



Laporan Lapangan

Ketika Guru Absen: Kemana Mereka dan Bagaimana Murid?

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-31936336, fax: 62-21-31930850, web: www.smeru.or.id. atau e-mail: smeru@smeru.or.id

Syaikhu Usman

Akhmadi

Daniel Suryadarma

April 2004

TENTANG SMERU

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian yang menyediakan informasi akurat dan tepat waktu dengan analisis obyektif, profesional, dan proaktif, mengenai berbagai masalah sosial ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat banyak. Informasi dan analisis yang disediakan SMERU diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam memperluas dialog tentang berbagai kebijakan publik.

UCAPAN TERIMA KASIH

Para penulis menyampaikan terimakasih kepada seluruh anggota tim survei pelayanan pendidikan dan kesehatan dasar SMERU.

Terima kasih juga disampaikan kepada Asep Suryahadi dan Sudarno Sumarto atas komentar dan saran perbaikan atas tulisan ini serta Nuning Akhmadi, Justin Sodo, dan Mona Sintia yang telah membantu mengedit dan memformatnya.

ABSTRAK

Kajian terhadap pelayanan pendidikan akhir-akhir ini, termasuk dalam *World Development Report 2004* yang diterbitkan oleh Bank Dunia, mulai menyoroti persoalan absennya guru dari tempat kerjanya. Laporan ini berisi gambaran sebagian hasil survei mengenai pelayanan pendidikan dasar dengan fokus pada tingkat keabsenan guru dan dampaknya terhadap kinerja belajar murid. Survei tentang fenomena keabsenan guru jarang dilakukan secara nasional di Indonesia, dan survei ini dilakukan melalui dua kali kunjungan tanpa pemberitahuan ke 147 sekolah sampel pada Oktober 2002 dan Maret 2003. Hasil survei menunjukkan bahwa angka tingkat keabsenan guru SD negeri di Indonesia sebesar 19%. Angka ini tergolong tinggi dibanding dengan beberapa negara berkembang di Asia, Afrika, dan Amerika Selatan. Absennya guru terkait dengan karakter individu dan lingkungan kerja, seperti tingkat pendidikan, tingkat kemiskinan, dan lokasi sekolah. Keabsenan guru di sekolah secara statistik berpengaruh signifikan dan negatif pada kinerja murid yang diajarnya. Laporan ini juga mengidentifikasi beberapa hal penting yang relevan dengan kebijakan untuk menurunkan tingkat keabsenan, seperti kelengkapan sarana fisik sekolah, status kepegawaian guru, dan sistem pengawasan.

RINGKASAN

Saat ini terdapat lebih dari 100 juta anak di seluruh dunia yang tidak dapat menikmati pendidikan dasar (UNESCO, 2002). Kebanyakan mereka hidup di negara-negara berkembang dan mayoritas adalah perempuan. Dunia internasional meyakini bahwa pembangunan pendidikan dasar merupakan salah satu strategi penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Di Indonesia, sejak 1984 pemerintah telah mencanangkan Program Wajib Belajar 6 Tahun. Kemudian pada 1994, program ini diperluas menjadi Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun dengan target pada 2008 seluruh anak usia 7-15 tahun dapat tertampung di tingkat pendidikan dasar. Namun tekad untuk mencapai target ini dihadapkan pada aneka hambatan, seperti persoalan guru, gedung, dan buku pelajaran.

Laporan ini berisi gambaran sebagian hasil survei mengenai pelayanan pendidikan dasar di Indonesia dengan fokus pada tingkat keabsenan guru dan dampaknya terhadap kinerja belajar murid. Survei ini dilakukan di 10 kabupaten/kota yang dipilih secara acak dengan mempertimbangkan proporsi jumlah penduduk di empat wilayah di Indonesia, yaitu Jawa-Bali, Sumatera, Kalimantan-Sulawesi, dan Nusa Tenggara. Survei semacam ini masih jarang dilakukan secara nasional tentang fenomena keabsenan guru di Indonesia yang dilakukan melalui dua kali kunjungan tanpa pemberitahuan ke semua sekolah sampel pada bulan Oktober 2002 dan Maret 2003. Guru disebut absen apabila pada saat peneliti tiba di sekolah, pada jam belajar, guru yang bersangkutan tidak berada di sekolah.

Di Indonesia terdapat dua sistem pendidikan dasar, masing-masing dikelola oleh Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) dan Departemen Agama (Depag). Depdiknas mengatur Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) dengan kurikulum yang mata pelajaran utamanya adalah pengetahuan umum. Depag mengurus Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) dengan kurikulum campuran yang mengajarkan baik pengetahuan umum maupun pengetahuan keislaman. Namun, fokus laporan ini ditujukan pada analisis hasil survei tentang fenomena keabsenan guru SD negeri yang berstatus pegawai penuh waktu.

Survei yang sama, dengan metoda penelitian serupa, dan dilaksanakan pada kurun waktu yang sama ini diadakan di tujuh negara lainnya, yaitu di Bangladesh, Ecuador, India, Papua New Guinea, Peru, Zambia dan Uganda. Hasil survei menunjukkan bahwa dengan tingkat keabsenan guru yang mencapai 19%, Indonesia menempati urutan ketiga setelah Uganda (39%) dan India (25%). Di Indonesia, 45% dari guru yang absen diisi oleh mereka yang alasannya tidak dapat dipertanggungjawabkan, 36% beralasan sakit dan izin/cuti resmi, sisanya 19% beralasan melakukan tugas resmi di luar sekolah, seperti menghadiri rapat dan mengikuti pelatihan.

Daftar hadir guru tidak dapat dipergunakan untuk melihat keabsenan guru di sekolah. Hasil survei menunjukkan hanya 59% guru yang hadir menandatangani buku daftar hadir. Guru biasanya menandatangani daftar hadir pada saat akan pulang atau bahkan, membubuhkan tanda tangan sekaligus seminggu sekali. Guru yang absen pada umumnya adalah guru lelaki, memiliki tingkat pendidikan relatif tinggi dan berstatus sebagai guru kontrak/honorer. Penyebab lain adalah sulitnya transportasi, kepala sekolah absen, tidak tersedia toilet, dan buruknya fasilitas pendukung sekolah secara umum.

Keabsenan guru di sekolah berpengaruh negatif terhadap kinerja belajar murid. Hal ini tidak begitu bermasalah bagi murid di perkotaan, karena umumnya selalu ada guru pengganti. Namun, di sekolah-sekolah di perdesaan, terutama di pedalaman, keabsenan guru menjadi

persoalan serius karena jarang tersedia guru pengganti. Oleh karena itu, bila ada guru absen, kelas guru tersebut digabung dengan kelas lain dalam satu ruangan atau seorang guru terpaksa mengajar dua kelas pada ruang yang berbeda, atau peran guru digantikan oleh salah seorang murid senior. Bahkan, kerap kali jika guru absen maka murid guru tersebut disuruh pulang. Keadaan ini berpengaruh negatif terhadap kinerja belajar murid di perdesaan. Berdasarkan hasil tes matematika dan bahasa pada murid kelas IV SD dalam survei ini, ternyata nilai tes murid di perdesaan pada umumnya lebih rendah dibanding dengan murid di perkotaan. Proporsi murid di perdesaan yang mendapat nilai ≤ 50 (dalam kisaran 0-100) pada mata pelajaran matematika hampir dua kali lipat dibanding murid di perkotaan, dan bahkan, lebih dari tiga kali lipat pada mata pelajaran bahasa.

Kinerja belajar murid secara umum berkorelasi positif dengan masa kerja guru, berkorelasi positif bila rasio murid per guru ≤ 25 , kemudian menjadi negatif di atas 25. Kinerja belajar murid sama-sama berkorelasi negatif dengan jumlah guru yang mempunyai pekerjaan tambahan dan guru perempuan. Namun murid perempuan menunjukkan kinerja belajar yang secara signifikan lebih baik daripada murid lelaki. Hal terakhir ini perlu dimaknai lebih sebagai persoalan daripada keberhasilan karena diduga terkait dengan dua hal. *Pertama*, dorongan untuk meningkatkan partisipasi pendidikan anak perempuan belakangan ini tanpa disengaja agak mengabaikan anak lelaki. *Kedua*, bimbingan belajar anak di rumah cenderung diserahkan kepada ibu dan hal ini mungkin berpengaruh terhadap anak lelaki, apalagi kalau kebanyakan guru di sekolah adalah perempuan. Hasil survei ini mengungkapkan bahwa nilai tes matematika dan bahasa murid berkorelasi positif dengan tingkat pendidikan formal ibu, tetapi tidak dengan tingkat pendidikan bapak.

Kondisi di atas menuntut pemerintah dan masyarakat, terutama pejabat Dinas Pendidikan kabupaten/kota, untuk melakukan evaluasi atas kebijakan di sektor pendidikan. Kesejahteraan guru secara umum perlu ditingkatkan dan insentif disediakan bagi guru yang bertugas di daerah pedalaman yang miskin. Pelaksanaan inspeksi memerlukan pengelolaan lebih ketat agar tidak menjadi sumber korupsi. Kebijakan pengalokasian guru diatur secara proporsional, baik dari segi jumlah maupun kualitas, antara sekolah di perdesaan dan perkotaan. Mutasi guru yang berprestasi pada sekolah di pedesaan ke sekolah di perkotaan semakin memperlebar kualitas murid di sekolah yang ada di pedesaan dengan yang di perkotaan. Penempatan guru yang berpengalaman tidak boleh menjadi monopoli sekolah di perkotaan. Berbagai fasilitas pendukung dalam kegiatan belajar mengajar harus juga dibuat merata antara perkotaan dan perdesaan. Sebab, sekolah di perdesaan, terlebih-lebih di daerah miskin, merupakan tempat bergantungnya harapan kaum miskin dalam menyongsong kehidupan yang lebih baik bagi generasi penerus mereka.

DAFTAR ISI

ABSTRAK	ii
RINGKASAN	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR GAMBAR	vi
DAFTAR SINGKATAN	vii
I. PENDAHULUAN	1
A. Sikap Dunia Internasional terhadap Pendidikan Dasar	1
B. Bagaimana Sikap dan Kondisi Pendidikan Dasar di Indonesia?	1
C. Tinjauan Pustaka	2
D. Sumber dan Maksud Penulisan Laporan	4
II. METODE PENELITIAN : KOMBINASI PENDEKATAN KUANTITATIF DAN KUALITATIF	5
A. Pemilihan Sampel	5
B. Pengumpulan Data	6
C. Mengapa Survei Ulangan Diperlukan?	9
III. GAMBARAN UMUM PENDIDIKAN DASAR	10
A. Kebijakan Umum Pendidikan Dasar	10
B. Pendidikan Dasar yang Bermutu dan Relevan	12
C. Alasan Absennya Guru yang Dapat Dibenarkan: Hak Cuti dan Cuti Sakit	13
D. Penghasilan Guru	14
E. Intensif untuk Guru	15
F. Hukuman Disiplin dan Pemberhentian Guru	15
IV. KEMANA MEREKA: MENELUSURI PENYEBAB GURU ABSEN	17
A. Tingkat Keabsenan dan Alasannya	17
B. Tingkat Keabsenan Berdasarkan Kabupaten/Kota	21
C. Korelasi Tingkat Keabsenan dengan Karakteristik Individual	22
V. BAGAIMANA KEADAAN MURID: MENGUNGKAP AKIBAT GURU ABSEN	25
VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	30
DAFTAR BACAAN	33

DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
2.1.	Daerah dan Jumlah Sampel SD/MI	5
3.1.	Komposisi Guru Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tertinggi	12
4.1.	Tingkat Keabsenan Guru	18
4.2.	Alasan Kepala Sekolah atas Absennya Guru yang Bertugas Purnawaktu	18
4.3.	Tingkat Keabsenan Guru Berdasarkan Sumber Informasi	20
4.4.	Tingkat Keabsenan Guru Berdasarkan Kabupaten/Kota	21
4.5.	Korelasi Tingkat Keabsenan Guru dengan Karakteristik Individual dan Sekolah	23
5.1.	Perbedaan Hasil Tes Matematika dan Bahasa antara Murid di Perkotaan dan Perdesaan	26
5.2.	Hubungan antara Tingkat Keabsenan Guru dengan Nilai Tes Murid	27
5.3.	Korelasi Beberapa Karakteristik Sekolah dalam kaitan dengan Guru terhadap Hasil Tes Matematika dan Bahasa Murid kelas IV SD	28
5.4.	Beberapa Variabel Penentu yang Signifikan terhadap Hasil Ujian Matematika dan Bahasa Murid Kelas IV SD	28

DAFTAR GAMBAR

Gambar		Halaman
3.1.	Hirarki Peraturan Perundangan yang Mengatur dan Pernah Mengatur Pengelolaan SD dan MI	11
4.1.	Jalan Menuju Sekolah: Di Musim Kemarau pun Jalan Ini Sulit Dilewati, Apalagi pada Musim Penghujan	24
5.1.	Ketika Guru Absen: Murid Mengajar Murid	25
5.2.	Empat Contoh Hasil Tes Kemampuan Menulis Murid Kelas IV Beberapa SD di Perdesaan	26

DAFTAR SINGKATAN

APBD	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APM	= Angka Partisipasi Murni
Balitbang	= Badan Penelitian dan Pengembangan
BPS	= Badan Pusat Statistik
Depag	= Departemen Agama
Depdiknas	= Departemen Pendidikan Nasional
DFID	= Department for International Development
GDN	= Global Development Network
GOI	= Government of Indonesia
HIV/AIDS	= Human Immuno-deficiency Virus/ Acquired Immune Deficiency Syndrome
ILO	= International Labor Organization
Inpres	= Instruksi Presiden
Kepmenag	= Keputusan Menteri Agama
Kepmendikbud	= Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan
LSM	= Lembaga Swadaya Masyarakat
MI	= Madrasah Ibtidaiyah
MTs	= Madrasah Tsanawiyah
PDRB	= Produk Domestik Regional Bruto
PGSLA	= Pendidikan Guru Sekolah Lanjutan Atas
PNS	= Pegawai Negeri Sipil
SD	= Sekolah Dasar
SLTA	= Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	= Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SMP	= Sekolah Menengah Pertama
UNESCO	= United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UU	= Undang-undang
UUD	= Undang-Undang Dasar

I. PENDAHULUAN

A. Sikap Dunia Internasional terhadap Pendidikan Dasar

Deklarasi Hak Asasi Manusia (1948), Pasal 26, menyatakan bahwa pendidikan dasar harus disediakan secara cuma-cuma bagi, dan wajib diikuti oleh setiap anak, dan pendidikan lanjutannya harus terbuka bagi semua anak atas dasar prestasi. Paling tidak pada dua dekade terakhir, dunia internasional makin meyakini bahwa pembangunan pendidikan dasar dapat menjadi salah satu pusat strategi dunia untuk memangkas separuh angka kemiskinan dalam waktu kurang dari satu generasi. Untuk itu, pertemuan Forum Pendidikan Dunia di Dakar pada April 2000, misalnya, memutuskan bahwa paling lambat pada 2015 semua anak umur sekolah dasar harus memiliki kesempatan untuk bersekolah secara cuma-cuma dengan mutu pendidikan yang memadai dan perbedaan perlakuan antara lelaki dan perempuan harus dihapuskan (UNESCO, 2002). Pernyataan ini merupakan sikap dunia internasional. Setiap negara bertanggung jawab untuk mencapai cita-cita tersebut, dan dunia internasional bertanggung jawab menjaga agar tidak ada satu negara pun yang kekurangan tenaga dan dana untuk melaksanakannya. Tanggung jawab ini, menurut laporan UNESCO (2002) menyangkut persoalan lebih dari 100 juta anak di seluruh dunia yang dewasa ini tidak menikmati pendidikan dasar. Sebagian besar anak-anak itu hidup di negara berkembang dan mayoritas adalah anak perempuan.

Apabila tujuan memangkas kemiskinan tersebut ingin dicapai, maka perkembangan faktor-faktor di luar pendidikan juga harus dipertimbangkan, misalnya: perbaikan fasilitas kesehatan, air bersih, dan sanitasi, di samping itu juga perlu investasi dalam pengembangan teknologi pada berbagai sektor yang strategis bagi pembangunan manusia. Selain itu, keberhasilan pembangunan pendidikan sangat bergantung pada ketepatan pelaksanaan kebijakan sektor pendidikan, khususnya penyediaan insentif yang memadai bagi guru.

B. Bagaimana Sikap dan Kondisi Pendidikan Dasar di Indonesia?

Secara politis, tekad pemerintah untuk membangun pelayanan pendidikan bagi seluruh rakyat terlihat cukup besar. Pasal 31 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, bahkan, setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan untuk itu pemerintah wajib membiayainya. Melalui perubahan Pasal 31 UUD 1945, tekad tersebut makin diperkuat dengan adanya ketetapan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Persentase yang sama juga dimandatkan untuk dialokasikan oleh setiap daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Dalam Undang-undang (UU) tentang Sistem Pendidikan Nasional yang baru (UU No. 20 Tahun 2003) ditegaskan bahwa angka minimal 20% tersebut tidak termasuk gaji guru dan biaya pendidikan kedinasan.

Pemerintah menyediakan pelayanan pendidikan dalam rangka mempersiapkan masa depan dan meningkatkan kualitas hidup rakyat demi kesejahteraan umat manusia. Dalam praktiknya tekad untuk membangun pendidikan di Indonesia, terutama pendidikan dasar, dihadapkan pada banyak hambatan, seperti persoalan guru, gedung, buku, dan dana operasional. Oleh karena itu, jaminan atas hak dan kewajiban setiap warga negara untuk mendapat dan mengikuti pendidikan dasar masih belum sepenuhnya terkelola dengan baik. Persoalan ini terasa makin berat bagi penduduk miskin. Mereka menghadapi hambatan besar dalam mengakses pendidikan dasar di berbagai wilayah miskin (terisolir), bahkan, sama sekali tidak tersedia pelayanan. Kalaupun ada pendidikan dasar, kebanyakan orang miskin

tidak mampu mengaksesnya atau mutunya sangat rendah. Rendahnya kualitas pelayanan umum, khususnya pelayanan pendidikan dasar, biasanya terkait dengan kurangnya akuntabilitas, rendahnya partisipasi masyarakat, dan lemahnya kebijakan pemerintah (World Bank, 2003). Pada 2001/2002 jumlah anak usia 7-12 tahun di Indonesia yang tidak bersekolah sebesar 6% atau berjumlah 1.448.776 anak (Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Pendidikan Nasional, 2003). Meskipun angka partisipasi murni (APM) pada tingkat sekolah dasar sudah tergolong tinggi, tetapi oleh UNESCO (2002) Indonesia dikelompokkan ke dalam negara yang APM-nya cenderung menurun. UNESCO memang perlu mengingatkan hal ini karena penurunan 1% APM di Indonesia berarti lebih dari 240.000 anak usia 7-12 tahun tidak (lagi) bersekolah.

Salah satu persoalan klasik yang dihadapi pendidikan dasar di Indonesia adalah kurangnya jumlah dan tidak meratanya sebaran guru, serta rendahnya kualitas mereka. Akibatnya, proses pengajaran tidak berlangsung secara baik dan dengan demikian hasil pembelajaran murid rendah (ILO, 2004). Begitu pentingnya posisi guru, terutama pada tingkat pendidikan dasar, sehingga kalau ada guru yang absen berarti kegiatan belajar-mengajar di sekolah akan terganggu. Oleh karena itu, harus disediakan guru pengganti. Di samping menghambat hasil belajar murid, kelihatannya kerugian atas absennya guru secara ekonomis dapat sangat besar. Di satu pihak, ada guru yang dibayar tetapi tidak bekerja; di pihak lain perlu ada guru pengganti yang juga harus dibayar. Selain itu, tingkat keabsenan guru secara ekonomis juga terlihat berdampak besar karena lebih dari separuh proporsi belanja pegawai dalam APBD di banyak daerah adalah untuk guru (Toyamah dan Usman, 2004).

C. Tinjauan Kepustakaan

Berapa besar tingkat keabsenan guru, penyebab, dan dampaknya, kelihatannya masih belum begitu mendapat perhatian pengelola pendidikan. Penelitian tentang topik ini dalam konteks pembangunan masih jarang dilakukan. Tim SMERU tidak menemukan adanya laporan hasil penelitian tentang keabsenan guru di Indonesia, kecuali beberapa referensi penelitian topik ini di luar negeri. Oleh karena itu, Lembaga Penelitian SMERU menerima tawaran dari Bank Dunia yang berafiliasi dengan Global Development Network (GDN) untuk kerja sama melakukan survei pelayanan dasar pendidikan dan kesehatan dengan fokus mengenai tingkat keabsenan guru sekolah dasar dan staf medis Pusat Kesehatan Masyarakat (puskesmas) di Indonesia.

Kepustakaan yang tersedia menunjukkan bahwa tingkat keabsenan guru, terutama di negara berkembang, tergolong tinggi. Misalnya, Glewwe, Kremer, dan Moulin (1999) menemukan bahwa di salah satu wilayah di Kenya, tingkat keabsenan guru mencapai 28,4%. Laporan tentang pendidikan dasar di India menunjukkan bahwa sepertiga kepala sekolah tidak hadir saat dilakukan kunjungan oleh *Public Report on Basic Education Team* (PROBE Team, 1999). Survey terhadap sekolah dasar di Uttar Pradesh dan Madhya Pradesh menemukan bahwa 17% dari guru absen, dan 20% lainnya hadir di sekolah tetapi tidak berada di dalam kelas (Rao 1999; World Bank, 2001). Di Provinsi North West Frontier di Pakistan, dengan jumlah sampel sekolah yang besar, rata-rata tingkat keabsenan guru adalah 18% (Ali dan Reed, 1994; King, Orazem, dan Paterno, 1999). Survey lain terhadap sekolah dasar di Pakistan menemukan tingkat keabsenan sebesar 10% (Reimers, 1993). Laporan World Bank di Bangladesh pada pertengahan 1990-an menunjukkan bahwa "sering ditemukan adanya sekolah yang separuh gurunya absen, dan sekolah yang dibimbing oleh hanya satu guru dengan 100 lebih murid untuk tingkat kelas yang berbeda merupakan hal yang lumrah terjadi" (World Bank, 1995).

Penelitian di Nicaragua memperlihatkan bahwa lemahnya kontrol masyarakat lokal terhadap sekolah seringkali terkait dengan tingginya tingkat keabsenan guru (King dan Ozler, 2001).

Secara khusus, disimpulkan bahwa Program Nicaragua untuk meningkatkan kemandirian pengurus sekolah serta keterlibatan orang tua murid telah meningkatkan kehadiran guru, dengan peningkatan kehadiran terbesar terjadi di daerah perdesaan miskin. Penyakit juga dapat menjadi penyebab utama absennya guru. Beberapa hasil studi mengindikasikan bahwa guru yang mengidap HIV/AIDS sering absen meskipun penyakitnya belum sampai pada tahap parah (World Bank, 2002). Sebuah studi yang dilakukan DFID terhadap pusat pengembangan guru (Fairhurs et al., 1999) mencatat bahwa pelatihan guru justru menjadi penyebab tingginya tingkat keabsenan karena tidak tersedia guru pengganti ketika mereka mengikuti pelatihan. Dalam beberapa kasus keabsenan guru, jender juga berperan, benturan antara kepentingan urusan rumah tangga dan pekerjaan di sekolah menyebabkan tingginya tingkat keabsenan guru wanita (El-Sanabiy, 1989).

Di negara maju, keabsenan guru diisi oleh guru pengganti sehingga dampaknya menjadi lebih rendah dibanding di negara miskin. Sayangnya, hanya ada sedikit kepustakaan tentang hal ini. Sebuah studi menemukan adanya tingkat keabsenan tinggi pada sekolah yang mempunyai sistem cuti longgar, sebaliknya, sekolah dengan sistem cuti yang ketat dan cuti dapat diganti dengan uang memiliki tingkat keabsenan lebih rendah (Ehrenberg, Ress, dan Ehrenberg 1991). Studi tentang keabsenan guru di sebuah wilayah yang luas menunjukkan adanya konsistensi dalam keabsenan, di mana guru yang di masa lalu sering absen adalah mereka yang sekarang juga sering absen, selain itu tenaga pengajar yang memiliki kinerja buruk lebih sering absen daripada yang kinerjanya sedang (Pitkoff, 1993).

Kajian terhadap berbagai hasil survei tentang keabsenan menyimpulkan bahwa hanya ada sedikit temuan penting tentang penyebab absennya guru (Norton, 1998). Kajian yang sama juga tidak menunjukkan kesimpulan yang kuat tentang dampak dari absennya guru. Sebagai contoh, studi yang dilakukan Ehrenberg dkk menemukan tidak adanya dampak langsung antara tingkat keabsenan guru dengan nilai ujian murid. Bagaimanapun perlu dicatat bahwa penelitian mereka, seperti kebanyakan penelitian di negara maju, hanya melihat keabsenan yang dilaporkan, dalam arti bahwa apabila guru pengganti dilaporkan bekerja berarti ada guru tetap yang absen. Norton menekankan bahwa meskipun kehadiran guru tetap lebih diinginkan daripada guru pengganti, tetapi apabila guru tetap yang sering absen adalah guru yang buruk, maka dampak absennya guru tersebut menjadi kecil. Pitkoff (1993) menunjukkan bahwa tingkat keabsenan cenderung tinggi di sekolah di mana hasil ujian muridnya relatif rendah dan tingkat kegagalan mereka tinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa absennya guru memperburuk ketimpangan hasil belajar murid. Temuan ini berlaku di banyak negara berkembang, sesuai dengan beberapa hasil penelitian yang menunjukkan bahwa tingkat keabsenan guru sangat tinggi di daerah perdesaan dan daerah miskin.

Sebuah hasil kajian lain memperlihatkan bahwa sekolah yang tingkat keabsenan gurunya tinggi justru meningkatkan angka murid yang naik kelas dengan persyaratan nilai tertentu, tetapi mengurangi angka melanjutkan murid dari sekolah dasar ke sekolah lanjutan. Peneliti menduga bahwa hal ini disebabkan karena guru yang sering absen tidak mampu menilai kemajuan muridnya secara tepat (King, Orazem, dan Paterno, 1999). Penelitian tersebut tidak mengukur pengaruh tingkat keabsenan guru terhadap nilai ujian murid. Suatu survei sekolah dasar di Pakistan yang melakukan pengukuran terhadap aspek tersebut ternyata tidak menemukan adanya korelasi antara tingkat keabsenan guru dengan pencapaian nilai murid (Reimer 1993). Dengan demikian, studi mendalam terhadap hal ini masih sangat dibutuhkan. Namun asumsi awalnya harus diubah, yaitu: kehadiran guru di sekolah belumlah *cukup* untuk mendorong keberhasilan belajar murid, tetapi tidak dapat disangkal bahwa kehadiran mereka merupakan suatu *keharusan*.

Sejauh ini kepustakaan mengenai penelitian sistematis dengan menggunakan data nasional dan memberikan gambaran mendalam tentang persoalan keabsenan guru masih terbatas. Keadaan ini tidak hanya berlaku di negara berkembang, tetapi juga di negara maju. Kehadiran guru bermakna penting bagi perbaikan pelayanan pendidikan meskipun hal ini tidaklah cukup, tetapi pemahaman yang lebih baik tentang mengapa guru absen menjadi sesuatu yang penting dalam upaya memajukan pendidikan.

D. Sumber dan Maksud Penulisan Laporan

Tulisan ini disusun berdasarkan sebagian hasil survei mengenai pelayanan pendidikan dasar di Indonesia dengan fokus pada tingkat keabsenan guru yang terlaksana atas kerja sama Lembaga Penelitian SMERU dan Bank Dunia yang berafiliasi dengan GDN. Survei serupa dilakukan pada waktu yang relatif bersamaan di tujuh negara berkembang lainnya, yaitu: Bangladesh, Equador, India, Papua New Guinea, Peru, Uganda, dan Zambia. Hasil survei ini diharapkan dapat mendokumentasikan tingkat keabsenan guru sekolah dasar di Indonesia dan kaitannya dengan karakteristik individu guru, kondisi masyarakat dan institusinya, serta kebijakan di sektor pendidikan di berbagai tingkat kewenangan (pemerintah pusat/nasional dan pemerintah daerah), atau dalam sistem desentralisasi (pemerintah provinsi, pemerintahan kabupaten/kota).

Dalam perspektif sektoral, tujuan penelitian ini adalah untuk memahami kondisi pelayanan pendidikan dasar, terutama melalui sekolah yang dikelola pemerintah. Dengan demikian tujuan laporan survei ini adalah:

1. menjadi masukan bagi pembuat kebijakan nasional dan internasional tentang pendidikan;
2. menyediakan informasi guna memecahkan beberapa persoalan pendidikan; dan
3. membangun kepedulian masyarakat sipil tentang kondisi dan usaha memperbaiki pelayanan pendidikan dasar.

II. METODE PENELITIAN: KOMBINASI PENDEKATAN KUANTITATIF DAN KUALITATIF

A. Pemilihan Sampel

Tahap ini diawali dengan pengumpulan data sekunder, terutama dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan Depdiknas sebagai dasar untuk membangun kerangka sampel. Data yang dikumpulkan antara lain mengenai jumlah penduduk, daftar desa/kelurahan, dan fasilitas sekolah dasar¹ per kabupaten/kota. Karena keterbatasan waktu dan tenaga, penelitian ini hanya difokuskan pada sekolah dasar. Kemudian sampel kabupaten/kota dan fasilitas sekolah, yaitu Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) dipilih melalui langkah-langkah berikut. *Pertama*, wilayah Indonesia dibagi secara geografis dengan pertimbangan jumlah penduduk, yaitu Jawa-Bali, Sumatera, Kalimantan-Sulawesi, dan Nusa Tenggara. Pada tahap ini, provinsi yang sedang dilanda konflik seperti Aceh, Sulawesi Tengah, Maluku, Maluku Utara, dan Papua dikeluarkan dari proses penetapan sampel. Di dalam setiap wilayah, kemudian dipilih total sampel lima kabupaten dan lima kota secara acak dengan pertimbangan jumlah penduduk (Tabel 2.1).

Tabel 2.1. Daerah dan Jumlah Sampel SD/MI

No.	Propinsi	Kabupaten/Kota	SD/MI	
			Negeri	Swasta
1.	Riau	Kota Pekanbaru	11	4
2.	Bengkulu	Kabupaten Rejang Lebong	12	1
3.	Banten	Kota Cilegon	17	4
4.	Jawa Barat	Kota Bandung	9	3
5.	Jawa Tengah	Kabupaten Magelang	9	4
6.	Jawa Tengah	Kota Surakarta	9	4
7.	Jawa Timur	Kota Pasuruan	14	6
8.	Jawa Timur	Kabupaten Tuban	10	3
9.	Nusa Tenggara Barat	Kabupaten Lombok Tengah	10	5
10.	Sulawesi Selatan	Kabupaten Gowa	11	2
Total			111	36

Kedua, di setiap kabupaten/kota ditetapkan 12 sekolah sampel dan kalau masih tersedia cukup waktu, peneliti dapat menambah jumlah sampel. Khusus untuk Kota Cilegon dan Kota Pasuruan, besarnya tambahan sampel lebih disebabkan pengintegrasian pelaksanaan survei ini dengan survei keabsenan staf medis di puskesmas. Di kedua kota tersebut, jumlah puskesmas hanya setengah dari kuota yang ditetapkan sehingga kekurangannya diisi dengan sampel sekolah (lihat Tabel 2.1). Sebelum memilih sekolah sampel, terlebih dulu dipilih 10 desa/kelurahan secara acak di setiap kabupaten/kota sampel, dengan mempertimbangkan area perdesaan dan perkotaan. Satu dari 10 desa/kelurahan tersebut merupakan cadangan untuk

¹ Di Indonesia terdapat dua jenis sekolah dasar, yaitu SD dan MI. SD secara nasional berada di bawah pengaturan Depdiknas dengan menggunakan kurikulum umum, sedangkan MI di bawah pengaturan Departemen Agama (Depag) dengan menerapkan kurikulum campuran, terdiri dari pengetahuan tentang keislaman dan pengetahuan umum (lihat bagian "Pendidikan Di Indonesia" dalam laporan ini).

menjaga kemungkinan adanya desa/kelurahan yang tidak mungkin dijangkau. Di setiap desa/kelurahan sampel, peneliti kemudian menanyakan kepada penduduk setempat letak SD/MI pemerintah dan swasta. Mereka kemudian mengunjungi sebuah sekolah dengan pilihan pertama dan utama pada SD/MI negeri (pemerintah), dan melakukan survei di sekolah tersebut. Apabila di sebuah desa/kelurahan terdapat lebih dari satu SD/MI negeri, peneliti harus memilih sekolah secara acak. Untuk memenuhi kuota sampel sekolah di setiap kabupaten/kota, tambahan sampel diutamakan dari sekolah swasta.

Ketiga, pada setiap sekolah sampel, pertama-tama peneliti menanyakan daftar guru. Apabila sekolah yang dikunjungi tergolong besar, misalnya sekolah yang memiliki lebih dari 15 guru, maka peneliti hanya mewawancarai 15 guru yang dipilih secara acak untuk menjaga agar besaran survei tetap dapat dipertahankan mengingat keterbatasan dana dan tenaga. Setiap sekolah dikunjungi dua kali, masing-masing kunjungan dilakukan tanpa pemberitahuan. Pada 147 SD/MI sampel, terpilih 1.441 guru sebagai sampel dalam setiap kunjungan (karena data ini merupakan data panel, maka data keabsenan guru yang dipakai hanya dari sampel yang dapat diwawancarai/diperoleh keterangannya dalam kedua kunjungan). Jika terdapat guru yang data keabsenannya hanya diperoleh dari salah satu kunjungan, maka datanya tidak dimasukkan dalam data set panel.

Selain itu Tim peneliti juga melakukan survei hasil belajar murid melalui tes tertulis untuk mata pelajaran Matematika dan Bahasa Indonesia terhadap murid kelas empat di setiap sekolah sampel. Untuk itu, di setiap sekolah secara acak dipilih maksimal 10 murid kelas empat yang hadir pada saat kunjungan survei. Tes tersebut hanya dilakukan satu kali, yaitu pada kunjungan yang kedua. Di 147 SD/MI tes dilakukan terhadap 1.419 murid kelas empat.

B. Pengumpulan Data

Pengumpulan data di sekolah dilakukan melalui dua kali kunjungan dan pada saat jam belajar berlangsung. Kunjungan ini diatur dengan sebaran waktu sepanjang jam kerja dengan maksud selain untuk meyakinkan tidak adanya pengaruh variasi waktu dalam informasi, juga untuk melihat kemungkinan adanya pola tingkat keabsenan pada hari atau jam tertentu. Pengumpulan data primer dilakukan dengan menggunakan kuesioner yang terdiri dari tiga tingkat, yaitu: tingkat sekolah, tingkat individu guru dan murid, serta tingkat nasional.

Pada *tingkat sekolah* dikumpulkan 406 variabel data, antara lain mengenai:

- Ukuran fasilitas, jumlah dan nama guru;
- Jam kerja sekolah dan jam ketika kunjungan dilakukan;
- Kehadiran atau keabsenan dari semua nama yang ada di dalam daftar sampel (guru mana saja yang hadir dan yang absen);
- Alasan keabsenan setiap guru (untuk yang absen, ditanya alasan keabsenannya, termasuk karena alasan pekerjaan, seperti mengikuti pelatihan atau sedang menghadiri rapat desa/kelurahan, membantu kegiatan sensus atau imunisasi);
- Kegiatan yang sedang dilakukan (apa yang sedang dilakukan setiap guru pada saat kunjungan dilakukan);
- Keterpencilan sekolah (misalnya, jarak terdekat dari jalan beraspal dan jarak terdekat dari pusat kota);
- Jarak dari bank terdekat (alasanannya adalah karena di beberapa negara, guru harus menempuh jarak yang cukup jauh untuk mengambil uang gaji di bank sehingga menyebabkan mereka absen dari sekolah);

- Bahasa yang digunakan murid (untuk melihat kemungkinan keterkaitan perbedaan bahasa antara guru dan murid dengan keabsenan guru);
- Keterlibatan masyarakat (seperti keberadaan persatuan orang tua murid, jumlah orang tua yang menghadiri pertemuan, orang tua yang menyumbang dana ke sekolah);
- Pemantauan dan supervisi (metode pemantauan guru, apabila ada, frekuensi kunjungan yang dilakukan oleh pejabat dinas pendidikan);
- Kedisiplinan (jumlah guru yang diberi peringatan atau dipecat karena tidak disiplin, dan alasannya);
- Prosedur penggantian guru yang absen (apakah ada guru pengganti, kelas digabung, atau murid dipulangkan);
- Penggunaan fasilitas sekolah (data jumlah murid yang hadir dibandingkan dengan data jumlah murid melalui arsip yang tersedia);
- Keuangan sekolah (sumber gaji guru, seperti pemerintah, iuran orang tua, lembaga swadaya masyarakat/LSM);
- Latar belakang pendidikan guru; dan
- Karakteristik sekolah (misalnya, apakah memiliki perpustakaan, papan tulis, toilet, listrik)

Pada *tingkat individu guru* dikumpulkan 112 variabel data yang bertujuan untuk melihat variasi dan penyebab keabsenan guru dari sekolah. Pengertian guru absen adalah apabila pada saat peneliti berkunjung, peneliti tidak dapat menemukan guru tersebut di sekolah. Untuk mendapat kepastian tentang kehadiran setiap guru sampel (guru yang akan diwawancarai) di sekolah, peneliti melakukan pengamatan langsung dengan mendatangi setiap guru sampel sambil melihat apa yang sedang dikerjakan. Wawancara dengan guru sampel yang hadir dilakukan hingga selesai sebelum peneliti meninggalkan sekolah. Informasi mengenai karakteristik guru yang absen didapat dari kepala sekolah atau yang mewakilinya. Lebih lanjut informasi ini dikonfirmasi lagi dengan guru yang bersangkutan pada kunjungan kedua.

Informasi yang berkenaan dengan keabsenan guru yang dikumpulkan antara lain sebagai berikut:

- Jarak dan sarana transportasi ke sekolah (jarak yang ditempuh setiap guru dan alat transport yang digunakan);
- Keterikatan dengan lingkungan sekitar (apakah mereka dilahirkan di lingkungan sekitar sekolah tempat bekerja dan di tempat tinggal keluarganya);
- Jabatan/posisi guru (sebagai kepala sekolah, guru biasa, guru honor);
- Karakteristik demografis guru (umur dan jenis kelamin);
- Suku bangsa dan bahasa ibu setiap guru (dan perbandingannya dengan masyarakat sekitar);
- Pelatihan dan pendidikan yang terkait dengan pekerjaan (tingkat pendidikan guru);
- Status dan jumlah anak (termasuk jumlah anak guru yang bersekolah di sekolah tersebut);
- Pendapatan tambahan/ekstra (bersumber dari pekerjaan lain);
- Masa kerja dan pengalaman kerja guru;
- Informasi penggajian (bagaimana guru menerima gajinya, apakah selalu tepat waktu); dan
- Motivasi untuk pemilihan karir dan tingkat kepuasan kerja saat ini.

Pada *tingkat individu murid* tes dan wawancara dilakukan untuk mengetahui variasi hasil belajar murid dengan keseluruhan informasi sebanyak 47 variabel data. Tes diberikan dalam mata pelajaran matematika dan bahasa. Tes matematika mencoba melihat kemampuan murid dalam penjumlahan, pengurangan, perkalian, dan pembagian. Jumlah soal 13 buah dan harus diselesaikan dalam waktu maksimal 20 menit. Tes bahasa dilakukan untuk melihat tingkat keaksaraan murid dengan mendiktekan kepada mereka empat buah kalimat pendek yang secara keseluruhan terdiri dari 36 kata dan 5 tanda baca. Kalimat tersebut masing-masing dibacakan dua kali secara pelan dan jelas, kemudian murid diminta untuk menuliskannya kembali dalam waktu maksimal dua menit.

Tes hasil belajar murid ini dilengkapi dengan pengumpulan informasi tentang latar belakang orang tua dan murid yang mencakup:

- Komunikasi orang tua murid dengan guru;
- Kemampuan membaca orang tua murid;
- Tingkat pendidikan orang tua murid; dan
- Informasi kegiatan murid dalam mengikuti les atau kursus di luar sekolah.

Survei tingkat nasional dilakukan untuk melengkapi data yang dikumpulkan melalui kuesioner di tingkat sekolah dan individu. Untuk tujuan ini, instrumen rinci survei berisi pertanyaan yang mencakup topik-topik berikut:

- Jenis penyedia pelayanan pendidikan, jumlah, dan kualifikasi;
- Jam kerja pelayanan dan keabsenan yang diperbolehkan (termasuk pertanyaan mengenai tingkat AIDS di antara guru);
- Gaji guru dan tunjangan yang diperoleh, termasuk prosedur untuk bonus dan promosi serta tingkat penunggakan gaji;
- Kebijakan pengangkatan, penempatan, dan pemindahan guru;
- Partisipasi guru dalam manajemen sekolah;
- Pelayanan swasta dan kondisi sekolah;
- Prosedur pelanggaran disiplin dan pemecatan;
- Keterlibatan lokal (orang tua/klien) dalam keputusan tentang personel;
- Kondisi institusi dan kompetisi politik; dan
- Asosiasi di antara penyedia pelayanan pendidikan

Melalui survei institusi, peneliti mengumpulkan baik informasi formal mengenai institusi maupun pengukuran subjektif mengenai bagaimana institusi ini berjalan dalam praktik. Peneliti survei nasional mengumpulkan informasi baik melalui sumber sekunder maupun dengan mewawancarai pejabat departemen pendidikan, LSM terkait, dan subsampel (kepala sekolah, guru) dari penyedia pelayanan selama survei sekolah.

C. Mengapa Survei Ulangan Diperlukan?

Survei dilakukan di 10 kabupaten/kota melalui dua kali kunjungan tanpa pemberitahuan, yaitu pada Oktober 2002 dan Maret 2003. Pada survei ulangan Tim peneliti mengunjungi 294 sekolah dan menghimpun puluhan ribu informasi tentang kehadiran dan keabsenan guru dan

keterkaitannya dengan informasi di tingkat sekolah dan tingkat individual. Makin besar jumlah kasus observasi, tingkat ketepatan perkiraan keabsenan yang didapat akan makin memadai.

Melalui dua kali kunjungan di setiap sekolah, dengan mudah dapat diketahui apakah pola keabsenan terkonsentrasi pada kelompok guru tertentu atau lebih tersebar di antara mereka. Informasi ini dapat dipakai untuk mempertajam kebijakan. Sebagai contoh, tingkat keabsenan 20% dapat diperoleh karena guru yang absen memang sebanyak 20% atau karena 15% keabsenan berasal dari mereka yang tidak pernah hadir (guru siluman), sementara 5% lainnya sebenarnya bersumber dari guru yang jarang absen. Dalam kasus ini, target kebijakan terhadap pegawai siluman yang tidak pernah hadir tidak akan mengancam mayoritas pegawai lain yang jarang absen. Sebaliknya, apabila 20% keabsenan tersebar pada sebagian atau seluruh guru, implikasi terhadap kebijakannya akan berbeda. Kunjungan ulangan dapat membantu kita memahami pendekatan mana yang paling tepat untuk memecahkan masalah keabsenan guru.

Karena banyak informasi dasar tentang guru telah berhasil dikumpulkan pada kunjungan pertama, peneliti tidak perlu menggali lebih banyak informasi pada kunjungan kedua. Meskipun demikian, kunjungan kedua tidak hanya meningkatkan keakuratan atas perkiraan tingkat keabsenan, tetapi juga untuk mengumpulkan data individu secara rinci tentang mereka yang absen pada kunjungan pertama. Dengan data ini, peneliti memperoleh gambaran yang lebih kaya tentang siapa dan mengapa mereka absen. Kelengkapan dan keterperincian informasi menjadi berkurang apabila peneliti hanya mensurvei guru yang tidak pernah absen. Dengan mengkombinasikan informasi dari tingkat individu dan tingkat sekolah, kemudian dikaitkan dan dibandingkan dengan informasi dari institusi di tingkat nasional, peneliti dapat mengakses kebijakan dari institusi yang memiliki pengaruh besar terhadap tingkat keabsenan.

Dari uraian di atas terlihat bahwa informasi yang dikumpulkan melalui survei pelayanan dasar pendidikan ini tergolong besar dan banyak jenisnya, karena itu diharapkan hasil survei ini dapat melahirkan berbagai tulisan. Tulisan ini hanya memanfaatkan sebagian dari hasil survei yang terkait erat dengan masalah keabsenan guru sekolah dasar.

III. GAMBARAN UMUM PENDIDIKAN DASAR

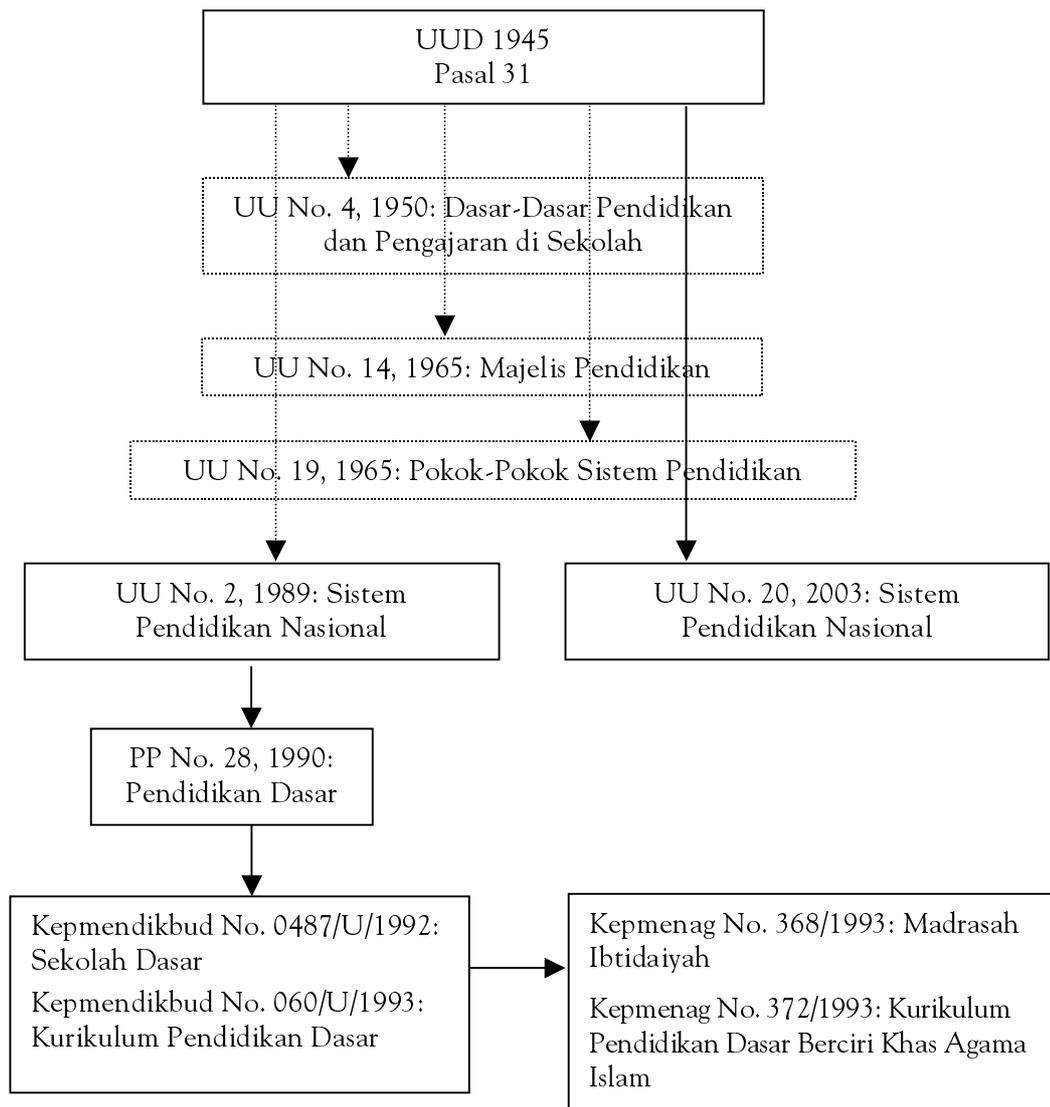
A. Kebijakan Umum Pendidikan Dasar

Menurut UU No. 20, 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, jenjang pendidikan dasar terdiri dari dua bagian, yaitu sekolah dasar (SD) atau madrasah ibtidaiyah (MI) yang berlangsung enam tahun serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs) yang berlangsung tiga tahun. Sekolah-sekolah tersebut dikelola baik oleh pemerintah maupun swasta. Khusus untuk SD dan MI, pada tahun 2001 pemerintah mengelola 93% dari 148.964 SD (Depdiknas, 2001) dan 7% dari 22.799 MI (Depag, 2002). Fokus kajian ini ditujukan pada pendidikan dasar di tingkat SD/MI, terutama SD Negeri (baik SD Negeri /SD Inpres milik pemerintah). Sampai sekarang peraturan pelaksanaan tentang pendidikan dasar yang mengacu pada UU No. 20, 2003 yang baru belum tersedia. Oleh karena itu, pengaturannya masih menggunakan peraturan pelaksanaan lama yang bersumber pada UU No. 2, 1989 (lihat Gambar 3.1).

Kegiatan belajar mengajar di SD menggunakan kurikulum umum yang berisi mata pelajaran pengetahuan umum di bawah pengaturan Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas). Kurikulum SD wajib memuat sekurang-kurangnya bahan pelajaran: 1) pendidikan Pancasila; 2) pendidikan agama; 3) pendidikan kewarganegaraan; 4) bahasa Indonesia; 5) membaca dan menulis; 6) matematika, termasuk berhitung; 7) pengantar sains dan teknologi; 8) ilmu bumi; 9) sejarah nasional dan sejarah umum; 10) kerajinan tangan dan kesenian; 11) pendidikan jasmani dan kesehatan; dan 12) menggambar.² MI menggunakan kurikulum campuran yang selain berisi mata pelajaran umum sebagaimana yang diajarkan pada SD juga memberikan mata pelajaran keislaman, dan berada di bawah pengaturan Departemen Agama (Depag). Mata pelajaran keislaman dijabarkan dari pendidikan agama Islam pada SD ke dalam lima sub mata pelajaran agama Islam, yaitu: 1) Qur'an-Hadits; 2) aqidah-akhlak; 3) fiqih; 4) sejarah kebudayaan Islam; dan 5) bahasa Arab.

Adanya dua jenis pendidikan ini melahirkan standar pendidikan dasar yang berbeda. Salah satu yang sering muncul adalah kecenderungan rendahnya mutu dan hasil pengajaran mata pelajaran umum pada MI. Hal ini merupakan konsekuensi dari penggunaan kurikulum campuran yang memberi beban belajar sangat besar pada murid MI. Mereka harus mempelajari semua mata pelajaran umum yang diajarkan di SD sesuai peraturan Depdiknas dan juga semua mata pelajaran keislaman yang disyaratkan oleh Depag. Perbedaan antara SD dan MI seringkali juga tergambar dari perbedaan mutu administrasi dan manajemen pendidikannya (SMERU, 2003). Ironisnya, program bantuan pemerintah cenderung diprioritaskan pada SD, padahal banyak MI yang mempunyai tata pengelolaan administrasi persekolahan yang buruk, dan kebanyakan muridnya berasal dari kaum miskin yang justru memerlukan lebih banyak bantuan.

² Dalam Bab II laporan ini telah dikemukakan bahwa untuk mengetahui hasil belajar murid survei ini melakukan tes terhadap murid kelas IV dalam mata pelajaran matematika dan bahasa Indonesia (terutama dalam hal kemampuan menulis).



Gambar 3.1. Hirarki Peraturan Perundangan yang Mengatur dan Pernah Mengatur Pengelolaan SD dan MI

Dalam kaitan antara pendidikan dan kemiskinan di Indonesia, terdapat dua hal yang menyolok. *Pertama*, 87% penduduk miskin hanya mengenyam pendidikan dasar atau lebih rendah. *Kedua*, 62% penduduk miskin berusia di bawah 30 tahun (ILO, 2004). Korelasi yang kuat antara pendidikan dan kemiskinan ini menuntut adanya jaminan kesempatan yang luas bagi kaum miskin dalam pendidikan dan pelatihan yang bermutu dan relevan. Pada 1984 pemerintah mencanangkan Program Wajib Belajar Enam Tahun. Program ini bersama dengan program pembangunan gedung SD³ secara besar-besaran di seluruh pelosok tanah air berjalan sangat sukses. Hasilnya, pada tahun 1988 sekitar 96% anak usia 7-12 tahun dapat mengenyam belajar di SD/MI (GOI, 1997/98). Pada 1994 program wajib belajar diubah menjadi program pendidikan dasar selama sembilan tahun yang disebut Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas). Sasaran program adalah pada 1998 semua anak usia 7-15 tahun bersekolah di SD/MI

³ Program ini dilakukan melalui Instruksi Presiden tentang Pembangunan Sekolah Dasar yang lebih dikenal dengan singkatan Inpres SD. Program Inpres SD dimulai sejak tahun 1973. Sekolah yang gedungnya dibangun melalui program ini disebut SD Inpres.

dan SMP/MTs. Namun karena krisis ekonomi pada 1997, maka target ini diperpanjang menjadi 2008.

B. Pendidikan Dasar yang Bermutu dan Relevan

Berdasarkan data statistik pendidikan pada 2000/2001 (Balitbang, Depdiknas, 2003), jumlah guru sekolah dasar adalah 1.128.475 orang atau sekitar 25% dari jumlah seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS). Tenaga kependidikan di SD terdiri atas kepala sekolah, guru kelas, dan guru mata pelajaran. Secara umum sistem pengajaran di SD menggunakan guru kelas, kecuali untuk mata pelajaran agama dan pendidikan jasmani dan kesehatan. Kalau jumlah guru yang ada dibandingkan dengan jumlah kelas, diperkirakan masih terdapat kekurangan guru kelas sekitar 236.500 orang. Demikian pula untuk posisi kepala sekolah, guru agama, serta guru pendidikan jasmani dan kesehatan masing-masing diperkirakan kekurangan sebanyak 2.900, 3.900, dan 75.800 guru. Selain itu, dari segi kelayakan mengajar, yaitu guru dengan ijazah Diploma-2⁴ ke atas, sebanyak 54% atau sekitar 607.900 guru sebenarnya belum memenuhi persyaratan formal untuk mengajar (lihat Tabel 3.1). Pada tahun 2003 kekurangan guru telah berkembang menjadi 427.903 orang, sementara Depdiknas hanya mampu mengangkat guru bantu (guru kontrak, dengan demikian guru-guru ini adalah pegawai tidak tetap) sebanyak 190.714 orang. Bagaimanapun bagusnya fasilitas pendukung pendidikan, seperti buku pelajaran dan gedung, semua itu tidaklah banyak artinya, kalau tidak didukung oleh adanya guru yang bermutu dan loyal terhadap profesi keguruannya.

Tabel 3.1. Komposisi Guru Berdasarkan tingkat Pendidikan Tertinggi

Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	Persen
Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP)	0,87
Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) nonKeguruan	5,62
Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) Keguruan	44,51
Pendidikan Guru Sekolah Lanjutan Pertama/Diploma-1	2,88
PGSLA/Diploma-2	36,77
Sarjana Muda	2,25
Sarjana (S-1)	7,08
Magister (S-2)	0,03
Total	100,00

Sumber: diolah dari *Indonesia Educational Statistics in Brief 2000/2001*, Balitbang, Depdiknas, 2001.

Berkaitan dengan persoalan pendidikan dasar di atas, agaknya sistem persekolahan di Indonesia perlu direka ulang. Baru-baru ini, misalnya, Presiden Megawati Soekarnoputri menegaskan “perlunya masyarakat mengubah paradigma menyangkut masa depan anak-anak mereka, tidak perlu berpikir bahwa semua anak Indonesia harus menjadi sarjana” (*Media Indonesia*, 23 Desember 2003). Sebenarnya perubahan paradigma tidak tergantung pada masyarakat, tetapi justru pada pemerintah, khususnya para pejabat yang bertanggung jawab dalam mengurus kebijakan persekolahan. Sistem persekolahan dirancang untuk mereka yang dapat belajar sampai ke tingkat sarjana. Sejak awal murid diberi pengetahuan teoretis sebagai bekal dasar untuk menjadi sarjana. Kurikulum sekolah kurang memberikan pengetahuan teknis/praktis, sebagai dasar pengembangan keterampilan diri dalam menghadapi kehidupan nyata kelak. Jika ada lulusan pendidikan dasar yang berhasil mengembangkan keterampilan teknisnya dan keterampilan itu dapat menjadi penopang

⁴ Ijazah Diploma-2 dapat diperoleh oleh lulusan sekolah menengah atas setelah mengikuti pendidikan keguruan selama dua tahun.

hidupnya, maka keterampilan dan keberhasilannya itu diduga lebih banyak karena bakat keterampilan teknis, bukan karena bersekolah.

Dalam kenyataannya, bagian terbesar murid telah putus sekolah di tingkat pendidikan dasar, terutama anak-anak miskin, hanya sebagian kecil yang beruntung dapat mengenyam pendidikan tinggi atau sarjana.⁵ Dengan demikian, dapat diduga bahwa bagian terbesar dari mereka yang menjadi sarjana lebih ditopang “karena memiliki cukup biaya, bukan karena bakat yang dimiliki”. Sementara itu, mereka yang benar-benar berbakat menjadi sarjana diduga putus sekolah karena masalah biaya, bahkan, berhenti sebelum menyelesaikan pendidikan dasar.

Apa pesan di balik semua itu? Mengingat sampai sekarang tingkat pendidikan tertinggi yang dapat diraih sebagian besar anak Indonesia hanya sampai tingkat sekolah dasar, maka paradigma persekolahan kita perlu diubah. Bobot pengajaran pada pendidikan dasar perlu lebih banyak memberikan pengetahuan teknis/praktis sebagai dasar pengembangan keterampilan yang diperlukan lingkungannya. Dengan demikian, mayoritas lulusan pendidikan dasar diharapkan mempunyai keterampilan teknis dan kemampuan untuk mengembangkan bakatnya. Unsur penting lainnya dalam perubahan paradigma persekolahan adalah reka ulang sistem manajemen guru, termasuk juga sistem insentif sebagai instrumen motivasi guru agar fungsi dan perannya tetap konstruktif dalam proses belajar mengajar di sekolah. Sistem insentif ini mencakupi hak-hak dan kewajiban guru.

C. Alasan Absennya Guru yang Dapat Dibenarkan: Hak Cuti dan Cuti Sakit

Secara umum peraturan tentang cuti bagi pegawai negeri sipil (PNS) juga berlaku bagi guru, sebagaimana diatur dalam PP No. 24 Tahun 1976 tentang Cuti Pegawai Negeri Sipil, SE Kepala BAKN No. 01/SE/1977 tentang Permintaan dan Pemberian Cuti Pegawai Negeri Sipil yang tertuang dalam Himpunan Peraturan Kepegawaian Buku II, BAKN. Pengecualian cuti bagi guru adalah mengenai cuti tahunan yang lamanya 12 hari kerja. PNS yang menjadi guru di sekolah yang mendapat liburan tidak berhak memperoleh cuti tahunan. Untuk mendapat berbagai bentuk hak cuti atau cuti sakit, guru yang bersangkutan harus mengajukan izin tertulis kepada pejabat yang berwenang. Setelah memperoleh izin tertulis, barulah guru bersangkutan dapat melaksanakan cuti resmi dengan tetap menerima pembayaran secara sah.

Cuti besar: PNS (guru) yang telah bekerja sekurang-kurangnya enam tahun secara terus menerus berhak atas cuti besar selama tiga bulan. Cuti besar ini dapat ditangguhkan pelaksanaannya oleh pejabat yang berwenang paling lama dua tahun bila ada kepentingan atau alasan tugas yang mendesak.

Cuti sakit: Guru yang sakit 1-2 hari harus memberitahu atasannya. Apabila ia sakit lebih dari 2-14 hari, ia harus memberitahukan secara tertulis dengan melampirkan surat keterangan dokter. Kalau kemudian sakitnya lebih dari 14 hari, ia harus mengajukan izin cuti sakit secara tertulis dengan melampirkan surat keterangan dokter yang ditunjuk oleh Menteri Kesehatan (cuti sakit dapat diberikan paling lama 1 tahun) dan bisa ditambah selama 6 bulan. Setelah sembuh, ia harus menjalani uji kemampuan fisik mengajar dan apabila tidak lulus, atau sakitnya telah berlangsung lebih dari satu setengah tahun, maka yang bersangkutan akan diberhentikan dengan hormat dari jabatannya.

⁵ Hasil Susenas (2002) menunjukkan bahwa 59% penduduk Indonesia berumur 15 tahun ke atas tidak tamat SLTP dan 10% bahkan tidak pernah sekolah sama sekali.

Cuti keguguran kandungan: Guru yang kandungannya keguguran berhak atas cuti paling lama 1,5 bulan.

Cuti Bersalin: Guru yang melahirkan berhak memperoleh cuti selama satu bulan sebelum dan dua bulan setelah persalinan (untuk anak ke-1, 2, 3). Untuk kelahiran anak ke-4 dan selanjutnya yang bersangkutan berhak memperoleh cuti di luar tanggungan negara (tidak mendapat pembayaran).

Cuti karena alasan penting: Guru berhak memperoleh cuti dengan alasan penting paling lama dua bulan. Alasan penting yang dimaksud dalam peraturan adalah ibu/bapak, istri/suami, anak, adik/kakak, mertua, atau menantu sakit keras atau meninggal dunia. Alasan penting lainnya adalah melangsungkan perkawinan yang pertama.

Cuti di luar tanggungan negara (tanpa pembayaran): Meski bukan merupakan hak, namun guru mempunyai kesempatan untuk memperoleh izin cuti tanpa pembayaran atau cuti di luar tanggungan negara. Bentuk cuti ini dapat diberikan paling lama tiga tahun dan bisa diperpanjang satu tahun lagi. Cuti ini diberikan kepada PNS yang telah bekerja sekurang-kurangnya lima tahun secara terus-menerus. PNS yang sedang menjalankan cuti di luar tanggungan negara tidak berhak menerima penghasilan, terhitung mulai bulan berikutnya sejak yang bersangkutan menjalankan cuti, dan semua fasilitas yang diterima harus dikembalikan kepada instansi tempat yang bersangkutan bekerja. Cuti di luar tanggungan negara hanya dapat diberikan dengan surat keputusan pejabat yang berwenang setelah mendapat persetujuan dari Kepala Badan Administrasi Negara.

D. Penghasilan Guru

Guru, termasuk kepala sekolah yang berstatus PNS, mempunyai sumber penghasilan berupa: 1) gaji pokok; 2) tunjangan istri/suami; 3) tunjangan anak; 4) tunjangan jabatan struktural/fungsional dan tunjangan lainnya; 5) tunjangan jabatan pendidikan; 6) pensiun. Besarnya penghasilan untuk setiap sumber tersebut adalah: 1) gaji pokok sesuai dengan golongan dan masa kerja; 2) tunjangan istri/suami sebesar 10% dari gaji pokok; 3) tunjangan anak (sampai anak ketiga) sebesar 2% dari gaji pokok; dan 4) tunjangan jabatan struktural/fungsional dan tunjangan lainnya.

Selain itu, guru juga mendapat tunjangan nontunai berupa tunjangan perawatan kesehatan. Selain penghasilan tunai dan non-tunai, guru PNS juga berhak ikut dalam program pensiun adalah guru yang berstatus PNS. Uang pensiun diterima setiap bulan setelah guru yang bersangkutan purnatugas. Untuk bisa pensiun dengan hak penuh sesuai peraturan pensiun, batas usia guru minimum 50 tahun dengan masa kerja paling tidak 20 tahun. Jadi PNS yang berusia 50 tahun dengan masa kerja 20 tahun dapat mengajukan pensiun (pensiun dini/muda). Usia purnatugas guru adalah 60 tahun. Besarnya penghasilan yang diterima pensiunan adalah 75% dari gaji pokok terakhir. Seorang guru yang mencapai puncak karirnya sebagai pegawai pemerintah sampai ke golongan IV/e dengan masa kerja 30 tahun mempunyai gaji pokok Rp1.760.400 per bulan, ketika pensiun akan menerima uang pensiun sebesar Rp1.320.300 per bulan atau sekitar US\$155 (PP No. 11, 2003).⁶

⁶ PP No. 11, 2003 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2001.

E. Insentif untuk Guru

Untuk mendorong peningkatan angka kehadiran guru, disediakan program insentif tunai. Program ini terdiri dari dua macam, yaitu uang kelebihan jam mengajar dan uang piket. Kelebihan jam mengajar adalah jumlah jam mengajar nyata dikurangi jam mengajar wajib. Guru wajib mengajar 24 jam per minggu. Apabila seorang guru mengajar 42 jam seminggu, maka ia mempunyai kelebihan mengajar 18 jam. Insentif kelebihan jam mengajar yang akan diterima guru tersebut sebesar $18 \text{ (jam)} \times \text{Rp}2.000 \times 4 \text{ (minggu)} = \text{Rp}120.000$ per bulan. Program insentif kelebihan jam mengajar merupakan cara tepat untuk meningkatkan kehadiran guru di sekolah karena insentif ini diberikan berdasarkan kegiatan harian. Untuk itu, pengelolaan administrasinya harus setiap hari dan dilakukan secara ketat, terbuka, dan akuntabel dengan nilai insentif yang cukup memadai untuk memenuhi kebutuhan hidup guru. Uang sebesar Rp2.000 agaknya sudah kurang bernilai dan jumlah tersebut tidak layak menjadi insentif untuk mendorong guru agar bekerja lebih rajin. Menurut pengamatan Ki Supriyoko (2004)⁷, sekarang banyak guru melayani murid hanya beberapa jam per minggu sesuai dengan tugas mengajarnya, itu pun terbatas di ruang kelas. Di luar jam mengajar, mereka seolah-olah tidak merasa berkewajiban membimbing murid.

Di samping itu, juga tersedia uang piket yang pembayarannya diatur oleh kepala sekolah. Tugas piket biasanya dilakukan secara bergilir di antara guru dengan tugas mengawasi dan bertanggung jawab atas terselenggaranya kegiatan belajar mengajar dengan baik, termasuk pengawasan kemungkinan adanya gangguan dari luar.

Untuk mendorong meningkatnya angka kehadiran guru, juga tersedia program insentif non-tunai. Namun, tingkat kehadiran hanya salah satu syarat untuk mendapatkan insentif ini. Insentif non-tunai diberikan berupa penghargaan satya lencana, ikut serta dalam studi banding di dalam atau luar negeri. Kesempatan studi banding bagi guru secara teknis ditangani oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah, Depdiknas. Para guru yang berprestasi diusulkan oleh kepala sekolah yang bersangkutan ke Dinas Pendidikan. Kemudian Dinas Pendidikan mengusulkannya ke Depdiknas yang keputusan akhirnya dilakukan melalui proses seleksi.

F. Hukuman Disiplin dan Pemberhentian Guru

Bentuk hukuman disiplin yang bisa diberikan kepada para guru adalah peringatan resmi, penundaan pembayaran gaji untuk sementara, penurunan pangkat dan gaji secara tetap, pemindahan ke sekolah lain dan pemberhentian sementara/nonaktif. Tingkat hukuman disiplin terdiri dari: a) hukuman disiplin ringan (jenisnya: teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis); b) hukuman disiplin sedang (jenisnya: penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun, penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun, penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun); c) hukuman disiplin berat (jenisnya: penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS).

Pemberhentian PNS dapat terjadi karena delapan hal, yaitu: 1) atas permintaan sendiri; 2) telah mencapai batas usia pensiun; 3) adanya penyederhanaan organisasi; 4) melakukan pelanggaran/tindak

⁷ Ki Supriyoko adalah Guru Besar Universitas Sarjanawiyata Taman Siswa, Yogyakarta, juga Wakil Presiden Pan-Pasific Association of Private Education (PAPE) yang bermarkas di Tokyo, Jepang.

pidana/penyelewengan; 5) tidak cakap jasmani atau rohani; 6) meninggalkan tugas; 7) meninggalkan dunia atau hilang; 8) hal-hal lain, misalnya setelah cuti di luar tanggungan.

Prosedur yang harus ditempuh untuk memberhentikan guru yang sering absen adalah: 1) diberi teguran; 2) diperingatkan, jika dalam satu bulan berturut-turut tidak masuk tanpa alasan yang jelas; 3) skorsing; dan 4) jika tidak mampu memperbaiki diri, diberhentikan. Sebelumnya, kewenangan untuk memberhentikan guru ada di tangan Menteri Pendidikan Nasional. Namun, sejak pemberlakuan desentralisasi pada 1 Januari 2001, kewenangan ini berada di tangan Bupati atau Walikota.

IV. KEMANA MEREKA?: MENELUSURI PENYEBAB GURU ABSEN

Melalui dua kali kunjungan, tim survei SMERU melakukan 2.854 kasus pengamatan terhadap hadir tidaknya guru. Lebih dari 1.400 guru SD/MI negeri dan swasta diamati masing-masing dua kali. Hasilnya adalah 27% dari responden “absen”, dalam pengertian guru-guru tersebut tidak dapat ditemui ketika peneliti berkunjung ke sekolah mereka. Akan tetapi absennya guru-guru ini tidak seluruhnya dapat dimasukkan dalam angka keabsenan, sebab di dalamnya termasuk sejumlah guru yang seharusnya tidak masuk dalam fokus pengertian absen yang dimaksud oleh survei ini. Berikut ini adalah beberapa langkah penyesuaian terhadap fokus pengertian absen tersebut.

Pertama, responden guru yang oleh kepala sekolah atau orang yang mewakilinya dilaporkan telah pensiun, pindah, atau bertugas pada giliran (*shift*) kerja yang berbeda dikeluarkan dari analisis kajian ini. Sebenarnya peneliti sudah memilih sampel berdasarkan daftar guru yang pada saat dikunjungi seharusnya sedang bertugas di sekolah tersebut. Namun dalam survei ini tidak mungkin dilakukan verifikasi atas keberadaan mereka, karena itu keputusan untuk mengeluarkan kasus mereka dari proses analisis akan membuat tingkat keabsenan menjadi lebih rendah. Pendekatan ini diberlakukan juga terhadap hasil kunjungan kedua. Oleh karena itu, secara kuantitas jumlah guru yang dikeluarkan dalam proses analisis cukup banyak, yaitu sekitar sepertiga dari seluruh guru yang absen. Tetapi hasil pengamatan pada kunjungan pertama terhadap guru yang tidak bertugas di sekolah tertentu di antara kunjungan pertama dan kunjungan kedua, tetap dimasukkan dalam proses analisis.

Kedua, kami hanya menganalisis hasil pengamatan terhadap guru purnawaktu (*full-time*). Langkah kedua ini perlu dilakukan karena sebelumnya responden guru yang dilaporkan “bekerja pada giliran yang berbeda” telah dikeluarkan dari analisis. Setelah dilakukan kedua langkah tersebut, data yang masuk dalam analisis tinggal 2.390 kasus pengamatan.

Ketiga, karena terkait dengan survei internasional yang berfokus pada SD negeri, maka kebanyakan analisis pada bagian ini dibatasi pada guru-guru SD negeri.

A. Tingkat Keabsenan dan Alasannya

Sebelum mengeluarkan responden guru-guru sekolah swasta (termasuk MI) dari analisis, penting untuk melihat perbandingan tingkat keabsenan di antara guru SD negeri dan guru SD swasta. Hasil analisis menunjukkan bahwa perbedaan tingkat keabsenan keduanya sangat kecil, yaitu 19% untuk SD negeri dan 18% untuk SD swasta, dan perbedaan tersebut tidak signifikan. Kecilnya perbedaan tingkat keabsenan ini agak mengejutkan, sebab sebelumnya diduga akuntabilitas pengelolaan keuangan dan pelayanan yang lebih tinggi pada SD swasta akan diikuti dengan tingkat kehadiran guru yang juga jauh lebih tinggi pada SD swasta dibanding SD negeri. Asumsi ini ternyata tidak terbukti dalam survei ini.

Berdasarkan penelitian SMERU angka keabsenan guru SD negeri di Indonesia sebesar 19%. Pada kunjungan pertama 18% atau 168 orang dan pada kunjungan kedua 20% atau 179 orang. Guru yang absen pada kunjungan pertama seluruhnya hadir pada kunjungan kedua. Artinya, guru yang absen pada kunjungan kedua adalah orang yang berbeda sama sekali dengan guru yang absen pada kunjungan pertama. Angka keabsenan sebesar 19% tergolong tinggi dibanding dengan temuan di beberapa negara berkembang di Asia, Afrika, dan Amerika Selatan. Tabel 4.1 memperlihatkan tingkat keabsenan di delapan negara yang datanya masing-masing mewakili dan diperoleh melalui

survei nasional dengan menggunakan metode yang lebih kurang sama. Tampak bahwa Indonesia berada pada urutan ketiga tertinggi setelah Uganda dan India.

Tabel 4.1. Tingkat Keabsenan Guru

Negara	Persen
Bangladesh	16
Ecuador	15
India	25
Indonesia	19
Papua New Guinea	15
Peru	11
Zambia	17
Uganda	39

Sumber: GDN Workshop, 2004.

Apa saja alasan absen dari hampir seperlima guru yang bertugas purnawaktu di SD negeri tersebut? Tabel 4.2 menunjukkan alasan yang diberikan oleh kepala sekolah atau yang mewakilinya mengenai guru-guru yang absen. Sekitar 37% dari guru yang absen dilaporkan sedang sakit atau tidak hadir dengan izin dan 19% dilaporkan sedang bertugas secara resmi di luar sekolah. Sebanyak 26% guru dilaporkan datang terlambat, pulang cepat, tidak tahu, tidak hadir tanpa izin dan lainnya, sisanya sebanyak 18% tidak jelas alasannya dan kebanyakan mereka dilaporkan hadir oleh kepala sekolah atau yang mewakilinya, tetapi peneliti tidak dapat menemui mereka di sekolah.

Table 4.2. Alasan Kepala Sekolah atas Absennya Guru yang Bertugas Purnawaktu

Alasan	Jumlah	Persen
1. Sakit	45	13,0
2. Tidak hadir dengan izin	82	23,6
3. Mengerjakan tugas lain yang terkait dengan kegiatan mengajar	56	16,1
4. Mengerjakan tugas lain yang tidak terkait dengan kegiatan mengajar	9	2,6
5. Diperkirakan datang terlambat	21	6,1
6. Pulang cepat	23	6,6
7. Tidak tahu	24	6,9
8. Tidak hadir tanpa izin	10	2,9
9. Lainnya	13	3,7
10. Tidak ada alasan	64	18,4
<i>Total</i>	347	100,0

Dua alasan yang dapat dibenarkan dan tidak sepenuhnya dapat diputuskan sendiri oleh kepala sekolah atas absennya guru adalah sakit dan izin/cuti resmi, karena izin/cuti resmi merupakan hak pegawai (guru). Artinya, kepala sekolah tidak dapat menolak izin dengan alasan sakit atau izin cuti resmi yang diajukan guru. Untuk alasan izin/cuti resmi, kepala sekolah dapat menunda pemberian izinnya sepanjang ada alasan kepentingan tugas persekolahan yang mendesak. Dalam survei ini ditemukan 127 dari 1.831 kasus pengamatan atau 7% guru yang absen adalah karena kedua alasan tersebut.

Dengan demikian, jika dikaitkan dengan peraturan cuti sakit dan cuti resmi yang luwes dan kesempatan izin cuti yang luas sebagaimana diuraikan di atas (lihat Alasan Absennya Guru yang Dapat Dibenarkan: Hak Cuti dan Cuti Sakit), maka tingkat keabsenan guru 7% karena kedua alasan tersebut masih tergolong rendah. Apalagi dalam berbagai situasi biasanya kepala sekolah, karena alasan sosial budaya yang ada di luar alasan di atas, dengan mudah dapat memberikan izin absen kepada guru, seperti menghadiri pesta perkawinan, syukuran, atau kematian teman/tetangga, termasuk acara mengantar teman/tetangga naik haji.

Berbeda dengan guru yang absen dengan alasan sakit dan izin/cuti resmi, keabsenan dengan alasan-alasan yang tercantum dalam Tabel 4.2 (alasan nomor 5 s/d nomor 10) merupakan persoalan besar dalam proses kegiatan belajar dan mengajar. Persoalan yang dimaksud adalah adanya 8,5% guru yang absen tanpa kepala sekolah atau yang mewakilinya dapat memberikan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan peraturan. Dua di antara alasan yang dimaksud, yaitu “diperkirakan datang terlambat” dan “pulang cepat”. Kedua alasan ini mungkin tidak terlalu berdampak buruk terhadap proses belajar-mengajar, sepanjang mereka benar-benar tidak absen sehari penuh. Hal ini juga terjadi pada beberapa guru yang ditemui peneliti di sekolah, walaupun sebelumnya mereka dinyatakan absen atau meninggalkan sekolah setelah ditemui peneliti.

Guru yang absen karena melaksanakan tugas resmi di luar sekolah menyumbang 3,6% pada angka keabsenan guru (Tabel 4.2). Dampak negatif keabsenan dengan alasan ini dapat diminimalkan karena pada umumnya tugas tersebut sudah diketahui sebelumnya. Dengan demikian, kepala sekolah mempunyai waktu untuk mengatur/mencari guru penggantinya. Dalam rangka menambah pengalaman dan pengetahuan, setiap guru bahkan perlu diberi kesempatan bertugas resmi di luar, misalnya mengikuti pelatihan dan pendidikan mengenai masalah persekolahan atau keguruan. Melalui kegiatan pelatihan dan pendidikan guru diharapkan memiliki pemikiran, wawasan, penguasaan materi dan keterampilan mengajar, serta kemampuan analisis dan pemecahan masalah yang lebih baik. Keadaan ini pada gilirannya akan berdampak positif terhadap perbaikan mutu pendidikan.

Namun, kegiatan tersebut perlu dilakukan secara terencana melalui program pengembangan tenaga yang jelas. Kalau tidak, hasilnya justru dapat merusak tujuan pendidikan untuk menanamkan sikap, nilai, dan intelektualitas pada murid. Ki Supriyoko (2004), misalnya, menyatakan bahwa banyak perguruan tinggi pendidikan menyelenggarakan program “setengah matang” untuk guru yang ingin menjadi sarjana, dengan cara perkuliahan minimum, tetapi dijamin lulus. Ki Supriyoko menyatakan ada guru yang dapat lulus ujian meski hanya kuliah dua kali per semester. Bahkan, ada guru yang sama sekali tidak pernah kuliah, tetapi nilai akhirnya bagus. Selain itu, ada juga guru yang mengikuti kuliah kelas jauh dan belum sempat melihat kampusnya sudah dinyatakan lulus. Hasilnya, banyak guru secara formal berijazah sarjana, tetapi secara substansial pengetahuan dan wawasannya tidak bertambah.

Keakuratan Laporan Resmi tentang Kehadiran Guru. Pembahasan mengenai guru yang dilaporkan hadir oleh kepala sekolah atau yang mewakilinya, tetapi tidak dapat ditemui di sekolah oleh peneliti sudah disinggung di atas. Tabel 4.3 menunjukkan perbandingan angka

kehadiran guru berdasarkan informasi dari kepala sekolah atau yang mewakilinya, daftar hadir, dan hasil observasi peneliti mengenai keberadaan guru yang bersangkutan di sekolah.

Kepala sekolah atau yang mewakilinya cukup akurat dalam melaporkan guru yang absen. Dari 1.522 guru yang dilaporkan hadir, hanya 63 guru (4%) yang tidak dapat ditemui peneliti di sekolah. Meskipun begitu, angka ini cukup besar pengaruhnya terhadap kemungkinan kesalahan dalam menghitung tingkat keabsenan guru. Bahkan, setelah angka itu dikurangi dengan mereka yang dilaporkan absen tetapi dapat ditemui di sekolah oleh peneliti, tingkat keabsenan yang dilaporkan kepala sekolah atau orang yang mewakilinya menghasilkan angka 16,9%, sementara angka hasil observasi peneliti 19%.

Tabel 4.3. Tingkat Keabsenan Guru Berdasarkan Sumber Informasi

Sumber Informasi	Jumlah	Persen
<i>Kepala sekolah atau yang mewakilinya</i>		
• Hadir	1522	83,1
• Absen	309	16,9
<i>Daftar hadir</i>		
• Menandatangani	1055	58,8
• Tidak menandatangani	717	40,0
• Tidak ada daftar hadir	6	0,3
• Tidak tahu	16	0,9
<i>Peneliti</i>		
• Hadir	1477	81,0
• Absen	347	19,0

Sebaliknya, jika berpegang pada daftar hadir maka angka keabsenan akan sangat tinggi, sebab yang menandatangani daftar hadir hanya 59% dari mereka yang dilaporkan hadir oleh kepala sekolah atau yang mewakilinya. Pengisian daftar hadir di banyak sekolah memang tidak dilaksanakan secara ketat. Para guru yang dilaporkan hadir tetapi belum menandatangani daftar hadir kemungkinan besar akan mengisi daftar hadir sebelum meninggalkan sekolah pada hari itu. Peneliti bahkan menemukan beberapa sekolah yang guru-gurunya menandatangani daftar hadirnya sekali seminggu. Beberapa sekolah bahkan tidak dapat menunjukkan daftar hadir guru, padahal menurut peraturan setiap sekolah wajib mempunyai daftar hadir. Pemerintah telah menyediakan formulir daftar hadir guru untuk setiap sekolah di seluruh tanah air. Daftar hadir guru di banyak sekolah agaknya memang tidak dapat dipercaya sebagai bukti kehadiran yang akurat.⁸ Pada akhirnya, meskipun dalam daftar hadir ditemukan ada guru yang absen, kebanyakan alasan absen adalah karena sakit atau izin resmi. Dengan demikian tingkat keabsenan guru selalu terlihat rendah. Daftar hadir inilah yang kemudian dilaporkan ke kantor atau pejabat atasan yang mengawasi kegiatan operasional sekolah.

⁸ Ehrenberg, dkk. (1991) memanfaatkan daftar hadir guru pada lebih dari 700 sekolah di Negara Bagian New York untuk melihat variasi dampak keabsenan guru terhadap hasil tes murid. Kalau saja daftar hadir guru di Indonesia dapat dipercaya seperti ini, maka pelaksanaan studi keabsenan guru dapat lebih mudah dan murah.

B. Tingkat Keabsenan Berdasarkan Kabupaten/Kota

Angka keabsenan setiap daerah memperlihatkan kisaran yang besar, termasuk terhadap angka rata-rata keabsenan di kabupaten/kota yang besarnya 19%. Tabel 4.4 menggambarkan bahwa persentase keabsenan terendah 7,4% terdapat di Kabupaten Magelang (Pulau Jawa) dan persentase tertinggi lebih dari 4,5 kali angka terendah, yaitu 33,5% ditemukan di Kota Pekanbaru (Pulau Sumatera). Ada dua hal menarik yang dapat disimpulkan dari Tabel 4.4. *Pertama*, bahwa besar kecilnya anggaran pendidikan di suatu daerah tidak dengan sendirinya dapat menjadi insentif peningkatan kehadiran guru. Pada 2001, Kota Pekanbaru mengalokasikan dana sebesar Rp5,342 miliar untuk sektor pendidikan atau hampir dua setengah kali lebih besar daripada anggaran untuk sektor yang sama di Kabupaten Magelang yakni sebesar Rp2,112 miliar.⁹

Table 4.4. Tingkat Keabsenan Guru Berdasarkan Kabupaten/Kota

Daerah	Tingkat Keabsenan	Jumlah
Jawa		
Cilegon	18,1%	277
Bandung	27,1%	144
Magelang	7,4%	135
Kota Surakarta	16,0%	187
Pasuruan	11,8%	238
Tuban	22,9%	153
Sumatera		
Rejang Lebong	18,8%	197
Pekanbaru	33,5%	161
Nusa Tenggara		
Lombok Tengah	17,7%	153
Sulawesi		
Gowa	20,7%	179
<i>Rata-rata</i>	19,0%	1.824

Kedua, bahwa tahap perkembangan kemajuan wilayah juga tidak jelas pengaruhnya terhadap tingkat keabsenan guru. Pulau Jawa sebagai wilayah yang paling berkembang di Indonesia diduga mempunyai masalah keabsenan guru yang rendah, namun dalam kenyataannya tidak. Selain memiliki daerah dengan angka keabsenan terendah pertama dan kedua, Pulau Jawa juga memiliki daerah dengan angka keabsenan tertinggi kedua dan ketiga (Tabel 4.4). Kedua hal itu mengindikasikan bahwa tingkat keabsenan sangat mungkin terkait dengan kebijakan institusi sektor pendidikan di setiap daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yang sejak 2001 memiliki sistem pengelolaan pendidikan yang relatif terdesentralisasi.

Namun pengaruh kebijakan desentralisasi terhadap pelayanan sektor pendidikan masih memerlukan pengkajian lebih lanjut, karena hasil pemantauan SMERU (2000, 2002a, 2002b) memperlihatkan bahwa pelaksanaan desentralisasi di Indonesia belum memberikan pengaruh nyata terhadap kegiatan persekolahan. Dalam pengertian, setelah tiga tahun pelaksanaan desentralisasi, kegiatan pelayanan pendidikan melalui sekolah secara umum masih berjalan

⁹ Perbedaan kekayaan kedua daerah ini dapat juga dilihat dari PDRB per kapita Kabupaten Magelang sebesar Rp2.545.000, sedangkan Kota Pekanbaru Rp5.470.000 (Buku PDRB Kabupaten/Kota BPS, 2000).

seperti biasa, tidak menjadi lebih baik, tetapi juga tidak ambruk.¹⁰ Kebijakan desentralisasi juga tidak banyak mengubah kondisi fisik gedung sekolah.

C. Korelasi Tingkat Keabsenan dengan Karakteristik Individual

Tabel 4.5 menyajikan gambaran mengenai beberapa karakteristik tingkat individual yang terkait dengan keabsenan guru, antara lain:

- Guru wanita secara signifikan mempunyai kecenderungan absen lebih rendah dibanding guru pria. Benturan kepentingan antara mengurus rumah tangga dan mengurus pekerjaan di sekolah diduga akan menyebabkan guru wanita lebih tinggi absennya, sebagaimana terjadi di beberapa negara di Timur Tengah dan Afrika Utara (El-Sanabiy, 1989). Hasil survei ini ternyata tidak menunjukkan bahwa kecenderungan itu terjadi di Indonesia. Situasi ini agak mengherankan karena semula diperkirakan nilai-nilai sosial tentang peran wanita yang terbentuk atas pemahaman agama yang sama (Islam) di Indonesia dan negara-negara yang dikaji oleh El-Sanabiy akan memberikan akibat yang sama.
- Guru dengan pendidikan formal rendah cenderung mempunyai tingkat keabsenan rendah. Sebaliknya, tingkat keabsenan guru dengan pendidikan formal cukup tinggi cenderung lebih tinggi. Hal ini agaknya ada kaitan dengan kesempatan yang lebih besar bagi mereka yang berpendidikan lebih tinggi untuk memperoleh atau melakukan pekerjaan sampingan, apalagi jika mereka tinggal di perkotaan.
- Status kepegawaian berdampak besar terhadap tingkat keabsenan guru. Semula diduga guru honorer/kontrak mempunyai tingkat keabsenan rendah, agar mereka memperoleh nilai baik dalam rangka meningkatkan statusnya menjadi pegawai tetap. Namun dalam kenyataannya guru honorer/kontrak secara signifikan berkorelasi positif dengan tingkat keabsenan. Berikut ini alasan yang dapat menjelaskan temuan ini. *Pertama*, guru honorer/kontrak menerima penghasilan yang rendah, sehingga besar kemungkinan mereka harus bekerja juga di tempat lain dalam rangka menambah penghasilannya. Guru honorer/kontrak dibayar antara Rp50.000 sampai dengan Rp450.000, sementara guru tetap dibayar antara Rp782.000 sampai dengan Rp955.000. *Kedua*, meskipun pengalaman sebagai guru honorer/kontrak dihargai, tetapi jika tersedia lowongan untuk menjadi guru tetap mereka harus mengikuti prosedur ujian sebagaimana calon guru lainnya.

¹⁰ Sebelumnya banyak pengamat yang mengkhawatirkan bahwa dengan memberlakukan kebijakan desentralisasi yang bersifat serentak dan menyeluruh (*big bang decentralization*) kuantitas dan kualitas pelayanan publik, termasuk di sektor pendidikan, akan merosot tajam (*collapse*).

Tabel 4.5. Korelasi Tingkat Keabsenan Guru dengan Karakteristik Individual dan Sekolah

Karakteristik	Tingkat Keabsenan (%)	Jumlah
Wanita	17,9	1171
Pria	21,1	653
Kawin	18,6	1671
Tidak kawin	17,5	137
Tamat SD atau kurang (tidak tamat)	0,0	6
Tamat SLTP	4,1	97
Tamat SLTA	17,2	501
Tamat D-1/D-2/D-3	21,9	949
Tamat S-1 atau lebih	16,3	264
Guru tetap	18,2	1673
Guru honorer/kontrak	27,8	151
Lahir di dalam provinsi	18,2	1494
Lahir di provinsi lain	19,7	314
Tempat tinggal jauh	20,3	433
Tempat tinggal dekat	17,5	1357
Kepala sekolah absen	22,2	532
Kepala sekolah hadir	17,0	1168
Dekat dari Dinas Pendidikan	16,3	1332
Jauh dari Dinas Pendidikan	26,4	492
Dekat dari jalan beraspal	19,0	1732
Jauh dari jalan beraspal	19,6	92
Sekolah mempunyai toilet	18,4	1711
Sekolah tidak mempunyai toilet	29,2	113
Sekolah mempunyai listrik	18,4	1576
Sekolah tidak mempunyai listrik	23,0	248
Beberapa kelas belajar dalam satu ruang	36,4	121
Satu kelas belajar dalam satu ruang	17,8	1703
Baru ada kunjungan inspeksi	19,7	1148
Sudah lama tidak ada kunjungan inspeksi	17,9	676
Baru diadakan rapat komite sekolah	18,8	581
Sudah lama tidak diadakan rapat komite sekolah	19,2	1243

Tabel 4.5 juga memberikan gambaran mengenai beberapa karakteristik di tingkat sekolah yang terkait dengan keabsenan guru, antara lain:

- Guru di sekolah yang lokasinya dekat dengan kantor Dinas Pendidikan mempunyai tingkat keabsenan lebih rendah dibanding dengan sekolah yang jauh dari kantor Dinas Pendidikan. Sekolah yang jauh dari kantor Dinas Pendidikan banyak yang berada di daerah miskin atau bahkan di daerah terpencil, dan pada umumnya berlokasi di perdesaan. Penyebab absen di daerah seperti itu pada umumnya terkait dengan kondisi sarana transportasi dan pengawasan oleh atasan. Banyak guru di desa yang tinggal jauh dari lokasi sekolahnya. Sementara itu, sarana transportasi umum ke sekolah tidak tersedia secara regular, serta kondisi jalan buruk dan sulit dilalui sekalipun menggunakan sepeda motor, terlebih pada musim penghujan (lihat Gambar 4.1). Kondisi seperti ini diperburuk oleh kurangnya pengawasan dari pejabat terkait, dan ini membuat guru di perdesaan cenderung mudah mengabaikan tugasnya. Ditambah lagi, sejauh ini tidak ada perbedaan perlakuan antara mereka yang bertugas di kota dan di desa, termasuk di daerah terpencil. Pemerintah tidak menyediakan kebijakan insentif yang cukup berarti untuk membuat para guru bersedia tinggal di daerah terpencil.

- Di sekolah yang kepala sekolahnya absen, tingkat keabsenan guru lebih tinggi dibanding sekolah yang kepala sekolahnya hadir.
- Tingkat keabsenan guru di sekolah yang tidak mempunyai toilet secara signifikan lebih tinggi dibanding di sekolah yang memiliki toilet. Toilet merupakan kebutuhan sosial dasar (norma sosial melarang orang buang hajat di sembarang tempat), karena itu ketika guru memerlukannya, proses belajar mengajar di sekolah pun terpaksa ditinggalkan.
- Keabsenan guru dari sekolah yang tidak memiliki cukup ruang dan terpaksa menggabungkan beberapa kelas dalam satu ruangan, lebih tinggi dibanding dengan guru-guru dari sekolah yang mengoperasikan satu ruang untuk satu kelas. Situasi ini memberi gambaran bahwa tingkat keabsenan guru cenderung tinggi pada sekolah yang fasilitas fisiknya tidak memadai atau buruk.



Gambar 4.1. Jalan Menuju Sekolah: Di Musim Kemarau pun Jalan Ini Sulit Dilewati, Apalagi pada Musim Penghujan

- Guru di sekolah yang baru diinspeksi oleh pejabat terkait mempunyai perbedaan tingkat keabsenan yang tidak signifikan dengan guru di sekolah yang sudah lama tidak dikunjungi pengawas/penilik dari kantor Dinas Pendidikan setempat. Kegiatan inspeksi kelihatannya tidak terlalu berpengaruh pada sikap guru. Hal ini mungkin terkait dengan berbagai cerita anekdotal bahwa kegiatan inspeksi kerap kali dipakai untuk mencari kesalahan, tidak untuk melakukan “pembinaan”. Dalam berbagai kasus, kesalahan dapat ditutup dengan uang suap. Hal seperti ini terjadi berulang-ulang, di tempat yang berbeda-beda, dan berlangsung bertahun-tahun. Pertanyaannya adalah, apakah cerita itu hanyalah cerita anekdotal belaka atau dapatkah cerita-cerita itu dibuktikan secara kuantitatif?

V. BAGAIMANA KEADAAN MURID: MENGUNGKAP AKIBAT GURU ABSEN

Jumlah guru secara nasional masih kurang memadai, di samping itu distribusinya juga tidak merata, terutama antara sekolah di perkotaan dan pedesaan. Ketidakmerataan distribusi guru tidak hanya menyangkut jumlah, tetapi juga kualitas. Di sekolah di pedesaan, terutama di daerah pedalaman atau terpencil, biasanya ditempatkan guru muda yang belum berpengalaman. Selain untuk penempatan guru muda, daerah pedalaman atau terpencil juga menjadi ajang sanksi indisipliner. Bahkan, ada Dinas Pendidikan yang “mengancam” akan memindahkan guru yang sering absen (tidak disiplin) ke daerah pedalaman. Padahal proses transformasi bahan belajar dari guru kepada murid sangat bergantung pada tingkat pengetahuan dan motivasi guru (Surakhmad, 2004). Dengan demikian, kebijakan penempatan guru muda di pedalaman, apalagi jika ditambah dengan penempatan guru tidak disiplin, berarti membiarkan proses pembelajaran di sekolah pedalaman (yang biasanya terkungkung oleh kemiskinan) tetap berada pada kondisi buruk. Padahal bagi kaum miskin, sekolah merupakan salah satu atau bahkan, satu-satunya “kendaraan” yang dapat membantu mereka menerobos keluar dari jerat kemiskinan. Artinya, pembangunan persekolahan di daerah miskin (pedalaman, terpencil) atau bagi kaum miskin memerlukan perhatian dan kebijakan khusus. Hanya dengan komitmen seperti itu, harapan kaum miskin untuk dapat melihat anak-anaknya bebas dari belenggu kemiskinan akan terwujud.

Kekurangan dan ketimpangan sebaran distribusi guru seringkali merugikan sekolah di pedesaan. Oleh karena itu, keabsenan guru cenderung lebih berat dirasakan oleh murid sekolah di pedesaan dibanding murid di perkotaan. Jumlah guru di perkotaan selalu cukup bahkan, cenderung berlebihan sehingga apabila ada guru yang absen, dengan mudah dapat dicarikan guru penggantinya. Sebaliknya, di pedesaan absennya guru dapat berakibat ada kelas yang kegiatan belajar mengajarnya terpaksa berlangsung tanpa bimbingan penuh dari guru atau tidak ada kegiatan belajar sama sekali. Selama survei pelayanan pendidikan dasar ini, tim peneliti SMERU menemukan kelas yang diajar oleh sesama murid (Gambar 5.1).



Gambar 5.1. Ketika Guru Absen: Murid Mengajar Murid

Dalam rangka survei ini, dilakukan tes mata pelajaran matematika dan bahasa terhadap murid kelas IV SD. Tes matematika bertujuan untuk menilai kemampuan murid dalam hal pertambahan, pengurangan, perkalian, dan pembagian, sedangkan tes bahasa untuk melihat

kemampuan menulis murid. Secara umum nilai tes memperlihatkan hasil yang cukup baik, mayoritas murid memperoleh nilai di atas 50 (pada kisaran 0-100), baik untuk mata pelajaran matematika maupun bahasa (Tabel 5.1). Namun, penelusuran lebih lanjut atas perbedaan kondisi persekolahan di perdesaan dan perkotaan tergambar pada hasil belajar murid sekolah di perdesaan yang secara signifikan lebih rendah dibanding murid di perkotaan. Murid di perdesaan yang memperoleh nilai mata pelajaran matematika ≤ 50 hampir dua kali lipat daripada murid di perkotaan. Untuk mata pelajaran bahasa, murid di perdesaan yang mendapat nilai rendah bahkan lebih dari tiga kali lipat dibanding di perkotaan (Tabel 5.1).

Tabel 5.1. Perbedaan Hasil Tes Matematika dan Bahasa antara Murid di Perkotaan dan Perdesaan

	Nilai Matematika		Nilai Bahasa	
	≤ 50	> 50	≤ 50	> 50
Perkotaan	13%	87%	4%	96%
Perdesaan	22%	78%	13%	87%

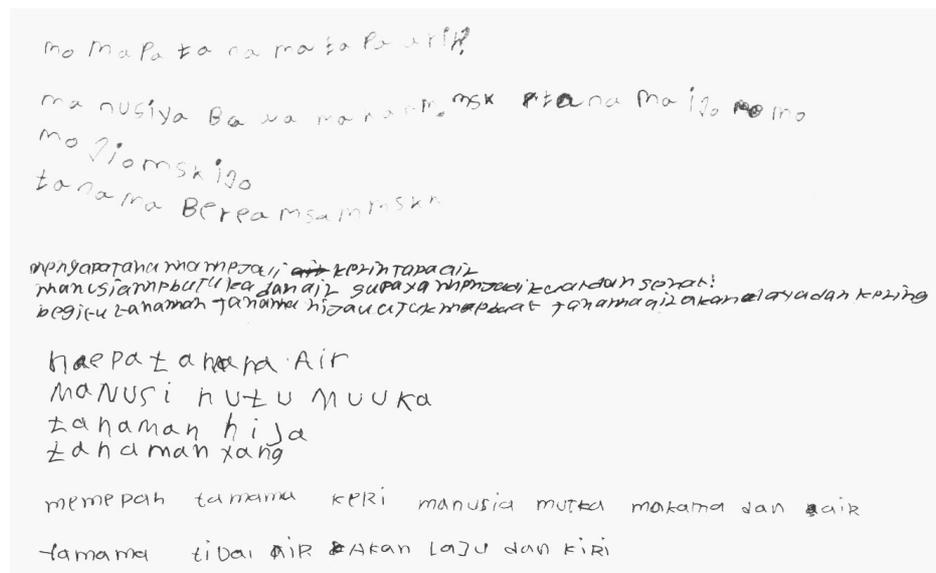
Lebih lanjut Gambar 5.2. memperlihatkan empat contoh tulisan hasil tes kemampuan menulis murid kelas IV SD di perdesaan. Kemampuan menulis sudah diajarkan kepada murid sejak kelas I. Jadi, mereka sudah belajar menulis paling tidak selama empat tahun. Namun, dalam kenyataannya masih ada murid yang belum mampu menulis. Hasil survei menemukan beberapa murid bahkan tidak dapat menuliskan satu kata pun. Tes kemampuan menulis dilakukan dengan cara membacakan empat kalimat masing-masing dua kali secara perlahan, setelah itu murid diminta untuk menuliskannya. Kalimat-kalimat tersebut adalah sebagai berikut:

Mengapa tanaman menjadi kering tanpa air?

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

Tanaman hijau menggunakan air untuk membuat makanannya.

Tanaman yang tidak mendapat air akan layu dan menjadi kering.



Gambar 5.2. Empat Contoh Hasil Tes Kemampuan Menulis Murid Kelas IV Beberapa SD di Perdesaan

Keberhasilan belajar murid tidak hanya bergantung pada jumlah dan mutu guru yang memadai. Namun, di sekolah yang jumlah dan mutu gurunya kurang, diduga potensi belajar murid akan sulit mencapai hasil maksimal. Tabel 5.2 memperlihatkan hubungan antara hasil tes murid dengan tingkat keabsenan guru. Secara umum terdapat kecenderungan bahwa murid yang memperoleh nilai rendah berasal dari sekolah yang gurunya lebih banyak absen. Pengamatan lebih lanjut memperlihatkan bahwa hubungan tingkat keabsenan guru dengan nilai mata pelajaran matematika negatif dan cukup signifikan, pada nilai mata pelajaran bahasa hubungannya juga negatif tetapi tidak signifikan.

Hasil pengamatan tersebut memberi petunjuk bahwa pembelajaran menulis tidak memerlukan bimbingan khusus, sedangkan pembelajaran matematika memerlukan bimbingan khusus dari guru. Murid dapat belajar menulis dengan cara meniru, di samping itu kebanyakan orang tua yang dapat membaca dan menulis dapat menjadi “guru” menulis bagi anaknya. Lain halnya dengan pembelajaran matematika, murid memerlukan bimbingan guru yang secara khusus dapat menjelaskan proses penalarannya. Dalam kaitan itu, banyak orang tua murid tidak mempunyai cukup kemampuan untuk menjelaskan proses penalaran tersebut. Fenomena yang tergambar pada Tabel 5.2 sesuai dengan hipotesis bahwa faktor guru penting, tetapi guru saja tidak cukup untuk menentukan keberhasilan pembelajaran murid.

Tabel 5.2. Hubungan antara Tingkat Keabsenan Guru dengan Nilai Tes Murid

Rata-rata dari	Perduaan dari Nilai Matematika		Koefisien Korelasi	Signifikansi
	Perduaan-1	Perduaan-2		
Nilai Matematika	59,5	80,5	-0,1682	0,079
Tingkat keabsenan (%)	20,4	18,9		
Rata-rata dari	Perduaan dari Nilai Bahasa		Koefisien Korelasi	Signifikansi
	Perduaan-1	Perduaan-2		
Nilai Bahasa	74,6	94,0	-0,0634	0,5105
Tingkat keabsenan (%)	20,4	18,8		

Tabel 5.3 memperlihatkan lebih jauh pentingnya faktor guru di sekolah bagi keberhasilan transformasi pengetahuan kepada murid. Masa kerja guru mempunyai korelasi positif dengan hasil tes matematika murid, tetapi tidak pada hasil tes bahasa. Artinya, makin tinggi rata-rata masa kerja guru atau makin banyak guru berpengalaman di suatu sekolah, maka mulai batas tertentu hasil belajar matematika murid makin tinggi. Hal yang serupa terjadi pada pengaruh rasio murid per guru. Makin besar rasio murid per guru makin tinggi nilai tes matematika murid, tetapi sampai batas tertentu, yaitu dengan rasio 25 : 1, kenaikan angka rasionya mulai berkorelasi negatif terhadap nilai tes murid. Hasil survei ini membuktikan bahwa kebijakan/ketentuan selama ini tentang rasio murid per guru, yaitu sekitar 25 : 1 adalah tepat, dalam pengertian didukung realitas empiris. Namun sayang, di lapangan masih banyak ditemukan sekolah yang tidak dapat memenuhi ketentuan tersebut, terlalu sedikit atau terlalu banyak murid per guru.

Proporsi guru yang mempunyai pekerjaan lain (pekerjaan tambahan atau pekerjaan sampingan) berkorelasi negatif terhadap hasil tes matematika murid (Tabel 5.3). Artinya, makin banyak guru di sebuah sekolah yang mempunyai pekerjaan tambahan, makin rendah nilai hasil tes matematika muridnya. Pekerjaan tambahan yang biasa dilakukan guru adalah mengajar di sekolah lain. Guru yang mengajar di beberapa sekolah kelihatannya membantu menanggulangi persoalan kekurangan guru, namun dalam praktiknya tujuan mereka bekerja di tempat lain lebih didorong oleh desakan atas kebutuhan untuk menambah penghasilan. Kegiatan seperti ini membuat guru lelah dan cenderung sering absen, akibatnya justru merusak

mutu pendidikan di banyak sekolah. Informasi ini menggiring kita ke pemikiran bahwa pada suatu saat (ketika penghasilan guru dinilai sudah memadai) perlu dipertimbangkan memberlakukan larangan bagi guru untuk melakukan pekerjaan sampingan, termasuk mengajar di lebih dari satu sekolah. Guru yang ditempatkan di sekolah tertentu harus bekerja penuh waktu di sekolah tersebut.

Tabel 5.3. Korelasi Beberapa Karakteristik Sekolah dalam kaitan dengan Guru terhadap Hasil Tes Matematika dan Bahasa Murid Kelas IV SD

Variabel Penentu	Matematika	Bahasa
Tingkat keabsenan guru	Negatif	Tidak signifikan
Masa kerja guru kuadrat	Positif	Tidak signifikan
Rasio murid per guru	Positif	Tidak signifikan
Rasio murid per guru kuadrat	Negatif	Tidak signifikan
Proporsi guru yang mempunyai pekerjaan lain	Negatif	Tidak signifikan
Ada rapat guru dalam 6 bulan terakhir	Positif	Positif
Proporsi guru perempuan	Negatif	Tidak signifikan

Sekolah yang melakukan rapat guru pada enam bulan terakhir mempunyai korelasi positif dengan nilai tes muridnya, baik pada mata pelajaran matematika maupun bahasa, sedang proporsi guru perempuan berkorelasi negatif terhadap hasil tes murid pada mata pelajaran matematika. Dengan kata lain, makin banyak guru perempuan di sebuah sekolah makin rendah hasil tes matematika muridnya. Namun, Tabel 5.4 memperlihatkan suatu fenomena yang berbeda tentang perempuan bahwa murid perempuan justru cenderung memperoleh nilai tes yang tinggi, baik pada matematika maupun bahasa. Statistik di beberapa negara menunjukkan bahwa murid lelaki cenderung tidak mampu mengikuti perkembangan hasil belajar murid perempuan (Buckingham, 2003). Kecenderungan ini tidak boleh diartikan sebagai suatu kondisi keberhasilan pengembangan manusia, tetapi justru sebagai persoalan yang memerlukan pengkajian mendalam. Ada kemungkinan kebijakan untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam pendidikan pada beberapa dekade terakhir ini, secara tidak sengaja telah membuat praktik pelayanan pendidikan di sekolah lebih memperhatikan murid perempuan daripada lelaki. Selain itu, Tabel 5.4 menunjukkan bahwa murid yang pendidikan ibunya SMA ke atas memiliki korelasi positif dengan nilai tes mereka, sementara latar belakang pendidikan bapak tidak berkorelasi secara signifikan dengan nilai tes anaknya. Secara umum bimbingan terhadap anak di rumah memang lebih banyak dilakukan oleh ibu.

Tabel 5.4. Beberapa Variabel Penentu yang Signifikan terhadap Hasil Ujian Matematika dan Bahasa Murid Kelas IV SD

Variabel Penentu	Matematika	Bahasa
Perempuan	Positif	Positif
Ibu lulus SMA ke atas	Positif	Positif
Bahasa sehari-hari murid bukan bahasa Indonesia	Tidak signifikan	Negatif
Sekolah memiliki lapangan bermain	Negatif	Negatif

Di luar faktor guru, hal lain yang mempengaruhi kinerja belajar murid adalah bahasa sehari-hari yang digunakan dan bahasa resmi di sekolah. Tabel 5.4. memperlihatkan bahwa nilai hasil tes bahasa di sekolah yang lingkungan masyarakatnya (muridnya) tidak berbahasa Indonesia berkorelasi negatif, sedangkan pada hasil tes matematika korelasinya tidak signifikan. Hasil ini memberi petunjuk tentang pentingnya guru SD mempunyai bahasa yang sama atau menguasai bahasa yang digunakan sehari-hari oleh muridnya. Sekolah yang memiliki lapangan bermain (olahraga) berkorelasi negatif dengan hasil tes murid (Tabel 5.4). Persoalan ini perlu dipelajari lebih lanjut, karena secara umum terdapat pandangan bahwa “Pada tubuh yang sehat, karena bermain/berolahraga, terdapat pikiran yang sehat.” Namun, dalam praktiknya setelah selesai bermain/berolahraga murid langsung masuk kelas untuk mengikuti proses belajar. Dalam situasi seperti itu kemungkinan besar mereka akan sulit berkonsentrasi menerima pelajaran, karena lelah atau mengantuk.

VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Laporan ini berisi gambaran hasil survei mengenai tingkat keabsenan guru dan dampaknya terhadap kinerja belajar murid, terutama di SD negeri. Survei tentang fenomena keabsenan guru di Indonesia masih jarang dilakukan secara nasional. Survei ini dilakukan melalui dua kali kunjungan tanpa pemberitahuan ke sekolah sampel pada Oktober 2002 dan Maret 2003.

Penelitian ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa guru memegang posisi sebagai ujung tombak dalam kegiatan belajar mengajar, terutama pada tingkat pendidikan dasar. Jika ada guru yang absen dan tidak ada penggantinya maka kegiatan belajar mengajar di kelas akan terganggu. Selain itu, secara ekonomi absennya guru dapat menyangkut pemborosan dana dalam jumlah besar karena proporsi terbesar dari belanja pegawai di banyak daerah adalah untuk membayar gaji guru. Oleh karena itu, sangat penting untuk mengetahui tingkat keabsenan guru dan penyebabnya agar dapat diambil langkah-langkah kebijakan yang tepat untuk menurunkannya.

Di antara delapan negara berkembang yang melaksanakan survei serupa, tingkat keabsenan guru sebesar 19% menempatkan Indonesia pada peringkat tertinggi ketiga setelah Uganda dan India yang masing-masing 39% dan 25%. Negara dengan tingkat keabsenan terendah adalah Peru, yaitu sebesar 11%. Keabsenan guru di Indonesia telah mencapai tingkat yang merisaukan, tidak hanya karena angkanya cukup tinggi, tetapi juga karena proporsi keabsenan yang terbesar, yaitu 45% diisi oleh mereka yang absen tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Selebihnya, sebanyak 36% adalah mereka yang absen karena sakit dan izin/cuti resmi, dan 19% terdiri dari guru yang sedang melaksanakan tugas resmi di luar sekolah, misalnya mengikutipelatihan atau menghadiri rapat.

Angka keabsenan di setiap daerah memperlihatkan kisaran yang besar. Angka keabsenan terendah adalah 7,4% di Kabupaten Magelang dan angka tertinggi lebih dari 4,5 kali angka terendah, yaitu 33,5% di Kota Pekanbaru. Di balik gambaran tingkat keabsenan antardaerah tersebut ada dua catatan menarik. *Pertama*, bahwa alokasi anggaran belanja untuk pendidikan tidak dengan sendirinya dapat menjadi insentif untuk meningkatkan kehadiran guru. Kota Pekanbaru yang dikenal sebagai ibukota propinsi kaya di Indonesia justru memiliki angka keabsenan tertinggi, sementara Kabupaten Magelang yang tergolong miskin memiliki angka keabsenan terendah. *Kedua*, bahwa tahap perkembangan kemajuan wilayah tidak jelas pengaruhnya terhadap tingkat keabsenan guru. Pulau Jawa sebagai wilayah yang paling berkembang di Indonesia diduga mempunyai keabsenan guru rendah, dalam realitasnya tidak. Selain memiliki daerah dengan angka keabsenan terendah pertama dan kedua, Pulau Jawa juga memiliki daerah dengan angka keabsenan tertinggi kedua dan ketiga.

Analisis atas berbagai variabel karakteristik individu guru dan sekolah memperlihatkan adanya keterkaitan beberapa variabel tersebut dengan tingkat keabsenan guru. Beberapa kesimpulan dari hasil analisis ini adalah:

- Kecenderungan makin banyaknya perempuan yang menjadi guru secara umum dapat menurunkan tingkat keabsenan sebab guru perempuan memiliki angka keabsenan yang lebih rendah daripada guru lelaki. Namun, kemampuan mengajar mereka perlu mendapat perhatian karena hasil survei ini memperlihatkan adanya korelasi negatif dan signifikan antara guru perempuan dengan nilai tes matematika murid.
- Kebijakan pengangkatan guru kontrak/honorier perlu dievaluasi karena survei ini memperlihatkan guru kontrak/honorier mempunyai tingkat keabsenan jauh lebih tinggi

dibanding guru tetap. Absennya guru kontrak/honorar diduga kuat terkait dengan rendahnya penghasilan mereka. Jika pemerintah daerah mampu menggaji mereka lebih tinggi sehingga mendekati jumlah penghasilan guru tetap, lebih baik para guru kontrak/honorar ini diangkat sebagai guru tetap.

- Meskipun secara signifikan guru dengan pendidikan formal rendah memiliki tingkat keabsenan yang juga rendah, namun kebijakan pengangkatan guru yang berpendidikan formal rendah (tidak memenuhi persyaratan minimal) tetap harus dihindari karena akan berdampak buruk pada kinerja belajar murid. Bersamaan dengan itu, bagi guru yang berpendidikan rendah harus disediakan kebijakan penyetaraan pendidikan D-2.
- Terdapat indikasi bahwa kelengkapan fasilitas fisik sekolah dapat mendukung kinerja guru. Survei ini memperlihatkan adanya tingkat keabsenan guru yang rendah bila sekolah memiliki toilet. Hal yang sama juga terjadi bila setiap tingkat kelas memiliki ruang belajarnya sendiri. Indikasi ini menyiratkan bahwa pembangunan dan pemeliharaan gedung sama sekali tidak boleh diabaikan.
- Pelaksanaan kegiatan pengawasan (inspeksi) perlu ditata agar dapat menjadi sarana “pembinaan” kerja, tidak justru menjadi sumber “pelanggaran” di lingkungan persekolahan. Survei ini memperlihatkan bahwa pengawasan oleh inspektur tidak berpengaruh terhadap tingkat keabsenan guru, tetapi pada sekolah yang kepala sekolahnya absen terbukti tingkat keabsenan gurunya lebih tinggi dibanding pada sekolah yang kepala sekolahnya hadir. Hal terakhir ini mengindikasikan perlunya kehadiran petugas pengawas di lingkungan kerja guru.

Kehadiran guru saja tidak cukup bagi keberhasilan belajar murid, tetapi keabsenan guru berdampak negatif terhadap kinerja belajar murid. Perhitungan sederhana atas hasil survei ini menunjukkan adanya korelasi negatif antara tingkat keabsenan guru dengan nilai rata-rata tes matematika dan bahasa murid kelas IV SD, artinya sekolah-sekolah yang tingkat keabsenan gurunya tinggi, nilai tes matematika dan bahasa muridnya rendah. Meskipun korelasinya hanya signifikan pada matematika, tidak pada bahasa, namun hasil ini dapat menjadi petunjuk awal tentang perlunya upaya menurunkan tingkat keabsenan guru dalam rangka meningkatkan kinerja belajar murid.

Secara lebih luas kebijakan pengelolaan pendidikan yang menyangkut guru selama ini telah melahirkan kesenjangan baik jumlah maupun mutu guru antara sekolah di pedesaan dan perkotaan. Dampak kebijakan itu terlihat pada hasil tes matematika dan bahasa murid kelas IV SD di pedesaan yang secara signifikan lebih rendah daripada di perkotaan. Hal ini dapat menjadi peringatan tentang pentingnya melaksanakan kebijakan pengalokasian guru secara proporsional antara pedesaan dan perkotaan. Sekolah-sekolah di pedesaan miskin bahkan harus memperoleh kebijakan istimewa karena sekolah menjadi gantungan harapan kaum miskin menuju masa depan yang lebih cerah untuk anak-anak mereka. Oleh karena itu pemerintah perlu membuat kebijakan insentif khusus untuk guru yang bertugas di pedalaman agar mereka mau tinggal dan terus bekerja di sana.

Kalkulasi atas beberapa variabel yang menyangkut faktor guru dan lingkungan murid memperlihatkan keterkaitannya dengan nilai tes matematika dan bahasa murid kelas IV SD. Beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari hasil kalkulasi tersebut adalah:

- Proses transformasi pada pengetahuan matematika memerlukan bimbingan yang lebih intensif dibanding pada pengetahuan bahasa. Analisis atas hasil survei memperlihatkan bahwa tingkat keabsenan dan pengalaman (masa kerja) guru berkorelasi signifikan (negatif pada tingkat keabsenan, positif pada pengalaman) dengan nilai tes matematika murid, tetapi tidak pada bahasa.
- Angka rasio murid per guru sebesar 25:1 merupakan rasio yang ideal dalam proses kegiatan belajar mengajar, paling tidak untuk mata pelajaran matematika. Kenaikan rasio murid per guru sampai dengan 25:1 berkorelasi positif dengan nilai tes matematika murid, tetapi setelah melampaui rasio tersebut mulai berkorelasi negatif.
- Guru yang mempunyai pekerjaan tambahan, termasuk mengajar pada lebih dari satu sekolah, cenderung memperburuk kinerja belajar murid. Hasil survei ini mengungkapkan bahwa makin banyak guru yang mempunyai pekerjaan tambahan pada sebuah sekolah, makin rendah nilai tes matematika muridnya. Pada dasarnya, guru melakukan pekerjaan tambahan karena adanya tuntutan kebutuhan untuk menambah penghasilan. Hasil kajian ini menyiratkan perlunya suatu kebijakan yang mengintegrasikan dua hal, yaitu meningkatkan kesejahteraan guru, menambah jumlah dan memperbaiki penyebaran guru. Bila kedua hal tersebut sudah terpenuhi, kebijakan berikutnya adalah melarang guru mempunyai pekerjaan sampingan, termasuk bekerja di banyak sekolah/tempat.
- Tingginya kinerja belajar murid perempuan di satu sisi dapat dilihat sebagai suatu kesuksesan, tetapi di sisi lain menimbulkan persoalan tersendiri. Gencarnya tuntutan peningkatan partisipasi anak perempuan dalam bersekolah selama ini, mungkin tanpa sengaja telah membuat pelayanan pendidikan lebih mementingkan murid perempuan daripada lelaki. Persoalan lain yang juga perlu dilihat di balik kenyataan ini adalah rendahnya peran bapak dalam memberikan bimbingan belajar pada anak di rumah. Suasana ini diduga telah membuat anak lelaki kehilangan “teladan” dari figur seorang bapak, apalagi kalau di sekolah kebanyakan gurunya adalah perempuan. Dugaan tersebut disimpulkan dari hasil survei ini yang mengungkapkan bahwa tingkat pendidikan ibu berkorelasi positif dan signifikan dengan nilai tes murid, baik pada matematika maupun bahasa, sementara tingkat pendidikan bapak sama sekali tidak signifikan.

Sebagai catatan penutup, laporan ini hanya menyajikan sebagian kecil dari persoalan pendidikan yang kebenarannya masih memerlukan validasi dan kajian lebih lanjut. Masih banyak persoalan persekolahan yang belum dipahami secara baik dan benar, untuk itu berbagai penelitian atas rincian persoalan di sekitar persekolahan perlu terus dikembangkan.

DAFTAR BACAAN

- Ali, M. dan Reed T. (1994) *A School and Parental Survey of Book Provision Issues in NWFP*. International Book Development, Ltd.
- Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang), Departemen Pendidikan Nasional (Dediknas). (2003) *Proyeksi Pendidikan (TK, SLB, SD, SLTP, SM, PT, dan PLS) Tahun 2002/2003 – 2009/2010*. Jakarta.
- Buckingham, J. (2003) *Let's Make a Start to Fix Boy Troubles*. The New Zealand Herald. 26 November 2003.
- Ehrenberg, R. G. Rees, D. I. dan Ehrenberg, E. L. (1991) *School District Leave Policies, Teacher Absenteeism, and Student Achievement*. Journal of Human Resources 26(1): 72-105.
- El-Sanabiy, N. (1989) *Determinants of Women's Education in the Middle East and North Africa: Illustrations from Seven Countries*. Washington, DC: World Bank.
- Fairhurst, G. Gibbs, W. Jain, P. Khatete, D. Knamiller, G. Welford, G. dan Wiegand, P. (1999) *The Effectiveness of Teacher Resource Centre Strategy*. United Kingdom: Department for International Development.
- Febriany, V. dan Arifianto, A. (2003) *Public Services in the Era of Regional Autonomy*. The Fifth IRSA International Conference. Bandung, July 2003.
- Global Development Network (GDN) Workshop. (2004) *Tackling Absence of Teachers and Medical Personnel*. New Delhi.
- Government of Indonesia. (1997/1998) *Petunjuk Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun*. Government of Indonesia, Jakarta.
- King, E. M. dan Ozler, B. (2001) *What's Decentralization Got To Do With Learning? Endogenous School Quality and Student Performance in Nicaragua*. Unpublished paper, World Bank.
- King, E. M. Orazem, P. F. dan Paterno, E. M. (1999) *Promotion with and without Learning: Effects on Student Dropout*. Unpublished paper. Washington, DC. ; World Bank.
- Ministry of National Education (MoNE). (2001) *Indonesia Educational Statistics in Brief 2000/2001*. Jakarta.
- Ministry of Religious Affairs (MoRA). (2002) *Statistik Pendidikan Islam Tahun Pelajaran 1998/1999 to 2002/2002*. Jakarta.
- Norton, M. S. (1998) *Teacher Absenteeism: A Growing Dilemma in Education*. Contemporary Education 69(2): 95-99.
- Pitkoff, E. (1993) *Teacher Absenteeism: What Administrators Can Do*. NASSP Bulletin 77(551): 39-45.

- PROBE Team. (1999) *Public Report on Basic Education in India*. New Delhi: Oxford University Press.
- Rao, G. dan Narasimha, V. L. (1999) *Teachers Absenteeism in Primary School: A Field Study in Selected Districts of Madhya Pradesh and Uttar Pradesh*. New Delhi: District Primary Education Programme.
- Reimers, F. (1993) *Time and Opportunity to Learn in Pakistan's Schools: Some Lessons on the Links between Research and Policy*. *Comparative Education* 29(2): 201-12.
- SMERU Research Institute (SMERU). (2000) *The Preparation for Decentralization and Regional Autonomy: The Case of the West Lombok District in the West Nusa Tenggara Province*. Jakarta.
- _____. (2002a) *The Impact of Decentralization and Regional Autonomy on the Quality of Public Service Delivery: The case of the West Lombok District in the West Nusatenggara Province*. Jakarta.
- _____. (2002b) *The Impact of Decentralization and Regional Autonomy on the Quality of Public Service Delivery: The case of the City of Bandar Lampung in the Lampung Province*. Jakarta.
- _____. (2003) *SMERU's Rapid Assessment of Education Problems, and the JPS Scholarships and Block Grants Program in Four Provinces*. Jakarta.
- Sudjarwo. (2003) *Draft I: Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan yang Terfokus, Terintegrasi dan Sinergi Serta Berkelanjutan Untuk Mencapai Sasaran Pendidikan Untuk Semua 2015*. Jakarta
- Supriyoko, K. (2004) *Problem Kultural Pendidikan Kita*. *Harian Kompas*, 5 Maret 2004.
- Surakhmad, W. (2003) *Pertajam Kompetensi Akademik*. *Harian Kompas*, 15 Maret 2004.
- Toyamah, N dan Usman, S. (2004) *Alokasi Anggaran Pendidikan Di Era Otonomi Daerah: Implikasinya Terhadap Pengelolaan Pendidikan Dasar*. Lembaga Penelitian SMERU. Jakarta.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2002) *Education for All: Is the World on Track?* Paris.
- World Bank. (1995) *Labor Market Policies for Higher Employment*. Washington, DC: World Bank, Bangladesh Country Team.
- _____. (2001) *Expanding and Improving Upper Primary Education in India*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2002) *Education and HIV/AIDS: A Window of Hope*. Washington, DC: World Bank.
- _____. (2003) *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington D.C: World Bank,