

DAMPAK PENINGKATAN KESEJAHTERAAN GURU TERHADAP MUTU PEMINAT

IMPACT EVALUATION OF THE TEACHER LIVING STANDARD IMPROVEMENT ON INPUT QUALITY ENROLLMENT

Rumtini

Pusat Penelitian Kebijakan, Balitbang Kemdikbud

Gedung E Lantai 19, Jalan Jenderal Sudirman, Senayan - Jakarta Pusat

email: rumtini@yahoo.com

Naskah diterima tanggal: 06/12/2013; Dikembalikan untuk revisi tanggal: 16/12/2013; Disetujui tanggal: 09/05/2014

Abstract: This study is aimed to provide better policy recommendations related to the government efforts in encouraging high schools graduations with high academic achievement to enroll teacher training institutes. Study used data from the impact evaluation of the teachers living standards improvement on the quality of input. The overview were aimed to measure the extent of which high school graduates enrolled to teachers' colleges. Survey approach was implemented to collect data from the two sources, Student Administration Bureau and students of 1st, 3rd, 5th, and 7th by 2011. Findings showed that there were increasing sharply numbers of enrolments to teachers' colleges during 2008-2011, especially for primary school teachers program. However, in term of quality, there were only slightly increased on quality of teachers' candidate shown by the slight increase of high schools' students' rank of those who were in the 7th semester compared to 1st semester. Policy options will be: only high quality teacher training institute are eligible to open the program; high knowledgeable and skills on curriculum content and pedagogic; student loan scheme; hiring teachers of both local and outside with centralized teacher management; teachers' contract for the remote, border, and outer areas.

Keywords: impact evaluation, living standards of teacher, quality of input, programs, primary school teacher program

Abstrak: Penelitian bertujuan merumuskan saran kebijakan dalam upaya peningkatan peminat profesi guru berkualitas pada Lembaga Penghasil Tenaga Kependidikan. Penelitian difokuskan pada kuantitas dan kualitas lulusan sekolah lanjutan tingkat atas yang mendaftar pada beberapa prodi pendidikan. Melalui survei, informasi dikumpulkan dari dua sumber data, yaitu Badan Administrasi Kemahasiswaan dan mahasiswa prodi kependidikan dan non-prodi kependidikan, khususnya semester 1, 3, 5, dan 7 pada tahun 2011. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat peningkatan kuantitas dan kualitas peminat profesi guru khususnya mahasiswa kependidikan. Secara kuantitas, terjadi peningkatan tajam jumlah pendaftar kependidikan terutama prodi Pendidikan Guru Sekolah Dasar. Pada sisi kualitas, terdapat peningkatan lebih baik ranking ketika di sekolah lanjutan tingkat atas pada sebagian mahasiswa semester awal dibandingkan mahasiswa semester akhir, meskipun mayoritas mahasiswa kependidikan masih berasal dari mereka yang memiliki ranking bawah ketika di sekolah lanjutan tingkat atas. Beberapa opsi kebijakan antara lain: perlunya pengetatan perizinan pendirian LPTK mengedepankan kriteria "mutu"; persyaratan ketat terhadap penguasaan konten dan pedagogis; pemberlakukan skema kredit mahasiswa; peluang guru selain dari unsur daerah, dibuka peluang guru dari wilayah Jawa dengan pengelolaan terpusat; memberlakukan guru kontrak dari wilayah Jawa ke wilayah 3T (terdepan, terluar, dan terpencil).

Kata Kunci: dampak evaluasi, kesejahteraan guru, mutu peminat, prodi, pendidikan guru sekolah dasar

Pendahuluan

Dapat dipastikan bahwa tidak satupun di antara para pengelola dan praktisi pendidikan yang tidak sepakat bahwa guru merupakan kunci penting keberhasilan pendidikan. Peran kunci tersebut tidak jarang menjadikan guru sebagai subyek perdebatan, khususnya antara kecukupan secara kuantitas dan kualitas. Di Indonesia, kuantitas guru dirasakan cukup, namun distribusi dan kualitas merupakan kendala yang peningkatannya selalu menjadi prioritas pemerintah dari waktu ke waktu. Distribusi dan kualitas guru menjadi permasalahan yang rumit. Tidak mengherankan, meskipun anggaran besar dialokasikan masih dirasakan tidak mencukupi.

Pada satu sisi, pemerintah telah berupaya melalui berbagai intervensi agar tersedia guru berkualitas di semua tingkat dan wilayah regional. Intervensi pemerintah bersifat menyeluruh mulai dari hulu bagi lembaga penghasil sampai dengan hilir bagi pengembangan profesi. Untuk menyebut beberapa di antaranya, melalui intervensi Dana Insentif Akreditasi, LPTK ditingkatkan kapasitas pengelolaannya agar mampu menghasilkan calon guru berkualitas. Demikian pula dalam rangka implementasi Kurikulum 2013, guru dilatih sedemikian rupa tahap demi tahap agar mampu memaknai materi dan mampu memainkan multi-strategi pembelajaran di kelas. Pada sisi lainnya, dukungan pemerintah juga disalurkan melalui implementasi kebijakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, di mana guru secara berangsur dijamin kesejahteraannya.

Kompleksnya permasalahan distribusi dan peningkatan kualitas guru, tidak dapat dipungkiri mempengaruhi mutu pendidikan. Sebagai contoh, hasil test *Programme for International Student Assessment* (PISA) tahun 2012, posisi kualitas siswa Indonesia tampak mengalami penurunan peringkat, dapat dipastikan tidak semata-mata dan/atau berkaitan langsung dengan kemungkinan bahwa terjadi penurunan upaya peningkatan kemampuan guru. Realitasnya, Pemerintah telah mengoptimalkan berbagai intervensi bagi tersedianya guru yang berkualitas di Indonesia.

Agar intervensi Pemerintah terukur peningkatannya, penelitian perlu dilakukan untuk

mempertahankan informasi sejauhmana upaya peningkatan yang telah dilakukan berdampak pada sasaran yang diprioritaskan. Salah satu kegiatan yang penting dilakukan yaitu meneliti dampak dari peningkatan kesejahteraan guru terhadap peminat profesi guru, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Untuk keperluan tersebut, penelitian ini dilakukan terutama untuk memperoleh informasi tentang peminat profesi guru, khususnya setelah program peningkatan kesejahteraan guru diberlakukan. Terdapat dua tujuan khusus dari penelitian ini: 1) menganalisis besarnya peminat lulusan SLTA yang mendaftar ke LPTK pada prodi Matematika, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, dan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA); 2) menganalisis kualitas lulusan SLTA yang diterima di LPTK.

Kajian Literatur

Pendidikan Berkualitas

Definisi kualitas pendidikan yang dirumuskan oleh UNESCO (2005) mengalami perkembangan sebagai berikut. Pertama, pada deklarasi pendidikan untuk semua (*EFA*) tahun 1990an, UNESCO belum memiliki definisi yang jelas mengenai kualitas pendidikan. Pada saat itu, isu pemerataan lebih menjadi fokus utama, meskipun kualitas juga diidentifikasi sebagai aspek yang penting dalam upaya mencapai tujuan pemerataan. Pengertian lebih jelas, nampak dalam Kerangka Aksi Dakar (*the Dakar Framework for Action*) di mana secara jelas dinyatakan bahwa kualitas merupakan 'jantung hatinya pendidikan'. Dalam kerangka aksi tersebut, pengertian kualitas pendidikan dirumuskan sebagai seperangkat karakteristik di mana peserta didik (sehat, termotivasi), proses (guru yang kompeten dengan pedagogis yang aktif), konten (kurikulum yang relevan), dan sistem (pemerintahan yang bersih dan alokasi sumber daya yang merata). Konsep kualitas pendidikan berikutnya muncul pada dokumen *Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow*, dalam era pemunculan konsep 'pendidikan seumur hidup dan relevansi'. Dalam hal ini, nuansa kualitas pendidikan ditekankan pada mengakomodasikan kondisi yang berkembang saat itu, yaitu sain dan teknologi. Selanjutnya, pengertian kualitas pendidikan dapat ditemukan dalam dokumen *Learning: The Treasure Within*, sebagai pendidikan

sepanjang hayat berdasarkan empat pilar: *learning to know* (peserta didik mengembangkan potensi pengetahuannya gabungan dari elemen-elemen –dalam dan luar), *learning to do* (mempraktekkan yang dipelajari), *learning to be* (peserta didik memperoleh keterampilan untuk mandiri) dan *learning to live together* (memperoleh kesempatan yang sama untuk berkembang). Akhirnya pada *Table on Quality of Education* di Paris pada tahun 2003, UNESCO menetapkan akses terhadap kualitas pendidikan sebagai hak azasi manusia dan mendukung pendekatan berbasis-hak azasi terhadap semua aktivitas pendidikan (Pigozzi, 2010 dan UNESCO, 2005). Dari perkembangan pendefinisian kualitas pendidikan oleh UNESCO di atas, tidak dapat dipungkiri bahwa peranan guru merupakan salah satu kunci bagi terciptanya pendidikan yang berkualitas.

Besarnya peran guru ditunjukkan dalam berbagai penelitian, bahkan diyakini bahwa guru memiliki peran yang jauh lebih besar dibanding aktor lain dalam pendidikan, seperti kepala sekolah atau bahkan pembuat kebijakan sekalipun (Creemers, 1994, Darling-Hammond, 1997; Harris & Muijs, 2005; Luyten & Snijders, 1996; Marzano, 2007; Van der Werf dkk., 2000). Logika sederhananya, karena guru lebih berinteraksi langsung dengan siswa dalam proses belajar mengajar dibandingkan aktor kependidikan lainnya. Namun demikian, tidaklah mudah menentukan karakteristik guru yang sebenarnya yang paling berkontribusi terhadap keberhasilan siswa dalam belajar (Goe & Stickler, 2008). Karakteristik guru yang sering digunakan sebagai indikator kualitas guru, antara lain sertifikat guru, tingkat pendidikan, pengalaman, dan pengetahuan pedagogik, penguasaan materi, dan pengembangan profesi (Heck, 2007; Boyd dkk., 2006; Smith dkk., 2005; Goldhaber, 2002).

Menarik dipelajari, kajian dari puluhan hasil penelitian tentang hubungan antara variabel-variabel kualitas guru dan hasil tes berstandar menunjukkan bahwa sekolah-sekolah dengan mayoritas siswa dari kelas ekonomi rendah dan siswa-siswa bermotivasi belajar rendah, seringkali diajar oleh guru berkualifikasi rendah (Goe, 2007; Loeb, 2001; dan Beteille & Loeb, 2009). Temuan tersebut semakin memperkuat keyakinan bahwa guru berkualitas akan berpengaruh pada kualitas

belajar siswa sekaligus mediator yang baik terhadap ketimpangan kesempatan belajar di antara siswa (Darling-Hammond, 2006; Smith dkk., 2005).

Beberapa pengamat pendidikan berpendapat bahwa di antara karakteristik guru, prediktor yang paling konsisten dalam menguji perbedaan pada prestasi akademik siswa adalah pengalaman mengajar guru (Laczko-Kerr & Berliner, 2002; Darling-Hammond, 2006). Pendapat tersebut didukung oleh hasil penelitian Rowan dkk. (2002) yang menunjukkan bahwa pengalaman guru merupakan prediktor yang signifikan secara statistik pada perkembangan prestasi akademik siswa, baik pada matapelajaran matematik maupun membaca. Namun, perlu disadari, bahwa tentunya pengalaman tidak selalu harus diukur dari lamanya menjadi guru. Hasil sebuah disertasi (Rumtini, 2010) memperlihatkan adanya kecenderungan di mana semakin tinggi lama seorang guru mengajar mengindikasikan semakin merasakan peningkatan kesulitan dalam mengajarkan matapelajarannya. Kontekstual dan situasional pada saat informasi diberikan sangat berperan sebagai faktor penyebab kondisi tersebut. Sebagai contoh, seorang guru yang telah mengajar selama 30 tahun, kurang memperoleh pengembangan profesi, dihadapkan pada perubahan kurikulum berstandar tinggi, dapat dipastikan guru tersebut mengalami kesulitan dalam mengajar. Sebaliknya, guru relatif barupun, jika memiliki bekal yang cukup baik, akan dapat mempengaruhi kualitas belajar siswa dengan baik pula. Oleh karena itu, upaya memperoleh calon guru yang berkualitas sangatlah penting, sebagaimana direalisasikan dalam peningkatan kesejahteraan guru. Namun demikian apakah peningkatan kesejahteraan guru menarik peminat yang berkualitas, perlu dilakukan penelitian capaiannya.

Sertifikasi dalam Perspektif Kesejahteraan dan Mutu Guru

Sebelum sertifikasi guru diberlakukan, relatif rendahnya penghasilan guru di Indonesia menjadi salah satu faktor rendahnya minat lulusan SLTA untuk menekuni profesi guru. Banyak orang tua yang menyarankan anak mereka untuk tidak memilih LPTK karena kurang menjajikan secara

materi. Disadari atau tidak, pandangan-pandangan negatif ini membawa dampak kurang baik terhadap pembangunan LPTK, karena hanya dapat menerima lulusan SLTA dengan kualitas rata-rata atau di bawahnya.

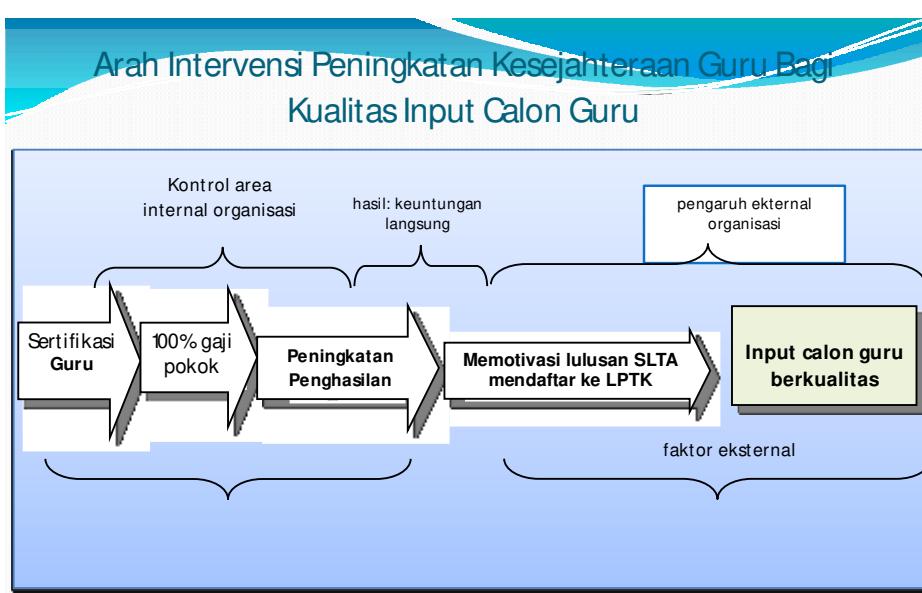
Munculnya sejumlah peraturan baru tentang sertifikasi dan remunerasi guru sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen diharapkan dapat menghilangkan citra bahwa guru merupakan profesi dengan tingkat penghasilan yang *jauh* dari mencukupi. Pelaksanaan Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa guru bersertifikat berhak menerima tunjangan profesi sebesar satu kali gaji, tunjangan pokok, tunjangan kemaslahatan, dan beberapa tunjangan lainnya. Prospek kenaikan kesejahteraan guru setelah diberlakukan Undang-Undang sertifikasi guru menyediakan stimulus bagi masyarakat dan lulusan SLTA, termasuk mereka yang memiliki prestasi baik, untuk mendaftar pada LPTK (lihat Gambar 1).

Perlunya Ketercukupan Jumlah dan Kualitas Peminat

Meskipun tidak ditemukan penelitian yang bisa dijadikan pijakan, telah berkembang wacana selama ini bahwa pada satu dekade yang lalu, profesi guru kurang diminati atau bukan prodigi favorit bagi calon mahasiswa atau pendaftar.

Sebagai akibatnya, Lembaga Penyelenggara Tenaga Pendidik (LPTK) diminati bukan sebagai pilihan pertama melainkan sebagai pilihan-pilihan kedua atau bahkan ketiga. Tidak bisa dipungkiri, pada sisi kualitas, LPTK diminati oleh mereka yang kurang berkualitas secara akademik maupun ekonomi. Padahal profesi guru memerlukan kebalikan dari realitas tersebut. Idealnya, pada satu sisi diperlukan banyak lulusan SLTA yang berminat menjadi guru, sehingga seleksi dapat dilakukan dengan banyak pilihan. Pada sisi lain, selain perlunya ketercukupan jumlah pendaftar, kualitas pendaftar juga menjadi persyaratan, agar tersedia kecukupan peminat guru yang berkualitas.

Menjadi sebuah keniscayaan ketika pemerintah Indonesia melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas guru. Melalui sertifikasi guru bagi pemerintah merupakan sebuah investasi peningkatan kualitas guru, namun bagi banyak kalangan penerima, investasi tersebut dirasakan sebagai subsidi peningkatan kesejahteraan. Sepertinya terdapat perbedaan dalam memaknai tunjangan sertifikasi tersebut, di mana bagi pemerintah sebagai investasi yang harus dikembalikan, namun bagi sebagian besar penerima sebagai subsidi yang tidak harus dikembalikan. Terlepas dari kontroversi tersebut, adanya peningkatan kesejahteraan guru,



Gambar 1 Dampak Intervensi Peningkatan Kesejahteraan Guru terhadap Kualitas Input Calon Guru

diharapkan juga memotivasi para lulusan sekolah menengah atas yang berprestasi untuk menjadi guru. Harapannya, banyaknya lulusan sekolah menengah atas yang mendaftar menjadi guru, tentunya tersedia banyak pilihan untuk memilih calon guru yang berkualitas.

Metodologi Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas data yang diambil pada tahun 2011 (data mahasiswa) dan tahun 2012 (data mahasiswa di Biro Administrasi dan Kemahasiswaan/BAK). Data mahasiswa dan data dari BAK digunakan untuk memperoleh informasi tentang peningkatan jumlah peminat pada LPTK. Terdapat 20 BAK dari 20 LPTK sebagai sumber data, namun hanya sebagian dari mereka yang datanya lengkap dan dapat digunakan dalam penelitian. Jika dirinci, data mahasiswa digunakan untuk memperoleh terutama latar belakang mahasiswa pada masa duduk di bangku sekolah. Informasi tersebut berupa peringkat pada setiap akhir tahun selama di SLTA dan nilai ujian nasional. Dalam rangka memperoleh data tentang dampak peningkatan kesejahteraan guru terhadap mutu *input (enrollment)* LPTK, data diperoleh dari mahasiswa baru yang masuk LPTK tahun akademik 2008/09 (semester 1), 2009/10 (semester 3), 2010/11 (semester 5), dan 2011/2012 (semester 7) mayoritas pada prodi kependidikan dan sebagian dari prodi non-kependidikan. Responden mahasiswa dipilih secara acak masing-masing sejumlah 20 orang untuk setiap Prodi di LPTK sampel. Data dikumpulkan melalui kuesioner untuk menggali informasi tentang kualitas mereka ketika di SLTA yang dalam penelitian ini disebut *input* atau calon guru. Sebanyak 5012 responden mahasiswa sebagai sumber informasi dalam penelitian ini.

Survei merupakan salah satu metode yang sering digunakan dalam ilmu sosial untuk memahami cara kerja masyarakat dan untuk menguji teori perilaku (Groves dkk, 2004). Demikian pula dalam penelitian ini, metode survei digunakan dalam rangka menjawab tujuan, yaitu mengukur dampak peningkatan kesejahteraan guru terhadap mutu *input (enrollment)* LPTK, yang datanya diperoleh dari beberapa sumber. Sumber pertama, data dari BAK berupa data mahasiswa,

meliputi: perkembangan jumlah pendaftar tahun 2008, 2009, 2010, 2011, dan 2012 terdiri atas data prodi PGSD, prodi kependidikan, dan non kependidikan masing-masing pada prodi Matematika, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, dan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA). Sumber kedua, data diperoleh dari mahasiswa semester 1, semester 3, semester 5, dan semester 7 tahun perkuliahan 2011/2012 pada program studi kependidikan termasuk PGSD. Data dikumpulkan melalui kuesioner untuk mengumpulkan informasi tentang kualitas mahasiswa melalui nilai ujian nasional dan peringkat akhir-tahun kelas 1, kelas dua, dan kelas 3 SLTA. Selain itu, sebagai data pendukung dari para mahasiswa kependidikan ditanyakan latar belakang pendidikan orang tua dan kesanggupan ditempatkan di daerah terpencil. Namun demikian, variabel nilai ujian nasional dikeluarkan dari analisis, karena mayoritas responden tidak menjawab pertanyaan tentang nilai ujian nasional mereka.

Dengan merujuk pada tujuan penelitian pertama, yaitu dampak peningkatan kesejahteraan guru melalui efek sertifikasi berupa kesejahteraan guru, terhadap kualitas calon guru, data dianalisis dari variabel-variabel berikut. Pertama, data dari Biro Administrasi Kemahasiswaan (BAK) digunakan untuk menganalisis kecenderungan jumlah pendaftar tahun 2008, 2009, 2010, 2011, dan 2012 prodi PGSD, program studi kependidikan dan nonkependidikan Matematika, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, dan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA). Analisis dilakukan untuk melihat kecenderungan jumlah pendaftar dari tahun ke tahun selama lima tahun, selain perbandingan antara prodi kependidikan dan nonkependidikan. Jika kecenderungan jumlah pendaftar meningkat dari tahun ke tahun sejak 2008 mengindikasikan adanya peningkatan minat menjadi guru dari masyarakat sebagai akibat adanya peningkatan kesejahteraan melalui program sertifikasi. Indikasi tersebut dikuatkan jika peningkatan jumlah pendaftar pada prodi non-kependidikan lebih rendah dibandingkan prodi kependidikan.

Kedua, peringkat (*ranking*) mahasiswa prodi kependidikan semester 1, semester 3, semester 5, dan semester 7 ketika mereka di bangku SLTA kelas satu, kelas dua, dan kelas tiga semester

satu. Data tersebut digunakan untuk menganalisis kecenderungan kualitas mahasiswa yang diterima di LPTK. Jika data menunjukkan bahwa peringkat mahasiswa semester satu (semester 1) lebih tinggi (peringkat 1 sampai dengan 15 ketika di SLTA) dibandingkan semester 2, dan seterusnya, memberikan infomasi bahwa kualitas calon guru di LPTK semakin meningkat. Sebaliknya jika data menunjukkan peringkat yang sama atau lebih rendah, menunjukkan bahwa tidak adanya peningkatan kualitas mahasiswa calon guru. Selanjutnya, data pendukung dianalisis untuk menemukan sejauhmana latar belakang pendidikan orang tua memperlihatkan pola yang berbeda antara mahasiswa kependidikan dan non kependidikan. Data pendukung juga dianalisis untuk mengetahui sejauh mana kesediaan mahasiswa kependidikan ditempatkan di daerah terpencil. Meskipun tidak terkait dengan mutu calon guru, namun analisis data pendukung tersebut perlu untuk perencanaan pengadaan guru ke depan.

Penelitian ini tidak terbebas dari keterbatasan-keterbatasan yang tidak terhindarkan. Pertama, ketersediaan data pada tingkat sumber data yang pada umumnya tidak lengkap. Beberapa contoh, keterbatasan akses data pengumpul data pada tataran Biro Administrasi Kemahasiswaan, di mana tidak semua BAK memiliki dan/atau memberikan data lengkap selama lima tahun berturut-turut dari tahun 2008 sampai dengan 2012, sebagaimana diperlukan dalam penelitian ini. Akibatnya penelitian hanya mengolah data yang lengkap dan mengeluarkan data yang tidak lengkap. Kedua, pada data mahasiswa, ternyata hanya sebagian kecil mahasiswa yang dapat mengingat nilai ujian nasional dan ranking kelas ketika di SLTA. Sebagai akibat, penelitian hanya mengolah data mahasiswa yang memberikan data dan mengeluarkan banyak data yang tidak terisi.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dampak Peningkatan Kesejahteraan Guru terhadap Input

Jumlah Peminat

Mutu input dapat dibaca secara kuantitatif dan kualitatif. Secara kuantitatif, dampak peningkatan kesejahteraan guru digambarkan melalui tren

peminat profesi guru atau jumlah pendaftar program studi kependidikan dari tahun ke tahun. Secara kualitatif, dampak peningkatan kesejahteraan guru bisa dilihat dari seberapa bagus kualitas peminat profesi guru, di antaranya dengan melihat nilai ujian nasional dan ranking peminat profesi guru ketika mereka duduk di bangku SLTA dan dengan melihat latar belakang pendidikan dan pekerjaan orang tua. Namun demikian, variabel nilai ujian dikeluarkan dari analisis karena ketidaktersediaan data dari responden. Selain itu, indikator kualitatif juga bisa dengan mempertimbangkan motivasi atau dedikasi peminat profesi guru yang dilihat dari kesediaan mereka ditempatkan di daerah 3T (terdepan, terluar, dan terpencil).

Temuan data yang diambil dari tahun 2008 sampai 2012 menunjukkan bahwa secara kuantitatif, jumlah pendaftar yang masuk pada program PGSD dari tahun ke tahun jumlahnya meningkat tajam, sebagaimana terlihat pada diagram 1.

Tampak pada diagram 1, pada tahun 2008, jumlah pendaftar pada program PGSD mencapai 23.762 orang, yang pada tahun-tahun berikutnya jumlah pendaftar terus meningkat dengan puncaknya pada tahun 2009, yaitu sebesar 31.595 orang. Pada tahun 2010 - 2012 mengalami sedikit penurunan, namun masih jauh lebih banyak dibanding pada tahun 2008, karena angkanya masih di atas 30.000 pendaftar. Sebagaimana diketahui profesi guru dan dosen dikuatkan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005, yang ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Tunjangan Profesi. Melalui dua kebijakan tersebut, kesejahteraan guru meningkat secara signifikan. Meskipun diperlukan penelusuran lebih lanjut, peningkatan jumlah peminat pada LPTK memberikan sinyal kuat terhadap dampak peningkatan kesejahteraan guru.

Meskipun peningkatan tidak setinggi prodi PGSD, prodi kependidikan Matematika, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Kimia, Fisika, dan Biologi juga menunjukkan adanya kecenderungan kenaikan pendaftar dari tahun ke tahun. Selain prodi kependidikan Matematika dan prodi kependidikan Fisika, yang tampak menurun pada

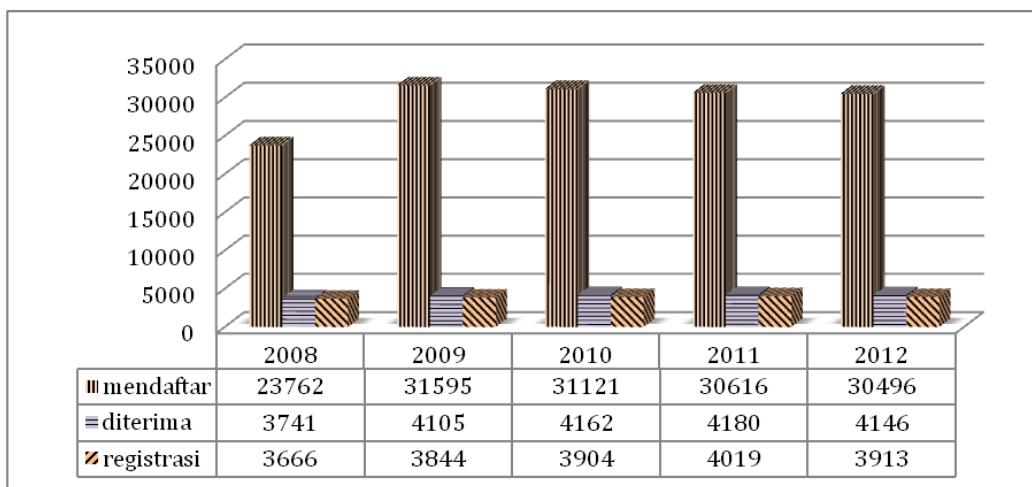


Diagram 1 Perkembangan Jumlah Pendaftar Prodi PGSD

tahun 2010, serta prodi kependidikan Kimia dan prodi kependidikan Biologi pada tahun 2012, jumlah pendaftar terus meningkat (Tabel 1). Sama seperti prodi PGSD, meskipun diperlukan penelusuran lebih lanjut, peningkatan jumlah peminat pada prodi-prodi kependidikan juga memberikan sinyal kuat terhadap adanya dampak peningkatan kesejahteraan guru.

Namun demikian, perlu diwaspadai akan terjadinya dampak negatif dari peningkatan peminat yang tidak terkontrol terutama yang pada akhirnya ditampung oleh LPTK yang kurang memenuhi persyaratan. Konsekuensi dari lemahnya kontrol penerimaan mahasiswa calon guru, tidak hanya memunculkan problem kelebihan jumlah lulusan LPTK melainkan juga kualitas dan distribusinya. Kelebihan pasokan guru tersebut kemungkinan menyebabkan penumpukan guru di sekolah-sekolah tertentu yang akan semakin menyulitkan pemerintah dalam upaya peningkatan mutu dan distribusi yang ideal.

Kualitas Lulusan SLTA Diterima di LPTK

Tidak hanya secara kuantitatif, secara kualitatif pun pendaftar prodi kependidikan juga memiliki kualitas yang lebih baik. Dilihat dari ranking mereka ketika masih di bangku SLTA, pendaftar yang masuk setelah implementasi kebijakan sertifikasi guru juga nampak lebih baik. Diagram 2a menggambarkan posisi ranking mahasiswa semester 1 dan semester 7 ketika mereka di SLTA. Dengan membandingkan posisi ranking mahasiswa semester 1 dan semester 7 ketika mereka duduk di bangku SLTA, akan diperoleh informasi tentang ada tidaknya peningkatan kualitas. Seperti diketahui mahasiswa semester 7 (2011) berarti masuk LPTK pada tahun 2008 atau ketika tunjangan guru mulai diterimakan, sedangkan mahasiswa semester 1 (2011) berarti masuk SLTA pada tahun 2011 atau pada saat tunjangan sudah berjalan 3 tahun.

Data menunjukkan bahwa persentase mahasiswa semester 1, posisi ranking sampai dengan ranking 5 tampak lebih tinggi dibanding

Tabel 1 Perkembangan Jumlah Pendaftar Prodi Kependidikan Matematika, Bahasa Inggris, Bahasa Indonesia, Kimia, Fisika, dan Biologi

Bidang studi	Tahun				
	2008	2009	2010	2011	2012
Pend Matematika	10048	12892	11269	12444	12817
Pend B. Inggris	9361	12498	12632	13793	13856
Pend B. Indonesia	4336	5851	6046	5241	5272
Pend Kimia	874	1374	1728	1874	1584
Pend Fisika	4281	5603	4092	6947	6996
Pend Biologi	3175	3730	3804	5347	4749

dingkan dengan semester 7. Informasi tersebut memberikan sinyal adanya peningkatan kualitas peminat profesi guru dalam periode 2008 – 2011. Demikian pula pada kategori kedua atau ranking lima ke atas, menunjukkan adanya penurunan presentasi mahasiswa semester 7 dan semester 1 yang mendapat rangking lima ke atas ketika di SLTA. Kenyataan tersebut memberikan informasi adanya peningkatan kualitas peminat menjadi guru. Informasi peningkatan kualitas peminat profesi guru tersebut dapat dilihat lebih rinci pada diagram 2b.

Adanya peningkatan kualitas calon guru tersebut di atas memang cukup menggembirakan sebagai sinyal ketercukupan calon guru ber-

kualitas sebagai dampak peningkatan kesejahteraan guru. Namun, jika data juga dilihat secara horizontal masing-masing semester 1 dan semester 7, untuk membandingkan dua kategori (kategori ranking 1 sampai dengan ranking 5 dan kategori di atas ranking 5), data menunjukkan, bahwa calon guru masih didominasi oleh mereka yang rankingnya di atas 5. Perlu dijelaskan bahwa ranking kategori ini terentang antara ranking 6 sampai ranking terakhir. Kenyataan bahwa banyak responden yang tidak menjawab pertanyaan tersebut, mengisyaratkan kemungkinan masih dominannya mahasiswa calon guru yang ranking SLTanya dalam kategori rendah.

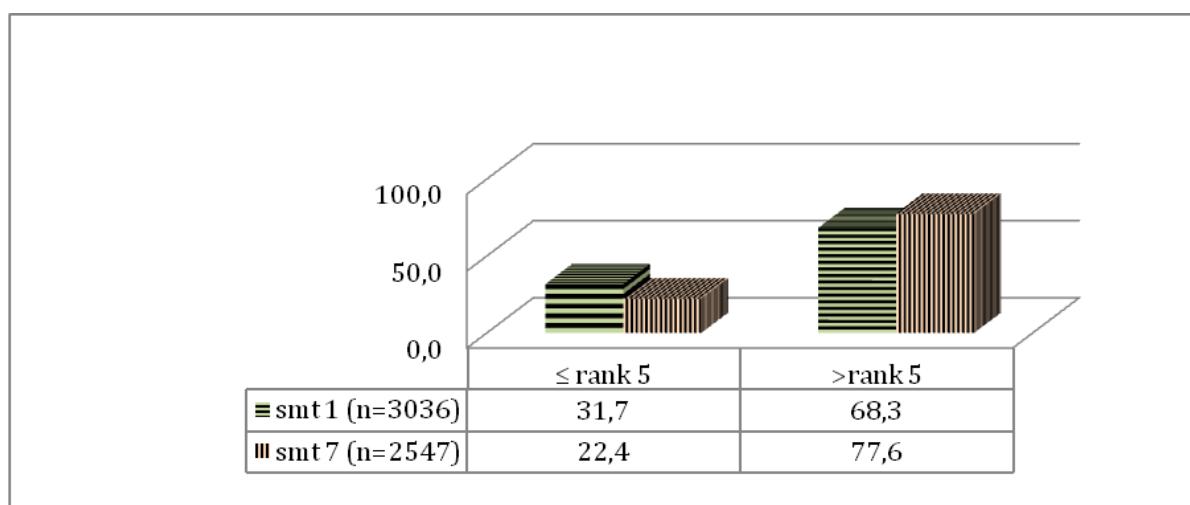


Diagram 2a Persentase Perolehan Ranking Responden Prodi Kependidikan pada Saat (2011) Semester 1 dan 7 Saat di SLTA dengan Dua Kategori

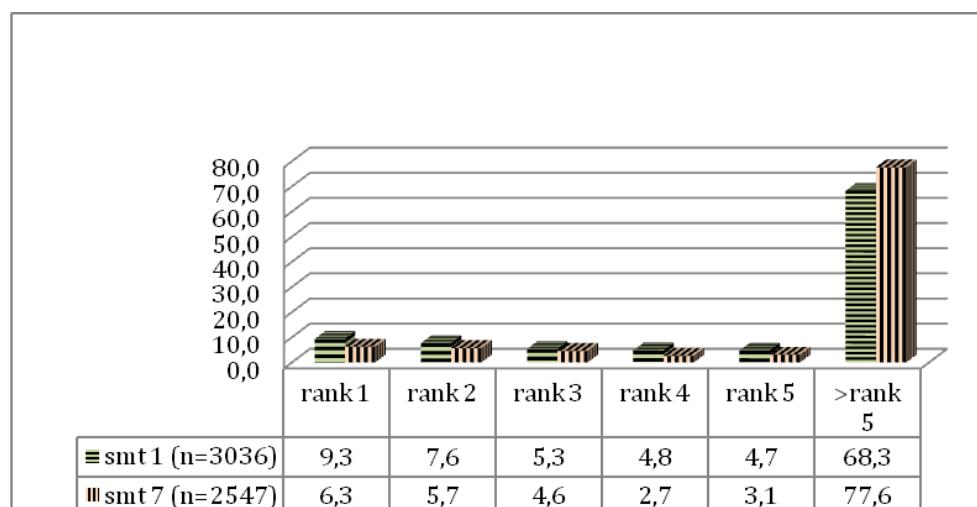


Diagram 2b Persentase Perolehan Ranking Responden Prodi Kependidikan pada Saat Ini (2011) Semester 1 dan 7 Saat di SLTA dengan Enam Kategori

Selanjutnya, mahasiswa prodi kependidikan khususnya mereka yang berasal dari luar Jawa memiliki motivasi dan dedikasi yang lebih baik dibandingkan mereka yang dari Jawa dilihat dari kesediaan menjalani profesi mereka kelak ketika selesai. Hal ini bisa dilihat dari kesediaan mereka untuk ditempatkan di berbagai wilayah termasuk di daerah terpencil atau di luar Jawa sekalipun (Diagram 3).

Membandingkan kelompok bersedia dan tidak bersedia mengajar di daerah 3T, tidak bisa semata menyimpulkan bahwa yang satu lebih baik dari lain. Banyak faktor yang melatarbelakangi kesediaan seorang calon guru mengajar di tempat yang sering diasosiasikan dengan ketertinggalan, keterasingan, dan keterbelakangan dari aspek-aspek seperti ekonomi, transportasi, keramaian, dan pembangunan. Dalam hal ini idealisme seorang calon guru seperti pengabdian, partisipasi pembangunan, kecintaan mengajar barangkali tidak cukup jika tidak diiringi kesiapan berada pada situasi tersebut. Terkait dengan temuan dalam studi ini, bagi mereka yang tidak bersedia barangkali telah memperhitungkan berbagai faktor di atas, sebaliknya bagi mereka yang bersedia, barangkali belum mempertimbangkan tingkat kesulitan yang sesungguhnya. Terlepas dari asumsi tersebut, kesediaan calon guru ditempatkan di daerah 3T perlu diapresiasi dan

didukung agar distribusi guru semakin merata baik kuantitas dan kualitas di seluruh kawasan.

Simpulan dan Saran

Simpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peningkatan kesejahteraan guru memiliki dampak positif terhadap mutu *input*, baik secara kuantitas maupun kualitas. Pertama, secara kuantitas, jumlah pendaftar yang masuk pada LPTK khususnya PGSD mengalami kenaikan yang cukup besar dari tahun ke tahun. Kedua, secara kualitas, mahasiswa yang masuk pada program kependidikan juga lebih baik. Dapat dilihat pada ranking mahasiswa semester 1 (2011) yang memiliki persentase ranking (ketika di SLTA) 1 sampai 5 lebih banyak dibandingkan kakak kelas mereka yang masuk LPTK sebelum tunjangan sertifikasi dikeluarkan. Temuan ini menggembirakan, karena profesi guru mampu menarik input yang lebih baik dan kelak ketika mereka lulus akan menjadi guru yang lebih baik, sehingga mampu mengantarkan anak didik mereka menjadi generasi penerus yang lebih baik. Namun demikian, peningkatan kualitas menimbulkan keraguan karena dua hal. Pertama, jika data dilihat secara horizontal masing-masing semester 1 dan semester 7, untuk membandingkan dua kategori (kategori ranking 1 sampai dengan ranking 5 dan kategori di atas ranking 5),

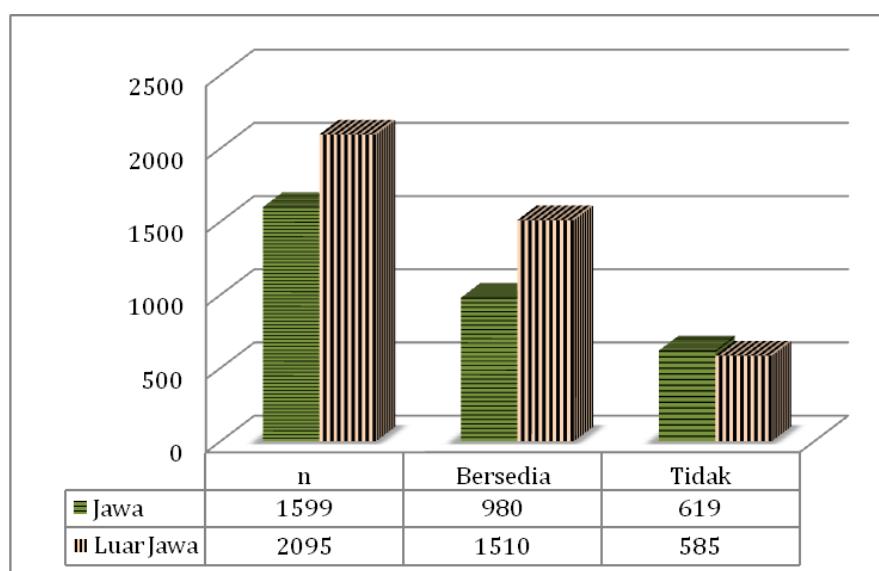


Diagram 3 Kesediaan mahasiswa mengajar di daerah 3T berdasarkan kelompok mahasiswa Jawa dan luar Jawa

data menunjukkan bahwa calon guru masih didominasi oleh mereka yang rankingnya di atas 5. Perlu dijelaskan bahwa ranking kategori ini terentang dari ranking 6 sampai dengan ranking terakhir. Kedua, banyaknya responden yang tidak mengisi pertanyaan, mengisyaratkan kemungkinan masih dominannya mahasiswa yang ranking SLTnya termasuk dalam kategori rendah. Ketiga, mahasiswa prodi kependidikan khususnya mereka yang berasal dari luar Jawa memiliki motivasi dan dedikasi yang baik dibandingkan mereka yang dari Jawa dilihat dari kesediaan menjalani profesi mereka kelak ketika selesai. Hal ini bisa dilihat dari kesediaan mereka untuk ditempatkan di berbagai wilayah termasuk di daerah terpencil atau di luar Jawa sekalipun. Budaya dan sistem kekerabatan, diperkuat oleh kenyataan desentralisasi yang propria daerah sering terjadi, menjadikan calon guru wilayah Jawa kurang berminat mengajar di wilayah-wilayah 3T yang dominan berlokasi di luar Jawa.

Terkait dengan penelitian dampak kesejahteraan guru, terlepas dari kontroversi perspektif sebagai investasi atau subsidi, peningkatan kesejahteraan guru, diharapkan memotivasi para lulusan sekolah menengah atas yang berprestasi untuk menjadi guru. Harapannya adalah banyaknya lulusan sekolah menengah atas yang mendaftar menjadi guru, tentunya tersedia banyak pilihan untuk memilih calon guru yang berkualitas.

Saran

Berdasarkan simpulan penelitian di atas, terdapat beberapa saran kebijakan yang dapat di-

sampaikan. Pertama, perlunya pengetatan perizinan pendirian LPTK dengan mengedepankan kriteria "mutu" sebagai penghasil guru yang berkualitas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peningkatan kesejahteraan guru memiliki dampak positif terhadap mutu input, baik secara kuantitas maupun "kualitas." Sebagai akibat dari kebijakan ini, sepertinya LPTK yang memenuhi syarat akan terkonsentrasi di wilayah pulau Jawa dan hanya beberapa di luar wilayah Jawa. Perlu dipertimbangkan untuk membentuk LPTK Induk di pulau Jawa dan LPTK afiliasi di luar Jawa, karena kebijakan pengetatan perijinan LPTK tidak dapat ditunda. Kedua, menerapkan persyaratan yang ketat bagi calon guru selain terhadap penguasaan konten dan pedagogis juga aspek-aspek lain misalnya kesediaan ditempatkan di daerah terpencil dan perbatasan. Ketiga, sebagai konsekuensi kebijakan kedua, perlu dipikirkan pemberlakuan skema kredit mahasiswa (*student loan scheme*), dengan jaminan setelah lulus mendapatkan penempatan kerja sehingga mampu mengembalikan pinjaman pembiayaan tersebut. Opsi kebijakan pertama, peluang guru diisi oleh putra daerah yang berminat dan berkualitas. Kedua, dibuka peluang dari guru dari wilayah Jawa dengan pengelolaan terpusat, sehingga membuka kesempatan bagi mereka untuk mutasi dan kembali ke wilayah asalnya. Ketiga, guru kontrak dari wilayah Jawa untuk bekerja dalam kurun waktu tertentu di wilayah-wilayah 3T (terdepan, terluar, dan terpencil).

Pustaka Acuan

- Beleille, Tara and Loeb, Susanna. 2009. Teacher Quality and Teacher Labor Markets. In *Handbook of Education Policy Research*. In Sykes, G., Schneider, B., Plank, D.N., & Ford, T. G. (Eds), *Handbook of Education Policy Research*. American Educational Research Association, 596-612.
- Boyd, D., Grossman, P., Lankford, H., Loeb, S., Wyckoff, J. 2006. How Changes in Entry Requirements Alter the Teacher Workforce and Affect Student Achievement. *Education Finance and Policy*, 1 (2), 176-216.
- Creemers, B.P.M. 1994. *The effective classroom*. London: Cassell.
- Darling-Hammond, L. 1997. *Doing what matters most: investing in quality teaching*. New York: National

Commission on Teaching & America's Future.

Darling-Hammond, L. 2006. Securing the right to learn: Policy and practice for powerful teaching and learning. *Educational Researcher*, 35(7), 13-24.

Goldhaber, D. 2002. The Mystery of Good Teaching: The evidence shows that good teachers make a clear difference in student achievement. The problem is that we don't really know what makes a good teacher. *Education Next*, 2 (1), 50-55.

Goe, Laura and Stickler, Leslie. 2008. Teacher Quality and Student Achievement: Making the Most of Recent Research. *Research & Policy in Brief: Teacher Quality and Student Achievement*. National Comprehensive Center for Teacher Quality. Washington DC.

Goe, Laura. 2007. *The Link Between Teacher Quality and Student Outcomes*. Washington, DC: National Comprehensive Center for Teacher Training. www.ncctg.org/link.php (June 5th, 2014)

Groves, R.M., Flower, F.J., Couper, M.P., Lepkowski, J.M., Singer, E., & Tourangeau, R. 2004. *Survey Methodology*. Weley Series I Survey Mathodology. A John Wiley & Sons. Inc., Publication.

Heck, Ronald H. 2007. Examining the Relationship Between Teacher Quality as an Organizational Property of Schools and Students' Achievement and Growth Rates. *Educational Administration Quarterly* 43(4), 399-432.

Harris, A. & Muijs, D. 2005. *Improving schools through teacher leadership*. London: Open University Press.

Laczko-Kerr, I. and Berliner, David, C. 2002. The Effectiveness of "Teach for America" and Other Under-certified Teachers on Student Academic Achievement: A Case of Hatmful Public Policy. *Education Policy Analysis Archives*, 10(37).

Loeb, Susanna. 2001. Teacher Quality: Its Enhancement and Potential for Improving Pupil Achievement. In Monk, D.H., Walberg, H.J. (Eds). *Improving Educational Productivity*, IAP & LSS, 99-114.

Luyten, J.W. & Snijders, T.A.B. 1996. School effects and teacher effects in Dutch elementary education. *Educational Research and Evaluation*, 2: 1-24.

Marzano, R.J. 2007. *The art and science of teaching*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.

Pigozzi, M. J. 2010. *Implementing the UN Decade of Education for Sustainable Development (DESD): Achievement, open questions and strategies for the way forward*. Int Rev Educ (online: 8 June 2010).

Programme for International Student Assessment. 2012. *Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf> (June 3rd, 2014)

Rowan, B., Correnti, R., and Millar, Robert J. 2002. What Large-Scale, Survey Research Tells Us About Teacher Effects on Student Achievement: Insights From the Prospects Study of Elementary Schools. *Teachers College Record* 104 (8), 1525-1567.

Rumtini, S. 2010. *Aligning Instructional Practices with Content Standards in Junior Secondary Schools in Indonesia*. Disertasi.

Smith, T. M., Desimone, L. M., & Ueno, K. 2005. "Highly qualified" to do what? The relationship between NCLB teacher quality mandates and the use of reform-oriented instruction in middle School Mathematics. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 27(1), 75-109.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

UNESCO. 2005. *Cross-national Studies of the Quality of Education: Planning their design and managing their impact*. International Institute for Educational Planning: <http://www.unesco.org/iip> (20 Maret 2014).

UNESCO. 1990. *World Conference on Education for All*. www.un.org/en/development/devagenda/education, diakses 5 Juni 2014.

Van der Werf, M.P.C., Creemers, B.P.M., De Jong, R., & Klaver, L. 2000. Evaluation of school improvement through an educational effectiveness model: The case of Indonesia's PEQIP project. *Comparative Education Review*, 44(3), p. 329–356.