Mentransformasi Tenaga Pendidikan Indonesia

Volume I: Ringkasan Eksekutif

Pembangunan Manusia
Kawasan Asia Timur dan Pasifik

THE WORLD BANK | BANK DUNIA

KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL

Kingdom of the Netherlands

THE WORLD BANK OFFICE 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 I: Ringkasan Eksekutif) 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

Report No. 53732-ID

Mentransformasi Tenaga Pendidikan Indonesia

Volume I: Ringkasan Eksekutif

Pembangunan Manusia
Kawasan Asia Timur dan Pasifik

Daftar Isi

Prakata **iv**

Ucapan Terima Kasih **v**

Daftar Singkatan **vi**

Guru: Faktor Penentu Utama Kualitas Pendidikan **1**

A. Kekhawatiran tentang hasil pembelajaran di Indonesia 2

B. Kualitas guru sebagai faktor penentu utama hasil pendidikan 3

C. Pengetahuan, keterampilan dan kinerja guru Indonesia 3

Mengelola Tenaga Pendidik dalam Indonesia yang Terdesentralisasi: Usaha yang Menantang **7**

A. Sertifikasi guru: Reformasi untuk meningkatkan kualitas guru 8

B. Dapatkah undang-undang menarik calon yang berkualifikasi untuk menjadi guru? 8

C. Menyaring sedikit guru yang efektif dari banyak calon yang berkualifikasi: Seleksi prajabatan dan pelatihan 10

D. Dalam antrian: Meningkatkan kualifikasi akademik dan melakukan sertifikasi tenaga kerja kependidikan yang ada 11

E. Setelah sertifikasi, lalu apa? Kinerja dan akuntabilitas yang berkesinambungan 11

F. Risiko finansial: Apakah akan ada janji yang tak ditepati ? 12

G. Guru dalam desentralisasi: Karyawan siapakah guru sebenarnya? 16

Transformasi Tenaga Kerja Kependidikan: Agenda Reformasi Mendatang **19**

A. Kerangka kerja penjaminan mutu 20

B. Kekuatan sekolah: kunci untuk menuntut akuntabilitas guru 21

C. Pemerintah Daerah: Pemberian dukungan yang disesuaikan dengan kebutuhan sekolah 22

D. Pemerintah Pusat: Reformasi mendasar atas kelembagaan dan kebijakan 23

E. Pendidikan prajabatan guru: Menghasilkan sesuai kebutuhan 25

Daftar Pustaka **27**

Makalah Latar Belakang 28

Basis Data dan Survei 29

Daftar Grafik

Grafik 1.	Nilai Matematika Beberapa Negara yang Berpartisipasi dalam Ujian TIMSS 2007	2
Grafik 2.	Kemampuan Membaca dan Menulis secara Fungsional Siswa Lulusan Kelas 9	3
Grafik 3.	Pencapaian Pendidikan Guru pada Tingkat Pembelajaran	4
Grafik 4.	Kerumitan dan Sifat Soal Matematika Kelas 8: Perbandingan Lintas Negara	5
Grafik 5.	Catatan Penghasilan Riil Guru dan Non-Guru dengan Pendidikan Perguruan Tinggi di Indonesia Berdasarkan Kelompok Usia, 2002–2008	9
Grafik 6.	Perbandingan Proses Seleksi Guru di Singapura dan Indonesia	10
Grafik 7.	Ilustrasi Peningkatan Biaya Tunjangan Baru Guru (secara riil)	13
Grafik 8.	Perbandingan Lintas Negara Rasio Siswa-Guru, 2007	14
Grafik 9.	Rasio Siswa-Guru di Indonesia, 2001–2007	15
Grafik 10.	Ukuran Sekolah Dasar Negeri Indonesia	15
Grafik 11.	Jenis Guru Sekolah Negeri Berdasarkan Tahun Pengangkatan	17
Grafik 12.	Perbandingan STR Berdasarkan Ukuran Sekolah, Menggunakan Dua Rumusan Alokasi	25

Daftar Tabel

Tabel 1.	Ujian Kemampuan Guru, Berdasarkan Jenis Guru dan Mata Ajaran	4
Tabel 2.	Tingkat Ketidakhadiran Guru di Indonesia	6
Tabel 3.	Kuota untuk Sertifikasi dan Tunjangan Profesi Terkait	13
Tabel 4.	Kerangka Kerja Penjaminan Mutu: Agenda Mendatang untuk Reformasi Sekolah	20

Prakata

Ringkasan eksekutif ini merupakan volume pertama dari laporan menyeluruh tentang manajemen guru di Indonesia berjudul "Transformasi Tenaga Kerja Kependidikan Indonesia" yang terdiri dari dua volume. Volume ini memuat ringkasan uraian analisis teknis dalam Volume II namun dengan fokus utama pada bidang kunci yang memungkinkan reformasi kebijakan menghasilkan dampak yang besar di Indonesia. Sementara Volume II ditujukan untuk peneliti kebijakan publik dan staf teknis Pemerintah Indonesia, volume yang lebih singkat ini memberikan versi yang ringkas dan padat bagi para pembuat kebijakan dan masyarakat umum serta rekomendasi reformasi kebijakan untuk membangun tenaga kependidikan yang lebih baik di Indonesia.

Laporan ini diharapkan tidak hanya membantu pemerintah dalam menetapkan agenda reformasi mendatang namun juga menambah nilai pada reformasi pendidikan yang tengah berlangsung di Indonesia dari segi peningkatan efektifitas reformasi dan memastikan keberlanjutan 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 Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas). Ucapan terima kasih khususnya ditujukan kepada Prof. Dr. Fasli Jalal, Wakil Menteri Pendidikan Nasional yang merupakan visioner laporan ini dan pendukung utama sebagian besar penelitian manajemen guru yang melatarbelakanginya. Tim penulis berhutang budi pada Arnold van der Zanden (First Secretary Education, Royal Netherlands Embassy, Indonesia) atas masukannya yang mendalam untuk laporan ini. Masukan dari Kementerian Agama (Kemenag), Badan Perencanaan Nasional (Bappenas), Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN) serta masukan dari lembaga donor yang diterima dalam berbagai pertemuan konsultasi dan forum pembahasan kebijakan sangat bermanfaat bagi laporan ini. Dukungan utama pemerintahan bersumber dari Dr. Baedhowi (Direktur Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan), 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) dan Dr. Santi Ambarukmi (Kepala Bagian, Profesi Guru).

Perlu dicatat bahwa meskipun masukan dari berbagai pejabat telah menjadi bagian dari laporan ni namun rekomendasi kebijakan dalam dokumen ini tidak 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 (Analis Penelitian, World Bank), dan Megha Kapoor (konsultan) memberikan kontribusi yang berharga.

Laporan ini merupakan hasil akhir dari empat tahun pekerjaan analisis yang mendukung upaya reformasi guru yang komprehensif di Indonesia. Pekerjaan analisis ini memperoleh dukungan dari 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 dan dengan bimbingan dan dukungan penuh 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:	**Joachim von Amsberg**
East Asia Human Development Sector Director:	**Emmanuel Jimenez**
East Asia Education Sector Manager:	**Eduardo Velez Bustillo**
Indonesia Human Development Sector Coordinator:	**Mae Chu Chang**
Task Team Leader(s):	**Andrew Ragatz and Dandan Chen**

Daftar Singkatan

BALITBANG	Badan Penelitian dan Pembangunan, Kementerian Pendidikan Nasional
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKN	Badan Kepegawaian Nasional
BOS	Bantuan Operasional Sekolah
DAU	Dana Alokasi Umum
D1, 2, 3, 4	Diploma 1, 2, 3, 4
EMIS	*Education Management Information System* (Sistem Informasi Manajemen Pendidikan)
Kemendiknas	Kementerian Pendidikan Nasional
Kemenag	Kementerian Agama
LPMP	Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan
LPTK	Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan
MENPAN	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara
M&E	*Monitoring & Evaluation* (Pemantauan & Evaluasi)
OECD	*Organization for Economic Coorperation Development* (Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan)
PGSD	Pendidikan Guru Sekolah Dasar
PISA	*Program for International Student Assessment* (Program Penilaian Siswa Internasional)
PMPTK	Peningkatan Mutu Pendidikan dan Tenaga Kependidikan
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PPG	Pendidikan Profesi Guru
PP	Peraturan Pemerintah
Rp	Rupiah
RPL	*Recognition of Prior Learning* (Pengakuan Pembelajaran)
S1	Strata 1
STR	*Student-Teacher Ratio* (Rasio Siswa-Guru)
TIMMS	*Trends in International Mathematics and Science Study* (Tren dalam Studi Matematika dan Ilmu Pengetahuan)

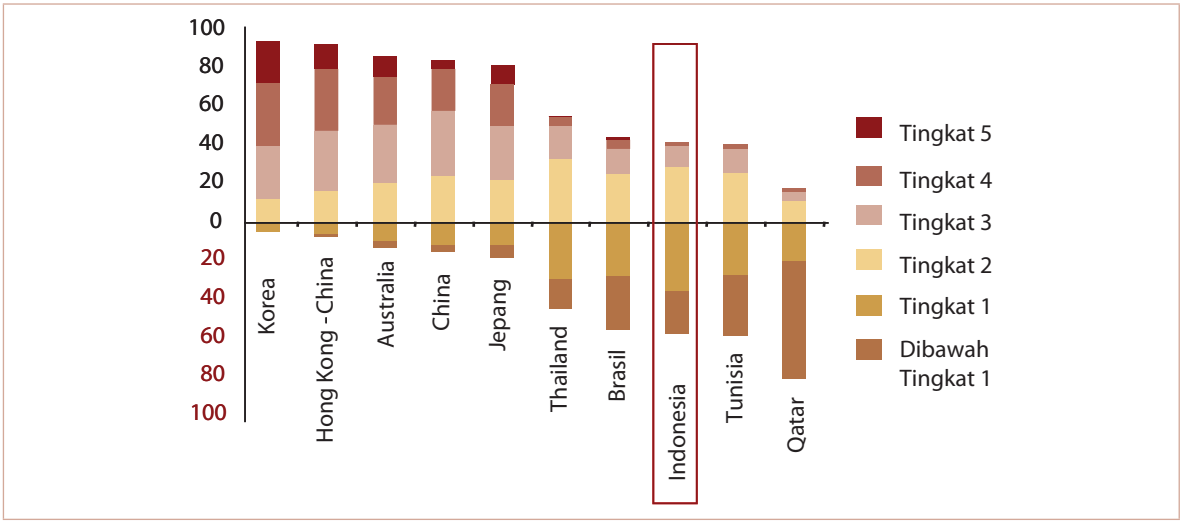
Guru: Faktor Penentu Utama Kualitas Pendidikan

Foto oleh: : Amanda Beatty

A. Kekhawatiran tentang hasil pembelajaran di Indonesia

Dalam beberapa dasawarsa terakhir ini Indonesia telah berhasil melangkah jauh dalam menyediakan akses pendidikan dasar bagi semua namun secara keseluruhan mutu pendidikan di negara ini masih tertinggal. Sistem pendidikan Indonesia tidak menghasilkan lulusan dengan tingkat pengetahuan dan kecakapan yang bermutu tinggi secara konsisten. Negara ini nampaknya telah mencapai kemajuan dalam pendidikan seperti yang tercermin dalam nilainya dalam ujian TIMSS tahun 2007. Tetapi ujian yang sama menunjukkan bahwa kemampuan matematika lebih dari separuh anak didik Indonesia yang berpartisipasi berada di bawah tingkat kecakapan dasar (lihat Grafik 1). Hasil anak didik Indonesia dalam ujian TIMSS lebih rendah dibandingkan dengan negara lain yang berpartisipasi dalam TIMSS, bahkan setelah memperhitungkan status sosial dan ekonomi keluarganya. Hasil ini menunjukkan bahwa penyebab utama kinerja yang lebih rendah adalah kekurangan dalam sistem pendidikan dan bukan kondisi rumah tangga.

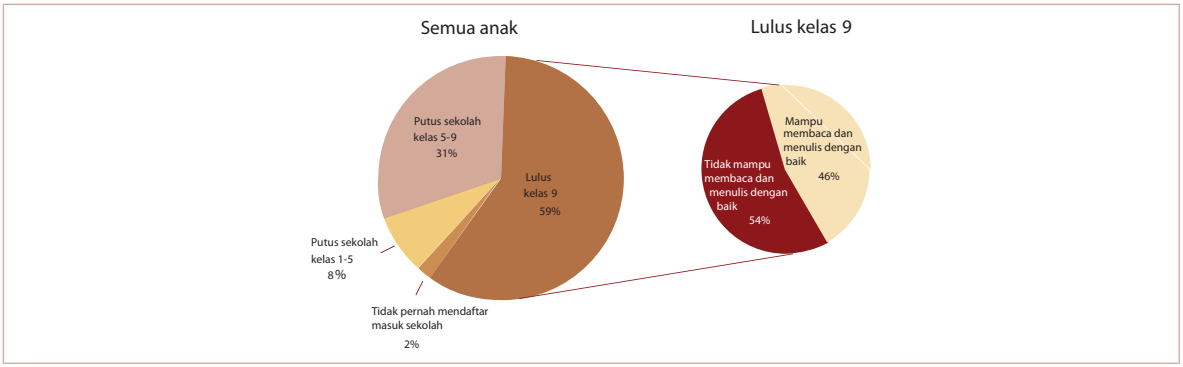
Grafik 1. **Nilai Matematika Beberapa Negara yang Berpartisipasi dalam Ujian TIMSS 2007**



Sumber: Mullis, Martin and Foy (2008)

Kemampuan dasar membaca dan menulis siswa Indonesia juga sangat memprihatinkan. Penelitian oleh Hanushek dan Wößmann (2007) mengukur kemampuan membaca dan menulis di sejumlah negara, berdasarkan data survei rumah tangga yang digabungkan dengan ujian pencapaian anak didik internasional. Hasil temuan untuk Indonesia (lihat Grafik 2) menunjukkan bahwa di antara angkatan anak didik yang baru tamat kelas 9, yang merupakan tahun terakhir dalam "pendidikan dasar", hanya 46 persen yang benar-benar mencapai kemampuan membaca dan menulis secara fungsional.

Grafik 2. **Kemampuan Membaca dan Menulis secara Fungsional Siswa Lulusan Kelas 9**



Sumber: Hanushek dan Wößmann (2007).

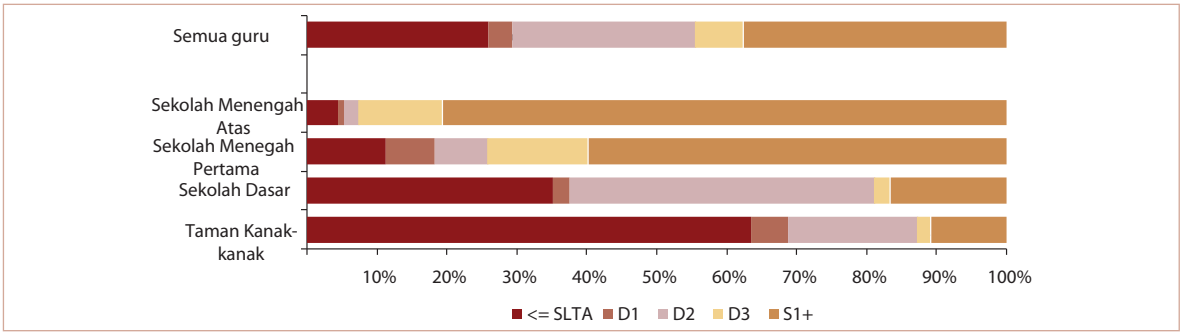
B. Kualitas guru sebagai faktor penentu utama hasil pendidikan

Kualitas guru merupakan faktor terpenting dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Penelitian menunjukkan bahwa pengetahuan dan kemampuan guru memiliki dampak yang signifikan pada kinerja akademis anak didiknya. Seperti catatan dalam laporan McKinsey yang menyatakan bahwa, "Kualitas sistem pendidikan tidak mungkin melampaui kualitas gurunya" (Barber dan Mourshed, 2007, halaman 16). Meskipun belum ada bukti yang konklusif tentang karakteristik guru yang paling berpengaruh pada kinerja murid, penelitian hampir secara universal memperlihatkan pentingnya kualitas guru. Penelitian tentang TVASS (Sistem Penilaian Bernilai Tambah di Tennessee), misalnya, memperkirakan bahwa lebih dari 50 persen dari kesenjangan pencapaian selama tiga tahun antara dua kelompok berusia antara 8 dan 11 tahun disebabkan karena kelompok yang satu diajar oleh guru berkemampuan tinggi (20 persen tertinggi di antara tenaga pendidik) sementara kelompok yang lain diajar oleh guru berkemampuan rendah (20 persen terbawah). Hasilnya, pada usia 11 tahun, kelompok yang diajar guru berkemampuan tinggi meraih nilai di persentil ke-93, sementara kelompok yang diajar guru berkemampuan rendah meraih nilai di persentil ke-37 (Sanders dan Rivers 1999).

C. Pengetahuan, keterampilan dan kinerja guru Indonesia

Beberapa penelitian dan analisis mulai memberikan gambaran luas mengenai kompetensi umum guru Indonesia dari segi latar belakang akademis, pengetahuan mata pelajaran dan pedagogi, dan praktik pengajaran dalam ruang kelas mereka. **Kualifikasi akademik kebanyakan guru Indonesia masih lebih rendah dari yang dipersyaratkan undang-undang.** UU Guru yang diberlakukan pada tahun 2005 mensyaratkan bahwa semua guru memiliki gelar S1/D4. Namun, data guru dari sensus tahun 2006 menunjukkan bahwa hanya 37 persen dari semua guru memiliki gelar tersebut dan 26 persen hanya merupakan lulusan sekolah menengah atas atau dibawahnya. Faktanya, banyak guru yang bahkan belum mencapai tingkat pendidikan yang disyaratkan oleh undang-undang sebelumnya: gelar D2 bagi guru sekolah dasar, gelar D3 untuk guru sekolah menengah pertama dan gelar S1/D4 bagi guru sekolah menengah atas. Saat ini, 20 hingga 25 persen dari semua guru di Indonesia masih belum memenuhi kriteria sebelumnya yang lebih rendah ini. Proporsi guru yang belum memenuhi kualifikasi menjadi semakin besar menurut ketentuan UU Guru 2005. Misalnya, proporsi guru sekolah dasar yang memiliki gelar S1/D4 bahkan sangat rendah—hanya 16 persen (lihat Grafik 3).

Grafik 3. **Pencapaian Pendidikan Guru pada Tingkat Pembelajaran**



Sumber: Basis Data Guru PMPTK Kemendiknas (SIMPTK), 2006. [1]

Terdapat juga kekhawatiran tentang pengetahuan mata pelajaran, kompetensi pedagogi dan kemampuan akademis umum guru di Indonesia. Pada tahun 2004, Kementerian Pendidikan Nasional melakukan tes ujian kemampuan bagi guru sekolah dasar dan sekolah menengah yang telah diseleksi sebelumnya untuk memperoleh gambaran mengenai kompetensi profesional mereka. Meskipun sampel guru tidak mewakili secara nasional, nilai guru yang rendah terutama untuk bidang studi utama menimbulkan kekhawatiran. Nilai rata-rata (yaitu persentase jawaban yang benar) dari guru sekolah dasar hanya 38 persen. Bagi guru sekolah menengah, nilai rata-rata dari 12 mata pelajaran hanya 45 persen, dengan pencapaian nilai fisika, matematika dan ekonomi hanya 36 persen atau kurang (lihat Tabel 1).

Tabel 1. **Ujian Kemampuan Guru, Berdasarkan Jenis Guru dan Mata Ajaran**

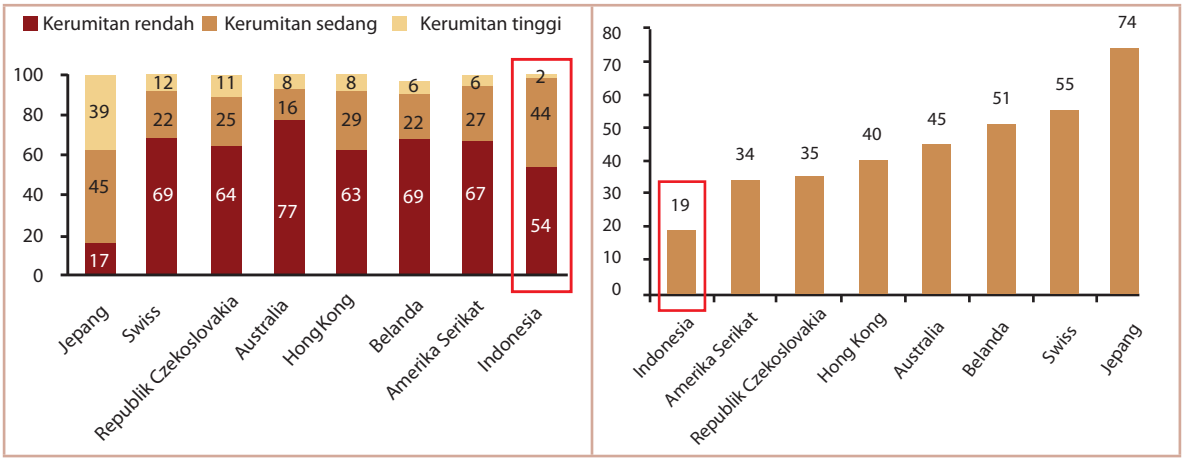
	Jumlah soal ujian	Nilai tengah	Jawaban benar	Simpangan baku
Jenis Ujian:				
Ujian akademik untuk semua guru	60	30,20	50%	7,40
Ujian guru taman kanak-kanak	80	41,95	52%	8,62
Ujian guru sekolah dasar	100	37,82	38%	8,01
Ujian Guru Sekolah Menengah (per mata pelajaran):				
Bahasa Indonesia	40	20,56	51%	5,18
Bahasa Inggris	40	23,37	58%	7,13
Matematika	40	14,39	36%	4,66
Fisika	40	13,24	33%	5,86
Biologi	40	19,00	48%	4,58
Kimia	40	22,33	56%	4,91
Ekonomi	40	12,63	32%	4,14
Sosiologi	40	19,09	48%	4,93
Geografi	40	19,43	49%	4,88
Sejarah	40	16,69	42%	4,39

Sumber: PMPTK, 2004

1 Sejak laporan ini ditulis, lebih banyak data terbaru yang tersedia. Sebagian angka yang dijabarkan di atas kemungkinan bertingkat kesalahan sebesar hingga 7 persen.

Terdapat indikasi bahwa praktik pedagogi guru-guru Indonesia juga kurang dan tidak memiliki fokus yang sesuai. Penelitian menggunakan rekaman video pada tahun 2005 pada sampel kelas matematika berupaya untuk menghubungkan pembelajaran ruang kelas dan perilaku pembelajaran dengan pencapaian siswa dalam ujian TIMSS serta menentukan metodologi pengajaran mana yang nampaknya paling efektif. Data yang dikumpulkan lalu dibandingkan dengan perilaku pengajaran dan karakteristik ruang kelas dari tujuh negara berkinerja relatif tinggi yang berpartisipasi dalam TIMSS yang membantu para penulis laporan penelitian ini untuk mengidentifikasi kelemahan dalam praktik pedagogi. Penelitian tersebut menemukan bahwa, dibandingkan dengan negara-negara tersebut, pelajaran matematika kelas 8 di Indonesia cenderung lebih sedikit menangani soal berkerumitan tinggi dan kurang memberikan penekanan pada pemecahan soal matematika terapan (lihat Grafik 4).

Grafik 4. **Kerumitan dan Sifat Soal Matematika Kelas 8: Perbandingan Lintas Negara**



Sumber: Leung (2009).

Selain rendahnya tingkat pengetahuan dan kemampuan professional, motivasi dan usaha guru di Indonesia juga menimbulkan kekhawatiran yang serius. Tingkat ketidakhadiran guru, misalnya, tetap tinggi meskipun telah terjadi perbaikan dalam beberapa tahun terakhir. Melalui kunjungan mendadak ke sekolah oleh tim survei, penelitian di berbagai daerah di Indonesia secara keseluruhan menemukan bahwa setiap saat hampir satu dari lima guru di negara ini mangkir dari tugas mengajarnya (lihat Tabel 2). Pada tahun 2008, dengan menggunakan metodologi serupa, Lembaga Penelitian SMERU mencatat adanya penurunan keseluruhan dari tingkat ketidakhadiran guru dari 19,6 hingga 14,1 persen. Penelitian yang sama menemukan bahwa penurunan keseluruhan dari ketidakhadiran guru diakibatkan oleh pengaruh gabungan dari peningkatan manajemen oleh kabupaten/kota, pengalaman yang lebih dalam penyelenggaraan pendidikan terdesentralisasi dan insentif yang lebih baik bagi guru. Penelitian ini khususnya mengkaitkan turunnya tingkat ketidakhadiran dengan pengawasan yang lebih rutin di sekolah, gaji yang lebih tinggi dan perasaan peningkatan kesejahteraan guru secara keseluruhan. Namun tingkat ketidakhadiran guru tetap sangat tinggi di wilayah terpencil (23 persen) yang menunjukkan keterbatasan dampak faktor-faktor tersebut.

Tabel 2. **Tingkat Ketidakhadiran Guru di Indonesia**

		2002-3	2008
Ketidakhadiran guru (semua sekolah)		19,6%	14,1%
Sekolah panel (39 sekolah tidak terpencil)		22,7%	12,2%
Sekolah terpencil		-	23,3%
Status kepegawaian:	Pegawai negeri sipil	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).

Mengelola Tenaga Pendidik dalam Indonesia yang Terdesentralisasi: Usaha yang Menantang

Foto oleh: Erly Tatontos

A. Sertifikasi guru: Reformasi untuk meningkatkan kualitas guru

Diberlakukannya UU Guru tahun 2005 merupakan usaha terbaru Indonesia dalam menangani beberapa permasalahan mendasar berkaitan dengan kualitas guru. Undang-undang ini menciptakan mekanisme "sertifikasi" untuk memastikan tingkat kompetensi profesional guru. Untuk memperoleh sertifikasi, seorang guru harus memiliki gelar D4 atau S1, mengumpulkan nilai kredit yang cukup dari pelatihan profesi guru pascasarjana dan mengajar minimal 24 jam per minggu. Guru yang telah memperoleh sertifikasi berhak atas tunjangan profesi setara dengan gaji pokok mereka. Pemerintah bermaksud agar mulai tahun 2015 hanya guru bersertisikasi yang dapat mengajar sesuai dengan sistem sekolah Indonesia.

Tahun-tahun awal sertifikasi guru telah memberikan pencerahan atas langkah-langkah yang berhasil serta bidang-bidang yang perlu perbaikan. Banyak pihak pesimis yang awalnya mempertanyakan apakah sertifikasi itu sendiri akan direalisasikan. Fakta bahwa Kemendiknas telah mampu membangun struktur dan mengatur berbagai pemangku kepentingan—termasuk universitas, kantor dinas propinsi dan kabupaten/kota, dan sekolah serta guru—di negara yang sedemikian beragam dan rumitnya saja merupakan keberhasilan tersendiri. Tahun-tahun awal implementasi membutuhkan kompromi, baik politik maupun operasional untuk mengawali proses terkait. Namun demikian, proses sertifikasi tidak statis atau ditetapkan untuk berlaku selamanya, dan tujuan serta prosesnya telah dikaji ulang dan disesuaikan dari waktu ke waktu sehingga sertifikasi dapat terus berkembang menjadi instrumen yang lebih baik.

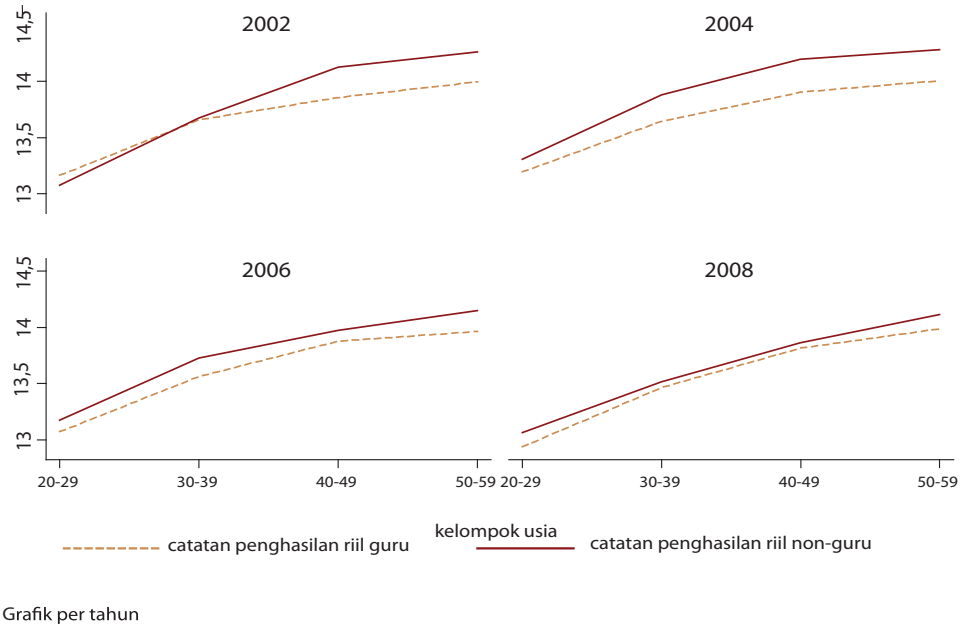
Dengan wawasan ke depan, serangkaian pertanyaan harus dijawab sebelum dapat memutuskan apakah prakarsa sertifikasi akan efektif dalam meningkatkan pembelajaran siswa dan akan berujung pada peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia. Pertanyaan ini meliputi: (1) Apakah peningkatan kompensasi guru dapat menarik lulusan universitas— yang jumlahnya termasuk masih kecil jika dibandingkan dengan tenaga kerja Indonesia secara keseluruhan—untuk menjadi guru? (2) Bagaimana pelatihan prajabatan dapat menyeleksi dan mempersiapkan guru pada masa mendatang agar tambahan masa pelatihan tidak terbuang percuma? (3) Bagaimana peningkatan kualifikasi pendidik dapat diterjemahkan menjadi pendidikan dengan berkualitas yang lebih baik dalam konteks Indonesia, apakah memungkinkan? (4) Bagaimana kualifikasi guru yang telah ada dapat ditingkatkan tanpa mengorbankan standar sertifikasi ataupun semangat moral guru? (5) Bagaimana insentif untuk kinerja pengajaran yang lebih baik dapat diciptakan dan dipertahankan, khususnya setelah sertifikasi? (6) Apakah keterbatasan fiskal yang ketat akan memperlambat tunjangan guru dan dengan demikian tidak menepati janji reformasi? (7) Bagaimana kualitas pendidikan dapat lebih dikaitkan dengan tanggung jawab atas pengangkatan dan pemecatan guru serta pendanaan sekolah. Bagian berikut ini memaparkan analisis permasalahan tersebut.

B. Dapatkah undang-undang menarik calon yang berkualifikasi untuk menjadi guru?

Proporsi angkatan kerja Indonesia dengan gelar diploma atau universitas masih rendah, saat ini kurang dari 10 persen. **Dengan adanya persyaratan gelar D4/S1, profesi pendidik pada akhirnya akan harus bersaing untuk memperebutkan sekelompok kecil tenaga kerja yang memiliki kualifikasi lebih tinggi.** Dengan demikian, paket kompensasi yang kompetitif merupakan prasyarat untuk memastikan bahwa profesi guru tidak akan kekurangan calon guru.

Pendapatan guru dengan gelar S1/D4 atau lebih tinggi selama beberapa tahun ini berada di bawah pendapatan pekerja lainnya dengan tingkat pendidikan yang sama. Secara historis, pemerintah menetapkan tingkat gaji guru di atas rata-rata pekerja dengan ijazah SMA sampai D3, namun di bawah lulusan perguruan tinggi (S1 atau D4). Maka, tidak mengherankan jika fakta menunjukkan bahwa kurang dari 40 persen guru Indonesia memiliki gelar D4 atau S1 ke atas. Namun bagaimanapun, situasi ini tengah berubah. Grafik 5 menggambarkan penghasilan relatif guru dan non-guru lulusan perguruan tinggi berdasarkan kelompok usia. Penghasilan riil guru telah meningkat lebih pesat dibandingkan dengan non-guru dalam beberapa tahun terakhir. Pengamatan lebih dekat menunjukkan bahwa pendapatan riil guru telah bertahan konstan dalam jangka waktu yang digambarkan, sementara penghasilan non-guru telah terkikis oleh inflasi.

Grafik 5. **Catatan Penghasilan Riil Guru dan Non-Guru dengan Pendidikan Perguruan Tinggi di Indonesia Berdasarkan Kelompok Usia, 2002–2008**



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

Data survei tenaga kerja menunjukkan bahwa tingkat gaji relatif guru dan mata pencaharian alternatif banyak berpengaruh pada keputusan untuk menjadi seorang guru. Peningkatan gaji berskala besar untuk guru dengan pendidikan perguruan tinggi yang dijanjikan dalam undang-undang terkini akan menarik pekerja lulusan perguruan tinggi untuk menjadi guru. Diperkirakan bahwa gaji yang ditetapkan dalam undang-undang akan mampu meningkatkan proporsi guru di antara keseluruhan tenaga kerja lulusan perguruan tinggi dari 16 persen menjadi sekitar 30 persen. Estimasi ini mengindikasikan rata-rata 24 hingga 25 siswa per guru yang memiliki ijazah perguruan tinggi namun akan meningkatkan beban biaya gaji guru lebih dari 30 persen (Chen 2009).

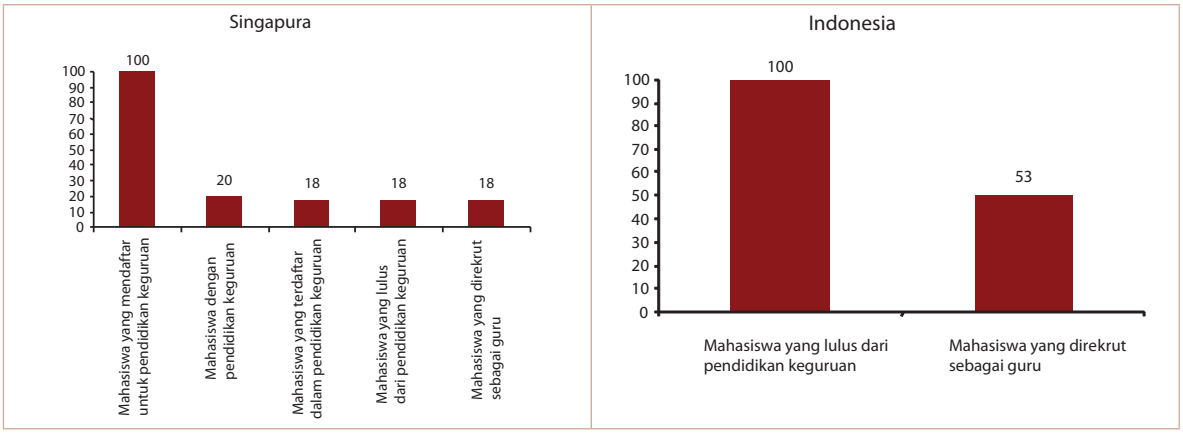
Indikasi lain bahwa profesi guru telah menjadi lebih menarik adalah bahwa perguruan tinggi dan kampus LPTK mengalami lonjakan pendaftaran yang cukup signifikan. Banyak program pelatihan guru kini diperluas untuk mengakomodasi naiknya permintaan akan pendidikan guru prajabatan. Kualitas calon mahasiswa yang memasuki program pendidikan guru semakin meningkat, jika dilihat dari segi nilai ujian masuk perguruan tinggi yang baik.

C. Menyaring sedikit guru yang efektif dari banyak calon yang berkualifikasi: Seleksi prajabatan dan pelatihan

Dengan semakin menariknya profesi pendidik maka **melakukan seleksi calon yang tepat dan memberikan pelatihan yang benar telah menjadi tantangan yang semakin besar bagi Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK)** di Indonesia. **LPTK saat ini tidak memiliki proses seleksi dan penyaringan yang ketat.** Selain penerapan persyaratan minimum, tidak terdapat banyak upaya untuk mengendalikan jumlah mahasiswa yang memasuki program tersebut. Membiarkan hukum pasokan dan permintaan mendorong jumlah calon yang mendaftar masuk ke lembaga pendidikan keguruan tidak akan berhasil dalam hal ini, karena mayoritas guru merupakan pegawai pemerintah dan daya pasar saja tidak akan dapat memastikan bahwa jumlah guru yang dihasilkan memang sesuai dengan jumlah yang benar-benar dibutuhkan. Dalam situasi Indonesia saat ini, calon guru yang memasuki sistem sebenarnya lebih banyak daripada jumlah guru yang dibutuhkan. LPTK saat ini meraup keuntungan dari meningkatnya minat untuk menjadi guru, namun mengendalikan jumlah mahasiswa yang mendaftar tidaklah menguntungkan bagi LPTK.

Proses seleksi calon guru di Indonesia sangat berbeda dibandingkan dengan beberapa negara dengan kinerja pendidikan yang tinggi. Sebagian besar proses untuk memasuki profesi guru di Indonesia terjadi pada saat perekrutan lulusan LPTK. Dibandingkan dengan negara-negara berkinerja terbaik di mana seleksi ketat pada dasarnya dimulai sebelum calon mahasiswa memulai kuliah mereka di perguruan tinggi kependidikan, Indonesia baru melaksanakan proses seleksi pada saat calon guru telah lulus LPTK. Guru di Indonesia diseleksi dan direkrut dari kelompok yang lebih besar ini. Sebagai ilustrasi perbedaan proses seleksi tersebut, di Singapura, dari setiap 100 calon mahasiswa yang berniat memasuki institut kependidikan, hanya 20 yang diterima. 90 persen dari calon mahasiswa yang lolos seleksi ini setelah lulus akan menjadi bagian dari angkatan kerja kependidikan. Sebaliknya di Indonesia, diperkirakan hanya sekitar separuh dari lulusan LPTK yang akhirnya memasuki angkatan kerja kependidikan. Proses seleksi yang ketat untuk memasuki LPTK akan memberikan setidaknya dua keuntungan: membangun citra pendidik sebagai profesi yang bergengsi dan akan mendorong adanya program pendidikan guru dengan materi yang lebih menantang. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa seleksi yang efektif memberikan penekanan pada pencapaian akademis para calon guru, kecakapan komunikasi dan motivasi mereka untuk mengajar.

Grafik 6. Perbandingan Proses Seleksi Guru di Singapura dan Indonesia



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

Program studi empat tahun untuk pelatihan guru sekolah dasar dan program pelatihan pascasarjana profesi guru masih dalam tahap dini. Sebelumnya, guru sekolah dasar hanya disyaratkan untuk menjalani pelatihan selama dua tahun dan memperoleh gelar diploma ilmu pendidikan dua tahun (D2). Sejak UU Guru tahun 2005 diberlakukan, beberapa Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) yang ditunjuk telah merencanakan dan kini tengah melaksanakan program studi empat tahun (Pendidikan Guru Sekolah Dasar atau PGSD) yang menghasilkan gelar S1 untuk guru sekolah dasar dalam jumlah yang terbatas. Selain itu, UU Guru mensyaratkan agar baik calon guru sekolah dasar maupun sekolah menengah memperoleh pengalaman dan melanjutkan pelatihan profesi pascasarjana. Proses pemenuhan kualifikasi akan disediakan dalam bentuk Pendidikan Profesi Guru atau PPG dan ditujukan untuk memastikan bahwa para calon guru lebih siap untuk menjadi guru yang berkualitas dan memenuhi kualifikasi untuk sertifikasi. Namun program baru ini sekarang masih belum dimulai. Upaya terus dilakukan untuk memaksimalkan kapasitas yang ada, mengingat begitu besarnya sumberdaya yang dibutuhkan untuk meningkatkan fasilitas, merumuskan dan menghasilkan kurikulum dan materi, dan melatih ulang pada dosen.

D. Dalam antrian: Meningkatkan kualifikasi akademik dan melakukan sertifikasi tenaga kerja kependidikan yang ada

Dengan 3,3 juta guru, yang hanya 37 persen diantaranya memiliki gelar D4/S1, bagaimana Indonesia akan melakukan transisi ke tenaga kerja kependidikan yang sepenuhnya bersertifikasi adalah pertanyaan yang krusial. **Nampaknya terdapat risiko yang besar bahwa proses sertifikasi akan terpaksa mengorbankan kualitas.** Pada awalnya, konsep sertifikasi memasukkan tolak ukur kompetensi yang ketat, termasuk dipersyaratkannya ujian kompetensi guru secara obyektif dalam mata pelajaran mereka masing-masing. Namun dengan adanya tekanan politik, peran proses sertifikasi kini diprioritaskan sebagai mekanisme untuk meningkatkan kesejahteraan guru (melipatgandakan gaji guru) , sementara aspek kualitasnya turun menjadi prioritas kedua.

Proses sertifikasi saat ini sebagian besar bergantung pada kajian portofolio untuk menilai kualitas guru, suatu proses yang secara umum diakui tidak memadai untuk memilah antara guru berkualitas tinggi dan berkualitas rendah. Proses portofolio juga cenderung berpotensi rentan terhadap rekayasa guru (dengan maraknya pasar gelap ijazah palsu dan kelengkapan portofolio lainnya). Selain itu, proses sertifikasinya sendiri sepenuhnya diserahkan kepada sektor universitas sehingga menciptakan permasalahan standarisasi dan korupsi.

E. Setelah sertifikasi, lalu apa? Kinerja dan akuntabilitas yang berkesinambungan

Sesuai dengan rancangan saat ini, sertifikasi merupakan proses yang hanya dilaksanakan satu kali saja; guru yang bersertifikasi tidak dipersyaratkan untuk melalui proses sertifikasi ulang atau menunjukkan kinerja yang memadai dalam rangka mempertahankan status sertifikasi mereka. Keterbatasan ini boleh jadi merupakan sebab maupun akibat dari beberapa kelemahan yang dibahas di bawah ini.

Sertifikasi guru saat ini belum didukung oleh kerangka kerja jaminan mutu dan akuntabilitas. Sertifikasi hanya dapat mengevaluasi karakteristik dan kemampuan guru pada saat tertentu tetapi tidak bisa menjamin kinerja guru tersebut dengan berjalannya waktu. Mekanisme lainnya, seperti penilaian kinerja, penghargaan,

sanksi, penegakan standar, ujian anak didik untuk mengukur prestasi hasil pembelajaran dan penyebaran informasi secara transparan kepada pemangku kepentingan utama, juga harus dilaksanakan untuk memastikan adanya kualitas dan akuntabilitas.

Tidak jelas bagaimana cara guru bisa dituntut untuk bertanggung jawab atas kualitas kinerja pengajaran mereka. Meskipun Indonesia memiliki mekanisme akuntabilitas yang telah ditetapkan, mekanisme ini jarang dilaksanakan secara efektif. Dalam sistem yang ada saat ini, akuntabilitas guru dipantau oleh kepala sekolah yang memberikan laporan pada kantor dinas pendidikan yang berwenang atas remunerasi guru. Guru juga bertangung jawab langsung kepada wali murid dan masyarakat berkaitan dengan kualitas pengajaran mereka. Dengan desentralisasi sistem pendidikan, kepala sekolah dan pihak dinas setempat yang berwenang, terutama pengawas sekolah, mengemban sebagian besar tanggung jawab atas manajemen guru. Dengan kata lain, kini keputusan manajemen guru semakin berbasis sekolah. Sayangnya petugas sekolah setempat secara umum tidak dipersiapkan dengan baik untuk mengemban tanggung jawab ini, termasuk menuntut tanggung jawab guru terkait dengan kualitas pekerjaan mereka.

Sistem promosi berdasarkan profil guru, lengkap dengan batasan jenjang karir serta pembedaan jenjang gaji juga masih belum ada. Sistem promosi yang progresif seperti ini lazim digunakan di negara lain dan memberikan perkiraan jalur karir bagi para pendidik, berdasarkan peningkatan kemampuan mereka secara terus menerus. Peningkatan kecakapan mengajar dan kinerja dalam sistem seperti ini diberikan penghargaan berupa insentif finansial yang dikaitkan dengan kemajuan profesi dan promosi.

Juga tidak ada mekanisme yang efektif untuk mengelola guru yang kurang efektif. Proses penilaian generik yang lazim digunakan untuk pegawai sipil sebenarnya tidaklah memadai dalam menilai kinerja guru. Diperlukan proses penilaian kinerja yang berbeda untuk guru, yang akan memberikan kepala sekolah kemampuan untuk mengaitkan sasaran kinerja guru baik dengan sasaran kinerja sekolah maupun dengan peningkatan prestasi pribadi setiap guru. Yang lebih memprihatinkan, saat ini tidak ada persyaratan yang mewajibkan guru melakukan program pelatihan induksi sebagai bagian dari tahun percobaan mereka. Semestinya, akhir dari tahun percobaan tersebut dijadikan titik kritis manajemen guru agar lebih ketat menyaring calon yang tidak layak berprofesi sebagai pendidik.

F. Risiko finansial: Apakah akan ada janji yang tak ditepati?

Biaya guru akan banyak meningkat dalam dasawarsa mendatang. Seiring dengan masuknya guru-guru baru ke dalam sistem pendidikan sementara guru-guru yang menjabat melewati proses sertifikasi, maka semakin besarlah porsi anggaran pendidikan yang akan dialokasikan untuk gaji guru, termasuk tunjangan profesi. Dengan keterbatasan finansial dan logistik maka tidak memungkinkan bagi semua calon guru yang memenuhi syarat untuk langsung menjalani proses sertifikasi. Dalam upaya untuk mengendalikan jumlah guru yang menerima tunjangan profesi maka Kemendiknas menetapkan sistem kuota. Dalam sistem ini, setiap tahun satu angkatan guru menjadi layak untuk merampungkan proses sertifikasi. Menurut perkiraan Kemendiknas saat ini, semua guru akan disertifikasi pada tahun 2014. Guru yang telah bersertifikasi dalam tahun tertentu akan menerima tunjangan profesi dalam tahun berikutnya dan akan terus menerima tunjangan tersebut hingga masa pensiunnya.

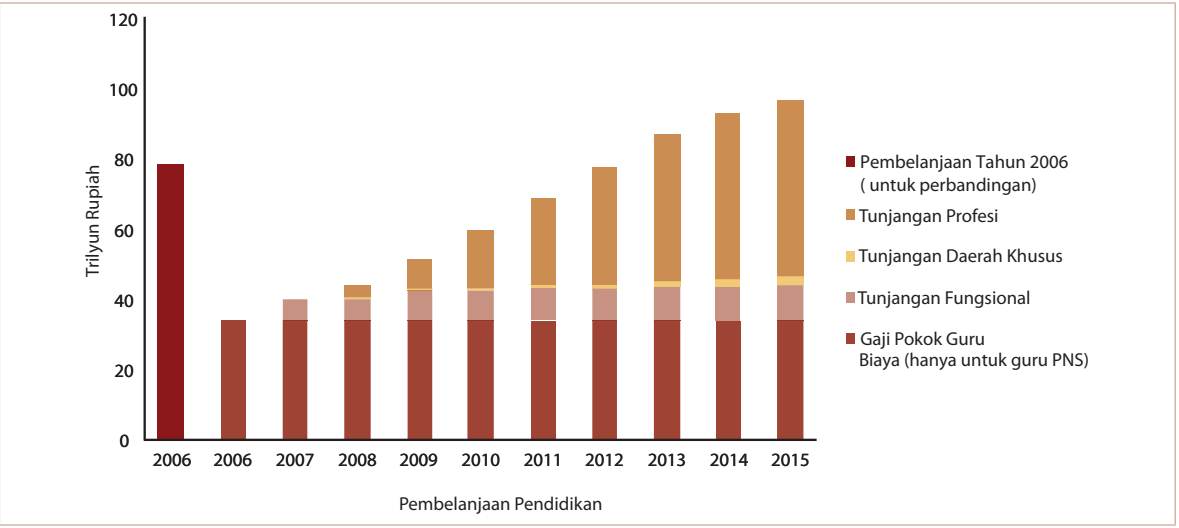
Tabel 3. **Kuota untuk Sertifikasi dan Tunjangan Profesi Terkait**

Tahun	Kuota tenaga pendidik	Jumlah kumulatif guru yang bersertifikasi	Persentase total tenaga kerja kependidikan	Biaya tahunan (juta Rupiah)
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		Kelulusan calon		49.809.924

Sumber: Perkiraan PMPTK, 2009.
Catatan: Berasumsi bahwa jumlah guru tetap konstan, dengan jumlah guru yang diangkat tetap sama dengan jumlah guru yang pensiun.

Diperkirakan bahwa pada tahun 2015, tunjangan profesi (sertifikasi) saja akan setara dengan sekitar dua pertiga total pembelanjaan pendidikan pada tahun 2006 di tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kota. Pada tahun 2012, dengan mempertimbangkan biaya gaji guru lainnya (misalnya gaji pokok, tunjangan fungsional baru dan tunjangan daerah khusus) maka belanja gaji guru secara keseluruhan akan lebih besar dari *total* belanja pendidikan pada tahun 2006 di tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kota (lihat Grafik 7). **Jika tekanan fiskal yang signifikan akibat sertifikasi tidak dikelola dengan baik, maka akan ada risiko bahwa guru bersertifikasi tidak menerima tunjangan profesinya tepat waktu, bahwa proses tersebut secara keseluruhan akan melambat, dan pada akhirnya profesi pendidik tak lagi menjadi profesi yang menarik bagi lulusan universitas yang berkaliber tinggi.**

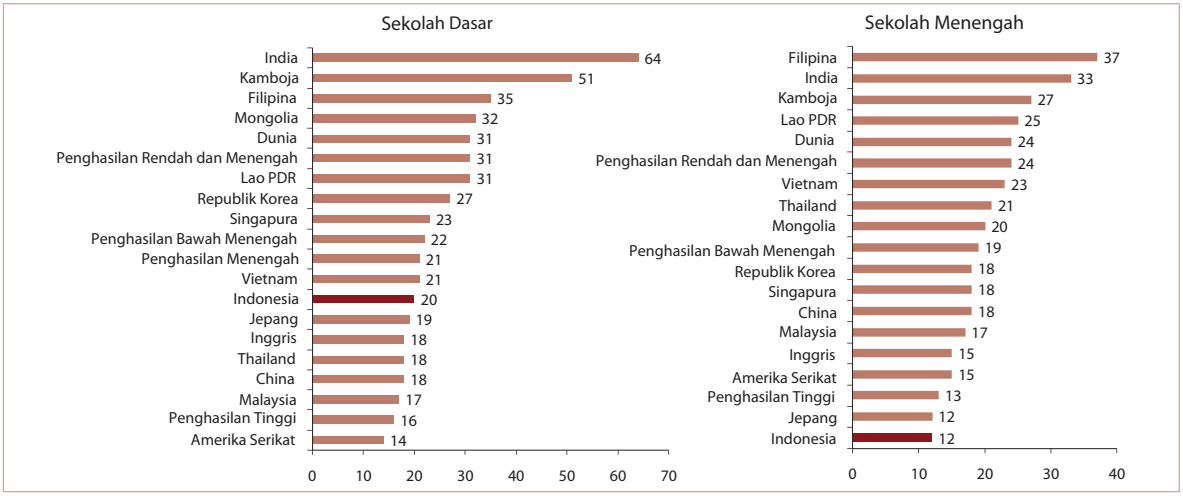
Grafik 7. **Ilustrasi Peningkatan Biaya Tunjangan Baru Guru (secara riil)**



Sumber: Data PMPTK Kemendiknas dari presentasi "Penilaian Sektor Pendidikan", 2008.
Catatan: Berasumsi bahwa jumlah guru dalam sistem pendidikan tidak meningkat. Biaya di atas adalah riil agar dapat dibandingkan dari tahun ke tahun. Apabila digambarkan secara nominal (dengan penyesuaian inflasi), jumlah dalam tahun mendatang akan lebih tinggi.

Konsekuensi finansial yang besar terkait dengan sertifikasi guru sebagaimana dijabarkan di atas membuat efisiensi pemanfaatan guru menjadi hal yang sangat perlu diperhatikan. Rasio siswa-guru (STR) Indonesia, baik di tingkat sekolah dasar maupun menengah, sangat rendah dibandingkan dengan negara-negara tetangga maupun negara-negara lain di dunia. Seperti yang digambarkan dalam Grafik 8 di bawah ini, rata-rata STR global pada tingkat sekolah dasar adalah 31:1. STR Indonesia berada cukup jauh di bawahnya yaitu 20:1—setara dengan Jepang. Pada tingkat sekolah menengah, angkanya bahkan jauh lebih kentara, dengan STR rata-rata Indonesia di tingkat 12:1.[2] Ini merupakan STR terendah di kawasan Asia Timur, sekali lagi setara dengan Jepang. Rasio ini jauh di bawah STR negara-negara seperti Korea Selatan, Inggris, dan Amerika Serikat. Meskipun STR yang rendah biasanya dapat mencerminkan rombongan belajar yang lebih kecil, yang dapat berujung pada manajemen pengajaran kelas yang lebih baik dan pembelajaran dengan lebih banyak memberikan perhatian pada anak didik, hal ini tampaknya tidak berlaku di Indonesia. Akibat kendala infrastruktur, ukuran kelas dan rombongan belajar di Indonesia tidaklah berkaitan erat dengan STR. Besar rata-rata rombongan belajar di Indonesia masih berkisar 35 siswa. Rendahnya STR di Indonesia adalah karena guru saling membagi beban tugas mengajar.

Grafik 8. Perbandingan Lintas Negara Rasio Siswa-Guru, 2007

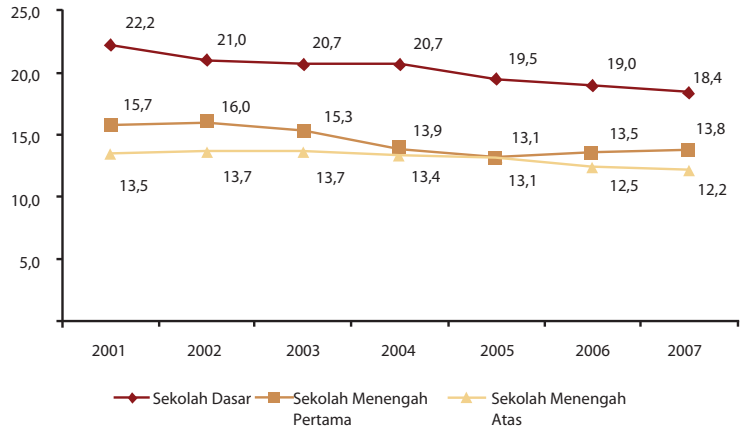


Sumber: Bank Dunia, basis data pertanyaan online Edstats, menggunakan data 2007 (atau tahun berikutnya yang tersedia bagi negara tanpa data tahun 2007).

Sejak desentralisasi telah terjadi *penurunan* STR yang dramatis di Indonesia, sementara rasio tersebut memang sudah rendah dari awal. Seperti yang digambarkan dalam Grafik 9, STR untuk sekolah dasar telah menurun dari 22,2 pada 2001 menjadi 17,7 pada tahun 2007. Pada sekolah menengah pertama, STR turun dari 16,0 menjadi 12,7 dan pada sekolah menengah atas (secara umum) dari 13,5 turun menjadi 11,0.

2 Data dari basis data *online* Edstats Bank Dunia tidak memisahkan tingkat menengah pertama dan atas namun memberikan nilai gabungan untuk tingkat menengah.

Grafik 9. **Rasio Siswa-Guru di Indonesia, 2001–2007**

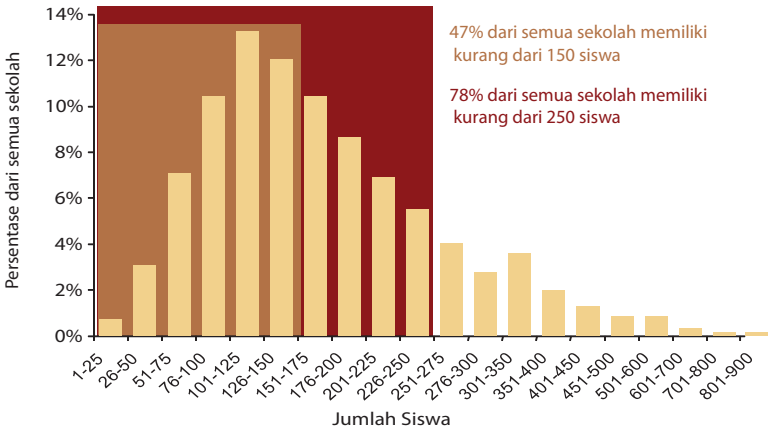


Sumber: Data Balitbang Kemendiknas, 2001–2007.
Catatan: Apabila data Kemenag dan Kemendiknas untuk 2007 digabungkan keseluruhan STR turun menjadi 17,7 untuk SD, 12,7 untuk SMP, dan 11,0 untuk SMA.

Peraturan pengangkatan guru merupakan salah satu penyebab utama inefisiensi yang tercermin dari rendahnya STR di Indonesia. Peraturan pengangkatan guru yang ada saat ini tidaklah sesuai dengan keadaan sistem sekolah yang sebenarnya dan mendorong pengangkatan guru lebih banyak dari yang diperlukan. Misalnya, rumusan saat ini mengalokasikan minimal 9 guru (satu wali kelas untuk kelas 1-6 ditambah satu guru pendidikan jasmani/olahraga, satu guru agama dan satu kepala sekolah) untuk sekolah dasar, tanpa sama sekali mempertimbangkan besar sekolah terkait. Kebijakan Indonesia dalam era Soeharto adalah membentuk sekolah dasar dengan 240 siswa yang terdiri dari 6 kelas dengan 40 siswa di setiap kelasnya (kelas 1-6).

Namun, saat ini mayoritas sekolah dasar Indonesia ukurannya sangat kecil—78 persen dari seluruh SD di negara ini hanya memiliki kurang dari 250 siswa dan hampir separuhnya memiliki kurang dari 150 siswa (lihat Grafik 10). Kini, bahkan sekolah-sekolah yang kecil lazim menggunakan model enam kelas dengan satu guru per kelas. SD dengan hanya 90 anak didik misalnya, akan merujuk pada kebijakan yang berlaku saat ini dan mengangkat 9 guru, yang berarti STR-nya hanya 10:1.

Grafik 10. **Ukuran Sekolah Dasar Negeri Indonesia**



Sumber: Basis Data Guru PMPTK Kemendiknas, 2006.

Untuk sekolah menengah, kendala utama yang ada adalah bahwa guru disyaratkan untuk mengajar satu mata pelajaran saja. Ketentuan ini sebenarnya dimaksudkan untuk mencegah guru mengajar mata pelajaran tanpa memiliki kualifikasi untuk melakukannya. Hal ini merupakan kekhawatiran yang sah seandainya tidak terdapat pelatihan, dukungan dan mekanisme penjaminan mutu yang memadai. Namun dengan diterapkannya kurikulum yang luas seperti di Indonesia, pengajaran mata pelajaran tunggal malahan dapat menjadi alasan utama rendahnya beban ajar guru, bagi guru-guru yang mengajarkan mata pelajaran tidak wajib yang sangat spesifik. Bertolak belakang dengan kebijakan di Indonesia, sebagian besar negara berpenghasilan menengah dan tinggi memberikan keleluasaan dan bahkan mendorong guru-guru mereka untuk mengajar beberapa mata pelajaran. Tetapi tentu saja sistem pengajaran seperti ini haruslah disertai dengan pelatihan dan sistem pendukung guru yang sesuai.

Pelaksanaan persyaratan mengajar minimum 24 jam di dalam ruang kelas, merujuk pada UU Guru tahu 2005 akan sangat tergantung pada sejauh mana peraturan pengangkatan guru yang ada dapat diubah. Meskipun kebijakan baru ini merupakan metode yang inovatif untuk mengendalikan biaya guru secara tidak langsung, hingga saat ini terdapat kesulitan dalam menerapkan kebijakan karena alasan logistik maupun politik. Diperlukan sistem basis data guru yang terbaharui untuk menjejaki jam mengajar guru, terutama dengan berjalannya waktu. Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PMPTK) telah membuat basis data guru NUPTK, yang kini sudah berada dalam jaringan *(online)* dan terbaharui dengan waktu nyata *(real time)*. Tantangan yang lebih besar selama ini datang dalam bentuk pertentangan dari guru-guru yang tidak mampu memenuhi persyaratan jam mengajar minimum. PMPTK terpaksa melunak dalam hal peraturan ini dan memberikan cara lain bagi guru untuk memenuhi syarat tersebut selain dengan mengajar di kelas. Pelunakan peraturan ini dapat dimengerti sebagai solusi jangka pendek namun cenderung akan membuat kebijakan ini kehilangan kekuatannya dan menjadi tidak efektif dalam jangka panjang.

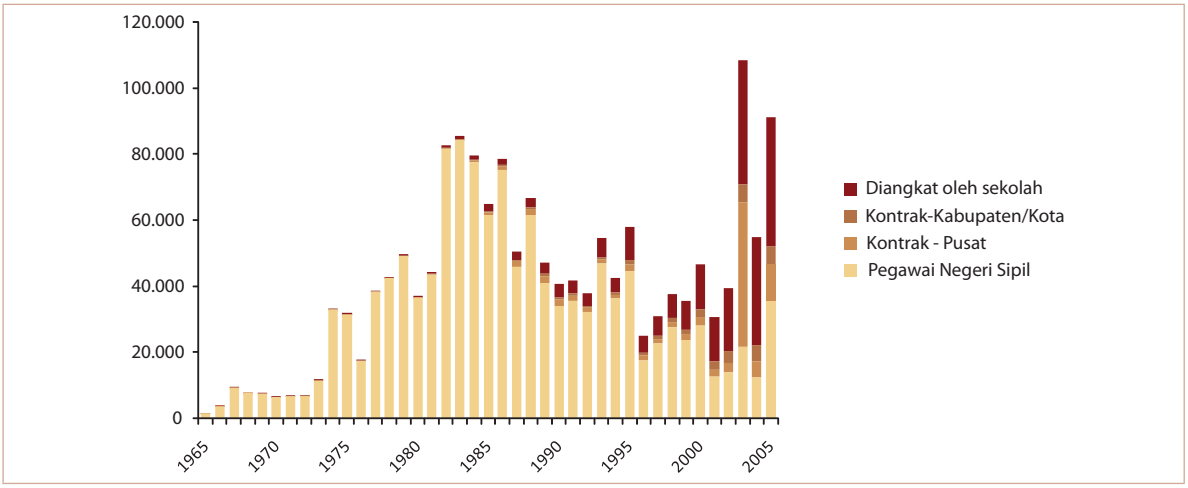
G. Guru dalam desentralisasi: Karyawan siapakah guru sebenarnya?

Desentralisasi telah mengubah lansekap manajemen guru di Indonesia namun transisi ini jauh dari rampung. Dalam desentralisasi, guru seyogyanya merupakan karyawan pemerintah daerah. Namun kenyataannya, mayoritas guru tetap merupakan pegawai negeri sipil pemerintah pusat karena tetap melalui proses pengangkatan pegawai negeri sipil yang berlaku. Semua pengangkatan guru pegawai negeri didasarkan pada kuota yang ditentukan dan dikendalikan dari pusat dan dialokasikan melalui Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) and Badan Kepegawaian Negeri (BKN). Selain itu, semua pegawai negeri sipil digaji oleh pemerintah pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditransfer ke kabupaten/kota; sistem ini menciptakan insentif implisit bagi daerah untuk mengangkat pegawai negeri sipil lebih banyak dari yang sebenarnya diperlukan karena mereka tidak mengemban beban biaya pengangkatan dan gaji PNS.

Dalam beberapa tahun terakhir, sebagian besar guru diangkat langsung oleh pihak sekolah. Hal ini merupakan fenomena baru di sekolah negeri sejak berlakunya desentralisasi pada tahun 2001. Tren ini disebabkan oleh dua alasan utama. Yang pertama, sesuai dengan reformasi korps pegawai negeri akhir-akhir ini peningkatan jumlah guru pegawai negeri sipil secara netto telah terbatasi melalui pengendalian besarnya korps pegawai negeri. Alokasi kuota untuk pengangkatan pegawai negeri sipil dari BKN biasanya hanya cukup untuk menggantikan guru yang akan memasuki masa pensiun. Kedua, terdapat peningkatan sumberdaya di tingkat sekolah. Seperti yang digambarkan dalam Grafik 11, pelaksanaan program bantuan operasional sekolah (BOS) semenjak tahun 2005 terjadi bersamaan dengan peningkatan yang mendadak dalam pengangkatan guru baru oleh pihak sekolah. Pada tahun 2009, alokasi BOS mencapai Rp. 19 trilyun atau 25 persen dari total anggaran pusat untuk pendidikan. Dari dana ini, diperkirakan bahwa sekitar 30 persen digunakan sekolah untuk guru.

Meskipun sebagian dana ini digunakan untuk guru yang telah diangkat, banyak dari dana tersebut dipergunakan untuk mengangkat guru tambahan. Guru yang direkrut oleh sekolah ini lazimnya bersedia bekerja dengan gaji yang rendah, seringkali 10 persen gaji guru pegawai negeri sipil dengan harapan akan diangkat sebagai guru pegawai negeri sipil di masa mendatang.

Grafik 11. Jenis Guru Sekolah Negeri Berdasarkan Tahun Pengangkatan



Sumber: Data SIMPTK 2005–2006.

Pengalaman internasional memang menunjukkan bahwa memindahkan kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan guru ke tingkat sekolah dapat meningkatkan akuntabilitas, transparansi dan pada akhirnya, efisiensi. Namun sayangnya, pengangkatan guru oleh sekolah Indonesia hingga saat ini dilakukan tanpa panduan maupun dukungan. Sebagai ilustrasi, guru yang diangkat oleh sekolah cenderung lebih rendah kualifikasinya; hal ini mungkin diakibatkan oleh kesulitan menarik guru yang berkemauan dan memiliki kualifikasi yang lebih baik ke sekolah yang memiliki kesulitan merekrut dan mempertahankan guru pegawai negeri sipil. Selain itu, tidak ada kerangka kerja hukum yang jelas atau pengaturan kelembagaan untuk mendukung baik sekolah maupun guru yang diangkat oleh pihak sekolah. Konsekuensinya, sebagian besar guru pada akhirnya bertujuan untuk berubah status menjadi pegawai negeri sipil yang berlawanan dengan argumentasi awal mengenai manajemen guru berbasis pendidikan.

Transformasi Tenaga Kerja Kependidikan: Agenda Reformasi Mendatang

Foto oleh: Antara

A. Kerangka kerja penjaminan mutu

Manajemen guru yang secara keseluruhan membutuhkan sistem penjaminan mutu yang memiliki fungsi dengan definisi yang jelas bagi setiap pemangku kepentingan. Sistem seperti ini juga harus memiliki strategi dan instrumen untuk menilai dan menuntut akuntabilitas individu dan lembaga atas kinerja guru dan pembelajaran anak didik. Secara umum, kerangka kerja penjaminan mutu memiliki aspek-aspek berikut: (1) standar kinerja; (2) penilaian kinerja; (3) pelaporan kinerja; (4) evaluasi dampak kebijakan dan program; (5) persyaratan operasional; (6) sumber daya yang memadai dan merata; (7) otonomi, intervensi dan dukungan; dan (8) akuntabilitas dan konsekuensi atas kinerja yang buruk. Saat ini, sebagian besar upaya manajemen guru di Indonesia masih hanya berdasarkan pada standar dan persyaratan serta, dalam ruang lingkup tertentu, sertifikasi guru; aspek-aspek lain belum diperhatikan secara memadai.

Sekolah perlu dijadikan bagian inti pembahasan jika masalah lemahnya penjaminan mutu guru ingin diatasi. Sekolah merupakan lini terdepan—tempat permintaan pengangkatan guru muncul pertama kali, tempat kinerja guru dapat diamati, dan tempat hasil pengajaran dan pembelajaran dapat diukur. Di berbagai negara, pemberian wewenang bagi sekolah untuk merekrut dan memberhentikan guru pada akhirnya terbukti efektif dalam meningkatkan kinerja dan akuntabilitas guru. Namun perlu ditetapkan kerangka kerja penjaminan mutu di Indonesia untuk mendukung pengambilan keputusan terdesentralisasi yang efektif. Prinsip reformasi yang diperlukan untuk melembagakan kerangka kerja semacam ini dirangkum dalam Tabel 4.

Tabel 4. **Kerangka Kerja Penjaminan Mutu: Agenda Mendatang untuk Reformasi Sekolah**

	Sekolah	Pemerintah Daerah	Pemerintah Pusat	Lembaga Pelatihan Tenaga Kependidikan (LPTK)
Standar Kinerja			Menetapkan apa yang harus diketahui dan yang mampu dilakukan siswa pada akhir setiap kelas Menetapkan jenjang karir guru, termasuk apa yang harus diketahui dan yang mampu dilakukan guru pada setiap jenjang	Merumuskan dan memperbaiki kurikulum pengajaran/ pelatihan guru
Penilaian Kinerja	Menilai kinerja guru berdasarkan standar	Membantu pengawas sekolah untuk memberikan dukungan pada sekolah	Merumuskan instrumen dan metodologi; mengembangkan kerangka kerja untuk diagnosis dan akuntabilitas	Menyeleksi tenaga magang berkaliber tinggi dan mempersiapkan guru yang memiliki kualifikasi
Pelaporan Kinerja	Menyebarluaskan laporan kinerja guru kepada pemerintah daerah dan masyarakat	Menjadikan data kinerja guru bagian dari Sistem Informasi Manajemen Pendidikan	Mengumpulkan data guru nasional untuk penyusunan kebijakan dan penelitian	

	Sekolah	Pemerintah Daerah	Pemerintah Pusat	Lembaga Pelatihan Tenaga Kependidikan (LPTK)
Evaluasi Dampak			Melanjutkan penyelidikan tentang apa, bagaimana dan berapa biaya yang dibutuhkan agar sertifikasi guru berfungsi dengan baik	
Persyaratan Operasional			Melakukan revisi atas peraturan pengangkatan guru, formalisasi pengajaran kelas rangkap dan pengajaran beberapa mata pelajaran oleh satu guru	
Sumber Daya yang Memadai dan Merata	Menerima sumber daya untuk mengangkat guru	Mengalokasikan dana bantuan langsung kepada sekolah untuk merekrut dan mengelola guru	Merevisi rumusan DAU	
Otonomi, Intervensi dan Dukungan	Mendapatkan kewenangan untuk merekrut dan mengelola guru	Mendukung sekolah berkinerja rendah	Mendukung kabupaten/kota yang berkinerja rendah melalui dukungan teknis yang terfokus	
Akuntabilitas dan Konsekuensi	Memberikan imbalan dan sanksi atas kinerja guru	Memberikan imbalan dan sanksi atas kinerja sekolah	Melaksanakan reformasi pegawai negeri sipil agar guru menjadi karyawan sekolah	Memenuhi kebutuhan sekolah dan pemerintah daerah akan guru yang efektif

B. Kekuatan sekolah: Kunci untuk menuntut akuntabilitas guru

Solusi jangka panjang untuk manajemen guru yang lebih efektif adalah memindahkan kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan guru ke tingkat sekolah. Pendanaan dari BOS telah mengawali proses pengangkatan guru oleh sekolah meskipun gaji tidak secara eksplisit merupakan pengeluaran yang diijinkan dalam pedoman resmi BOS. Alokasi BOS dapat diperluas di masa mendatang untuk meliputi baik komponen gaji dan non-gaji berdasarkan kebutuhan sekolah. Meskipun mayoritas sekolah negeri tidak memiliki banyak pengalaman dalam mengelola guru pada saat ini, mereka dapat belajar banyak dari sekolah swasta yang merupakan bagian yang besar dari penyedia layanan pendidikan dasar di Indonesia.

Di bawah pengawasan Komite Sekolah, manajemen guru berbasis sekolah membutuhkan kepemimpinan profesional yang kuat dari pihak kepala sekolah. Sebagai hasil penerapan Permendiknas No. 44 tahun 2002, kepala sekolah diharapkan akan memegang kepemimpinan dalam beragam bidang termasuk perencanaan sekolah, pengembangan kurikulum, pendanaan dan anggaran sekolah, manajemen pegawai dan keterlibatan masyarakat. Karenanya, kepala sekolah di Indonesia memerlukan keterampilan yang lebih untuk memainkan peran yang kritis dalam kerangka kerja penjaminan mutu secara keseluruhan. Dalam kerangka kerja ini kepala sekolah perlu memainkan peran dalam mengelola penerimaan guru, penilaian dan evaluasi kinerja;pembinaan, mempromosikan dan menerapkan sanksi kepada guru; sosialisasi informasi kinerja guru kepada masyarakat setempat dan pemerintah daerah; dan pada akhirnya bertanggung jawab atas kinerja sekolah secara keseluruhan.

C. Pemerintah Daerah: Pemberian dukungan yang disesuaikan dengan kebutuhan sekolah

Pemerintah daerah di Indonesia telah memiliki mandat untuk memainkan peran dalam menetapkan kebijakan pendidikan kabupaten/kota, termasuk perencanaan, pendanaan, pengembangan kurikulum, pembangunan sarana dan prasarana, manajemen tenaga kependidikan dan penjaminan mutu (PP No. 38 tahun 2007).

Unit Monitoring Staf Sekolah (UMSS) dapat dibentuk di tingkat kabupaten/kota untuk mendukung usaha penilaian ulang persyaratan guru yang dilakukan secara berkesinambungan. Unit ini selayaknya, antara lain, bertanggung jawab atas penetapan kebutuhan tenaga pendidik di setiap sekolah, mengkaji ulang dan memperbaharui rasio siswa-guru di tingkat sekolah dan kabupaten/kota, memantau beban guru dan menjembatani hubungan dengan LPTK untuk masalah permintaan pengangkatan tenaga pendidik, terutama yang berkaitan dengan kebutuhan guru mata pelajaran. Unit ini juga dapat memainkan peran sebagai auditor, dengan cara memantau kualifikasi guru yang diangkat di sekolah, terutama untuk menghindari ketidakcocokan antara kebutuhan dan pengangkatan dan juga mencegah agar tidak terjadi kelebihan guru di sekolah.

Tantangan utama bagi pemerintah daerah adalah menyediakan dukungan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masing-masing sekolah. Sebagian besar dari sumber daya yang tersedia haruslah dialokasikan untuk sekolah-sekolah yang prestasinya paling rendah atau yang paling membutuhkan, dengan dukungan dan pengawasan yang kuat dari kabupaten/kota . Terdapat perbedaan yang mencolok dalam prestasi pembelajaran, sarana sekolah dan mutu guru, serta latar belakang sosial dan ekonomi siswa antar sekolah yang berbeda-beda dalam suatu kabupaten/kota. Sekolah dengan kinerja yang rendah atau yang membutuhkan banyak bantuan perlu ditargetkan untuk menerima dukungan tambahan dari kabupaten/kota selaras dengan kewajiban kabupaten/kota untuk membantu sekolah dalam mencapai standar pelayanan minimum. Kemungkinan besar, penugasan guru dari/atas/ke/bawah oleh kabupaten/kota akan berlanjut dalam jangka menengah bagi sekolah-sekolah tersebut untuk memastikan kualitas guru serta ketersediaan guru terkait.

D. Pemerintah Pusat: Reformasi mendasar atas kelembagaan dan kebijakan

Reformasi fiskal dan kepegawaian negeri sipil

Memberikan kewenangan yang lebih dalam manajemen guru juga memerlukan penetapan ruang lingkup yang lebih luas dalam reformasi kelembagaan, yaitu memperdalam desentralisasi, melepaskan kendali dari pusat yang masih tersisa dan, yang terpenting, menetapkan kerangka kerja peraturan dan kebijakan yang memberikan arahan dan dukungan bagi proses pengambilan keputusan pada tingkat satuan pendidikan.

Pertama-tama, rumusan Dana Alokasi Umum (DAU) perlu dikaji ulang, disusul dengan penghapusan sistem "kuota" dari BKN. Revisi DAU perlu dilakukan untuk menghilangkan prinsip yang tersirat yaitu "semakin banyak yang diangkat, semakin besar alokasi anggaran yang diperoleh". Komponen gaji guru dalam DAU seharusnya diberikan kepada kabupaten/kota sebagai dana hibah yang besarnya disesuaikan dengan populasi dan usia sekolah dikabupaten/kota tersebut. Kabupaten/kota yang terpencil dan tertinggal dapat diberikan alokasi dana tambahan untuk kebutuhan tambahan mereka, termasuk insentif guru untuk wilayah khusus. Selain itu, tunjangan profesi guru seharusnya menjadi bagian dari DAU dan dengan demikian disalurkan melalui kabupaten/kota ke pihak sekolah.

Dalam jangka panjang, profesi guru harus dipisahkan dari kepegawaian negeri sipil dengan sistem penilaian kinerja profesi yang terpisah dan jalur karir yang ditetapkan khusus bagi guru. Hasil pembelajaran siswa perlu dijadikan tolak ukur kinerja guru dalam sistem penilaian kinerja yang baru. Sistem penilaian keinerja tersebut juga perlu menetapkan langkah-langkah utama dalam memasuki profesi guru (masa percobaan dan pengangkatan), pengembangan profesi (kenaikan golongan dari guru pertama sampai guru utama), dan penilaian kinerja (penghargaan atau pelatihan ulang). Pelaksanaan sistem seperti ini akan membutuhkan adanya pelaporan secara rutin berkaitan dengan efektifitas semua guru; identifikasi guru yang kurang efektif dan pemberlakuan cara-cara untuk meningkatkan kinerja mereka; dan penetapan mekanisme untuk manajemen guru yang kurang efektif serta imbalan bagi guru yang menonjol prestasinya.

Mempromosikan pengajaran kelas rangkap dan merevisi kebijakan pengangkatan staf sekolah

Pengajaran kelas rangkap seringkali dianggap sebagai tindakan darurat bagi sekolah yang kekurangan guru, namun bukti internasional menunjukkan bahwa sebetulnya pengajaran kelas rangkap sangat efektif dari sisi kualitas. Dalam berbagai kasus, anak didik dalam situasi kelas rangkap berprestasi lebih baik dibandingkan mereka yang berada dalam struktur kelas tradisional. Contoh yang paling dikenal adalah program *Escuela Nueva* di Colombia, dengan siswa dari keluarga miskin di daerah pedesaan yang malah mencapai prestasi lebih tinggi dibandingkan dengan teman-teman sebayanya yang berasal dari latar belakang keluarga yang lebih kaya di daerah perkotaan dan bersekolah dalam sistem kelas tunggal tradisional. Hasil berbagai penelitian dan evaluasi yang dilakukan oleh organisasi nasional maupun internasional sejak tahun 1980 telah menegaskan tentang pencapaian akademis, pribadi, dan kemasyarakatan yang lebih baik pada siswa *Escuela Nueva*. Tidak hanya itu, tingkat putus sekolah dan tinggal kelas mereka pun lebih rendah.

Sistem sekolah dengan kelas rangkap harus lebih menekankan pada pendekatan aktif dan partisipatif. Pendekatan ini mendorong: (1) pembelajaran yang berpusat pada anak, partisipatif dan belajar berdasarkan kemampuan sendiri; (2) kalender akademik, sistem kenaikan kelas dan penilaian hasil belajar yang fleksibel; (3) kurikulum yang relevan berdasarkan kecakapan hidup dan kehidupan anak sehari-hari; (4) hubungan yang

lebih dekat antara sekolah dan komunitasnya; (5) peran yang baru bagi guru sebagai fasilitator pembelajaran, dan (6) peningkatan rasa percaya diri dan sikap egaliter dan demokratis pada diri siswa. Kenaikan kelas yang fleksibel melunakkan batasan antara pendidikan formal dan non-formal dengan memberikan peluang bagi siswa untuk naik kelas atau naik tingkat serta menyelesaikan suatu unit pelajaran sesuai dengan tingkat kemampuan dan kecepatan masing-masing. Yang menarik, beberapa negara seperti Australia sekarang secara sengaja memilih untuk melaksanakan pengajaran kelas rangkap di sekolah-sekolah besar padahal pengajaran seperti ini sebenarnya tidak dibutuhkan. Negara lain, seperti Nikaragua, telah mengadopsi kebijakan nasional untuk melaksanakan pengajaran kelas rangkap di semua sekolah.

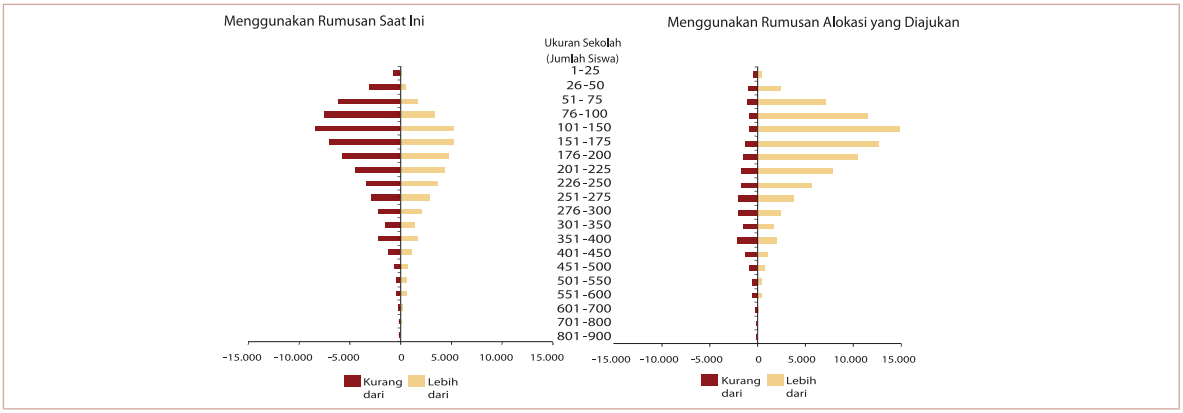
Indonesia juga sebenarnya sudah berpengalaman dalam hal pengajaran kelas rangkap. Kabupaten Pacitan, misalnya, mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan guru di sekolah-sekolah kecilnya yang banyak tersebar di wilayah pedesaan dan terpencil. Banyak guru yang akhirnya menyadari bahwa melaksanakan konsep pengajaran kelas rangkap ternyata tidaklah sesulit yang mereka bayangkan; bahkan setelah mengajar kelas rangkap banyak guru merasa bahwa tugas mengajar mereka menjadi lebih mudah dan lebih memuaskan. Guru-guru yang dulunya sangat terbebani karena harus mengajar setiap kelas pada jam pelajaran yang berbeda-beda kini bisa lebih efektif menggunakan waktunya. Perbandingan nilai ujian menunjukkan peningkatan yang lebih tinggi dalam kelas rangkap dibandingkan sekolah berkelas tunggal di kabupaten tersebut; ini menunjukkan efektifitas pengajaran kelas rangkap dari sudut pandang kualitas.

Sementara itu, kebijakan pengangkatan staf sekolah, yang saat ini didasarkan pada keharusan mengajar kelas atau mata pelajaran tertentu, perlu disesuaikan agar selaras dengan realita di Indonesia yang memiliki banyak sekali sekolah kecil**.** Secara spesifik, rekomendasi kebijakan pengangkatan staf sekolah antara lain: (1) jumlah staf sekolah harus berdasarkan jumlah siswa, bukan jumlah kelas yang ada; (2) kebijakan pengangkatan staf harus mempertimbangkan banyaknya jumlah sekolah kecil, dan ditentukan agar tidak ada sekolah yang memiliki kurang dari tiga orang guru dan satu orang kepala sekolah; (3) jumlah staf untuk sekolah dasar biasa harus berdasarkan satu guru untuk sekitar 30 anak didik, ditambah seorang kepala sekolah (dengan minimum empat guru di setiap sekolah); (4) jumlah siswa terbanyak dalam satu kelas (rombongan belajar) di tingkat sekolah dasar seharusnya adalah 40; (5) pengajaran kelas rangkap harus dilaksanakan apabila jumlah siswa di tiga kelas atau lebih yang berurutan adalah 25 orang atau kurang.

Diusulkan agar untuk sekolah menengah, guru sebaiknya ditempatkan berdasarkan jumlah siswa, dengan rasio siswa-guru 24:1 untuk sekolah menengah pertama dan 22:1 untuk sekolah menengah atas. Guru juga harus mengajar dengan beban ajar penuh (yaitu 24 jam) sebagai syarat untuk menerima tunjangan profesi untuk sertifikasi. (Mengajar paruh-waktu selayaknya dilanjutkan hanya bagi guru yang bersedia bekerja tanpa menerima tunjangan profesi). Guru sebaiknya memiliki akreditasi untuk dapat mengajar lebih dari satu mata pelajaran ,terutama di sekolah kecil dengan beban ajar yang tidak cukup untuk satu mata pelajaran saja.

Merevisi kebijakan pengangkatan staf sekolah akan memberikan dampak yang besar pada perkiraan kelebihan atau kekurangan guru. Grafik 12 membandingkan perkiraan hasil dengan menggunakan rumusan kepegawaian saat ini dan yang diusulkan. Dengan menggunakan rumusan baru, mayoritas sekolah akan beralih dari kekurangan guru menjadi terlalu banyak guru. Misalnya, kebutuhan sekolah dasar dengan 90 siswa akan berkurang dari 10 guru menjadi sekitar 4 guru.

Grafik 12. Perbandingan STR Berdasarkan Ukuran Sekolah, Menggunakan Dua Rumusan Alokasi



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

E. Pendidikan prajabatan guru: Menghasilkan sesuai kebutuhan

Pada akhirnya, keberhasilan UU Guru dan sertifikasi akan sangat ditentukan oleh dampak UU tersebut pada kualitas guru baru yang memasuki profesi ini. Dari sudut pandang ini, Indonesia tengah berada di titik kritis dalam reformasi program pendidikan keguruannya. Efektifitas pendidikan prajabatan dapat ditingkatkan melalui: (1) penyaringan calon guru secara efektif; (2) materi kuliah dan teknik pengajaran yang relevan untuk memastikan adanya keterkaitan yang lebih erat antara mata kuliah di universitas (LPTK) dan pengajaran aktual dalam ruang kelas di sekolah; (3) kolaborasi dengan sekolah untuk membantu guru baru beradaptasi dengan baik dalam pekerjaan barunya.

Seleksi guru sebaiknya dilakukan pada tahap dini dengan menggunakan perangkat penyaringan dan proses yang memadai. Seleksi yang paling ketat dan menyeluruh seharusnya terjadi sebelum calon guru memulai pelatihan keguruan pascasarjana. Beasiswa dapat diberikan untuk menarik pendaftar yang berkualitas tinggi dengan komitmen dari mereka untuk bersedia ditempatkan di sekolah yang terpencil dan tertinggal.

Pendidikan prajabatan yang berkualitas harus tanggap akan kebutuhan staf sekolah. Perlu dilaksanakan studi pelacakan secara berkala atas jalur karir lulusan Lembaga Pelatihan Tenaga Kependidikan (LPTK) agar dapat diusahakan kaitan yang lebih baik antara pelajaran di bangku kuliah dan kecakapan mengajar dengan keberhasilan dalam ruang kelas. Peran LPTK sebagai pusat pelatihan (atau "klinik") perlu lebih ditekankan dalam menyediakan pengembangan profesional yang berkesinambungan bagi guru yang tengah menjabat sehingga dapat memastikan bahwa mutu dari tenaga kerja pendidik terus dipertahankan dan ditingkatkan melalui metodologi pengajaran terkini dan pengembangan kemampuan yang berkesinambungan. Sebagai sentra layanan "purna jual", LPTK perlu memiliki hubungan profesional yang lebih erat dengan sekolah melalui kantor dinas pemerintah kabupaten/kota dan jejaring guru setempat.

Memperkuat rancangan kurikulum dan penyelenggaraan pendidikan keguruan sekolah dasar (S1 atau PGSD) dan pelatihan profesi guru pascasarjana (PPG) merupakan kunci untuk guru yang berkualitas dalam masa datang. Upaya harus difokuskan pada restrukturisasi program pendidikan yang ada saat ini untuk guru sekolah dasar dengan memperkuat pengetahuan mata pelajaran dan pedagogi, sehingga menanamkan dasar yang kokoh untuk pelatihan profesi pascasarjana yang berfokus pada keterampilan mengajar praktis.

Reformasi yang dilaksanakan perlu dikonsentrasikan terutama pada memperkenalkan pengetahuan dan keterampilan yang akan banyak bermanfaat untuk meningkatkan mutu pengajaran dan pembelajaran dalam jangka panjang, seperti pengajaran kelas rangkap. Ini merupakan peluang yang kritis dalam menyeleksi calon guru bermutu tinggi dan dalam memberikan keterampilan mengajar yang benar-benar diperlukan melalui pembinaan dan praktek di ruang kelas yang sesungguhnya. Beberapa praktik dan kebiasaan baru juga dapat diperkenalkan pada saat ini, seperti memberlakukan persyaratan agar guru sekolah menengah mampu mengajar minimal dua mata pelajaran, pengajaran yang berpusat pada kelompok dan siswa, dan metode pengajaran baru yang terbukti efektif.

Daftar Pustaka

Barber, M., and M. Mourshed. 2007. "How the World's Best Performing Schools Come out on Top." McKinsey & Company, New York, USA

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.

Hanushek, E. A., and L. Wößmann. 2007. "Education Quality and Economic Growth." Policy Research Working Paper 4122. World Bank, Washington, DC.

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.

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.

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.

Sanders, W. L., and J. C. Rivers. 1999. "Cumulative and Residual Eff ects of Teachers on Future Student Academic

Achievement." University of Tennessee, Knoxville, United States.

SMERU Research Institute. 2008. "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.

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.

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

———. 2007b. "Investing in Indonesia's Education: Allocation, Equity, and Effi ciency of Public Expenditures." 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. 2008a. "Rural Multigrade Schools." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.

Kraft, R.J. 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 Certifi cation." Makalah disusun untuk World Bank Office, Jakarta, Indonesia.

Leung, F. 2009. "Mathematics Teaching in Indonesia." Makalah disusun untuk 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 Bank Dunia, 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.

Basis Data dan Survei

Pemerintah Indonesia. Kementerian Pendidikan Nasional, Pusat Statistik, data 2007–2008

Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kerja (PMPTK).

Data Basis Guru. SIMPTK 2006

Kementerian Agama. Data 2007–2008

Badan Pusat Statistik (BPS). Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS).

1998–2008.

Badan Pusat Statistik (BPS). Survei Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS), 2001– 2008.

World Bank. Edstats online education database. 2009 online query.