

# Mentransformasi Tenaga Pendidikan Indonesia

Volume II: Dari Pendidikan Prajabatan hingga ke Masa Purnabakti: Membangun dan Mempertahankan Angkatan Kerja yang Berkualitas Tinggi, Efisien, dan Termotivasi

Pembangunan Manusia  
Kawasan Asia Timur and Pasifik



THE WORLD BANK | BANK DUNIA



Kingdom of the Netherlands

**KANTOR BANK DUNIA JAKARTA**

Gedung Bursa Efek Indonesia, Menara II/Lantai 12-13.

Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53

Jakarta 12910

Tel: (6221) 5299-3000

Fax: (6221) 5299-3111

Dicetak Januari 2011.

Mentransformasi Tenaga Pendidikan Indonesia, (Volume II: Dari Pendidikan Prajabatan hingga ke Masa Purnabakti: Membangun dan Mempertahankan Angkatan Kerja yang Berkualitas Tinggi, Efisien, dan Termotivasi) disusun oleh staf Bank Dunia. Segala temuan, penafsiran, dan kesimpulan yang dipaparkan dalam dokumen ini tidak mencerminkan pendapat Dewan Direktur Eksekutif Bank Dunia ataupun pemerintah yang mereka wakili.

Bank Dunia tidak menjamin keakuratan data dalam dokumen ini. Garis perbatasan, warna, denominasi dan informasi lainnya pada peta, jika ada, dalam dokumen ini tidak menyiratkan pendapat ataupun penilaian Bank Dunia atas status hukum suatu daerah atau teritori, dan juga tidak menyiratkan pengakuan Bank Dunia atas garis-garis perbatasan tersebut.

Foto Sampul Depan: Amanda Beatty

# Mentransformasi Tenaga Pendidikan Indonesia

Volume II: Dari Pendidikan Prajabatan hingga ke Masa  
Purnabakti: Membangun dan Mempertahankan Angkatan  
Kerja yang Berkualitas Tinggi, Efisien, dan Termotivasi

Pembangunan Manusia  
Kawasan Asia Timur and Pasifik

## ■ Daftar Isi

<b>Prakata</b>	<b>v</b>
<b>Ucapan Terima Kasih</b>	<b>vi</b>
<b>Daftar Singkatan</b>	<b>vii</b>
<b>Ringkasan Eksekutif</b>	<b>1</b>
<b>1. Manajemen Guru dalam Konteks</b>	<b>11</b>
Latar belakang	12
Tujuan studi ini	18
<b>2. Tenaga Pendidikan: Profil and Tren</b>	<b>19</b>
Sekilas tentang Sistem Pendidikan	21
Proses Pengangkatan	32
<b>3. Pasokan dan Permintaan akan Guru: Mempekerjakan Orang yang Tepat di Tempat yang Tepat</b>	<b>39</b>
Tinjauan Umum	40
Analisis tentang Penentuan Jumlah dan Penyebaran Guru	42
Pasokan Guru	49
Permintaan Guru	54
Kesimpulan	61
<b>4. Lingkungan Kerja Guru: Agar Guru Termotivasi, Memperoleh Dukungan, dan Berkinerja Baik</b>	<b>63</b>
Tinjauan Umum	65
Sertifikasi: Tonggak Utama Reformasi	66
Kinerja Guru	67
Berbagai Dimensi Kinerja Guru	68
Pendidikan Profesi dan Dukungan	71
Motivasi Guru	81
Isu-isu Akuntabilitas	85
<b>5. Pilihan Kebijakan</b>	<b>89</b>
Menyeimbangkan Pasokan dan Permintaan Akan Guru	90
Kualitas dan Dukungan untuk Guru	98
Rekomendasi Kebijakan: Kesimpulan	105
<b>Daftar Pustaka</b>	<b>109</b>

## Kotak

Kotak 1. Pengajaran Kelas Rangkap Memberikan Manfaat Kualitas Sekaligus Efisiensi	45
Kotak 2. Studi Kasus: Menerapkan Pengajaran Kelas Rangkap di Sekolah Kecil	93
Kotak 3. Model Manajemen Guru di Daerah	97

## Gambar

Gambar 1. Ilustrasi Kenaikan Biaya (secara riil) akibat Penyediaan Berbagai Tunjangan Baru untuk Guru	14
Gambar 2. Perbandingan Rasio Murid-Guru Antar-negara, Kawasan Asia Timur dan Beberapa Negara Lainnya	15
Gambar 3. Nilai Matematika di Beberapa Negara berdasarkan Tes TIMSS 2007, per Tingkat Skor	16
Gambar 4. Pengukuran “Kemampuan Membaca Fungsional” Lulusan Kelas 9 di Indonesia	17
Gambar 5. Komposisi Tenaga Pendidik di Indonesia, 2006	22
Gambar 6. Komposisi Guru dan Kepala Sekolah per Gender, Tingkat Sekolah and Penyebarannya, Kemdiknas/Kemag, 2006	23
Gambar 7. Komposisi Gender di Pedesaan dan Perkotaan, per Tingkat Sekolah dan Penyebaran, Kemdiknas/Kemag, 2006	24
Gambar 8. Tingkat Pendidikan Guru per Tingkat Sekolah, 2006	25
Gambar 9. Jam Kerja Guru per Tingkat Sekolah, 2005–2006	27
Gambar 10. Peta Indonesia per Klasifikasi Rentang STR Sekolah Dasar	29
Gambar 11. Komposisi Tingkat Pendidikan Guru Sekolah Dasar menurut Ukuran Sekolah	30
Gambar 12. Usia Guru Sekolah Dasar di Sekolah Negeri dan Swasta	31
Gambar 13. Perbandingan Pencapaian Pendidikan Guru di Sekolah Negeri dan Swasta, 2006	32
Gambar 14. Proses Pengangkatan Guru PNS	33
Gambar 15. Tahun Pengangkatan Guru yang Saat ini Berada di dalam Sistem	35
Gambar 16. Tahun Pengangkatan Guru yang saat ini sedang menjabat, menurut Jenis Sekolah	36
Gambar 17. Mata Pelajaran yang diajar Guru yang Diangkat Sekolah, di SMP Negeri dan Swasta, 1997–2007	37
Gambar 18. Mata Pelajaran yang diajar Guru yang Diangkat Sekolah, di SMA Negeri dan Swasta, 1997–2007	38
Gambar 19. Guru PNS vs. yang Diangkat Sekolah per Tahun Pengangkatan dan Jenjang Pendidikan	38
Gambar 20. Kekuatan-kekuatan Pendorong Meningkatnya Permintaan dan Pasokan, di tengah Minimnya Mekanisme Kontrol	41
Gambar 22. Rasio Siswa-Guru and Jumlah Guru di Sekolah Dasar, per Besar Sekolah	43
Gambar 23. Rasio Siswa-Guru di Indonesia, 2001–2007	43
Gambar 24. Perbandingan Rasio Siswa-Guru per Besar Sekolah, dengan Menggunakan Rumus Alokasi yang Berbeda Menggunakan Formula Alokasi Usulan	44
Gambar 25. Ukuran SMP per Jumlah Siswa, 2005–2006	46
Gambar 26. Rasio Siswa-Guru dan Rata-rata Jumlah Guru per Ukuran Sekolah	47
Gambar 27. Pendapatan Riil Guru dan Non-Guru Lulusan PT di Indonesia, per Kelompok Usia, 2002–2008	51
Gambar 28. Perbandingan Proses Seleksi di Singapura dan Indonesia	52
Gambar 29. Usia dan Jenis Guru SD dan SMP Negeri	53
Gambar 30. Usia Guru dan Tingkat Sekolah, Sekolah Negeri dan Swasta	54
Gambar 31. Perkiraan Jumlah Siswa Menurut Tingkat Sekolah, 2008–2016	55
Gambar 32. Tiga Skenario STR dan Jumlah Guru yang Diperlukan	56

Gambar 33. Gaji Guru sebagai Proporsi Anggaran tanpa Kenaikan Jumlah Angkatan Kerja Guru versus Pengangkatan sesuai Peningkatan Angka Partisipasi Sekolah	61
Gambar 34. Proses Pengajaran: Interaksi Guru-Siswa selama Pelajaran Matematika di Kelas 8 di Indonesia	70
Gambar 35. Menggunakan Tahun Percobaan untuk Pelatihan Induksi	73
Gambar 36. Tiga Manfaat Terbesar Gugus Guru, menurut Survei Guru	74
Gambar 37. Pendapat Guru tentang Wilayah Mana Saja Guru Merasakan Manfaat Terbesar Gugus	75
Gambar 38. Pendapat Tim Pengembangan Pengajaran tentang Bagaimana Meningkatkan Efektivitas Gugus	76
Gambar 39. Tingkat Keterampilan Dosen Staf LPMP menurut Penilaian Diri Sendiri	77
Gambar 40. Persepsi Kepala Sekolah dan Guru atas Tingkat Kompetensi Pengawas Sekolah untuk Kemampuan Tertentu	87

## **Tabel**

Tabel 1. Kuota Kemdiknas untuk Sertifikasi Guru, dan Biaya Tunjangan Profesional	14
Tabel 2. Data Sekolah, Murid, dan Guru di Bawah Kemdiknas dan Kemag, 2006–2007	21
Tabel 3. Jenis Guru di Indonesia untuk Seluruh Sekolah dan Seluruh Jenjang Pendidikan, 2006	22
Tabel 4. Nilai Ujian Guru per Mata Pelajaran, 2004	26
Tabel 5. Perbandingan Gaji Guru Antar-negara, per Tingkat Sekolah (\$, PPP)	28
Tabel 6. Jam Pelajaran Wajib dalam Kurikulum	46
Tabel 7. Jumlah Jam Pelajaran menurut Kurikulum SMA	48
Tabel 8. Pendapatan Bulanan dan Per Jam Guru SD dan Non-SD Dibandingkan dengan PNS dan Pekerja Lainnya	50
Tabel 9. Komposisi Pekerja dengan Ijazah Perguruan Tinggi, 2001–2008	51
Tabel 10. STR Masa Depan: Tiga Skenario	55
Tabel 11. Perhitungan Kemdiknas atas Kebutuhan Guru SMP berstatus PNS, menurut Mata Pelajaran	56
Tabel 12. Beberapa Skenario Pengangkatan Guru oleh Sekolah Swasta Akibat Pemberian Tunjangan Profesional dan Fungsional	60
Tabel 13. Ketidakhadiran Guru sebagai Ukuran Upaya, 2002–2003 sampai 2008	69
Tabel 14. Program Induksi Guru di Negara-Negara Anggota APEC	72
Tabel 15. Profil Guru dan Pendidikan Profesi Berkelanjutan	82
Tabel 16. Eksplorasi Kebijakan 1: Memperkenalkan Pengajaran Kelas Rangkap di Sekolah Dasar, terutama di Daerah-Daerah yang Kesulitan Guru	91
Tabel 17. Eksplorasi Kebijakan 1: Berbagai Tantangan Pengajaran Kelas Rangkap	92
Tabel 18. Eksplorasi Kebijakan 2: Membolehkan Guru Mengajar Dua Pelajaran atau Lebih di Sekolah Menengah	94
Tabel 19. Eksplorasi 2: Tantangan Bagi Guru Mengajar Dua Mata Pelajaran atau Lebih di Sekolah Menengah	95
Tabel 20. Kerangka Penjaminan Mutu: Agenda Reformasi Masa Depan	99
Tabel 21. Pasokan dan Permintaan akan Guru: Tabel Ringkasan Kebijakan	106
Tabel 22. Kualitas dan Dukungan bagi Guru: Tabel Ringkasan Kebijakan	107

## ■ Prakata

Laporan teknis ini adalah volume kedua dari dua laporan tentang manajemen guru berjudul “Transformasi Tenaga Kerja Kependidikan Indonesia.” Volume ini berisi hasil analisis teknis yang telah dilakukan; Volume I berisi Ringkasan Eksekutif yang berfokus pada bidang-bidang reformasi kebijakan yang kiranya paling berdampak luas di Indonesia jika dijalankan. Volume di tangan Anda ini ditujukan untuk peneliti kebijakan publik dan staf teknis Pemerintah Indonesia. Volume I lebih ditujukan untuk pengambil kebijakan dan masyarakat umum. Ia adalah versi ringkas laporan lebih besar yang berisi hasil analisis dan beberapa rekomendasi kebijakan untuk membangun tenaga kependidikan yang lebih baik di Indonesia

Laporan ini diharapkan tidak saja mampu membantu pemerintah menetapkan agenda reformasi mendatang, namun juga menambah nilai pada reformasi pendidikan yang tengah berlangsung di Indonesia dari segi peningkatan efektivitas reformasi dan memastikan kelanjutan kelembagaan dan keuangannya.

## ■ Ucapan Terima Kasih

Tim penulis yang menghasilkan kedua volume laporan ini berterima kasih atas dukungan penuh yang diberikan oleh pejabat dan staf di Kementerian Pendidikan Nasional (KEMENDIKNAS). Secara khusus kami haturkan terima kasih kepada Prof. Dr. Fasli Jalal, Wakil Menteri Pendidikan Nasional, seorang visioner di balik laporan ini yang sangat mendukung kajian-kajian tentang manajemen guru yang memperkuat buku ini. Tim juga berhutang budi pada Arnold van der Zanden (First Secretary Education, Royal Netherlands Embassy, Indonesia) atas masukannya yang mendalam untuk laporan ini. Laporan ini juga banyak mendapatkan masukan berharga dari Kementerian Agama (KEMENAG), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara (MENPAN), dan Badan Kepegawaian Negara (BKN), serta dari berbagai lembaga donor, yang ditampung melalui serangkaian pertemuan konsultatif dan forum diskusi kebijakan. Dukungan penting juga diberikan Prof. Dr. Baedhowi (Direktur Jenderal Peningkatan Mutu Pendidikan dan Tenaga Kependidikan, PMPTK), Dr. Giri Suryatmana (Sekretaris Jenderal, PMPTK), Dr. Ahmad Dasuki (Direktur Profesi, PMPTK), Dr. Gogot Suharwoto (mantan Direktur IT, PMPTK), Dr. Maria Widiani (Wakil Direktur Pendidikan Menengah, Profesi, PMPTK), Dian Wahyuni (Wakil Direktur Profesi Guru), Dr. Santi Ambarukmi (Kepala Bagian Profesi Guru), Kristiono (Asisten Wakil Perencanaan Sumber Daya Manusia, Menpan), Salman (Menpan) dan Edi Sutopo (Kepala BKN).

Perlu dicatat bahwa meskipun masukan dari berbagai pejabat telah menjadi bagian dari laporan ini namun rekomendasi kebijakan dalam laporan ini tidak secara otomatis mencerminkan kebijakan Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Belanda.

Volume I dari laporan ini dipersiapkan oleh Dandan Chen dan Andrew Ragatz, dan Volume II oleh Andrew Ragatz. Halsey Rogers (Ekonom Senior, Development Economics Vice Presidency, World Bank), Ratna Kesuma (Operations Officer, World Bank), Ritchie Stevenson (konsultan), Richard Kraft (konsultan), Ralph Rawlinson (konsultan), Muhammad Firdaus (konsultan), Jups Kluyskens (konsultan), Adam Rorris (Ekonom Pendidikan, Australia Agency for International Development), Siwage Dharma Negara (Operations Officer, World Bank), Susie Sugiarti (Operations Assistant, World Bank), Imam Setiawan (Analisis Penelitian, World Bank), and Megha Kapoor (konsultan) memberikan kontribusi yang berharga.

Laporan ini merupakan hasil akhir dari empat tahun kerja analisis yang dilakukan untuk mendukung upaya reformasi guru yang menyeluruh di Indonesia. Pekerjaan analisis ini didukung sepenuhnya oleh the Dutch Education Support Trust Fund di bawah kepemimpinan teknis dan manajemen Mae Chu Chang (Lead Educator and Sector Coordinator, Human Development Sector Department, World Bank).

Laporan ini dipersiapkan di bawah pengawasan Mae Chu Chang serta dengan bimbingan dan dukungan penuh dari Eduardo Velez Bustillo (Education Sector Manager, East Asia Human Development, World Bank). Tim rekan peninjau terdiri dari Emiliana Vegas (Senior Education Economist, Human Development Network, World Bank), Aidan Mulkeen (konsultan, Africa Education Unit, World Bank), dan Neil Baumgart (Professor Emeritus, University of Western Sydney, Australia).

**Indonesia Country Director:**  
**East Asia Human Development Sector Director:**  
**East Asia Education Sector Manager:**  
**Indonesia Human Development Sector Coordinator:**  
**Task Team Leader(s):**

**Joachim von Amsberg**  
**Emmanuel Jimenez**  
**Eduardo Velez Bustillo**  
**Mae Chu Chang**  
**Andrew Ragatz and Dandan Chen**

## ■ Daftar Singkatan

BALITBANG	Badan Penelitian dan Pembangunan, Kementerian Pendidikan Nasional
BAN-PT	Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BERMUTU	Pendidikan Lebih Baik Melalui Reformasi Manajemen dan Peningkatan Menyeluruh Guru
BINDIKLAT	Direktorat Pembinaan Pendidikan dan Pelatihan PMPTK
BKN	Badan Kepegawaian Negara
BOS	Biaya Operasi Sekolah
BPS	Badan Pusat Statistik
BSNP	Badan Nasional Sertifikasi Profesi
CAR	Classroom Action Research
CLCC	Creating Learning Communities for Children (Membentuk Komunitas Pembelajaran untuk Anak-anak, program UNICEF/UNESCO)
CPD	Continuous Professional Development (Pengembangan Profesional Berkelanjutan)
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
DBE	Decentralized Basic Education (Proyek Desentralisasi Pendidikan Dasar, proyek USAID)
D1, 2, 3, 4	Diploma Tingkat (1-tahun), (2-tahun), (3-year), (4-tahun)
DIKTI	Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi
DIPA	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
FKIP	Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan
GOI	Pemerintah Republik Indonesia
GTT	Guru Tidak Tetap
GTY	Guru Tetap Yayasan
HEI	Higher education institution (e.g., university, institute, school of higher learning, academy, polytechnic)
ICT	Information and Communication Technology (Teknologi Informasi dan Komunikasi)
IDR	Rupiah
IKIP	Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan
KKG	Kelompok Kerja Guru
KKKS	Kelompok Kerja Kepala Sekolah
KKPS	Kelompok Kerja Pengawas Sekolah
LPMP	Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan
LPTK	Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan
MBE	Managing Basic Education, program USAID
MENPAN	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara
MGMP	Musyawarah Guru Mata Pelajaran
MKKS	Musyawarah Kerja Kepala Sekolah
MKPS	Musyawarah Kerja Pengawas Sekolah
MONE	KEMENDIKNAS
M&E	Monitoring and Evaluation
NUPTK	Nomor Unik Pendidik dan Tenaga Kependidikan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan)

P4TK	Pusat Pengembangan dan Peremberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan
PGSD	Pendidikan Guru Sekolah Dasar
PGSMTP	Pendidikan Guru Sekolah Menengah Tingkat Pertama
PISA	Program for International Student Assessment (Program Penilaian Siswa Internasional, OECD)
PMPTK	Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PLPG	Pendidikan dan Latihan Profesi Guru
PROFESI	Direktorat Pendidikan Profesi PMPTK
PP	Peraturan Pemerintah
PPG	Pendidikan Profesi Guru
PPP	Purchasing power parity (Paritas Daya Beli)
PUSPENDIK	Pusat Penilaian Pendidikan
QITEP	Directorate General for Quality Improvement of Teachers and Education Personnel (also abbreviated as PMPTK)
RPL	Recognition of prior learning
S1	Sarjana 1
S2	Sarjana 2
S3	Sarjana 3
SD	Sekolah Dasar
SIMPTK	Sistem Informasi Manajemen Pendidik dan Tenaga Kependidikan, dulu disebut NUPTK Nomor Unik Pendidik dan Tenaga Kependidikan
SKS	Sistem Kredit Semester
SMA	Sekolah Menengah Atas
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SPG	Sekolah Pendidikan Guru (sekarang sudah tidak ada)
STKIP	Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan
STR	Student-Teacher Ratio (Rasio murid-guru)
TENDIK	Tenaga Kependidikan, Ditjen di bawah PMPTK
TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study (Tren dalam Studi Matematika dan Ilmu Pengetahuan)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Dana Anak-anak PBB)
USAID	U.S. Agency for International Development (Badan Kerjasama Pembangunan Internasional Amerika Serikat)
UT	Universitas Terbuka
UU	Undang-Undang

*Catatan: Semua dolar merujuk pada dolar Amerika Serikat.*

# Ringkasan Eksekutif

Manajemen tenaga kependidikan yang efektif adalah suatu hal yang sangat krusial dalam pembangunan sistem pendidikan di Indonesia. Khususnya dalam menciptakan jasa pendidik yang kompeten, termotivasi, dan berkualitas tinggi. Semangat dan komitmen guru Indonesia sangat dipengaruhi oleh bagaimana rekrutmen, pelatihan awal, penempatan, pelatihan selama kerja, transfer, promosi, penilaian, serta sistem pengawasan profesi dan administratifnya dikelola.

Manajemen guru yang efektif juga penting dari segi keuangan. Anggaran belanja untuk gaji guru dan pengeluaran lainnya yang terkait dengan manajemen dan pembangunan tenaga kependidikan biasanya akan mengambil porsi terbesar dalam belanja pendidikan secara keseluruhan. Maka dari itu, tanpa pengelolaan yang efisien, biaya untuk manajemen dan penempatan guru akan membengkak dan sangat menyulitkan anggaran, sehingga pengalokasian belanja untuk aspek lain dari sistem pendidikan menjadi sulit sekali.

Inisiatif besar upaya reformasi manajemen guru di Indonesia dimulai pada 2004. Di dalam rencana reformasi itu, tenaga kependidikan di negeri ini sedianya akan dibentuk ulang sepenuhnya. Pelaksanaan upaya-upaya reformasi tersebut akan menjadi faktor besar yang menentukan sukses atau gagalnya sistem pendidikan di negeri ini. Namun pelaksanaan rencana-rencana reformasi itu menemui banyak tantangan.

Laporan ini berupaya menggambarkan isu-isu yang memengaruhi manajemen guru dan reformasinya di Indonesia. Lebih jauh ia coba menawarkan sejumlah rekomendasi bagaimana berbagai tantangan dan kesempatan yang ada bisa dikelola untuk mendukung pembangunan tenaga kerja kependidikan yang efisien, efektif, akuntabel, dan bermutu tinggi.

## ***Bab 1. Konteks Manajemen Guru***

Bab ini menjelaskan mengapa manajemen guru merupakan isu penting dalam kebijakan pendidikan di Indonesia. Ia juga menjelaskan mengapa isu ini menjadi perhatian utama berbagai departemen dan badan di luar Kementerian Pendidikan Nasional, termasuk Kementerian Keuangan, Biro Perencanaan, dan lembaga legislatif.

Bidang utama upaya reformasi guru di Indonesia adalah yang terkait dengan sertifikasi guru. Reformasi yang diusulkan berpotensi menata ulang tenaga kependidikan dan meningkatkan kualitasnya. Karena gaji guru yang tersertifikasi akan berlipat ganda, maka reformasi ini juga akan berdampak signifikan pada anggaran. Pada 2004, gaji guru mengambil porsi terbesar dalam anggaran pendidikan. Proporsinya akan meningkat seiring dengan

naiknya jumlah guru yang tersertifikasi. Jika tak terkendali dan terkelola dengan tepat, maka peningkatan jumlah ini akan membatasi kemampuan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran ke bidang-bidang kunci lain dari sistem pendidikan. Seandainya ini benar-benar terjadi maka yang terjadi bukanlah peningkatan yang diharapkan, malah sebaliknya, akan terjadi penurunan mutu dan efektivitas sistem pendidikan.

Karena implikasi biaya dan berbagai resiko yang terkait dengan pelaksanaan reformasi tersebut, isu rasio guru-murid yang sangat rendah di Indonesia saat ini telah menjadi isu terdepan dalam perdebatan kebijakan. Secara historis guru-guru di Indonesia terkenal menerima gaji rendah. Itulah sebabnya Indonesia mampu merekrut begitu banyak guru, meskipun jumlah dan penempatan guru itu sendiri mungkin kurang terencana agar efisien dan memberikan hasil yang optimal. Namun seiring dengan naiknya biaya guru, efisiensi tenaga kependidikan menjadi semakin penting.

Faktor kunci lain yang mempengaruhi reformasi guru adalah proses desentralisasi di Indonesia yang mulai pada 2001. Sebagai bagian dari proses ini, sebagian besar tanggung jawab yang terkait dengan pengangkatan dan penempatan guru dialihkan dari tingkat nasional ke tingkat kabupaten/kota. Hal ini telah memunculkan banyak persoalan yang membutuhkan perhatian.

Yang terlebih penting, dibutuhkan suatu sistem manajemen guru untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Meskipun telah terjadi kemajuan pada tingkat pencapaian pendidikan di Indonesia, pencapaian itu sendiri masih tergolong rendah jika merujuk pada nilai hasil tes internasional yang terstandardisasi. Akibat terlalu berfokus pada perluasan kesempatan belajar selama puluhan tahun, sistem pendidikan Indonesia belum secara konsisten menghasilkan lulusan yang berkualitas tinggi dalam hal pengetahuan dan keterampilan yang mampu mendukung terbangunnya suatu masyarakat yang kuat dan perekonomian yang kompetitif. Hasil uji internasional terstandardisasi masih menunjukkan rendahnya pencapaian anak-anak didik di Indonesia ketimbang negara-negara lain, meskipun faktor status sosio-ekonomi telah diperhitungkan. Hal ini menunjukkan bahwa kekurangan-kekurangan di dalam sistem pendidikanlah, dan bukan sekedar latar belakang sosio-ekonomi, yang menyebabkan rendahnya tingkat kinerja tersebut. Salah satu kekurangan ini adalah mutu tenaga kependidikan, termasuk tingginya proporsi guru yang tidak berkualifikasi yang tidak mendapatkan insentif yang memadai sehingga tidak berfokus pada peningkatan prestasi anak didik.

## ***Bab 2. Tenaga Kependidikan: Profil dan Tren***

Bab ini mencermati komposisi dan karakter tenaga kerja kependidikan di Indonesia dari segi gender, usia, tingkat pendidikan, remunerasi, beban kerja, rasio murid-guru, dan faktor-faktor lain. Pemahaman atas semua dimensi ini penting untuk memahami berbagai tantangan dan kesempatan yang dihadapi dalam reformasi sistem manajemen guru di negeri ini.

Dengan jumlah 3,3 juta orang guru yang bekerja di bawah pengawasan dua kementerian yang terpisah dan dengan lebih dari dua-pertiga dari keseluruhan murid bersekolah di sekolah swasta, Indonesia memiliki sistem yang beragam dan kompleks. Faktor-faktor yang berkontribusi pada kompleksitas ini termasuk:

- **Gender:** Secara umum, perimbangan gender tenaga kependidikan sangat baik. Namun sebagian besar kepala sekolah adalah laki-laki. Begitu pula, guru perempuan lebih banyak tersebar di wilayah perkotaan, sedangkan guru laki-laki lebih banyak di wilayah-wilayah terpencil.
- **Usia:** Usia sebagian besar guru berkisar antara 35 dan 50 tahun. Fakta ini adalah akibat pengembangan sekolah dasar besar-besaran yang terjadi selama tahun 1980-an. Akibatnya, 30 persen guru pegawai negeri sipil ini akan pensiun dalam 10 tahun. Keniscayaan ini memberikan sebuah kesempatan unik bagi penataan ulang tenaga kerja kependidikan.

- **Tingkat pendidikan:** Tingkat pencapaian pendidikan guru secara umum sangat rendah – hanya 37 persen yang bergelar sarjana S1 atau D-IV. Dengan persyaratan baru untuk sertifikasi, proporsi guru yang bergelar S1/D-IV akan meningkat 5 persen per tahun seiring dengan masuknya guru-guru baru yang lebih terdidik dan yang telah meningkatkan kemampuan ke dalam sistem.
- **Sekolah swasta:** Sekitar 48 persen sekolah dikelola swasta; institusi-institusi ini melayani 31 persen murid dan mempekerjakan 38 persen dari keseluruhan guru. Oleh karena itu sekolah swasta memainkan peran penting dalam sistem pendidikan nasional. Pemerintah memiliki hubungan yang unik dengan sekolah-sekolah swasta dan menempatkan guru pegawai negeri sipil untuk bekerja di sana. Pemerintah juga memberikan tunjangan fungsional bagi seluruh guru sekolah swasta, yang juga berhak mendapatkan tunjangan sertifikasi. Oleh karena itu manajemen guru sekolah swasta merupakan bahan pertimbangan dalam reformasi sistem pendidikan di negeri ini.
- **Remunerasi:** Secara historis gaji guru selalu kecil. Namun kenaikan gaji pegawai negeri sipil selama empat tahun terakhir adalah 17 persen setiap tahun. Sebagai tambahan, perubahan-perubahan baru-baru ini telah memberikan tunjangan fungsional bagi semua guru (setara 10 persen gaji dasar pegawai negeri sipil) dan tambahan tunjangan baru yang dapat melipatgandakan, bahkan sampai tiga kali lipat, gaji dasar guru, untuk beberapa situasi tertentu. Dengan peningkatan ini, gaji guru menjadi semakin baik dan profesi pengajar menjadi semakin menarik.
- **Beban kerja:** Beban kerja guru pada umumnya sangat rendah, khususnya pada sekolah menengah, di mana hanya 20 persen guru saja yang memenuhi ketentuan baru sertifikasi yang mewajibkan guru mengajar minimum 24 jam per minggu.
- **Rasio Murid-Guru (*Student-Teacher Ratio, STR*):** STR di sekolah-sekolah Indonesia jauh lebih rendah dibanding negara-negara lain. Tren terus menurunnya rasio ini memunculkan kekhawatiran akan efisiensi sistem pendidikan.
- **Penyebaran:** Bertolakbelakang dengan pandangan umum, sekolah-sekolah di pedesaan umumnya tidak kekurangan guru. Yang sering terjadi adalah kekurangan guru yang berkualifikasi. Tingkat pendidikan lebih dari 30 persen guru di sekolah-sekolah kecil di pedesaan hanya sekolah menengah saja atau lebih rendah lagi.
- **Proses pengangkatan:** Proses ini berbeda-beda tergantung dari jenis guru. Pada prosedur yang berlaku sekarang, kabupaten/kota yang mengangkat guru, namun pemerintah pusat yang menggaji. Hal ini menciptakan insentif yang buruk bagi kabupaten/kota untuk terus menambah jumlah guru pegawai negeri sipil mereka. Jumlah pengangkatan yang tinggi sejak desentralisasi pendidikan terjadi pada guru yang diangkat sekolah, sebagian karena dana Bantuan Operasional Sekolah yang disalurkan ke sekolah diperbolehkan untuk membiayai hal tersebut.

### ***Bab 3. Pasokan dan Permintaan akan Guru: Mempekerjakan Orang yang Tepat di Tempat yang Tepat***

Bab ini menganalisis kebijakan dan konteks historis tenaga kerja kependidikan yang berkembang hingga hari ini. Khususnya ia mencermati rasio-rasio murid-guru yang sangat rendah di Indonesia, salah satu yang terendah di dunia. Efisiensi tenaga kerja kependidikan menjadi penting seiring dengan meningkatnya gaji guru dan biaya-biaya lain yang menyertai reformasi tenaga pendidikan di Indonesia. Semua faktor ini menjadikan isu pasokan dan permintaan akan guru sebagai isu utama yang menentukan anggaran pendidikan dalam dasawarsa mendatang.

Pengamatan atas penempatan guru di sekolah-sekolah dasar dan menengah memperlihatkan:

- Rendahnya STR di Indonesia terjadi terutama karena rumus penempatan guru yang menetapkan setidaknya ada 9 guru di masing-masing sekolah dasar. Karena 47 persen sekolah dasar di Indonesia

hanya memiliki kurang dari 150 murid dan 78 persen punya kurang dari 240 murid, rumus ini menyebabkan banyak sekolah memiliki guru yang berlebih.

- Pada sekolah menengah, terdapat ketentuan bahwa seorang guru hanya diperbolehkan mengajar satu mata pelajaran saja. Secara teori hal ini akan menjamin terjaganya kualitas. Namun karena Indonesia memiliki banyak sekolah kecil, hal ini menciptakan inefisiensi yang tinggi dalam hal penempatan guru.
- Perubahan-perubahan kebijakan baru-baru ini telah mengubah secara drastis dinamika pasokan dan permintaan akan guru. Banyak sekali faktor yang mendorong naiknya pasokan dan permintaan akan guru. Namun hanya terdapat sedikit mekanisme saja yang memastikan pengangkatan guru terjadi dengan efisien.
- Pendorong utama meningkatnya sisi pasokan adalah naiknya gaji guru. lembaga-lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK) merespon meningkatnya jumlah lulusan SMA yang ingin menjadi guru dengan menambah program studi mereka.
- Berbagai faktor juga mendorong kenaikan permintaan. Sebagian penyebab meningkatnya permintaan guru ini merupakan cerminan wajar dari evolusi sistem pendidikan. Namun sebagian lagi lebih disebabkan oleh distorsi kebijakan yang menciptakan “permintaan semu” akan guru, sebuah kecenderungan yang dalam jangka tertentu bisa merugikan sistem, seiring dengan naiknya biaya untuk mengangkat dan menggaji guru. Di sisi lain, dengan semakin meningkatnya angka partisipasi untuk beberapa jenjang pendidikan, permintaan akan guru secara wajar juga meningkat, terutama akan guru yang menguasai mata pelajaran tertentu. Secara khusus, terdapat kekurangan guru untuk mata pelajaran-mata pelajaran tertentu, misalnya teknologi informasi.
- Tentu saja pembiayaan adalah satu faktor yang perlu dipertimbangkan dalam pengangkatan guru. Dengan dijalankannya desentralisasi pendidikan dan dibukanya aliran dana BOS ke sekolah, saat ini banyak terjadi pengangkatan guru oleh sekolah. Sekitar 30 persen dari dana BOS dipergunakan untuk membayar honor guru. Aliran dana lain juga berujung pada pengangkatan guru-guru tambahan yang melebihi tingkat ekuilibrium optimal. Faktor-faktor berikut mempengaruhi pengangkatan guru yang berlebihan tersebut:
  - Pemerintah daerah mengangkat guru pegawai negeri sipil, sementara pemerintah pusat yang membayar gaji mereka.
  - Sekolah dapat mengangkat guru, dan dana BOS sering dipakai untuk membayar mereka. Guru-guru ini, ketika tersertifikasi akan menerima tunjangan sertifikasi yang dibayarkan oleh pemerintah pusat. Tunjangan ini biasanya 10 kali lipat lebih besar dari honor yang mereka terima dari sekolah yang mengangkat mereka. Lagi-lagi pemerintah pusat tidak punya kendali terhadap pengangkatan namun yang pada akhirnya harus membayarkan gaji para guru itu.
  - Guru-guru sekolah swasta berhak atas sertifikasi guru dan berbagai manfaat yang terkait dengannya. Namun lagi-lagi, pemerintah pusat tidak dapat secara langsung mengendalikan lembaga sekolah swasta atau pengangkatan guru oleh sekolah-sekolah ini, namun tetap harus membayar sebagian besar gaji mereka.
  - Sebenarnya, kurangnya sumber daya semestinya mampu mencegah pengangkatan guru yang kebablasan. Namun meningkatnya anggaran pendidikan telah menurunkan kemauan politik untuk mengendalikan pengangkatan guru dalam jangka pendek. Kemauan politik untuk mengurus jumlah guru yang telah dipekerjakan pun surut. Pemerintah berkewajiban mengalokasikan 20 persen APBN untuk pendidikan. Hasilnya, anggaran pendidikan telah meningkat 30 persen per tahun sejak tahun 2005. Ini telah menyebabkan Kementerian Pendidikan Nasional kebanjiran dana dalam jangka pendek. Kenaikan anggaran mungkin tidak

akan berlanjut lagi, karena alokasi 20 persen telah tercapai. Pada 2009, alokasi tunjangan guru sudah mencapai 14 persen dari total anggaran pemerintah pusat. Dalam beberapa tahun ke depan, komponen pembiayaan ini akan menekan kemampuan pemerintah membiayai program-program utama lain.

#### ***Bab 4 . Lingkungan Kerja Guru: Agar Guru Termotivasi, Memperoleh Dukungan, dan Berkinerja Baik***

Bab ini mencermati manajemen guru terutama dari segi sistem pendukungnya dan pengembangan kualitasnya. Untuk mendeskripsikan lingkungan kerja guru, bab ini menggunakan hasil-hasil studi terbaru terkait dengan tingkat ketidakhadiran guru, perilaku guru di kelas, serta pelatihan guru dan pengembangan profesi. Selanjutnya, bab ini mengidentifikasi unsur-unsur yang kiranya bisa diterapkan untuk memastikan agar guru bisa bekerja dengan baik dan memberikan kualitas pendidikan yang terbaik bagi muridnya.

Ketidakhadiran guru adalah isu utama yang mengkhawatirkan di Indonesia. Tingkat ketidakhadiran guru menurut sebuah studi pada tahun 2003 adalah 19 persen, walaupun turun menjadi 15 persen dalam studi lanjutan pada tahun 2008. Faktor-faktor yang ternyata mempengaruhi penurunan absensi termasuk: (1) program daerah yang terpusat pada pengurangan ketidakhadiran dan penghargaan kinerja guru; (2) pengawasan yang meningkat; dan (3) tingkat ketidakhadiran kepala sekolah yang rendah. Meskipun secara umum proses yang berjalan saat ini cukup menjanjikan, lebih banyak upaya yang masih diperlukan. Terutama, ada kelompok-kelompok tertentu yang memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang sangat tinggi. Misalnya tingkat ketidakhadiran guru di daerah-daerah terpencil yang mencapai 23,3 persen, dan untuk kepala sekolah 20,4 persen.

Perilaku guru di kelas juga perlu dipahami agar kualitas guru di Indonesia bisa ditingkatkan. Sebuah studi melalui rekaman video yang diadakan pada 2007 menyajikan perbandingan lintas negara, termasuk juga data komparatif hasil ujian TIMSS murid. Temuan-temuan utamanya termasuk: (1) pembelajaran dengan sistem hafalan, yang dijalankan secara luas di Indonesia, cenderung berkorelasi negatif dengan hasil tes; (2) tingkat interaksi kelompok murid-murid Indonesia cenderung lebih rendah ketimbang murid-murid negara lain, padahal terdapat tingkat hubungan yang kuat antara kelas yang tingkat keterlibatan muridnya lebih tinggi (seperti presentasi oleh murid, adanya interaksi guru-murid, kesempatan murid memecahkan masalah) dengan hasil ujian yang lebih tinggi; dan (3) kegiatan persiapan belajar, seperti penyusunan rencana belajar, berhubungan positif dengan hasil yang dicapai murid.

Upaya reformasi manajemen guru di Indonesia juga perlu mengembangkan berbagai cara untuk mengakomodasi berbagai permintaan akan guru yang meningkat dan membangun lingkungan kerja yang menopang kinerja guru. Motivasi dan keterampilan guru kelas bisa turun akibat kurang regulernya pengembangan profesi berkelanjutan. Pengembangan profesi bisa dikembangkan melalui beberapa cara, antara lain: (1) penilaian kinerja dan peningkatan akuntabilitas; (2) program induksi bagi guru; (3) pengembangan sistem promosi yang berdasarkan pada prestasi, dan bukan senioritas; dan (4) pengembangan sistem belajar jarak jauh yang mengantisipasi kebutuhan sertifikasi yang mewajibkan peningkatan kualifikasi akademik guru.

Indonesia memiliki suatu sistem kelompok kerja guru yang unik, yang disebut gugus guru. Suatu gugus guru biasanya terdiri dari guru-guru yang mengajar di 6-10 sekolah yang saling berdekatan. Gugus guru ini jauh lebih berfokus pada hal-hal yang praktis, relevan, dan yang terkait dengan tantangan keseharian guru ketimbang sistem pelatihan biasa yang cenderung lebih teoretis. Guru-guru di Indonesia cenderung merasa lebih banyak memetik manfaat dari kelompok gugus guru lokal ketimbang dari pelatihan biasa. Di negeri seluas dan seberagam Indonesia, sistem gugus guru ini menawarkan mekanisme pengembangan profesi yang hemat biaya dan kontekstual pada tingkat akar rumput. Ia juga memberikan semacam rasa pemberdayaan bagi para guru. Gugus-gugus ini akan berperan penting dalam upaya pengembangan profesional guru di masa-masa mendatang.

## **Bab 5. Alternatif Kebijakan**

Bab ini menyoroti upaya-upaya yang diusulkan untuk mendukung reformasi reformasi guru, memperkuat manajemen guru, dan memperkuat sistem pendidikan sebagai keseluruhan. Beberapa alternatif kebijakan kunci untuk mengelola pasokan dan permintaan akan guru adalah:

### **Penentuan jumlah staf sekolah**

Rumus dan kebijakan penentuan jumlah staf sekolah yang dikaitkan dengan mata pelajaran harus disesuaikan dengan berbagai realitas tentang sistem pendidikan Indonesia. Upaya reformasi penentuan staf mencakup:

- Penyesuaian rumus penentuan staf sekolah, yang selayaknya lebih didasarkan pada jumlah murid dan bukan pada jumlah kelas, agar mencerminkan realitas di banyak sekolah di Indonesia. Pencapaian penentuan staf yang lebih efisien bisa dibantu dengan:
  - *Di sekolah dasar*: memperkenalkan pengajaran kelas rangkap di sekolah-sekolah dasar kecil, terutama di daerah-daerah yang kesulitan tenaga.
  - *Di sekolah menengah*: memperbolehkan guru untuk diakreditasi di lebih dari satu mata pelajaran dan mendorong sistem yang mengizinkan guru untuk mengajar lebih dari satu mata pelajaran, terutama di sekolah-sekolah menengah kecil, di mana terdapat kesulitan dalam hal pengalokasian waktu untuk mengajar mata pelajaran yang bukan utama.
- Penerapan beban mengajar minimum 24 jam per minggu sebagai aturan untuk merasionalisasikan pengangkatan guru dan mencegah kelebihan staf pada sekolah. Jika terjadi perlawanan terhadap kebijakan ini, maka sebagai pilihannya adalah penyesuaian besaran tunjangan profesi dengan jam kerja guru, alih-alih penyamarataan besaran tunjangan dengan gaji sebagaimana kebijakan sekarang ini.

### **Pendidikan dan pelatihan calon guru baru (persediaan)**

Keberhasilan undang-undang guru dan proses sertifikasi guru pada akhirnya akan ditentukan oleh dampaknya pada kualitas guru yang baru masuk ke profesi ini. Dalam hal ini, Indonesia sekarang berada pada titik kritis reformasi program-program pelatihan gurunya. Efektivitas pelatihan pra-jabatan bisa ditingkatkan melalui: (1) penyaringan mahasiswa calon guru yang efektif; (2) isi pelatihan dan modalitas penyampaian yang relevan untuk memastikan kaitan yang lebih dekat antara pelajaran-pelajaran universitas dan pengajaran kelas yang lebih praktis di sekolah; dan (3) kolaborasi dengan sekolah agar guru baru bisa beradaptasi dengan pekerjaan mereka sebaik mungkin.

Setiap kebijakan yang terkait dengan pendidikan dan pelatihan guru baru selayaknya memanfaatkan munculnya antusiasme yang tinggi untuk masuk ke profesi pendidik yang sedang berkembang di antara para mahasiswa akibat diterapkannya insentif baru untuk menjadi guru. Bersamaan dengan itu, jumlah mahasiswa calon guru yang masuk untuk mengenyam pendidikan guru juga harus dikendalikan agar pada akhirnya jumlah guru yang masuk ke dalam sistem lebih sesuai dengan kebutuhan. Penetapan yang kaku atas jumlah mahasiswa calon guru yang diperbolehkan masuk ke LPTK memang tidak direkomendasikan, namun perlu diakui bahwa sistem pendidikan Indonesia akan memperoleh manfaat besar sekiranya jumlah mahasiswa calon guru dikelola dengan baik, dan diasarkan pada perkiraan kebutuhan akan guru di masa depan. Tanpa adanya kontrol sama sekali, jumlah mahasiswa calon guru akan menjadi terlalu besar, dan dapat berujung pada berlebuhnya jumlah guru yang masuk ke sistem, atau terjadinya inefisiensi karena akan banyak kasus di mana lulusan LPTK, yang selayaknya bekerja sebagai guru, alih-alih mencari pekerjaan di bidang profesi lain.

### **Pengangkatan guru (permintaan)**

Dalam banyak hal, kecenderungan meningkatnya pengangkatan guru oleh kabupaten/kota dan sekolah adalah hal yang positif. Meningkatnya pengangkatan guru pada tingkat kabupaten/kota dan sekolah pada dasarnya

mendorong fleksibilitas yang lebih tinggi dan kebutuhan yang riil di lapangan juga dapat terpenuhi dengan lebih baik, mengingat sekolah dan pemerintah lokal lebih dekat berhubungan dengan pengguna akhir jasa pendidikan. Namun, meskipun pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab mengangkat guru, mereka tidak menanggung biaya pengangkatan tersebut, karena pemerintah pusatlah yang membayarkan gaji pegawai negeri sipil dengan dana yang ditransfer ke kabupaten/kota (DAU). Pemerintah pusat jugalah yang membayar seluruh tunjangan fungsional, sertifikasi, dan lain-lain guru, baik untuk guru negeri maupun guru swasta. Oleh karena itu perlu ada penyesuaian dalam hal pengangkatan dan pembayaran guru, agar biaya guru yang sebenarnya betul-betul dipertimbangkan ketika ada keputusan untuk mengangkat guru baru. Pilihan-pilihan untuk mengatasi berbagai distorsi kebijakan ini antara lain:

- mendasarkan besarnya DAU pada jumlah populasi siswa di tiap kabupaten/kota, dan dengan demikian memberikan kabupaten/kota kemampuan untuk mengangkat dan membayar guru, termasuk gaji pokok dan tunjangan;
- menetapkan agar kabupaten/kota menanggung sebagian biaya tunjangan guru, misalnya tunjangan fungsional, agar kabupaten/kota mengambil alih sebagian beban finansial akibat penambahan guru dan dengan demikian menciptakan insentif untuk mengendalikan pengangkatan guru di tingkat kabupaten;
- mengelola penggunaan dana BOS untuk pengangkatan guru dengan:
  - *dalam jangka pendek*: meminimalkan jumlah dana BOS yang bisa digunakan untuk mengangkat guru di tingkat sekolah
  - *dalam jangka panjang*: memasukkan gaji guru ke dalam alokasi BOS sekolah dan mewajibkan sekolah untuk mengangkat guru dan membayar gaji mereka secara penuh, termasuk tunjangan;
- patut dipertimbangkan untuk membatasi jumlah guru yang bisa mendapatkan tunjangan sertifikasi, agar tidak semua guru yang diangkat oleh sekolah (suatu proses pengangkatan yang di luar kontrol pemerintah pusat) berhak menerimanya secara otomatis.
- dalam jangka panjang, barangkali berpindah ke sistem di mana posisi guru pegawai negeri sipil dihapus dan diciptakan suatu sistem kepegawaian baru yang khusus untuk tenaga kependidikan.

Rekomendasi-rekomendasi di atas juga perlu didampingi oleh pembangunan kapasitas di tingkat kabupaten/kota dan sekolah, agar kebijakan-kebijakan tersebut bisa efektif. Kabupaten/kota membutuhkan dukungan terkait dengan pengangkatan dan manajemen guru yang baik, termasuk memperkirakan kebutuhan akan guru, penempatan dan penyebaran guru yang optimal, dan bekerja sama dengan sekolah dalam mengelola guru. Contoh terbaik bisa dilihat di beberapa kabupaten/kota seperti Gorontalo dan Tanah Datar, yang bisa menjadi model manajemen guru yang efektif. Sekolah membutuhkan pelatihan dalam hal manajemen berbasis sekolah, termasuk manajemen guru, agar dapat memainkan peran mereka dalam mengangkat dan mengelola guru.

### **Memfaatkan gelombang purnabakti**

Gelombang guru yang mencapai masa purnabakti—di mana 30 persen guru sekolah negeri akan pensiun dalam 10 tahun mendatang—memberikan sebuah kesempatan unik untuk mengatasi isu persediaan dan permintaan guru. Guru yang pensiun di sekolah yang sudah kelebihan staf selayaknya tidak dicarikan lagi penggantinya. Langkah ini adalah metode yang alamiah dan relatif tidak “menyakitkan” untuk menangani persoalan persediaan dan permintaan di Indonesia. Namun langkah ini memerlukan perhitungan matang, termasuk pemrakiraan jumlah guru yang dibutuhkan per mata pelajaran. Pengurangan jumlah guru dengan cara tidak mengganti guru yang pensiun juga memerlukan koordinasi dengan kabupaten/kota dan sekolah, suatu proses yang menyatu dengan usulan pembangunan kapasitas yang disinggung di atas.

### **Membangun kerangka penjaminan mutu**

Manajemen guru secara keseluruhan membutuhkan sistem penjaminan mutu yang memiliki fungsi-fungsi yang secara tajam terdefinisi bagi masing-masing pemangku kepentingannya. Sistem demikian mesti memiliki strategi-strategi yang terdefinisi jelas, serta instrumen-instrumen yang mengukur dan memastikan akuntabilitas individu dan institusi yang bertanggung jawab atas kinerja guru dan proses belajar peserta didik. Secara umum, kerangka penjaminan mutu memiliki aspek-aspek sebagai berikut: (1) standar kinerja; (2) penilaian kinerja; (3) pelaporan kinerja; (4) evaluasi dampak kebijakan dan program; (5) persyaratan-persyaratan operasional; (6) sumber daya yang cukup dan merata; (7) otonomi, intervensi, dan dukungan; dan (8) akuntabilitas dan konsekuensi bagi kinerja buruk. Pada saat ini, upaya manajemen guru di Indonesia sebagian besar masih berdasarkan pada standar, persyaratan, dan sampai tingkat tertentu, sertifikasi guru; aspek-aspek lain belum cukup mendapatkan perhatian.

Untuk mengatasi kekurangan pada penjaminan mutu guru, peran sekolah mesti dikedepankan di dalam wacana ini. Sekolah adalah garis depan—tempat di mana permintaan akan guru muncul, kinerja guru bisa diamati, dan hasil mengajar dan belajar bisa diukur. Di banyak negara, memberikan kewenangan kepada sekolah untuk mengangkat dan memecat guru pada akhirnya terbukti efektif dalam mengembangkan kinerja dan kualitas guru. Namun, suatu kerangka penjaminan mutu yang komprehensif mesti diletakkan di Indonesia untuk mendukung pengambilan keputusan yang terdesentralisasi. Reformasi-reformasi utama yang dibutuhkan untuk membentuk kerangka itu termaktub di dalam teks utama laporan ini.

### **Langkah-langkah untuk mengembangkan kualitas guru**

Terkait langkah-langkah khusus untuk mengembangkan kualitas guru, pilihan-pilihan berikut ini bisa dipertimbangkan:

- Memperbaiki proses sertifikasi guru:
  - Memanfaatkan proses sertifikasi untuk mengidentifikasi guru yang efektif dan kompeten, dan menyisihkan yang tidak kompeten. Saat ini dari semua guru yang mengikuti proses sertifikasi, hampir 100 persen lulus. Sekiranya standar yang lebih tinggi diterapkan, sertifikasi guru akan mampu menjamin kualitas guru yang tinggi, dan juga mengurangi ongkos yang terkait dengan tunjangan profesional guru.
  - Merevisi instrumen-instrumen sertifikasi. Mekanisme portofolio tidaklah cukup untuk mengidentifikasi guru-guru yang efektif dan kompeten; mekanisme tambahan, seperti tes kompetensi mata pelajaran yang dilaksanakan secara imparial, juga dibutuhkan.
  - Re-sertifikasi periodik dibutuhkan. Sertifikasi guru tidak selayaknya menjadi proses satu kali saja; guru-guru yang telah disertifikasi perlu disertifikasi ulang secara berkala, atau diwajibkan menunjukkan kinerja yang baik sebagai syarat agar sertifikasinya tetap berlaku.
- Mengaitkan insentif kinerja dengan hasil pembelajaran siswa.
- Mengimplementasikan program induksi guru selama masa percobaan untuk meningkatkan efektivitas guru baru.
- Menggunakan penilaian kinerja guru untuk mengecek efisiensi staf pengajar di sekolah.
- Meningkatkan kinerja guru melalui pelaporan yang reguler atas efisiensi mereka; pengidentifikasian guru-guru yang kurang efektif dan pengadopsian cara-cara untuk memperbaiki kemampuan mereka; sistem kenaikan jenjang (progresi) dan kenaikan pangkat (promosi) yang didasarkan pada kemampuan, dengan kenaikan gaji yang dikaitkan dengan kinerja guru; dan mempromosikan guru-guru yang paling efektif ke posisi manajemen.
- Mengembangkan jalur karir guru melalui berbagai kebijakan yang menetapkan suatu jenjang

golongan (yang berdasarkan profil guru terkait) dan suatu jenjang kenaikan pangkat yang menghubungkan tiap jenjang karir ke pengembangan profesi yang berkelanjutan yang terakreditasi, yang ditawarkan LPTK dan penyedia pelatihan lainnya.

- Melibatkan pendidik profesional dalam proses sertifikasi. Secara lebih spesifik, setiap kepala sekolah perlu dilibatkan di dalam proses penilaian atas efektivitas guru di tempat kerja mereka.

Ringkasan berbagai rekomendasi kebijakan di atas diharapkan akan membawa perubahan yang bermanfaat; namun pada saat yang bersamaan, laporan ini juga mengakui betapa kompleksnya manajemen guru. Teks utama laporan ini menganalisis faktor pendorong dan kondisi-kondisi yang dibutuhkan agar berbagai kebijakan yang penting dapat diimplementasikan dengan baik. Kombinasi beberapa kebijakan dan interaksi antara satu kebijakan dengan yang lain juga penting untuk diperhatikan—beberapa kebijakan tidak dapat berjalan sendiri dan membutuhkan kebijakan pendukung lainnya untuk bisa berjalan efektif. Berbagai implikasi pelaksanaan ini mesti dipahami sepenuhnya dan disadari sedari awal. Laporan berikut ini memberikan suatu analisis yang lebih detil atas berbagai faktor utama yang menentukan efektivitas guru, serta berbagai kebijakan yang perlu dipertimbangkan sebagai implikasinya.



# Manajemen Guru dalam Konteks



### Poin-poin utama dalam bab ini:

- Dengan 3,3 juta guru, tenaga kerja kependidikan Indonesia termasuk salah satu yang terbesar di dunia. Jumlah yang sedemikian besar ini merupakan tantangan yang signifikan bagi upaya manajemen guru.
- Faktor-faktor yang baru-baru ini mentransformasi manajemen guru antara lain:
  - Didirikannya Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan pada tahun 2004, yang digunakan pemerintah untuk meningkatkan manajemen dan kualitas guru.
  - UU Guru tahun 2005, yang mengubah secara radikal manajemen guru melalui penerapan sistem persertifikasian yang lebih ketat. Pada tahun 2015, seluruh guru sudah harus merampungkan proses sertifikasi, yang mewajibkan kualifikasi pendidikan tinggi minimum empat tahun. Guru juga berhak atas berbagai tunjangan seperti tunjangan fungsional, profesional (dengan syarat sertifikasi), dan daerah khusus. Tunjangan-tunjangan ini berpotensi meningkatkan pendapatan guru dua kali lipat.
  - Pengalihan sebagian tanggung jawab pengangkatan dan penempatan guru dari tingkat nasional ke kabupaten/kota—ini merupakan hasil dari proses desentralisasi yang dimulai pada 2001.
- Sertifikasi guru dan berbagai tunjangan tambahan yang dimandatkan UU Guru berimplikasi sangat besar pada keuangan negara. Semua biaya yang terkait dengan pengimplementasian UU Guru akan menentukan anggaran pendidikan dalam satu dekade mendatang. Pada tahun 2015, anggaran untuk tunjangan profesional saja akan sebesar duapertiga total pengeluaran anggaran pendidikan 2006 (termasuk belanja pusat, provinsi, dan daerah).
- Indonesia memiliki standar STR yang rendah dibandingkan negara-negara lain di dunia. Dengan adanya kenaikan gaji guru, inefisiensi dalam sistem akan semakin membebani dari segi biaya.
- Kualitas pendidikan di negeri ini secara umum dinilai rendah. Fakta ini terbukti dari rendahnya peringkat Indonesia dalam berbagai ujian internasional yang terstandarisasi.

## Latar belakang

**Membangun tenaga kependidikan yang berkualitas tinggi serta tersebar merata secara efisien merupakan hal yang penting bagi suksesnya sistem pendidikan.** Manajemen tenaga kependidikan yang efektif akan berdampak positif pada hasil pembelajaran siswa. Manajemen guru yang baik juga sangat dibutuhkan untuk menciptakan tenaga kependidikan yang kompeten, termotivasi, dan berkualitas tinggi. Etos kerja dan komitmen guru sebagian besar tergantung pada pengelolaan proses pengangkatan guru, pelatihan dan pendidikan pra-jabatan, penempatan, pelatihan selama menjadi guru, sistem transfer dan mutasi, promosi, penilaian kinerja, serta pengawasan profesional dan administratif guru.

**Manajemen guru yang efektif juga penting dari segi finansial.** Dalam konteks anggaran yang terbatas, tidak realistis bagi Indonesia untuk menargetkan pengembangan jasa pendidikan yang lebih luas dan merata tanpa memedulikan biayanya. Prioritas tinggi mesti diberikan pada penempatan dan penggunaan staf yang seefisien mungkin, dan proses pengangkatan guru baru yang benar-benar mempertimbangkan asas keefektifan biaya. Pada saat yang bersamaan, pengalokasian staf yang merata di seluruh sekolah juga sangatlah penting.

Dengan 3,3 juta guru,<sup>1</sup> manajemen guru di Indonesia merupakan tantangan yang sangat besar. Manajemen guru di Indonesia telah dipengaruhi oleh berbagai perkembangan dalam beberapa tahun terakhir, termasuk desentralisasi pada tahun 2001, yang mendelegasikan banyak tanggung jawab manajemen guru ke tingkat kabupaten/kota, dan UU Guru 2005, yang menjadi dasar salah satu upaya reformasi guru terbesar di dunia.

### **Desentralisasi**

Sebagai bagian dari proses desentralisasi yang mulai pada tahun 2001, sebagian besar tanggung jawab pengangkatan dan penempatan guru dialihkan dari pemerintah pusat ke kabupaten/kota. Badan-badan pemerintah pusat seperti Kemdiknas, MENPAN, dan BKN tetap memainkan peran dalam pengangkatan guru pegawai negeri sipil dan manajemen guru. Namun sebagian besar tanggung jawab dan kewenangan telah beralih ke tingkat kabupaten/kota.

**Kuota jumlah pegawai yang bisa diangkat kabupaten/kota ditetapkan oleh BKN.** Namun tes masuk pegawai negeri sipil dan keputusan siapa yang diangkat dikelola sendiri oleh kabupaten/kota. Sementara itu, jumlah guru yang diangkat sekolah dan guru kontrak daerah terus meningkat; dan hal ini mengubah komposisi tenaga kependidikan. Penempatan guru juga ditentukan oleh kabupaten/kota. Tapi penyebaran dan perencanaan yang efisien membutuhkan data yang mutakhir dan akurat serta analisis yang mendalam; masalahnya, banyak kabupaten/kota yang tidak memiliki kemampuan ini. Keputusan pengangkatan dan penempatan yang tidak berdasarkan atas informasi yang memadai akan menyebabkan inefisiensi; oleh sebab itulah, pengembangan kapasitas kabupaten/kota merupakan unsur penting dalam reformasi sistem pendidikan.

### **UU Guru**

Indonesia memulai reformasi guru besar-besaran dengan diberlakukannya UU Guru (UU No. 14) tahun 2005. Salah satu tujuan undang-undang tersebut adalah peningkatan kualitas pendidikan melalui proses sertifikasi guru. Sasaran UU Guru dan aturan-aturan yang terkait lainnya adalah meningkatkan kualitas tenaga kependidikan melalui pengakuan atas kompetensi dan profesionalisme guru. Sasaran-sasaran tersebut diharapkan untuk tercapai melalui penyediaan tunjangan profesional dan daerah khusus, yang bertujuan untuk mendorong guru agar meningkatkan kualifikasi mereka dan lebih tertarik untuk mengajar di daerah terpencil.

**Biaya pengangkatan dan gaji guru akan meningkat secara signifikan.** Gaji guru di masa lalu cenderung rendah dan oleh karenanya sumberdaya guru secara relatif tidak mahal. Tapi dengan adanya UU Guru, gaji dasar guru pegawai negeri sipil meningkat dua kali lipat setelah mereka memperoleh sertifikasi. Dengan masuknya gelombang guru baru, dan seiring dengan semakin bertambahnya guru dalam jabatan yang tersertifikasi, proporsi anggaran pendidikan yang harus dialokasikan untuk gaji guru pun akan semakin besar.

**Biaya untuk pemberian tunjangan profesional guru akan meningkat seiring dengan naiknya jumlah guru yang tersertifikasi.** Karena adanya hambatan finansial dan logistik, proses sertifikasi secara serentak bagi seluruh guru yang sudah memenuhi syarat kualifikasi tidaklah memungkinkan. Untuk mengendalikan jumlah guru yang menerima tunjangan profesional, Kemdiknas telah menyusun suatu sistem kuota. Dengan sistem ini, setiap tahun akan ditetapkan sejumlah guru yang sudah memenuhi syarat kualifikasi untuk menjalani proses sertifikasi. Berdasarkan perkiraan Kemdiknas, yang mengasumsikan tidak naiknya jumlah guru secara keseluruhan, seluruh guru tetap (guru non-honor) sudah akan tersertifikasi pada tahun 2014. Guru yang tersertifikasi pada tahun tertentu akan menerima tunjangan profesional mulai tahun berikutnya hingga memasuki masa purnabakti.

<sup>1</sup> Data PMPTK, KEMENDIKNAS dari basis data SIMPTK, 2005–2006.

**Tabel 1. Kuota Kemdiknas untuk Sertifikasi Guru, dan Biaya Tunjangan Profesional**

Tahun	Kuota guru	Kumulatif guru tersertifikasi	Persen jumlah tenaga kependidikan	Biaya tahunan (Rp juta)
2006	20.000	20.000		--
2007	180.450	200.450	8,5%	158.742
2008	200.000	400.450	20%	3.608.100
2009	346.500	746.950	40%	8.649.720
2010	396.504	1.143.454	55%	16.134.120
2011	396.502	1.539.956	70%	24.698.606
2012	396.502	1.936.458	80%	33.263.050
2013	258.055	2.194.513	90%	41.827.493
2014	111.502	2.306.015	100%	47.401.481
2015		Semua guru dalam-jabatan tersertifikasi		49.809.924

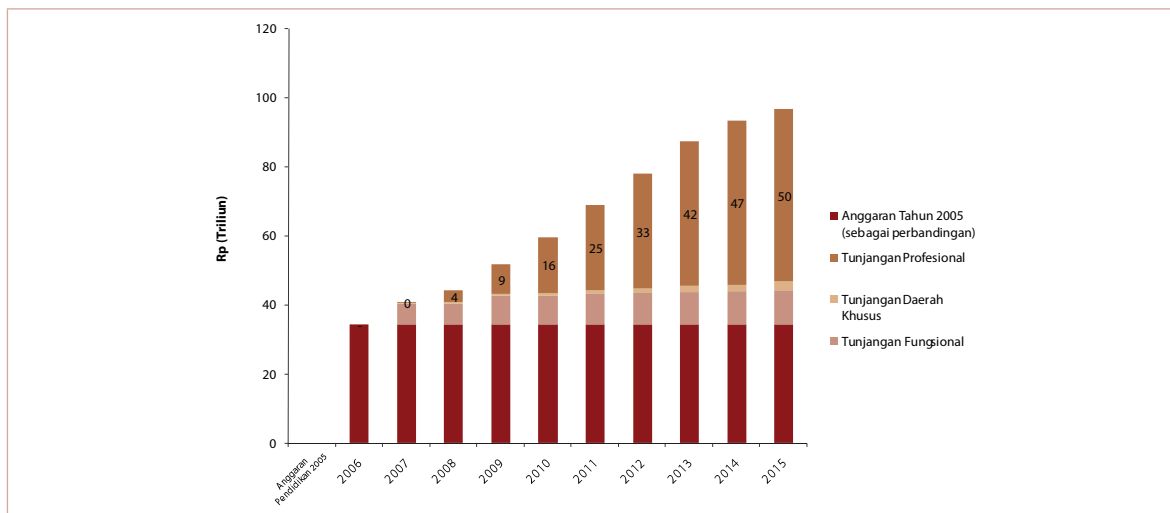
Sumber: Perkiraan PMPTK, 2009.

Catatan: Mengasumsikan jumlah guru konstan, jumlah guru yang pensiun sama dengan guru yang diangkat.

Untuk memberikan perspektif atas pembiayaan sebagaimana ditampilkan di atas:

- Pada tahun 2015 tunjangan profesional guru saja akan kira-kira sama besarnya dengan duapertiga total belanja pendidikan 2006 untuk tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.
- Pada 2012, dengan memperhitungkan seluruh biaya yang terkait dengan guru (gaji pokok, tunjangan fungsional, dan tunjangan daerah khusus), pengeluaran untuk gaji guru saja akan sama dengan total belanja pendidikan pada tahun 2006 untuk tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

**Gambar 1. Ilustrasi Kenaikan Biaya (secara riil) akibat Penyediaan Berbagai Tunjangan Baru untuk Guru**



Sumber: Data dari presentasi "Asesmen Sektor Pendidikan" PMPTK Kemdiknas, 2008.

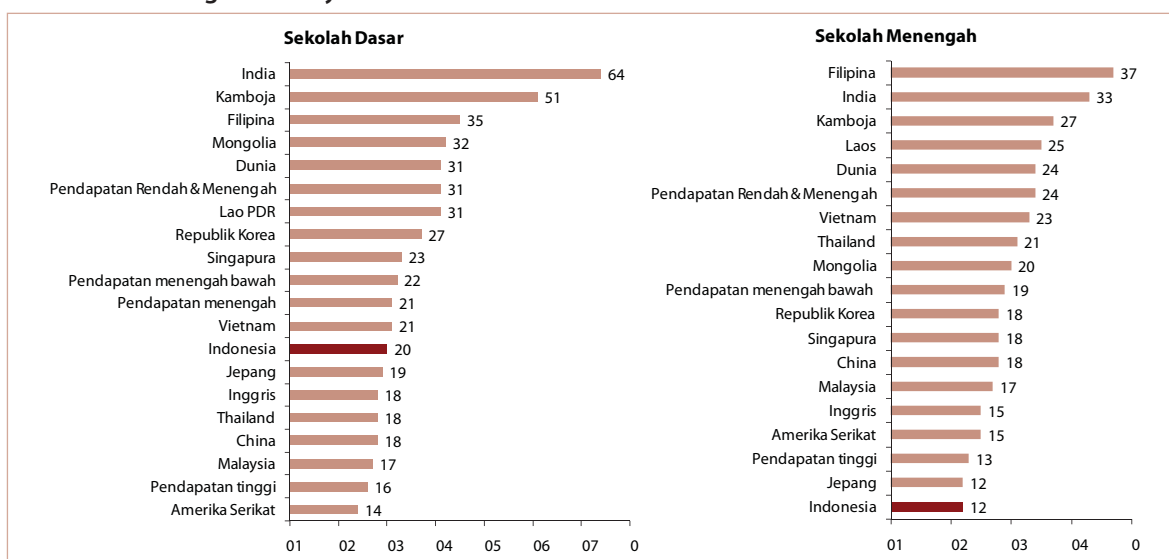
Catatan: Mengasumsikan jumlah guru di dalam sistem tidak bertambah. Biaya di atas adalah dalam angka riil untuk bisa dibandingkan antar tahun. Jika ditunjukkan dalam angka nominal (d disesuaikan dengan inflasi), jumlah untuk tahun-tahun berikutnya akan lebih tinggi.

## Kekhawatiran atas efisiensi

**Implikasi finansial besar-besaran akibat sertifikasi guru mengundang kekhawatiran atas efisiensi pengangkatan dan penempatan guru.** Rasio siswa-guru (*student-teacher ratio*, STR) sering dipakai untuk mengukur kualitas dan efisiensi sistem pendidikan. STR yang terlalu tinggi adalah indikasi kualitas pendidikan yang rendah, dengan alokasi sumberdaya yang tidak mencukupi. Sebaliknya, STR yang terlalu rendah juga mengindikasikan adanya inefisiensi sistem, mengingat gaji guru biasanya mengambil porsi tinggi dari keseluruhan anggaran pendidikan.

**STR Indonesia, baik pada pendidikan dasar maupun menengah, sangat rendah dibanding dengan negara-negara tetangga dan negara-negara berkembang lainnya** (lihat Gambar 2 di bawah). Tingkat STR dunia secara rata-rata untuk sekolah dasar adalah 31:1. Di Indonesia STR untuk SD jauh lebih rendah, yaitu 20:1—setingkat dengan Jepang. Pada jenjang pendidikan menengah, perbandingannya jauh lebih tajam,<sup>2</sup> dengan tingkat rata-rata STR Indonesia 12:1. Ini adalah rasio terendah di kawasan Asia Timur, dan setara dengan Jepang. Tingkat STR di Indonesia ini jauh lebih rendah dibandingkan Korea Selatan, Inggris, Amerika Serikat, dan merupakan indikator kuat tidak efisiennya sistem di negara ini.

**Gambar 2.** Perbandingan Rasio Murid-Guru Antar-negara, Kawasan Asia Timur dan Beberapa Negara Lainnya



Source: Pencarian basis data online Edstats, World Bank, dengan menggunakan data 2007 (atau data tahun berikutnya untuk negara-negara yang tidak memiliki data tahun 2007).

## Kualitas pendidikan dan hubungannya dengan kualitas guru

**Meskipun hasil pembelajaran siswa meningkat, pencapaian siswa Indonesia masih rendah jika dilihat dari hasil ujian yang terstandardisasi secara internasional.** Akibat pemusatan perhatian pada peningkatan angka partisipasi pendidikan selama beberapa dasawarsa terakhir, sistem pendidikan belum secara konsisten menghasilkan lulusan yang bermutu tinggi dari segi tingkat pengetahuan dan keterampilannya, sementara

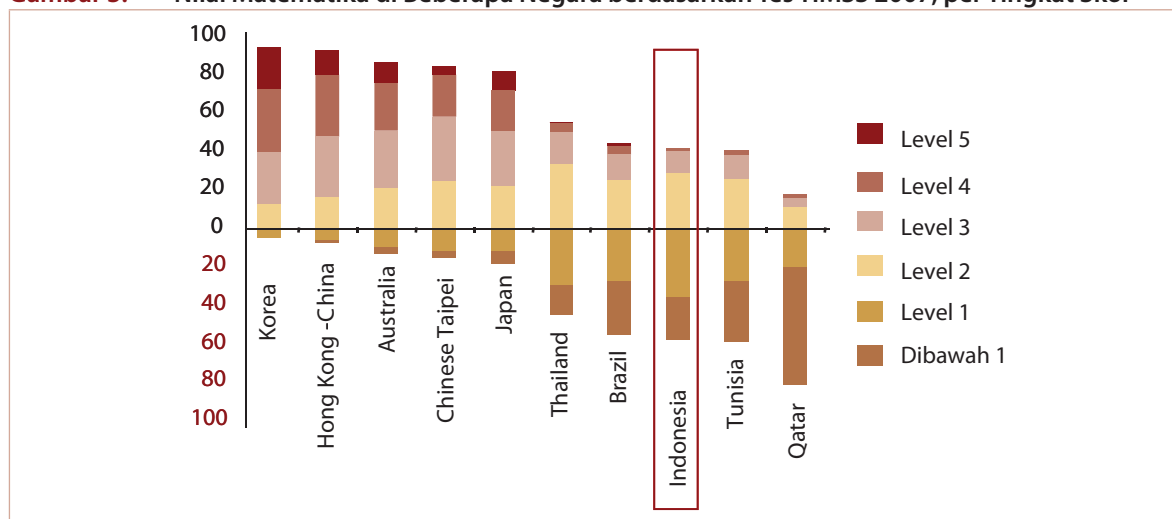
<sup>2</sup> Berdasarkan pada basis data Edstats milik World Bank; basis data ini tidak memilah pendidikan menengah pertama dan menengah atas.

mutu seperti inilah yang dibutuhkan untuk membangun masyarakat yang kuat serta perekonomian yang kompetitif. Hasil ujian yang terstandarisasi secara internasional menunjukkan bahwa kualitas siswa Indonesia masih lebih rendah dibanding negara-negara berkembang lainnya, walaupun status sosio-ekonomi keluarga sudah diperhitungkan. Fakta ini menunjukkan bahwa kekurangan dalam sistem pendidikanlah, dan bukan latar belakang ekonomi keluarga siswa, yang menyebabkan rendahnya tingkat kinerja siswa di Indonesia.

**Dalam tes *Program for International Student Assessment (PISA)* tahun 2006, Indonesia berhasil meningkatkan skor matematikanya secara substansial menjadi 391 (dari 360 pada tahun 2003).**

Indonesia juga meningkatkan skor membacanya menjadi 393 (dari 382 pada tahun 2003, lihat Gambar 3). Meskipun Indonesia sudah lebih baik daripada beberapa negara seperti Argentina, Brazil, dan Tunisia, Indonesia masih termasuk 10 yang terbawah dalam pemeringkatan 56 negara yang mengikuti tes tersebut. Banyak dari penyebab rendahnya kualitas lulusan sekolah menengah Indonesia berkaitan erat dengan guru dan proses pembelajaran yang mereka lakukan, antara lain proses pengajaran yang tidak efektif, yang terlalu berfokus pada teori dan penghafalan, serta tingginya proporsi guru yang tidak berkualitas sementara tidak ada insentif yang cukup bagi mereka untuk meningkatkan prestasi siswa.

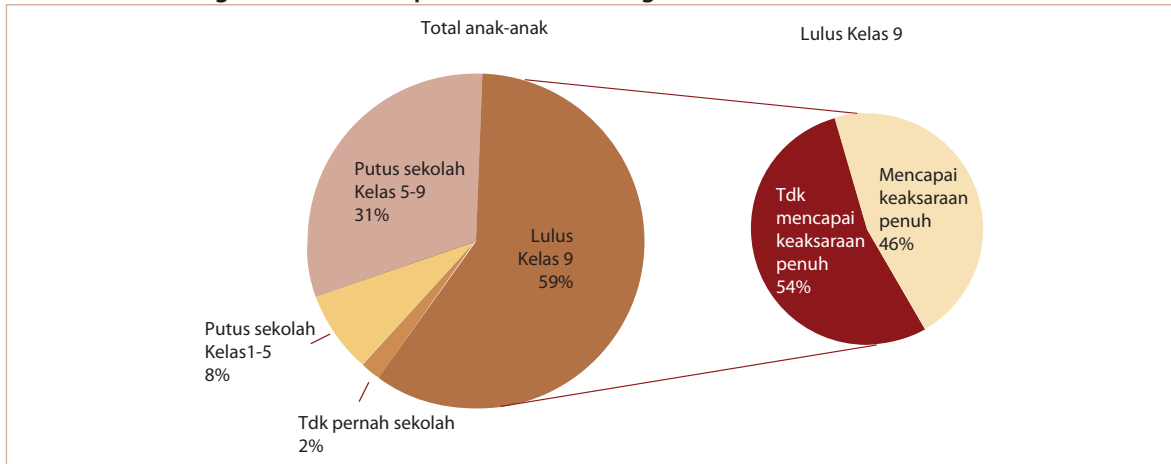
**Gambar 3.** Nilai Matematika di Beberapa Negara berdasarkan Tes TIMSS 2007, per Tingkat Skor



Sumber: Mullis, Martin dan Foy. (2008)

**Bukti internasional menunjukkan bahwa semakin lama bersekolah tidak secara otomatis meningkatkan kualitas lulusan sekolah.** Penelitian oleh Hanushek dan Wößmann (2007) mengukur tingkat melek huruf di beberapa negara. Evaluasi dilakukan berdasarkan pada data survei keluarga yang digabungkan dengan uji prestasi murid internasional.<sup>3</sup> Hasil yang dicapai Indonesia (lihat Gambar 4) menunjukkan bahwa dari sekelompok anak, 59 persen lulus kelas 9, namun hanya 46 persen saja yang memiliki kemampuan membaca secara fungsional. Dengan kata lain, 54 persen dari lulusan kelas 9 belum mencapai tingkat kompetensi dasar. Fakta ini menunjukkan bahwa selain meningkatkan akses, Indonesia juga harus memastikan bahwa para siswa yang terus bersekolah benar-benar memperoleh layanan pendidikan yang berkualitas tinggi.

<sup>3</sup> Untuk negara-negara yang memiliki data survei keluarga dan data prestasi murid dalam ujian-ujian internasional yang bisa dipercaya, studi ini mengkombinasikan pencapaian pendidikan siswa berusia 15-19 tahun dari tahun terakhir yang ada dengan skor ujian yang dicapai pada akhir pendidikan dari kelas di bawahnya (kelas 8, atau usia 15 tahun). Metodologi ini memungkinkan perhitungan angka kasar anak-anak yang putus sekolah termasuk (1) berapa banyak yang tidak pernah terdaftar untuk sekolah, (2) berapa yang putus sekolah pada kelas 5 dan 9, (3) berapa yang lulus kelas 9 dan memiliki hasil tes di bawah 400 (melek huruf fungsional), dan (4) berapa yang lulus kelas 9 dengan skor di atas 400 (kemampuan membaca dasar dalam keterampilan kognitif).

**Gambar 4. Pengukuran “Kemampuan Membaca Fungsional” Lulusan Kelas 9 di Indonesia**

Source: Hanushek dan Wößmann (2007).

**Kualitas guru adalah faktor terpenting dalam meningkatkan kualitas pendidikan.** Berbagai penelitian telah menunjukkan bahwa apa yang guru ketahui dan apa yang bisa mereka lakukan berpengaruh secara signifikan pada pencapaian akademis siswa. Penelitian yang dilakukan McKinsey baru-baru ini secara ringkas merangkum ide tersebut: “Kualitas suatu sistem pendidikan tidak bisa melampaui kualitas guru-gurunya” (Barber dan Mourshed 2007, 16). Meskipun sulit sekali dan kontroversial untuk menghitung besarnya dampak dari berbagai faktor yang mempengaruhi kinerja siswa, hampir secara universal berbagai penelitian telah menunjukkan pentingnya peran guru. Suatu penelitian terkenal yang dilaksanakan Sanders dan Rivers (1999) tentang *Tennessee Value-Added Assessment System* (TVAAS) menghitung dampak kualitas guru pada kinerja murid. Penelitian tersebut menemukan bahwa ketika sekelompok siswa berusia 8 tahun dengan prestasi belajar rata-rata (yang berskor di persentil ke-50 pada ujian yang terstandarisasi) diberikan guru yang berkemampuan beragam, tingkat prestasi belajar mereka akan berbeda secara dramatis di kemudian hari. Dalam penelitian tersebut, satu kelompok diberi guru yang berkemampuan tinggi (20 persen teratas) dan kelompok lain diberi guru berkemampuan rendah (20 persen terbawah). Setelah tiga tahun, prestasi belajar kedua kelompok itu berbeda sebesar 53 poin persentil. Dengan kata lain, pada usia 11 tahun, kelompok yang diajar oleh guru berkualitas tinggi mendapatkan skor persentil ke-93, sementara kelompok yang diajar oleh guru berkualitas rendah berada pada persentil ke-73. Riset ini juga menunjukkan bahwa para siswa dengan prestasi belajar yang paling rendahlah yang akan memperoleh manfaat yang paling besar ketika kualitas guru naik.

**Pemerintah Indonesia memberikan prioritas tinggi dalam hal peningkatan kualitas pengajaran dengan tujuan untuk meningkatkan prestasi belajar siswa.** Prioritas ini telah dibuktikan dengan didirikannya Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan di Kemdiknas pada tahun 2004 dan dikeluarkannya UU Guru tahun 2005. Ada kebutuhan yang mendesak untuk mendorong berbagai inisiatif dalam bidang ini, khususnya mengingat kinerja Indonesia yang cukup rendah dibandingkan dengan negara-negara tetangga, berdasarkan hasil TIMSS dan PISA. Laporan Bank Dunia baru-baru ini mengidentifikasi beberapa persoalan penting terkait dengan manajemen guru yang masih perlu diperhatikan: “Persoalan-persoalan yang masih ada dan perlu diselesaikan pada era desentralisasi ini antara lain adalah masalah yang terkait dengan remunerasi guru, insentif, struktur karir dan promosi, rekrutmen dan penempatan, pendidikan dan kompetensi, pengembangan karir dan pelatihan dalam jabatan, dan pemberdayaan guru dalam konteks manajemen guru” (World Bank 2005, 129).

**UU Guru telah mulai mengatasi beberapa isu penting tentang kualitas guru. Terutama masalah remunerasi dan kompetensi guru.** UU Guru mensyaratkan guru untuk tersertifikasi agar berhak mendapatkan

tunjangan profesional yang melipatduakan pendapatannya. Undang-undang ini cukup spesifik tentang hak dan kewajiban guru-guru tersertifikasi,<sup>4</sup> antara lain:

- hak untuk mendapatkan penghasilan di atas tingkat yang hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, ditambah dengan jaminan sosial;
- promosi jabatan dan penghargaan sesuai dengan tugas dan kinerja mereka;
- perlindungan hukum dalam menjalankan tugas mereka dan menjalankan hak atas kepemilikan intelektualnya;
- kesempatan untuk meningkatkan kompetensi mereka;
- fasilitas belajar dan infrastruktur yang mendukung tugas profesional mereka;
- kebebasan dalam memberikan nilai untuk siswa mereka dan ikut andil dalam penentuan kelulusan, penghargaan, dan/atau hukuman terhadap siswa sesuai dengan peraturan-peraturan pendidikan, kode etik guru, dan perundangan yang berlaku ;
- keamanan dan keselamatan dalam menjalankan tugas-tugasnya;
- kemerdekaan untuk berserikat dalam perkumpulan profesi;
- kesempatan untuk berpartisipasi dalam keputusan kebijakan-kebijakan kependidikan; dan
- kesempatan untuk mengembangkan dan meningkatkan kualitas dan keterampilan dan/atau pelatihan dan pengembangan profesional pada bidangnya.

## Tujuan studi ini

**Studi ini ingin mencapai beberapa sasaran. Temuan-temuan studi ini diharapkan akan bermanfaat bagi banyak pihak.** Khususnya, studi ini mencoba:

1. Membangun sebuah dasar analitik yang kuat untuk membantu Pemerintah Indonesia merumuskan berbagai kebijakan manajemen guru dalam konteks UU Guru dan mempersiapkan sebuah agenda reformasi yang berkelanjutan ke depan.
2. Menambah nilai pada reformasi manajemen guru yang sedang berlangsung, termasuk desentralisasi, dengan meningkatkan efektivitas reformasi dan memastikan kelanjutan kelembagaan dan keuangannya.
3. Menyumbang pada pengetahuan dunia tentang manajemen guru.

---

4 RUU 15/2005, Bab 14.

# Tenaga Pendidikan: Profil and Tren



#### **Poin-poin utama dalam bab ini:**

- Terdapat tiga jenis guru di Indonesia: (1) guru pegawai negeri sipil, (2) guru kontrak, dan (3) guru yang diangkat sekolah.
- Sektor swasta memainkan peran penting dalam sistem pendidikan Indonesia. Kemitraan yang unik telah terbangun antara sekolah swasta dan pemerintah dimana pemerintah mensubsidi biaya operasional sekolah dan tunjangan guru, dan dalam beberapa kasus menyediakan guru bagi sekolah swasta.
- Keseimbangan gender tenaga pendidikan secara umum sangat baik. Namun demikian sebagian besar kepala sekolah adalah laki-laki. Demikian pula, sebagian besar guru yang mengajar di wilayah perkotaan adalah perempuan, sementara kebanyakan guru yang bertugas di daerah terpencil adalah laki-laki.

#### **Faktor-faktor yang saat ini mempengaruhi tenaga pendidikan**

- Beban kerja guru pada umumnya sangat rendah. Hal ini terlihat jelas di sekolah-sekolah menengah, di mana hanya 20 persen saja dari para guru yang memenuhi ketentuan mengajar minimal 24 jam per minggu yang diwajibkan dalam aturan sertifikasi yang baru.
- Selama ini, guru di Indonesia dikenal berpenghasilan kecil. Namun dalam empat tahun terakhir gaji guru telah meningkat sebesar 17 persen per tahun. Selain itu, sejumlah perubahan pada sistem pendidikan telah membuahkan tunjangan bagi seluruh guru yang besarnya setara dengan 10 persen gaji pokok pegawai negeri. Pada situasi tertentu diberikan tunjangan tambahan yang bisa membuat penghasilan guru melonjak dua atau tiga kali lipat dari gaji pokok. Peningkatan gaji serta tunjangan tambahan membuat profesi guru lebih menarik dan menjanjikan secara finansial.
- Usia rata-rata guru semakin naik. Kebanyakan guru kini berusia antara 35 dan 50 tahun. Keadaan ini disebabkan oleh pengembangan sekolah dasar secara besar-besaran pada tahun 1980-an. Akibatnya, sekitar 30 persen guru akan memasuki usia pensiun dalam waktu satu dasawarsa mendatang.
- Bertolakbelakang dengan pendapat umum, sekolah-sekolah di pedesaan pada umumnya tidak kekurangan guru. Yang sering terjadi sebenarnya adalah mereka kekurangan guru yang berkualifikasi. Di sekolah-sekolah kecil (dengan murid kurang dari 200), lebih dari 30 persen guru hanya berpendidikan sekolah menengah atas atau lebih rendah.
- Proses pengangkatan guru sebagai pegawai negeri sipil adalah hal yang kompleks dan beragam tergantung dari jenis guru. Menurut prosedur yang berlaku saat ini, pemerintah daerah mengangkat guru sedangkan pemerintah pusat membayar gajinya. Hal ini menciptakan insentif yang buruk bagi daerah untuk terus menambah jumlah guru pegawai negeri sipil mereka.
- Jumlah pengangkatan yang tinggi sejak era desentralisasi terjadi pada guru yang diangkat sekolah, sebagian karena Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang disediakan oleh pemerintah pusat boleh dipergunakan untuk keperluan ini.

#### **Kualitas Pendidikan**

- Jenjang pendidikan guru pada umumnya rendah sekali; hanya 37 persen saja yang berpendidikan S1/D-IV. Program sertifikasi dengan persyaratan yang lebih ketat telah menaikkan jumlah guru dengan kualifikasi S1/D-IV sebanyak 5 persen per tahunnya. Ini berarti lebih banyak guru baru dengan kemampuan dan pendidikan yang lebih baik masuk ke dalam sistem pendidikan.
- Banyak guru mendapat nilai rendah pada tes kompetensi. Hal ini menimbulkan kekhawatiran akan kualitas pengajaran di kelas.
- Jenjang pendidikan guru di pedesaan dan daerah terpencil lebih rendah ketimbang mereka yang mengajar di perkotaan.
- Tingkat ketidakhadiran guru di Indonesia tergolong tinggi, apalagi di daerah-daerah terpencil, tetapi ini sudah menurun sejak tahun 2002.

## Sekilas tentang Sistem Pendidikan

Masalah pendidikan di Indonesia ditangani oleh dua kementerian. Kementerian Pendidikan Nasional (Kemdiknas) bertanggungjawab atas 81 persen sekolah, 87 persen anak didik, dan 81 persen guru, sedangkan Kementerian Agama (Kemag) mengurus sisanya termasuk pendidikan madrasah. Sebagian besar madrasah adalah milik swasta. Madrasah milik pemerintah hanya 6 persen dengan jumlah murid sekitar 18 persen dari keseluruhan siswa dalam sistem pendidikan Islam. Pada sekolah yang diawasi Kemdiknas, 92 persen dari seluruh siswa pendidikan dasar terdaftar di sekolah negeri. Namun persentase siswa sekolah negeri semakin mengecil pada tingkat pendidikan selanjutnya, yaitu 73 persen untuk sekolah menengah pertama, 63 persen untuk sekolah menengah atas umum, dan 33 persen untuk sekolah menengah kejuruan. Pengelolaan pendidikan oleh Kemag bersifat sentralistik, sedangkan Kemdiknas menerapkan sistem desentralistik dimana dinas pendidikan daerah berwenang menjalankan sebagian besar fungsi manajemen.

**Tabel 2. Data Sekolah, Murid, dan Guru di Bawah Kemdiknas dan Kemag, 2006–2007**

Tingkat Sekolah	Jenis	SEKOLAH			MURID			GURU		
		Negeri	Swasta	Total	Negeri	Swasta	Total	Negeri	Swasta	Total
TK	Kemag (RA)	113	18.646	18.759	3.022	797.903	800.925	297	68.886	69.183
	Kemdiknas (TK)	692	62.752	63.444	50.224	2.733.189	2.783.413	4.675	228.888	233.563
SD	Kemag (MI)	1.567	19.621	21.188	342.579	2.528.260	2.870.839	21.042	200.009	221.051
	Kemdiknas (SD)	132.513	12.054	144.567	24.403.611	2.223.816	26.627.427	1.316.109	129.023	1.445.132
SMP	Kemag (MTs)	1.259	11.624	12.883	558.100	1.789.086	2.347.186	39.883	202.292	242.175
	Kemdiknas (SMP)	15.024	11.253	26.277	6.330.728	2.283.578	8.614.306	421.101	200.777	621.878
SMA	Kemdiknas Non-formal (Terbuka)	162		162	21.954		21.954			
	Kemag – Umum (MA)	644	4.754	5.398	307.229	548.324	855.553	26.875	85.535	112.410
	Kemdiknas – Umum (SMA)	4.493	5.746	10.239	2.355.179	1.403.714	3.758.893	172.934	132.918	305.852
	Kemdiknas – Kejuruan (SMK)	1.748	4.998	6.746	912.434	1.826.528	2.738.962	79.327	15.146	94.473
SLB	Kemdiknas (SLB)	193	789	982	11.022	36.648	47.670	2.606	7.353	9.959
	<b>Total SLB</b>	<b>193</b>	<b>789</b>	<b>982</b>	<b>11.022</b>	<b>36.648</b>	<b>47.670</b>	<b>2.606</b>	<b>7.353</b>	<b>9.959</b>
<b>TOTAL</b>		<b>158.215</b>	<b>151.448</b>	<b>309.663</b>	<b>35.285.060</b>	<b>16.134.398</b>	<b>51.419.458</b>	<b>2.082.243</b>	<b>1.263.474</b>	<b>3.345.717</b>

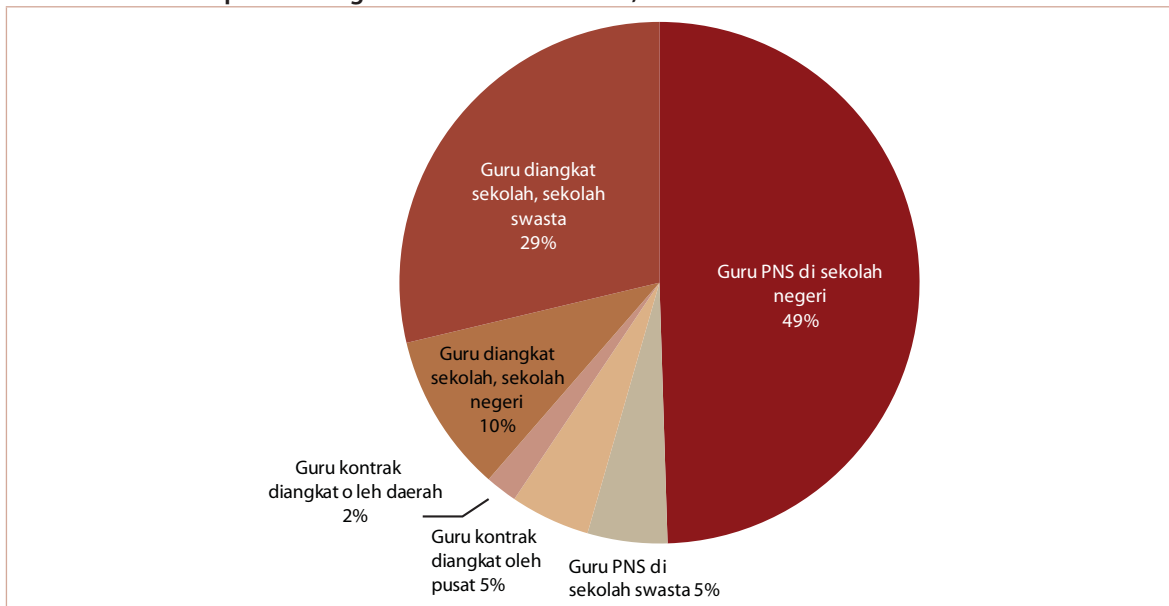
Sumber: Pemerintah Indonesia (2008c dan 2008d).

### Jenis guru

Karena sistem pendidikan yang kompleks, terdapat beberapa jenis guru di Indonesia. Jenis guru ini bisa dikelompokkan menjadi tiga: (1) pegawai negeri sipil (PNS), (2) kontrak, dan (3) guru yang diangkat sekolah. Ketiga kategori ini mencakup baik guru yang berada di bawah Kemdiknas maupun Kemag. Komposisi tenaga pendidik telah berubah drastis dalam beberapa tahun terakhir, sebagian besar disebabkan oleh adanya desentralisasi dan berbagai kebijakan baru tentang guru. Tren-tren utama yang terjadi akhir-akhir ini antara lain:

1. Berkurangnya secara bertahap jumlah guru pegawai negeri sipil selama beberapa tahun terakhir ini.
2. Program pengangkatan guru dihentikan sementara setelah Kemdiknas merekrut guru kontrak secara besar-besaran pada tahun 2003. Seluruh guru kontrak yang direkrut pemerintah pusat tersebut akan diangkat menjadi guru pegawai negeri sipil pada tahun 2009.
3. Semenjak desentralisasi, pengangkatan guru secara langsung oleh sekolah menjadi hal yang lumrah.

**Gambar 5.** Komposisi Tenaga Pendidik di Indonesia, 2006



Sumber: Data Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

**Tabel 3.** Jenis Guru di Indonesia untuk Seluruh Sekolah dan Seluruh Jenjang Pendidikan, 2006

Jenis guru	Diangkat oleh	Digaji oleh	Ciri-ciri khusus
<b>Guru pegawai negeri sipil</b>			
- Sekolah negeri	Kab/kota	Pusat (DAU)	• Kuota pengangkatan ditetapkan pusat, tapi pemilihan oleh daerah
- Sekolah swasta	Kab/kota	Pusat (DAU)	• Pemerintah menugaskan sejumlah kecil guru pegawai negeri sipil ke sekolah swasta
<b>Guru kontrak</b>			
- Diangkat pusat	Pusat	Pusat (DAU)	• Akan diangkat jadi pegawai negeri sipil sebelum akhir 2009
- Diangkat daerah	Kab/kota	Kab/kota	• Gaji pada umumnya separuh dari guru pegawai negeri sipil
<b>Guru yang diangkat sekolah</b>			
- Sekolah negeri	Sekolah	Sekolah, Pusat (DAU)	• Sering diberi honor kecil (10–30% dari gaji pegawai negeri sipil)
- Sekolah swasta	Sekolah	Sekolah, Pusat (DAU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guru yang diangkat sekolah kini menerima tunjangan fungsional dan profesional dari pemerintah pusat</li> <li>• Dana BOS telah meningkatkan jumlah guru yang diangkat langsung oleh sekolah</li> </ul>

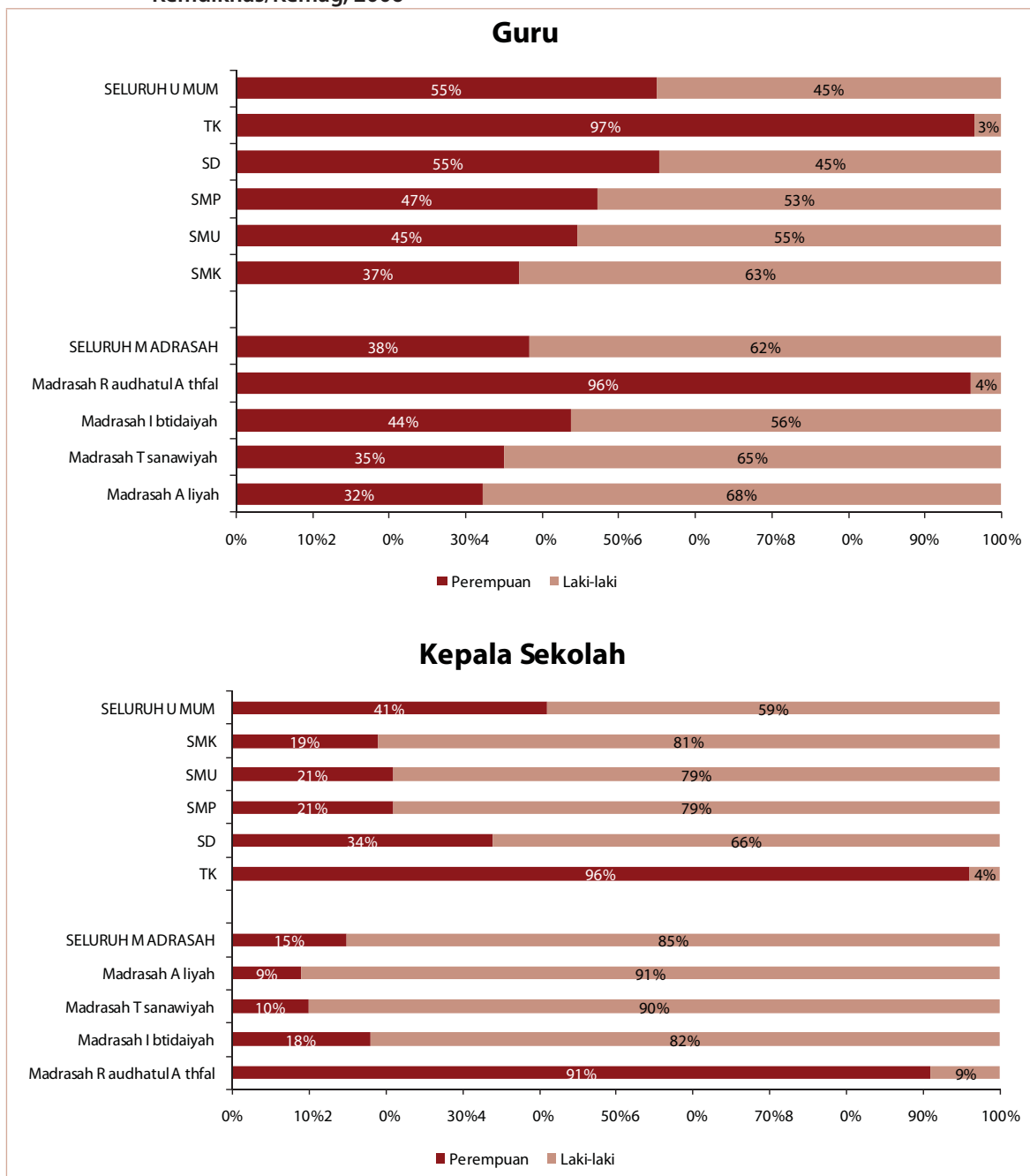
Sumber: Disusun oleh Bank Dunia, 2009.

## Gender

Perimbangan gender pada tenaga pendidikan secara umum sangat baik. Namun demikian, sebagian besar kepala sekolah adalah laki-laki. Demikian pula, guru perempuan jauh lebih banyak ditemui di perkotaan, sementara guru laki-laki mendominasi tenaga pendidikan di wilayah terpencil. Seperti yang terlihat pada grafik 6 di bawah ini, 54 persen guru adalah perempuan, tetapi kepala sekolah perempuan hanya

sekitar 41 persen. Masalah ini lebih banyak ditemui di tingkat pendidikan menengah, dimana hanya 20 persen dari seluruh kepala sekolah menengah pertama dan atas di bawah Kemdiknas adalah perempuan. Bahkan di sekolah-sekolah di bawah Kemag, proporsinya lebih rendah dari 10 persen.

**Gambar 6. Komposisi Guru dan Kepala Sekolah per Gender, Tingkat Sekolah and Penyebarannya, Kemdiknas/Kemag, 2006**

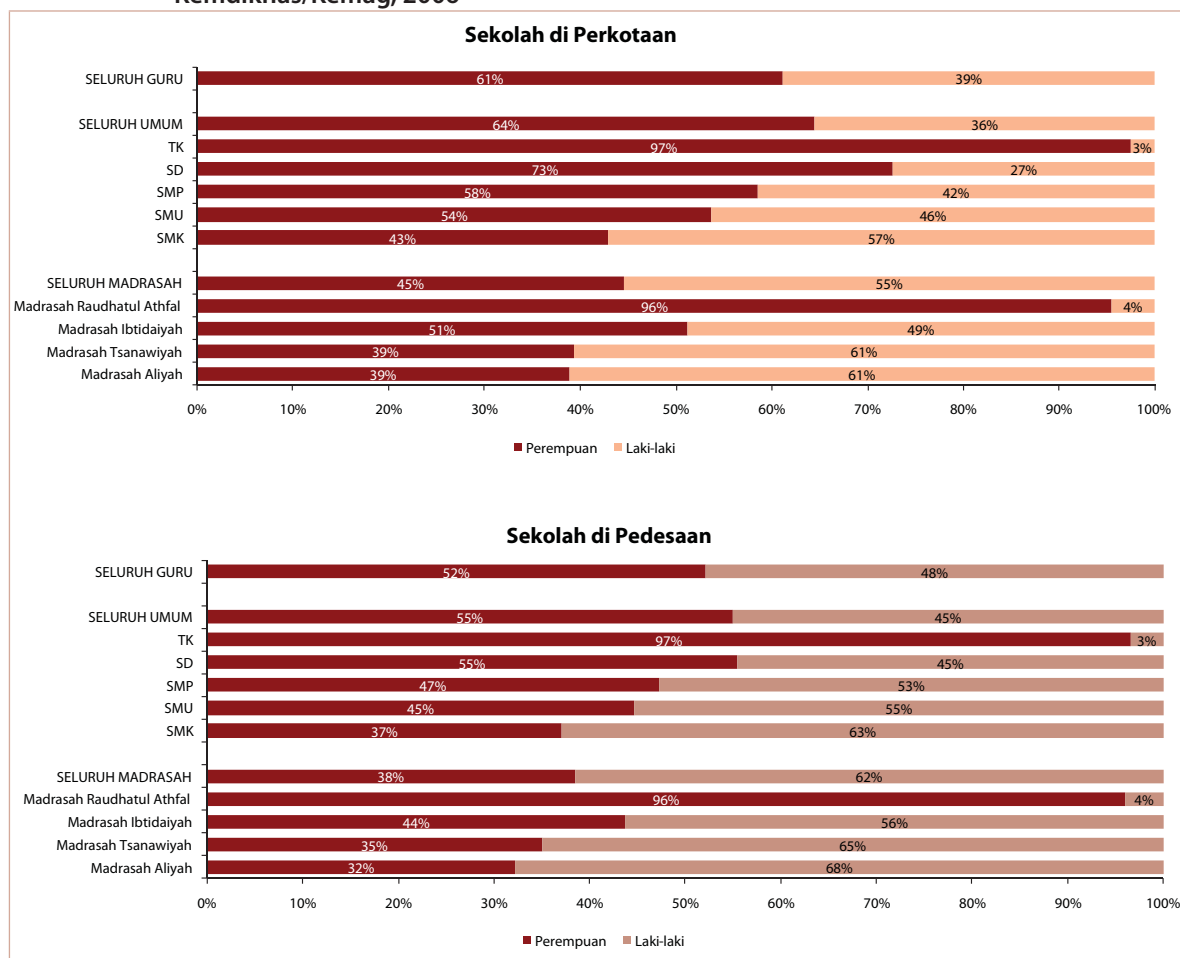


Sumber: Basis Data Guru PMPTK, KEMDIKNAS (SIMPTK), 2006.

### Guru perempuan cenderung bekerja di sekolah-sekolah perkotaan atau di desa tempat mereka berasal.

Secara keseluruhan, 61 persen guru yang bekerja di perkotaan adalah perempuan. Di pedesaan, proporsinya adalah 52 persen. Kecenderungan ini dipengaruhi terutama oleh alasan keamanan dan budaya. Karena alasan keamanan, lebih mudah menugaskan laki-laki ke daerah pedesaan. Perempuan yang sudah menikah cenderung mengikuti suami ketika berpindah lokasi pekerjaan, tetapi pola itu tidak berlaku bagi laki-laki. Budaya masyarakat juga tidak mendukung bagi perempuan lajang untuk pindah ke desa lalu tinggal sendiri di sana. Namun demikian, perempuan lebih senang bila ditempatkan di daerah asal dan biasanya akan terus menetap di sana. Faktor-faktor tersebut mempengaruhi penetapan kebijakan penempatan guru.

**Gambar 7.** Komposisi Gender di Pedesaan dan Perkotaan, per Tingkat Sekolah dan Penyebaran, Kemdiknas/Kemag, 2006



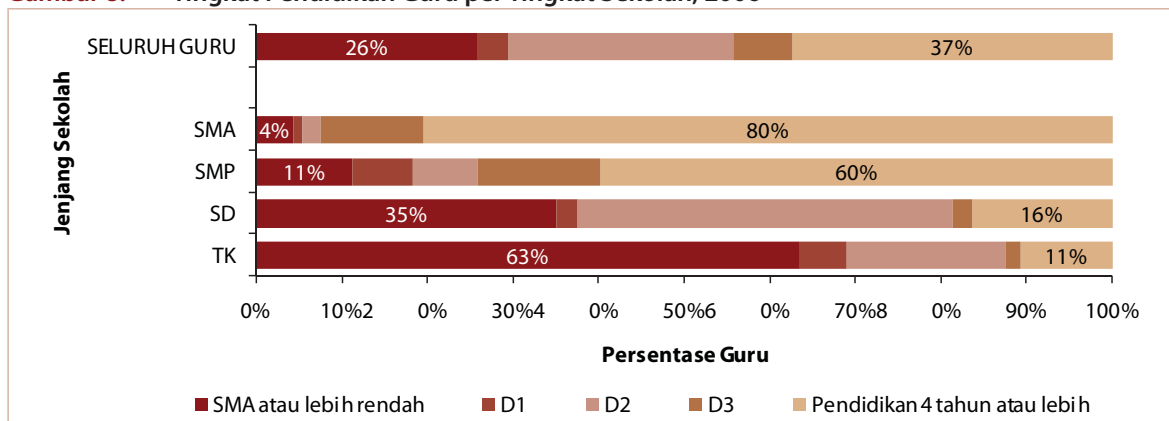
Sumber: Basis Data Guru PMPTK, Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

### Jenjang pendidikan dan kompetensi guru

Banyak guru di Indonesia berpendidikan rendah. UU Guru tahun 2005 yang mempersyaratkan pendidikan empat tahun (D-IV atau S-1) telah mendorong peningkatan kualifikasi guru. Undang-undang baru ini mengharuskan semua guru memiliki gelar sarjana (S1) atau diploma D-IV sebelum 2015. Pada tahun

2004, banyak sekali guru yang tidak memenuhi syarat kualifikasi minimal. Pada waktu itu, 95 persen guru SD, 45 persen guru sekolah menengah pertama, dan 29 persen guru sekolah menengah atas mempunyai kualifikasi di bawah D-IV atau S1. Semenjak UU Guru dikeluarkan banyak guru yang meningkatkan ketrampilan mereka. Pada 2006, persentase guru sekolah dasar yang memenuhi persyaratan kualifikasi melonjak 11 persen menjadi 16 persen, sedangkan untuk guru sekolah menengah pertama dan atas naik masing-masing sebesar 5 dan 10 persen. Walau sudah ada perbaikan, hanya 37 persen saja dari seluruh tenaga pendidikan saat ini yang sudah memiliki gelar D-IV atau S1.

**Gambar 8. Tingkat Pendidikan Guru per Tingkat Sekolah, 2006**



Sumber: Data Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

**Kenaikan persentase guru berkualifikasi D-IV atau S1 disebabkan terutama oleh pensiunnya guru-guru berkualifikasi rendah dan meningkatnya kualifikasi guru-guru dalam jabatan.** Kebanyakan guru yang hampir pensiun tidak memiliki gelar S1 atau D-IV, sebaliknya para guru baru biasanya adalah lulusan perguruan tinggi. Sementara itu, sebagian besar guru dalam jabatan terus meningkatkan kualifikasi mereka. Sekitar 40 persen kenaikan persentase guru berkualifikasi tinggi disebabkan oleh guru-guru dalam jabatan yang meningkatkan kualifikasi mereka tersebut. Sementara 60 persen sisanya disebabkan oleh guru-guru baru lulusan D-IV atau S1 yang masuk ke dalam sistem pendidikan seiring dengan pensiunnya sebagian guru. Jika kenaikan ini berlanjut terus, Indonesia bisa mencapai target resminya untuk meningkatkan kualifikasi guru sebelum 2015. Hampir seluruh guru sekolah menengah akan memenuhi syarat kualifikasi ini. Sedangkan sekitar 20 persen guru sekolah dasar akan tetap tertinggal. Persentase guru taman kanak-kanak yang berkualifikasi pendidikan di bawah empat tahun kemungkinan besar juga akan tetap tinggi.

**Terlepas dari kemajuan dalam hal kualifikasi, tetap saja ada kekhawatiran akan kompetensi guru di Indonesia.** Pada tahun 2004, Kemdiknas menguji guru-guru sekolah dasar dan menengah untuk mengetahui tingkat kompetensi mereka (lihat Tabel 4). Namun sebelumnya perlu dicatat bahwa ujian tersebut memang tidak tersusun secara ketat dan tidaklah representatif secara nasional; tidak juga terkalibrasi untuk mencapai suatu penskoran yang bermakna. Dalam banyak mata pelajaran, skor rata-rata guru sekolah dasar hanya sekitar 38 persen. Untuk guru-guru sekolah menengah, skor rata-rata dalam 12 mata pelajaran adalah 45 persen saja, dengan skor pada mata pelajaran fisika, matematika, dan ilmu ekonomi sekitar 36 persen atau kurang. Yang mesti dicatat, meskipun ujian tersebut tidak terkalibrasi, hasil yang didapatkan sungguh berada di bawah harapan para penyusun ujian. Kompetensi guru yang rendah tersebut menjadi batu sandungan bagi guru dalam hal penyampaian pengajaran berkualitas yang dibutuhkan negeri ini.

**Tabel 4. Nilai Ujian Guru per Mata Pelajaran, 2004**

	Jumlah soal ujian	Skor rata-rata	% jawaban yang betul	Deviasi standar	Skor rendah	Skor tinggi
<b>Jenis guru/ujian</b>						
Tes umum bagi guru sekolah dasar dan taman kanak-kanak	90	34,26	38%	6,56	5	67
Tes umum bagi guru-guru lain	90	40,15	45%	7,29	6	67
Tes skolastik	60	30,20	50%	7,40	3	58
Guru taman kanak-kanak	80	41,95	52%	8,62	8	66
Guru sekolah dasar	100	37,82	38%	8,01	5	77
Guru pendidikan olahraga sekolah dasar	40	21,88	55%	5,56	8	36
<b>Mata Pelajaran</b>						
Kewarganegaraan	40	23,38	58%	4,82	3	39
Sejarah	40	16,69	42%	4,39	3	30
Bahasa Indonesia	40	20,56	51%	5,18	2	36
Bahasa Inggris	40	23,37	58%	7,13	1	30
PE sekolah menengah	40	13,90	35%	5,86	2	29
Matematika	40	14,39	36%	4,66	2	36
Fisika	40	13,24	33%	5,86	1	38
Biologi	40	19,00	48%	4,58	5	39
Kimia	40	22,33	56%	4,91	8	38
Ekonomi	40	12,63	32%	4,14	1	33
Sosiologi	40	19,09	48%	4,93	1	30
Geografi	40	19,43	49%	4,88	3	34
Pendidikan seni	40	18,44	46%	4,50	2	31
Pendidikan khusus	40	18,38	46%	4,43	2	29

Sumber: Presentasi PMPTK, 2004.

**UU Guru mengamanatkan agar guru di masa depan mampu menguasai empat bidang kompetensi utama: pedagogis, pribadi, profesional, dan sosial.** Badan Standardisasi Nasional Pendidikan (BSNP) telah menetapkan serangkaian standar baku bagi guru, kepala sekolah, dan pengawas sekolah. Standar-standar ini adalah dasar bagi instrumen yang dipakai untuk mensertifikasi guru. Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) juga telah mewajibkan universitas untuk membuktikan bahwa mereka menggunakan standar-standar tersebut ketika mereka merevisi materi-materi pendidikan guru yang ada maupun ketika mengembangkan mata kuliah baru untuk guru, seperti dalam pengembangan program pendidikan empat tahun bagi guru-guru sekolah dasar.

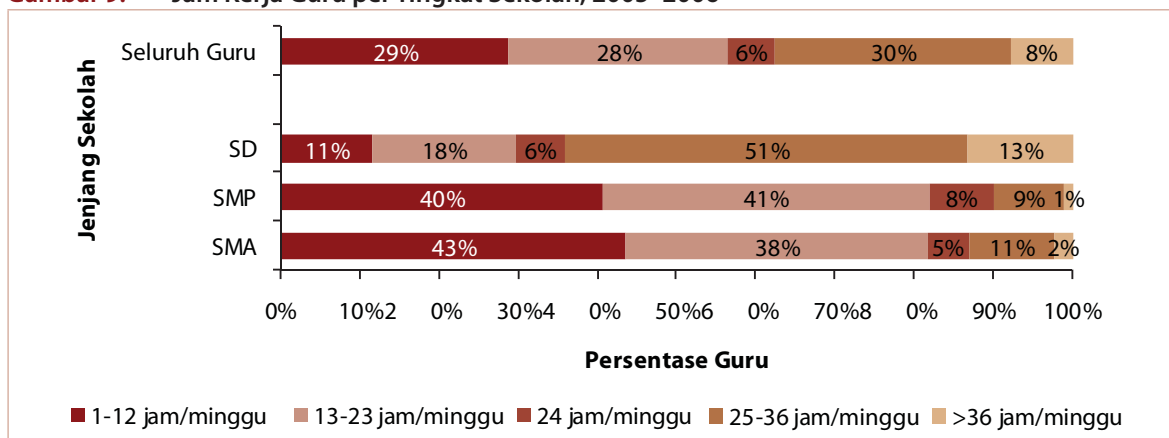
### **Beban kerja guru**

**Beban kerja guru saat ini sangat rendah, terutama bagi guru sekolah menengah pertama dan atas.** Kemdiknas telah memperkenalkan sebuah kebijakan yang mewajibkan seluruh guru yang menerima tunjangan profesional untuk bekerja penuh waktu minimal 24 jam per minggu.<sup>5</sup> Ketentuan ini akan membatasi pengangkatan guru yang berlebihan. Pada sekolah dasar dan menengah, 46 persen dari seluruh guru sudah memenuhi ketentuan mengajar minimum 24 jam per minggu ini. Pada sekolah dasar, 70 persen guru telah memenuhi minimum 24 jam/minggu, sementara yang 18 persen lainnya antara 13 hingga 23 jam/minggu,

<sup>5</sup> Durasi per jam pelajaran biasanya sekitar 45 menit, jadi seorang guru yang mengajar 24 jam per minggu sebenarnya menghabiskan 18 jam per minggu. Namun ketentuan ini disebut "ketentuan 24 jam" meskipun sebenarnya tidak persis 24 jam.

sehingga tidak sulit bagi mereka untuk mengisi kekurangan ini. Guru-guru yang tidak memenuhi ketentuan minimum tersebut sebagian besar adalah guru mata pelajaran agama dan olahraga, yang biasanya memang tidak mendapat cukup tugas seperti guru lainnya.

**Gambar 9. Jam Kerja Guru per Tingkat Sekolah, 2005–2006**



Sumber: Basis data Guru PMPTK, Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

**Beban kerja guru sekolah menengah jauh lebih rendah: pada sekolah menengah pertama hanya 19 persen dan pada sekolah menengah atas hanya 18 persen guru yang memenuhi ketentuan jam minimum mengajar per minggu.** Hal ini terjadi terutama karena guru diangkat untuk mengajar satu mata pelajaran tertentu saja. Di sekolah kecil, lebih sulit bagi guru yang mengajar satu pelajaran saja untuk memenuhi ketentuan 24 jam/minggu. Hal ini terjadi terutama pada mata pelajaran geografi, yang menurut kurikulum sekolah menengah atas umum hanya diajarkan satu jam saja per minggu per kelas.

**Ketentuan 24 jam/minggu adalah mekanisme yang penting untuk mengendalikan pengangkatan guru. Namun ketentuan ini tak terlepas dari tantangan praktis maupun politis.** Meskipun jumlah guru pegawai negeri sipil dapat dikendalikan oleh pusat, guru yang diangkat sekolah negeri (GTT), guru yang diangkat daerah (Honor Daerah), dan guru yang diangkat sekolah swasta (GTY) tidak berada di bawah kendali langsung Kemdiknas maupun Kemag. Namun ketentuan minimum 24 jam/minggu secara tidak langsung mengendalikan tingkat pengangkatan yang berlebihan oleh sekolah. (Untuk analisis lebih detil, lihat bagian “Analisis Penetapan Jumlah Staf dan Ketentuan 24 jam/minggu”.)

## Remunerasi

**Selama ini, guru di Indonesia umumnya digaji sangat rendah.** Pada tahun 2004-2005, rata-rata gaji per tahun guru sekolah dasar di Indonesia adalah kurang dari \$3.000. Sebagai bandingan, Malaysia menggaji guru mereka lebih dari \$8.000 pada tahun 2004 (World Bank 2007, 32). Secara umum, gaji guru di Indonesia besarnya 20 persen lebih kecil daripada gaji pekerja yang berkualifikasi sama di bidang lain. Akibatnya, tingkat ketidakhadiran guru menjadi tinggi karena seringkali mereka terpaksa mengambil pekerjaan lain demi menambah nafkah. Kenyataan ini mengurangi motivasi maupun efektivitas mengajar para guru.

**Tabel 5. Perbandingan Gaji Guru Antar-negara, per Tingkat Sekolah (\$, PPP)**

Negara	Tahun	Sekolah dasar		Sekolah menengah pertama		Sekolah menengah atas	
		Gaji awal	Gaji puncak	Gaji awal	Gaji puncak	Gaji awal	Gaji puncak
Argentina	2004	9.499	13.693	9.734	14.134	9.734	14.134
Chile	2005	10.922	17.500	10.922	17.500	10.922	18.321
India	2002/03	11.507	17.811	13.975	22.747	16.977	26.849
Indonesia	2004/05	2.733	3.941	2.913	4.281	3.373	4.756
Malaysia	2004	8.389	18.798	11.680	31.028	11.680	31.028
Paraguay	2004	7.038	7.038	11.109	11.109	11.109	11.109
Filipina	2004/05	9.060	10.770	9.060	10.770	9.060	10.770
Sri Lanka	2005	5.006	7.964	5.006	7.964	6.826	10.239
Thailand	2004/05	5.902	27.662	5.902	27.662	5.902	27.662
Uruguay	2003	4.035	5.057	4.035	5.057	4.237	5.309
Rata-rata WEI	2005	7.696	13.957	8.611	15.808	9.796	16.649
Rata-rata OECD	2005	27.723	45.666	29.772	48.983	31.154	51.879

Sumber: UNESCO-UIS/OECD (2005).

Catatan: Angka dalam dolar AS.

**Tunjangan baru yang dimandatkan UU Guru tahun 2005, bersama dengan kenaikan tahunan gaji guru PNS, bertujuan mengatasi persoalan rendahnya gaji guru.** Faktor-faktor dan berbagai tren yang terkait dengan kenaikan remunerasi guru antara lain:

- UU Guru melipatduakan gaji guru tersertifikasi.
- Semua guru, baik di sekolah negeri maupun swasta, menerima tunjangan fungsional rata-rata sebesar 10 persen dari gaji pokok mereka.
- Guru yang mengajar di daerah khusus (daerah terpencil, konflik, perbatasan, dan tertinggal) menerima tunjangan yang setara dengan satu kali gaji pokok. Artinya, guru yang tersertifikasi akan menerima pemasukan tiga kali lipat gaji pokok mereka.
- Guru kontrak, yang rata-rata gajinya hanya setengah dari gaji pokok guru pegawai negeri sipil, akan diangkat menjadi pegawai negeri sipil sebelum 2009.

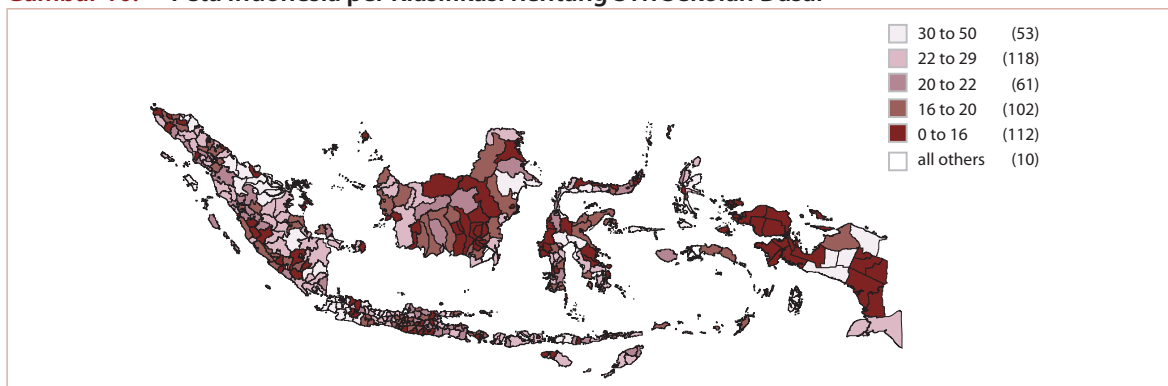
**Guru yang diangkat oleh sekolah menerima gaji yang sangat rendah, seringkali hanya sebesar 10-30 persen dari gaji pegawai negeri sipil.** Mereka bersedia menerima gaji rendah karena berharap pada akhirnya akan diangkat menjadi pegawai negeri sipil. Janji akan adanya tunjangan sertifikasi semakin menambah insentif untuk mendapatkan status guru ini. (Masalah remunerasi ini akan dibahas lebih detil di bagian “Gaji sebagai Faktor dalam Pemilihan Profesi.”)

## Penyebaran

**Di samping adanya kelebihan pasokan, distribusi guru pada sistem pendidikan Indonesia juga tidak merata. Sebagian sekolah kekurangan guru dan kesenjangan penyebaran guru antar daerah juga besar.** Seperti yang dapat dilihat di Gambar 10, kesenjangan besar bahkan terjadi antara lokasi-lokasi yang berada di satu wilayah yang sama. Banyak daerah pedesaan yang nyatanya memiliki rasio murid-guru (STR) rendah.

Wilayah-wilayah seperti Papua dan Kalimantan, dimana banyak sekali terdapat pedesaan, justru memiliki STR yang *rendah*. Kenyataan ini bertolakbelakang dengan anggapan umum bahwa sekolah-sekolah di pedesaan kekurangan guru. Penjelasan umum dari hal tersebut adalah karena kebanyakan sekolah di wilayah-wilayah tersebut berukuran kecil dengan murid yang sedikit, namun penetapan tenaga pengajar di sana tetap mengikuti rumus minimum 9 guru untuk setiap sekolah. (Lihat bagian laporan ini "Sekolah Kecil dan Penyusunan Staf pada Sekolah Dasar.")

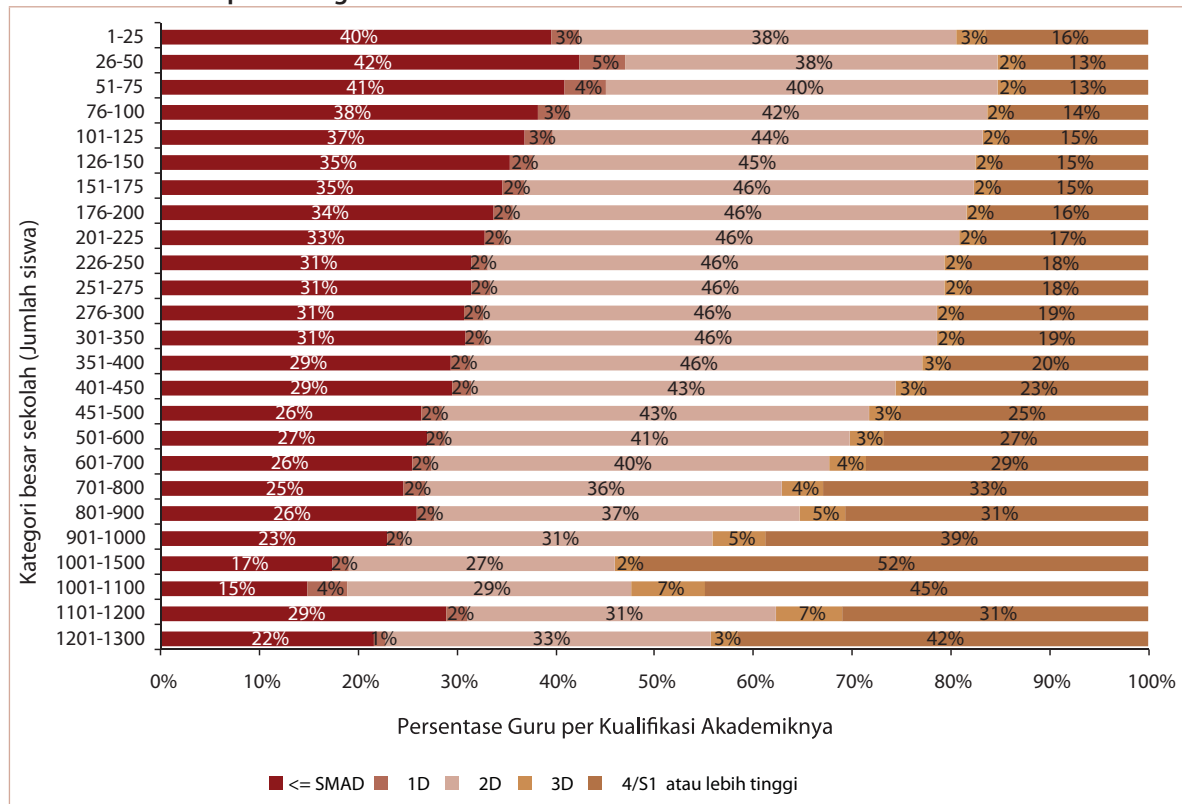
**Gambar 10.** Peta Indonesia per Klasifikasi Rentang STR Sekolah Dasar



Sumber: Peta dikembangkan dari Basis Data Guru Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

**Meskipun tingkat STR di sekolah-sekolah di pedesaan dan daerah terpencil cenderung rendah, kualifikasi guru di sekolah-sekolah tersebut secara umum sangat buruk.** Sekolah-sekolah kecil umumnya memiliki lebih sedikit guru yang berkualifikasi. Seperti yang tampak di Gambar 11, proporsi guru berpendidikan di bawah D-IV atau S1 sangat tinggi di sekolah-sekolah kecil (sebagian besar hanya lulusan SMA atau lebih rendah). Terdapat hubungan langsung antara ukuran sekolah dan jenjang pendidikan gurunya, dan seringkali penyebabnya adalah karena banyak dari guru di sekolah-sekolah kecil tersebut berasal dari masyarakat setempat, yang kualifikasinya umumnya kurang dari yang dipersyaratkan.

**Gambar 11. Komposisi Tingkat Pendidikan Guru Sekolah Dasar menurut Ukuran Sekolah**



Sumber: Basis Data Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

## Usia guru

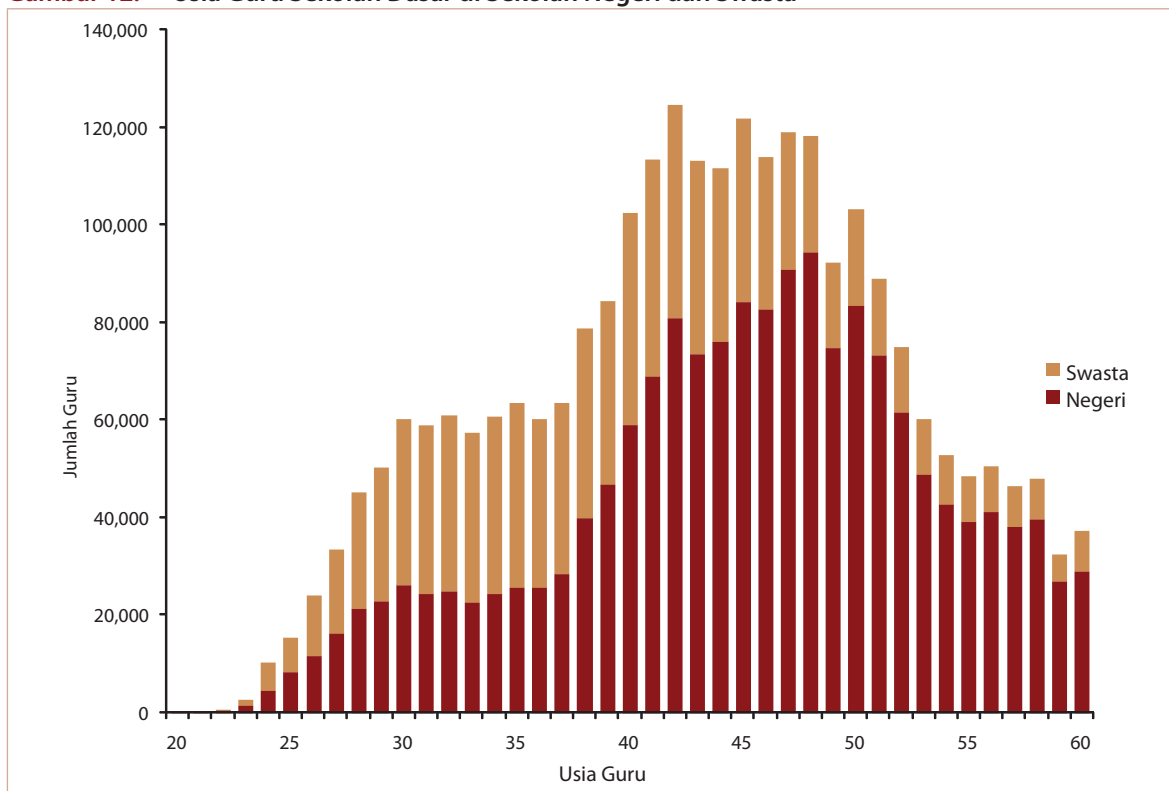
**Usia rata-rata guru di Indonesia perlahan-lahan semakin lanjut.** Proporsi guru yang berusia 40-50 tahun cukup besar sebagai akibat dari kebijakan perluasan sekolah dasar pada tahun 1980-an.

**Guru di sekolah negeri cenderung jauh lebih tua ketimbang mereka yang mengajar di sekolah swasta.**

Di sekolah negeri, usia rata-rata guru adalah 45,8 tahun, dibanding 40,5 tahun di sekolah swasta. Grafik 12 menunjukkan bahwa mayoritas guru yang berusia di atas 40 tahun adalah guru sekolah negeri. Guru yang berusia di bawah 37 tahun kemungkinan besar adalah guru sekolah swasta.

## Peran sekolah swasta

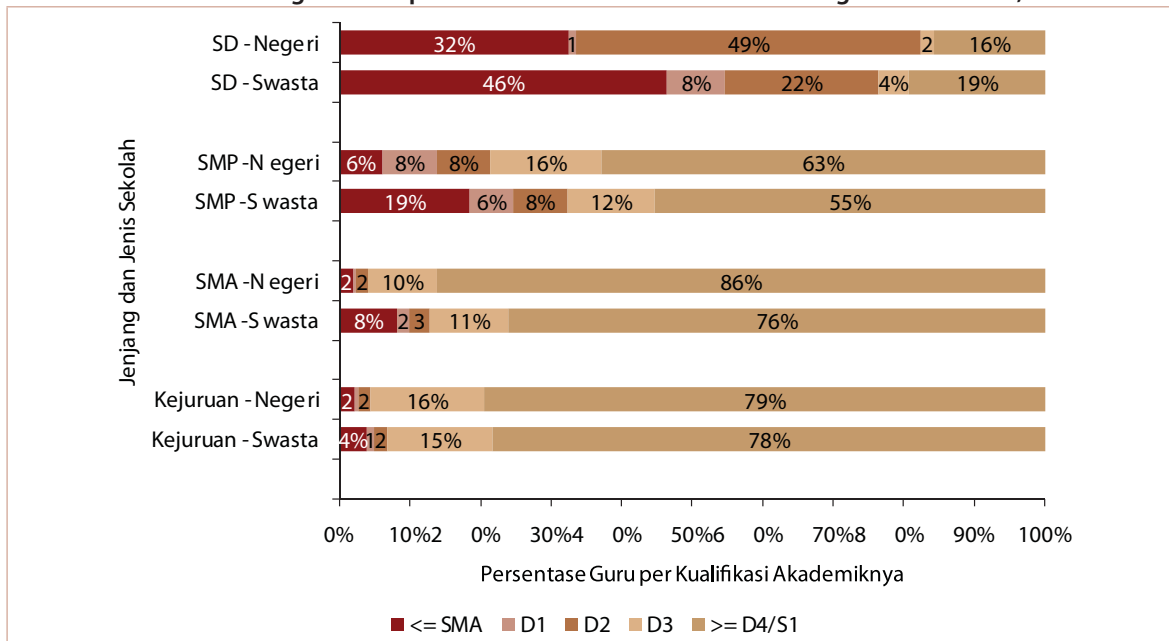
**Sekolah swasta berperan penting dalam sistem pendidikan di Indonesia dan mendapat dukungan besar dari pemerintah.** Sekolah swasta mendukung pengembangan sistem pendidikan dan seringkali menjadi pemenuh permintaan akan sekolah yang tidak bisa dipenuhi oleh sistem sekolah negeri, terutama di daerah miskin dan pedesaan. Akibatnya, kualitas sekolah swasta cenderung tertinggal dari sekolah negeri. Meskipun pemerintah menghargai kehadiran sekolah swasta, pemerintah juga menyadari rendahnya kualitas pendidikan yang mereka sediakan. Oleh karena itu, alih-alih membangun sekolah negeri untuk menyaingi sekolah swasta, pemerintah mendukung sekolah swasta melalui penyaluran dana BOS. Dalam banyak kasus, pemerintah juga menyediakan guru pegawai negeri sipil bagi sekolah-sekolah swasta tersebut. Hasilnya adalah sistem hibrida yang bisa digolongkan sebagai kemitraan negeri-swasta.

**Gambar 12. Usia Guru Sekolah Dasar di Sekolah Negeri dan Swasta**

Sumber: Basis Data Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

**Sekolah swasta bisa sangat bagus atau sangat buruk.** Banyak sekolah swasta yang melayani kebutuhan masyarakat mampu, namun banyak pula, sebagaimana disinggung di atas, yang hanya sekedar memenuhi kebutuhan di wilayah pedesaan dan terpencil yang belum memiliki sekolah negeri. Gambar 13 menunjukkan tingkat pendidikan guru di sekolah negeri dan swasta. Pada jenjang sekolah dasar, jumlah guru yang berpendidikan D-IV/S1 atau lebih tinggi sedikit lebih banyak di sekolah swasta ketimbang di sekolah negeri: 19 persen di sekolah swasta dan 16 persen di sekolah negeri. Tapi pada saat yang bersamaan, proporsi guru lulusan sekolah menengah atas atau lebih rendah lebih tinggi di sekolah swasta ketimbang negeri (46 persen di sekolah swasta dan 32 persen di sekolah negeri). Situasi ini mencerminkan bahwa sekolah swasta melayani spektrum masyarakat yang berpenghasilan tinggi maupun yang rendah. Pada jenjang sekolah menengah, guru di sekolah negeri cenderung berpendidikan lebih tinggi. Di antara guru sekolah menengah pertama negeri, 63 persen berpendidikan D-IV/S1 atau lebih tinggi, dibanding 55 persen di sekolah swasta. Pada sekolah menengah atas, angka ini masing-masing adalah 86 dan 76 persen.

**Gambar 13.** Perbandingan Pencapaian Pendidikan Guru di Sekolah Negeri dan Swasta, 2006



Sumber: Basis Data Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

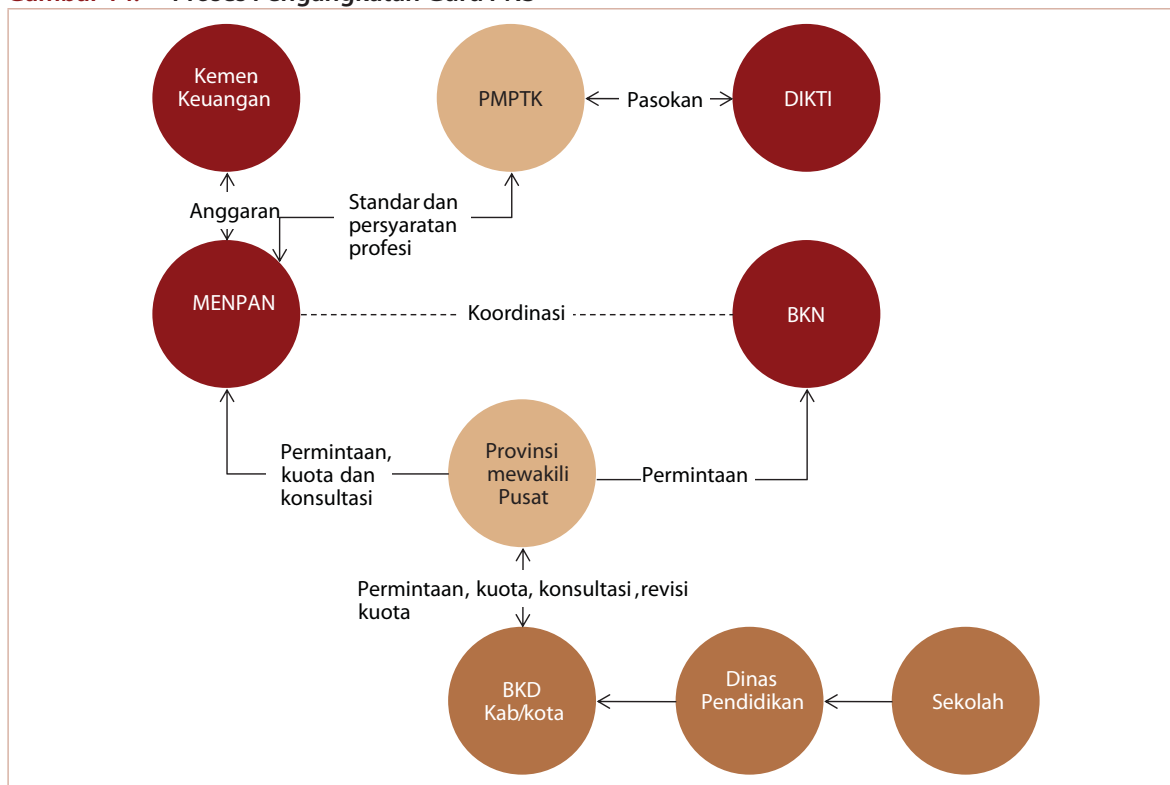
## Proses Pengangkatan

Di jaman sentralisasi sistem pendidikan di Indonesia, guru di sekolah negeri umumnya direkrut sebagai pegawai negeri sipil. Sejak desentralisasi, yang lebih umum terjadi adalah guru diangkat langsung oleh sekolah. Dulu, guru juga dipekerjakan sebagai guru kontrak, baik di tingkat pusat maupun daerah. Selama beberapa periode tertentu, guru-guru ini dipekerjakan dalam skala besar-besaran.

### Pengangkatan guru PNS

Sebelum desentralisasi, pemerintah pusat bertanggungjawab atas segala aspek pengangkatan guru. Sekarang, pemerintah pusat menetapkan kuota jumlah guru PNS yang bisa diangkat oleh kabupaten/kota. Kabupaten/kota lalu menyeleksi guru yang akan mereka angkat. Ada dua proses utama pengangkatan guru PNS: (1) melalui proses rekrutmen PNS biasa, yang mencakup program pelatihan profesi prakerja selama setahun bersama Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK), dan (2) perubahan status dari guru kontrak atau guru tetap yayasan menjadi guru PNS.

Secara teknis, kabupaten/kota yang menggaji guru PNS. Tetapi, dana untuk gaji guru PNS tersebut sebenarnya disalurkan oleh pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota melalui dana anggaran umum (DAU). Berarti, pada dasarnya pemerintah pusatlah yang menanggung beban penggajian guru. Proses ini menciptakan inefisiensi. Pemerintah kabupaten/kota punya insentif untuk mengklaim mereka kekurangan guru demi mendapatkan sumberdaya tambahan yang tidak perlu mereka bayar sendiri.

**Gambar 14. Proses Pengangkatan Guru PNS**

Sumber: Diagram digambar dari deskripsi MENPAN soal proses pengangkatan, 2008.

**Proses pengangkatan guru melibatkan beberapa lembaga pemerintah pusat dan daerah.** Pengangkatan guru PNS meliputi hal-hal sebagai berikut (lihat Gambar 14):

1. Dasar pengangkatan guru PNS adalah formasi tahunan atau penetapan kebutuhan guru. Formasi tahunan ini juga mempertimbangkan kesempatan (lowongan) kerja baru yang disetujui oleh MENPAN.
2. Setiap tahun sekolah melaporkan kebutuhan akan guru kepada Dinas Pendidikan kabupaten/kota, yang bertanggung jawab memasok tenaga yang dibutuhkan. Metode untuk menentukan kebutuhan guru sangat bervariasi, dan metode yang dipakai satu sekolah seringkali berbeda dengan sekolah yang lain.
3. BKD kabupaten lalu meneruskan permintaan dari Dinas Pendidikan kabupaten/kota, beserta dengan data jumlah PNS yang dibutuhkan oleh institusi pemerintah daerah lainnya di sana, ke pemerintah provinsi yang berperan sebagai wakil pemerintah pusat. Dengan demikian, guru dimasukkan sebagai bagian dari keseluruhan formasi pemerintah daerah.
4. Pemerintah provinsi hanya bertugas untuk mengumpulkan data kebutuhan PNS dari seluruh kabupaten/kota di wilayahnya. Sebenarnya, menurut beberapa pejabat MENPAN, beberapa kabupaten/kota bahkan langsung mengirimkan data kebutuhan ke mereka.
5. Begitu data formasi nasional terkumpul, termasuk permintaan akan guru baru, MENPAN meminta petunjuk teknis dari BKN untuk menentukan berapa kuota untuk masing-masing daerah.
6. Persyaratan khusus bagi guru, termasuk standar profesional, ditetapkan oleh PMPTK.
7. Yang sering terjadi adalah daerah tidak mendapatkan guru sejumlah yang mereka minta karena terbatasnya anggaran nasional.

8. Pada akhirnya, kuota bagi masing-masing daerah ditentukan oleh berapa anggaran yang disediakan oleh Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Kemenkeu menetapkan kuota nasional maksimal dan menyerahkan ke MENPAN untuk menentukan kuota bagi masing-masing daerah.

**Sayangnya, sistem ini berujung pada permintaan yang tidak realistis yang dibuat berdasarkan angka yang digelembungkan dan data yang tidak akurat.** Daerah sadar bahwa mereka tidak akan memperoleh jumlah guru sesuai permintaan mereka. Di sisi lain, pihak MENPAN tidak mampu memeriksa dan mengevaluasi permintaan daerah dengan jelas karena kurangnya data dan buruknya koordinasi dengan Kemdiknas. Oleh karena itu, daerah menggelembungkan permintaan mereka akan guru, yang kabarnya bahkan hingga tiga kali lipat dari kebutuhan sebenarnya. Meskipun MENPAN menyadari praktik penggelembungan angka ini, mereka tidak memiliki informasi yang dibutuhkan untuk menentukan kuota secara efisien dan merata.

**Kurangnya transparansi dalam penentuan jumlah kesempatan kerja baru bahkan mengakibatkan nepotisme dan korupsi besar-besaran.** MENPAN merahasiakan perumusan alokasi kuotanya. Tampaknya perumusan dilakukan berdasarkan pada jumlah penduduk dan angka yang diajukan oleh daerah. Kurangnya transparansi itu tampaknya, sedikit banyak, adalah kebijakan yang disengaja MENPAN untuk melindungi dirinya sendiri.

### ***Pengangkatan guru kontrak***

**Dalam beberapa tahun terakhir, guru kontrak telah memainkan peranan penting dan kontroversial dalam tenaga kerja kependidikan di Indonesia. Selama 2003-2004 jumlah guru kontrak melonjak tajam.** Pengangkatan karyawan kontrak dimungkinkan oleh Pasal 2(3) UU 43 tahun 1999. Pasal ini menetapkan bahwa selain mengangkat karyawan PNS permanen, seorang pejabat resmi juga berwenang mengangkat karyawan paruh-waktu. Namun sejak tahun 2005 pemerintah telah mengisyaratkan tidak akan mengangkat guru kontrak lagi. Selain itu, seluruh guru kontrak yang dibayar oleh anggaran belanja pemerintah pusat maupun daerah akan dijadikan PNS. Perubahan ini akan berlangsung bertahap hingga 2009.<sup>6</sup> Dalam menetapkan lowongan PNS, MENPAN mengalokasikan kuota yang cukup besar untuk konversi guru kontrak. Pada tahun 2006, 315.000 dari 325.000 lowongan dialokasikan untuk guru kontrak. Pada tahun 2007, 245.000 dari 300.000 lowongan dicadangkan untuk mereka, sementara untuk pendaftar lain hanya tersedia 55.000.

Pembekuan rekrutmen guru kontrak pada 2005 dan janji untuk menjadikan mereka guru PNS penuh telah membatasi pemanfaatan opsi ini. Penghilangan status guru kontrak tidak menguntungkan. Sistem pendidikan telah memetik manfaatnya dari segi fleksibilitas dan efisiensi dalam penyusunan staf. Guru kontrak secara khusus mempunyai insentif lebih besar untuk bekerja dengan baik. Meskipun pengangkatan guru kontrak telah dibekukan, ada anggapan bahwa guru kontrak otomatis akan diangkat menjadi PNS.

### ***Pengangkatan guru oleh sekolah***

**Jumlah guru yang diangkat langsung oleh sekolah melonjak tajam sejak desentralisasi.** Peningkatan ini sebagian disebabkan oleh dana tambahan berupa dana BOS yang diperoleh sekolah; yang 30 persen dari dana BOS ini dipakai untuk membayari gaji guru honorer. Guru-guru honorer ini cenderung digaji rendah. Seringkali mereka bersedia bekerja dengan upah rendah karena mereka berharap nantinya akan diangkat menjadi PNS. Pada masa lalu, terutama sebelum 1985, metode pengangkatan guru PNS umumnya dilakukan dengan cara menarik guru yang sudah ada ke dalam kepegawaian negeri sipil. Dalam beberapa tahun terakhir, seperti yang

---

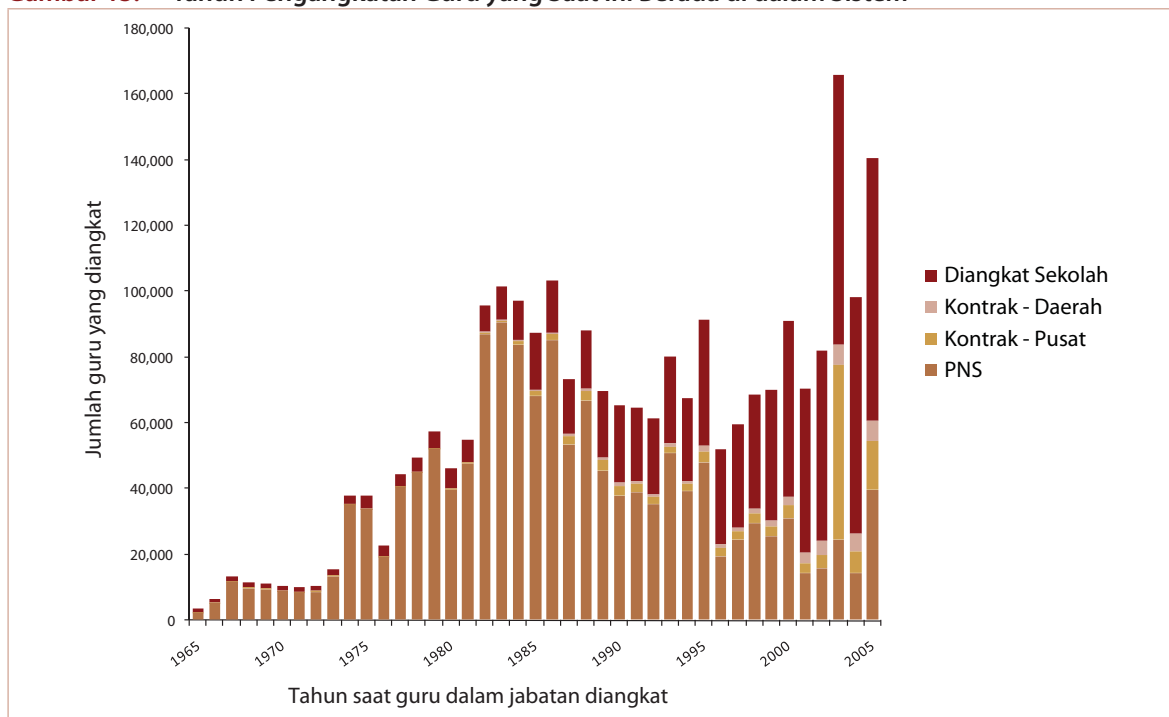
6      Pasal 6 PP 48/2005.

bisa dilihat pada grafik 15, jumlah guru non-PNS yang diangkat telah naik tajam. Jumlah keseluruhan guru baru yang diangkat juga naik cukup besar.

**Keputusan yang dibuat kabupaten/kota dan sekolah bisa berdampak buruk bagi anggaran nasional.**

Lonjakan jumlah guru yang diangkat beberapa tahun terakhir ini berdampak besar secara finansial karena pemerintah pusatlah yang membayar tunjangan profesional bagi guru tersertifikasi. Namun demikian, kemampuan pemerintah pusat untuk mengendalikan pengangkatan guru oleh sekolah sangatlah terbatas.

**Gambar 15. Tahun Pengangkatan Guru yang Saat ini Berada di dalam Sistem**

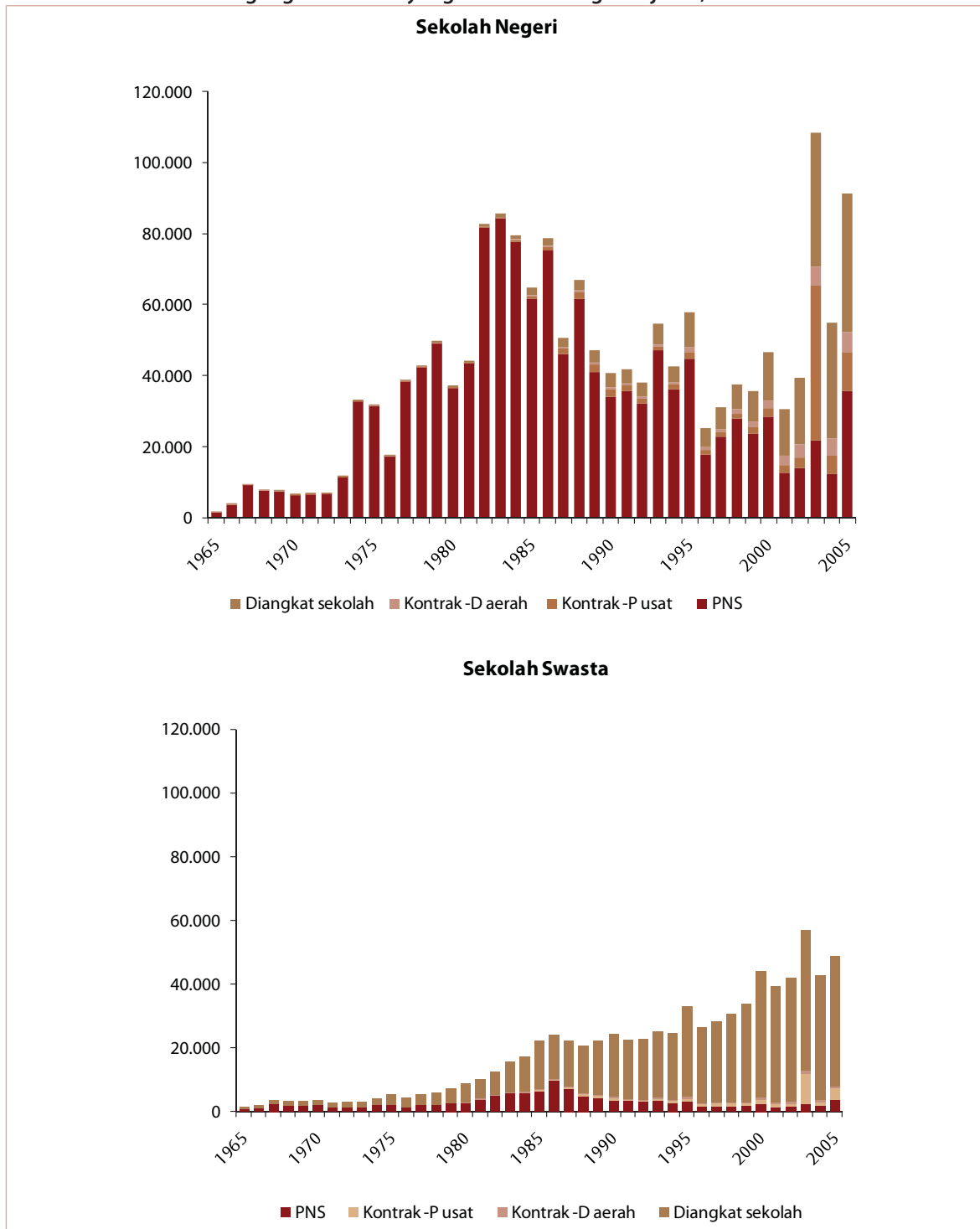


Sumber: Basis Data Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

Catatan: Tahun pengangkatan seorang guru adalah proksi dari tren pengangkatan guru. Namun yang harus diingat adalah proksi ini hanya memberi gambaran singkat atas tenaga kependidikan saat itu. Ia tidak memperhitungkan jumlah guru yang berhenti dari profesi ini. Misalnya, jumlah guru yang diangkat pada 1996 kelihatannya lebih kecil dari biasanya, tetapi bisa saja yang terjadi adalah banyak guru yang berhenti bekerja saat itu atau ada sejumlah guru, khususnya guru yang diangkat sekolah, yang berubah status menjadi PNS. Diagram ini tidak mampu merekam perubahan-perubahan tersebut.

**Analisis terhadap tahun pengangkatan guru menunjukkan bahwa penyebab utama lonjakan pada tahun 2003-2005 adalah pengangkatan guru secara langsung oleh sekolah negeri, meskipun pengangkatan oleh sekolah swasta juga menunjukkan kenaikan.** Gambar 16 memperlihatkan bahwa pengangkatan guru PNS untuk sekolah negeri cukup stabil, tetapi jumlah guru kontrak dan guru yang diangkat sekolah naik pesat. Pada sekolah swasta, seluruh guru baru adalah guru yang diangkat langsung oleh sekolah.

**Gambar 16. Tahun Pengangkatan Guru yang saat ini sedang menjabat, menurut Jenis Sekolah**



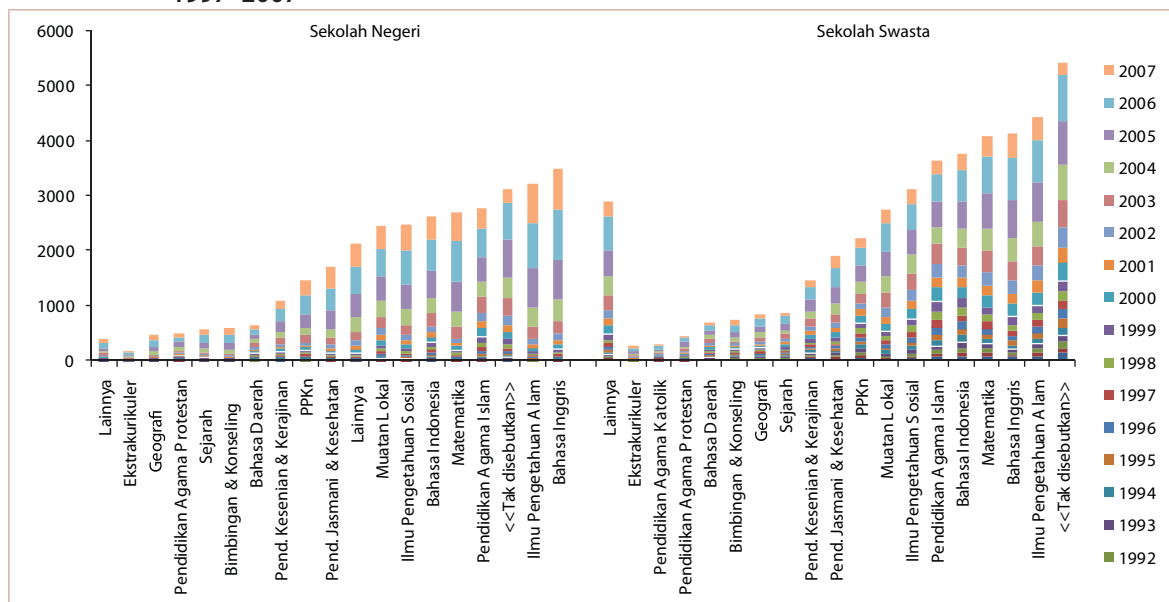
Sumber: Basis Data Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

Catatan: Seluruh guru kontrak yang diangkat oleh kabupaten/kota dan pusat akan diangkat menjadi guru PNS sebelum akhir 2009. Harap diingat tahun pengangkatan di sini hanya proksi (lihat catatan pada Gambar 15).

**Motivasi pengangkatan guru oleh sekolah tidak selalu jelas dan dalam beberapa kasus bahkan mencurigakan.** Secara teori, sekolah berada pada posisi yang ideal untuk menghitung kebutuhannya sendiri. Seharusnya mereka bisa mengidentifikasi dan merekrut guru yang berkualifikasi secara efisien. Namun apakah mereka bisa mencapai tujuan ini masih merupakan tanda tanya. Seperti yang bisa dilihat pada Gambar 17, sebagian besar guru yang direkrut adalah guru mata pelajaran inti seperti matematika, Bahasa Inggris, IPA, dan Bahasa Indonesia. Sementara, dalam mayoritas kasus, tidak ada kekurangan guru untuk mata pelajaran tersebut. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah keputusan pengangkatan oleh sekolah ditentukan atas dasar kebutuhan atau alasan lain (misalnya, sekedar menolong, menambah guru ganti, dsb.). Meski demikian, sekolah tetaplah pada posisi yang tepat untuk mengidentifikasi dan mengangkat guru untuk mata pelajaran seperti kebudayaan lokal, bahasa daerah, dan agama, terutama untuk daerah beragama minoritas.

**Tren pengangkatan guru oleh sekolah berimplikasi serius pada kualitas pendidikan.** Proporsi jumlah guru pegawai negeri sipil telah menurun dalam beberapa tahun belakangan ini, sementara proporsi guru yang diangkat sekolah meningkat tajam. Jenjang pendidikan sebagian besar guru-guru ini hanya setingkat sekolah menengah atas atau bahkan lebih rendah. Tren meningkatnya guru yang diangkat sekolah juga bertentangan dengan sasaran Kemdiknas yang menghendaki seluruh guru sudah memiliki kualifikasi D-IV atau S1 sebelum 2015.

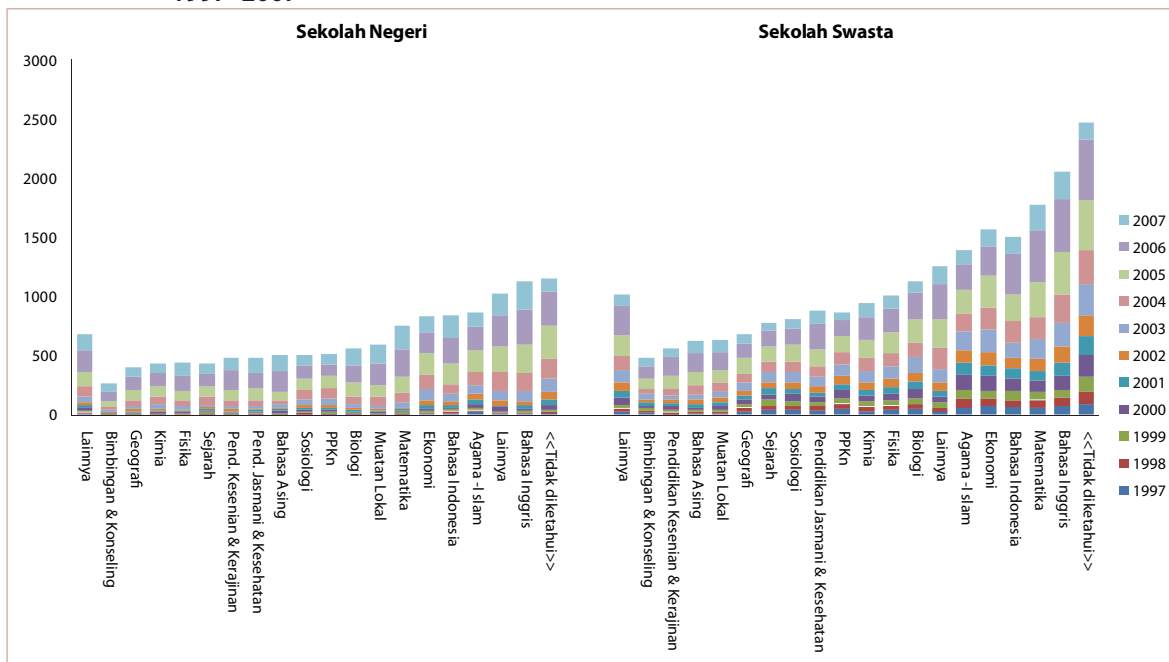
**Gambar 17. Mata Pelajaran yang diajar Guru yang Diangkat Sekolah, di SMP Negeri dan Swasta, 1997–2007**



Sumber: Basis Data Guru PMPTK KEMDIKNAS (NUPTK), 2007.

Catatan: Diagram ini hanya mendokumentasi jumlah guru yang diangkat sekolah, tidak termasuk guru PNS dan kontrak

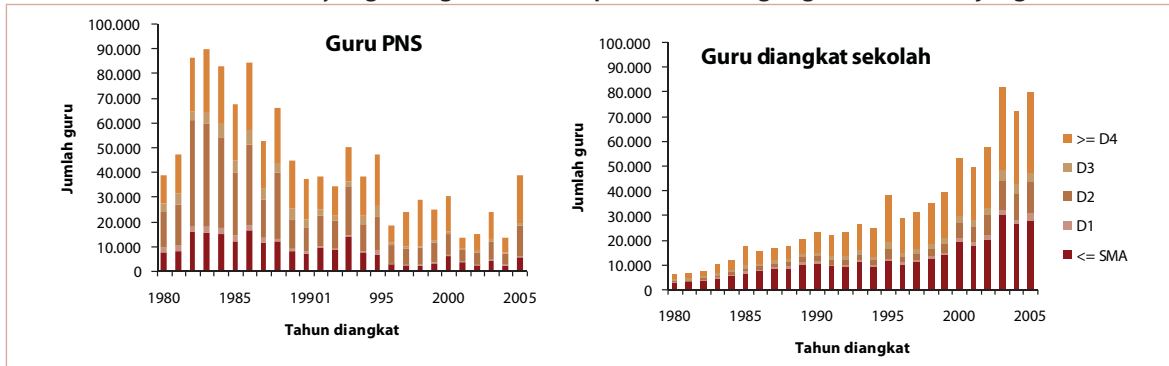
**Gambar 18.** Mata Pelajaran yang diajar Guru yang Diangkat Sekolah, di SMA Negeri dan Swasta, 1997–2007



Sumber: Basis Data Guru PMPTK Kemdiknas (NUPTK), 2007.

Catatan: Diagram ini hanya mendokumentasi jumlah guru yang diangkat sekolah, tidak termasuk guru PNS dan kontrak

**Gambar 19.** Guru PNS vs. yang Diangkat Sekolah per Tahun Pengangkatan dan Jenjang Pendidikan



Sumber: Basis Data Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

# Pasokan dan Permintaan akan Guru: Mempekerjakan Orang yang Tepat di Tempat yang Tepat



### Poin-poin utama dalam bab ini:

#### Penentuan jumlah guru sekolah dasar dan menengah

***Penyebab utama sangat rendahnya STR di sekolah dasar di Indonesia adalah diberlakukannya formula penentuan jumlah guru yang mengharuskan setiap sekolah, terlepas dari besar atau kecilnya sekolah itu, untuk memiliki sesedikitnya 9 guru.***

- Pada sekolah menengah, ketentuan yang mewajibkan seorang guru mengajar satu mata pelajaran sebenarnya bertujuan memastikan mutu pendidikan. Namun ini menjadi tidak efisien ketika diterapkan di banyak sekolah kecil, di mana beban kerja guru menjadi jauh berkurang.

#### Dinamika pasokan dan permintaan akan guru

- Kenaikan gaji guru merupakan kunci pendorong naiknya pasokan guru.
- LPTK telah merespon kenaikan jumlah calon guru dengan menambah program pendidikan guru mereka.
- Sejalan dengan meningkatnya angka partisipasi sekolah pada program pendidikan usia dini dan sekolah menengah pertama dan menengah atas, meningkat pula permintaan akan guru, terutama guru mata pelajaran.
- Kebijakan Kemdiknas membalik rasio angka partisipasi pada sekolah menengah umum dan kejuruan (dari 30:70 menjadi 70:30) berdampak luas pada kegiatan pengangkatan guru.
- Dana BOS dipakai untuk membayar guru pada tingkat sekolah, dimana sekitar 30 persennya dipakai untuk gaji guru.
- Kenaikan anggaran pendidikan secara besar-besaran telah mengurangi kemauan politik untuk mengontrol proses pengangkatan guru.

#### Implikasi kebijakan

Agar optimal, pengangkatan dan penempatan guru perlu mempertimbangkan hal-hal berikut:

- penyesuaian formula penentuan jumlah guru di sekolah agar lebih mencerminkan banyaknya sekolah berukuran kecil di Indonesia.
- pengenalan metode pengajaran kelas rangkap di sekolah dasar berukuran kecil, terutama di daerah-daerah yang kesulitan guru.
- penerapan sistem yang memungkinkan guru diakreditasi untuk lebih dari satu mata pelajaran dan mendorong pengajaran mata pelajaran ganda terutama di sekolah-sekolah menengah kecil.
- penerapan ketentuan beban mengajar minimum 24 jam per minggu.
- pengalokasian DAU berdasarkan jumlah siswa atau penduduk di daerah setempat, dimana daerah berwenang untuk mengangkat dan menggaji guru.
- membatasi penggunaan dana BOS untuk mengurangi pengangkatan guru pada tingkat sekolah.
- membatasi jumlah guru yang dapat menerima tunjangan sertifikasi, sehingga tidak semua guru yang diangkat sekolah secara otomatis berhak atas tunjangan.

## Tinjauan Umum

**Pasokan guru sangat berlebih di Indonesia, seperti yang terlihat pada rendahnya rasio siswa-siswa guru (STR).** Bahkan dengan STR yang sudah sedemikian rendah, STR di negeri ini masih akan terus menurun. Dengan minimnya kontrol atas pengangkatan guru, pengeluaran untuk gaji guru dikhawatirkan membengkak sehingga

hanya sedikit yang tersisa bagi pembiayaan aspek lain dari pendidikan yang juga penting. Jika pengendalian atas proses sertifikasi terlambat dilakukan, maka akan terjadi pula keresahan yang meluas di kalangan guru.

**Gambar 20. Kekuatan-kekuatan Pendorong Meningkatnya Permintaan dan Pasokan, di tengah Minimnya Mekanisme Kontrol**



**Proses reformasi guru menciptakan kesempatan yang besar untuk membenahi komposisi tenaga pendidik sekaligus meningkatkan kualitas serta efisiensinya. Namun, jika proses reformasi tidak dijalankan secara rasional dan efisien, sangat besar kemungkinan tujuan-tujuan itu tidak akan tercapai.**

Bab ini pertama-tama akan menganalisis berbagai hal yang mempengaruhi permintaan dan pasokan guru, dan mengidentifikasi pilihan-pilihan kebijakan yang mungkin bisa mengoptimalkan upaya reformasi guru. Bidang-bidang utama yang dibahas dalam bab ini mencakup:

1. faktor-faktor utama pendorong permintaan dan pasokan, termasuk faktor-faktor tenaga kerja dan institusional
2. dampak berbagai kebijakan baru dan kebijakan yang telah ada pada faktor-faktor tersebut
3. kelemahan-kelemahan sistem dan/atau berbagai kemungkinan terjadinya diskoneksi
4. cara-cara membujuk calon-calon terbaik untuk masuk ke profesi guru dan menempatkan mereka secara efektif
5. cara-cara menentukan dan mengelola "permintaan" dalam struktur manajemen yang terdesentralisasi

# Analisis tentang Penentuan Jumlah dan Penyebaran Guru

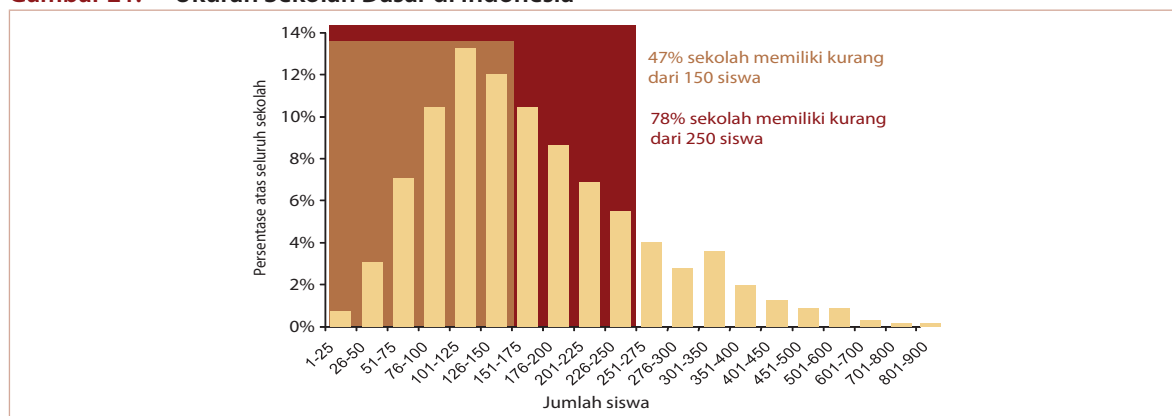
## *Sekolah kecil dan penentuan jumlah guru di sekolah dasar*

**Sekolah dasar di Indonesia cenderung berukuran sangat kecil, yang menjadi penyebab utama terjadinya inefisiensi dalam penempatan guru.** Karena ekonomi skala, penempatan guru di sekolah berukuran besar jauh lebih mudah dan efisien ketimbang di sekolah kecil. Meski kebutuhan untuk mengelola sekolah berukuran kecil secara efisien sudah diketahui, belum ada upaya terarah untuk mengubah cara-cara penempatan guru dan memperlengkapi sekolah. Kebijakan yang berlaku saat ini tidak secara jelas membedakan sekolah kecil dari yang besar. Hal ini mengakibatkan terjadinya inefisiensi dalam penentuan jumlah guru di sekolah kecil. Adanya kebijakan tambahan yang membedakan antara sekolah besar dan kecil dalam hal penentuan jumlah guru akan membantu meningkatkan efisiensi. Jika dijalankan dengan baik, kebijakan itu juga dapat membantu meningkatkan kualitas pendidikan.

**Kebijakan Indonesia pada masa Suharto adalah mendirikan sekolah dasar berkapasitas 240 siswa yang terdiri dari enam tingkatan kelas (1-6), dimana masing-masing kelas terdapat 40 siswa.** Seringkali bila sekolah berkembang melebihi angka ini maka didirikanlah sekolah baru. Ada saat-saat tertentu di mana kebijakan ini dijalankan secara berlebihan. Dalam beberapa kasus, ketika jumlah 240 siswa terlampaui, sekolah baru didirikan tepat di sebelah sekolah lama. Namun sebenarnya sulit sekali bagi sekolah untuk mencapai jumlah siswa yang pas. Meskipun ada kemungkinan 240 siswa tercapai, perubahan demografis daerah setempat menyebabkan populasi sekolah berubah-ubah dari waktu ke waktu. Bahkan sebenarnya, jumlah siswa di mayoritas sekolah di Indonesia berada di bawah 240 orang. Di daerah terpencil, misalnya, kebanyakan sekolah mempunyai kurang dari 100 siswa.

**Sebagian besar sekolah dasar di Indonesia berukuran sangat kecil; 78 persen sekolah memiliki kurang dari 250 siswa dan hampir separuhnya memiliki kurang dari 150 siswa** (lihat Gambar 21). Bahkan di sekolah yang sangat kecil sekalipun, akan terdapat enam tingkatan kelas yang harus diajar, dengan per kelas ditangani seorang guru. Jika di suatu sekolah terdapat 90 siswa, ini berarti terdapat 15 siswa di masing-masing kelas. Dengan kebijakan yang berlaku saat ini di Indonesia di mana setiap sekolah dasar harus memiliki sedikitnya 9 guru (satu guru per kelas ditambah dengan guru agama, olahraga, dan kepala sekolah), maka STR-nya hanya 10:1.

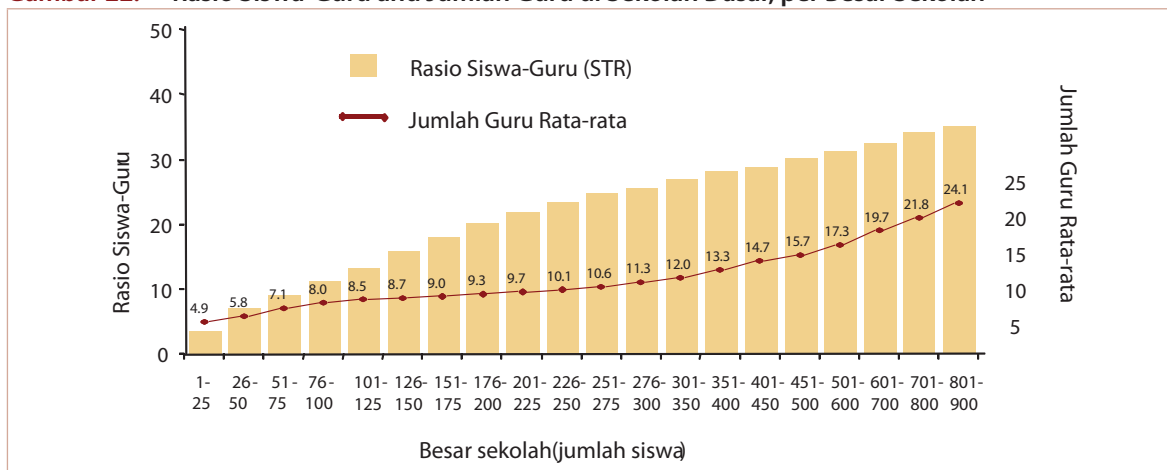
**Gambar 21. Ukuran Sekolah Dasar di Indonesia**



Sumber: Basis Data Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

**STR di sekolah-sekolah kecil dengan demikian jauh lebih rendah daripada STR di sekolah-sekolah yang lebih besar.** Di sekolah-sekolah yang memiliki 51-75 siswa misalnya, rata-rata jumlah guru adalah 7:1 (lihat Gambar 23). Ini berarti STR di sekolah-sekolah ini berada di bawah 10:1. Namun jika sekolah-sekolah ini memiliki struktur 6 kelas, mereka, menurut ketentuan penentuan jumlah guru yang berlaku saat ini, masih termasuk kekurangan staf.

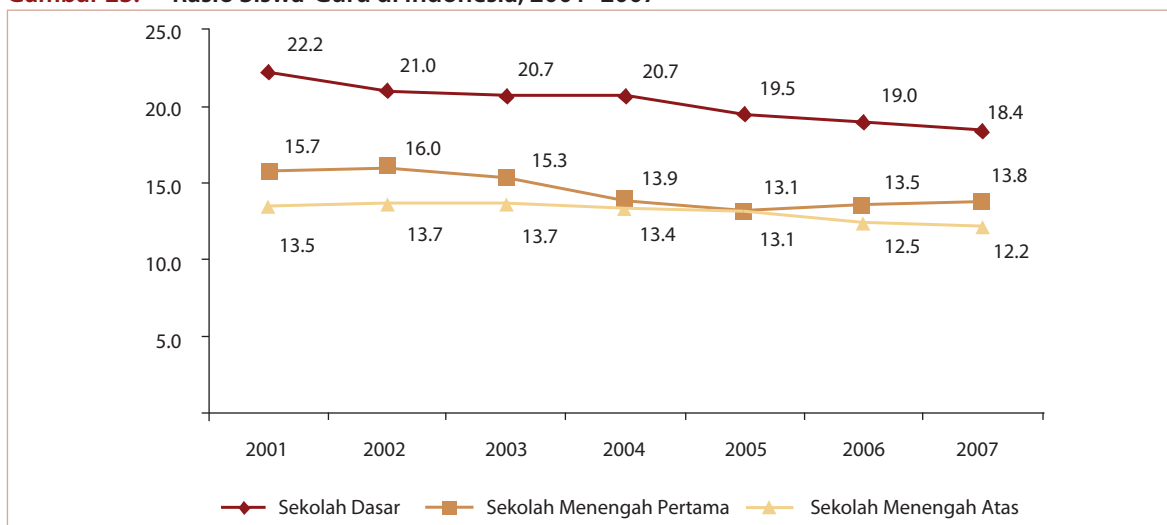
**Gambar 22. Rasio Siswa-Guru and Jumlah Guru di Sekolah Dasar, per Besar Sekolah**



Sumber: Basis Data Guru PMPTK KEMDIKNAS(SIMPTK), 2006.

Sejak desentralisasi, telah terjadi *penurunan* drastis pada STR, meskipun STR itu sendiri sudah sangat rendah. Perkembangan ini menunjukkan bahwa penambahan jumlah guru lebih cepat dari penambahan jumlah siswa. Seperti yang terlihat pada Gambar 23, STR sekolah dasar di Indonesia turun dari rata-rata 22,2 pada tahun 2001 ke 18,4 pada 2007. Pada sekolah menengah pertama, angka ini turun dari 16,0 ke 13,8, dan pada sekolah menengah atas (umum) dari 13,5 ke 12,2.

**Gambar 23. Rasio Siswa-Guru di Indonesia, 2001–2007**



Sumber: Data Balitbang Kemdiknas, 2001–2007.

Catatan: Jika data tahun 2007 Kemag dan Kemdiknas digabung, STR keseluruhan turun jadi 17,7 untuk SD, 12,7 untuk SMP, dan 11,0 untuk SMA.

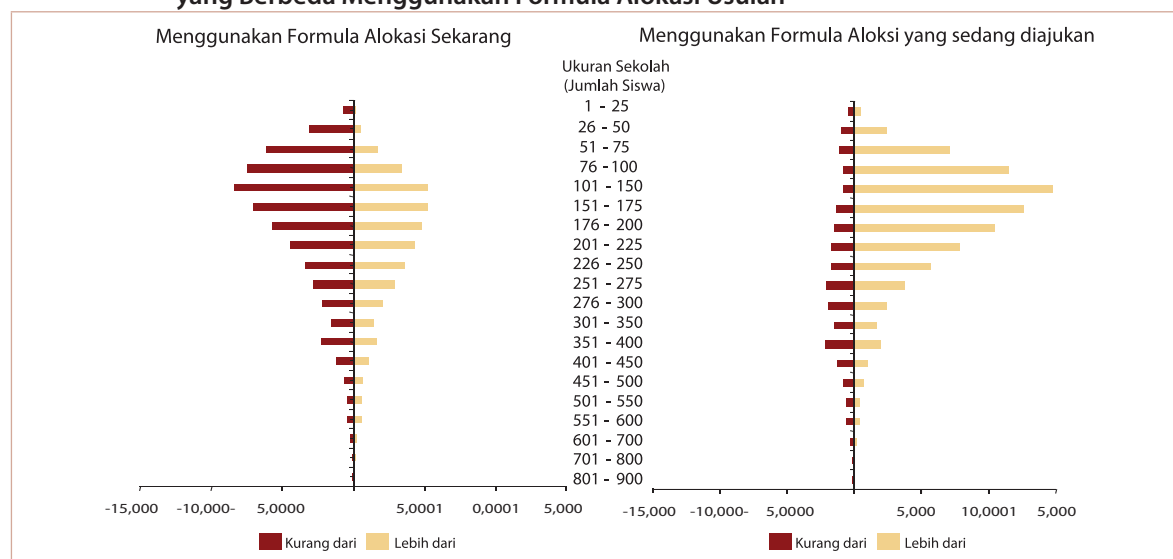
Secara keseluruhan, kelebihan guru mempunyai dampak yang besar dan berkepanjangan terhadap efektivitas pembiayaan sistem pendidikan Indonesia. Satu opsi kebijakan yang mendasar adalah menetapkan rumus penentuan jumlah guru yang setara dengan yang berlaku di negara-negara yang sebanding dengan Indonesia. Karena gaji guru menghabiskan hampir 75 persen anggaran nasional untuk pendidikan,<sup>7</sup> STR yang lebih sesuai akan memungkinkan terbebaskannya dana untuk dipakai bagi tujuan lain. Tergantung seberapa besar pengurangan ini, sebagian dana ini bisa dipakai untuk membayar tunjangan sebagaimana yang diatur dalam UU Guru. Pada saat yang sama, perlu disadari bahwa pengurangan jumlah guru sekolah dasar akan memakan waktu. Kebijakan pemindahan guru harus dijalankan secara efektif agar penyebaran yang lebih merata bisa tercapai.

#### Rekomendasi kebijakan yang terkait penetapan jumlah guru antara lain:

- penempatan guru ke sekolah berdasarkan jumlah siswa
- penempatan guru ke sekolah dasar umum berdasarkan rumus satu guru bagi setiap 30 siswa, ditambah seorang kepala sekolah, dengan ketentuan minimal empat guru di setiap sekolah
- menetapkan jumlah maksimal siswa 40 orang per kelas
- mengadakan pengajaran kelas rangkap bila jumlah gabungan siswa pada tiga atau lebih tingkatan kelas berurutan adalah 25 atau kurang
- mengadakan pengajaran kelas rangkap bila jumlah gabungan siswa pada dua tingkatan kelas berurutan adalah 35 atau kurang
- memberikan aturan tambahan untuk jumlah alokasi guru di sekolah-sekolah kecil agar tidak ada sekolah yang mempunyai kurang dari tiga guru, ditambah satu kepala sekolah

Hasil dari perubahan kebijakan penentuan jumlah guru dari yang berbasis satu guru per satu kelas ditambah guru agama, olahraga, dan kepala sekolah (yakni minimal 9 guru) ke yang berbasis jumlah siswa dengan usulan ketentuan minimal 4 guru (3 guru, ditambah 1 kepala sekolah) bagi sekolah yang bersiswa kurang dari 90 orang, dengan tambahan satu guru untuk setiap 30 siswa tambahan, akan secara dramatis mengubah kondisi kelebihan/kekurangan pasokan guru di Indonesia.

**Gambar 24.** Perbandingan Rasio Siswa-Guru per Besar Sekolah, dengan Menggunakan Rumus Alokasi yang Berbeda Menggunakan Formula Alokasi Usulan



Sumber: Basis Data Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

7 Estimasi berdasarkan data Bank Dunia (2006).

### **Tantangan penentuan jumlah guru di sekolah menengah**

Seperti halnya sekolah dasar, ukuran sekolah menengah di Indonesia cenderung kecil sekali, sehingga menimbulkan inefisiensi dalam penetapan jumlah guru. Pada sekolah menengah, kendala utamanya adalah guru hanya mengajar satu mapel sesuai dengan sertifikasi yang dimiliki. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencegah guru mengajar mapel yang bukan kompetensinya. Namun pada prakteknya ketentuan mengajar satu mapel ini sangat menyulitkan guru untuk bekerja penuh waktu sesuai dengan kewajiban mengajar minimal 24 jam per minggu. Hal itu terjadi terutama untuk mapel yang dalam kurikulum mendapat alokasi jam sedikit seperti seperti agama, kewarganegaraan, seni, olahraga, teknologi informasi dan komunikasi, dan muatan lokal, yang masing-masing tak lebih dari 2 jam per minggu (lihat Tabel 6). Ini berarti sekolah mesti mengadakan 12 rombongan belajar agar guru bisa memenuhi ketentuan mengajar 24 jam per minggu untuk mapel yang diasuhnya. Dengan asumsi setiap kelas memiliki 40 siswa, maka setidaknya mesti diadakan dua rombongan belajar bagi tiap kelas 7, 8, dan 9. Hal ini hanya dimungkinkan di sekolah yang memiliki sedikitnya 240 siswa.

#### **Kotak 1. Pengajaran Kelas Rangkap Memberikan Manfaat Kualitas Sekaligus Efisiensi**

Pengajaran kelas rangkap sering diasosiasikan dengan langkah darurat yang diambil sekolah yang kekurangan guru. Tetapi banyak bukti internasional menunjukkan bahwa pengajaran kelas rangkap sebenarnya sangat efektif dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Dalam banyak kasus, prestasi siswa pada pengajaran kelas rangkap lebih baik daripada mereka yang dididik dalam struktur kelas tradisional. Satu contoh terkenal adalah *Escuela Nueva* di Kolombia. Di sana, siswa-siswa dari latar belakang ekonomi lemah yang bersekolah di daerah pedesaan, di mana situasi pengajarannya menggunakan sistem kelas rangkap, ternyata mengungguli teman-teman mereka di wilayah perkotaan yang lebih kaya dan bersekolah di mana masing-masing kelas diajar oleh seorang guru. Studi UNESCO tahun 2000 melaporkan: "Sekolah-sekolah di wilayah pedesaan di Kolombia berhasil mencapai hasil pembelajaran yang lebih tinggi dari yang diperkirakan, bahkan lebih tinggi dibandingkan sekolah-sekolah di wilayah perkotaan di negeri itu. Hal ini menunjukkan bahwa bahkan dalam keadaan yang tidak menguntungkan sekalipun, penerapan berbagai upaya yang sesuai dan konsisten ("*Escuela Nueva*") mampu meningkatkan hasil pembelajaran siswa" (Casassus et al., 13). Hasil berbagai penelitian dan evaluasi yang dilakukan oleh berbagai organisasi nasional dan internasional sejak 1980 menegaskan keunggulan siswa-siswa *Escuela Nueva* secara akademik, kepribadian, maupun sosial, disertai penurunan pada angka putus sekolah dan angka tinggal kelas.

*Escuela Nueva* sedari awal berfokus pada peningkatan kualitas pendidikan di sekolah. Model ini menekankan pada metodologi partisipatif aktif yang mendorong: (a) pembelajaran yang berpusat pada anak didik, partisipatif, kooperatif, serta memperhatikan kecepatan penyerapan pelajaran oleh masing-masing anak; (b) kalender akademik dan sistem kenaikan kelas dan penilaian yang fleksibel; (c) kurikulum yang berbasis kecakapan hidup dan relevan dengan kehidupan anak sehari-hari; (d) hubungan yang lebih dekat antara sekolah dan komunitas; (e) peran baru guru sebagai fasilitator pembelajaran, dan (f) peningkatan rasa percaya diri dan tumbuhnya sikap egaliter serta demokratis. Kenaikan kelas yang fleksibel menipiskan batasan antara pendidikan formal dan nonformal, sehingga siswa bisa naik dari ke satu tingkat kelas ke tingkat kelas berikutnya dan menyelesaikan unit pembelajaran berdasarkan kecepatannya masing-masing.

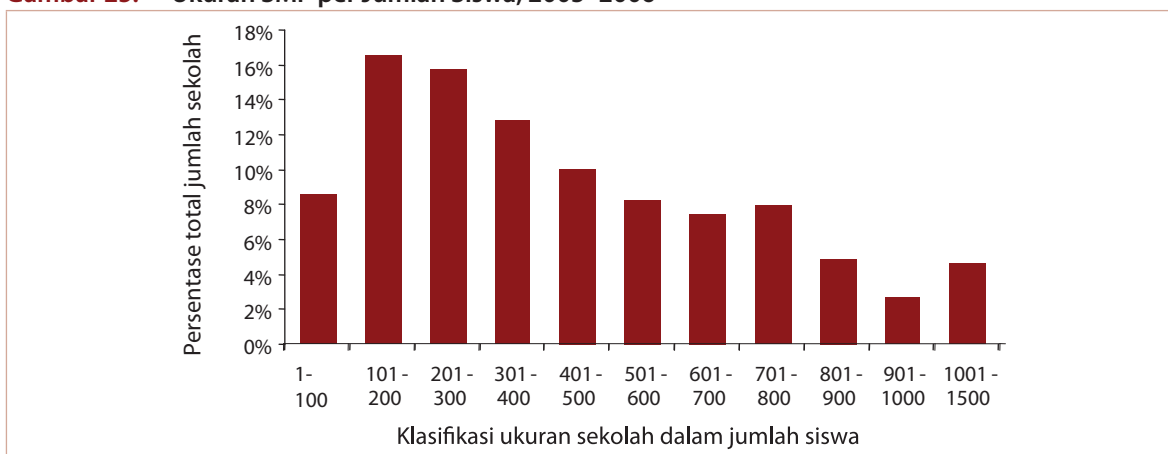
Yang menarik, beberapa negara seperti Australia kini menerapkan pengajaran kelas rangkap di sekolah-sekolah besar di mana pola ini diterapkan dengan sengaja, meskipun sebetulnya tidak diperlukan. Negara seperti Nikaragua juga mengadopsi kebijakan untuk menerapkan pengajaran kelas rangkap secara nasional.

**Tabel 6. Jam Pelajaran Wajib dalam Kurikulum**

Mapel	Jam wajib
Agama	2
Kewarganegaraan	2
Bahasa Indonesia	4
Bahasa Inggris	4
Matematika	4
Ilmu Pengetahuan Alam	4
Ilmu Pengetahuan Sosial	4
Seni	2
Olahraga	2
ICT	2
Muatan lokal	2
<b>Total</b>	<b>32</b>

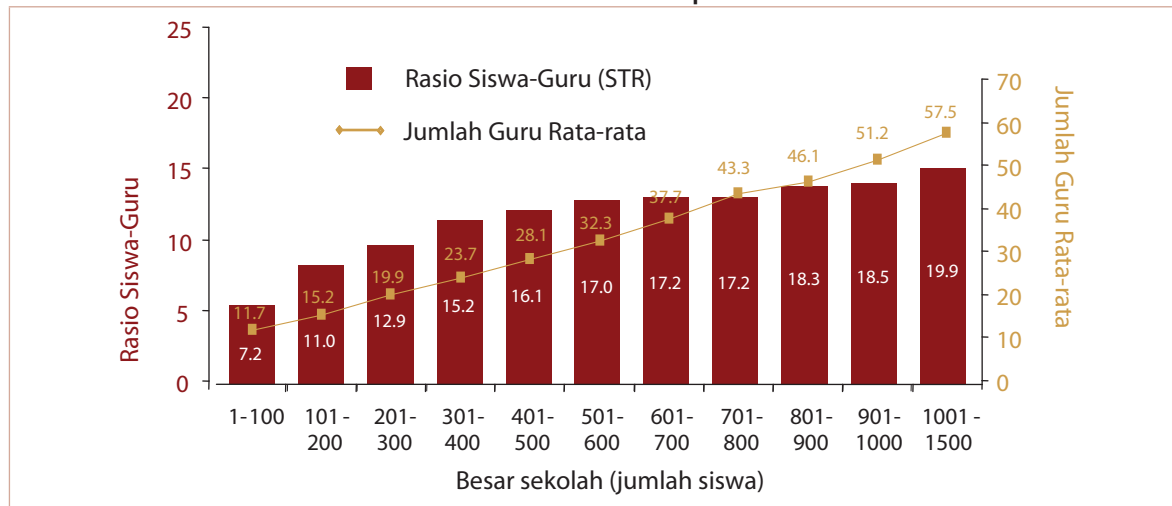
Sumber: PMPTK Kemdiknas (2006).

Seperti yang tampak pada Gambar 25, **sekitar 30 persen dari sekolah menengah pertama memiliki kurang dari 240 siswa**. Namun jika guru, terutama mereka yang tidak mengajarkan mapel utama, diperbolehkan untuk mengajar lebih dari satu mapel, maka dengan mudah mereka akan mencapai kewajiban mengajar penuh waktu. Jika misalnya seorang guru seni juga dapat mengajar olahraga, maka ia dengan mudah dapat memenuhi kewajiban mengajar minimal 24 jam per minggu. Memang benar bahwa untuk pengajaran beberapa mapel tertentu, seperti matematika di sekolah menengah atas, dibutuhkan pengetahuan yang lebih mendalam, dan guru yang mengajarkan selayaknya berfokus pada satu mapel saja. Namun untuk mapel lain mungkin tidak diperlukan pengetahuan semendalam itu. Bila memperhatikan STR dan rata-rata jumlah guru menurut ukuran sekolah, dapat dilihat bahwa sekolah yang memiliki kurang dari 300 siswa memiliki STR yang rendah sekali. Secara rata-rata, sekolah dengan jumlah siswa antara 101 dan 200 orang hanya memiliki STR 11:1.

**Gambar 25. Ukuran SMP per Jumlah Siswa, 2005–2006**

Sumber: Database Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK) 2006.

**Gambar 26.** Rasio Siswa-Guru dan Rata-rata Jumlah Guru per Ukuran Sekolah



Sumber: Database Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK) 2006.

Bahkan di sekolah-sekolah yang lebih besar sekalipun, kecil kemungkinan terdapat jumlah kelas yang pas yang dapat memastikan bahwa setiap guru mendapatkan alokasi jam mengajar yang tepat. Misalnya, jika sebuah sekolah mempunyai 16 kelas, satu guru seni saja tidak mampu mengasuh seluruh kelas itu seorang diri sehingga sekolah perlu mengangkat satu orang guru seni lagi. Namun ini berarti masing-masing guru hanya memegang 8 kelas dan beban kerja mereka menjadi kurang dari ketentuan minimum. Jadi, sebuah sistem pendidikan yang tidak fleksibel di mana guru hanya mengajar satu mapel saja akan menciptakan sebuah sistem penentuan jumlah guru yang inefisien, baik bagi sekolah berukuran kecil maupun besar.

Tantangan yang lebih besar dalam penentuan jumlah guru ditemui pada sekolah menengah atas di mana mapel seperti geografi dan sejarah hanya diajarkan satu jam saja dalam seminggu. Sebagian besar pelajaran lainnya diajarkan setidaknya dua jam per minggu. Seorang guru sejarah, misalnya, mesti berada di sekolah yang jumlah siswanya 480 orang agar ia bisa mengajar 12 kelas untuk mencapai ketentuan mengajar minimum 24 jam per minggu. Selain tantangan berupa jumlah kelas, secara logistik sangatlah sulit bagi seorang guru untuk dapat sekaligus menangani 12 (atau bahkan 24) kelas yang terpisah-pisah.

Meskipun kebijakan setiap mata pelajaran diajarkan oleh satu guru mungkin baik secara teori, pada praktiknya sekolah tidak punya pilihan lain selain meminta guru mengajar mapel secara rangkap. Jika sekolah tidak mampu mempekerjakan seorang guru geografi, maka pilihannya adalah mapel ini tidak diajarkan sama sekali atau guru yang ada diminta untuk mengajarkan mapel ini. Jika guru hanya boleh tersertifikasi untuk satu mapel saja, maka guru itu, karena keadaan memaksa, bisa saja langsung mengajar mapel tambahan tanpa melalui proses sertifikasi resmi yang menguji penguasaan atas materi mapel tersebut. Jika ada kebijakan yang memperbolehkan guru terakreditasi untuk mengajar lebih dari satu mapel, maka guru yang berminat dapat melalui suatu proses, seperti ujian, untuk membuktikan penguasaannya atas mapel yang lainnya. Jika guru belum menguasai mapel tersebut, maka dukungan dapat diberikan dalam bentuk pemberian kursus dan pelatihan lain. Pengembangan suatu kebijakan yang memungkinkan guru mengajar lebih dari satu mapel akan meningkatkan juga mutu pengawasan dan penjagaan kualitas.

**Tabel 7. Jumlah Jam Pelajaran menurut Kurikulum SMA**

Mapel	Umum	IPA	IPS	Bahasa
Kewarganegaraan	2	2	2	2
Bahasa Indonesia	4	4	4	5
Bahasa Inggris	4	4	4	5
Matematika	4	4	4	3
Fisika	2	4	0	0
Biologi	2	4	0	0
Kimia	2	4	0	0
Sejarah	1	1	3	2
Geografi	1	0	3	0
Ilmu ekonomi	2	0	4	0
Sosiologi	2	0	3	0
Antropologi	0	0	0	2
Kebudayaan Indonesia	0	0	0	4
Bahasa asing	0	0	0	4
Sosiologi budaya	2	2	2	2
Olahraga	2	2	2	2
ICT	2	2	2	2
Keterampilan	2	2	2	2
Kurrikula lokal	2	2	2	2
<b>Total jam</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>37</b>

Sumber: Rumus yang dipakai PMPTK Kemdiknas untuk memperkirakan jumlah guru, 2008.

### ***Analisis penentuan jumlah guru dan ketentuan mengajar 24 jam/minggu***

**Sebanyak 46 persen dari guru sekolah dasar dan menengah telah memenuhi ketentuan mengajar minimum 24 jam per minggu, sementara sebagian besar lainnya masih kurang dari itu.** Di sekolah dasar, 70 persen guru sudah memenuhi ketentuan minimum itu, dan 18 persennya lagi hanya mencapai 13 hingga 23 jam per minggu. Beban kerja guru sekolah menengah pertama dan menengah atas jauh di bawah guru sekolah dasar: hanya 19 persen guru sekolah menengah pertama dan 18 persen guru sekolah menengah atas yang sudah memenuhi ketentuan minimum itu.

**Meskipun ketentuan mengajar 24 jam per minggu sangatlah penting untuk mengendalikan pengangkatan guru, pada tingkat pelaksanaannya terdapat tantangan praktis maupun politis.** Meskipun jumlah guru PNS bisa dikontrol secara terpusat, guru yang direkrut sekolah negeri (GTT); guru yang dikontrak oleh daerah (Honor Daerah); dan guru di sekolah swasta (GTY) tidak berada di bawah kendali Kemdiknas maupun Kemag. Jadi ketentuan minimum 24 jam per minggu hanya secara tidak langsung mencegah sekolah merekrut guru secara berlebih. Jika jumlah guru cukup dan mereka memenuhi kewajiban mengajar minimal 24 jam per minggu, maka perekrutan guru tambahan oleh sekolah akan membuat beban kerja guru menjadi kurang dari yang dipersyaratkan, yang pada akhirnya membuat mereka menjadi tidak berhak atas tunjangan profesional. Mekanisme kontrol ini penting untuk semua sekolah, namun terutama bagi sekolah swasta, di mana Kemdiknas dan Kemag hanya memiliki sedikit kontrol atas perekrutan guru.

Salah satu tantangan dalam penerapan ketentuan mengajar minimal 24 jam per minggu adalah ketentuan tambahan yang mengharuskan kepala sekolah mengeluarkan surat yang mengatur kewajiban mengajar 24 jam per minggu bagi guru baru. Walaupun metode ini tentu saja bermanfaat, ia juga dapat disalahgunakan. Kemdiknas juga perlu mengawasi pemenuhan ketentuan beban kerja dengan menganalisis data dari sekolah. Berdasarkan data yang akurat dan mutakhir dari setiap sekolah, total jam mengajar bisa dihitung berdasarkan jumlah kelas yang ada di sekolah. Dari total jam yang diberikan kepada guru di sekolah itu kemudian bisa dihitung apakah jumlah jam guru melebihi total jam sekolah. Basis data sensus guru yang disimpan PMPTK memungkinkan perhitungan tersebut, namun terdapat selang satu tahun antara pengumpulan data dan pemasukannya ke dalam sistem. Kendati demikian, telah ada upaya untuk membuat sistem ini online sehingga sekolah bisa memutakhirkan data mereka secara langsung.

Karena saat ini banyak guru yang belum memenuhi ketentuan 24 jam per minggu, Kemdiknas dapat ditekan untuk melonggarkan kebijakan tersebut. Menurut petunjuk pelaksanaan dari pemerintah pusat yang berlaku saat ini, "pengajaran berkelompok" dimungkinkan, di mana dua (atau lebih) guru mengajar kelas yang sama. Guru juga dimungkinkan untuk menambah jam pengajaran lewat kegiatan ekstra kurikuler (misalnya melatih tim sepakbola sekolah di luar jam sekolah). Meskipun beberapa pengecualian bisa dimaklumi, terutama untuk masa transisi, ada risiko kebijakan itu tidak akan mencapai tujuannya jika pengecualian tersebut, yang seharusnya hanya sementara, menjadi sistematis. Dalam hal pengajaran berkelompok, misalnya, guru yang tidak memenuhi ketentuan jam kerja bisa langsung ditugaskan menangani kelas-kelas yang ada. Ada risiko "pengajaran berkelompok" akan berubah menjadi "pengajaran bergilir" di mana guru hanya sekedar bergantian saja dalam mengajar sebuah kelas, sehingga berbagai potensi manfaat penambahan tatap muka tidak terwujud.

## Pasokan Guru

**Standar gaji guru yang lebih tinggi dan adanya tunjangan tambahan membuat profesi guru jauh lebih menarik.** Jumlah peminat yang mendaftar pada LPTK meningkat tajam sehingga LPTK memperbanyak program pendidikan calon guru mereka untuk memenuhi lonjakan permintaan tersebut. Kualitas para peserta pelatihan calon guru juga semakin baik. Banyak kalangan profesional dari profesi lain tertarik untuk berpindah jalur karir menjadi guru. Faktor-faktor utama ini mendorong pesatnya kenaikan pasokan guru.

### *Gaji sebagai faktor pemilihan guru sebagai profesi*

Dulu, profesi guru kurang diminati oleh calon-calon pekerja yang berkualitas tinggi. Data survei ketenagakerjaan menunjukkan perbandingan relatif tingkat gaji guru dan profesi lain secara signifikan mempengaruhi keputusan lulusan perguruan tinggi untuk memilih profesi guru. Kenaikan gaji yang dijanjikan dalam UU Guru tahun 2005 bagi lulusan perguruan tinggi akan mendorong lulusan perguruan tinggi untuk menjadi guru. Diperkirakan kenaikan gaji seperti yang dijanjikan undang-undang tersebut akan menaikkan persentase lulusan perguruan tinggi yang bekerja sebagai guru dari 16 persen menjadi 30 persen. Dengan ketentuan gaji baru yang ditetapkan pemerintah, Indonesia bisa saja mempertahankan rasio 24-25 siswa per 1 guru lulusan perguruan tinggi, namun hal ini akan meningkatkan pengeluaran untuk gaji guru sebesar lebih dari 30 persen.

**Sebelum reformasi, tingkat gaji guru dan golongan profesional lain yang jenjang pendidikannya sama, berbeda sesuai dengan tingkat kualifikasinya.** Analisis atas data SAKERNAS 2004 menunjukkan gaji guru sekolah dasar yang berkualifikasi di bawah ijazah perguruan tinggi (sekitar 32 persen guru) berkisar 16 persen lebih tinggi daripada pendapatan pekerja lain yang berkualifikasi sama. Perbedaan ini berkurang hingga enam persen bagi guru yang berjenjang pendidikan D-I atau D-II (sekitar 32 persen guru). Terdapat perbedaan negatif bagi guru sekolah dasar yang berjenjang pendidikan lebih tinggi. Khusus untuk guru dengan jenjang pendidikan

D-III (sekitar 8 persen) atau yang berpendidikan S1 (sekitar 19 persen), mereka menerima gaji masing-masing 21 persen dan 35 persen lebih kecil daripada pekerja lain yang jenjang pendidikannya setara.

**Guru yang jenjang pendidikannya secara relatif rendah menerima gaji yang terlalu tinggi jika dibandingkan dengan mereka yang bekerja dalam profesi lain, sementara guru yang berpendidikan tinggi digaji secara relatif terlalu rendah.** Situasi ini menciptakan disinsentif bagi guru yang rendah kualifikasinya untuk menggapai jenjang pendidikan lebih tinggi, karena gaji mereka secara relatif terhadap pekerja lain yang berkualifikasi sama akan menurun.

**Tabel 8. Pendapatan Bulanan dan Per Jam Guru SD dan Non-SD Dibandingkan dengan PNS dan Pekerja Lainnya**

Pekerjaan	Pendapatan bulanan		Pendapatan per jam	
	Dibandingkan pekerja lain	Dibandingkan PNS (%)	Dibandingkan pekerja lain	Dibandingkan PNS
Guru	21% kurang	26% kurang		19% lebih
Guru sekolah dasar	6% kurang	18% kurang	46.9% lebih	13% lebih
Guru non-sekolah dasar	33% kurang	32% kurang	5% lebih	23% lebih
PNS (di luar guru)	24% lebih	N/A	46.7% lebih	N/A

Sumber: Kalkulasi staf Bank Dunia berdasarkan SAKERNAS, 2004.

Catatan: N/A – data tidak tersedia.

**Pendapatan guru per jam lebih baik dibandingkan pekerja lain karena jumlah jam kerja guru cenderung lebih sedikit.** Menurut data survei SAKERNAS 2004, guru bekerja sekitar 34 jam per minggu. Pekerja lain dengan jenjang pendidikan yang sama bekerja 43-46 jam per minggu. Terlebih lagi, guru mempunyai hari libur lebih banyak dibanding pekerja lain. Jika faktor-faktor ini diperhitungkan maka pendapatan per jam guru secara relatif tinggi.

**Namun pendapatan per jam mereka rata-rata lebih rendah 20 persen dibandingkan dengan PNS lain.** Temuan ini mengesankan PNS bekerja lebih sedikit daripada guru atau dibayar lebih tinggi per jamnya. Dibanding PNS lain yang berjenjang pendidikan sama, pendapatan per jam guru sekolah dasar 13 persen lebih rendah sedangkan untuk jenjang selain SD 23 persen lebih rendah.

**Juga terdapat perbedaan yang signifikan antar daerah dalam hal pendapatan guru.** Guru di Jawa Timur, misalnya, berpenghasilan bulanan 23 persen lebih kecil dibanding guru di Jawa Barat. Sementara pekerja non-guru lain di Jawa Timur berpenghasilan 16.5 persen lebih rendah daripada pekerja non-guru di Jawa Barat. Daerah lain di mana gurunya berpenghasilan jauh lebih rendah daripada Jawa Barat adalah Jawa Tengah (14.7 persen lebih rendah), Nusa Tenggara Barat (14.1 persen lebih rendah), dan Banten (10.9 persen lebih rendah). Banten, Riau, dan Bangka Belitung adalah provinsi di mana penghasilan guru jauh lebih rendah dibanding penghasilan pekerja lain. Di provinsi-provinsi ini juga terdapat kesenjangan besar dalam penghasilan per jamnya.

**Mengingat reformasi sistem pendidikan yang terjadi baru-baru ini, pilihan kerja yang tersedia bagi mereka yang berpendidikan tinggi perlu dicermati secara khusus.** Data SAKERNAS 2001-2008 mengambil sampel sekitar 40.019 pekerja berpendidikan tinggi. Secara keseluruhan, hanya sekitar 3 persen dari mereka yang berusia 20 tahun ke atas memiliki ijazah perguruan tinggi. Angka itu meningkat selama periode tersebut, meskipun secara lambat (lihat Tabel 9). Data SAKERNAS tersebut memperlihatkan bahwa guru adalah profesi yang populer di kalangan lulusan perguruan tinggi. Antara 2001 dan 2008, seperlima sampai seperempat lulusan perguruan tinggi memilih profesi guru.

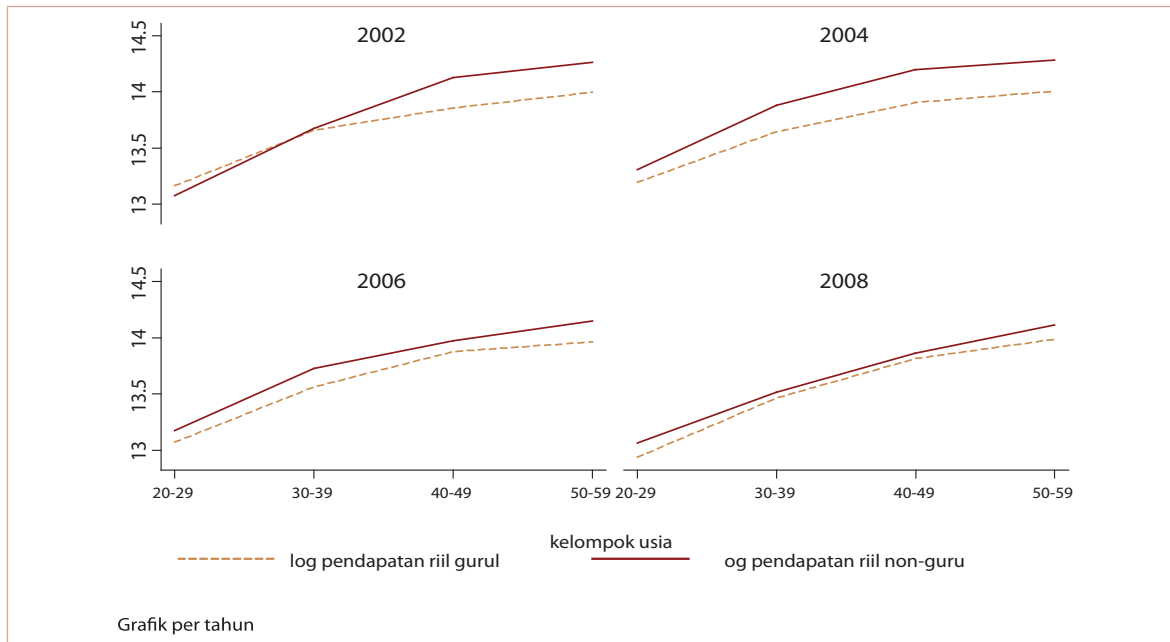
**Tabel 9.** Komposisi Pekerja dengan Ijazah Perguruan Tinggi, 2001–2008

Tahun	Non-guru	Guru	Total	% lulusan PT yang jadi guru	% penduduk berpendidikan PT berusia 20 ke atas
2001	2.414	333	2.747	12%	3,0%
2002	3.729	687	4.416	16%	2,7%
2003	4.750	846	5.596	15%	3,1%
2004	4.979	982	5.961	16%	3,3%
2005	3.411	911	4.322	21%	2,8%
2006	4.363	972	5.335	18%	3,2%
2007	4.683	954	5.637	17%	3,3%
2008	5.160	845	6.005	14%	3,6%
Total	33.489	6.530	40.019	16%	3,1%

Sumber: Biro Pusat Statistik (BPS), SAKERNAS, 2001–2008.

Penghasilan guru selama beberapa tahun terakhir lebih rendah daripada pekerja di sektor lain. Akan tetapi kesenjangan penghasilan riil ini semakin mengecil. Gambar 27 memperlihatkan penghasilan lulusan perguruan tinggi yang berprofesi guru dan non-guru menurut kelompok usia. Dalam beberapa tahun terakhir penghasilan guru meningkat cepat dibanding non-guru. Jika diamati lebih dekat maka terlihat bahwa gaji riil guru bergerak konstan dalam beberapa tahun terakhir, sementara gaji profesi lain tergerus oleh inflasi.

**Gambar 27.** Pendapatan Riil Guru dan Non-Guru Lulusan PT di Indonesia, per Kelompok Usia, 2002–2008



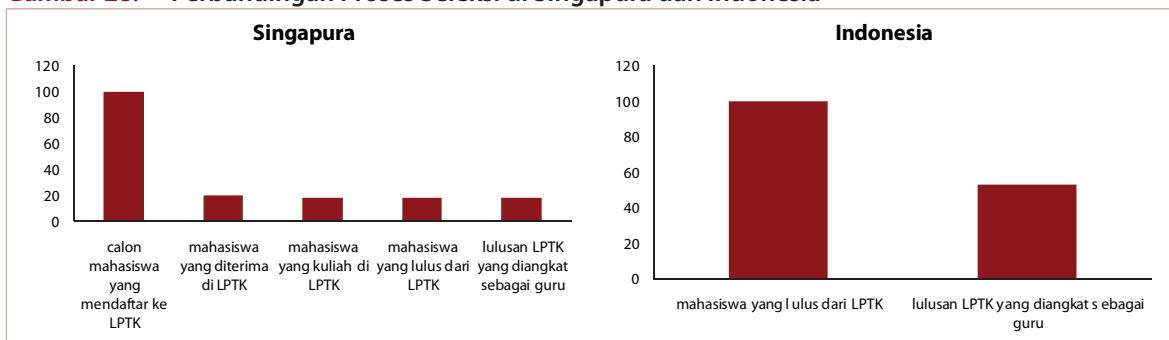
Sumber: Biro Pusat Statistik (BPS), SAKERNAS, 2002, 2004, 2006, 2008.

### **Mencetak Calon Guru: Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK)**

Syarat masuk ke LPTK tidaklah berat. Selain penerapan syarat minimum, tidak ada upaya untuk mengendalikan jumlah mahasiswa yang masuk ke program-program mereka. Menerapkan hukum pasokan dan permintaan untuk mengendalikan jumlah mahasiswa yang masuk ke lembaga pendidikan keguruan memiliki banyak keuntungan. Dalam jangka panjang, kekuatan pasar akan memastikan bahwa hanya sejumlah pasokan guru yang dibutuhkan saja yang masuk ke dalam sistem. Namun yang terjadi di Indonesia saat ini adalah jumlah calon guru yang masuk ke sistem pendidikan masih lebih banyak daripada yang dibutuhkan. Dalam beberapa tahun belakangan, sudah ada upaya memprakirakan kebutuhan guru sehingga LPTK bisa mengidentifikasi jenis guru apa yang dibutuhkan dan menyesuaikannya dengan program-program pendidikan mereka. Informasi ini sekarang disediakan oleh PMPTK untuk Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi dan universitas-universitas. Meskipun data ini tidak menentukan penyeleksian calon atau kurikulum, di masa depan ia akan membantu universitas menghasilkan guru-guru yang paling dibutuhkan.

**Proses penyeleksian yang efektif dapat membantu LPTK mengenali calon yang bermutu tinggi dan mengurangi inefisiensi dengan mencegah calon siswa yang tidak cocok masuk ke profesi guru.** Bukti internasional menunjukkan bahwa negara-negara dengan pencapaian pendidikan yang tinggi menyeleksi calon-calon yang tepat untuk profesi guru pada tahap sebelum para calon tersebut menjadi mahasiswa di lembaga pendidikan guru. Sistem seleksi mereka membatasi program-program pendidikan guru hanya untuk kelompok ini. Sebagai bandingan, Indonesia dan banyak negara lainnya baru melakukan proses seleksi setelah para mahasiswa calon guru lulus kuliah. Lalu guru baru dipilih dari kelompok lulusan yang jumlahnya besar ini. Kurang fokusnya sistem seleksi guru membuat proses ini jadi mahal dari segi sumberdaya. Gambar 28 mengilustrasikan kedua model seleksi guru menggunakan proses seleksi yang dijalankan Singapura dan Indonesia.

**Gambar 28.** Perbandingan Proses Seleksi di Singapura dan Indonesia



Sumber: Data Singapura dari Barber dan Mourshed (2007); data Indonesia berdasarkan kalkulasi staf bank Dunia.

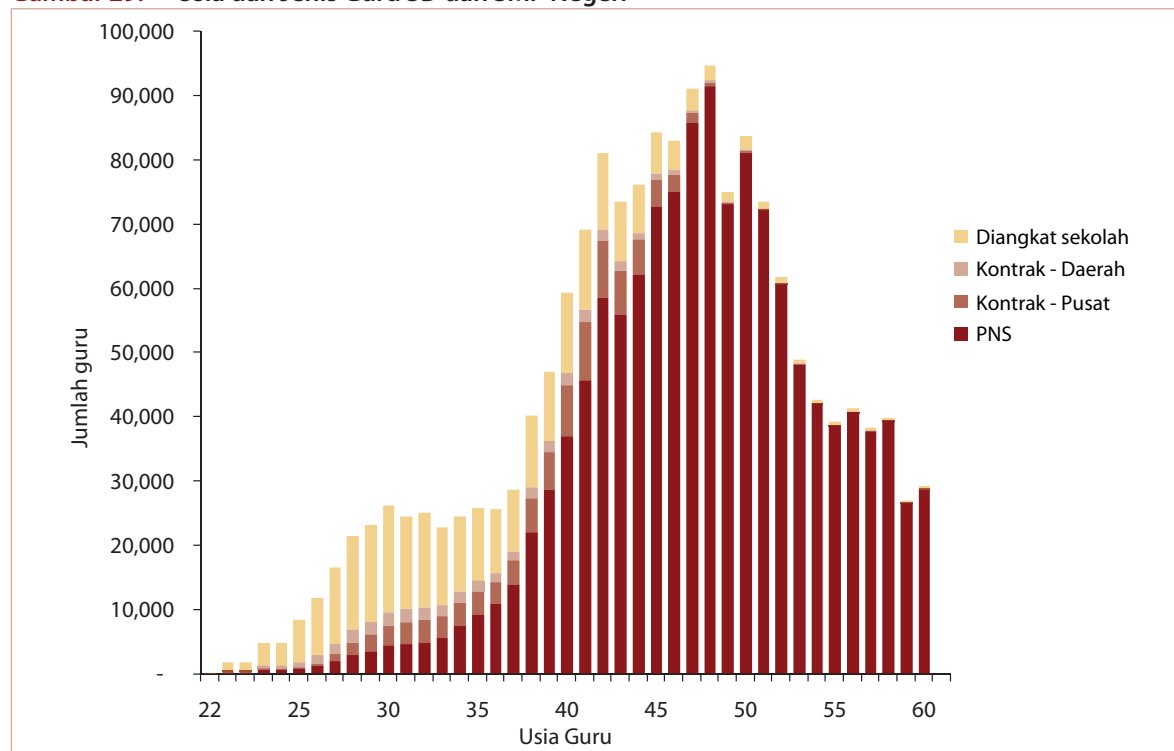
### **Usia dan gelombang pensiun**

Indonesia sedang memasuki masa di mana sejumlah besar guru, terutama guru SD, akan memasuki usia purnabakti. Hal ini menciptakan sebuah kesempatan unik untuk menjadikan sistem pendidikan lebih efisien, baik dari segi penyebaran maupun pemasokan. Pemilahan tenaga pendidikan menurut usia memperlihatkan bahwa sebagian besar guru berusia 35-45 tahun. Struktur usia ini berimplikasi besar bagi proses reformasi karena usia pensiun adalah 60 tahun. Begitu guru keluar dari sistem pendidikan, posisi yang ditinggalkan

bisa ditiadakan dan guru-guru baru bisa ditempatkan di daerah-daerah yang kekurangan guru. Kelebihan pasokan guru terbanyak ditemui pada jenjang sekolah dasar. Dalam hal ini gelombang pensiun merupakan kesempatan untuk mendorong diimplementasikannya pengajaran kelas rangkap di sekolah dasar berukuran kecil. Agar tujuan ini tercapai, berbagai strategi dan kebijakan harus dikembangkan untuk mengarahkan pencapaian hasil yang baik. Para pengambil kebijakan utama juga harus konsisten dalam menjalankan strategi tersebut.

**Sebagian besar dari guru-guru di sekolah negeri yang berusia di atas 45 tahun berstatus PNS. Mayoritas guru yang berusia di bawah 35 tahun adalah mereka yang direkrut oleh sekolah.** Penyebab sedikitnya guru berusia di bawah 35 tahun yang berstatus PNS adalah sedikitnya guru PNS yang direkrut beberapa tahun belakangan ini. Seringkali, guru PNS adalah mereka yang telah mengajar selama bertahun-tahun, baik sebagai guru kontrak atau yang direkrut sekolah, dan karenanya sudah berumur. Penyebaran usia juga mencerminkan desentralisasi sistem pendidikan dan peran sekolah yang semakin besar dalam merekrut guru.

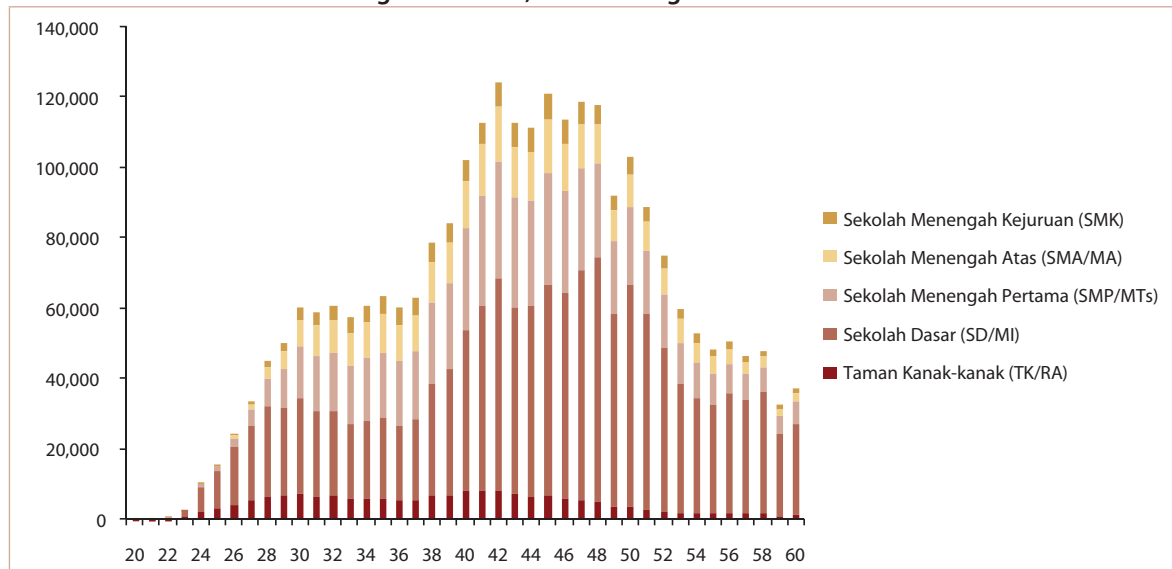
**Gambar 29.** Usia dan Jenis Guru SD dan SMP Negeri



Sumber: Basis data Guru Kemdiknas PMPTK (SIMPTK), 2006.

Catatan: Karena data yang dipakai adalah 2006, usia guru ditambah dua tahun untuk membuat perkiraan data 2008. Guru yang direkrut pusat kini sedang dialihkan menjadi guru PNS, proses yang diharapkan selesai pada 2009.

**Gambar 30. Usia Guru dan Tingkat Sekolah, Sekolah Negeri dan Swasta**



Sumber: Basis data Guru PMPTK Kemdiknas (SIMPTK), 2006.

Catatan: Karena yang dipakai adalah data tahun 2006, usia guru ditambah dua tahun untuk membuat perkiraan data 2008.

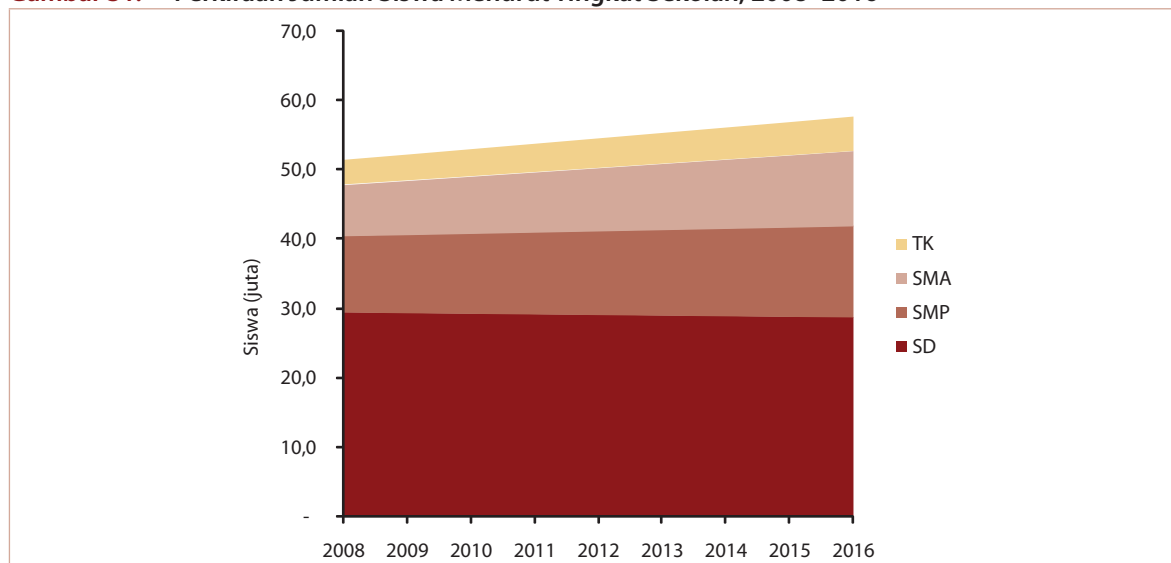
## Permintaan Guru

**Tiga kegagalan sistemik dari sistem perekrutan guru saat ini yang menyebabkan kelebihan pasokan guru adalah:**

1. Pemerintah daerah merekrut guru PNS tetapi pemerintah pusat yang membayar gaji mereka.
2. Sekolah berwenang merekrut guru, seringkali dengan memakai dana BOS. Setelah tersertifikasi, para guru ini berhak atas tunjangan sertifikasi dari pemerintah pusat.
3. Guru sekolah swasta berhak ikut program sertifikasi dan berhak pula atas berbagai tunjangan terkait yang dibayar oleh pemerintah pusat.

**Meningkatnya permintaan akan guru sebagian besar didorong oleh naiknya angka partisipasi sekolah di tingkat pendidikan menengah.** Gambar 31 menunjukkan perkiraan jumlah siswa di Indonesia menurut tingkat pendidikannya berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dalam *Millennium Development Goals* (MDGs) dan *Education for All* (EFA). Pertumbuhan angka partisipasi sekolah diperkirakan tetap datar untuk jenjang pendidikan dasar karena angka partisipasi kasar saat ini sudah melebihi 110 persen; angka partisipasi akan sedikit meningkat untuk jenjang pendidikan menengah pertama, dan meningkat secara signifikan untuk jenjang menengah atas dan taman kanak-kanak.

**Gambar 31.** Perkiraan Jumlah Siswa Menurut Tingkat Sekolah, 2008–2016



Sumber: Perkiraan Bank Dunia berdasarkan pada proyeksi penduduk dan target angka partisipasi.

**Inefisiensi pada pola penempatan guru di sekolah di Indonesia, yang tercermin dari STR yang sangat rendah, akan semakin membebani pemerintah seiring dengan meningkatnya jumlah guru yang tersertifikasi dan mulai menerima tunjangan profesional.** Ketidakefisienan ini dapat dikurangi dengan penerapan ketentuan mengajar minimal 24 jam per minggu. Tiga skenario yang ditampilkan dalam Tabel 10 di bawah ini, dan ditunjukkan juga dalam Gambar 32, menggambarkan kondisi jika tidak terjadi peningkatan efisiensi (STR tidak berubah), jika terjadi sedikit peningkatan efisiensi (STR naik sedikit), atau jika terjadi peningkatan besar pada efisiensi (STR mencapai rata-rata dunia 31:1 untuk SD dan 24:1 untuk sekolah menengah) dalam beberapa tahun ke depan.

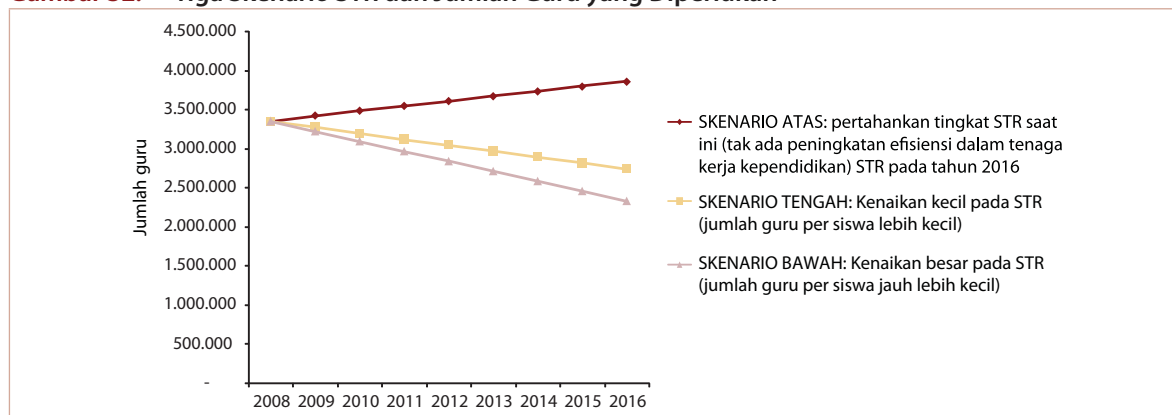
**Tabel 10.** STR Masa Depan: Tiga Skenario

Tingkat sekolah	STR sekarang	Efisiense naik sedikit	Efisiensi naik banyak	Rata-rata dunia
SD	17,7	24,0	28,0	31,0
SMP	12,7	22,0	25,0	24,0
SMA	11,0	16,0	20,0	24,0

Sumber: Rata-rata dunia berdasarkan data pendidikan Edstats online Bank Dunia 2007; STR sekarang berdasarkan data PMPTK Kemdiknas; data lain estimasi Bank Dunia.

Berdasarkan skenario di atas, total jumlah guru di dalam sistem pendidikan pada 2014 akan berkisar antara 2,9 juta dan 3,9 juta.

**Gambar 32. Tiga Skenario STR dan Jumlah Guru yang Diperlukan**



Sumber: Kalkulasi Bank Dunia.

### Permintaan yang didorong oleh perubahan sistem pendidikan

Pengampunan mapel secara khusus oleh guru sekolah menengah mesti diperhatikan pada saat mencermati permintaan. Ekspansi jenjang pendidikan menengah semakin menambah kompleksitas dalam proses pengangkatan guru karena banyaknya ketentuan yang terkait dengan mata pelajaran dalam kurikulum sekolah menengah. Misalnya, dengan semakin berkembangnya teknologi informasi dan komunikasi (TIK), semakin meningkat pula permintaan akan guru di bidang ini, sementara baru sedikit guru yang berkualifikasi untuk mapel ini. Seperti yang tampak pada Tabel 11, perhitungan Kemdiknas akan kebutuhan guru menunjukkan adanya kelebihan pasokan guru kewarganegaraan, sains, dan matematika, tapi ada kekurangan guru ilmu komputer dan bimbingan/konseling. Kurangnya guru yang berkualifikasi mengajar keterampilan komputer menunjukkan sulitnya memenuhi kebutuhan akan guru di bidang pelajaran tersebut.

**Tabel 11. Perhitungan Kemdiknas atas Kebutuhan Guru SMP berstatus PNS, menurut Mata Pelajaran**

Mata pelajaran SMP	Jumlah guru yang ada	Guru yang dibutuhkan	Kelebihan/kekurangan pasokan (angka)	Kekurangan/kelebihan pasokan (%)
Kewarganegaraan	21.070	14.965	6.105	41%
Agama	20.392	14.965	5.427	36%
IPS	40.399	29.939	10.460	35%
IPA	38.421	29.939	8.482	28%
Matematika	37.662	29.939	7.723	26%
Bahasan Indonesia	33.859	29.939	3.920	13%
Bahasa Inggris	28.956	29.939	-983	-3%
Budaya lokal	13.696	14.965	-1.269	-8%
Budaya umum	11.081	14.965	-3.884	-26%
Olahraga	10.938	14.965	-4.027	-27%
Bimbingan belajar	16.686	35.411	-18.725	-53%
Komputer	2.983	14.965	-11.982	-80%

Sumber: Perkiraan PMPTK, 2009.

Catatan: Sekitar 30 persen guru SMP tidak dimasukkan dalam perhitungan ini karena mereka bukan guru PNS atau karena mereka mengajar pelajaran lain.

**Kebijakan Kemdiknas untuk membalikkan rasio siswa SMA-SMK saat ini (70:30) telah berdampak besar pada pengangkatan guru. Merekrut guru baru yang berkeahlian kejuruan tertentu tidaklah mudah.**

Kemdiknas menyatakan terdapat kekurangan 24.000 guru pada sekolah kejuruan.<sup>8</sup> Sekolah-sekolah tersebut mengatasi masalah ini dengan berbagai cara. Salah satunya adalah menggunakan guru tidak tetap untuk mengajar pelajaran umum, seperti matematika, bahasa Inggris, dan sains. Cara lain yang sekolah-sekolah lakukan adalah dengan bekerjasama dengan industri terkait.

**Beberapa ahli berpendapat bahwa penambahan jumlah guru di sekolah-sekolah kejuruan perlu dilakukan secara perlahan dan bertahap.** Pendidikan sekolah kejuruan biasanya berfokus pada keahlian tertentu, yang permintaannya akan tergantung pada perubahan struktur tenaga kerja Indonesia. Hal ini menciptakan tantangan untuk tetap menghasilkan tenaga kerja yang terus mampu menyesuaikan diri dengan perubahan kebutuhan pasar.

### *Permintaan yang didorong oleh formula penempatan guru*

**Formula alokasi penempatan guru berperan penting dalam menentukan jumlah permintaan akan guru** (lihat bagian berjudul “Analisis atas Penempatan dan Distribusi Guru” pada bagian awal bab ini). Bila perhitungan ini tidak dibangun dengan sedemikian rupa untuk memungkinkan penempatan guru dilakukan secara rasional berdasarkan kebutuhan nyata, maka akan tercipta inefisiensi atau kebutuhan artifisial. Sebagaimana pembahasan sebelumnya, peraturan yang memperbolehkan guru tersertifikasi untuk mengajar hanya satu mapel menyulitkan para guru dalam memenuhi kriteria beban kerja penuh. Memperbolehkan guru terakreditasi untuk mengajar lebih dari satu mapel akan membantu mengatasi adanya permintaan artifisial.

### *Permintaan akibat insentif yang buruk karena DAU*

**Kabupaten/kota memiliki insentif untuk mengangkat sebanyak mungkin PNS karena pemerintah pusatlah yang menanggung gaji para PNS tersebut.** Perumusan ulang DAU bisa membantu menghilangkan praktik buruk ini. Namun, perubahan itu harus dilakukan dengan hati-hati agar efek samping negatifnya bisa dihindari.

**Kewajiban pengangkatan guru dipisahkan dari kewajiban menggaji mereka.** Seperti yang sudah dijelaskan di awal buku ini, adalah BKN dan Menpan yang menentukan alokasi tahunan PNS yang bisa diangkat oleh daerah. Namun, kabupaten/kota yang menentukan jumlah guru yang mereka butuhkan. Dalam kasus PNS kabupaten/kota, gaji mereka dibayar melalui DAU. Karena biaya terkait pengangkatan dan penggajian hampir seluruh guru itu tidak ditanggung sendiri oleh kabupaten/kota, hampir seluruh kabupaten/kota menggelembungkan angka kebutuhan PNS mereka. BKN harus menentukan apakah angka yang diusulkan oleh daerah itu akurat atau kebutuhan itu bisa disesuaikan, seringkali dengan mempertimbangkan data kependudukan dan faktor-faktor lain. Penggunaan metode-metode yang tidak jelas oleh berbagai institusi tidak mendukung terlaksananya manajemen organisasi yang baik.

**Pengendalian pengangkatan PNS oleh pemerintah pusat akan sangat bermanfaat.** Dengan memegang kendali tersebut, pemerintah pusat dapat menerapkan ketentuan standar, misalnya dalam memastikan bahwa seluruh guru memiliki ijazah D-IV atau S1. Namun, upaya pengendalian proses pengangkatan dapat menimbulkan kekakuan yang tidak perlu pada sistem. Keluhan kabupaten/kota adalah bahwa mereka harus menunggu hingga tiga tahun atau lebih setelah mereka memasukkan usulan sebelum lowongan yang ada akhirnya terisi. Meskipun tidak masuk akal bagi pemerintah pusat untuk memutuskan bagaimana setiap lowongan tertentu diisi, pemerintah pusat tetap harus terlibat dalam keseluruhan perencanaan pengangkatan guru.

6 “Jumlah Guru Jadi Kendala,” Kompas, 24 Juni 2009, 12.

### **Efek dana BOS pada permintaan akan guru**

Seperti yang disebutkan sebelumnya, sekitar 30 persen dana BOS dipakai sekolah untuk membayar gaji guru. Meskipun ada bagian yang dipakai untuk membayar guru yang sedang menjabat, sebagian besar dipakai untuk membayar gaji guru tambahan. Selain itu, ada insentif dari pasar untuk mendirikan sekolah swasta dan merekrut sebanyak mungkin guru bagi sekolah itu.

**Penting untuk mengevaluasi hal-hal yang mungkin timbul akibat pemberian tunjangan baru, baik tunjangan profesional maupun fungsional, kepada seluruh guru yang tersertifikasi baik di sekolah negeri maupun swasta.** Bagi guru PNS, tunjangan profesional yang diterima adalah sebesar nilai gaji pokok sebulan. Bagi guru non-PNS, besaran yang diterima ditentukan berdasarkan penilaian ekuivalensi ke sistem golongan PNS, yang mengacu pada usia, panjang pengalaman, jumlah publikasi, dan faktor-faktor lain. Guru lalu diberikan status yang setara dengan PNS, dengan tunjangan profesional setara dengan gaji pokok golongan itu. Kepala sekolah swasta yang jeli paham bahwa akibat sertifikasi dan penilaian kepegawaian adalah meningkatnya gaji guru hingga dua kali lipat, sehingga mereka punya kesempatan untuk mengurangi pengeluaran gaji oleh sekolah. Dalam kasus ekstrim, sebuah sekolah bisa jadi tidak membayar gaji guru sama sekali dan guru hanya menerima tunjangan profesional dan fungsional, yang jumlahnya bagaimana pun masih dua kali lipat dari yang diterima sebelumnya.

**Hasil lain yang mungkin timbul dari pengangkatan guru pada sebuah sekolah swasta ditunjukkan pada Tabel 12.** *Yang terjadi saat ini* adalah sekolah mengangkat guru dan membayar gaji mereka, tanpa ada tunjangan dari pemerintah pusat bagi guru.

**Skenario 1** adalah hasil yang diharapkan dari diadakannya tunjangan profesional dan fungsional, di mana sekolah swasta tetap membayar gaji guru yang ada dan tidak ada penambahan guru oleh sekolah karena jumlahnya sudah cukup. Skenario 2 sampai 4 memperlihatkan hasil yang tidak diharapkan yang muncul, terutama apabila kebijakan pemerintah tidak mewajibkan guru memenuhi beban bekerja penuh waktu.

Dalam **skenario 2**, sekolah mengurangi begitu saja jumlah gaji yang dibayarkan kepada guru dan sebagai gantinya mengandalkan tunjangan guru (dari pemerintah). Jika guru bersedia mengajar dengan gaji Rp14 juta per tahun sebelum reformasi guru, dan sekarang memperoleh Rp 25 juta per tahun dalam bentuk tunjangan, maka sangatlah mungkin mereka tetap akan bersedia mengajar meskipun sekolah memotong gaji mereka. Dengan demikian pemerintah pusat tetap membayar jumlah yang sama, namun uangnya bisa direalokasikan dari guru untuk sekolah.

Dalam **skenario 3**, langkah tambahan diambil oleh sekolah. Sekolah memakai dana tambahan untuk mengangkat lebih banyak guru alih-alih hanya memotong gaji semata. Jika gaji dipotong separuhnya, maka sekolah bisa membayar dua kali lipat lebih banyak guru tanpa harus membayar gaji mereka dua kali lipat. Namun, pemerintah pusat yang harus membayarkan tunjangan tambahan mereka, seandainya mereka semua telah tersertifikasi.

**Skenario 4** adalah kasus ekstrim di mana sekolah memutuskan begitu saja untuk tidak membayar gaji guru dan semata-mata hanya mengandalkan tunjangan untuk mengkompensasi guru. Skenario ini mensyaratkan guru bersedia mengajar dengan gaji Rp 25 juta per tahun. Karena banyak sekali guru bersedia mengajar dengan gaji kurang dari itu sebelum reformasi guru, maka sangat mungkin akan terdapat sekelompok guru yang bersedia mengajar tanpa gaji asalkan mereka mendapat hak untuk menerima tunjangan guru dari pemerintah pusat. Dengan demikian, di atas kertas, guru menjadi barang tanpa nilai ekonomi bagi sekolah dan sekolah akan merekrut sebanyak mungkin guru. Dalam contoh yang diperlihatkan di Tabel 12, ketika 20 guru tambahan direkrut rata-rata jam mengajar per guru turun menjadi hanya 7 jam.

**Bila ketentuan mengajar minimal 24 jam per minggu diterapkan dengan benar, hasil akhirnya bisa berupa skenario 1 (hasil yang diinginkan) atau skenario 2 (sekolah mengurangi nilai gaji guru).** Skenario 3 and 4 tidak mungkin terjadi bila ketentuan itu diterapkan karena sebuah sekolah dengan jumlah guru yang sudah memadai tidak akan dapat mengangkat guru baru tanpa mengurangi beban waktu mengajar para guru yang sudah ada. Akan tetapi, untuk bisa mencapai hasil akhir seperti ini Kemdiknas harus mengawasi sekolah-sekolah dan mengidentifikasi kasus-kasus dimana jumlah jam guru lebih besar dari diperbolehkan di sekolah tersebut. Menurut logika teori permainan (*game theory*), sekolah akan menganggap tunjangan-tunjangan sebagai subsidi atas gaji guru dan oleh karenanya akan dengan segera atau secara bertahap menurunkan gaji guru. Hal itu memang bukan hasil tujuan dari program pemberian tunjangan, tetapi bisa diperdebatkan bahwa hasil akhirnya akan lebih positif bila dana tunjangan direalokasikan untuk hal lain seperti pengadaan buku atau keperluan sekolah lainnya.

**Tabel 12. Beberapa Skenario Pengangkatan Guru oleh Sekolah Swasta Akibat Pemberian Tunjangan Profesional dan Fungsional**

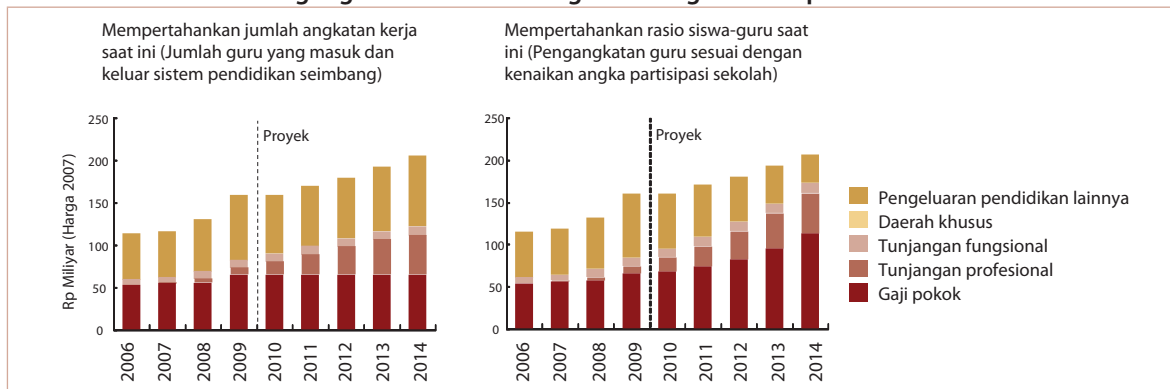
Variabel	Situasi sekarang	Skenario 1 (diinginkan)	Skenario 2	Skenario 3	Skenario 4
Skenario	Sekolah membayar gaji guru; tunjangan belum dibayarkan	Hasil yang diinginkan: Sekolah terus membayar gaji yang sama dan guru menerima tunjangan dari pemerintah pusat	Sekolah mengurangi separuh gaji dan guru menerima tunjangan dari pemerintah pusat	Sekolah mengurangi separuh gaji dan merekrut 9 guru baru; semua guru baru dan yang sekarang menerima tunjangan dari pemerintah pusat	Sekolah menghapuskan seluruh gaji dan merekrut 20 guru lagi; seluruh guru baru dan yang sudah ada menerima tunjangan pemerintah pusat
(a) Jumlah guru	9	9	9	18	29
(b) Rerata gaji per tahun yang dibayarkan sekolah	14.000.000	14.000.000	7.000.000	7.000.000	N/A
(c) Biaya total tanggungan sekolah (a*b)	126.000.000	126.000.000	63.000.000	126.000.000	N/A
(d) Rerata tunjangan dari pemerintah pusat	N/A	25.000.000	25.000.000	25.000.000	25.000.000
(e) Biaya total tanggungan pemerintah pusat (a*d)	N/A	225.000.000	225.000.000	450.000.000	725.000.000
(f) Total gaji dan tunjangan (c+e)	126.000.000	351.000.000	288.000.000	576.000.000	725.000.000
(g) Rerata penghasilan guru (f/a)	14.000.000	39.000.000	32.000.000	32.000.000	25.000.000
(h) Total jam pelajaran di sekolah (6 kelompok kelas*32)	192	192	192	192	192
(i) Rerata jam kerja guru kelas (h/i)	24	24	24	11	7
<b>Hasil berdasarkan pemangku kepentingan</b>					
Sekolah	Sekarang	(tak ada perubahan) Sekolah terus membayar gaji yang besarnya sama	(++) Sekolah menghemat uang dengan membayar hanya separuh saja dari gaji sebelumnya	(++) Sekolah menghabiskan sejumlah uang yang sama dengan sebelumnya, namun melipatduakan jumlah guru	(+++) Sekolah tidak mengeluarkan uang sama sekali untuk membayar gaji guru
Guru	Sekarang	(+++) Guru menerima kenaikan gaji besar	(++) Guru menerima lebih dari dua kali penghasilan sebelumnya	(++) Guru tetap menerima lebih dari dua kali lipat penghasilan dari sebelumnya, tapi 18% lebih sedikit dari yang diharapkan (yakni kurang dari skenario 1)	(+) Gaji guru tetap dinaikkan 180% dan mereka hanya bekerja 7 jam seminggu
Pemerintah pusat	Sekarang	(netral)—hasil yang diinginkan Pemerintah pusat membayar tunjangan kepada guru yang sudah di dalam sistem	(netral) Pemerintah pusat membayar guru yang ada sekarang lewat tunjangan	(--) Pemerintah pusat harus membayar dua kali lebih banyak guru di dalam sistem	(---) Pemerintah pusat harus membayar tambahan yang besar-besaran karena direkrutnya 20 guru tambahan

*Catatan:* Peningkatan oleh pemangku kepentingan mulai dari yang paling positif (+++) hingga ke yang paling negatif (---). Dalam skenario-skenario di atas, beberapa pemangku kepentingan mungkin menguntungkan atas kerugian yang lain. Karena sekolah mengendalikan pemangku kepentingan dalam hal perekrutan guru, teori permainan menunjukkan bahwa jika tidak dikontrol, maka skenario yang dipilih pastilah skenario yang paling menguntungkan sekolah.

## Kenaikan anggaran pendidikan telah menyurutkan keinginan politik untuk mengontrol pengangkatan guru dalam jangka pendek

Banyak pemangku kepentingan di kalangan pemerintah, termasuk Kemdiknas, Bappenas, dan Kemenkeu, mengerti implikasi biaya dari program sertifikasi dan tunjangan-tunjangan baru dalam jangka panjang. Sejak dimulainya reformasi guru pada tahun 2006, program sertifikasi dan pemberian beberapa tunjangan baru membuat pengeluaran untuk gaji guru melonjak sebesar Rp 47 triliun (berdasarkan harga konstan pada tahun 2007), kendati beban dari kenaikan itu dapat teratasi oleh kenaikan anggaran pendidikan yang signifikan selama periode tersebut. Bahkan bila jumlah guru diasumsikan tidak berubah, pengeluaran untuk tunjangan profesi akan terus naik dalam jangka menengah (sampai dengan tahun 2014), karena makin banyak guru yang tersertifikasi. Pengeluaran untuk tunjangan fungsional dan tunjangan daerah khusus juga akan terus naik, walaupun tidak banyak, karena pemberian kedua tunjangan ini sebenarnya sudah lebih dahulu diberlakukan. Dalam lima tahun kedepan pengeluaran tambahan untuk ketiga jenis tunjangan ini diperkirakan mencapai Rp 172 triliun, atau setara dengan 19 persen dari total anggaran pendidikan saat ini.

**Gambar 33. Gaji Guru sebagai Proporsi Anggaran tanpa Kenaikan Jumlah Angkatan Kerja Guru versus Pengangkatan sesuai Peningkatan Angka Partisipasi Sekolah**



Sumber: Perkiraan Bank Dunia.

Bila jumlah tenaga kependidikan saat ini dipertahankan sedemikian rupa sehingga jumlah guru yang masuk ke dalam sistem seimbang dengan jumlah yang keluar, maka kenaikan gaji dapat terserap oleh proyeksi kenaikan anggaran. Dalam skenario ini, porsi pengeluaran untuk gaji guru selama lima tahun mendatang diperkirakan terus naik mencapai 60 persen dari total anggaran tahunan untuk pendidikan pada 2014. Tetapi, bila kegiatan pengangkatan guru terus dibiarkan tidak terkontrol seperti saat ini, bisa-bisa 80 persen dari anggaran pendidikan pada 2014<sup>9</sup> akan tersedot untuk pembayaran gaji saja, yang berakibat pada terabaikannya banyak program inti lain di bidang pendidikan.

## Kesimpulan

Bab ini telah membahas faktor-faktor yang mempengaruhi permintaan dan pasokan guru, termasuk isu-isu utama dan kelemahan yang ada pada sistem. Agar pengangkatan dan penempatan guru menjadi lebih efektif, langkah-langkah berikut ini patut dipertimbangkan:

9 Perkiraan Bank Dunia (2009).

- menyesuaikan formula penentuan jumlah guru di sekolah sehingga lebih mencerminkan kebutuhan di sekolah-sekolah berukuran kecil;
- memperkenalkan pola pengajaran kelas rangkap di sekolah dasar berukuran kecil terutama yang berlokasi di wilayah yang sulit dijangkau;
- menyusun suatu sistem yang memungkinkan guru memperoleh sertifikasi untuk mengajar lebih dari satu mapel dan mendorong guru untuk mengajar mapel ganda terutama di sekolah-sekolah menengah berukuran kecil; dan
- menerapkan ketentuan beban mengajar minimum 24 jam per minggu.

Beberapa kelemahan yang terdapat pada sistem saat ini juga perlu diperhatikan agar kegiatan pengangkatan guru bisa lebih terkontrol. Langkah-langkah koreksi yang dapat diambil antara lain:

- membuat sistem yang menetapkan alokasi dana DAU berdasarkan jumlah siswa atau jumlah penduduk di suatu daerah dan memberi wewenang kepada kabupaten/kota untuk mengangkat sekaligus menggaji guru;
- membatasi penggunaan dana BOS dalam rangka meminimalkan pengangkatan guru oleh sekolah; dan
- mempertimbangkan untuk memperketat persyaratan untuk mendapat tunjangan yang terkait dengan sertifikasi, sehingga tidak semua guru yang diangkat sekolah otomatis berhak atas berbagai tunjangan tersebut.

# Lingkungan Kerja Guru: Agar Guru Termotivasi, Memperoleh Dukungan, dan Berkinerja Bai



### **Poin-poin utama dalam Bab ini:**

#### **Motivasi, perilaku, dan upaya guru**

- Tingkat kehadiran guru di Indonesia sudah semakin membaik, dimana tingkat absensi telah menurun drastis dari 19 persen pada tahun 2002 menjadi 14,1 persen pada tahun 2008. Namun tingkat absensi guru di daerah-daerah terpencil masih tinggi yaitu 23,3 persen, dengan tingkat absensi kepala sekolah sekitar 20,4 persen.
- Sebuah studi berbasis video pada tahun 2007 memberikan gambaran tentang perilaku guru di ruang kelas:
  - Metode pembelajaran tradisional model hafalan, yang banyak sekali dipakai di Indonesia, cenderung berkorelasi negatif dengan hasil tes TIMSS.
  - Banyak teknik mengajar yang berkorelasi positif dengan hasil tes TIMSS (seperti meninjau ulang pelajaran, penggunaan prosedur, pemecahan soal) kurang dipakai di Indonesia dibanding di negara-negara lain.
  - Siswa di Indonesia memiliki lebih sedikit pengalaman interaksi kelompok dibanding siswa-siswa di negara-negara lain.
  - Kelas-kelas di mana siswa lebih aktif terlibat dalam proses pelajaran (misalnya siswa melakukan presentasi, guru dan siswa berinteraksi, siswa memecahkan soal) lebih tinggi hasil tesnya, bagaimanapun bentuk struktur pelajarannya.
  - Aktivitas utama pembelajaran, seperti menyusun rencana pelajaran, mempunyai hubungan yang kuat dengan hasil pembelajaran siswa.
  - Faktor karakteristik guru terkait erat dengan hasil pembelajaran siswa; jenjang pendidikan, pengalaman, dan sikap guru yang positif memiliki hubungan positif dengan hasil pembelajaran siswa. Sementara itu, status PNS guru memiliki hubungan negatif dengan pencapaian siswa.

#### **Peningkatan kualitas guru**

- Untuk ukuran negara yang berpenghasilan menengah, hasil pembelajaran siswa di Indonesia relatif masih rendah. Bukti menunjukkan bahwa kualitas pengajaran adalah penyebab utama terjadinya variasi dalam hasil pembelajaran siswa.
- Ketika menerapkan UU Guru dan Dosen pada Desember 2005, pemerintah Indonesia sadar bahwa kompetensi dan kinerja profesional guru berperan penting dalam peningkatan kualitas pendidikan.
- Jika dijalankan dengan benar, upaya yang tengah dilakukan untuk meningkatkan jenjang pendidikan guru ke tingkat D-IV atau S1 akan berpengaruh signifikan pada sistem pendidikan.
- Sistem sertifikasi akan bermanfaat sebagai alat untuk meningkatkan mutu guru, tapi beberapa langkah tambahan harus diambil agar guru memperoleh dukungan yang baik, memiliki akuntabilitas, dan berkinerja baik di ruang kelas.

#### **Perbaikan sistem**

- Kurang rutinnya pelaksanaan kegiatan pengembangan profesional dan tidak mencukupinya program pendampingan oleh guru yang lebih berpengalaman berpengaruh negatif pada motivasi dan pengembangan keterampilan guru di kelas.
- Reformasi pada program pengembangan profesional dan pemberian dukungan sebaiknya mencakup:
  - penilaian kinerja guru seiring dengan peningkatan akuntabilitas
  - program induksi bagi guru baru
  - menciptakan sistem kenaikan pangkat secara progresif yang berdasarkan pada prestasi ketimbang senioritas
  - pengembangan lebih jauh sistem pembelajaran jarak jauh
  - penguatan LPTK
- Sistem gugus guru di Indonesia yang unik akan memainkan peranan penting dalam upaya peningkatan mutu pendidikan guru di masa depan karena:
  - guru lebih merasakan manfaat dari kegiatan gugus guru ketimbang model pelatihan guru tradisional
  - kegiatan-kegiatan dalam gugus guru lebih bisa berfokus pada hal-hal yang praktis, relevan, dan sesuai dengan masalah yang dihadapi oleh guru sehari-hari ketimbang sistem pelatihan tradisional yang cenderung lebih teoritis
  - di negeri seberagam Indonesia, sistem gugus adalah mekanisme yang efektif secara biaya sekaligus kontekstual untuk pengembangan pendidikan profesi.

## Tinjauan Umum

**Kualitas sistem sekolah di Indonesia masih perlu ditingkatkan.** Hasil penelitian berskala internasional yang membandingkan kualitas pendidikan di sejumlah negara menunjukkan bahwa hasil pembelajaran siswa di Indonesia masih di bawah pencapaian siswa-siswa di negara-negara tetangga. Misalnya, hasil tes *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) tahun 2007 menempatkan Indonesia pada posisi 36 dari 49 negara untuk kualitas pembelajaran matematika dan posisi 35 untuk sains. Pada tahun 2006, *Program for International Student Assessment* (PISA), yang menguji kesiapan remaja usia 15 tahun untuk menghadapi situasi kehidupan nyata, menempatkan Indonesia pada posisi 48 dari 56 negara dalam hal membaca, 52 untuk sains, dan 51 untuk matematika.

**Tugas pemerintah yang mendesak adalah mengelola transformasi tenaga kependidikan.** Sejak penerapan UU Guru tahun 2005, Kemdiknas telah mencoba memperkuat mekanisme pelatihan guru di tingkat daerah (yakni, dengan langsung ke tingkat gugus guru sekolah dasar dan guru sekolah menengah, atau KKG dan MGMP<sup>10</sup>). Untuk memfasilitasi pelatihan, kapasitas lembaga-lembaga pelatihan guru, seperti LPTK<sup>11</sup>, LPMP<sup>12</sup>, dan P4TK<sup>13</sup>, perlu dikembangkan. Sistem pemberian beasiswa untuk guru juga perlu dikembangkan.

**Proses sertifikasi merupakan kesempatan yang belum pernah ada sebelumnya untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan pelatihan profesi guru.** Pemerintah ingin menciptakan suatu budaya pengajaran yang berpusat pada keunggulan pembelajaran dan yang dapat berdampak luas dan sistemik. Pada akhirnya, budaya ini akan mempengaruhi seluruh sekolah dan guru di negeri ini. Proses perubahan budaya ini berfokus pada pengalaman guru di ruang kelas dan tingkat pelatihan mereka. Seluruh guru yang masuk ke sistem akan diwajibkan untuk memenuhi standar pendidikan tertentu. Pengenalan sistem sertifikasi kepada angkatan kerja sebesar 3 juta orang merupakan suatu upaya yang signifikan—sebuah program reformasi yang belum pernah dilaksanakan sebelumnya di kalangan negara berkembang. Agar berhasil, diperlukan fokus yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan cara pengajaran yang efektif dan bagaimana strategi yang dipilih untuk mempromosikan pengajaran seperti itu.

**Reformasi sistem pendidikan di Indonesia akan memiliki implikasi yang penting bagi para pembuat kebijakan pendidikan di seluruh dunia.** Pengidentifikasian dan penyusunan instrumen sertifikasi guru yang tepat, keterlibatan seluruh pemangku kepentingan di dalam upaya reformasi, dan komitmen pemerintah pada reformasi pendidikan menunjukkan betapa luasnya pendekatan yang dipakai di dalam meningkatkan mutu guru di Indonesia. Karena proses ini melibatkan seluruh tenaga pendidikan, maka berbagai modifikasi pun harus terus dilakukan agar proses ini efektif. Kebijakan-kebijakan penting tengah diimplementasikan, seperti yang terkait dengan program induksi guru, sistem observasi guru di ruang kelas, pengawasan guru di sekolah oleh kepala sekolah dan pengawas sekolah eksternal, dan standar pelatihan guru baru. Guru juga akan terpacu dan terdorong semangatnya oleh berbagai kesempatan baru untuk promosi dan kenaikan karir yang pada gilirannya akan meningkatkan tingkat pendapatannya secara berangsur-angsur dan bertahap.

10 KKG – Kelompok Kerja Guru; MGMP – Musyawarah Guru Mata Pelajaran.

11 Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan.

12 Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan.

13 Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan.

## Sertifikasi: Tonggak Utama Reformasi

**Banyak pelajaran yang telah dipetik dari tahun-tahun awal sertifikasi guru; berbagai bidang yang perlu diperbaiki juga telah diidentifikasi.** Pada awalnya, banyak pihak ragu apakah program sertifikasi ini akan jadi kenyataan. Ternyata Kemdiknas telah berhasil menyiapkan strukturnya sekaligus melibatkan dalam prosesnya seluruh pemangku kepentingan, termasuk universitas, dinas pendidikan kabupaten/kota dan provinsi, sekolah, dan guru. Di tengah keadaan negeri yang sedemikian beragam dan kompleksnya, langkah Kemdiknas ini adalah sebuah keberhasilan yang luar biasa. Memang harus diakui bahwa agar bisa berjalan, berbagai kompromi politis dan operasional dilakukan pada awal program ini. Bagaimanapun, proses sertifikasi yang ada saat ini tidaklah statis dan bukan pula harga mati; tujuan dan prosesnya akan terus diperbaiki sehingga proses sertifikasi ini dapat berkembang menjadi mekanisme peningkatan mutu yang semakin efektif.

**Dalam menguji kualitas guru, proses sertifikasi sekarang hanya mengandalkan pemeriksaan portofolio guru.** Awalnya, proses sertifikasi ini didesain juga untuk mencakup pengukuran kompetensi yang ketat. Untuk menguji keterampilan mengajar guru misalnya, proses ini awalnya dimaksudkan untuk menguji secara objektif penguasaan guru atas materi pelajaran dan melakukan observasi pengajaran guru di kelas. Namun karena ada tekanan politis dan pandangan sebagian pemangku kepentingan bahwa sertifikasi lebih bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan guru (karena gaji naik dua kali lipat), aspek peningkatan kualitas guru dari sertifikasi jadi dinomorduakan. Perlu diakui bahwa pengujian portofolio memiliki beberapa manfaat, antara lain guru bisa menunjukkan prestasi dalam karir mereka dengan menyertakan bukti penghargaan, sertifikat pelatihan, dan bukti-bukti lain yang pernah mereka terima. Desain pengujian portofolio itu bahkan mencoba menyediakan sistem penilaian yang objektif dengan menggunakan sistem poin atas beberapa aspek kunci yang ditentukan dalam UU Guru. Namun, meskipun portofolio bisa menguatkan instrumen penilaian guru, ia tidak bisa berfungsi optimal tanpa instrumen lain.

**Pengujian portofolio pada umumnya diakui tidak memadai jika dipakai untuk mengidentifikasi guru yang berkompotensi rendah atau yang berkompotensi tinggi.** Para pembuat kebijakan pendidikan telah mulai mengevaluasi bagaimana sertifikasi bisa ditingkatkan mutunya, baik sebagai instrumen maupun sebagai proses. Beberapa kekurangannya antara lain:

1. Evaluasi portofolio saja tidak akan bisa mengukur kompetensi secara efektif.
2. Sertifikasi adalah proses yang terjadi sekali saja, di mana guru yang telah tersertifikasi tidak perlu lagi menjalani proses re-sertifikasi secara berkala ataupun menunjukkan kinerja tertentu untuk mempertahankan status tersertifikasi mereka.
3. Proses portofolio berpotensi dimanipulasi oleh guru (pasar gelap pembuatan sertifikat palsu dan berbagai bukti portofolio sudah terkenal marak).
4. Proses sertifikasi sendiri sudah diserahkan sepenuhnya kepada pihak perguruan tinggi, sehingga memunculkan isu standardisasi dan korupsi.
5. Sertifikasi guru saat ini masih kurang didukung oleh sistem penjaminan mutu dan kerangka akuntabilitas.

**Ke depan, masih terdapat serangkaian pertanyaan yang harus dijawab untuk menentukan apakah inisiatif pensertifikasian guru ini telah berhasil meningkatkan hasil pembelajaran siswa dan, pada akhirnya, mutu pendidikan di Indonesia.** Berbagai pertanyaan itu antara lain: Apakah kenaikan kompensasi guru telah menarik lebih banyak lulusan universitas – yang jumlahnya masih kecil di dalam angkatan kerja Indonesia – untuk menjadi guru? Bagaimana pelatihan pra-jabatan bisa secara lebih baik menyeleksi dan mempersiapkan guru sehingga masa pelatihan tambahan tidak terbuang percuma? Bagaimana kualifikasi guru yang lebih tinggi bisa diterjemahkan menjadi pendidikan yang lebih berkualitas dalam konteks Indonesia, jika memang bisa? Bagaimana kualifikasi guru yang ada ditingkatkan tanpa mengorbankan standar sertifikasi atau

semangat kerja guru? Bagaimana insentif untuk kinerja mengajar yang lebih baik diciptakan dan dipertahankan, terutama setelah sertifikasi? Apakah tekanan fiskal yang ketat akan menunda pembayaran tunjangan dan oleh karenanya mengingkari janji reformasi? Bagaimana kualitas guru bisa dikaitkan secara lebih baik dengan tanggung jawab pengangkatan dan pemecatan guru, serta pembiayaan oleh sekolah? Bagian-bagian berikut ini akan menganalisis berbagai persoalan ini.

## Kinerja Guru

**Keterampilan mengajar mencakup kemampuan guru berhubungan langsung dengan siswanya di ruang kelas selama proses pembelajaran.** Guru yang baik mampu menstimulasi minat siswa pada mata pelajaran. Mereka juga mampu membangkitkan keinginan siswa untuk mengikuti aktivitas belajar dengan penuh. Sasaran ini bisa dicapai melalui berbagai cara yang terkait dengan metodologi mengajar yang dipakai, relevansi isi pelajaran dengan kehidupan sehari-hari siswa, minat siswa terhadap topik yang mampu dibangkitkan guru, dan banyak faktor lain yang terkait dengan kepribadian dan pendidikan guru. Cara guru menyampaikan pelajaran dapat berpengaruh besar pada lama atau sebetulnya konsentrasi dan penyerapan pelajaran oleh siswa. Pada gilirannya, cara penyampaian guru berpengaruh pada hasil tes yang bisa dicapai siswa. Seorang guru yang terampil akan mampu membangkitkan minat pada pelajaran yang paling sulit sekalipun lewat cara mereka mengajar, komitmen mereka pada siswa, dan cara mereka mengelola kelas.

**Hasil pengujian internasional bisa dipakai untuk mencermati bagaimana berbagai karakteristik guru Indonesia dapat mempengaruhi hasil pembelajaran siswa.** Karakteristik guru tersebut mencakup latar belakang pendidikan, pengalaman mengajar, dan kualitas serta intensitas pelatihan selama menjadi guru. Meskipun demikian, masih banyak lagi faktor lain yang mempengaruhi pembelajaran siswa, seperti soal pengelolaan guru oleh sekolah, pembayaran gaji, dan insentif serta kondisi pelayanan lainnya yang tersedia bagi guru. Diperlukan lebih banyak penelitian untuk menentukan apa saja penambah nilai bagi guru dalam meningkatkan pembelajaran siswa. Berbagai variabel seperti upaya guru (diukur dari tingkat kehadiran guru) dan kemampuan umum serta pengetahuan guru atas mata pelajaran (diukur dari hasil tes) membutuhkan analisis mendalam.

**Guru-guru Indonesia menghadapi banyak tantangan untuk meningkatkan kemampuan mereka hingga setara dengan guru-guru di negara-negara lain yang menjadi bandingan.** Seperti yang ditunjukkan dalam sebuah studi video guru pada tahun 2007 (Pemerintah Indonesia 2008), jenjang pendidikan dan tingkat pengalaman guru-guru Indonesia cenderung lebih rendah daripada rekan-rekan mereka di negara-negara bandingan lainnya, sebagaimana yang bisa diamati dalam studi video sejenis. Pelajaran yang disampaikan oleh para guru Indonesia cenderung memakan waktu lebih panjang sehingga membosankan bagi siswa. Terlepas dari panjangnya waktu yang dihabiskan, kelas-kelas mereka kurang memberikan cukup waktu untuk matematika dan pengulangan pelajaran untuk memastikan penguasaan siswa atas pelajaran. Selain itu, pelajaran yang disampaikan kepada siswa seringkali kurang menantang. Siswa pun hanya diberikan sedikit latihan yang harus dikerjakan, mereka lebih banyak diberi hafalan. Guru juga jarang sekali memberi pekerjaan rumah maupun cara-cara bagaimana mengerjakannya. Berbagai temuan ini menunjukkan berbagai kendala yang dihadapi di dalam meningkatkan mutu pengajaran di ruang kelas.

**Kurangnya pengembangan profesional yang dilakukan secara berkala dan berkelanjutan, serta kurangnya penggemblengan oleh guru yang lebih berpengalaman, mempunyai efek negatif pada keterampilan dan semangat guru kelas.** Pengamatan informal menunjukkan bahwa pelajaran-pelajaran yang berpusat pada guru dan pengajaran yang diberikan dalam berbagai kelas besar adalah pemandangan yang jamak di Indonesia. Pembelajaran seringkali dilakukan dengan cara siswa menyalin dari papan tulis dan

dalam keadaan di mana guru sangat otoriter. Guru lebih banyak fokus pada pemberian hafalan bahan pelajaran daripada pemecahan soal. Penyampaian pelajaran juga cenderung lebih teoritis dan didaktis ketimbang praktis dan berdasarkan pengalaman pribadi, sehingga minat siswa untuk mengikutinya dan terlibat aktif cenderung hilang.

**Komunikasi yang baik antara guru dan orangtua sangat penting.** Orangtua menganggap guru bertanggung jawab atas pembelajaran dan perkembangan anak mereka dan berharap bisa mendiskusikan berbagai hal tentang anak mereka dengan guru yang perhatian. Mereka berharap guru terlibat sepenuhnya dalam proses pendidikan anak-anak mereka. Orangtua percaya bahwa seorang guru yang baik adalah yang terdorong oleh semangat membantu siswanya mengembangkan pengetahuan dan yang akan berupaya berhubungan dengan orangtua siswanya dengan baik dalam mencapai hasil ini. Pendidikan yang berkualitas baik dengan sendirinya akan bergantung pada adanya guru yang mampu dan bersedia memberikan layanan seperti itu.

## Berbagai Dimensi Kinerja Guru

**Banyak faktor mempengaruhi kualitas kinerja guru,** termasuk kepribadian guru dan kemampuannya memotivasi siswa; dorongan dalam dirinya untuk ikut membangun dan mengembangkan masyarakat; umpan balik dalam bentuk prestasi anak didik; sejauh mana pendidikan guru dan penguasaannya atas pelajaran yang diajarnya; usia dan pengalaman; upaya dan komitmennya dalam mengajar; gaji dan tingkat kesenjangan gaji; kelayakan infrastruktur dan bahan ajar; pelatihan dalam-jabatan dan kesempatan pendidikan profesi serta kenaikan pangkat berdasarkan prestasi; pengakuan masyarakat dan prestise atas profesi guru; dan tunjangan serta jaminan pensiun.

### *Pemilihan calon guru pra-jabatan*

**Kualitas tenaga pendidikan dipengaruhi oleh beberapa hal, termasuk seleksi awal yang tepat atas orang yang akan ikut dalam profesi ini; pelatihan berkelanjutan yang diberikan kepada guru agar mereka dapat meningkatkan dan memperbarui pengetahuan serta keterampilan mereka; dan kemampuan untuk membeastugaskan guru berkinerja buruk.** Pemilihan calon guru yang tepat sangat menentukan kualitas pendidikan. Sebagai contoh, sistem pendidikan terbaik di dunia merekrut guru dari sepertiga lulusan terbaik dari sekolah menengah mereka. Di Korea Selatan, para guru direkrut dari lima persen lulusan terbaik SMA; di Finlandia, 10 persen lulusan terbaik; dan di Singapura dan Hong Kong, 30 persen lulusan terbaik. Di Amerika Serikat, berbagai studi menunjukkan bahwa “tingkat kemampuan baca-tulis seorang guru, seperti yang terukur dari penguasaan kosakata dan berbagai hasil tes terstandardisasi lainnya, mempengaruhi pencapaian siswa lebih dari pengukuran lain apa pun” (Walsh dan Tracy 2004, 8).

**Seleksi calon guru yang efektif mempertimbangkan pencapaian akademik para calon, dan juga kemampuan komunikasi dan motivasinya untuk mengajar.** Peningkatan remunerasi guru di Indonesia baru-baru ini diharapkan akan menarik lebih banyak guru yang berkualitas masuk ke dalam sistem sekolah. Namun, jika sistem ini tidak menerapkan suatu standar seleksi awal yang ketat saat pendaftaran mahasiswa calon guru, maka tidak akan ada perubahan yang berarti. Sampai sejauh ini belum ada studi tentang proses seleksi mahasiswa calon guru di Indonesia.

### *Ketidakhadiran dan upaya guru*

**Ukuran yang dipakai luas untuk mengukur upaya guru adalah tingkat kehadiran mereka di sekolah.** Di Indonesia pada periode tahun 2002–2003, tingkat ketidakhadiran guru secara rata-rata nasional saat dilakukan survei mendadak adalah 19,6 persen (SMERU 2008b), angka yang lebih rendah dibandingkan India, tetapi jauh

lebih tinggi daripada Peru atau Ekuador (Chaudhury et al. 2006). Gaji rendah adalah alasan ketidakhadiran guru. Karena gaji mereka rendah, mereka harus melakukan pekerjaan sampingan untuk menambah penghasilan untuk menghidupi keluarga mereka. Dengan adanya perbaikan remunerasi seiring dengan diberlakukannya UU Guru tahun 2005 maka diharapkan situasi ini akan berubah menjadi lebih baik. Pada tahun 2008, badan penelitian SMERU dengan menggunakan metodologi yang sama mencatat bahwa tingkat ketidakhadiran berkurang dari 19,6 persen ke 14,1 persen (SMERU 2008b), seperti yang tampak dalam Tabel 13.

**Tabel 13. Ketidakhadiran Guru sebagai Ukuran Upaya, 2002–2003 sampai 2008**

	2002–2003	2008
Ketidakhadiran guru (semua sekolah)	19,6%	14,1%
Sekolah panel (39 sekolah non-terpencil)	22,7%	12,2%
Sekolah terpencil	-	23,3%
Status kepegawaian: PNS	18,8%	12,5%
Guru kontrak	29,6%	19,4%
peran: Kepala sekolah	25,1%	20,2%
Guru kelas	19,3%	14,0%

Sumber: SMERU (2008b); Bank Dunia (2008).

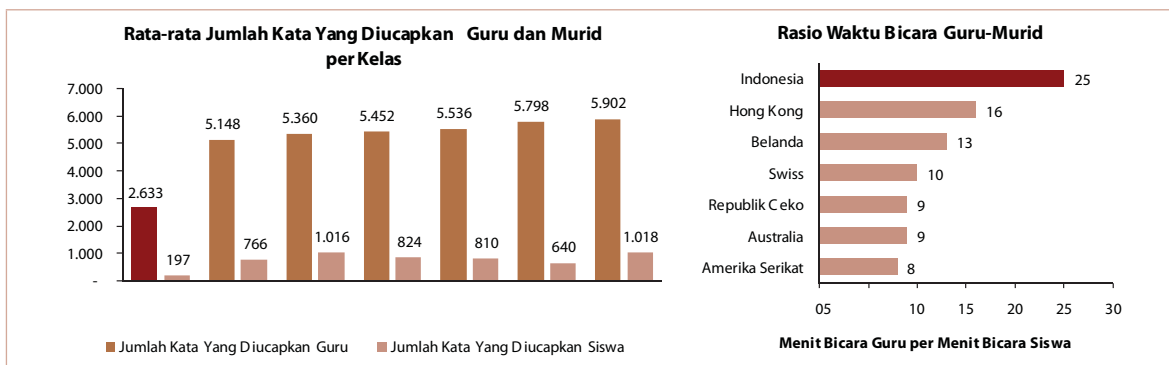
**Tunjangan bagi guru wilayah terpencil yang ditetapkan dalam UU Guru tahun 2005 dirancang untuk menarik minat guru berkualitas tinggi untuk mengajar di wilayah terpencil.** Tujuan tunjangan ini adalah memotivasi guru dan mendorong mereka untuk memberikan upaya lebih bagi pekerjaan mereka di sekolah. Program ini mencakup 199 wilayah terpencil atau daerah yang terkena konflik atau bencana alam. Sebuah survei dilakukan atas sampel guru wilayah terpencil yang menerima tunjangan ini pada 2008 untuk mengetahui dampaknya pada upaya guru.

**Turunnya tingkat ketidakhadiran guru secara keseluruhan menunjukkan bahwa pengelolaan sektor pendidikan oleh daerah menjadi semakin baik. Penurunan ini adalah hasil dari pengawasan sekolah yang lebih rutin, kenaikan remunerasi, dan peningkatan kesejahteraan pada umumnya.** Meski demikian, tingkat ketidakhadiran guru di sekolah terpencil tetap tinggi. Remunerasi yang lebih tinggi tampaknya kurang efektif berdampak pada guru di wilayah-wilayah ini. Survei-survei ketidakhadiran tetap dilakukan secara terus menerus untuk mengetahui bagaimana dampak kenaikan remunerasi ini dalam jangka panjang.

### **Praktik pedagogik**

**Guru-guru di Indonesia menghabiskan lebih sedikit waktu untuk mempelajari materi baru pelajaran dan lebih sedikit memberikan tekanan pada penalaran dan pemecahan soal dibanding dengan rekan mereka di tujuh negara lain yang menjadi pembanding** (Australia, Republik Ceko, Hong Kong, Jepang, Belanda, Swiss, dan Amerika Serikat). Pada tahun 2007, studi video yang disebutkan di atas dilakukan untuk kelas matematika (kelas 8 diambil sebagai sampel) untuk melihat korelasi antara cara guru mengajar dalam kelas dengan prestasi siswa dalam tes TIMSS, serta untuk menentukan bagaimana kira-kira metodologi pengajaran yang paling efektif. Data yang terkumpul dari studi itu lalu dipakai untuk membandingkan cara guru mengajar di Indonesia dengan karakteristik kelas di tujuh negara lainnya, yang menunjukkan berbagai kelemahan dalam praktik pedagogik guru-guru di Indonesia. Studi ini memperlihatkan hanya sedikit terjadi interaksi yang berkualitas antara siswa dan guru di Indonesia selama pelajaran di dalam kelas berlangsung, seperti yang tampak dalam Gambar 34. Gambar ini memperlihatkan seberapa sering interaksi antara siswa dan guru terjadi, dihitung menurut berapa banyak kata-kata yang diucapkan selama pelajaran berlangsung.

**Gambar 34.** Proses Pengajaran: Interaksi Guru-Siswa selama Pelajaran Matematika di Kelas 8 di Indonesia



Sumber: Pemerintah Indonesia (2008b).

Catatan: Pelajaran disampaikan secara didaktik dan *top-down* ketimbang disesuaikan dengan kebutuhan siswa.

Grafik di sebelah kiri pada Gambar 34 menunjukkan bahwa **guru-guru Indonesia secara rata-rata mengucapkan 2.633 kata selama pelajaran berlangsung, sementara kata-kata yang diucapkan guru-guru di negara pembanding lain berkisar antara 5.148 (terendah) hingga 5.902 (tertinggi)**. Pada saat yang bersamaan, siswa-siswa di Indonesia mengucapkan 197 kata, sementara jumlah kata yang diucapkan siswa-siswa di enam negara pembanding lainnya berkisar dari 640 (terendah) hingga 1.018 (tertinggi). Rasio kata yang diucapkan antara siswa-guru diperlihatkan pada grafik sebelah kanan. Ia berkisar dari 1:25 untuk siswa-siswa di Indonesia dan dari 1:8 (terendah) hingga 1:16 (tertinggi) di antara negara-negara pembanding lainnya.

**Data ini memperlihatkan rendahnya tingkat interaksi verbal antara siswa dan guru di kelas-kelas di Indonesia.** Lebih jauh lagi, data kualitatif menunjukkan bahwa siswa hanya berkesempatan untuk berbicara ketika mereka sedang menyelesaikan soal di depan kelas. Secara keseluruhan, data menunjukkan bahwa siswa di Indonesia tidak cukup mengalami pembelajaran yang berpusat pada siswa dan bahwa guru tidak responsif terhadap kebutuhan individual siswa. Temuan-temuan ini mengindikasikan bahwa di Indonesia, proses pengajaran cenderung bersifat didaktik dan dari-atas-ke-bawah, bukannya berfokus pada kebutuhan siswa atau berhubungan aktif dengan mereka.

Hasil studi ini juga mencakup analisis regresi untuk menentukan teknik pengajaran apa yang paling signifikan berhubungan dengan tingkat pencapaian siswa dalam tes TIMSS. Setelah berbagai karakteristik keluarga, siswa, sekolah dan guru dikontrol, yang paling berhubungan dengan hasil tes TIMSS adalah **jumlah waktu yang didedikasikan untuk pengulangan topik pelajaran, interaksi publik yang lebih melibatkan partisipasi siswa** (seperti presentasi oleh siswa di depan kelas), **dan pemecahan soal**. Sementara itu, jumlah waktu yang didedikasikan untuk latihan (seringkali dalam bentuk penyelesaian soal oleh siswa secara individual), interaksi pribadi, dan pemecahan soal melalui diskusi berkorelasi negatif dengan hasil tes. **Secara keseluruhan, studi ini menunjukkan bahwa guru-guru di Indonesia mungkin bisa meningkatkan hasil pembelajaran siswa dengan cara:**

- menerapkan manajemen waktu yang lebih baik untuk mengajarkan materi yang relevan secara lebih efektif;
- lebih banyak menekankan pada penalaran dalam penyampaian pelajaran;
- lebih banyak memberikan waktu untuk interaksi publik ketimbang individu, atau pribadi;
- lebih banyak memberikan waktu untuk pengulangan materi dari topik pelajaran sebelumnya;

- memecah jam pelajaran dari yang sekarang 70 menit menjadi dua, dengan masing-masing 35 menit untuk menjaga tingkat perhatian siswa;
- mengurangi jam yang dihabiskan untuk menyusun pelajaran matematika dan meningkatkan jumlah waktu untuk benar-benar mengajarkan matematika;
- lebih banyak memberikan pelajaran yang beririsan dengan apa yang diujikan;
- memastikan bahwa tingkat dan jumlah materi yang diajarkan sesuai dengan jumlah yang mampu dipahami oleh siswa; dan
- menciptakan suasana belajar yang mengasyikkan agar siswa tetap aktif memperhatikan dan terlibat.

**Data menunjukkan bahwa kompetensi dan strategi mengajar guru-guru di Indonesia harus dievaluasi secara berkala dan dikembangkan secara intensif, baik lewat pelatihan pra-jabatan maupun dalam-jabatan.** Pengembangan ini mesti mencakup program pendidikan profesi yang berkelanjutan. Studi video menegaskan bahwa kombinasi pengalaman guru dan jenjang pendidikan mereka berpengaruh kuat pada hasil pembelajaran siswa. Guru yang berpendidikan tinggi namun kurang berpengalaman, atau guru dengan jam terbang tinggi namun berlatar belakang akademis lemah, tidak akan mempengaruhi hasil tes siswa secara positif. Temuan ini menggarisbawahi pentingnya penerapan program induksi bagi guru baru selama masa percobaan mereka.

## Pendidikan Profesi dan Dukungan

### *Memanfaatkan masa percobaan guru dengan lebih efektif: Program induksi dan evaluasi*

**Masa percobaan di Indonesia bisa dipakai secara lebih efektif untuk mengevaluasi guru.** Dalam kebanyakan profesi, masa percobaan adalah periode ketika evaluasi bisa dilakukan secara cukup efektif. Selama masa percobaan ini, pemberi kerja bisa mengevaluasi apakah si calon pekerja cocok dengan suatu pekerjaan atau apakah dia membutuhkan pelatihan kontekstual tambahan sebelum ditentukan untuk menempati suatu jabatan secara tetap. Masa percobaan ini tidak dimaksudkan untuk secara otomatis memberikan status pegawai tetap. Kemdiknas saat ini tengah mempersiapkan serangkaian kebijakan dan prosedur untuk menginduksi guru baru serta program-program pendidikan untuk kepala dan pengawas sekolah.

**Formalitas program induksi guru dan jenis strategi yang dipakai berbeda-beda secara mencolok di berbagai negara APEC yang distudi pada tahun 1995** (lihat Tabel 24). Program induksi guru bisa dilaksanakan dalam berbagai bentuk: Pelaksanaan masa orientasi untuk guru pra-jabatan; pemberian pelatihan dalam-jabatan untuk guru baru di tingkat provinsi ataupun sekolah; atau bahkan sekedar penyambutan secara informal oleh kepala sekolah. Strategi-strategi yang dipakai antara lain lokakarya, orientasi, rapat guru, observasi kelas panutan, pementoran, pembagian buku pegangan, magang, percobaan mengajar dengan rekan-kerja sebagai peserta, pelatihan, dan evaluasi.

**Tabel 14. Program Induksi Guru di Negara-Negara Anggota APEC**

Negara	Tempat diterapkan	Formal atau informal	Ciri khas
Australia	Hampir di semua sekolah di seluruh negara bagian	Keduanya	Orientasi, mentoring, pelatihan dalam-jabatan, dan probasi
Brunei Darussalam	Seluruh sekolah	Informal	Orientasi
Kanada	Beberapa sekolah di beberapa provinsi	Keduanya	Provasi dan mentoring
Jepang	Seluruh sekolah	Formal	Mentoring dan pelatihan
Indonesia	Tidak ada	Tidak ada	T/A
Republik Korea	Seluruh sekolah	Formal	Orientasi pra-pengangkatan
Selandia Baru	Seluruh sekolah	Formal	Provasi dan program pemberian nasihat dan bimbingan (mentoring)
Papua New Guinea	Seluruh sekolah	Keduanya	Rapat mentoring dan “inspeksi”
Singapura	Seluruh sekolah	Keduanya	Mentoring, seminar, dan buku pegangan nasional
China Taipei	Seluruh sekolah	Formal	Magang
Amerika Serikat	Sebagian besar sekolah di setengah negara bagian	Formal	Mentoring dan penilaian

Sumber: APEC (1997).

#### **Perlahan tapi pasti, berbagai sistem sekolah di dunia sudah mulai mewajibkan program induksi.**

Sebagai contoh, petunjuk pelaksanaan induksi dari Departemen Pendidikan negara bagian Massachusetts, AS, menetapkan, “Sekolah di seluruh wilayah wajib menyelenggarakan program induksi bagi guru dalam tahun pertamanya mengajar. Program-program induksi bertujuan untuk membekali guru dengan struktur yang memaksimalkan pembelajaran mereka di dalam konteks pengalaman di kelas” (Departemen Pendidikan Massachusetts 2001, pasal 7.2.1). Di tengah suasana sekolah besar, rasa ketidaknyamanan dan kegundahan yang dirasakan oleh para guru pemula mudah sekali luput dari perhatian. Sebuah program induksi yang baik barangkali adalah satu-satunya pengalaman pelatihan terpenting bagi guru baru dan yang dapat berpengaruh besar pada masa depan karir mereka. Meskipun cukup terbekali selama pelatihan pra-jabatan, seorang guru pemula mungkin akan menghadapi dengan cemas kelas yang penuh dengan siswa-siswa yang sulit diatur. Pada titik ini, dukungan yang diberikan kepada mereka akan berarti sekali dalam membentuk perilaku dan motivasi mereka.

#### **Proses sertifikasi guru harus menjadi tanggung jawab yang dipikul bersama, di mana para kepala sekolah mendapat kesempatan untuk mengevaluasi secara formal kinerja guru baru pada akhir masa percobaan mereka.**

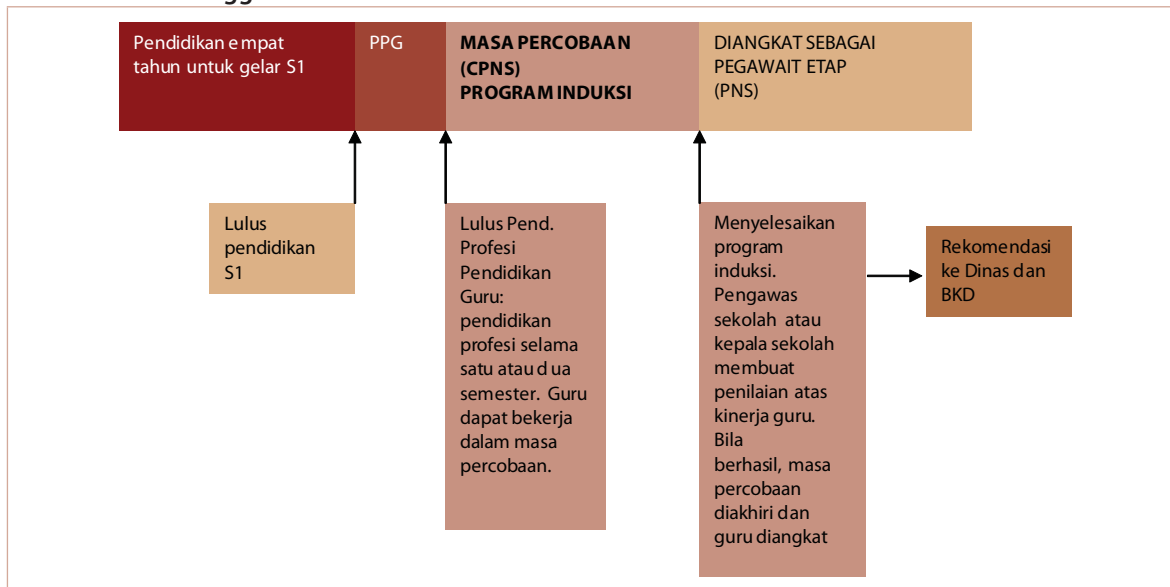
LPTK bertanggung jawab atas standar mutu lulusan mereka. Namun kepala sekolah yang bertanggung jawab atas pengevaluasian kinerja guru baru mereka pada akhir masa percobaan. Hasil evaluasi dari kepala sekolah ini dapat mereka teruskan ke LPTK yang relevan, yang pada gilirannya akan bertanggung jawab mengeluarkan sertifikasi. Cara penilaian yang berimbang ini akan membuat guru baru paham tentang pentingnya kinerja baik di dalam kelas. Sertifikasi dengan demikian akan menegaskan bahwa seorang guru hanya berhak atas tunjangan profesional jika dia berkinerja baik selama masa magang.

#### **Yang berlaku sekarang, PNS Indonesia hampir selalu mendapatkan status kepegawaian mereka setelah menjalani masa percobaan.**

Seluruh PNS Indonesia diberikan masa percobaan selama satu hingga dua tahun

sebelum pengangkatan mereka ditetapkan.<sup>14</sup> Undang-undang yang berlaku memungkinkan pemutusan hubungan kerja selama masa ini jika kinerja mereka ternyata tidak memuaskan. Meskipun demikian, dalam praktiknya status penetapan status kepegawaian negeri Indonesia serta kenaikan pangkatnya ini sudah hampir otomatis. **Proses ini harus diperkuat agar ia menjadi proses pelatihan di tempat kerja yang efektif.** Hubungan antara proses pelatihan induksi dan masa percobaan ini diperlihatkan pada gambar 35.

**Gambar 35. Menggunakan Tahun Percobaan untuk Pelatihan Induksi**



**Yang berlaku sekarang, guru dikenakan evaluasi dan ujian (biasanya hanya sekedar formalitas) pada akhir masa percobaan mereka.** Selama masa percobaan ini, seluruh PNS, termasuk guru, hanya menerima gaji awal mereka sebesar 80 persen saja. Guru belum berhak atas tunjangan profesional selama masih dalam masa percobaan. Seperti halnya bagi seluruh PNS, sekarang ini guru harus mengikuti ujian pada akhir masa percobaan mereka dan dikenakan evaluasi kinerja umum (berdasarkan Formulir DP3). Jika kinerja mereka belum memuaskan, masa percobaan mereka bisa diperpanjang hingga dua tahun.

**Ujian dan persyaratan DP3 selayaknya diganti dengan laporan penilaian kinerja guru yang disusun oleh pengawas atau kepala sekolah.** Jika laporannya memuaskan, masa percobaan akan diakhiri setelah satu tahun. Karena sudah lulus masa percobaan, maka gajinya pun dibayar penuh. Namun, jika laporannya tidak memuaskan, maka masa percobaan guru bisa diperpanjang hingga satu tahun lagi. Masa kerja guru dan pembayaran tunjangan profesional baru ditunda dulu hingga perpanjangan waktu berakhir. Jika guru tetap gagal pada masa percobaan kedua, maka tindakan khusus mungkin diambil, misalnya dengan penambahan masa percobaan lagi (tidak dimungkinkan di dalam aturan yang tengah berlaku saat ini), penempatan ke wilayah pengabdian yang lain, pelatihan ulang untuk pekerjaan lain, pelatihan ulang untuk menjadi guru, atau sebagai langkah terakhir, pemecatan dari angkatan tenaga kerja pendidikan.

### **Struktur di tingkat lokal untuk meningkatkan kinerja guru**

**Beberapa ahli pendidikan percaya bahwa interaksi antar guru dan pelatihan oleh sesama guru lebih efektif dalam meningkatkan keterampilan mereka dibanding pelatihan teoritis dalam berbagai program**

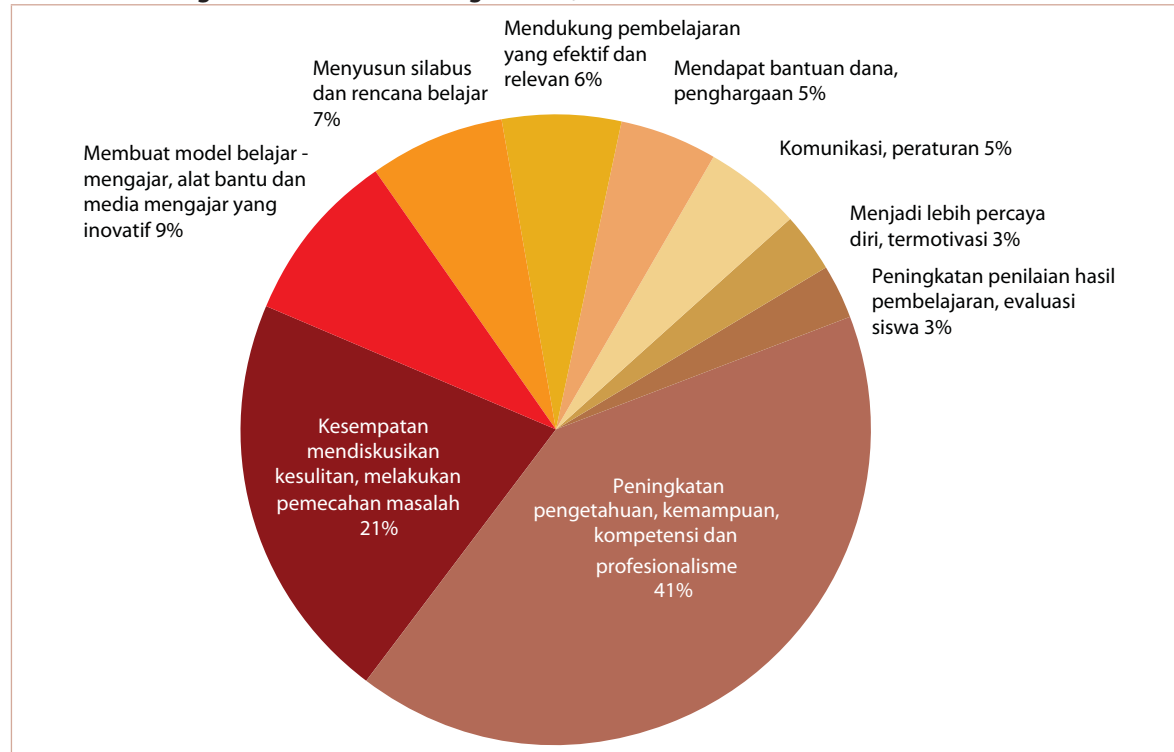
<sup>14</sup> Pegawai dalam masa percobaan disebut calon pegawai negeri (CPNS).

**formal universitas atau lembaga pelatihan dalam-jabatan bagi guru.** Di Indonesia, Kelompok Kerja Guru, atau gugus guru sekolah dasar, dan Musyawarah Guru Mata Pelajaran, atau gugus guru mata pelajaran sekolah menengah, tersebar luas dan sudah mempunyai sejarah kerja selama 30 tahun lebih (World Bank 2007c). Di berbagai gugus guru ini, para guru bekerja sama dalam menyiapkan dan menyampaikan pelatihan dan berbagai kegiatan pengembangan diri pada tingkat sekolah. Gugus guru sekolah dasar diperkirakan berjumlah 20.000 sedangkan gugus guru sekolah menengah berjumlah 15.000, terbagi menurut mata pelajaran (yang paling umum adalah matematika, IPA, IPS, bahasa Indonesia, dan bahasa Inggris). Dengan angkatan kerja sebesar 3 juta, gugus guru di Indonesia termasuk salah satu jejaring guru terbesar di dunia.

**Konsep dasar gugus guru adalah guru membantu diri sendiri, suatu cara terbaik bagi guru pada tingkat lokal untuk mengembangkan diri.** Berbagai gugus ini berfokus pada pengetahuan yang praktis ketimbang teoritis, termasuk pada topik-topik yang terkait dengan konteks lokal; yang mempunyai akar rumput; dan yang mungkin terus dikembangkan selanjutnya lewat konsultasi dan diskusi. Dengan berbagai ciri ini, pendidikan profesi lewat kelompok mempunyai karakteristik menonjol yang membedakannya dari berbagai kursus dalam-jabatan tradisional lainnya dan yang penyelenggaraannya di tempat lain di luar tempat guru bekerja, baik di tingkat kabupaten maupun provinsi.

**Guru di Indonesia sangat merasakan manfaat berbagai gugus guru ini.** Berdasarkan survei dengan pertanyaan terbuka, yang paling banyak dirasakan guru adalah bahwa berbagai gugus ini meningkatkan pengetahuan, keterampilan, kompetensi, dan profesionalisme mereka. Para guru juga berpendapat bahwa gugus guru adalah forum yang ideal bagi mereka untuk mendiskusikan berbagai persoalan sulit dan menemukan pemecahannya. Persoalan-persoalan yang didiskusikan mencakup bagaimana mengajar mapel yang sulit hingga bagaimana mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi oleh kelas tertentu (lihat gambar 36)

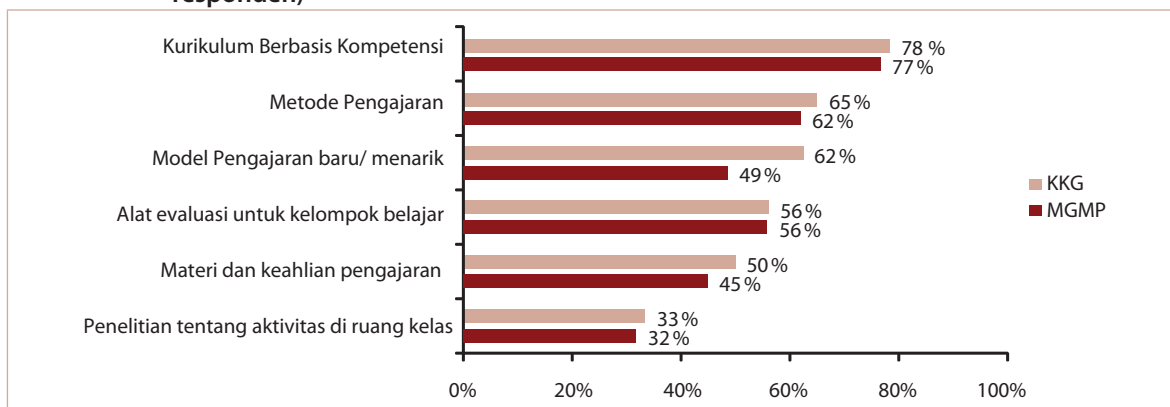
**Gambar 36. Tiga Manfaat Terbesar Gugus Guru, menurut Survei Guru**



Sumber: Ragatz, A., dan R. Kesuma. (2009)

Yang mendorong munculnya gugus guru adalah adanya permintaan, dan bukan pasokan. Para guru memanfaatkan gugus mereka untuk merancang model-model pengajaran dan pembelajaran yang inovatif, serta untuk menciptakan dan berbagi alat bantu pengajaran dan media lainnya untuk dipakai di kelas. Ketika guru diminta untuk menunjukkan di mana saja wilayah di mana mereka merasa terbantu oleh kegiatan gugus untuk berkembang secara profesional, jawaban terbanyak adalah dalam hal pengembangan petunjuk silabus dan rencana pembelajaran.<sup>15</sup> Berbagai gugus itu juga dilihat sebagai kesempatan untuk mengembangkan bahan, model, dan alat bantu ajar dan pembelajaran, serta sebagai tempat untuk bersama-sama mempraktikkan berbagai teknik ini. Pelatihan juga sering disebut sebagai salah satu kegunaan gugus, yang menunjukkan bahwa para guru menganggap gugus sebagai mekanisme untuk menerima pelatihan, pengembangan kapasitas secara intensif, dan wahana untuk memperoleh bimbingan. Gugus juga bisa menjadi mekanisme yang bagus untuk menyemai informasi, seperti tentang kebijakan pendidikan baru.

**Gambar 37. Pendapat Guru tentang Wilayah Mana Saja Guru Merasakan Manfaat Terbesar Gugus (% responden)**

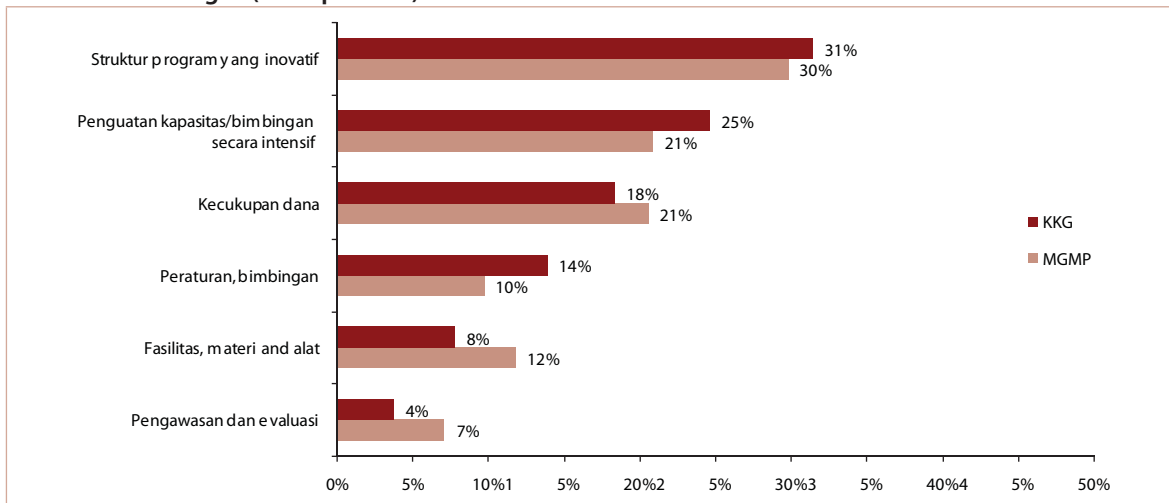


Sumber: Ragatz, A., dan R. Kesuma. (2009)

Para fasilitator gugus yang diwawancarai merasa kurangnya struktur program yang inovatif sebagai penghambat utama efektivitas gugus. Mereka juga menekankan adanya kebutuhan akan pengembangan kapasitas, bimbingan, dan dana yang cukup. Selain itu, para fasilitator mencatat adanya kebutuhan terhadap pengaturan, termasuk beberapa kebijakan khusus yang mengatur tentang kehadiran ke pertemuan, pengevaluasian hasil kerja kelompok, pemberian poin nilai bagi yang berkontribusi pada kerja kelompok, dan peningkatan mutu peralatan dan fasilitas dasar.

<sup>15</sup> Kebijakan di Indonesia sekarang mewajibkan masing-masing guru mengembangkan kurikulumnya sendiri (sehingga tidak hanya mengandalkan kurikulum baku semata), sehingga gugus menjadi forum bagi guru untuk bekerja menyusun rencana pengajaran mereka dengan memanfaatkan apa yang telah dikembangkan terdahulu oleh guru lain.

**Gambar 38. Pendapat Tim Pengembangan Pengajaran tentang Bagaimana Meningkatkan Efektivitas Gugus (% responden)**



Sumber: Ragatz, A. dan R. Kesuma. (2009)

**Secara nominal, jumlah gugus guru besar sekali. Meskipun demikian, hanya beberapa saja yang aktif pada suatu waktu.** Pengadaan program dan kegiatan pada sebagian besar gugus sangat tergantung pada ada atau tidaknya pendanaan atau motivasi para guru setempat. Kebutuhan guru untuk mengikuti pelatihan yang terakreditasi agar dapat disertifikasi telah membuat kegiatan pelatihan banyak dicari. Program pemerintah *Better Education through Reformed Management and Universal Teacher Upgrading* (BERMUTU) akan memanfaatkan proses pemberian hibah ke gugus guru yang telah ada dan mengadakan bahan-bahan pelatihan modular. Bahan-bahan ini akan dikembangkan berdasarkan strategi yang diusulkan oleh berbagai program lembaga donor.<sup>16</sup> Namun, penting sekali bagi pemerintah daerah kabupaten atau kota untuk aktif dalam memimpin aktivitas gugus guru ini untuk memastikan tersalurkannya pengetahuan dan keterampilan melalui pelatihan-pelatihan ini sehingga manfaat langsung dari pelatihan dapat dirasakan oleh kelas-kelas di mana para guru mengajar.

**Gugus guru bisa diperkuat dengan cara melatih badan pengurus mereka.** Melalui pelatihan semacam ini, diharapkan guru koordinator, bendahara, dan anggota badan pengurus gugus menjadi lebih berpengetahuan dan berkemampuan dalam mengorganisasi dan mengevaluasi program-program pelatihan setempat. Sementara itu, perbaikan pengelolaan atas aspek keuangan dan administratif kegiatan juga akan membuat program pelatihan semakin efektif. Dana proyek juga bisa dipakai untuk mendatangkan instruktur dari Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) maupun dari Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Pendidikan (P4TK). Bekerja sama dengan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, para konsultan bisa mengunjungi gugus-gugus guru setempat dan menghidupkan kelompok yang tidak aktif ataupun mendorong mereka untuk membentuk gugus lagi di daerah lain. Mekanisme ini bisa pula membangun kerja sama antar tingkat pemerintahan provinsi dan daerah. Dalam jangka panjang, mekanisme ini bisa memfasilitasi pendidikan profesi guru yang langgeng dan mandiri.

<sup>16</sup> Berbagai program ini termasuk yang disponsori oleh UNICEF Creating Learning Communities for Children (CLCC) (Membentuk Komunitas Pembelajaran untuk Anak-anak), oleh USAID Managing Basic Education (MBE) dan Decentralized Basic Education (DBE 1, 2, dan 3) (Proyek Desentralisasi Pendidikan Dasar), dan oleh AusAID Whole School and District Development.

## Struktur daerah untuk meningkatkan kinerja guru

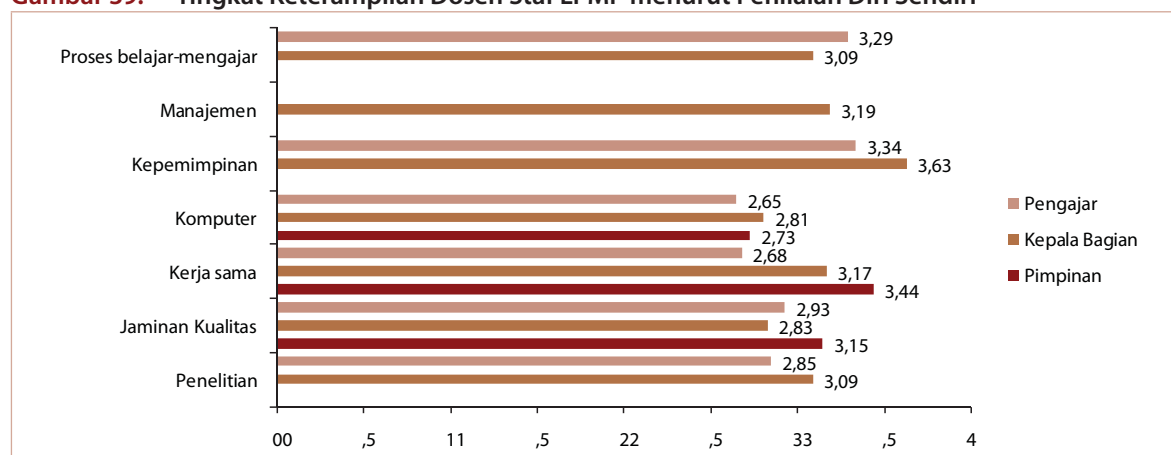
Yang bertanggung jawab mendukung peningkatan kualitas sekolah dan guru adalah LPMP dan P4TK. Kedua lembaga ini sudah terdesentralisasi namun dikelola dari pusat. Belum lama ini, fungsi LPMP diubah dari pelatihan guru menjadi penjamin mutu guru (Peraturan Pemerintah 2007b). Peraturan lainnya yang dikeluarkan pada saat yang bersamaan menegaskan kembali peran P4TK sebagai penyedia jasa pelatihan guru (Peraturan Pemerintah 2007c).

LPMP akan melakukan peninjauan penjaminan mutu sekolah. Terdapat 30 LPMP di Indonesia, satu di setiap provinsi. Lembaga-lembaga ini akan menyediakan tim terlatih yang melakukan peninjauan penjaminan mutu di tingkat sekolah. LPMP juga akan membiayai berbagai aktivitas pelatihan melalui gugus guru dan memonitor serta mengevaluasi program yang dibiayai. Lembaga-lembaga ini juga bisa menyediakan petugas untuk membantu berbagai kegiatan pelatihan ini melalui gugus-gugus.

Sebagai lembaga pelatihan, masing-masing dari keduabelas P4TK mempunyai fokus kejuruan atau mata pelajaran tertentu. P4TK memainkan peran kunci dalam pelatihan guru, terutama guru inti, yang merupakan pelatih utama di setiap gugus. P4TK juga melatih anggota badan pengurus gugus guru dalam hal manajemen program dan keuangan dan menyediakan kursus pelatihan bagi pelatih untuk meningkatkan kualitas guru pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Keberadaan mereka yang terdesentralisasi sangat ideal untuk mendukung pelatihan guru dan pengembangan sekolah. Namun begitu, perubahan yang dilakukan baru-baru ini atas peran LPMP dan begitu besarnya tugas penyediaan pelatihan untuk guru dalam-jabatan telah menimbulkan banyak tanda tanya apakah mereka mempunyai kapasitas menjalankan berbagai tugas ini.

Dalam wawancara belum lama ini, para staf fungsional LPMP mengevaluasi tingkat keterampilan mereka sendiri mulai dari *terbatas hingga menengah*. Peninjauan yang dilakukan tersebut menyangi 467 staf dari 30 LPMP untuk menilai tingkat keterampilan mereka di delapan bidang yang penting untuk peran mereka (AusAID 2007). Penilaian “terbatas” didefinisikan sebagai “ada sedikit keterampilan, tapi butuh pelatihan pada bidang ini.” Pada umumnya, Kepala Seksi menilai keterampilan mereka sedikit lebih tinggi. Sebagai staf garis depan yang harus melakukan penjaminan mutu dan pelatihan guru, evaluasi terhadap diri sendiri ini menunjukkan adanya kebutuhan akan pelatihan yang terpadu.

**Gambar 39.** Tingkat Keterampilan Dosen Staf LPMP menurut Penilaian Diri Sendiri



Sumber: AusAID (2007).

Secara umum hasil tinjauan yang dilakukan menyimpulkan bahwa sekalipun:

... inisiatif pengembangan kapasitas bagi staf P4TK harus berfokus pada pendekatan baru terhadap pengembangan kompetensi dan kapasitas, situasi bagi LPMP lebih menantang dan kompleks karena perubahan dari penyedia pelatihan dalam-jabatan menjadi penyedia penjaminan mutu akan memerlukan pelatihan ulang staf secara besar-besaran, pengembangan struktur organisasi baru, dan pelaksanaan berbagai program yang sama sekali berbeda. (AusAID 2007, iii)

**Oleh karena itu, penting sekali bagi staf berbagai lembaga itu untuk menerima pelatihan tentang peran baru mereka.** Terutama, lembaga-lembaga LPMP ini harus dilengkapi dengan staf tambahan yang terampil dalam proses penjaminan mutu dan dalam hal pemantauan dan evaluasi secara umum. Selain itu, penting juga untuk memastikan bahwa staf P4TK yang melatih guru benar-benar terampil dalam teknik pengajaran baru yang berpusat pada siswa.

### ***Lembaga Pelatihan Tenaga Kependidikan***

**Lembaga Pelatihan Tenaga Kependidikan atau LPTK – baik yang negeri maupun swasta – adalah lembaga-lembaga utama pencetak guru.** Dengan dijalankannya UU Guru tahun 2005, lembaga-lembaga ini mendapatkan berbagai tugas tambahan. Sekarang seluruh LPTK diwajibkan menyediakan pendidikan guru pra-jabatan empat tahun yang setara dengan S1. Program pendidikan profesional guru pasca-S1 yang akan mensertifikasi guru juga akan menjadi tanggung jawab lembaga-lembaga ini,<sup>17</sup> yang merasakan tekanan besar untuk mengadopsi program baru ini dan menjamin tersedianya pendidikan yang berkualitas.

**Agar bisa mendapatkan akreditasi di masa mendatang, LPTK akan diwajibkan untuk memfasilitasi perubahan kualitatif pada materi dan penyampaian program pendidikan guru ini.** Kraft (2006) mengusulkan agar LPTK:

- memasukkan metodologi pembelajaran baru yang berpusat pada siswa dan berdasarkan pada kelas interaktif pada program pendidikan mereka;
- menerapkan praktik baik internasional dalam hal pelaksanaan magang dan pelatihan praktikum, seperti memastikan bahwa dosen adalah guru sekolah yang berpengalaman, yang mampu mendemonstrasikan dan mencontohkan cara yang terbaik dalam mengajar di ruang kelas, yang selain mengajar kuliah juga tetap mengajar di sekolah pada waktu-waktu tertentu selama tahun ia dikontrak kerja, dan yang mempunyai hubungan dekat dengan sekolah-sekolah model atau percontohan;
- mengembangkan dan memberikan berbagai paket materi pengajaran dan metodologi pengajaran lewat berbagai bentuk pelatihan kerja yang mencakup lokakarya, pembelajaran berbasis pengalaman, dan pelatihan di sekolah, yang dilakukan pada tingkat gugus sekolah agar guru dapat dilibatkan secara penuh (mereka tetap bisa terus mengajar kelas mereka sambil memperbarui dan meningkatkan keterampilan mereka);
- mengakui dan mengukur pengalaman kerja dan hasil belajar yang telah diperoleh guru selama masa kerja mereka dalam upaya mereka untuk meningkatkan kualifikasi akademik mereka, agar mereka dapat lebih cepat memperoleh ijazah S1;
- menyediakan dosen-dosen berketerampilan tinggi untuk bekerja bersama guru dan sekolah, pengawas, staf daerah lain, dan anggota masyarakat setempat dalam memfasilitasi penilaian kinerja guru;

<sup>17</sup> Guru baru akan diwajibkan untuk menyelesaikan pendidikan profesional pasca-S1 untuk mata pelajaran tertentu, yang juga akan membekali mereka dengan pengetahuan dan praktik pedagogik khusus untuk berbagai rentang usia, sebagai syarat untuk mendapatkan sertifikasi sebelum mulai mengajar.

- mewaralabakan program pelatihan guru ke perguruan tinggi swasta dan penyedia jasa lain agar lebih bisa menjangkau guru di berbagai daerah dan kemudian memantau mutu mereka dalam penyediaan program pelatihan tersebut.

## ***Pengembangan belajar jarak jauh: Universitas Terbuka***

### **Universitas Terbuka (UT)**

**UT telah membuka jalan bagi guru yang ingin meningkatkan kualifikasi akademik mereka.** Sekitar 80 persen mahasiswa UT adalah guru yang mengikuti tambahan pendidikan. Jadi, lembaga ini menyediakan jalan utama bagi guru, terutama bagi mereka yang tinggal di daerah-daerah terpencil, untuk memenuhi persyaratan sertifikasi. Pada tahun 2007, UT memiliki 37 kantor daerah di 26 provinsi, dengan 225,000 mahasiswa yang terdaftar, yang mana separuhnya dibiayai oleh pemerintah kabupaten dan yang separuhnya lagi membayar sendiri. UT mempunyai jejaring yang luas dan membina hubungan yang harmonis dengan perguruan tinggi di daerah.

**UT menawarkan program sarjana bagi guru sekolah dasar dan sekolah menengah. Ia juga menawarkan kursus lima semester bagi guru yang ingin menaikkan jenjang pendidikan ke tingkat diploma** dengan biaya sekitar Rp 2 juta per tahun. Program ini menggunakan kombinasi bahan teks, tutorial tatap muka, dan multimedia. Pendistribusian dan produksi bahan bersifat langsung dan terkandung dalam satu paket kursus lengkap. Pendistribusian dari keseluruhan paket ini sangat hemat biaya; ia juga memberikan kepada guru bahan-bahan mata pelajaran yang tidak diujikan kepada mereka.

**UT berhubungan baik dengan perguruan tinggi di daerah, yang memasok tenaga tutor bagi pengujian, penilaian, dan pengajaran lokakarya tatap muka.** Mahasiswa dapat mengikuti ujian tertulis empat kali setahun di mana saja di 360 kabupaten atau kota. UT mempunyai struktur manajemen dan administratif yang sederhana karena sistem penyampaian kursusnya yang seragam. Pendaftarannya murah (lewat kantor pos daerah) dan sangat hemat biaya.

**UT sekarang sedang memperkenalkan sistem Pengakuan Pengalaman Kerja dan Hasil Belajar (PPKHB).** Dengan sistem ini, guru bisa memperoleh SKS berdasarkan pengalamannya mengajar sehingga dia tidak perlu mengulang lagi beberapa pelajaran tertentu.

**Metode pengajaran UT mungkin belum optimal, karena mereka terlalu menekankan pada pembelajaran akademis dan tertulis. Lagipula, penilaian mahasiswa UT tidak mencakup penilaian keterampilan pedagogis, pribadi dan sosial** (tiga dari empat bidang kompetensi yang dipersyaratkan oleh UU Guru tahun 2005). UT telah memulai peninjauan kembali kurikulumnya dan panjang program pendidikannya untuk mengakomodasi kebutuhan akan pendidikan yang kurang dari waktu 10 tahun, proses yang akan memakan waktu hingga dua tahun. UT juga sedang mengembangkan sistem online untuk ujian. Peninjauan ulang kurikulum dan durasi program akan berdampak besar karena perubahan ini akan mempengaruhi baik harga program maupun pelatihan tutor dan staf.

**Barangkali bisa saja UT meningkatkan secara dramatis jumlah pendaftaran mahasiswanya.** UT berpotensi besar sebagai penyedia kesempatan bagi guru yang ingin meningkatkan kualifikasi pendidikannya ke S1. Dengan bantuan donor, UT mungkin bisa meningkatkan jumlah pendaftaran mahasiswanya dari 225.000 seperti sekarang ini menjadi 350.000. Pertumbuhan ini bisa dimudahkan lewat penyampaian yang lebih mudah dan sederhana. UT menggunakan secara luas perguruan tinggi daerah untuk memberikan kursus interaktif kepada guru yang mengikuti program. Kerja sama dengan banyak universitas dengan demikian dapat membantu ekspansinya. Perluasan ini juga bisa ditopang dengan pengembangan sistem ujian online.

**Pengalaman di luar negeri menunjukkan bahwa guru eksternal seringkali mencapai hasil akademis yang lebih baik di kalangan guru ketimbang guru internal karena tingkat usia dan kematangan mereka.** Lebih dari itu, karena sebagian besar mahasiswa adalah guru yang tengah mengajar, maka mereka dapat langsung menerapkan hasil pembelajaran mereka ke kelas yang mereka ajari. Akibatnya, seringkali hasil penilaian praktikum mereka tinggi-tinggi.

### **Konsorsium LPTK**

**Penggunaan media elektronik bisa memperluas akses guru ke pelatihan untuk meningkatkan kualifikasi mereka.** Penggunaan media elektronik sudah diujicobakan. Program HYLITE, misalnya, adalah program pelatihan guru yang disusun untuk guru sekolah dasar yang ingin meningkatkan jenjang pendidikan mereka dari D-II menjadi S1. Program ini dijalankan lewat modul terbuka dan jarak jauh. Strategi baru ini dibiayai melalui program BERMUTU. Bahan-bahan audiovisual, cetak, ujian, dan rancangan tutorial yang menjadi basis program HYLITE ini disusun oleh sebuah konsorsium yang terdiri atas 10 LPTK. Model pembelajaran juga mencakup materi kursus berbasis Web, sebagai pelengkap pertemuan tatap-muka dengan para dosen tetap maupun dosen tamu. Penyampaian program ini melibatkan 23 universitas. Pada saat ini, kursus yang memanfaatkan fasilitas Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) diikuti oleh sekitar 7.600 siswa pada tingkat kabupaten/kota atau pada tingkat kegiatan gugus guru sekolah dasar (KKG) setempat.

**Program HYLITE mengkombinasikan periode belajar jarak jauh dan periode belajar di di kampus.** Periode belajar di kampus dilaksanakan selama satu bulan pada permulaan semester. Selama masa ini, para mahasiswa diwajibkan mengikuti berbagai aktivitas perkuliahan. Mereka juga menjalani ujian dengan bahan dari semester sebelumnya. Setelah masa belajar di kampus ini, mereka pulang dan belajar sendiri, dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang ada. Sumber-sumber daya ini mencakup bahan-bahan cetak dan audiovisual, serta berbagai bahan dari Web yang bisa diakses dari Pusat TIK dan warnet. Proses pembelajaran mahasiswa difasilitasi dengan serangkain pertemuan tatap muka dengan tutor di pusat-pusat belajar mahasiswa, interaksi online, dan/ atau telekonferensi.

**Program ini adalah cara yang inovatif untuk memperluas jangkauan pelatihan guru dalam-jabatan di Indonesia.** Program HYLITE memperbanyak ragam dan metode pelatihan dan merupakan prgram belajar jarak jauh yang memanfaatkan teknologi elektronik. Desain dan persiapan program ini dikembangkan atas kerja sama sejumlah lembaga LPTK besar dan telah disambut oleh 23 LPTK lain, yang telah menyepakati isinya, sistem penyampaiannya, dan sistem penilaian mahasiswanya. Namun harus pula dicatat bahwa biaya program ini sendiri relatif mahal. Uang masuk program ini adalah sekitar Rp11 juta, dibanding Rp2 juta untuk masuk program UT. Biaya HYLITE mencakup beberapa komponen: untuk pembelian buku, pembayaran honor pengujian dan pemeriksaan hasil ujian oleh lembaga-lembaga LPTK, ongkos transportasi ke kampus, dan ongkos akomodasi mahasiswa selama sebulan belajar di kampus.

### **Beasiswa**

**Pemerintah telah memperbanyak program beasiswa untuk membantu guru meningkatkan kualifikasi mereka.** Beberapa beasiswa penuh juga disiapkan; sebagian besar untuk belajar jarak jauh dan mencakup pembiayaan untuk mengikuti berbagai kursus UT atau berbagai uji coba belajar jarak jauh lewat universitas-universitas lain. Pada saat ini, sebanyak 1.455.242 guru perlu meningkatkan kualifikasi akademik mereka. Pada tahun 2006, disediakan 18.754 beasiswa. Ini meningkat pada tahun 2007 menjadi 170.000 dan 270.000 pada tahun 2008. Proyeksi pembiayaan menunjukkan bahwa lebih dari Rp5 trilyun akan dibelanjakan hingga delapan tahun ke depan.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Angka dari Direktorat Profesi Pendidikan PMPTK (PROFESI), Kemdiknas, Juni 2008.

**Guru yang telah berusia 50 tahun yang telah berpengalaman mengajar lebih dari 20 tahun akan diprioritaskan untuk mengikuti proses pelatihan.** Sebagai hadiah atas pengabdian panjang mereka, para guru ini akan memperoleh kesempatan meningkatkan pendidikan mereka dalam dua tahap. Proses ini diharapkan selesai sebelum akhir 2009. Namun sebagian besar guru yang ditarget untuk ditingkatkan pendidikannya berusia di bawah 50 tahun. Yang sudah berjenjang pendidikan D-III akan menyelesaikan pendidikan dalam dua tahap; yang berjenjang pendidikan D-II akan selesai dalam empat tahap; dan yang D-I atau di bawah itu dalam enam tahap.

**Target guru yang ingin ditingkatkan kualifikasi akademiknya merupakan beban bagi LPTK dan UT. Perhatian mesti diberikan agar tekanan sertifikasi tidak menurunkan mutu pelatihan yang diberikan kedua lembaga itu kepada guru.** Jenjang pendidikan yang diwajibkan oleh proses sertifikasi membuka kesempatan penting bagi guru untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilannya. Hakikat pembelajaran mereka adalah agar pembelajaran generasi siswa sekarang juga akan meningkat mutunya. Kenyataan bahwa banyak dari guru ini bertempat tinggal di wilayah terpencil menekankan arti penting sistem belajar jarak jauh yang efektif. Ia juga menandakan pentingnya kegiatan belajar gugus guru yang efektif pada tingkat sekolah, di mana guru dapat mengikuti lokakarya oleh dosen dan guru berpengalaman.

## Motivasi Guru

### *Kemajuan dan promosi*

**Guru akan diwajibkan mengikuti pelatihan secara terus menerus jika mereka ingin mempertahankan sertifikasi mereka sebagai guru.** Ada sedikit kekhawatiran bahwa sebagian guru, begitu disertifikasi, tidak akan secara aktif berupaya meningkatkan keterampilan mereka. Untuk mencegah kemungkinan ini, undang-undang 2005 mewajibkan seluruh guru tetap mengikuti pelatihan untuk mempertahankan sertifikasi mereka. Namun ketentuan ini akan menambah beban pada sistem pendidikan untuk menyediakan pelatihan ini. Prinsip pendidikan profesi berkelanjutan mensyaratkan dijalkannya berbagai kebijakan antara lain:

- dukungan dan pembiayaan yang kuat dan langgeng untuk gugus-gugus guru sebagai mekanisme utama penyampaian pelatihan dalam-jabatan guru di wilayah setempat;
- penajaman lebih jauh atas kerangka kompetensi guru, kepala sekolah, dan pengawas sekolah;
- mengaitkan kerangka kompetensi dengan tangga progresif program pelatihan dan pendidikan (mulai dari tingkat pemula, menengah, hingga atas);
- pengidentifikasian strategi pendanaan dan sumber daya untuk mempertahankan berbagai program ini tetap berjalan;
- penyusunan suatu matriks program pelatihan untuk guru (mulai dari untuk mereka yang baru mengikuti pelatihan hingga ke untuk mereka yang telah memegang tampuk tanggung jawab dan manajemen sekolah) dan kemampuan untuk mengajarkan program-program ini pada tingkat provinsi kabupaten/kota, atau gugus sekolah, serta cara belajar jarak jauh;
- pengadopsian program pelatihan modular bagi pengawas dan kepada sekolah; dan
- pengembangan program dan hubungan dengan berbagai universitas dan penyedia jasa pelatihan seperti lembaga-lembaga P4TK, untuk meningkatkan mutu guru dan meningkatkan kualifikasi mereka agar dapat lebih tinggi menapaki tangga karir mereka.

**Berkat bantuan dana dari Program BERMUTU, struktur dan mekanisme pendidikan profesi guru yang berkelanjutan tengah dikembangkan.** Modul pengajaran yang sekarang tengah dibuat untuk mendidik guru

pada gugus sekolah setempat akan diakreditasi menjadi setingkat program universitas. Modul-modul ini akan disusun berdasarkan empat tingkatan profil guru dan memperhitungkan kenaikan gaji yang diproyeksikan ke beberapa tahun ke depan (lihat Tabel 15). Proses akan memastikan bahwa guru mempunyai struktur pendidikan dalam jabatan yang langgeng dan terkait dengan jalan dan kemajuan karir mereka. Insentif proses ini adalah upah yang semakin meningkat.

**Penting untuk menciptakan stuktur promosi di sekolah-sekolah di Indonesia.** Sekarang, yang termasuk sistem sekolah adalah kepala sekolah, koordinator yang dipilih, dan guru inti (yang melayani beberapa sekolah). Praktik internasional terbaik biasanya mencakup hirarki yang terdiri dari empat jenjang (profil) di atas guru kelas reguler. Jenjang ini termasuk kepala sekolah, wakil kepala sekolah, guru utama (atau kepala mata pelajaran, yang membawahi guru-guru lain), dan guru ahli. Standar bagi masing-masing jenjang ini sebagaimana yang terlihat pada Tabel 15 akan dikembangkan untuk sistem pendidikan Indonesia, dengan petunjuk pelaksanaan untuk menilai kesiapan para guru untuk naik ke jenjang berikutnya. Beberapa metode penilaian seperti penilaian kinerja saat mengajar di kelas, wawancara dengan guru, atau penilaian portofolio, atau kombinasi dari berbagai cara itu akan dipakai untuk memenuhi standar tersebut. Kemajuan karir dan promosi guru akan dikaitkan dengan beberapa profil tersebut. Namun, mengaitkan profil dengan gaji guru PNS yang ada sekarang ini mungkin sulit dilakukan. Untuk mencapai fleksibilitas yang diinginkan, pemerintah Indonesia mungkin bisa menetapkan suatu siste khusus untuk tenaga kependidikan, yang terpisah dari sistem kepegawaian negeri sipil lainnya, untuk mengakomodasikan kondisi kerja guru yang khas ini.

**Tabel 15. Profil Guru dan Pendidikan Profesi Berkelanjutan**

Gaji (Skala PNS)	Nama Jabatan	Standar yang akan dikembangkan untuk masing-masing tingkat	Modul pendidikan dikaitkan dengan standar
4d dan 4e	Utama	Pengawas Sekolah, Guru Utama, Kepala Sekolah	Manajemen dan kepemimpinan berbasis sekolah
4a dan 4c	Madya	Tingkat profesional	Kepemimpinan dalam pengajaran
3c dan 3d	Muda	Tingkat mahir	Riset aktivitas kelas
3a dan 3b	Pertama	Tingkat guru formatif	Riset aktivitas kelas
	Induksi (percobaan)	Tingkat guru awal	Praktik pembelajaran terbaik

Sumber: Pemerintah Indonesia (2007a).

**Pengangkatan guru untuk menduduki posisi sebagaimana tampak pada Tabel 15 harus berdasarkan pada prestasi.** Seperti yang dicatat dalam sebuah lokakarya yang diseleggarakan oleh Direktorat Pendidikan Profesi Kemendiknas,

Menggunakan prestasi sebagai alat ukur pemberian pekerjaan berarti pengangkatan dilakukan secara kompetitif, adil, dan terbuka dengan hanya semata-mata memperhatikan kapasitas seseorang dalam menjalankan tugas-tugas sebuah jabatan sesuai dengan standar tertinggi. Prestasi didefinisikan sebagai sejauh mana seseorang memiliki kualifikasi, pengetahuan, bakat dan keterampilan, dan pengalaman yang relevan dengan jabatan. (Pemerintah Indonesia 2008a)

**Gaji untuk keempat posisi yang akan diadakan itu lebih tinggi daripada guru reguler,** yang gaji tertingginya berada di bawah gaji guru ahli. Struktur ini akan merangsang persaingan untuk merebut posisi yang lebih tinggi. Mereka yang menginginkannya juga harus lebih berupaya. Ini juga memunculkan sekelompok guru-guru berketerampilan dan bermotivasi lebih tinggi yang siapa mengelola sekolah dan memajukan sekolah, bersama-sama dengan kepala sekolah.

**Agar dipromosikan, para guru juga harus menguasai bidang pengetahuan dan keterampilan tertentu.** Insentif untuk mendorong perubahan tidak akan cukup kecuali guru dipromosikan berdasarkan prestasi dan

mendapatkan insentif gaji yang lebih tinggi daripada guru reguler. Kebijakan yang mengaitkan keempat posisi itu dengan tingkat gaji akan menciptakan struktur insentif bagi guru untuk mengikuti pendidikan profesi secara kontinu, memenuhi kualifikasi prestasi pada setiap tingkatan, dan mendorong peningkatan kualitas guru.

**Kemdiknas harus mengembangkan sistem sertifikasi untuk menjamin para guru tetap mengembangkan keterampilan mereka sepanjang karir mereka.** Tunjangan profesional merupakan kenaikan yang signifikan atas remunerasi guru. Ia akan mendorong banyak guru yang kualifikasinya belum optimal untuk mengikuti pendidikan hingga ke jenjang S1/D-IV. Namun penting juga untuk menjamin agar para guru yang telah tersertifikasi dan menerima tunjangan mereka tetap terus mengembangkan keterampilan dan kualifikasi mereka. Belum adanya sistem gaji yang berdasarkan prestasi tidak akan mendorong guru bekerja semaksimal potensi mereka.

### ***Menangani guru yang berkinerja kurang baik***

**Siswa berhak diajar oleh guru yang kompeten.** Adalah tanggung jawab kepala sekolah untuk mendeteksi adanya guru yang tidak efisien dalam mengajar, dan kemudian secara bersama-sama menyusun program untuk membantu guru tersebut memperbaiki kinerjanya. Kepala sekolah juga harus mengetahui kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh para guru di sekolahnya dan sigap dalam mengatasi penurunan kinerja guru dengan melakukan evaluasi kinerja secara periodik. Di beberapa negara, proses seperti ini erat kaitannya dengan skala kenaikan gaji yang diatur sesuai dengan praktik-praktik internasional terbaik. Sebagai contoh, Buku Panduan Guru yang berlaku di wilayah New South Wales, Australia, menyatakan bahwa guru:

... berhak atas kenaikan gaji atau masuk dalam daftar penerima promosi peningkatan gaji yang secara umum dikaji per 12 bulan masa kerja apabila berdasarkan hasil evaluasi kinerja tahunan ia terbukti memperlihatkan pola pengajaran yang efisien, kinerja yang memuaskan, dan kompetensi profesi yang terus berkembang. (Pemerintah New South Wales 2000, bagian 6.1,6)

**Kepala sekolah memberikan laporan mengenai kinerja guru kepada kantor pemerintah setempat yang kemudian dapat menggunakan informasi tersebut untuk memastikan bahwa:**

- guru yang sedang menjalani program perbaikan tidak masuk dalam program kenaikan gaji PNS
- kepala sekolah memberi dukungan bagi guru berkinerja buruk melalui observasi dan konseling rutin, atau merekomendasikan pemindahan lokasi atau perberhentian atas yang bersangkutan.
- kepala sekolah memastikan kelancaran evaluasi kinerja tahunan atas seluruh guru dengan secara reguler mengadakan pertemuan dengan masing-masing guru, melakukan observasi kelas, mempelajari dokumen kerja guru (termasuk rencana belajar, materi belajar dan pekerjaan siswa), dan catatan hasil pekerjaan siswa; dan
- kepala sekolah mempertimbangkan tingkat pengalaman masing-masing guru di dalam pelaksanaan evaluasi kinerja tahunan (dengan demikian perhatian lebih besar diberikan kepada guru yang belum berpengalaman)

**Kepala sekolah harus bekerja sama dengan guru yang memperoleh hasil tidak memuaskan pada evaluasi kinerjanya untuk menyusun sebuah rencana demi memperbaiki kinerja yang bersangkutan.** Rencana ini dijalankan sesuai kesepakatan mengenai hal-hal yang perlu ditingkatkan oleh guru bersangkutan. Rencana ini juga harus menjabarkan contoh-contoh kinerja yang dianggap belum memuaskan. Kepala sekolah harus menyepakati jenis-jenis dukungan apa yang hendak diberikan kepada guru tersebut di dalam memperbaiki setiap kekurangan. Dalam banyak kasus, proses perbaikan ini memerlukan masukan dari guru yang lebih berpengalaman yang juga turut mendampingi guru yang berkinerja kurang baik. Target-target yang hendak

dicapai dan jangka waktu pencapaian serta jadwal pertemuan harus ditetapkan sejak awal. Kepala sekolah harus secara periodik mengadakan pertemuan dengan guru tersebut untuk mendiskusikan perkembangan dan kemajuan yang dicapai. Setiap langkah yang diambil dan bentuk dukungan yang diberikan dalam program perbaikan ini harus dicatat dengan teliti, dimana dokumentasi catatan ini diberikan juga kepada guru yang bersangkutan. Apabila guru tersebut kemudian diputuskan untuk dipindah atau diberhentikan, ketetapan tersebut harus didasarkan atas bukti-bukti yang terdapat di dalam dokumen tadi.

**Keputusan untuk menempatkan seorang guru di dalam program perbaikan biasanya diambil setelah kepadanya diberikan sejumlah peringatan.** Pelaksanaan dari keputusan seperti itu seringkali memakan waktu dan terkendala faktor hubungan interpersonal antara guru dengan kepala sekolah. Namun demikian, mengidentifikasi kebutuhan guru akan program perbaikan dan memberi dukungan yang efektif selama pelaksanaan program merupakan peran penting yang diemban kepala sekolah. Kegagalan dalam mengatasi situasi tersebut dapat berdampak negatif pada moral sekolah, pembelajaran oleh siswa, dan hubungan sekolah dengan masyarakat lokal.

### ***Penilaian Kinerja Guru***

**Formulir DP3 dipergunakan sebagai instrumen penilaian kinerja pekerjaan PNS Indonesia pada seluruh kategori dan divisi.** Dengan menggunakan formulir ini, penyelia menilai pegawai berdasarkan delapan kriteria: kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan.<sup>19</sup> Sementara formulir DP3 mencerminkan proses yang berlaku saat ini, maka sistem penilaian kinerja yang digunakan di sekolah-sekolah dan sistem pendidikan umumnya menggunakan pendekatan berbasis siklus yang terkait erat dengan tujuan-tujuan sekolah dan guru. Proses ini membuahkan pola pengawasan yang lebih konstruktif dan kinerja yang lebih baik.

**Pada sistem pendidikan yang berlaku di banyak tempat, kepala sekolah mewawancarai guru pada awal tahun dan bersepakat mengenai target-target yang hendak dicapai.** Target-target untuk sepanjang tahun dicantumkan pada lembar catatan penilaian kinerja yang disepakati oleh guru bersangkutan dan kepala sekolah. Lembar itu juga mencantumkan masukan atau dukungan yang dapat diberikan pihak sekolah agar guru tersebut dapat mencapai targetnya. Demikian pula tujuan-tujuan yang dikelompokkan dalam sejumlah cakupan kerja, antara lain pemberian materi pelajaran, persiapan kurikulum, peran serta masyarakat, kesejahteraan siswa, atau bidang-bidang lain yang memerlukan pengembangan dan peningkatan. Dalam prosesnya, keterlibatan guru yang berkinerja baik dimungkinkan untuk mendukung guru yang memerlukan perbaikan kinerja. Sesi tatap muka antara kepala sekolah dengan guru bersangkutan untuk mendiskusikan kemajuan yang dicapai dilakukan pada pertengahan dan akhir tahun. Kemajuan yang sudah tercapai dapat dicatat pada lembar penilaian kinerja guru. Setelah menyelesaikan pengisian laporan tahunan tentang pencapaian-pencapaian oleh guru bersangkutan, target untuk tahun berikutnya - yang dapat juga mencakup lanjutan atau penyelesaian dari kegiatan yang dilakukan tahun sebelumnya - ditetapkan dan disepakati bersama. Secara keseluruhan, proses ini menciptakan suatu siklus penilaian kinerja yang mencakup penetapan target, penilaian, pelaporan, serta tujuan selanjutnya.

**Laporan tentang pencapaian yang diraih seorang guru dapat digunakan untuk berbagai keperluan, antara lain identifikasi hal-hal yang masih memerlukan perbaikan.** Karena target yang diemban seorang guru berkaitan dengan rencana pengembangan yang disusun sekolah, maka pencapaian yang diraih oleh guru akan berdampak menyeluruh terhadap sekolah. Melalui praktik secara berulang dan terus menerus, pola siklus penilaian kinerja yang bermanfaat ini akan menjelma sebagai bagian integral dari struktur manajemen sekolah. Siklus penilaian kinerja guru ini dapat juga dihubungkan dengan pengembangan kompetensi dengan target tertentu, sebagai bagian dari strategi pengembangan profesi yang berkesinambungan.

<sup>19</sup> Peraturan Pemerintah No 10/1979 mengenai Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjabarkan delapan kriteria sebagai dasar penyusunan formulir DP3.

**Pemberian masukan mengenai kinerja secara reguler dapat membantu guru mengenali hal-hal yang perlu mereka perbaiki.** Proses penilaian mendorong timbulnya dialog profesional antara guru dengan penyelia mereka. Sistem penilaian kinerja seperti ini dapat mengubah kebiasaan yang berlaku di suatu sekolah, mendorong guru untuk fokus pada penilaian diri sendiri dan perbaikan kinerja. Pengakuan atas prestasi kerja sangat dihargai oleh para guru, dan hal tersebut dapat memberi mereka semangat untuk mendapatkan kesempatan lebih banyak untuk berpartisipasi di sekolah. Guru dengan kinerja lemah juga akan menghargai dukungan dan masukan yang diberikan oleh guru yang lebih berpengalaman, karena kesemuanya itu berguna membantu perkembangan karirnya. Proses ini juga akan menumbuhkan komitmen terhadap kualitas pendidikan di sekolah.

## Isu-isu Akuntabilitas

### *Akuntabilitas Kepala Sekolah*

**Kebanyakan kepala sekolah di Indonesia tidak berbekal pelatihan atau pengetahuan manajemen sekolah modern yang cukup.** Mereka seringkali diangkat berdasarkan evaluasi atau rekomendasi dari pejabat dinas pendidikan setempat, bukan melalui proses seleksi formal berdasarkan penilaian kecakapan. Pelatihan yang diberikan mengenai tugas-tugas kepala sekolah pun sangat minim. Program pengembangan kompetensi kepala sekolah sebagai pemimpin sekolah kadang kala hanya sebatas pemaparan singkat mengenai dokumen kebijakan yang diterbitkan oleh kantor dinas daerah. Kebanyakan kepala sekolah tidak digaji dengan layak dan tidak mempunyai cukup otoritas untuk mengendalikan guru-guru yang berada di bawah pengawasan mereka. Akibatnya, hanya sedikit kepala sekolah yang melaksanakan pengawasan secara proaktif dan menjalankan fungsi sebagai pembimbing peningkatan kinerja guru.

**Sistem manajemen berbasis sekolah yang berlaku menempatkan kepala sekolah sebagai pembuat keputusan utama di sekolah-sekolah di Indonesia.** Peraturan Menteri 44/2002 mendorong kepala sekolah berperan aktif dalam berbagai hal, antara lain perencanaan sekolah, penyusunan kurikulum, pembiayaan dan anggaran sekolah, manajemen karyawan, dan peran serta masyarakat. Bahkan kepala sekolah menjadi pada titik pusat dalam sistem manajemen berbasis sekolah. Namun itu berarti kepala sekolah harus memiliki kemampuan untuk mengelola proses-proses tersebut dengan lebih efektif.

**Kepala sekolah harus diangkat berdasarkan penilaian kecakapan melalui seleksi atas kompetensi kepemimpinan mereka.** Untuk menjamin kualitas manajemen sekolah dan memotivasi komitmen kepala sekolah, pengangkatan seorang kepala sekolah harus dilakukan melalui kontrak dengan masa kerja terbatas (lima tahun), yang dapat diperpanjang berdasarkan hasil penilaian prestasi kerja. Selain itu, kepala sekolah harus diberi gaji yang secara signifikan lebih tinggi dari guru. Kepala sekolah perlu didukung untuk terus meningkatkan pengetahuan dan kemampuan mereka melalui pelatihan-pelatihan yang diselenggarakan dinas pendidikan setempat, dan bimbingan di tempat kerja oleh pengawas sekolah. Kepala sekolah juga perlu mendapat pelatihan mengenai teknik-teknik observasi kelas dan berbagai strategi untuk mendorong masyarakat setempat berperan serta dan lebih paham akan kegiatan-kegiatan sekolah dan isu-isu pendidikan.

**Seiring berjalannya waktu, kepala sekolah harus berperan lebih aktif dalam mengelola sumber daya yang dimiliki sekolah secara efisien dan efektif.** Kepala sekolah harus berperan sebagai pemimpin pembelajaran yang berperan aktif meningkatkan kualitas kegiatan belajar mengajar di sekolah yang dipimpinnya; suatu hal yang tercermin dari peningkatan nilai yang dicapai siswa.

## **Akuntabilitas Guru**

**Guru harus bertanggung jawab atas kualitas kinerja mereka.** Akuntabilitas guru di Indonesia diawasi oleh kepala sekolah, yang kemudian melaporkan hasil pengamatan mereka kepada kantor dinas daerah yang mengurus soal penggajian guru. Guru juga harus mempertanggungjawabkan kualitas pendidikan yang disampaikannya di kelas kepada orang tua siswa dan masyarakat. Pemberlakuan sistem desentralisasi pendidikan telah memberikan kepala sekolah dan pejabat pemerintah setempat, khususnya pengawas sekolah, tanggung jawab yang lebih luas dalam hal manajemen guru. Keputusan terkait manajemen guru berangsur-angsur menjadi hal rutin yang diputuskan secara langsung oleh pihak sekolah. Secara umum, pejabat-pejabat sekolah sebetulnya tidak cukup terbekali untuk mengemban tanggung jawab yang luas, termasuk untuk menuntut pertanggungjawaban guru atas kualitas pekerjaan mereka. Kemdiknas saat ini sedang berupaya untuk memperbaiki situasi tersebut.

**Pengalaman internasional memperlihatkan bahwa untuk meningkatkan kualitas pengajaran, setiap guru harus:**

- mengetahui secara spesifik kelemahan apa saja yang terdapat pada cara mengajar mereka; dalam banyak kasus proses ini tidak hanya menumbuhkan kesadaran akan apa yang mereka kerjakan, tetapi juga membentuk cara berpikir yang melandasi kinerja mereka;
- memahami praktik-praktik terbaik tertentu, yang mereka tunjukkan dengan menjalankan praktik-praktik tersebut dalam situasi yang mereka hadapi sehari-hari; dan
- termotivasi untuk mengambil langkah-langkah perbaikan yang diperlukan.

**Secara umum, peningkatan kualitas kinerja guru menuntut adanya perubahan mendasar pada motivasi guru; sesuatu hal yang tidak dapat terwujud hanya dengan menawarkan perbaikan insentif materiil.** Perubahan seperti itu akan muncul ketika para guru memiliki harapan yang besar, kesamaan tujuan, dan terlebih dari semua itu, kepercayaan kolektif atas kemampuan mereka untuk membawa perubahan pada kualitas pendidikan anak-anak yang mereka didik.

## **Akuntabilitas Pengawas Sekolah**

**Pengawas sekolah yang dipekerjakan oleh dinas pendidikan daerah mengunjungi sekolah-sekolah untuk memastikan akuntabilitas kepala sekolah dan pejabat pemerintahan setempat.** Tugas-tugas seorang pengawas sekolah antara lain mengumpulkan dan menganalisis laporan yang disusun pihak sekolah dan menyampaikan informasi tentang efektifitas implementasi kurikulum dan manajemen sekolah kepada pemerintah setempat. Sayangnya, penerapan sistem desentralisasi pendidikan telah mengubah peran pengawas sekolah. Peran yang dijalankan pengawas sekolah di satu daerah berbeda dengan di daerah lain, dan penugasan mereka pun lebih sering difokuskan pada masalah administratif ketimbang peningkatan kualitas pengajaran guru di kelas. Sebuah studi terbaru mengenai kapasitas pengawas sekolah menyimpulkan bahwa:

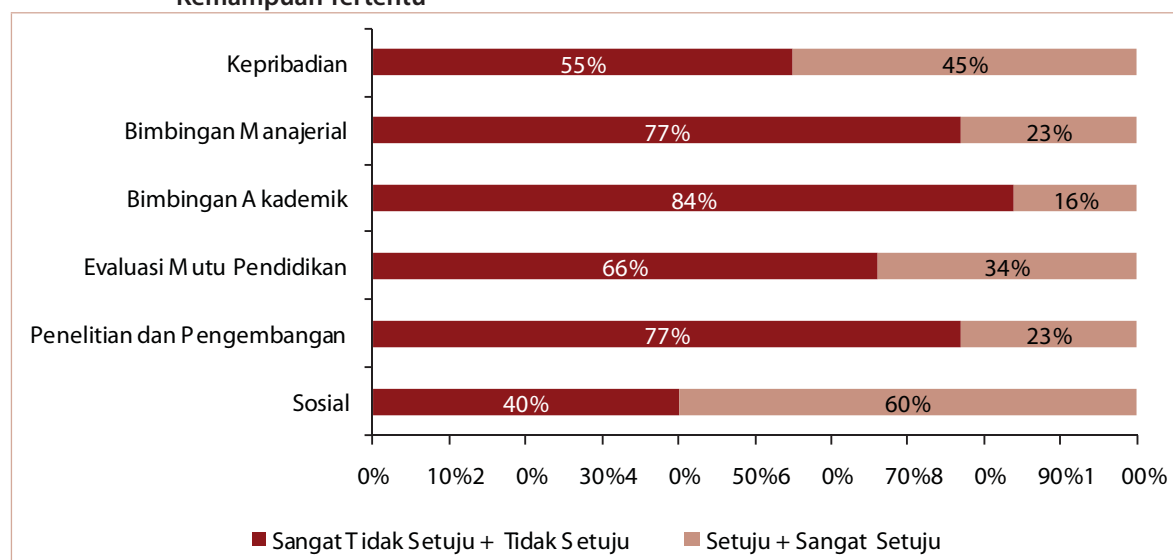
Kepala sekolah, guru dan anggota komite sekolah menganggap pengawas sekolah adalah posisi yang rendah dan bukan merupakan pilihan karir yang menarik. Pengawas sekolah mengatakan akses yang mereka miliki terhadap pelatihan dan kesempatan pengembangan kompetensi sangat terbatas. Akibatnya pengawas sekolah sering kali tertinggal oleh kepala sekolah dan guru dalam hal pengetahuan akan informasi terbaru atau akses terhadap program pengembangan kompetensi (Australia-Indonesia Basic Education Project 2007, 1)

**Pengawas sekolah berpotensi menjadi agen perubahan yang signifikan.** Seorang pengawas sekolah yang terlatih dapat berperan sebagai agen perubahan di sejumlah sekolah. Bila ia dibebaskan dari tugas-tugas administratif dan dibekali dengan pengetahuan dan kemampuan yang dibutuhkan pemimpin pembelajaran

modern, seorang pengawas sekolah dapat dengan efektif membimbing dan melatih kepala sekolah. Ia juga dapat mengadakan pelatihan dan seminar mengenai metode mengajar terbaru bagi guru-guru saat kunjungan ke tiap sekolah. Kesemuanya itu adalah peran yang sangat penting yang dapat dijalankan oleh pengawas sekolah. Untuk itu pengawas sekolah yang dipilih harus berkualifikasi baik dan berpengalaman luas, dan kemampuan mereka harus senantiasa diasah melalui pelatihan.

**Potensi pengawas sekolah sebagai agen perubahan yang penting bagi sektor pendidikan Indonesia digaribawahi di dalam sebuah peraturan baru-baru ini (Pemerintah Indonesia 2007a).** Peraturan tersebut menjabarkan enam bidang kompetensi yang harus dimiliki seorang pengawas sekolah: kompetensi kepribadian, supervisi manajerial, supervisi akademik, evaluasi pendidikan, penelitian dan pengembangan, dan kompetensi sosial. Akan tetapi sebuah studi terbaru menemukan banyak sekali kelemahan pada pengawas sekolah dalam hal pengetahuan dan kemampuan yang mempengaruhi kemampuan mereka untuk menunaikan tugas-tugas baru mereka (lihat Gambar 40)

**Gambar 40. Persepsi Kepala Sekolah dan Guru atas Tingkat Kompetensi Pengawas Sekolah untuk Kemampuan Tertentu**



Sumber: Australia-Indonesia Basic Education Project (2007), 21.

**Data dari studi terbaru tentang kapasitas pengawas sekolah** (Australia-Indonesia Basic Education Project 2007) **menunjukkan persepsi yang secara umum rendah atas kompetensi pengawas sekolah**, seperti yang ditemui dalam wawancara dan diskusi kelompok terarah. Hasil studi tersebut jelas-jelas menunjukkan diperlukannya lebih banyak pengembangan kemampuan profesional pengawas sekolah. Kemdiknas mengatakan sudah mengambil langkah-langkah untuk mengatasi masalah minimnya pelatihan itu (Pemerintah Indonesia 2009).

**Indonesia mempunyai kesempatan baik untuk mengganti lebih dari 40 persen dari pengawas sekolah yang ada sepanjang lima tahun kedepan.** Ini merupakan kesempatan untuk menciptakan suatu angkatan kerja elit baru berisikan personil yang penting untuk mendorong perbaikan pada sistem pendidikan. Data milik Direktorat Tenaga Kependidikan menunjukkan bahwa 35 persen dari 21.627 pengawas sekolah yang sedang menjabat akan mencapai usia pensiun dalam lima tahun. Pada saat yang bersamaan, 67 persen dari 7.060 pengawas sekolah dibawah kendali Kemag juga akan pensiun.

Seleksi calon pengawas sekolah yang baru perlu menekankan pada perubahan fungsi dan kebiasaan peran pengawas sekolah dengan mempertimbangkan hal-hal berikut:

- peran yang lebih besar dalam hal penilaian kinerja guru secara langsung di kelas, termasuk mengidentifikasi dan mendukung guru-guru dengan kinerja kurang baik
- kepemimpinan pembelajaran dalam hal metodologi dan pedagogi mengajar, termasuk pembelajaran yang berpusat pada siswa, manajemen kelas, dan penilaian hasil pembelajaran siswa;
- kepemimpinan dalam hal penyusunan dan pengembangan kurikulum;
- peran penting dalam pelatihan manajemen pendidikan bagi kepala sekolah, termasuk membimbing dan melatih kepala sekolah dalam proses pembuatan keputusan dan mendukung kepemimpinan kepala sekolah;
- pemahaman yang menyeluruh mengenai manajemen berbasis sekolah ;
- komitmen untuk memfasilitasi badan pengurus gugus guru sekolah dasar dan menengah (KKG dan MGMP) dalam menyediakan program-program pengembangan kompetensi profesi yang berkesinambungan; dan,
- peran penting dalam melatih guru baru saat program induksi.

### ***Akuntabilitas dinas pendidikan daerah dalam mengelola sekolah dan guru dengan efektif***

**Dinas pendidikan daerah berperan penting dalam pengelolaan pendidikan di Indonesia.** Dinas Pendidikan kadangkala bertanggung jawab atas 2,000 atau lebih sekolah yang terletak di sejumlah kecamatan. Dinas bertanggung jawab atas aspek administrasi pendidikan, termasuk seleksi dan pengangkatan staf, kualitas pembelajaran siswa (termasuk nilai ujian), program pelatihan guru, dan sosialisasi serta implementasi kebijakan baru (misalnya, proses sertifikasi guru). Semenjak desentralisasi pendidikan, terdapat perbedaan yang mencolok pada kemauan dan kemampuan kabupaten/kota untuk menunaikan tanggung jawab penuh atas pengelolaan pendidikan. Keterlibatan di tingkat kabupaten/kota adalah salah satu hal yang memerlukan perhatian lebih demi peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia.

**Program sertifikasi guru menuntut dinas pendidikan kabupaten/kota untuk bekerja lebih keras.** Setelah sosialisasi mengenai proses sertifikasi guru dilakukan, Dinas Pendidikan harus menyeleksi guru-guru untuk mengisi kuota sertifikasi tahunan yang ditetapkan bagi mereka. Dinas juga harus memastikan kepala sekolah dan pengawas sekolah memiliki kemampuan yang diperlukan untuk melaksanakan penilaian kinerja guru. Kewajiban Dinas Pendidikan lainnya termasuk memonitor kemajuan para calon guru yang gagal pada seleksi awal dan harus mengikuti program pelatihan sembilan hari. Dalam rangka pelaksanaan pelatihan peningkatan kompetensi guru, Dinas juga perlu mengaktifkan gugus guru setempat dan menyediakan sumber daya untuk memfasilitasi kegiatan mereka.

**Pegawai dinas pendidikan kabupaten/kota dan pengawas sekolah juga bertanggung jawab atas peningkatan kapasitas kepemimpinan kepala sekolah dan perlu mendorong kepala sekolah untuk bertanggung jawab atas kinerja guru-guru di sekolahnya.** Sebaliknya, kabupaten/kota dan sekolah harus didorong untuk bertanggung jawab atas kualitas pendidikan yang mereka berikan. Data pencapaian pembelajaran siswa harus dianalisis secara reguler dan strategi untuk meningkatkan prestasi mereka harus dijabarkan. Kualitas guru harus dimonitor demi memastikan peningkatan kinerja guru dan pencapaian pembelajaran siswa. Kebijakan pengangkatan guru harus secara konsisten dilaksanakan untuk menjaga tingkat rasio siswa-guru di tiap sekolah tetap realistis. Kebijakan pemindahan guru harus dijalankan demi efektifitas pemanfaatan sumber daya, dan ketentuan beban mengajar minimum 24-jam per minggu juga harus benar-benar dilaksanakan.

# Pilihan Kebijakan



Bab ini berfokus pada berbagai pilihan kebijakan yang bisa lebih meningkatkan keefektifan dan efisiensi sistem pendidikan Indonesia. Tujuannya adalah menyediakan sejumlah pilihan bagi para pembuat kebijakan.

## Menyeimbangkan Pasokan dan Permintaan Akan Guru

### *Penentuan dan penempatan staf sekolah*

**Runan penentuan dan penempatan staf sekolah dan kebijakan yang menyangkut pengajaran mata pelajaran harus sesuai dengan realitas sistem pendidikan Indonesia, yang sebagian besar adalah sekolah kecil.**

Rekomendasi khusus yang terkait dengan penentuan dan penempatan staf sekolah antara lain:

#### Sekolah Dasar

- Menempatkan guru ke sekolah dengan jumlah yang didasarkan pada jumlah siswa yang ada.
- Menentukan alokasi guru di sekolah-sekolah kecil sedemikian rupa sehingga tidak ada sekolah yang mempunyai kurang dari tiga guru dan seorang kepala sekolah.
- Menyusun staf sekolah dasar umum berdasarkan perhitungan setiap guru mengajar sekitar 30 orang siswa, ditambah dengan seorang kepala sekolah (dengan minimum empat guru per sekolah).
- Membuat kelas rangkap bila jumlah keseluruhan siswa yang terdaftar di tiga atau lebih kelas yang berturut-turut adalah 25 atau kurang, atau bila jumlah keseluruhan siswa yang terdaftar di dua kelas berturut-turut adalah 35 atau kurang.

#### Sekolah Menengah

- Menempatkan guru ke sekolah berdasarkan pada jumlah siswa yang ada, dengan target rasio murid-guru 24:1 untuk sekolah menengah pertama dan 22:1 untuk sekolah menengah atas.
- Mewajibkan guru untuk mengajar penuh waktu agar bisa berhak atas tunjangan profesional sertifikasi, namun tetap mengizinkan pengajaran paruh-waktu bagi guru yang bersedia mengajar tanpa menerima tunjangan profesional.
- Mengakreditasi guru untuk mengajar lebih dari satu mata pelajaran, terutama di sekolah kecil di mana mengajar satu mata pelajaran saja tidak mencukupi bagi guru untuk memenuhi ketentuan berja mengajar minimal.

Selain itu terdapat dua kebijakan pendukung utama yang diperlukan untuk menjadikan penentuan dan penempatan staf guru yang diperbarui ini lebih efektif:

- mempromosikan pengajaran kelas rangkap di sekolah dasar; dan
- mengizinkan guru mengajar dua atau lebih mata pelajaran di sekolah menengah.

Kesemuanya itu bukanlah kebijakan-kebijakan yang sederhana. Bahkan mereka membutuhkan sejumlah besar faktor pendorong dan kondisi penunjang, serta dukungan dari berbagai pemangku kepentingan. Kompleksitas dari kebijakan-kebijakan itu dijabarkan secara mendetail pada tabel 16-19.

**Tabel 16. Eksplorasi Kebijakan 1: Memperkenalkan Pengajaran Kelas Rangkap di Sekolah Dasar, terutama di Daerah-Daerah yang Kesulitan Guru**

**Berbagai pendorong dan kondisi yang dibutuhkan:**

- o **Gelombang pensiun:** Kunci untuk menjalankan kebijakan ini adalah menghindari pendekatan “melakukan perubahan total dalam sekejap” dan memaksa seluruh sekolah untuk serta merta menerapkan pengajaran kelas rangkap. Lebih baik sekolah memanfaatkan gelombang pensiun agar perubahan sistem ini juga terjadi perlahan mengikuti proses alamiah ini. Terjadinya gelombang pensiun di Indonesia merupakan sebuah kesempatan unik untuk memperkenalkan pengajaran kelas rangkap secara bertahap.
- o **Kapasitas kabupaten/kota:** Daerah akan efektif membantu menjalankan kebijakan kelas rangkap terutama karena mereka berwenang mengangkat dan menempatkan guru. Daerah harus mempunyai kapasitas untuk mengembangkan rencana yang (1) mengidentifikasi sekolah-sekolah yang kekurangan guru, (2) mengidentifikasi sekolah-sekolah yang saat ini kelebihan guru, namun yang pada saatnya akan bisa menjadi sekolah kelas rangkap, dan (3) mengikutsertakan rencana pengangkatan dan penempatan guru untuk mendukung implementasi pola pengajaran kelas rangkap secara bertahap.
- o **Menetapkan kebijakan pada tingkat pemerintah pusat:** Rencana Pembangunan Jangka Menengah sektor Pendidikan 2010-2014 telah menggariskan pengajaran kelas rangkap sebagai strategi kebijakan utama. Strategi ini merupakan pertanda bahwa pengajaran kelas rangkap adalah metode yang disetujui dan didukung untuk penentuan dan penempatan staf sekolah, sehingga kondisi-kondisi lainnya bisa dipenuhi.
- o **Pelatihan guru:** Pendekatan pelaksanaan yang terburuk adalah jika perubahan ke pengajaran kelas rangkap dilakukan begitu saja tanpa pendidikan apa pun kepada guru. Kecerobohan semacam ini akan membuat frustrasi guru dan bukannya memajukan tapi menurunkan kualitas sistem pendidikan. Guru yang ada harus diberikan pendidikan dan pelatihan awal yang intensif agar merasa nyaman dan percaya diri untuk menjalankan pendekatan pengajaran baru ini. Program-program pra-jabatan juga harus mengembangkan kursus-kursus kelas rangkap untuk menghasilkan guru-guru berketerampilan khusus.
- o **Penyusunan bahan mengajar:** Salah satu tantangan guru kelas rangkap adalah penyiapan beberapa aktivitas secara sekaligus untuk berbagai tingkat kelas. Tanpa adanya dukungan tugas ini akan terasa berat. Pembuat model kelas rangkap di Kolombia, *Escuela Nueva*, menandaskan pentingnya penyediaan bahan untuk para guru kelas rangkap, termasuk berbagai aktivitas siap pakai, guna mengurangi waktu yang mereka habiskan untuk mempersiapkannya lagi. Dengan demikian guru dapat mengerjakan tugas lain dan bisa mengelola waktu kelas mereka dengan lebih baik.
- o **Sosialisasi manfaat pengajaran kelas rangkap:** Para pemangku kepentingan utama (yakni para orangtua, guru, kepala sekolah, dan pejabat daerah) harus diyakinkan akan manfaat model pengajaran kelas rangkap agar model ini bisa diterima dan berkembang.
- o **Memulai model percontohan kelas rangkap:** Indonesia sudah memiliki beberapa contoh keberhasilan kelas rangkap. Berbagi pengalaman yang baik dari model pengajaran kelas rangkap ini adalah cara paling efektif untuk menyebarkan pendekatan ini.
- o **Bonus untuk pengajar kelas rangkap:** Meskipun bukan hal yang luar biasa penting, salah satu insentif untuk merangsang diadopsinya pendekatan ini adalah dukungan dan penghargaan bagi para guru kelas rangkap.
- o **Sistem pendukung:** Ketika guru telah beralih menjadi guru kelas rangkap, akan sangat membantu bila mereka dapat berbagi pengalaman berkenaan dengan pendekatan pengajaran baru tersebut. Indonesia mempunyai sistem penunjang yang unik berupa gugus guru yang bisa menyediakan forum bagi dukungan bagi sesama guru melalui (1) modul pembelajaran, (2) forum Internet, (3) hubungan dengan para pakar, dan (4) pelatihan berkala.

**Tabel 17. Eksplorasi Kebijakan 1: Berbagai Tantangan Pengajaran Kelas Rangkap**

Tantangan	Cara mengatasi
1. Resistensi awal dari guru dan orangtua.	Sosialisasi manfaat, dengan penekanan khusus pada kenyataan bahwa kualitas pendidikan tidak akan menurun. Bahkan sebenarnya kualitas akan lebih baik (memakai contoh Kolombia). Model percontohan penting untuk dilaksanakan, agar pendekatan “lihat dulu baru percaya” bisa dijalankan.
2. Banyak sekolah di mana pengajaran kelas rangkap harusnya diterapkan justru sedang mengalami kelebihan guru.	Gunakan pendekatan pelaksanaan bertahap, diawali dengan bekerja sama dengan sekolah-sekolah yang kekurangan guru (terutama di daerah terpencil), kemudian memanfaatkan gelombang pensiun untuk mengidentifikasi sekolah mana saja yang bisa dialihkan.
3. Kabupaten/kota harus mendukung pelaksanaan kebijakan ini.	Kabupaten/kota harus sudah mendapatkan sosialisasi tentang manfaat pengajaran kelas rangkap dan diberikan bantuan teknis untuk mengembangkan kemampuan untuk merencanakan dan memprakirakan kebutuhan penyusunan jumlah guru untuk sekolah-sekolah berkelas rangkap.
4. Sekolah mempunyai dana BOS yang bisa dipakai untuk mengangkat guru tambahan, yang mungkin tidak diperlukan.	Jika sekolah teryakinkan dengan berbagai manfaat pengajaran kelas rangkap, diharapkan mereka tidak akan mengangkat guru tambahan. Namun perlu ada pembatasan penggunaan dana BOS (lihat “Hubungan ke Kebijakan Lain” di bawah), demikian pula dengan penyempurnaan ketentuan mengajar 24 jam per minggu.
5. Kurangnya sistem pendukung atau infrastruktur lain untuk pengajaran kelas rangkap.	Menerapkan strategi pengembangan bahan pengajaran kelas rangkap, membangun “ahli pengajaran kelas rangkap” lewat pelatihan yang terspesialisasi, dan mengembangkan jalur kelas rangkap pada pendidikan guru pra-jabatan.
<b>Langkah-langkah dan sasaran</b>	
<b>Jangka pendek:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kebijakan pemerintah pusat mempromosikan pengajaran kelas rangkap dan meletakkan dasar bagi pengembangan lingkungan yang mendukung.</li> <li>2. Menyusun bahan mengajar.</li> <li>3. Menciptakan tim ahli inti.</li> <li>4. Mengembangkan kursus-kursus pengajaran kelas rangkap dalam kurikulum pendidikan pra-jabatan.</li> <li>5. Sosialisasi manfaat ke para pemangku jabatan utama, mengidentifikasi para pemuka pengajaran kelas rangkap.</li> <li>6. Mengembangkan model percontohan.</li> <li>7. Memperkuat kapasitas daerah dalam mengembangkan strategi penentuan dan penempatan staf sekolah.</li> </ol>	<b>Jangka panjang:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menerapkan dengan ketat rumus penentuan dan penempatan staf sekolah yang ditetapkan berdasarkan rasio siswa-guru.</li> <li>2. Menetapkan target rasio STR 30:1 bagi sekolah dasar.</li> </ol>
<b>Hubungan dengan kebijakan lain</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memodifikasi aturan penentuan dan penempatan staf sekolah untuk menghilangkan ketentuan minimal 9 guru di setiap sekolah dasar.</li> <li>• Membatasi penggunaan dana BOS untuk pengangkatan guru pada tingkat sekolah.</li> <li>• Mengalokasikan dana DAU ke kabupaten/kota.</li> </ul>	

## Kotak 2. Studi Kasus: Menerapkan Pengajaran Kelas Rangkap di Sekolah Kecil

Kabupaten Pacitan terus menghadapi masalah dalam penentuan dan penempatan staf guru di banyak sekolah kecil di wilayah pedesaan dan terpencil. Banyak dari sekolah di sana mempunyai jumlah siswa sedikit, seringkali kurang dari 10 siswa per kelas. Sangatlah tidak efisien dan mubazir untuk menugaskan seorang guru untuk mengajar masing-masing satu kelas di sana. Agar pemanfaatan staf guru dan fasilitas lebih optimal, solusi yang diambil adalah melaksanakan pengajaran kelas rangkap di 36 sekolah dengan bantuan dari USAID lewat program Managing Basic Education (MBE).

**Apa itu pengajaran kelas rangkap?** Pengajaran kelas rangkap sering disalahtafsirkan sebagai pengajaran di dua kelas secara bergantian, dengan memisahkan siswa menurut tingkat kelasnya dan dengan sekaligus mengajari mereka pelajaran yang masing-masing berbeda (di mana guru “keluar-masuk” dari satu kelas ke kelas lain). Sebenarnya, pengajaran kelas rangkap adalah suatu program pengajaran untuk kelas yang digabungkan, di mana bagi masing-masing siswa diberikan kegiatan yang berbeda-beda menurut tingkat kemampuan mereka. Misalnya, jika terdapat 6 siswa di kelas 1 dan 10 siswa di kelas 2, maka ke-16 siswa itu akan berada di ruang kelas yang sama untuk diajar secara rangkap. Bila dibutuhkan, siswa-siswa tersebut dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang berbeda sesuai dengan tingkatan mereka masing-masing, terutama pada mata pelajaran matematika dan yang terkait dengan kemampuan membaca. Untuk bidang lain, seperti mata pelajaran budaya dan kesenian, barangkali tidak membutuhkan pembedaan kegiatan seperti itu.

**Apakah pengajaran kelas rangkap mengorbankan kualitas pendidikan?** Salah satu kekhawatiran terhadap pengajaran kelas rangkap adalah kualitas pendidikan mungkin dikorbankan. Sebenarnya, jika dijalankan dengan benar, pengajaran kelas rangkap telah terbukti sama efektifnya, dan bahkan terkadang lebih efektif daripada pengajaran kelas tunggal dari segi hasil pembelajaran siswa.

Satu hal penting di dalam penerapan pengajaran kelas rangkap adalah pelatihan kepala sekolah dan guru. Bidang-bidang utama pelatihan mencakup (1) menstruktur dan mengorganisasikan sekolah berkelas rangkap; (2) mengorganisasi dan merencanakan pengajaran kelas rangkap; dan (3) menggunakan strategi mengajar yang sesuai dengan kelas rangkap – cara mengajar tradisional yang mengandalkan ceramah dan hafalan tidak cocok. Pengajaran kelas rangkap yang efektif mensyaratkan guru memakai pendekatan yang lebih partisipatoris, di mana siswa aktif belajar dengan mengerjakan tugas-tugas.

Pengalaman di kabupaten Pacitan menunjukkan bahwa menciptakan suatu sistem pendukung sungguh membantu memastikan keberhasilan sekolah kelas rangkap. Contohnya antara lain: (1) menciptakan fasilitator-fasilitator khusus kelas rangkap; (2) mengadakan pertemuan-pertemuan khusus antar gugus guru sekolah kelas rangkap dengan didukung oleh fasilitator kabupaten/kota; (3) melibatkan tidak saja guru kelas rangkap tapi juga para kepala sekolah dan pengawas sekolah dalam pelatihan pengajaran kelas rangkap, sehingga konsepnya dipahami oleh semua pemangku kepentingan; (4) mengatur kunjungan lapangan ke sesama sekolah kelas rangkap, agar para guru bisa melihat sendiri bagaimana penerapan berbagai metode pengajaran kelas rangkap di lapangan; (5) menyediakan bahan pengajaran tambahan dan berbagai fasilitas khusus lainnya, seperti pusat kegiatan belajar, sehingga siswa punya tempat berkumpul dan bahan-bahan belajar yang bisa dipakai setelah mereka selesai dengan tugas mereka atau kegiatan kelompok mereka.

Kabupaten Pacitan mengatasi masalahnya yang terkait dengan manajemen guru di sekolah kecil dengan pendekatan yang efisien dan efektif. Manfaatnya tidak hanya dinikmati oleh para siswa. Para guru mendapatkan bahwa penerapan pengajaran kelas rangkap ternyata tidaklah sesulit yang mereka bayangkan dan bahwa metode ini justru memperlancar tugas-tugas mengajar dan memberi kepuasan lebih bagi mereka. Para guru yang sebelumnya merasa terbebani oleh kewajiban mengajar beberapa kelas secara bergilir kini bisa memanfaatkan waktu mereka dengan lebih efektif.

*Sumber:* Informasi dikumpulkan dari wawancara dan dokumentasi program MBE USAID. Informasi lebih jauh bisa dilihat di website USAID Indonesia Managing Basic Education, <http://www.mbeproject.net/> (diakses pada November 2009).

**Tabel 18. Eksplorasi Kebijakan 2: Membolehkan Guru Mengajar Dua Pelajaran atau Lebih di Sekolah Menengah**

**Berbagai pendorong dan kondisi yang dibutuhkan:**

- o **Modifikasi kebijakan pada tingkat pusat:** Undang-undang yang sekarang berlaku menyatakan seorang guru hanya boleh mengajar satu mata pelajaran di sekolah menengah. Kebijakan ini perlu diubah untuk memungkinkan guru mengajar dua pelajaran atau lebih.
- o **Proses akreditasi:** Maksud awal dari kebijakan guru mengampu satu mata pelajaran adalah agar guru bisa fokus pada satu pelajaran saja. Namun saat ini ada "ketimpangan" serius di Indonesia antara guru yang ada dengan kebutuhan akan guru yang mengampu mata pelajaran tertentu. Mengingat hal tersebut, praktek "satu guru satu mapel" bisa berakibat buruk bagi kualitas pendidikan. Pelatihan dan pendidikan untuk menjadikan guru mampu mengajar dua atau lebih mapel akan membantu menghilangkan ketimpangan ini. Guru selayaknya diwajibkan untuk mendemonstrasikan kompetensinya pada masing-masing mapel melalui proses akreditasi. Akreditasi bisa dijalankan melalui proses sertifikasi yang berjalan sekarang ini, yang mewajibkan guru menyerahkan portofolio, tapi juga perlu disertai dengan uji kompetensi. Uji kompetensi ini bisa dikelola oleh PUSPENDIK dan Dirjen PMPTK.
- o **Pelatihan guru:** Jika guru didorong untuk mengajar lebih dari satu mapel, maka pelatihan terkait dengan metode pengajaran harus diadakan bagi:
  - **guru dalam jabatan:** Opsi pelatihan jarak jauh yang sudah ada sekarang ini telah menyediakan infrastruktur yang diperlukan. Beberapa pelatihan bisa disiapkan khusus untuk mengakreditasi guru untuk menjadi ahli dalam mata pelajaran tertentu. Misalnya, mengingat ada kekurangan guru komputer, maka mengembangkan pelatihan yang bisa mendidik guru untuk menguasai dasar-dasar komputer akan membantu mengatasi kekurangan ini. Metode lain pelatihan bisa lewat gugus guru (KKG atau MGMP), di mana para guru bisa bekerja sama mengembangkan modul untuk membantu mereka menguasai pelajaran.
  - **mahasiswa calon guru (pendidikan guru pra-jabatan):** Kurikulum untuk pelatihan ini bisa disesuaikan untuk memungkinkan atau bahkan mendorong guru untuk menguasai satu mapel utama dan satu mapel tambahan.
- o **Tunjangan bonus:** Guru di sebagian besar negara-negara lain diberi penghargaan jika mau mengajar lebih dari dua atau lebih mata pelajaran. Pemberian bonus juga mendorong guru untuk menguasai lebih dari satu pelajaran. Biasanya bonus berlaku untuk semua mata pelajaran. Selain itu, bonus bisa dipakai untuk mendorong penguasaan keterampilan pada pelajaran di mana terdapat kekurangan guru.
- o **Penjejakan sistem:** PMPTK harus merevisi database mereka untuk bisa memantau spesialisasi pelajaran guru.
- o **Berdasarkan SKS atau uji kompetensi?** Satu pertanyaan adalah apakah mendasarkan akreditasi pada jumlah SKS yang telah diambil setelah menyelesaikan suatu modul dan/atau pelatihan, atau berdasarkan suatu uji kompetensi.

**Tabel 19. Eksplorasi 2: Tantangan Bagi Guru Mengajar Dua Mata Pelajaran atau Lebih di Sekolah Menengah**

Tantangan	Cara-cara mengatasi
1. Resistensi dari DPR dan asosiasi guru terhadap penilaian kecakapan lewat uji kompetensi.	Sementara sertifikasi merupakan kewajiban bagi semua guru, penilaian akreditasi pada pelajaran kedua lebih baik bersifat sukarela saja, sehingga mengurangi resistensi.
2. Biaya dan logistik pengadaan sistem akreditasi guru.	Proses sertifikasi saat ini telah menyediakan dasar bagi penilaian kinerja guru dan bisa dikembangkan. Biaya mengikuti program penilaian itu bisa ditanggung oleh guru (jika guru memang akan menerima tunjangan tambahan di kemudian waktu), oleh sekolah (yang akan menerima manfaat dari guru yang mampu mengajar dua atau lebih pelajaran), atau kabupaten/kota (yang akan memetik manfaat dari angkatan kerja yang lebih fleksibel).
3. Resistensi secara kelembagaan dari universitas terhadap “akreditasi” melalui ujian kompetensi.	Jika pilihan pengakreditasi guru lewat uji kompetensi diambil, maka kemungkinan resistensi akan datang dari universitas. Untuk mengatasi persoalan ini, universitas bisa dilibatkan dalam mengembangkan soal ujian atau sebuah lembaga akreditasi independen bisa didirikan.
4. Merevisi kurikulum pendidikan guru pra-jabatan.	Kerjasama dengan lembaga LPTK dalam mengembangkan pembaruan kurikulum; memakai pengalaman-pengalaman internasional dalam mengajar mapel ganda sebagai acuan.
5. Perlunya memperkuat sistem pendukung bagi guru yang sedang menjabat untuk meningkatkan keterampilan mereka.	Mengembangkan dari infrastruktur belajar jarak jauh (UT) yang sudah ada dan dari yang sedang dikembangkan oleh universitas lain. Kembangkan modul yang bisa dipakai oleh gugus guru.
Berbagai langkah dan sasaran	
<b>Jangka pendek:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Merevisi peraturan yang melarang pengajaran lebih dari satu pelajaran.</li> <li>2. Kembangkan mekanisme akreditasi.</li> <li>3. Merevisi kurikulum pendidikan pra-jabatan untuk memungkinkan dan mendorong penguasaan satu mapel utama dan satu mapel tambahan.</li> <li>4. Menciptakan insentif yang mendorong guru untuk mengajar pelajaran rangkap.</li> <li>5. Mengembangkan kursus atau modul yang memfasilitasi peningkatan keterampilan guru.</li> </ol>	<b>Jangka panjang:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menciptakan lembaga akreditasi independen yang dipadukan ke dalam proses sertifikasi.</li> <li>2. Memberikan penghargaan kepada guru pengajar mapel ganda dalam sistem kemajuan dan kenaikan pangkat.</li> <li>3. Menstruktur ulang persyaratan bagi sertifikasi guru untuk mencakup dua mata pelajaran.</li> </ol>

### **Berbagai kebijakan lain yang mempengaruhi penentuan dan penempatan staf sekolah**

**Mendorong pendirian sekolah yang lebih besar.** Kebijakan lama yang memberikan dana bantuan kepada semua sekolah, berapa pun jumlah siswanya, mendorong berdirinya banyak sekolah. Sekolah yang lebih besar mempunyai nilai ekonomi yang tinggi dan membuat penempatan staf lebih mudah dan efisien. Namun, di daerah pedesaan dan terpencil, sekolah yang lebih besar tentu saja tidak dimungkinkan karena besar sekolah ditentukan oleh jumlah penduduk. Tapi, di wilayah perkotaan kesempatan jauh lebih terbuka untuk menciptakan nilai ekonomi yang lebih tinggi.

**Menjalankan ketentuan mengajar 24 jam per minggu atau merevisi tunjangan sertifikasi bagi guru paruh-waktu.** Guru di Indonesia mempunyai beban kerja yang sangat rendah, terutama di sekolah menengah, di mana 80 persen dari guru gagal memenuhi ketentuan beban mengajar minimum untuk bisa berhak atas tunjangan profesional. Tentu saja tidak ada yang salah dengan guru paruh-waktu. Namun, sangatlah masuk akal untuk mensyaratkan guru yang menerima tunjangan sertifikasi untuk bekerja penuh-waktu.

**Kemdiknas saat ini tengah menghadapi tekanan politik terkait dengan ketentuan ini.** Para guru yang bekerja di sekolah yang kelebihan guru merasa kurang bahagia karena mereka tidak bisa memenuhi ketentuan tersebut. Ada kasus di mana guru "menjual" waktu mengajarnya ke guru lain agar guru yang membeli dapat memenuhi 24 jam per minggu. PMPTK menemui kesulitan dalam memantau jam mengajar guru secara satu per satu agar dapat menjalankan ketentuan itu. Konsekuensi negatif demikian telah menimbulkan kesulitan bagi Kemdiknas dalam jangka pendek. Namun setelah periode penyesuaian, pelaksanaan yang efektif sangat mungkin akan meningkatkan efisiensi.

**Salah satu alternatif adalah mengizinkan guru untuk mengajar paruh-waktu, tapi besar tunjangan profesional mereka harus disesuaikan.** Misalnya, guru yang mengajar penuh-waktu akan menerima tunjangan penuh, sementara guru yang mengajar 12 jam seminggu akan menerima separuh tunjangan. Sayangnya, kebijakan yang kompleks pada umumnya gagal pada tingkat pelaksanaan. Inilah alasan utama mengapa jumlah tunjangan tidak dibeda-bedakan pada awalnya. Membedakan tunjangan menurut jam kerja mensyaratkan pencatatan jam yang cermat dan mutakhir bagi masing-masing guru. Sistem basis data guru PMPTK (NUPTK) adalah sebuah langkah pasti yang akan mampu merekam data itu, namun saat ini data terbaru yang tersedia dalam basis data tersebut baru hingga informasi tahun lalu. Sistem basis data itu sekarang sudah *online* dan, setidaknya secara teori, dapat dimutakhirkan secara langsung oleh kepala sekolah atau pejabat pendidikan setempat secara waktu riil; namun sistem untuk melakukan hal tersebut belum sepenuhnya terimplementasi.

**Mengembangkan kapasitas pada wilayah manajemen guru di tingkat daerah maupun sekolah.** Akibat desentralisasi dan pergeseran tanggung jawab ke tingkat lokal, manajemen guru yang efektif pada akhirnya akan ditentukan oleh kapasitas daerah dan sekolah. Kabupaten/kota membutuhkan dukungan bagaimana mengangkat dan mengelola guru, termasuk memprakirakan kebutuhan akan guru, penempatan yang optimal, dan bekerja sama dengan sekolah dalam mengelola guru. Pengalaman di Gorontalo dan Tanah Datar merupakan contoh terbaik betapa besar pengaruh manajemen guru yang efektif. Sekolah membutuhkan pendidikan manajemen berbasis sekolah, termasuk manajemen guru, agar dapat memperbesar manfaat dari peran mereka yang lebih besar dalam mengangkat dan mengelola guru.

**Memetik manfaat dari gelombang pensiun.** Gelombang pensiun, di mana 30 persen dari guru PNS akan memasuki masa purnabakti, memberikan kesempatan unik untuk mengatasi berbagai persoalan yang terkait dengan pasokan dan penyebaran guru. Guru yang pensiun dari sekolah yang berlebihan guru tidak seharusnya diganti dengan guru baru. Langkah ini adalah cara yang alamiah dan secara relatif tidak menyakitkan untuk mengatasi persoalan pasokan dan penyebaran guru, namun memerlukan perhitungan yang matang akan kebutuhan guru, termasuk mata pelajarannya. Ini juga memerlukan koordinasi yang cermat antara daerah dan sekolah, sebuah proses yang terkait dengan usulan peningkatan kapasitas yang disinggung di atas.

### ***Pengembangan guru baru (pasokan)***

**Meningkatnya remunerasi tenaga pendidik telah mendorong naiknya antusiasme pada profesi guru di kalangan siswa yang mendaftar ke perguruan tinggi.** Setiap kebijakan yang terkait dengan pengembangan tenaga pendidikan harus memanfaatkan minat yang meningkat ini. Pada saat yang bersamaan, saat ini juga sedang terjadi kelebihan pasokan guru di dalam sistem pendidikan. Jika sistem pendidikan tidak bisa menyerap guru baru, maka yang bijak dilakukan adalah mengendalikan rekrutmen calon guru lewat program pra-jabatan. Pengendalian penerimaan calon guru pra-jabatan seperti itu saat ini sangat terbatas.

**Suksesnya UU Guru dan proses sertifikasi pada akhirnya akan ditentukan oleh dampak mereka pada kualitas guru baru yang masuk ke profesi ini.** Dari sisi ini, Indonesia sekarang berada pada titik yang menentukan dalam upaya reformasi pelatihan gurunya. Efektivitas pelatihan pra-jabatan dapat ditingkatkan dengan: (1) penyaringan calon guru yang efektif; (2) materi pelatihan dan penyampaian pengajaran yang relevan agar keterhubungan antara program universitas dan keadaan riil pengajaran di ruang kelas dapat menjadi lebih baik; dan (3) kolaborasi dengan sekolah untuk membantu guru beradaptasi dengan pekerjaan baru mereka.

**Pemilihan calon guru harus dilakukan pada tahap awal, dengan menggunakan alat dan proses penyaringan yang memadai.** Penyeleksian yang paling ketat selayaknya dilakukan sebelum calon guru memasuki pendidikan profesi pasca S1/D-IV. Beasiswa dapat dipakai untuk menarik minat calon yang berkualitas tinggi, yang berkomitmen untuk ditempatkan di sekolah-sekolah di daerah terpencil dan terbelakang.

### **Kotak 3. Model Manajemen Guru di Daerah**

Kabupaten Gorontalo merupakan studi kasus menarik tentang bagaimana peningkatan mutu manajemen guru bisa meningkatkan secara drastis mutu pendidikan dalam jangka pendek. Dinas Pendidikan setempat menyadari tidak efisiennya penyebaran guru di daerahnya dan melakukan analisis mendalam untuk menentukan di mana terjadi kekurangan dan kelebihan pasokan guru. Hasilnya, 634 dari 5.000 guru (13 persen) menjalani penempatan ulang.

Banyak kebijakan dibuat untuk mendukung inisiatif itu, termasuk kebijakan "penempatan sebelum pengangkatan". Kebijakan itu mencakup ikatan dinas delapan tahun antara calon guru dan pemerintah. Kontrak menetapkan bahwa hanya guru yang bersedia ditempatkan di daerah yang memerlukan kualifikasi mereka yang akan dipekerjakan dan mengikat calon guru untuk mengajar di sekolah yang ditunjuk pemerintah. Insentif khusus diberikan kepada guru yang bersedia mengajar di daerah terpencil dan sekolah-sekolah berkelas rangkap yang jumlahnya siswanya kurang dari 90. Penggabungan sekolah juga dilaksanakan untuk sekolah-sekolah tertentu yang jumlah siswanya sedikit. Kabupaten Gorontalo juga mengembangkan inisiatif penempatan guru yang sistematis yang melibatkan kesepakatan antar pemangku kepentingan.

*Sumber: Firdaus (2008).*

**Pelatihan pra-jabatan harus merespon kebutuhan pengangkatan staf sekolah.** Suatu studi berkala yang mengikuti jejak karir lulusan LPTK harus dilakukan untuk mengusahakan hubungan yang lebih erat antara kuliah dan keterampilan mengajar yang diberikan di LPTK dengan praktek mengajar yang efektif di sekolah secara riil. Penekanan juga harus diberikan pada peranan LPTK sebagai pusat pelatihan (atau "klinik") yang menyediakan pendidikan profesi yang berkelanjutan bagi guru dalam-jabatan, yang dengan demikian akan mampu menjamin terjaganya dan berkembangnya mutu tenaga pendidik sesuai metodologi pengajaran dan pengembangan keterampilan terbaru. Sebagai pusat pelayanan "purna jual," LPTK juga selayaknya memiliki hubungan profesional yang baik dengan sekolah melalui dinas pendidikan daerah dan jejaring guru setempat.

**Memperkuat kurikulum dan penyampaian pelatihan guru sekolah dasar (S-1 atau PGSD), serta pelatihan profesi guru (PPG), adalah kunci menuju guru yang bermutu di masa depan.** Upaya-upaya harus difokuskan pada penstrukturan ulang program perkuliahan bagi guru sekolah dasar dengan memperkuat pengetahuan mata pelajaran dan pedagogi, dan dengan demikian meletakkan dasar yang kuat ketika melanjutkan ke pendidikan profesi guru pasca S1/D-IV yang fokus pada keterampilan praktis mengajar. Reformasi dengan demikian harus dikonsentrasikan secara khusus pada memperkenalkan pengetahuan dan keterampilan yang akan menguntungkan kualitas pengajaran dan pembelajaran secara signifikan dalam jangka panjang, seperti misalnya pengajaran kelas rangkap. Proses reformasi adalah kesempatan penting untuk memilih calon guru yang berkualitas tinggi dan membekali mereka dengan keterampilan mengajar yang diperlukan lewat pelatihan dan praktek langsung di ruang kelas. Praktek-praktek baru seperti kewajiban bagi guru sekolah menengah untuk mampu mengajar dua mata pelajaran, serta menguasai teknik mengajar yang berpusat pada kelompok dan siswa dan berbagai teknik baru lainnya, dapat diperkenalkan selama periode ini.

### ***Pengangkatan guru (permintaan)***

**Dalam banyak hal, kecenderungan untuk mengangkat lebih banyak guru pada tingkat kabupaten/kota adalah tren yang positif.** Proses ini lebih fleksibel dalam hal guru non-PNS dan lebih bisa memenuhi kebutuhan nyata, karena sekolah dan pemerintah daerah memang lebih tahu tentang apa yang mereka butuhkan. Namun, masalahnya adalah pemerintah pusatlah yang membayarkan gaji para guru PNS lewat Dana Alokasi Umum, serta tunjangan profesional – bagi guru swasta maupun negeri. Untuk memastikan efisiensi, kewenangan pengangkatan dan kewajiban pembayaran gaji guru harus disandingkan, agar biaya guru tambahan yang sesungguhnya bisa dipertimbangkan sebelum pengangkatan. Beberapa pilihan untuk mengatasi kegagalan pasar yang terjadi saat ini antara lain:

- Menentukan besar dana (DAU) yang ditransfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah berdasarkan jumlah siswa di masing-masing daerah. Daerah kemudian diberikan tanggung jawab untuk baik pengangkatan maupun pembayaran gaji guru;
- Mengelola pemakaian dana BOS untuk pengangkatan guru baru:
  - *Dalam jangka pendek:* membatasi jumlah BOS yang bisa dipakai untuk mengangkat dan membayar gaji guru pada tingkat sekolah;
  - *Dalam jangka panjang:* memasukkan biaya gaji guru ke dalam alokasi BOS sekolah dan kemudian mengizinkan sekolah untuk mengangkat dan membayar penuh gaji semua guru, termasuk bonus.
- Jika pemerintah pusat terus membayar tunjangan fungsional dan profesional guru, maka penting untuk mengatur guru mana saja yang berhak atas tunjangan itu. Dengan kata lain, tidak semua guru yang diangkat oleh sekolah akan secara otomatis berhak atas bonus ini; akan tetapi langkah ini merupakan suatu perubahan kebijakan yang dapat memancing kemarahan dan perlawanan.

## **Kualitas dan Dukungan untuk Guru**

**Indonesia telah mencapai kemajuan dalam upaya reformasi guru. Tapi reformasi adalah proses evolusi dan kesuksesan harus terus dikembangkan sementara berbagai kekurangan harus diatasi.**

Beberapa pilihan kebijakan di bawah ini berfokus pada pembentukan kerangka penjaminan mutu yang akan memilahkan secara jelas peran dan tanggung jawab para pemangku kepentingan, serta meletakkan dasar bagi reformasi di masa mendatang.

### ***Kerangka penjaminan mutu: Dasar dari reformasi***

**Secara keseluruhan manajemen guru membutuhkan sistem penjaminan mutu yang efektif yang mendefinisikan secara jelas apa saja fungsi masing-masing pemangku kepentingan.** Sistem demikian juga harus menerapkan berbagai strategi khusus, serta instrumen yang mengukur dan menunjuk siapa individu atau lembaga yang bertanggung jawab atas kinerja guru dan hasil pembelajaran siswa. Secara umum kerangka penjaminan mutu memiliki beberapa aspek kunci sebagai berikut: (1) standar kinerja; (2) penilaian kinerja; (3) pelaporan kinerja; (4) evaluasi dampak kebijakan dan program; (5) persyaratan operasional; (6) sumber daya yang mencukupi dan merata; (7) otonomi, intervensi, dan dukungan; dan (8) akuntabilitas dan hukuman bagi kinerja buruk. Pada saat ini, upaya manajemen guru di Indonesia masing-masing sebagian besar didasarkan pada standar, persyaratan, dan hingga tingkat tertentu sertifikasi guru; aspek-aspek lain belum lagi memperoleh perhatian yang cukup.

**Bentuk kerangka penjaminan mutu ini akan tergantung pada apakah Indonesia memutuskan untuk memilih sistem pendidikan yang terdesentralisasi atau terpusat.** Kebijakan sejak tahun 2001 adalah desentralisasi sistem pendidikan. Banyak langkah yang diambil pada beberapa tahun terakhir telah mendorong sistem pendidikan ke arah ini, termasuk alokasi BOS ke sekolah dan peran daerah yang lebih besar dalam memilih dan mengelola guru PNS. Meski demikian, dalam banyak hal Indonesia masih bergerak di antara kedua sistem itu: yang terpusat dan yang terdesentralisasi. Kerangka penjaminan mutu yang ditawarkan dalam dokumen ini mengasumsikan bahwa Indonesia terus bergerak menuju desentralisasi, di mana pemerintah pusat tetap memainkan peran penting dalam penjaminan mutu dan standar, namun manajemen guru berada di tangan sekolah dan daerah.

**Sekolah harus dijadikan fokus wacana agar berbagai kekurangan dalam kualitas guru dapat diatasi.** Sekolah adalah garis depan – tempat di mana permintaan akan guru pertama kali muncul, kinerja seorang guru bisa diamati, dan hasil dari pengajaran dan pembelajaran dapat diukur. Di banyak negara, pemberian wewenang bagi sekolah untuk mengangkat dan memecat guru telah terbukti efektif dalam meningkatkan kinerja dan akuntabilitas guru. Namun, sebuah kerangka penjaminan mutu perlu disusun di Indonesia untuk mendukung pembuatan keputusan terdesentralisasi yang efektif. Beberapa perombakan utama yang diperlukan untuk menyusun kerangka itu disarikan dalam tabel 20.

**Tabel 20. Kerangka Penjaminan Mutu: Agenda Reformasi Masa Depan**

	Sekolah	Pemerintah lokal	Pemerintah pusat	LPTK
<b>Standar kinerja</b>			Menentukan apa yang seharusnya diketahui dan mampu dilakukan oleh siswa pada akhir tiap tingkatan kelas  Menetapkan tangga karir guru, termasuk apa yang seharusnya mereka ketahui dan mampu ajarkan pada setiap tingkatan	Merancang dan mengembangkan kurikulum untuk pelatihan guru
<b>Penilaian kinerja</b>	Menilai kinerja guru berdasarkan atas standar	Pengawas mendukung sekolah dalam penilaian	Merancang instrumen dan metodologi; mengembangkan kerangka diagnostik dan akuntabilitas	Menyeleksi mahasiswa calon guru yang bermutu tinggi dan menyiapkan guru yang berkualitas
<b>Pelaporan kinerja</b>	Mendistribusikan laporan penilaian ke pemerintah daerah dan masyarakat	Menjadikan data kinerja guru bagian dari EMIS	Mengumpulkan data guru nasional untuk kebijakan dan riset	
<b>Evaluasi dampak</b>			Terus mencermati apakah, bagaimana, dan sebesar apa biaya yang dibutuhkan agar sertifikasi guru bisa efektif	

	Sekolah	Pemerintah lokal	Pemerintah pusat	LPTK
<b>Persyaratan operasional</b>			Merevisi formula penentuan dan penempatan staf sekolah; memformalkan pengajaran kelas rangkap dan mapel ganda	
<b>Sumber daya yang mencukupi dan merata</b>	Menerima dana dan sumber daya lainnya untuk mengangkat guru	Mengalokasikan dana ke sekolah untuk mengangkat dan mengelola guru	Merevisi rumus DAU	
<b>Otonomi, intervensi, dan dukungan</b>	Menerima kewenangan untuk menangkat dan mengelola guru	Menyediakan dukungan kepada sekolah yang berkinerja rendah untuk berkembang	Memberikan dukungan bagi kabupaten/kota yang berkinerja rendah dengan bantuan teknis yang terfokus	
<b>Akuntabilitas dan konsekuensinya</b>	Memberikan penghargaan dan sanksi kepada guru atas kinerja mereka	Memberikan penghargaan dan sanksi bagi sekolah atas kinerja mereka	Melaksanakan reformasi PNS untuk menjadikan guru sebagai pegawai sekolah	Memberikan jawaban atas kebutuhan sekolah dan pemerintah daerah akan guru yang efektif

### ***“Kewenangan sekolah”: Kunci untuk membuat guru akuntabel***

**Solusi jangka panjang bagi peningkatan mutu manajemen guru adalah memindahkan kewenangan untuk mengangkat dan memecat guru ke tingkat sekolah.** Pendanaan BOS sudah memulai proses pengangkatan guru oleh sekolah, meskipun gaji bukanlah hal yang secara eksplisit dinyatakan di dalam petunjuk pelaksanaan BOS sebagai pengeluaran yang layak menggunakan dana BOS. Namun demikian, alokasi BOS di masa depan bisa diperluas hingga mencakup juga komponen gaji dan non-gaji, berdasarkan pada kebutuhan sekolah. Meskipun saat ini sekolah negeri tidak memiliki cukup pengalaman dalam mengelola guru, mereka dapat belajar banyak dari sekolah swasta, yang merupakan penyedia sebagian besar jasa pendidikan dasar di Indonesia.

**Manajemen guru yang berbasis sekolah sangat membutuhkan kepemimpinan profesional yang kuat dari kepala sekolah, di bawah pengawasan komite sekolah.** Menurut Peraturan Menteri 44/2002, kepala sekolah harus menunjukkan kepemimpinan dalam beberapa bidang, termasuk dalam hal perencanaan sekolah, pengembangan kurikulum, pendanaan dan penyusunan anggaran sekolah, manajemen staf, dan keterlibatan dalam masyarakat. Oleh karena itu, kepala sekolah di Indonesia perlu mengembangkan beberapa keahlian dalam memainkan peranan penting dalam keseluruhan kerangka penjaminan mutu. Kerangka ini mewajibkan mereka membantu pelaksanaan induksi guru, penilaian kinerja guru, dan pengujian mutu guru; pementoran, promosi, dan pemberian sanksi pada guru; penyebaran informasi tentang kinerja guru kepada masyarakat dan pemerintah setempat, dan akhirnya, bertanggung jawab atas kinerja sekolah secara keseluruhan.

### ***Pemerintah daerah: Dukungan yang disesuaikan dengan kebutuhan tiap sekolah***

**Pemerintah daerah sudah memiliki mandat untuk memainkan peran sebagai penentu kebijakan pendidikan di daerah,** antara lain dalam hal perencanaan sektoral, pendanaan, pengembangan kurikulum,

pengembangan fasilitas dan infrastruktur, pengelolaan personel pendidikan, dan penjaminan mutu (PP No. 38/2007).

**Suatu unit khusus pemantau staf sekolah bisa didirikan di tingkat daerah untuk mendukung penilaian ulang persyaratan guru secara terus menerus.** Unit ini bertugas antara lain menentukan kebutuhan staf di masing-masing sekolah, meninjau ulang dan memperbarui rasio murid-guru (STR) sekolah dan daerah, memantau kecenderungan pendaftaran siswa dan memproyeksi permintaan akan guru, meninjau beban kerja guru, dan menjalin hubungan dengan LPTK untuk masalah permintaan akan guru, terutama yang terkait dengan kebutuhan akan guru dengan keterampilan khusus. Unit ini juga bisa memiliki peran audit, yakni ia dapat memonitor kualifikasi guru yang dipekerjakan di sekolah, terutama untuk menghindari terjadinya ketidakcocokan dan kelebihan guru.

Tantangan utama bagi pemerintah daerah adalah dalam memberikan dukungan yang khas dan disesuaikan bagi masing-masing sekolah. Sebagian besar sumber daya selayaknya dihabiskan bagi sekolah-sekolah yang berkinerja paling buruk atau yang paling membutuhkan, dengan dukungan kuat dan pemantauan melekat dari daerah. Sekarang ini, kesenjangan antar daerah dalam hal hasil pembelajaran, fasilitas sekolah, dan kualitas guru, serta latar belakang sosio-ekonomi siswa cukup besar. Sekolah yang berkinerja rendah atau kekurangan dana harus menjadi target penerima dukungan tambahan dari daerah, sejalan dengan kewajiban daerah untuk membantu sekolah memenuhi standar minimum pelayanan pendidikan. Penugasan langsung dari pemerintah daerah kepada guru untuk bertugas di sekolah-sekolah ini mungkin akan berlanjut hingga jangka waktu menengah demi memastikan mutu dan tersedianya guru.

### ***Pemerintah pusat: Reformasi kelembagaan dan kebijakan mendasar***

**Memberikan sekolah kewenangan untuk mengelola guru memerlukan lingkup reformasi kelembagaan yang lebih luas,** yang berarti desentralisasi yang semakin luas, pelepasan sisa-sisa kontrol nominal dari pusat, dan, yang lebih penting, menciptakan kerangka peraturan dan kebijakan yang memungkinkan untuk memberikan petunjuk dan dukungan bagi pengambilan keputusan pada tingkat sekolah.

**Pertama, rumus DAU perlu direvisi, diikuti oleh penghapusan sistem “kuota” BKN.** Revisi DAU harus menghapuskan prinsip tersirat yang ada saat ini, yaitu “semakin banyak guru yang diangkat, semakin banyak anggaran yang diperoleh daerah”. Komponen gaji guru dalam DAU harus diserahkan ke daerah sebagai “*block grant*” yang besarnya sesuai dengan jumlah penduduk usia sekolah di masing-masing daerah. Daerah-daerah terpencil dan tertinggal dapat diberikan alokasi tambahan mengingat kebutuhan mereka yang khusus, termasuk untuk insentif guru. Selain itu, tunjangan profesional guru juga harus masuk ke dalam DAU dan oleh karenanya ditransferkan melalui pemerintah kabupaten/kota ke sekolah.

**Dalam jangka panjang, profesi guru harus dipisahkan dari kepegawaian negeri sipil, dengan sistem penilaian kinerja profesional dan jenjang karir yang dikembangkan khusus untuk guru.** Salah satu ukuran utama pembandingan kinerja dari sistem penilaian kinerja baru itu adalah hasil pembelajaran siswa. Sistem profesi guru juga harus menentukan sejumlah langkah utama yang dipersyaratkan untuk memasuki profesi guru (mengikuti masa percobaan dan induksi guru), pengembangan keprofesian (peningkatan jabatan dari guru pemula ke guru utama), dan sistem penilaian kinerja (penghargaan atau pelatihan). Penerapan sistem penilaian kinerja seperti itu akan mengharuskan diadakannya pelaporan yang berkala atas efektivitas semua guru; pengidentifikasian guru-guru yang gagal dan pengadopsian berbagai upaya bagi pengembangan mereka; dan penetapan mekanisme bagaimana mengelola para guru yang kinerjanya di bawah optimal dan bagaimana memberikan penghargaan kepada mereka yang berkinerja tinggi.

## ***Perbaikan mutu sistem penilaian kinerja***

**Menyertai kerangka kualitas yang dipaparkan di atas, sejumlah langkah kebijakan khusus dalam bidang kualitas, manajemen, dan dukungan bagi guru haruslah:**

- Meningkatkan mutu sertifikasi guru:
  - Memanfaatkan proses sertifikasi untuk mengidentifikasi guru yang efektif dan kompeten serta menyisihkan yang buruk. Saat ini tingkat kelulusan calon guru adalah hampir 100 persen. Jika standar yang lebih tinggi ditetapkan, maka proses sertifikasi tidak saja akan menghasilkan guru yang lebih baik kualitasnya namun juga bisa juga mengurangi biaya yang terkait dengan tunjangan profesional mereka.
  - Merevisi instrumen sertifikasi. Pemeriksaan portofolio bukan merupakan mekanisme yang memadai untuk mengidentifikasi guru yang efektif dan kompeten; upaya lain dibutuhkan, seperti pengujian independen atas kompetensi dalam pengajaran pelajaran.
  - Mewajibkan re-sertifikasi secara periodik. Sertifikasi tidak boleh menjadi proses yang hanya sekali saja, tapi yang mengharuskan guru menjalani re-sertifikasi periodik atau menunjukkan kinerja yang baik agar dapat mempertahankan sertifikasi mereka.
  - Melibatkan pendidik profesional yang ada di sekolah. Secara khusus, sertifikasi harus melibatkan kepala sekolah dalam penilaian efektivitas guru di lingkungan kerjanya.
- Menghubungkan insentif kinerja guru dengan hasil pembelajaran siswa.
- Menggunakan program induksi guru selama tahun percobaan untuk meningkatkan efektivitas guru pemula.
- Menjalankan sistem penilaian kinerja guru yang efektif. Sistem ini harus mencakup kebijakan mewajibkan konfirmasi tahunan atas efisiensi seluruh staf sekolah.
- Memperbaiki akuntabilitas dan kinerja guru melalui:
  - pelaporan berkala atas efisiensi semua guru;
  - pengidentifikasian guru yang kurang efektif dan pengadopsian program-program untuk pengembangan mereka; dan
  - kenaikan dan promosi yang berdasarkan prestasi, yang mengkaitkan kenaikan gaji dengan kinerja guru, dan memastikan bahwa guru yang paling efektif dipromosikan ke peran manajemen.

**Memperbaiki dukungan bagi guru dalam jabatan, insentif kinerja, dan kesempatan pengembangan keprofesian.** Waktu mengajar guru sekarang sangat pendek. Mereka sering kurang menguasai pelajaran yang mereka ajarkan dan tidak menggunakan pendekatan yang pas dalam mengajar. Salah satu penyebabnya adalah kurangnya umpan balik yang konstruktif dan bimbingan yang diperoleh dalam situasi riil. Investasi dalam pelatihan guru akan terbuang percuma tanpa sistem efektif yang mendukung pembelajaran dan pengembangan guru yang berkelanjutan.

**Pengembangan standar bagi guru dan kepala sekolah oleh BSNP akan memberikan fondasi kuat bagi pengawasan dan dukungan guru yang cermat.** Namun, standar ini dalam prakteknya harus diverifikasi. Petunjuk pelaksanaan perlu dikembangkan untuk membantu kepala sekolah dan guru inti menjalankan peran mereka sebagai pemimpin pengajaran di sekolah.

**Tangani berbagai unsur yang lemah dan/atau belum ada dalam sistem pembelajaran dan pengembangan guru dengan:**

- memberikan bimbingan, pelatihan, dukungan bagi kepala sekolah dan guru senior agar mereka mampu menilai guru dan memberikan umpan balik dan insentif untuk mengembangkan kinerja para guru;
- fokus pada hasil pembelajaran siswa dalam melakukan penilaian kinerja guru, termasuk pemakaian alat ukur diagnostik atas pembelajaran siswa yang mereka ajar;

- memilih kepala sekolah berdasarkan pada prestasi (bukan lama mengajar) dan memberikan mereka peran yang lebih besar dalam hal penempatan guru dan pengevaluasian kinerja mereka;
- menetapkan proses sistematis untuk mengidentifikasi guru yang kurang efektif agar mereka bisa dibantu untuk meningkatkan kinerja mereka atau dipindahkan jika mereka tetap gagal meskipun telah didukung secara intensif; dan,
- memperkenalkan pemantauan yang sistematis atas tingkat dan kualitas hasil pembelajaran siswa, lengkap dengan mekanisme bagaimana menyikapi hasil pemantauan tersebut.

### **Meningkatkan Efektivitas UU Guru sebagai Instrumen Perbaikan Kualitas Guru**

**UU Guru menyediakan sebuah kerangka yang bagus bagi perbaikan kualitas guru di Indonesia. Ada beberapa bidang cakupan yang dapat terus dikembangkan.**

- Proses sertifikasi sendiri telah dilepaskan sepenuhnya ke sektor perguruan tinggi. Di masa mendatang, seluruh guru yang masuk ke angkatan guru sudah harus tersertifikasi terlebih dulu. Namun proses sertifikasi itu tidak melibatkan pemberi kerja (sekolah) dalam menentukan standar para pekerja (guru). Para pendidik profesional di sekolah, khususnya kepala sekolah, harus dilibatkan dalam penilaian efektivitas guru di lingkungan kerja sebagai bagian dari proses sertifikasi. Jadi, sertifikat pendidik seharusnya diberikan setelah seorang kepala sekolah atau pengawas sekolah menyerahkan terlebih dulu penilaian mereka atas calon guru setelah setahun masa percobaannya. Sertifikasi dengan demikian akan menjadi kemitraan antara universitas dan pemberi kerja. Saat ini UU Guru tidak menetapkan suatu sistem kenaikan pangkat atau promosi guru atas dasar profil (atau jenjang) guru, dengan syarat prestasi dan skala gaji diferensial. Padahal, sistem semacam ini banyak diterapkan di negara-negara lain, dan menyediakan jalur karir yang pasti bagi guru lewat pengembangan keterampilan mereka yang berkelanjutan dan penghargaan berupa insentif finansial yang dikaitkan dengan kenaikan pangkat.
- Konsep awal UU Guru yang memandatkan pendidikan profesi minimum enam jam per tahun untuk mempertahankan sertifikasi telah dihapus dari undang-undang tersebut.
- UU Guru tidak menyediakan mekanisme yang efektif untuk mengelola guru-guru yang kurang efektif, dan juga tidak menyediakan skema baru bagi penilaian kinerja guru untuk menggantikan formulir DP3 (yang umum digunakan untuk semua PNS) yang sebenarnya sudah tidak memadai lagi. Akan sangat bermanfaat sekiranya ditetapkan suatu skema yang memungkinkan kepala sekolah untuk menghubungkan sasaaran kinerja guru dengan sasaran kinerja sekolah dan sasaran perbaikan diri guru yang ditetapkan sendiri oleh guru yang bersangkutan. Satu hal lagi yang dapat diperbaiki adalah tidak adanya kewajiban bagi guru saat ini untuk mengikuti program pelatihan induksi sebagai bagian dari tahun percobaannya, di mana laporan kinerja mereka disampaikan pada akhir tahun.

### ***Induksi guru selama setahun masa percobaan***

**Program induksi guru baru yang terencana dengan baik saat ini sudah umum diterapkan di berbagai negara di luar negeri.** Program induksi semacam ini biasanya terdiri dari empat unsur:

- (1) orientasi singkat ke komunitas sekolah setempat;
- (2) program instruksional berupa berbagai aktivitas lokakarya, seminar, pelatihan dalam-jabatan, rapat, dan pelatihan eksternal yang dijalankan sepanjang tahun;
- (3) penunjukkan mentor atau guru berpengalaman untuk memberikan bimbingan dan dukungan secara berkala dan berkelanjutan; dan
- (4) penilaian atas praktek pengajaran di kelas pada permulaan tahun ajaran disusul dengan pemberian rekomendasi pengangkatan untuk guru yang bersangkutan.

Program induksi selayaknya dijalankan oleh guru pemula sebagai syarat dalam masa percobaannya, yang

kemudian harus dievaluasi oleh kepala sekolah atau pengawas sekolah untuk menentukan apakah guru tersebut sudah memenuhi standar. Satu hal yang menjadi kekuatan dari program ini adalah kesempatan yang diberikan kepada guru untuk belajar mengajar di dunia nyata, sebagai tambahan atas apa yang mereka dapatkan secara lebih akademis dari LPTK.

**Masa percobaan guru sebenarnya dapat dimanfaatkan secara lebih efektif untuk menjaga kualitas staf sekolah.** UU Guru tahun 2005 pada dasarnya memungkinkan pemberhentian guru selama masa percobaan apabila kinerja mereka ternyata tidak memuaskan. Namun pada prakteknya, konfirmasi pengangkatan sebagai pegawai/guru dan kenaikan pangkat di dalam sistem kepegawaian negeri sipil Indonesia bisa dikatakan terjadi secara otomatis.

### ***Penilaian kinerja guru***

**Praktik terbaik internasional menghubungkan penilaian kinerja guru dengan sasaran pribadi guru terkait.** Jenis penilaian ini memungkinkan pengawasan guru yang konstruktif dan membuahkan hasil yang lebih baik ketimbang pola penilaian dengan memakai formulir DP3 yang masih saat ini dipakai dalam sistem kepegawaian negeri sipil Indonesia. Dengan menghubungkan penilaian tahunan kinerja guru dan tujuan dan sasaran yang telah disepakati pada awal tiap tahun, maka terciptalah suatu dinamika efektif peningkatan mutu yang bersifat berkelanjutan dan berjalan dengan sendirinya.

**Siklus yang direkomendasikan di atas selayaknya dimulai setiap awal tahun dengan diskusi antara kepala sekolah dan guru, dimana mereka menyepakati sejumlah tujuan dan sasaran untuk guru dan sekolah.** Sasaran-sasaran untuk tahun itu dinegosiasikan dan lalu dicatat pada lembar penilaian yang kemudian ditandatangani oleh guru dan kepala sekolah. Nasihat dan dukungan yang diberikan oleh sekolah sepanjang tahun untuk menunjang pencapaian sasaran guru yang bersangkutan juga dicatat.

### ***Guru kurang efektif***

**Kepala sekolah diharapkan untuk memberikan data kinerja guru kepada dinas pendidikan di daerah.** Dinas pendidikan dapat menyikapi informasi ini dengan memastikan bahwa:

- guru yang mengikuti program perbaikan untuk sementara waktu tidak naik golongan (merujuk pada skala kenaikan golongan dan gaji PNS);
- kepala sekolah memberikan dukungan kepada guru-guru yang berkinerja rendah dengan melakukan observasi dan memberikan konseling secara reguler, atau merekomendasikan pemindahan maupun pemecatan;
- kepala sekolah mendukung tinjauan tahunan atas semua guru melalui pertemuan berkala dengan para guru, observasi kelas tinjauan dokumentasi (misalnya rencana pembelajaran, bahan pengajaran, dan catatan pekerjaan siswa); dan
- pada saat menjalankan tinjauan tahunan, kepala sekolah memperhatikan tingkat pengalaman masing-masing guru agar perhatian bisa lebih banyak diberikan bagi guru yang kurang berpengalaman.

**Kepala sekolah harus bekerja sama dengan para guru yang berkinerja kurang bagus dalam mengembangkan suatu rencana aksi perbaikan.** Rencana demikian harus dimulai dengan kesepakatan pada bidang-bidang yang memerlukan perhatian. Beberapa contoh kinerja yang kurang baik ini harus disebutkan dengan jelas. Untuk memperbaiki kekurangan sang guru, kepala sekolah harus menyetujui jenis bantuan seperti apa yang diberikan. Dalam banyak kasus, proses ini akan melibatkan banyak masukan dari guru lain yang lebih berpengalaman, yang akan bekerja mendampingi guru yang lebih lemah. Serangkaian tenggat waktu dan sasaran harus ditetapkan, dan berbagai pertemuan juga perlu dijadwalkan. Kepala sekolah harus mengundang

beberapa kali pertemuan untuk mendiskusikan perkembangan guru agar ia bisa berhasil hingga akhir program. Seluruh tindakan dan dukungan yang diberikan harus tercatat dengan baik. Guru juga harus selalu diberikan salinan catatan itu. Dalam hal terjadi pemindahan penugasan atau pemecatan, keputusan itu harus diambil berdasarkan pada bukti dokumentasi yang sah.

**Keputusan untuk merencanakan perbaikan seorang guru pada umumnya diambil setelah guru beberapa kali diberikan peringatan.** Implementasi rencana yang efektif seringkali menghabiskan banyak waktu dan bisa menimbulkan rasa tidak enak pada tataran hubungan personal. Namun pengidentifikasian kebutuhan para guru kurang efektif dan penyediaan dukungan bagi perbaikan mereka adalah tugas penting kepala sekolah. Kegagalan dalam menangani situasi seperti ini akan berpengaruh negatif pada semangat kerja di sekolah, semangat belajar siswa, dan hubungan sekolah dengan komunitas setempat.

### *Kenaikan pangkat dan jabatan berdasarkan prestasi*

**Pada saat ini, kemajuan dalam karir guru ditandai oleh serangkaian kenaikan gaji yang terjadi sedikit demi sedikit dengan hanya sedikit syarat prestas.** Hanya terdapat sedikit jabatan eksekutif di sekolah yang bisa diduduki para guru. Pengkajian awal atas empat jenjang jabatan guru telah diselesaikan di Indonesia. Usaha ini sekarang memerlukan lebih banyak dukungan dan perluasan. Keempat jenjang ini penting bagi pengembangan struktur karir guru, bersama dengan mekanisme untuk mempromosikan guru yang efektif untuk naik ke posisi manajemen sekolah. Kerangka demikian, yang strukturnya lebih profesional dan berbasis prestasi, akan memberikan kesempatan karir yang lebih baik bagi guru dan akan berfungsi sebagai insentif bagi guru untuk terus memperbaiki kualitas mereka. Pengembangan kriteria bagi penentuan jenjang jabatan guru akan mendorong guru untuk mengupayakan pengembangan keprofesian mereka, bersaing untuk meraih posisi yang lebih senior, dan meraih gaji yang lebih tinggi.

## Rekomendasi Kebijakan: Kesimpulan

Indonesia telah memulai upaya reformasi guru yang ambisius dan banyak langkah-langkah positif yang telah diambil. Namun, seperti yang ditunjukkan dalam laporan ini, banyak tantangan baru telah muncul dan masih banyak sekali langkah lain yang harus diambil sebelum semua tujuan reformasi tercapai. Berbagai kebijakan yang diambil pada titik reformasi sekarang ini akan menentukan masa depan angkatan kerja pendidikan dan membentuk kualitas sistem pendidikan Indonesia secara keseluruhan. Implikasi anggaran dari reformasi ini benar-benar harus diingatkan kembali, dan perlu ditekankan bahwa inefisiensi pada sistem bisa berujung pada tidak tertanganinya aspek-aspek lain dari pendidikan. Langkah-langkah yang tepat, terutama dengan menciptakan kerangka penilaian guru dan sistem kenaikan pangkat dan jabatan yang berbasis prestasi, akan memungkinkan Indonesia untuk menciptakan angkatan guru yang berkualitas dan bermotivasi tinggi, yang bekerja di dalam sistem pendidikan yang efisien dan efektif. Pemetik manfaat terbesar dari itu semua pada masa mendatang adalah angkatan muda Indonesia dan negeri ini secara keseluruhan.

**Tabel 21. Pasokan dan Permintaan akan Guru: Tabel Ringkasan Kebijakan**

<b>BIDANG KEBIJAKAN 1: Meningkatkan efisiensi penentuan dan penempatan staf sekolah</b>	
1.1	Kebijakan penentuan dan penempatan staf: Menempatkan guru berdasarkan pada jumlah siswa dan bukan pada jumlah kelas.
1.2	Menyusun kebijakan dan struktur pendukung untuk mendorong pengalihan menuju implementasi pengajaran kelas rangkap di sekolah dasar.
1.3	Menyusun kebijakan dan mekanisme pendukung untuk memungkinkan guru mengajar dua (atau lebih) mata pelajaran pada sekolah menengah, di mana guru mengampu satu pelajaran utama dan, jika dipandang perlu, satu pelajaran tambahan.
<b>BIDANG KEBIJAKAN 2: Meningkatkan kapasitas manajemen guru di tingkat pemerintah kabupaten/kota dan sekolah</b>	
2.1	Menyediakan program pembangunan kapasitas daerah yang terstruktur.
2.2	Menerapkan penilaian tahunan atas kapasitas daerah.
2.3	Menjalankan pembangunan kapasitas pada manajemen yang berbasis sekolah, termasuk manajemen guru.
<b>BIDANG KEBIJAKAN 3: Mengelola guru yang masuk ke dalam sistem dan penyebaran guru</b>	
3.1	Membuatkan mekanisme untuk benar-benar menerapkan peraturan beban mengajar minimal 24 jam per minggu untuk membantu pasokan guru ke sekolah yang kekurangan staf. ATAU, jika tekanan politik tidak memungkinkan dijalkannya kebijakan ini, dapat dipertimbangkan untuk mendasarkan pembayaran tunjangan profesi pada jam mengajar, ketimbang kebijakan yang berjalan saat ini di mana seluruh guru yang sudah disertifikasi memperoleh tunjangan profesi penuh sebesar satu kali gaji pokok.
3.2	Merevisi DAU untuk menghilangkan insentif yang buruk bagi daerah untuk meminta pasokan guru secara berlebihan.
3.3	Menetapkan agar daerah turut menanggung sebagian tunjangan guru, misalnya tunjangan fungsional, sehingga mereka ikut menanggung beban finansial pengangkatan guru tambahan.
3.4	Mengelola pengeluaran BOS untuk guru dengan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>dalam jangka pendek</i>: memperkecil jumlah dana BOS yang bisa dipakai untuk membayar pengangkatan guru pada tingkat sekolah;</li> <li>• <i>dalam jangka panjang</i>: memasukkan gaji guru ke dalam alokasi BOS sekolah dan mewajibkan sekolah untuk mengangkat guru dan membayarkan gaji mereka secara penuh, termasuk bonus.</li> </ul>
3.5	Mengembangkan strategi dan kebijakan pendukung untuk memanfaatkan gelombang pensiun.
3.6	Dalam jangka panjang, mungkin bergerak ke sistem di mana posisi guru PNS dihapus dan suatu sistem baru yang khusus bagi angkatan tenaga kerja guru ditetapkan.

**Tabel 22. Kualitas dan Dukungan bagi Guru: Tabel Ringkasan Kebijakan**

<b>BIDANG KEBIJAKAN 1: Meningkatkan akuntabilitas dan kinerja guru</b>	
1.1	Membuatkan kebijakan bagi pelaporan reguler tentang efisiensi seluruh guru.
1.2	Membuatkan kebijakan untuk mengidentifikasi dan mengelola guru-guru yang berkinerja buruk.
1.3	Membuatkan kebijakan untuk mewajibkan semua guru baru untuk menunjukkan efektivitas di ruangan kelas sebelum mereka diangkat sebagai guru tetap.
1.4	Membuatkan kebijakan untuk memilih guru berdasarkan prestasi.
1.5	Membuatkan kebijakan yang menjamin kenaikan dan promosi guru ditentukan oleh proses berbasis prestasi yang transparan.
<b>BIDANG KEBIJAKAN 2: Meningkatkan efektivitas pelatihan guru pra-jabatan</b>	
2.1	Menyusun kebijakan yang menjamin terciptanya hubungan yang lebih dekat antara pelajaran di universitas (LPTK) dan praktek mengajar yang sebenarnya di ruang kelas.
2.2	Menyusun kebijakan untuk mengadopsi strategi yang menyaring secara efektif calon guru yang masuk ke, berkuliah di, dan lulus dari LPTK.
2.3	Menyusun kebijakan yang menjamin LPTK memasukkan ke dalam pengajaran mereka berbagai praktek terbaik, teknik pembelajaran aktif yang telah ditulis dalam berbagai literatur tentang sekolah yang efektif.
2.4	Menyusun kebijakan untuk mengembangkan strategi pembelajaran jarak jauh yang efektif bagi guru.
<b>BIDANG KEBIJAKAN 3: Meningkatkan efektivitas pengawas sekolah</b>	
3.1	Menyusun kebijakan untuk memastikan bahwa semua pengawas sekolah baru dipilih berdasarkan prestasi.
3.2	Menyusun kebijakan untuk memastikan bahwa pengawas sekolah mendapatkan pelatihan induksi dan pengembangan/pendidikan profesi yang berkelanjutan, sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan dalam PP 12/2007.
3.3	Menyusun kebijakan untuk memastikan bahwa pengawas sekolah mengadopsi peran kepemimpinan dalam pengajaran di sekolah pada tingkat kabupaten/kota.
3.4	Menyusun kebijakan untuk memastikan bahwa pengawas sekolah bertindak sebagai mentor bagi kepala sekolah dalam manajemen berbasis sekolah.
3.5	Menyusun kebijakan untuk memastikan bahwa pengawas sekolah dilibatkan dalam induksi guru pemula dan penilaian atas kelas mereka.
<b>BIDANG KEBIJAKAN 4: Meningkatkan efektivitas kepala sekolah</b>	
4.1	Menyusun kebijakan untuk memastikan bahwa semua kepala sekolah dipilih secara proses yang transparan, kompetitif dan berbasis prestasi.
4.2	Menyusun kebijakan untuk memastikan bahwa kepala sekolah diangkat untuk masa bakti lima tahun, dengan kemungkinan perpanjangan berdasarkan peninjauan atas kinerjanya oleh pihak eksternal.
4.3	Menyusun kebijakan untuk memastikan bahwa semua kepala sekolah menerima pelatihan induksi dan pengembangan/pendidikan profesi yang berkelanjutan, sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan dalam PP 13/2007.
4.4	Menyusun kebijakan untuk memastikan bahwa kepala sekolah mengambil peran aktif dalam urusan kemasyarakatan dan mempromosikan berbagai aktivitas sekolah ke masyarakat mereka masing-masing.
4.5	Menyusun kebijakan untuk memastikan bahwa kepala sekolah mengambil peran aktif dalam kepemimpinan pembelajaran dan meningkatkan kualitas kinerja guru di ruang kelas.
<b>BIDANG KEBIJAKAN 5: Meningkatkan jenjang karir dan insentif remunerasi bagi guru</b>	
5.1	Menyusun kebijakan untuk menyusun tangga karir pada keempat jenjang jabatan guru sebagai jenjang kenaikan dan promosi karir guru.

5.2	Menyusun kebijakan untuk menciptakan syarat prestasi yang dihubungkan dengan jenjang kepangkatan dan insentif gaji.
5.3	Menyusun kebijakan untuk menghubungkan jenjang karir dengan berbagai kegiatan pengembangan/pendidikan profesi berkelanjutan yang terakreditasi yang terdapat di berbagai LPTK dan penyelenggara pendidikan guru lainnya.
<b>BIDANG KEBIJAKAN 6: Mengkaitkan kenaikan inkremental gaji dengan kinerja kinerja guru</b>	
6.1	Menyusun kebijakan untuk mengembangkan skema baru penilaian kinerja guru, dihubungkan dengan kenaikan inkremental gaji berkala.
<b>BIDANG KEBIJAKAN 7: Memperluas lingkup UU Guru tahun 2005 dan memperbaiki praktek sertifikasi guru</b>	
7.1	Menyusun kebijakan untuk mengamandemen UU Guru untuk mencakup penilaian kinerja guru pemula oleh kepala sekolah pada akhir masa percobaan mereka sebagai bagian dari proses sertifikasi guru.
7.2	Menyusun kebijakan untuk menyesuaikan pembayaran tunjangan profesi secara bertahap bagi guru yang belum memenuhi kualifikasi, dengan didasarkan pada pencapaian dan kemajuan mereka dalam pelatihan peningkatan kualifikasi.

## Daftar Pustaka

- APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation Forum). 1997. "From Students of Teaching to Teachers of Students: Teacher Induction around the Pacific Rim." APEC, Singapore.
- AusAID. 2007. "Review of the Organisation and Capacity of LPMP and P4TK." Australia Indonesia Partnership, Jakarta, Indonesia.
- Australia-Indonesia Basic Education Project. 2007. "Review of the Capacity of School Supervisors." Australia Indonesia Partnership, Jakarta, Indonesia.
- Barber, M., and M. Mourshed. 2007. "How the World's Best Performing Schools Come out on Top." McKinsey & Company, New York, USA
- Casassus, J., S. Cusato, J.E. Froemel, J.C. Palafox, 2000. "First International Comparative Study of Language, Mathematics, and Associated Factors for Students in the Third And Fourth Years of Primary School." UNESCO, Santiago.
- Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan, and H. Rogers. 2006. "Missing in Action: Teacher and Health Worker Absences in Developing Countries." *Journal of Economic Perspectives* 20, no. 1: 91–116.
- Chen, D. 2009. "The Economics of Teacher Supply in Indonesia." Policy Research Working Paper 4975. East Asian and Pacific Region, Human Development Sector Department, World Bank, Washington, DC.
- Pemerintah Indonesia. Kementerian Pendidikan Nasional (Kemdiknas). 2009. Presentasi Direktorat Tenaga Kependidikan (TENDIK). 4 Februari 2009. Jakarta, Indonesia.
- . Kemdiknas. Direktorat Profesi Pendidik, PMPTK. 2008a. "Lokakarya tentang Pengembangan Profesi Yang Berkelanjutan Bagi Guru." Jakarta, Juni 2008.
- . Kemdiknas. 2008b. "Penelitian Berbasis Video tentang Pengajaran Matematika: Indonesia 2007" Presentasi hasil penelitian, Jakarta, 2008.
- . Kemdiknas-BALITBANG. 2008c. "Ringkasan Statistik 2007/2008." Kemdiknas, Jakarta, Indonesia.
- . Kemdiknas. 2008d. Statistik dari situs Kementerian Agama (Kemag). Kemag, Jakarta, Indonesia. [www.depag.go.id](http://www.depag.go.id). Diakses pada Februari 2010.
- . Kemdiknas. 2007a. Keputusan Menteri No 12. 28 Maret 2007, Jakarta, Indonesia.
- . Kemdiknas. 2007b. "Organisasi dan Manajemen Institusi Penjamin Kualitas Pendidikan." Peraturan Pemerintah Indonesia No 7/2007. Kemdiknas, Jakarta, Indonesia.

- . Kemdiknas. 2007c. "Organisasi dan Metode Kerja Pusat Pengembangan dan Penguatan Kapasitas Guru dan Tenaga Kependidikan." Peraturan Pemerintah Indonesia No 8/2007. Kemag, Jakarta, Indonesia.
- . Kemdiknas. PMPTK. 2006. "Lampiran Peraturan Menteri No 22/2006." Kemag, Jakarta, Indonesia.
- Government of New South Wales. Department of Education and Training. 2000. "Teachers' Handbook." Sydney, Australia.
- Hanushek, E. A., and L. Wößmann. 2007. "Education Quality and Economic Growth." Policy Research Working Paper 4122. World Bank, Washington, DC.
- Jalal, Dr. Fasli. 2006. "Rencana Kerja dan Anggaran Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik Dan Tenaga Kependidikan." Presentasi PowerPoint di Kemdiknas, Jakarta, Indonesia.
- Jalal, F., M. Samani, M. C. Chang, R. Stevenson, A. B. Ragatz, S. D. Negara. 2009. "Teacher Certification in Indonesia: A Strategy for Teacher Quality Improvement." Ministry of National Education of Indonesia and World Bank, Jakarta, Indonesia.
- "Jumlah Guru Jadi Kendala." Kompas newspaper. June 24, 2009.
- King, E., A. Aarons, L. Crouch, S. Iskandar, J. Larrison, H. Moegiadi, F. Munger, J. Strudwick, and S. Muljoatmodjo. 2004. "Education in Indonesia: Managing the Transition to Decentralization." Report 29506, vol. 1 of 3. East Asia and Pacific Region, Human Development Sector Department, World Bank, Washington, DC.
- Kremer, M., K. Muralidharan, N. Chaudhury, J. Hammer, and F.H. Rogers. 2005. "Teacher Absence in India: A Snapshot." *Journal of the European Economic Association* 3, Nos. 2–3 (April–May): 658–667.
- Little, A.W. 2005. "Learning and Teaching in Multigrade Settings." Paper prepared for the UNESCO 2005 EFA Monitoring Report.
- Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education. 2001. "Guidelines for Induction Programs." Massachusetts Department of Education, Malden, Massachusetts.
- Mullis, I.V.S., Martin, M.O., and Foy, P. 2008. "TIMSS 2007 International Mathematics Report." Chestnut Hill, MA: TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College, Massachusetts.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2007. PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. Paris: OECD.
- PMPTK (Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan). 2008. Presentasi dibawakan saat Lokakarya Evaluasi Sektor Pendidikan. "Program Peningkatan Kualifikasi Pendidik."
- Sanders, W. L., and J. C. Rivers. 1999. "Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement." University of Tennessee, Knoxville, United States.
- SMERU Research Institute. 2008a. "Implementation of the 2007 Teacher Certification Program: A Case Study of Jambi, West Java, and West Kalimantan Provinces." SMERU, Jakarta, Indonesia.
- . 2008b. "Teacher Absenteeism and Remote Area Allowance Baseline Survey." SMERU, Jakarta, Indonesia.

UNESCO-UIS/OECD. 2005. *Education Trends in Perspective: Analysis of World Education Indicators*. Paris: UNESCO and OECD.

World Bank. 2009. "Indonesia 2015—Spending for Recovery and Development: Shaping the Prospects of a Middle-Income Country." *Poverty Reduction and Economic Management*, World Bank Washington, DC.

———. 2008. "Can Teacher Effort be Improved? Evidence from Indonesia (Preliminary Analysis)." Presentation, Jakarta, Indonesia.

———. 2007a. "Chile: Institutional Design for an Effective Education Quality Assurance." *Latin America and Caribbean Human Development*, World Bank, Washington, DC.

———. 2007b. "Investing in Indonesia's Education: Allocation, Equity, and Efficiency of Public Expenditures." World Bank Office, Jakarta, Indonesia.

———. 2007c. "Teacher Clusters in Indonesia: A Study to Understand the Current Situation and Identify Opportunities for Increased Effectiveness." Draft discussion paper. World Bank Office, Jakarta, Indonesia.

———. 2005a. "Education in Indonesia: Managing the Transition to Decentralization." Report No. 29506, vol. 2 of 3. World Bank, Washington, DC.

———. 2005b. "Education Sector Review." World Bank Office, Jakarta, Indonesia.

World Bank and Indonesian Ministry of National Education. 2008. "Teacher Employment and Deployment in Indonesia: Opportunities for Equity, Efficiency, and Quality Improvement." Report 45622. World Bank, Washington, DC.

Vegas, E., ed. 2005. *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. World Bank, Washington, DC.

Vegas, E., and I. Umansky. 2005. "Improving Teaching and Learning through Effective Incentives: What Can We Learn from Education Reforms in Latin America?" *Human Development Sector, Latin America and Caribbean Region*, World Bank, Washington, D.C.

### **Makalah Latar Belakang**

Firdaus, M. 2008. "Supply, Demand, and the Conversion of Contractual Teachers." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.

Kluyskens, J., and M. Firdaus. 2008. "Teacher Management: Recruitment, Selection and Data, Probation, and Transfer." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.

———. 2006. "Teacher Management in the Context of the Civil Service." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.

Kraft, R. J. 2006. "Preparing Pre- and In-service Teachers for Indonesian Schools." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.

———. 2008a. "Rural Multigrade Schools." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.

- . 2008b. "Teacher Quality in Indonesia: Pre-service Teacher Education." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.
- Kraft, R. J., and R. Stevenson. 2009. "Teacher Management: Quality and Certification." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.
- Leung, F. 2009. "Mathematics Teaching in Indonesia." Makalah disusun oleh World Bank Office, Jakarta, Indonesia.
- McMahon, W. M. 2005. "Financing Improved Teacher Quality and Deployment: Costs, Affordability, Financing Methods, and Poverty Reduction Effects." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.
- PMPTK (Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan). 2008 Presentation on costs associated with the Teacher Law of 2005, Yogyakarta, Indonesia, August 2008. Penelitian untuk World Bank, 2009, "Transforming Indonesia's Teaching Force."
- Ragatz, A., and R. Kesuma. 2009. "Teacher Working Groups in Indonesia: A Study of the Current Situation and Opportunities for Increased Effectiveness." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.
- Rawlinson, R. 2008. "Teacher Need Projection." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.
- Stevenson, R. 2009. "Induction of Beginning Teachers." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.
- Tsinghua University. Institute of Education. 2008. "The Current Situation and Management System of Teaching Force in China." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.
- Walsh, K., and C. O. Tracy. 2004. "Increasing the Odds: How Good Policies can Yield Better Teachers." NCQT (National Council on Teacher Quality), Washington, DC.

### **Basis Data dan Survei**

- Pemerintah Indonesia. Kementerian Pendidikan Nasional, Pusat Statistik. Data 2007-2008.
- . Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PMPTK). Basis Data Guru. SIMPTK 2006.
- . Kementerian Agama. Data 2007-2008.
- . Badan Pusat Statistik Indonesia (BPS). Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS). 1998-2008.
- . Badan Pusat Statistik Indonesia (BPS). Survei Tenaga Kerja Nasional (SAKERNAS), 2001- 2008.
- World Bank. Edstats online education database. 2009 online query.



