapkan secara efektif campuran antara sanksi dan insentif yang bersama partisipasi efektif masyarakat menghasilkan tingkat ketidakhadiran guru yang sangat rendahnya di sekolah. Keempat, sekolah yang memiliki kepemimpinan kepala sekolah yang baik dapat menekan ketidakhadiran guru dan meningkatkan kualitas manajemen di sekolah mereka. Sekolah dengan kepemimpinan yang efektif dan manajemen yang baik memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang jauh lebih rendah.

V. KESIMPULAN

Pengembangan sektor pendidikan telah memberikan kontribusi signifikan terhadap pembangunan Indonesia dan pencapaian status sebagai negeri berpenghasilan menengah. Namun, untuk menghindari jebakan pendapatan menengah, Indonesia harus mulai menggeser perekonomian ke produk-produk bernilai lebih tinggi yang membutuhkan angkatan kerja dengan bekal pengetahuan, keterampilan, dan kompetensi yang juga lebih tinggi. Oleh karena itu, Indonesia perlu berupaya lebih serius meningkatkan kualitas pendidikan. Hal itu mensyaratkan adanya investasi dalam infrastruktur pendidikan dan input lainnya, khususnya guru, kurikulum, dan bahan ajar. Secara khusus berkenaan dengan staf pengajar, saat ini hanya 37% guru yang memiliki kualifikasi mengajar sebagaimana diatur dalam UU Guru 2005, dan ada sekitar 15% guru mangkir dari tugas mengajar mereka setiap hari di sekolah.

⁵MBS memberikan otonomi lebih besar kepada pihak sekolah dan meningkatkan keterlibatan langsung komunitas sekolah (kepala sekolah, guru, siswa, staf, orang tua, dan masyarakat itu sendiri) dalam pengambilan keputusan untuk meningkatkan kualitas persekolahan.

Untuk menetapkan standar bagi guru, meningkatkan keterampilan mereka, dan pada akhirnya meningkatkan mutu pendidikan, pemerintah telah melaksanakan program sertifikasi guru secara masif sejak tahun 2006. Sertifikasi itu dilengkapi dengan tunjangan profesi yang melipatgandakan gaji pokok guru. Hal ini merupakan sebuah insentif bagi guru untuk meningkatkan kualifikasi dan beban mengajar mereka agar dapat memenuhi persyaratan sertifikasi. Selain itu, terdapat bukti bahwa program sertifikasi pendidik menarik lebih banyak lulusan universitas untuk menekuni profesi guru dan menghasilkan lonjakan permintaan akan kursus pendidikan guru di beberapa perguruan tinggi di Indonesia. Di sisi lain, belum menjadi bukti meyakinkan bahwa program tersebut berdampak signifikan terhadap peningkatan kinerja anak didik secara keseluruhan dan menekan tingkat ketidakhadiran guru. Demikian pula, upaya lain untuk mengurangi tingkat absensi guru, seperti bantuan kesejahteraan untuk guru yang mengajar di daerah-daerah terpencil, belum menunjukkan dampak signifikan dalam mengurangi ketidakhadiran guru.

Upaya untuk terus-menerus meningkatkan kualitas guru perlu difokuskan pada bidang prioritas sebagai berikut. Pertama, pelaksanaan sistem pengembangan profesional bagi guru, mulai dari peningkatan kualitas pendidikan guru prajabatan, perekrutan guru bersertifikat harus berdasarkan kompetensi, hingga meneruskan pengembangan profesional guru dalam jabatan. Kedua, mengembangkan sistem penilaian kinerja guru berdasarkan penilaian kompetensi secara berkala dan bertaut dengan kinerja siswa yang terpisah dari sistem penilaian kinerja pegawai negeri sipil. Ketiga, menautkan pengembangan profesional dan sistem penilaian kinerja guru dengan tingkat gaji dan insentif lain yang disediakan untuk mereka.

Sementara itu, upaya lebih lanjut untuk menekan tingkat ketidakhadiran guru perlu difokuskan pada kebijakan sebagai berikut. Pertama, melibatkan peran serta masyarakat dalam pemantauan ketidakhadiran guru, khususnya dengan mendorong komite sekolah untuk lebih aktif memantau kegiatan guru. Kedua, memberi keleluasaan pada inisiatif pemerintah lokal dan sekolah dalam upaya menekan tingkat absensi guru, seperti memperbolehkan pihak sekolah atau komite sekolah menyediakan insentif dan disinsentif finansial terkait kehadiran guru di sekolah. Ketiga, memastikan ketersediaan para guru di daerah-daerah terpencil dengan memfasilitasi rekrutmen dan pendidikan guru yang berasal dari daerah setempat yang jaraknya relatif dekat dengan lokasi sekolah.

DAFTAR ACUAN

- Barber, M. dan M. Mourshed (2007) 'How the World's Best Performing Schools Come out on Top.' New York: McKinsey & Company.
- Chaudhury, Nazmul, Jeffrey Hammer, Michael Kremer, Karthik Muralidharan, dan F. Halsey Rogers (2006) 'Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries.' *Journal of Economic Perspectives* 20 (1): 91–116.
- Das, Jishnu, Stefan Dercon, James Habyarimana, dan Pramila Krishnan (2007) 'Teacher Shocks and Student Learning: Evidence from Zambia,' *Journal of Human Resources* 42 (4): 820–62.
- del Granado, Arze, F. Javier, Wolfgang Fengler, Andy Ragatz, dan Elif Yavuz (2007) 'Investing in Indonesia's Education: Allocation, Equity, and Efficiency of Public Expenditures', *Policy Research Working Paper No. 4329*. Washington D.C.: The World Bank.
- Duflo, Esther, Rema Hanna, dan Stephen Ryan (2007) 'Monitoring Works: Getting Teachers to Come to School.' Mimeo. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Fahmi, Mohamad, Achmad Maulana, dan Arief Anshory Yusuf (2011) 'Teacher Certification in Indonesia: A Confusion of Means and Ends.' Working Paper in *Economics and Development Studies*, Center for Economics and Development Studies (CEDs). Bandung: Padjadjaran University.
- Felipe, Jesus (2012) 'Tracking the Middle Income Trap: What is It, Who is in It, and Why?. Part 1.' *ADB Economics Working Paper Series* No. 306. Manila: Asian Development Bank.
- Filmer, Deon, dan David Lindauer (2001) 'Does Indonesia Have a "Low Pay" Civil Service?' *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 37 (2): 189–205.
- Foxley, Alejandro, Sosso Sossdorf (2011) 'Making the Transition: From Middle Income to Advanced Economies.' *The Carnegie Paper*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Hastuti, Bambang Sulaksono, Akhmadi, Muhammad Syukri, Upik Sabainingrum, dan Ruhmaniyati (2008) 'Implementation of the Teacher Certification Program: A case study of Jambi, West Java and West Kalimantan Provinces.' Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Jalal, Fasli, Muchlas Samani, Mae Chu Chang, Ritchie Stevenson, Andrew B. Ragatz, dan Siwage D. Negara (2009) *Teacher Certification in Indonesia: A Strategy for Teacher Quality Improvement*. Jakarta: the Ministry of National Education and the World Bank.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (2012) *Sertifikasi Guru dalam Jabatan Tahun 2012*. Jakarta: Badan Pengembangan Sumberdaya Manusia Pendidikan dan Penjaminan Mutu Pendidikan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Nye, B., S. Konstantopoulos, dan L.V. Hedges (2004) 'How Large are Teacher Effects?' *Educational Evaluation and Policy Analysis* 26: 237–257.

- Rogers, F. Halsey dan Emiliana Vegas (2009) 'No More Cutting Class? Reducing Teacher Absence and Providing Incentives for Performance.' *Policy Research Working Paper* No. 4847. Washington, D.C.:The World Bank.
- Suryadarma, Daniel (2011) 'The Quality of Education: International Standing and Attempts at Improvement.' In Chris Manning and Sudarno Sumarto (eds.) *Employment, Living Standards and Poverty in Contemporary Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- 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.
- Suryadarma, Daniel dan Sudarno Sumarto (2011) 'Survey of Recent Developments.' *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 47 (2): 155–81.
- Suryahadi, Asep, Gracia Hadiwdjaja, dan Sudarno Sumarto (2012) 'Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia Before and After the Asian Financial Crisis.' *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 48 (2): 209–227.
- Tedjawati (2010) 'Pelaksanaan Kelompok Kerja Guru (KKG) Bermutu: Studi Kasus KKG Gugus Cisaat Gadis Kabupaten Sukabumi'. Mimeo. Jakarta: Pusat Penelitian Kebijakan dan Inovasi Pendidikan, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.
- Toyamah, Nina, Bambang Sulaksono, Meuthia Rosfadhila, Silvia Devina, Sirojuddin Arif, Stella Aleida Hutagalung, Eduwin Pakpahan, dan Asri Yusrina (2009) 'Teacher Absenteeism and Remote Area Allowance Baseline Survey.' Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- UNCEN, UNIPA, SMERU, BPS, dan UNICEF (2012) *A Study on Teacher Absenteeism in Papua and West Papua*. Jayapura: Universitas Cendrawasih, Universitas Papua, The SMERU Research Institute, Badan Pusat Statistik, and United Nations Children Fund.
- UNESCO dan OECD (2005) *Education Trends in Perspectives: Analysis of World Education Indicators*. Paris: UNESCO and OECD.
- USAID (2009) *Teacher Education and Professional Development in Indonesia: A Gap Analysis*. Jakarta: United States Agency for International Development.
- World Bank (2004) *World Development Report 2004*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2010), *Transforming Indonesia's Teaching Force, Volume II: From Pre-service Training to Retirement: Producing and Maintaining a High-quality, Efficient, and Motivated Workforce*. Jakarta: The World Bank.

The SMERU Research Institute

Telepon : +62 21 3193 6336

Faksimili : +62 21 3193 0850

Surel : smeru@smeru.or.id

Situs web : www.smeru.or.id

Facebook : The SMERU Research Institute

Twitter : @SMERUInstitute

YouTube : SMERU Research Institute

Scan Here

