

# CATATAN KEBIJAKAN

## BANTUAN KESEJAHTERAAN GURU DAN TINGKAT KEHADIRAN GURU DI DAERAH TERPENCIL

Guru adalah faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan pendidikan. Banyak penelitian menunjukkan bahwa kontribusi terbesar atas capaian prestasi murid diberikan oleh guru. Di tengah keterbatasan sarana dan prasarana sekolah, khususnya di daerah-daerah terpencil, peran guru semakin penting. Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa tingkat ketidakhadiran guru di daerah terpencil di negara-negara sedang berkembang masih cukup tinggi. Hal ini terjadi karena banyak dan rumitnya masalah yang harus dihadapi para guru di daerah tersebut, terutama terbatasnya fasilitas sekolah dan sulitnya akses ke sekolah karena kondisi alam, ketiadaan sarana transportasi, dan mahalnya biaya transportasi. Besarnya permasalahan yang tidak sebanding dengan insentif yang mereka peroleh dapat memperlemah motivasi dan kinerja guru dalam menjalankan tugas. Oleh karenanya, pemberian insentif yang memadai bagi guru yang bertugas di daerah terpencil sangat diperlukan agar pendidikan di daerah terpencil tidak semakin tertinggal dari daerah yang lebih maju.

### Program Bantuan Kesejahteraan bagi Guru di Daerah Terpencil

Pemberian insentif ekonomi kepada guru dalam banyak kasus mampu meningkatkan tingkat kehadiran guru di sekolah. Pemberian insentif ini juga dapat meningkatkan prestasi murid, khususnya melalui perbaikan metode mengajar, pemberian pelajaran tambahan di luar jam mengajar, dan peningkatan respons guru terhadap kebutuhan siswa.

Di Indonesia, pemberian insentif kepada guru yang bertugas di daerah terpencil telah diatur dalam UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Ketentuan ini dijabarkan dalam Permendiknas No. 32 Tahun 2007 tentang Bantuan Kesejahteraan Guru yang Bertugas di Daerah Khusus yang menyebutkan bahwa, antara lain, guru-guru PNS dan non-PNS yang telah memenuhi persyaratan tertentu akan memperoleh bantuan kesejahteraan (bankes). Dalam pelaksanaannya, besaran insentif yang diterima guru peserta Program Bankes adalah Rp1.350.000 per bulan. Pemberian Bankes diharapkan dapat memotivasi para guru untuk tetap mengajar di daerah terpencil tempat mereka bertugas.

Untuk mengetahui tingkat keefektifan Program Bankes, Lembaga Penelitian SMERU melakukan penelitian tentang dampak pemberian Bankes terhadap salah satu indikator utama kinerja guru, yaitu tingkat absensi guru di sekolah. Dengan demikian, dapat diketahui apakah program ini cukup efektif dan, jika layak untuk diteruskan, apa saja perbaikan yang perlu dilakukan.

Tabel 1. Perbandingan Tingkat Absensi Guru Penerima dan Nonpenerima Bankes di Kabupaten Penerima Bankes (%) 2008

Kabupaten Sampel Penerima Bankes	Di SDN Penerima			Di SDN Nonpenerima	Total
	Guru Penerima Bankes	Guru Non-penerima Bankes	Rata-rata		
Kabupaten Lahat	25,6	30,8	26,8	12,7	18,9
Kabupaten Sukabumi	12,5	12,0	12,2	13,3	12,9
Kabupaten Lombok Tengah	27,3	23,1	26,1	24,2	25,0
Kabupaten Kolaka	53,1	43,8	50,0	39,7	44,1
Kabupaten Nunukan <sup>a</sup>	-	-	-	25,2	25,2
<b>Rata-rata</b>	<b>31,5</b>	<b>25,4</b>	<b>29,3</b>	<b>24,4</b>	<b>25,3</b>

Keterangan: Tingkat absensi guru adalah nilai rata-rata sampel/tidak tertimbang.  
<sup>a</sup> Program Bankes belum direalisasikan.

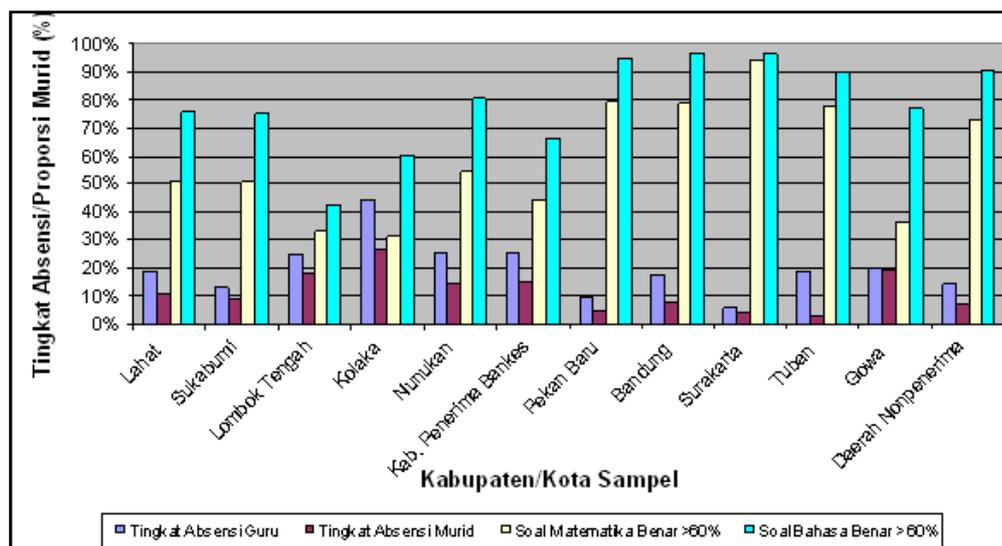
### Temuan

Hasil survei pada 2008 menunjukkan bahwa rata-rata tingkat absensi guru penerima di SDN penerima Bankes (31,5%) jauh lebih tinggi daripada tingkat absensi guru nonpenerima (25,4%). Selain itu, dibandingkan dengan tingkat absensi guru di SDN nonpenerima Bankes (24,4%), tingkat absensi guru penerima Bankes tersebut masih jauh lebih tinggi. Rata-rata tingkat absensi guru di seluruh sekolah penerima Bankes pun masih lebih tinggi daripada tingkat absensi guru di SDN nonpenerima (lihat Tabel 1). Secara umum hasil survei di lima kabupaten penerima Bankes menunjukkan bahwa Program Bankes belum memberikan dampak positif terhadap tingkat kehadiran guru di sekolah di daerah terpencil. Akan tetapi, hasil survei juga memperlihatkan beragamnya tingkat keefektifan Program Bankes di masing-masing daerah sampel penerima Bankes.

*Catatan Kebijakan ini mengacu kepada Survei Baseline tentang Kehadiran Guru dan Bantuan Kesejahteraan untuk Guru di Daerah Terpencil (Toyamah et al., akan dipublikasikan) yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU pada 2008 di lima kabupaten penerima Bankes, yaitu Lahat, Sukabumi, Lombok Tengah, Kolaka, dan Nunukan, dan lima kabupaten/kota nonpenerima, yaitu Tuban, Gowa, Pekanbaru, Bandung, dan Surakarta.*

## BANTUAN KESEJAHTERAAN GURU DAN TINGKAT KEHADIRAN GURU DI DAERAH TERPENCIL

Program Bankes terlihat efektif di Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Lahat, tetapi belum terlihat efektif di Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Kolaka. Adapun keefektifan Program Bankes di Kabupaten Nunukan belum bisa diketahui karena ketika survei dilakukan program tersebut belum terealisasi. Di Kabupaten Lahat, tingkat absensi guru penerima (25,6%) lebih rendah daripada tingkat absensi guru nonpenerima di SDN penerima Bankes (30,8%), meskipun angka tersebut masih jauh lebih tinggi daripada angka tingkat absensi guru di SDN nonpenerima (12,7%). Hal ini mengindikasikan adanya dampak positif Program Bankes di sekolah-sekolah penerima di kabupaten tersebut. Selain itu, di Kabupaten Sukabumi, tingkat absensi guru penerima maupun nonpenerima Bankes di SDN penerima Bankes hampir sama (12,5% dan 12,0%) dan sedikit lebih rendah daripada tingkat absensi guru di SDN nonpenerima (13,3%). Rendahnya tingkat absensi guru penerima di Sukabumi terjadi karena pemerintah daerah (pemda) setempat mengeluarkan kebijakan yang sangat kondusif berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan guru, yakni pemberian insentif serupa bankes sebagai bagian dari kebijakan Pemda Kabupaten Sukabumi yang diatur dalam Peraturan Bupati No. 26A Tahun 2007.



Gambar 1. Hubungan antara tingkat absensi guru, tingkat absensi murid, dan nilai murid

Survei ini juga menunjukkan bahwa tingkat absensi guru memengaruhi prestasi murid. Semakin tinggi tingkat absensi guru, semakin tinggi tingkat absensi murid, dan semakin sedikit proporsi murid yang memperoleh nilai tinggi dalam tes-tes yang diselenggarakan sekolah (lihat Gambar 1). Sebaliknya, semakin rendah tingkat absensi guru di suatu daerah, semakin tinggi nilai yang diperoleh para murid.

### Rekomendasi

Dampak pelaksanaan Program Bankes terhadap tingkat kehadiran guru di daerah terpencil di tiap daerah penerima berbeda-beda. Efektifnya Program Bankes di dua daerah sampel dalam meningkatkan kehadiran guru menunjukkan pentingnya peran pemda dalam program ini. Jaringan komunikasi dan koordinasi antara Pemerintah Pusat, pemda provinsi, dan pemda kabupaten dalam pelaksanaan Program Bankes harus didukung secara proaktif oleh pemda kabupaten yang memiliki kewenangan besar dalam hal pengelolaan pendidikan dasar dan mengetahui kondisi serta kebutuhan daerahnya secara lebih baik. Inisiatif pemda dalam merumuskan berbagai kebijakan daerah terkait kesejahteraan guru, misalnya, dengan menyinergikan pelaksanaan Program Bankes dengan program sejenis, dapat menjadi langkah awal yang tepat. Di samping itu, kesediaan pemda mengalokasikan anggarannya untuk memberikan (tambahan) insentif lokal bagi guru di wilayahnya juga akan membantu perluasan cakupan Program Bankes.

Penelitian ini hanya melihat hubungan antara Program Bankes dan tingkat ketidakhadiran guru, serta pengaruh kehadiran guru terhadap kualitas/prestasi murid. Oleh karena itu, untuk dapat mengukur tingkat keefektifan pelaksanaan Program Bankes secara lebih komprehensif masih diperlukan penelitian lebih lanjut dengan menggunakan indikator lain, selain tingkat absensi guru.

*Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia*