

Studi Ketidakhadiran Guru di Indonesia 2014



Analytical and Capacity Development Partnership (ACDP)

Studi Ketidakhadiran Guru di Indonesia 2014

Diterbitkan oleh:

Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership (ACDP)

Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Gedung E, Lantai 19

Jl. Jendral Sudirman, Senayan, Jakarta 10270

Tel.: +62-21 5785 1100, Fax: +62-21 5785 1101

Website: www.acdp-indonesia.org

Email Sekretariat: sekretariat@acdp-indonesia.org

Dicetak pada bulan Desember 2014

Pemerintah Republik Indonesia (diwakili oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS), Pemerintah Australia (melalui Australian Aid), Uni Eropa (UE), dan Bank Pembangunan Asia (ADB), telah membentuk Kemitraan Pengembangan Analisis dan Kapasitas Sektor Pendidikan (Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership/ACDP). ACDP adalah sebuah program peningkatan dialog mengenai kebijakan dan reformasi kelembagaan dan organisasi di bidang pendidikan untuk mendukung penerapan kebijakan dan membantu mengurangi kesenjangan mutu pendidikan di tingkat provinsi dan kabupaten. Program ini adalah bagian yang tidak terpisahkan dari Program Dukungan Sektor Pendidikan (Education Sector Support Program/ESSP). Dukungan UE terhadap ESSP juga mencakup dukungan anggaran sektor bersama dengan program pengembangan kapasitas Standar Layanan Minimal. Dukungan Pemerintah Australia diberikan melalui Kemitraan Pendidikan Australia dengan Indonesia. Laporan ini disusun atas bantuan hibah yang diberikan oleh Australian Aid dan UE melalui ACDP.



Lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas pelaksanaan studi adalah Australian Council for Educational Research/ACER dan Lembaga Penelitian SMERU dengan dukungan Cambridge Education.

Anggota tim studi yang menyusun laporan ini adalah:

ACER:

Phillip McKenzie (Ketua Tim), Dita Nugroho, Clare Ozolins, Julie McMillan

SMERU:

Sudarno Sumarto (Ketua Tim), Nina Toyamah, Vita Febriany, R. Justin Sodo, Luhur Bima, Armand Arief Sim

Pendapat yang disampaikan dalam publikasi ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab para penulisnya dan tidak serta merta mewakili pandangan Pemerintah Republik Indonesia, Pemerintah Australia, Uni Eropa atau Bank Pembangunan Asia.

Studi Ketidakhadiran Guru di Indonesia 2014

Kata Pengantar

Kajian nasional ketidakhadiran guru ini hadir pada masa perubahaman, pada saat kita sedang meninjau pelaksanaan pendidikan saat ini dan menerapkan strategi dan kebijakan baru untuk meningkatkan kinerja sektor pendidikan di Indonesia, khususnya berkaitan dengan upaya memperbaiki kegiatan belajar-mengajar di kelas untuk memastikan bahwa generasi muda bangsa ini memperoleh tingkat pengetahuan, keterampilan dan sikap yang memadai. Momentumnya menjadi sangat penting dengan meningkatnya persaingan sebagai akibat keikutsertaan Indonesia dalam Masyarakat Ekonomi Asean (MAE) mulai tahun 2015. Siswa-siswa akan membutuhkan keterampilan yang memungkinkan mereka berpartisipasi secara produktif dalam perekonomian, mengisi kesenjangan keterampilan di pasar tenaga kerja yang senantiasa berubah, serta mengembangkan warganegara yang “cerdas” dengan akhlak mulia untuk berperan dalam kehidupan sosial bangsa yang harmonis. Oleh karena itu, temuan-temuan kajian ketidakhadiran guru ini memberikan wawasan berharga tentang perlunya reformasi kinerja guru dan pembelajaran siswa. Setidaknya, kita harus memastikan bahwa guru berada di kelas, melakukan apa yang menjadi tugas dan kewajiban mereka.

Kajian ini menunjukkan bahwa Indonesia telah mencapai kemajuan yang nyata selama sepuluh tahun terakhir dalam mengurangi ketidakhadiran guru di sekolah dari 19% sampel nasional sekolah yang disurvei pada tahun 2003 menjadi 9,8% di sekolah yang sama pada tahun 2014. Kajian ini juga mengungkapkan bahwa masih ada tantangan untuk terus memastikan bahwa guru hadir dan efektif dalam mengajar di kelas.

Peran guru di luar kelas perlu diperjelas dan lingkungan sekolah perlu lebih mendorong dan mendukung para guru untuk menggunakan waktu mereka di luar kelas dengan lebih produktif - bagi kepentingan perbaikan pembelajaran siswa. Di sini peran kepala sekolah sangat penting dalam mengelola guru dan memberikan dukungan profesional bagi efektivitas pengajaran dan mencapai hasil pembelajaran siswa secara optimum.

Kajian ini juga menunjukkan bahwa masalah-masalah penugasan guru – penyebaran geografis guru dalam sistem - membutuhkan kajian mendesak karena ketidakhadiran guru merupakan salah satu gejala dari tantangan yang lebih luas atas tidak meratanya penyebaran geografis guru dalam sistem pendidikan di Indonesia.

Terakhir, yang tidak kalah penting, kajian ini juga menunjukkan kebutuhan mendesak untuk memperkuat dukungan dan pengawasan bagi proses belajar-mengajar. Kunjungan pejabat tingkat kabupaten seperti penilik kabupaten secara teratur dan terarah memainkan peran penting dalam memberikan penghargaan profesi serta mendorong kehadiran dan pengajaran yang efektif di kelas. Peran kepala sekolah, petugas pendidikan kabupaten serta masyarakat dalam melacak dan merekam ketidakhadiran guru harus terus ditingkatkan.

Jakarta, Desember 2014
Deputi Bidang Sumber Daya Manusia dan Kebudayaan
Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)

Dra. Nina Sardjunani, MA

Ucapan Terima Kasih

Studi ini merupakan tugas dari Kemitraan Pengembangan Analisis Dan Kapasitas Sektor Pendidikan (*Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership/ACDP*), suatu program yang didukung oleh Pemerintah Republik Indonesia, Pemerintah Australia, Uni Eropa, dan Bank Pengembangan Asia (ADB). Tim studi berterima kasih atas dukungan dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama dan Bappenas.

Penghargaan secara khusus diberikan kepada para kepala sekolah, guru, dan staf pendidikan lainnya, yang memberikan informasi dan pendapat pada studi ini.

Kami juga menyampaikan terima kasih atas bantuan yang tiada henti dari Dr. David Harding, Alan Prouty, dan Dr. Joppe de Ree dari Sekretariat ACDP. Terima kasih juga kami sampaikan atas umpan balik dan saran dari sejumlah peserta yang berperan serta dalam lokakarya pendahuluan di Jakarta pada Juni 2013.

Studi ini melibatkan kontribusi dari beberapa staf lain di ACER, SMERU, dan Cambridge Education disamping tim studi. Staf ACER yang berkontribusi dalam studi ini adalah Julie Kos, Peter McGuckian, Siek Toon Khoo, Viv Acker, dan Julie Zubrinich. Staf SMERU yang berkontribusi adalah Syaikh Usman, Meuthia Rosfadhila, Ruhmaniyati, dan Asri Yusrina. Robert Smith dari Cambridge Education membantu dalam seluruh aspek dari studi ini.

Lebih dari 200 orang peneliti dari daerah dilibatkan dalam studi ini, baik sebagai koordinator pengumpulan data kabupaten/kota, pencacah, maupun petugas entri data pada kedua tahap pengumpulan data. Kami sangat berterimakasih atas dedikasi mereka terhadap pekerjaan ini, yang tidak jarang harus menghadapi keadaan yang sulit.

Pandangan/pendapat yang disampaikan dalam laporan ini merupakan pandangan dari para penulis dan bukan pandangan dari perseorangan ataupun organisasi lainnya.

Oktober 2014

Tim Studi

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Ucapan Terima Kasih	iv
Daftar Isi	v
Daftar Singkatan	ix
Ringkasan Eksekutif	xi
Bab 1 Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang dan Tujuan Studi	1
1.2 Tinjauan Pustaka	2
1.3 Tentang Studi Ini	7
Bab 2 Rancangan dan Metodologi	9
2.1 Rancangan Sampel	9
2.2 Pengembangan Instrumen	14
2.3 Pelaksanaan di Lapangan	16
2.4 Pengukuran Ketidakhadiran Guru	18
2.5 Analisis Data	19
Bab 3 Tingkat Ketidakhadiran Guru di Sekolah	21
3.1 Tingkat Ketidakhadiran Guru di Sekolah	21
3.2 Alasan dan Lama Ketidakhadiran	24
3.3 Perubahan dalam Ketidakhadiran Guru antara tahun 2003 dan 2013	25
3.4 Ringkasan	29
Bab 4 Pengaruh Faktor Kontekstual dan Faktor Guru	31
4.1 Konteks Sekolah	31
4.2 Faktor Demografi Guru	32
4.3 Kualifikasi Guru	36
4.4 Peran dan Tanggung Jawab Guru	37
4.5 Ringkasan	38
Bab 5 Pengaruh Kondisi Lingkungan Kerja di Sekolah	41
5.1 Karakteristik dan Kepemimpinan Kepala Sekolah	41
5.2 Etika dan Norma Kerja Guru	43
5.3 Keterlibatan Orang Tua dan Masyarakat	44
5.4 Fasilitas Sekolah	46
5.5 Ringkasan	48
Bab 6 Pengaruh Kebijakan dan Persiapan di Tingkat Sistem	49
6.1 Pengawasan Sekolah	49
6.2 Gaji dan Tunjangan	50
6.3 Pencatatan dan Pelaporan Ketidakhadiran	53
6.4 Ketentuan Jam Mengajar	55
6.5 Standar Pelayanan Minimum	58
6.6 Distribusi Guru	60
6.7 Ringkasan	62

Bab 7 Ketidakhadiran Guru di Kelas	65
7.1 Tingkat Ketidakhadiran Guru di Kelas	65
7.2 Faktor-Faktor yang Memengaruhi Ketidakhadiran Guru di Kelas	67
7.3 Kegiatan Guru selama Ketidakhadiran Mereka di Kelas	71
7.4 Ringkasan	72
Bab 8 Pengaruh Ketidakhadiran Guru	75
8.1 Pengaruh terhadap Waktu Mengajar	75
8.2 Penggunaan Guru Pengganti	77
8.3 Kegiatan Kelas Selama Ketidakhadiran Guru	78
8.4 Persepsi Kepala Sekolah Menyangkut Pengaruh Ketidakhadiran	81
8.5 Ketidakhadiran Guru dan Ketidakhadiran Siswa	82
8.6 Ketidakhadiran Guru dan Prestasi Belajar Siswa	83
8.7 Ringkasan	86
Bab 9 Pemahaman terhadap Ketidakhadiran Guru	89
9.1 Analisis	89
9.2 Pembahasan Hasil-hasil di Tingkat Nasional	91
9.3 Hasil Berdasarkan Tipe, Tingkat, dan Sektor Sekolah	93
9.4 Hasil Berdasarkan Wilayah	94
9.5 Ringkasan	95
Bab 10 Implikasi-implikasi Kebijakan	97
10.1 Implikasi Kebijakan	98
10.2 Keterbatasan Studi Ini	102
10.3 Saran untuk Kegiatan Mendatang	103
Keterangan Foto	109

Daftar Gambar

Gambar 1.	Tingkat Ketidakhadiran Guru di Sekolah, Negara-Negara yang Dipilih (%)	3
Gambar 2.	Model Kehadiran Guru dalam Pendidikan Dasar di Negara Berkembang	4
Gambar 3.	Penyebaran Geografis Kabupaten/kota yang Dijadikan Sampel	12
Gambar 4.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Wilayah dan Tingkat Sekolah	23
Gambar 5.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Wilayah dan Sektor Sekolah	23
Gambar 6.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Wilayah dan Status Sekolah	24
Gambar 7.	Perubahan dalam Ketidakhadiran Guru di Sekolah Dasar yang Sama pada tahun 2003 dan 2013, menurut Wilayah	26
Gambar 8.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Jenis Kelamin dan Apakah Guru Mempunyai Anak Usia < 5 Tahun	34
Gambar 9.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, Berdasarkan Tempat Lahir Guru	
Gambar 10.	Posisi Jabatan Kepala Sekolah dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah	42
Gambar 11.	Kehadiran Kepala Sekolah dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah	42
Gambar 12.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Tingkat Fasilitas Sekolah	47
Gambar 13.	Proporsi Mengajar di Lebih Dari Satu Sekolah, menurut Beban Mengajar, Status, dan Sertifikasi	57
Gambar 14.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Status Sertifikasi dan Jumlah Sekolah yang Diajar	57
Gambar 15.	Kegiatan Guru Ketika berada di Sekolah, tetapi Tidak Mengajar	72
Gambar 16.	Guru yang Diamati di Kelas selama Kunjungan tanpa Pemberitahuan	76
Gambar 17.	Kegiatan Kelas, berdasarkan Guru yang Diamati di Kelas	80
Gambar 18.	Kegiatan Kelas di Kelas yang tidak dihadiri oleh Guru Yang Dijadwalkan, berdasarkan Apakah Kelas Digabungkan dengan Kelas Lain	81

Daftar Tabel

Tabel 1.	Sekolah Sampel, menurut Tingkat dan Wilayah	10
Tabel 2.	Sampel Sekolah, menurut Jenis dan Wilayah	11
Tabel 3.	Sampel Sekolah, menurut Sektor dan Wilayah	11
Tabel 4.	Sampel yang Dicapai pada Kunjungan Pertama	13
Tabel 5.	Sampel yang Dicapai pada Kunjungan Kedua	13
Tabel 6.	Tim Lapangan yang Direkrut	16
Tabel 7.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Wilayah, Tingkat, Jenis dan Status Sekolah	22
Tabel 8.	Alasan Ketidakhadiran di Sekolah dan Lama Ketidakhadiran	25
Tabel 9.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah di Sekolah Dasar yang Sama, tahun 2003 dan 2013	27
Tabel 10.	Demografi Guru di Sekolah Dasar yang Sama, tahun 2003 dan 2013	27
Tabel 11.	Faktor-faktor yang Memengaruhi Tingkat Ketidakhadiran Guru di Sekolah Dasar (SD/MI) pada 2003 dan 2013 *)	28
Tabel 12.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Faktor Kontekstual Sekolah	32
Tabel 13.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Demografi Guru	33
Tabel 14.	Alasan Ketidakhadiran Guru di Sekolah Berdasarkan Jenis Kelamin	33
Tabel 15.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah Berdasarkan Kualifikasi, Pengalaman, dan Status Kepegawaian	36
Tabel 16.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Peran dan Tanggung Jawab	38
Tabel 17.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, Berdasarkan Karakteristik dan Kepemimpinan Kepala Sekolah di Sekolah	42
Tabel 18.	Gaya Kepemimpinan Kepala Sekolah Menurut Pandangan Guru	43
Tabel 19.	Keterlibatan Komite Sekolah, Tuntutan Orang Tua, dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah	45
Tabel 20.	Bangunan dan Fasilitas Sekolah, dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah	46
Tabel 21.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Pelaksanaan Pengawasan Sekolah	50
Tabel 22.	Tunjangan Guru, berdasarkan Wilayah Studi	51
Tabel 23.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Gaji dan Tunjangan	52

Tabel 24.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Cara Pemantauan Kehadiran Harian	54
Tabel 25.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Jam Kerja	56
Tabel 26.	Beberapa Indikator SPM Tertentu dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah: SD/MI	59
Tabel 27.	Beberapa Indikator SPM Tertentu dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah: SMP/MTs	59
Tabel 28.	Rasio Guru-Murid dan Jumlah Murid Per Kelas, menurut Tingkatnya	60
Tabel 29.	Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Rasio Guru-murid	61
Tabel 30.	Tingkat Ketidakhadiran Guru di Kelas Berdasarkan Wilayah dan Karakteristik Sekolah	66
Tabel 31.	Ketidakhadiran di Kelas Berdasarkan Faktor Latar Belakang Guru	67
Tabel 32.	Ketidakhadiran di Kelas, berdasarkan Tingkat Kelas yang Diajar, Peran Lain dan Kepuasan	69
Tabel 33.	Ketidakhadiran Guru di Kelas Berdasarkan Keterlibatan dalam Komite Sekolah	70
Tabel 34.	Pengaruh Ketidakhadiran Guru terhadap Waktu mengajar Berdasarkan Tingkat	76
Tabel 35.	Laporan Kepala Sekolah tentang Penggunaan Guru Pengganti ketika Guru tidak Hadir di Sekolah	77
Tabel 36.	Laporan Kepala Sekolah tentang Kegiatan Kelas di bawah seorang Guru Pengganti	78
Tabel 37.	Praktik atau Persiapan Guru selama Ketidakhadiran Mereka yang Terakhir di Sekolah	79
Tabel 38.	Persepsi Kepala Sekolah Menyangkut Pengaruh Ketidakhadiran Guru di Sekolah mereka	81
Tabel 39.	Tingkat Ketidakhadiran Guru dan Siswa di Sekolah	82
Tabel 40.	Partisipasi Siswa dalam Tes Matematika, menurut Wilayah	83
Tabel 41.	Prestasi Belajar Siswa pada Mata Pelajaran Matematika, menurut Wilayah	85
Tabel 42.	Ketidakhadiran Guru dan Prestasi Belajar Siswa pada Mata Pelajaran Matematika	85
Tabel 37.	Analisis Fixed Effect Ketidakhadiran Guru di tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Sekolah	89
Tabel 44.	Analisis Regresi atas Faktor-faktor yang Memengaruhi Ketidakhadiran Guru, Dengan atau Tanpa Menggunakan Variabel Fixed Effect Kabupaten	90
Tabel 45.	Analisis Regresi Faktor-faktor yang Memengaruhi Ketidakhadiran Guru Berdasarkan Tipe, Tingkat, dan Sektor Sekolah	93
Tabel 46.	Analisis Regresi Faktor-faktor yang Memengaruhi Ketidakhadiran Guru Berdasarkan Wilayah	95

Daftar Singkatan

<i>ACDP</i>	<i>Analytical and Capacity Development Partnership</i>
<i>ACER</i>	<i>Australian Council for Educational Research</i>
<i>ADB</i>	<i>Asian Development Bank</i>
<i>ANU</i>	<i>Australian National University</i>
Balita	bawah lima tahun
Bappenas	Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional
BOS	Bantuan Operasional Sekolah
<i>CSPro</i>	<i>Census and Survey Processing System</i>
Dapodik	Data Pokok Pendidikan
<i>ESSP</i>	<i>Education Sector Support Program</i>
<i>EU</i>	<i>European Union</i>
Kemendikbud	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Kemenag	Kementerian Agama
MI	Madrasah Ibtidaiyah
MTs	Madrasah Tsanawiyah
<i>OECD</i>	<i>Organisation for Economic Co-operation</i>
P2KP	Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan
PGRI	Persatuan Guru Republik Indonesia
<i>PIRLS</i>	<i>Progress in International Reading Literacy Study</i>
<i>PISA</i>	<i>Programme for International Student</i>
PKH	Program Keluarga Harapan
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PNS	pegawai negeri sipil
PP	Peraturan Pemerintah
SD	Sekolah Dasar
<i>SE</i>	<i>standard error</i>
SMERU	Lembaga Penelitian SMERU
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SPM	Standar Pelayanan Minimal
<i>TALIS</i>	<i>Teaching and Learning International</i>
<i>TIMSS</i>	<i>Trends in International Mathematics and Science Study</i>
UNCEN	Universitas Cendrawasih

Ringkasan Eksekutif

Tujuan

Studi Ketidakhadiran Guru merupakan proyek penelitian berskala besar dalam rangka memenuhi permintaan Kemitraan Pengembangan Analisis dan Kapasitas - Sektor Pendidikan (*Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership/ACDP*) Republik Indonesia.

Studi ini diperkuat oleh sejumlah besar hasil kajian internasional yang menyimpulkan bahwa guru adalah faktor tunggal terpenting dalam sekolah untuk mendorong peningkatan belajar siswa. Meski demikian, seperti kebanyakan negara berkembang, Indonesia masih menghadapi tantangan yang lebih mendasar dalam hal menghadirkan guru di sekolah. Demi mendorong terciptanya pengajaran bermutu di dalam kelas, syarat pertama dan paling utama adalah kehadiran guru.

Pengembangan studi ini mengacu pada studi ketidakhadiran guru di Indonesia pada 2003 dan 2008. Beberapa aspek dari rancangan studi, di antaranya pelaksanaan kunjungan ulang ke sekolah sampel seperti pada studi sebelumnya, memungkinkan dilakukan analisis atas perubahan tingkat ketidakhadiran dari waktu ke waktu serta dampak kebijakan dan program dalam rangka mendorong kehadiran guru di sekolah.

Studi ini dirancang untuk menjawab lima pertanyaan pokok:

1. Berapa tingkat ketidakhadiran guru di Indonesia?
2. Apa saja faktor penentu ketidakhadiran guru pada tingkat guru, tingkat sekolah, dan tingkat kebijakan di sekolah-sekolah di Indonesia?
3. Bagaimana penanganan ketidakhadiran guru di tingkat sekolah dan tingkat kebijakan?
4. Apakah sertifikasi guru dan tunjangan daerah terpencil berdampak signifikan terhadap tingkat ketidakhadiran guru?
5. Bagaimana pengaruh ketidakhadiran guru terhadap mutu belajar siswa? Adakah faktor penghubung antara dampak ketidakhadiran guru terhadap proses belajar siswa?

Temuan studi ini bertujuan untuk mendukung perumusan kebijakan yang efektif bagi peningkatan kehadiran guru di sekolah dan di ruang kelas baik di sekolah dasar (SD/MI) maupun sekolah menengah pertama (SMP/MTs) di seluruh Indonesia, dan juga untuk mendorong peningkatan mutu belajar siswa.

Metodologi

Melalui kajian kepustakaan yang komprehensif teridentifikasi lima kesenjangan utama terkait pemahaman tentang ketidakhadiran guru di Indonesia. Kelimanya diupayakan dijawab oleh studi ini:

1. Fokus kajian dalam berbagai kepustakaan pada umumnya mengenai ketidakhadiran guru *di sekolah*. Namun, ketidakhadiran guru *di ruang kelas* ketika *mereka berada di sekolah* mungkin juga marak terjadi dan berdampak pada belajar siswa. Studi ini menggunakan konsep ketidakhadiran guru yang lebih luas dibandingkan kebanyakan studi lain, dan mengukur dua jenis ketidakhadiran:
 - *Ketidakhadiran guru di sekolah*: didefinisikan sebagai jumlah guru yang tidak berada di sekolah saat kunjungan dilakukan (dengan alasan apa pun), dan dinyatakan sebagai proporsi dari semua guru yang dijadwalkan mengajar saat observasi dilakukan; dan
 - *Ketidakhadiran guru di kelas*: didefinisikan sebagai jumlah guru yang, walau hadir di sekolah, pada kenyataannya tidak berada di ruang kelas, dinyatakan sebagai proporsi dari semua guru yang dijadwalkan mengajar saat observasi dilakukan.
2. Studi ketidakhadiran guru di Indonesia baru mengkaji ketidakhadiran guru di sekolah dasar. Sedangkan studi ini meneliti ketidakhadiran guru baik di sekolah dasar maupun sekolah menengah pertama.
3. Saat ini informasi mengenai alasan berbagai jenis ketidakhadiran guru di Indonesia masih terbatas; dan studi ini berupaya untuk mengatasi keterbatasan ini melalui pengamatan mendalam di sekolah dan wawancara terstruktur dengan kepala sekolah, guru, dan pejabat dinas pendidikan/kantor Kemenag kabupaten/kota.
4. Kajian dan evaluasi tentang dampak intervensi suatu program untuk mengurangi tingkat ketidakhadiran guru masih relatif kurang. Dengan mengacu pada survei 2003 oleh Lembaga Penelitian SMERU, studi ini telah memungkinkan dilakukannya perbandingan perubahan dari waktu ke waktu dan faktor yang memengaruhinya.
5. Terakhir, terdapat keterbatasan informasi tentang dampak ketidakhadiran guru terhadap sekolah, guru lain, dan siswa. Studi ini mengkaji isu-isu tersebut melalui pengamatan terstruktur di ruang kelas, wawancara dengan kepala sekolah dan guru, serta uji kemampuan siswa.

Faktor-faktor yang dikaji dalam studi ini mencakup:

- **Ketidakhadiran guru**: ketidakhadiran di sekolah; ketidakhadiran di kelas.
- **Variabel tingkat guru**: jenis kelamin; usia; status perkawinan; jumlah anak; tanggung jawab pengasuhan; pengalaman mengajar; status kepegawaian; kualifikasi; status sertifikasi; keikutsertaan pada lokakarya pelatihan yang diselenggarakan oleh pemerintah; alokasi waktu untuk mengajar dan tugas-tugas lain; tingkat kepuasan dengan pekerjaan; dan pekerjaan mengajar dan nonmengajar lainnya.
- **Variabel sekolah atau sistem pendidikan**: jenis sekolah (negeri/swasta; dasar/menengah pertama; sekolah umum/madrasah); norma kerja guru; pengawasan dari pemerintah kabupaten/kota, provinsi dan lembaga terkait lain; pengawasan dari kepala sekolah atau pemimpin sekolah lain; gaya kepemimpinan kepala sekolah; tingkat kemitraan antara sekolah dan masyarakat setempat; mekanisme pembayaran gaji guru; insentif atau sanksi atas kehadiran/ketidakhadiran; kebijakan atau upaya peningkatan kehadiran guru.
- **Variabel kontekstual**: apakah sekolah tersebut terpencil, di pedesaan, atau dekat dengan kota kecil/besar; lokasi tempat tinggal guru dan moda transportasi ke sekolah.
- **Prestasi siswa**: kemampuan siswa dalam memahami bahan bacaan dan matematika; persepsi kepala sekolah tentang dampak dari ketidakhadiran siswa.

Jumlah sekolah dan guru yang menjadi sampel dalam studi ini jauh lebih besar dibandingkan dengan jumlah sampel pada studi-studi terdahulu terkait ketidakhadiran guru di Indonesia; sampel dirancang untuk menghasilkan perkiraan yang dapat diandalkan pada tingkat nasional dan wilayah. Sampel final mencakup 893 sekolah dasar dan sekolah menengah pertama yang tersebar di enam wilayah— Sumatra, Jawa, Bali & Nusa Tenggara, Sulawesi, Kalimantan, serta Papua & Maluku — termasuk 120 dari 146 sekolah dasar yang menjadi sampel dalam studi ketidakhadiran guru di Indonesia pada 2003. Karena dua sekolah telah bergabung menjadi satu sekolah sejak studi pertama dilakukan, sebanyak 119 sekolah dijadikan sampel pada 2013.

Studi dilaksanakan dengan dua kali kunjungan ke sekolah. Kunjungan pertama dilakukan antara 18 Oktober hingga 15 Desember 2013 dan Kunjungan 2 antara 22 Januari hingga 31 Maret 2014. Struktur studi yang memungkinkan dua kali kunjungan ke setiap sekolah sampel memberikan kesempatan untuk mengkaji kestabilan tingkat ketidakhadiran di antara kedua kunjungan tersebut. Tim lapangan yang dilatih secara khusus (melibatkan lebih dari 200 orang), melakukan dua kali kunjungan tanpa pemberitahuan ke setiap sekolah sampel untuk mengumpulkan informasi mengenai ketidakhadiran guru dan melakukan wawancara dengan kepala sekolah dan maksimal dengan 15 orang guru per sekolah. Selain itu, wawancara juga dilakukan dengan pejabat dinas pendidikan/Kemenag di setiap kabupaten/kota sampel. Dalam kunjungan kedua, dilakukan kembali wawancara singkat dan uji kemampuan siswa sampel kelas 5 atau kelas 8 melalui tes singkat pemahaman bacaan Bahasa Indonesia maupun matematika.

Pada Kunjungan 1, data dikumpulkan dari 8.302 orang guru di 893 sekolah. Pada Kunjungan 2, data dikumpulkan dari 8.246 orang guru di 880 sekolah. Selain itu, uji kemampuan siswa dan kuesioner singkat diberikan kepada 8.210 orang siswa. Penelitian diawali dengan studi uji coba di delapan sekolah terpilih yang mewakili setiap jenis sekolah sesuai kerangka sampel studi. Ujicoba ini bertujuan untuk menguji validitas instrumen dan proses pelaksanaannya. Beberapa penyesuaian kecil pada instrumen dan proses pengumpulan data merupakan hasil dari proses ujicoba ini.

Tingkat Ketidakhadiran Guru di Sekolah

Temuan utama mengenai tingkat ketidakhadiran guru di sekolah dirangkum dalam tabel berikut:

Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Wilayah serta Tingkat, Jenis, dan Status Sekolah

	Tingkat Ketidakhadiran (%)	Galat Baku (SE)
Tingkat ketidakhadiran guru di sekolah secara Nasional		
Kunjungan 1 (n=8.302)	9,7	1,0
Kunjungan 2 (n=8.246) [^]	10,7	1,4
Wilayah		
Sumatera (n=1.481)	8,4	1,7
Jawa (n=2.002)	9,1	1,7
Bali & Nusa Tenggara (n=1.378)	14,0	2,6
Kalimantan (n=1.116)	14,1	1,6
Sulawesi (n=1.118)	10,2	2,3
Papua & Maluku (n=1.207)	11,6	3,0
Tingkat sekolah		
Sekolah Dasar (n=6.559)	9,4	0,9
Sekolah Menengah Pertama (n=1.743)	10,3	2,0
Jenis sekolah		
Umum (n=7.217)	9,0	1,0
Madrasah (n=1.085)	12,5	2,6
Status sekolah		
Negeri (n=6.353)	8,5	0,9
Swasta (n=1.949)	12,8	1,9

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013 (kecuali untuk [^])

- Sekitar satu dari sepuluh guru di Indonesia tidak hadir di sekolah ketika mereka dijadwalkan mengajar. Pada kunjungan pertama, 9,7% ($\pm 2,0\%$) guru ditemukan tidak hadir, dan pada kunjungan kedua, 10,7% ($\pm 2,8\%$) guru tidak hadir.
- Di antara guru yang diamati sebanyak dua kali, 11,0% guru tidak hadir pada sekali kunjungan dan hanya 0,5% saja yang tidak hadir pada kedua kunjungan.
- Perkiraan tingkat ketidakhadiran guru berdasarkan wilayah berkisar dari 8,4% ($\pm 3,5\%$) di Sumatra hingga 14,1% ($\pm 3,2\%$) di Kalimantan, namun perbedaan antarwilayah tersebut tidak signifikan secara statistik. Demikian pula, tidak ada perbedaan signifikan secara statistik antara sekolah dasar dan sekolah menengah pertama, sekolah negeri dan swasta, serta sekolah umum dan madrasah.

- Pengecualian terjadi di wilayah Bali & Nusa Tenggara, dengan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah swasta mencapai 25,1% ($\pm 7,0\%$), lebih tinggi secara signifikan, baik dibandingkan dengan sekolah negeri di wilayah tersebut (9,8% $\pm 4,5\%$) maupun dengan sekolah swasta di wilayah lain (kecuali Kalimantan).
- Alasan yang paling umum atas ketidakhadiran secara nasional adalah mengikuti tugas-tugas resmi terkait pengajaran (26,4% $\pm 2,4\%$), terutama menghadiri rapat dan pelatihan. Ada perbedaan alasan yang signifikan antarwilayah, di Jawa sekitar 35,0% ketidakhadiran guru disebabkan oleh alasan tersebut, dan di wilayah Papua & Maluku hanya 9,0% dari ketidakhadiran karena alasan yang sama.
- Sementara itu, alasan ketidakhadiran yang paling umum di wilayah Sumatra dan Kalimantan adalah terlambat datang di sekolah, yaitu sekitar satu di antara empat orang guru tidak hadir karena alasan ini. Sedangkan, di wilayah Sulawesi dan Bali & Nusa Tenggara, satu di antara empat orang guru tidak hadir karena alasan yang tidak diketahui oleh kepala sekolah ataupun pegawai sekolah yang diwawancarai.
- Di sekolah dasar dari sampel tahun 2003 yang dikunjungi ulang dalam studi 2013 ini, tingkat ketidakhadirannya turun dari 19,0% (2003) menjadi 9,8% (2013). Perubahan ini bervariasi antarkabupaten/kota, dengan penurunan terbesar terjadi di Kota Bandung dan Pekanbaru. Hanya di Kabupaten Pasuruan, terjadi sedikit peningkatan tingkat ketidakhadiran guru.

Secara umum hasil studi ini cukup menggembirakan. Penurunan tingkat ketidakhadiran guru sepanjang dasawarsa terakhir menunjukkan adanya dampak kumulatif dari berbagai upaya kebijakan, di samping perubahan di kalangan masyarakat yang lebih luas. Di samping itu, perkiraan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah-sekolah di Indonesia pada 2013 secara umum lebih rendah daripada tingkat ketidakhadiran guru di berbagai negara berkembang lainnya. Namun demikian, temuan-temuan tersebut tidak boleh menjadi alasan untuk berpuas diri. Tingkat ketidakhadiran guru sangat bervariasi antarwilayah dan jenis sekolah yang berbeda, dan ada bukti bahwa sejumlah guru —walau hadir di sekolah— tidak mengajar di ruang kelas sebagaimana dijadwalkan. Fakta bahwa tingkat ketidakhadiran berbeda-beda antarsekolah dengan jenis karakteristik yang berbeda mengisyaratkan bahwa kebijakan yang ditujukan untuk mengubah kondisi sekolah dapat menurunkan tingkat ketidakhadiran dengan efektif.

Faktor Kontekstual dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah

Faktor-faktor kontekstual pada umumnya sulit untuk diatasi melalui perubahan kebijakan, setidaknya dalam jangka pendek. Namun demikian, faktor-faktor tersebut dapat secara langsung dan tidak langsung memengaruhi tingkat ketidakhadiran guru. Studi ini mengidentifikasi sejumlah perbedaan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah berdasarkan faktor-faktor kontekstual:

- Sekolah yang berlokasi di daerah yang makin terpencil/pedesaan dan sekolah dengan jumlah murid sedikit memiliki tingkat ketidakhadiran lebih tinggi daripada sekolah di daerah atau lebih dekat perkotaan dan memiliki jumlah murid yang lebih banyak.
- Guru laki-laki memiliki tingkat ketidakhadiran yang secara signifikan lebih tinggi, 13,4% ($\pm 3,5\%$), daripada guru perempuan, 7,7% ($\pm 1,8\%$). Beberapa kemungkinan penyebab perbedaan berdasarkan jenis kelamin dalam hal ketidakhadiran mencakup:
 - Kepala sekolah lebih cenderung melaporkan guru perempuan tidak hadir karena tugas resmi/kedinasan, untuk merawat seseorang atau karena guru sakit. Sementara itu, guru laki-laki lebih cenderung dilaporkan tidak hadir karena sedang mengikuti tugas belajar, pulang lebih awal, atau karena alasan yang tidak diketahui oleh kepala sekolah.
 - Guru perempuan yang tidak memiliki anak balita secara signifikan memiliki kemungkinan yang lebih kecil untuk tidak hadir daripada guru laki-laki, terlepas dari apakah guru laki-laki tersebut memiliki anak balita atau tidak. Tingkat ketidakhadiran guru perempuan yang memiliki anak balita secara statistik tidak berbeda signifikan dibandingkan kelompok lainnya.
 - Guru laki-laki dan perempuan yang mengajar di lebih dari satu sekolah memiliki kemungkinan lebih besar yang signifikan untuk tidak hadir daripada guru-guru yang mengajar di satu

sekolah. Namun, guru laki-laki memiliki kemungkinan hampir dua kali mengajar di lebih dari satu sekolah dibandingkan dengan guru perempuan.

- Guru yang dilahirkan di luar provinsi tempat sekolah sampel berada memiliki kemungkinan lebih kecil untuk tidak hadir di sekolah daripada guru yang lahir di provinsi tempat sekolah berada. Perbedaan terbesar terdapat di kalangan guru di wilayah Bali dan Nusa Tenggara. Sekolah yang diminati oleh kebanyakan guru lebih kecil kemungkinannya untuk memiliki tingkat ketidakhadiran yang tinggi.
- Guru yang mengandalkan angkutan umum ke sekolah memiliki kemungkinan lebih kecil untuk tidak hadir dari sekolah daripada guru yang mengandalkan moda transportasi lain seperti jalan kaki atau menggunakan kendaraan pribadi.
- Guru yang lebih berpengalaman memiliki kemungkinan lebih kecil untuk tidak hadir di sekolah, seperti halnya guru berstatus PNS atau guru tetap daripada guru honorer/ kontrak.
- Di sekolah menengah pertama, guru pendidikan jasmani 3,5 kali lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir di sekolah daripada guru mata pelajaran lain.
- Guru sekolah menengah pertama yang merangkap sebagai wali kelas memiliki kemungkinan tidak hadir lebih kecil daripada guru yang bukan wali kelas.

Lingkungan Kerja dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah

Beberapa aspek dari lingkungan kerja di sekolah berkorelasi signifikan dengan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah:

- Sekolah tanpa kepala sekolah (karena jabatan kepala sekolah lowong) memiliki tingkat ketidakhadiran guru sangat tinggi, seperti halnya sekolah dengan kepala sekolah yang tidak hadir pada hari kunjungan. Kehadiran kepala sekolah sangat penting di sekolah terpencil.
- Sekolah yang melibatkan komite dalam memantau anggaran sekolah dan dalam menghubungkan orang tua dan sekolah memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah daripada sekolah yang komitennya tidak menjalankan fungsi tersebut.
- Bertolak belakang dengan temuan di atas, keterlibatan komite sekolah dalam memantau prestasi murid justru berhubungan dengan tingkat ketidakhadiran guru yang lebih tinggi, sama halnya dengan lebih banyak tekanan dari orang tua agar sekolah meningkatkan prestasi murid. Temuan ini perlu diuji lebih lanjut dalam studi berikutnya, karena hal ini mungkin dapat menunjukkan kurangnya akses orang tua dan komite sekolah terhadap informasi yang dapat dipercaya tentang faktor-faktor di sekolah yang berhubungan dengan peningkatan kinerja murid.
- Sekolah yang memiliki fasilitas lebih banyak dan lebih baik memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah, yang hanya sebagian dapat dijelaskan berdasarkan hubungan antara lokasi dengan tingkat fasilitas sekolah.
- Dari 11 jenis fasilitas sekolah, tingkat ketidakhadiran guru terendah terjadi di sekolah-sekolah yang terjangkau dengan ponsel, memiliki kamar kecil (terutama kamar kecil untuk laki-laki dan perempuan yang terpisah dan/atau kamar kecil untuk pegawai) dan listrik.

Kebijakan dan Penerapan Sistem dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah

Telah ada upaya besar di Indonesia untuk meningkatkan pengawasan di sekolah, memantau ketidakhadiran guru di sekolah, dan menaikkan gaji dan tunjangan guru. Data dari studi ini mengisyaratkan bahwa kebijakan-kebijakan tersebut berdampak positif terhadap tingkat ketidakhadiran guru di sekolah:

- Sekolah yang baru dikunjungi dan lebih sering dikunjungi pengawas dari dinas pendidikan/kantor Kemenag kabupaten/kota memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah.

- Dibandingkan dengan guru yang tidak menerima tunjangan, guru yang menerima tunjangan sertifikasi, daerah terpencil, dan jenis tunjangan lainnya memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih rendah.
- Dalam studi ini, dampak sertifikasi guru terhadap ketidakhadiran guru tetap ada apabila memperhitungkan tingkat pendidikan dan status kepegawaian. Namun, dampak sertifikasi guru menjadi tidak signifikan apabila pengalaman mengajar diperhitungkan.
- Pengaruh kebijakan gaji dan tunjangan terhadap ketidakhadiran guru dapat terhambat oleh persoalan dalam pelaksanaan pembayarannya:
 - Satu dari lima guru melaporkan tidak menerima pembayaran gaji tepat pada waktunya. Guru yang mengalami keterlambatan pembayaran gaji memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi, 11,9% ($\pm 4,2\%$), dibandingkan dengan guru yang menerima pembayaran gaji tepat pada waktunya, 6,5% ($\pm 1,7\%$).
 - Dua pertiga guru melaporkan bahwa pembayaran tunjangan sertifikasi sering terlambat, sekitar separuhnya melaporkan bahwa pembayaran tunjangan daerah terpencil sering terlambat, dan sekitar sepertiga guru melaporkan bahwa pembayaran tunjangan lainnya juga sering terlambat.
 - Sasaran atau penerima tunjangan juga masih menjadi persoalan. Sekitar 43% guru penerima tunjangan daerah terpencil berada di sekolah yang oleh kepala sekolah dikategorikan sebagai daerah pedesaan, dan hampir separo guru yang melaporkan bahwa mereka menerima tunjangan bagi guru di daerah terpencil ditemukan di sekolah-sekolah yang oleh kepala sekolahnya dikategorikan sebagai daerah perkotaan.
- Dari berbagai cara pemantauan kehadiran guru harian yang digunakan sekolah di Indonesia saat ini, hanya penggunaan mesin absensi sidik jari berkaitan secara signifikan dengan lebih rendahnya tingkat ketidakhadiran guru di sekolah. Namun, baru 5,5% sekolah yang telah menggunakan mesin sidik jari untuk mencatat kehadiran (angka ini sangat bervariasi menurut sektornya, dengan 40% madrasah negeri yang menggunakannya sedangkan di sekolah umum negeri hanya kurang dari 0,6% sekolah yang menggunakannya).
- Sekitar 20% guru melaporkan bahwa mereka mengajar di lebih dari satu sekolah. Hal ini sepertinya terkait dengan persyaratan bagi guru tetap untuk memenuhi minimal jam mengajar secara tatap muka sebanyak 24 jam per minggu atau paling sedikit, secara keseluruhan, 37,5 jam mengajar di sekolah. Guru yang mengajar di lebih dari satu sekolah memiliki kemungkinan 4 kali lebih banyak tidak hadir di sekolah daripada guru yang mengajar hanya di satu sekolah.
- Sertifikasi guru memengaruhi hubungan antara tanggung jawab mengajar dan ketidakhadiran. Hal itu terkait dengan kemungkinan yang lebih tinggi untuk mengajar di lebih dari satu sekolah di kalangan guru yang memiliki waktu tatap muka mengajar kurang dari 24 jam seminggu di sekolah yang dikunjungi. Sementara itu, sertifikasi guru tidak mengurangi kemungkinan guru yang mengajar di lebih dari satu sekolah tidak hadir di sekolah sampel.
- Standar pelayanan minimum (SPM) untuk pendidikan dasar telah diperkenalkan pada 2010 untuk mengurangi kesenjangan antardaerah. Berdasarkan survei sekolah, kebanyakan sekolah dapat memenuhi indikator SPM yang dianalisis dalam studi. Sekolah-sekolah yang sudah memenuhi standar ini cenderung memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah daripada sekolah-sekolah lain yang belum memenuhinya.
- Bukti memperlihatkan bahwa ketidakhadiran guru di sekolah tidak berkaitan dengan kekurangan guru di dalam sistem pendidikan, melainkan berkaitan dengan bagaimana guru didistribusikan. Perbedaan yang mencolok antara perkiraan studi ini yang menunjukkan rata-rata nasional rasio murid-guru adalah sebesar 12,6 dan rata-rata jumlah murid dalam kelas adalah 24,4. Angka pertama menggambarkan bahwa sekolah-sekolah di Indonesia sangat memadai jumlah gurunya (dan hal ini dipengaruhi oleh persyaratan SPM), sementara angka kedua mengindikasikan bahwa hal ini tidak tercermin di lingkungan belajar murid.
- Guru-guru di sekolah dengan rasio murid-guru yang rendah secara signifikan lebih sering tidak hadir. Hubungan ini sangat mencolok di sekolah-sekolah di daerah pedesaan dan terpencil. Sekitar 46,4% guru di studi ini menyebutkan bahwa mereka bekerja dengan waktu yang kurang dari jam kerja penuh-waktu pada sekolah-sekolah yang dikunjungi peneliti. Melihat pada banyaknya guru-

guru yang bekerja pada lebih dari satu sekolah, hal ini lebih mencerminkan sistem yang tidak efisien daripada preferensi guru

Ketidakhadiran Guru di Kelas

Hilangnya waktu mengajar efektif terjadi tidak hanya ketika guru tidak hadir di sekolah, tetapi juga ketika guru — walau hadir di sekolah — tidak hadir di ruang kelas saat mereka dijadwalkan mengajar. Studi ini menemukan bahwa tingkat ketidakhadiran guru di kelas secara umum lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah (secara nasional sekitar 10%). Temuan tentang ketidakhadiran guru di kelas dirangkum pada tabel berikut:

Tingkat Ketidakhadiran Guru di Kelas, menurut Wilayah dan Karakteristik Sekolah

	Tingkat Ketidakhadiran Guru di Kelas (%)	SE
Tingkat ketidakhadiran guru di sekolah secara Nasional		
Kunjungan 1 (n=6.526)	13,5	1,6
Kunjungan 2 (n=5.967)	11,6	1,6
Ketidakhadiran di kelas menurut wilayah		
Sumatera (n=1.481)	17,4	3,3
Jawa — Kunjungan 1 (n=2.002)	13,4	2,5
Jawa — Kunjungan 2 (n=1.370)	7,1	1,9
Bali dan Nusa Tenggara (n=1.378)	12,5	2,6
Kalimantan (n=1.116)	11,4	2,2
Sulawesi – Kunjungan 1 (n=1.118)	4,3	1,2
Sulawesi – Kunjungan 2 (n=877)	11,5	1,8
Papua dan Maluku (n=1.207)	10,9	2,2
Ketidakhadiran di kelas menurut tingkat sekolah		
Sekolah Dasar (n=6.559)	12,5	1,2
Sekolah Menengah (n=1.743)	15,5	3,3
Ketidakhadiran di kelas menurut jenis sekolah		
Umum (n=7.217)	12,7	1,2
Madrasah (n=1.085)	16,4	4,4
Ketidakhadiran di kelas menurut status sekolah		
Negeri (n=6.353)	14,9	2,0
Swasta (n=1.949)	9,7	2,0

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013 dan Kunjungan 2, 2014

- Di antara para guru yang dijadwalkan mengajar, pada kunjungan pertama 13,5% ($\pm 3,2\%$) guru berada di sekolah tetapi tidak di ruang kelas, dan pada kunjungan kedua 11,6% ($\pm 3,2\%$) guru berada di sekolah tetapi tidak di ruang kelas.
- Proporsi guru sekolah negeri yang tidak hadir di kelas secara signifikan lebih tinggi ($14,9\% \pm 4,0\%$) dibandingkan dengan guru sekolah swasta ($9,7\% \pm 3,9\%$), sebaliknya dari ketidakhadiran guru di sekolah.
- Guru laki-laki 1,5 kali lebih mungkin tidak hadir di kelas dibandingkan dengan guru perempuan. Pola ini serupa dengan ketidakhadiran di sekolah, walaupun hubungan keduanya tidak kuat.
- Kebalikan pada ketidakhadiran guru di sekolah, guru dengan pengalaman paling sedikit sangat kecil kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas.
- Di sekolah dasar, guru yang mengajar di kelas yang lebih tinggi memiliki kemungkinan yang besar tidak hadir di kelas dibandingkan dengan guru yang mengajar di kelas yang lebih rendah.
- Di sekolah menengah pertama, ada keterkaitan antara mata pelajaran yang diajarkan dengan tingkat ketidakhadiran guru di kelas; kemungkinan guru bahasa Inggris tidak hadir di kelas sekitar separuh dari guru mata pelajaran lain.
- Hanya sekitar satu dari sepuluh guru kelas menengah pertama yang mengajar lebih dari satu mata

pelajaran pada sekolah-sekolah yang dikunjungi. Kebanyakan dari guru-guru ini mengajar berbagai mata pelajaran di luar mata pelajaran inti (misalnya, pendidikan jasmani, kesenian, dan lain-lain). Meskipun guru-guru yang mengajar lebih dari satu mata pelajaran memiliki tingkat ketidakhadiran di sekolah yang sedikit lebih rendah daripada guru-guru lain, guru-guru yang mengajar lebih dari satu mata pelajaran lebih sering tidak hadir daripada guru-guru lain yang hanya mengajar satu mata pelajaran.

- Guru yang memegang jabatan lain di sekolah, misalnya menjadi wakil kepala sekolah, memiliki kemungkinan besar tidak hadir di kelas, seperti halnya dengan guru yang terlibat kegiatan masyarakat sebagai kader posyandu ataupun fasilitator berbagai program pemerintah.
- Guru yang menyatakan bahwa beban kerja nonmengajar sangat memengaruhi kinerja mereka memiliki kemungkinan besar tidak hadir di kelas.
- Kemungkinan guru yang merasa puas dengan pekerjaannya tidak hadir di kelas separuh dari rekan sejawat mereka yang merasa tidak puas.
- Tidak seperti pada ketidakhadiran guru di sekolah, keterlibatan komite sekolah sebagian besar berkaitan dengan makin tingginya tingkat ketidakhadiran guru di kelas.
- Sebagian besar waktu ketika guru berada di sekolah tetapi tidak mengajar dipakai untuk menunggu gilirannya mengajar berikutnya atau mengerjakan tugas administratif, dan bukan untuk mengerjakan tugas persiapan mengajar ataupun tugas pengembangan profesi.

Secara keseluruhan, tingkat ketidakhadiran guru di kelas menunjukkan angka yang kurang stabil dalam dua kali kunjungan. Variasi tingkat ketidakhadiran guru di kelas cukup besar dan sulit untuk memperkirakan faktor penyebabnya dibandingkan pada ketidakhadiran guru di sekolah. Banyak hal yang masih perlu dipahami mengenai kejadian, penyebab, dan akibat ketidakhadiran guru di kelas.

Pengaruh Ketidakhadiran Guru

Studi ini mengkaji pengaruh ketidakhadiran guru terhadap sekolah, guru lain, dan prestasi siswa. Studi ini menganalisis secara terperinci mengenai apa yang terjadi ketika guru tidak hadir dan apa yang terjadi di ruang kelas ketika guru yang dijadwalkan tidak hadir. Beberapa temuan penting adalah sebagai berikut:

- Dari semua kelas yang sedang dalam proses belajar-mengajar pada saat kunjungan yang tidak diberitahukan sebelumnya, 9,0% tidak di bawah pengawasan seorang guru selama berlangsungnya belajar-mengajar di dalam kelas. Selain itu, 5,3% dari kelas yang sedang berlangsung, kelas tersebut sementara waktu tidak berada di bawah pengawasan seorang guru; guru kembali ke kelas setelah beberapa lama.
- Ketika kelas-kelas yang tidak di bawah pengawasan guru ini dihitung, sekolah dasar diperkirakan mendapatkan rata-rata hanya 18,5 jam pengajaran per minggu dan sekolah menengah pertama hanya 23,1 jam per minggu. Hal ini secara signifikan jauh di bawah persyaratan SPM.
- Cara yang paling umum dilakukan sekolah untuk mengatasi ketidakhadiran guru adalah guru yang tidak hadir memberi kegiatan atau tugas di kelas, dan guru pengganti ditugaskan untuk bertanggung jawab atas kelas tersebut.
- Berbeda dari pernyataan beberapa kepala sekolah sebelumnya, sekolah menghadapi kesulitan yang lebih besar dalam menemukan guru pengganti yang tepat.
- Kira-kira 60% kelas tanpa guru yang terjadwal secara rutin memiliki guru pengganti. Kebanyakan guru pengganti ditugaskan untuk mengajar lebih dari satu kelas pada waktu yang bersamaan.
- Pada sekolah menengah pertama hanya sekitar sepertiga guru pengganti adalah guru untuk mata pelajaran yang sama dengan yang diajarkan oleh guru terjadwal.
- Tidak ada perbedaan antara aktivitas yang dilakukan oleh murid-murid yang berada di bawah pengawasan guru terjadwal maupun oleh guru pengganti.
- Namun, pada kelas-kelas yang tidak di bawah pengawasan guru, murid-murid lebih besar kemungkinannya untuk dibiarkan tanpa kegiatan.

Meskipun temuan-temuan ini telah melampaui dari yang telah diketahui sebelumnya tentang kebiasaan sekolah ketika guru tidak hadir, pengaruh perubahan dalam kegiatan di kelas karena ketidakhadiran guru terhadap mutu proses belajar siswa bergantung kepada tingkat mutu pengajaran secara keseluruhan, baik guru pengganti maupun guru yang tidak hadir. Studi ini juga berupaya untuk mengukur pengaruh ketidakhadiran guru terhadap prestasi siswa, dengan menggunakan penilaian tes Matematika. Temuan pentingnya adalah:

- Analisis *Multivariat Exploratoris* menunjukkan bahwa, setelah melakukan kontrol untuk berbagai variabel dan model efek tetap kabupaten, ketidakhadiran guru di sekolah secara negatif memengaruhi prestasi siswa dalam mata pelajaran Matematika untuk seluruh sampel dan untuk sekolah dasar sekolah, tetapi tidak untuk siswa di sekolah menengah pertama.
- Secara keseluruhan, studi ini tidak menemukan keterkaitan erat antara prestasi siswa dalam Matematika dan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah.
- Prestasi siswa mencerminkan beragam faktor terkait latar belakang keluarga dan konteks sekolah. Upaya mengidentifikasi dampak khusus ketidakhadiran guru di dalam konteks praktik belajar-mengajar di sekolah merupakan hal yang kompleks. Studi di masa mendatang akan mendapat manfaat dari model studi jangka panjang yang meneliti hubungan-hubungan yang penting ini, khususnya melalui pengukuran tingkat dan dampak ketidakhadiran guru dalam jangka panjang atau yang berulang terhadap proses belajar dan semangat siswa.

Memahami Lebih Jauh tentang Ketidakhadiran Guru

Faktor-faktor yang memengaruhi tingkat ketidakhadiran guru itu sangat rumit dan terjadi pada tingkatan yang berbeda-beda (perorangan guru, lingkungan sekolah, jenis sekolah, kabupaten dan provinsi tempat sekolah tersebut berada). Studi ini berupaya untuk memahami pengaruh dari berbagai faktor terhadap kecenderungan guru untuk tidak hadir di sekolah.

Hasilnya menyimpulkan bahwa lebih kurang 2,3% dari variasi dalam ketidakhadiran guru pada sampel dapat dijelaskan terjadi pada tingkat provinsi, 3,4% pada tingkat kabupaten, dan 18,4% pada tingkat sekolah, dan selebihnya terjadi antarperorangan guru. Hasil ini menegaskan bahwa apa yang terjadi pada tingkat sekolah berpengaruh sangat penting terhadap ketidakhadiran guru.

Secara keseluruhan, analisis mengidentifikasi sejumlah faktor penting di tingkat sekolah dan kebijakan sistem yang dapat dimanfaatkan untuk mengurangi ketidakhadiran guru di sekolah di Indonesia. Hal-hal tersebut adalah:

- penguatan praktik-praktik kabupaten, termasuk lebih banyak kunjungan untuk memberikan dukungan dan pengawasan terhadap praktik-praktik belajar-mengajar di sekolah, di samping perhatian yang lebih besar terhadap pemantauan tingkat kehadiran guru;
- penguatan kepemimpinan kepala sekolah dengan menitikberatkan pada bagaimana kepala sekolah menciptakan lingkungan sekolah yang positif dan model perilaku teladan yang juga diharapkan dari para guru;
- penguatan keterlibatan komite sekolah, khususnya dalam memantau anggaran dan menjembatani kepentingan antara orang tua siswa dan sekolah;
- mengurangi terjadinya guru bekerja di lebih dari satu sekolah, persoalan ini tampaknya sangat dipengaruhi oleh besarnya gaji dan jenis kelamin guru; dan
- menjadikan sekolah sebagai tempat kerja yang lebih menarik seperti pengalaman dari kabupaten/kota yang dapat menarik guru dari provinsi lain.

Satu temuan kunci bahwa sekolah memerlukan bantuan lebih besar dalam mengatasi ketidakhadiran guru. Perlu adanya kebijakan yang lebih jelas tentang bagaimana ketidakhadiran guru diatasi oleh sekolah sedemikian rupa sehingga memperkecil gangguan dan dampak yang merugikan proses belajar siswa.

Studi ini menemukan bahwa sekolah menghadapi tantangan berat dalam menyediakan guru pengganti yang tepat bagi guru yang tidak hadir. Perbaikan pada distribusi guru —guru tetap maupun guru kontrak dan honorer yang telah bertambah secara proporsional selama sepuluh tahun terakhir— dapat berguna dalam menanggulangi hal tersebut.

Implikasi Kebijakan

Temuan studi menghasilkan beberapa implikasi kebijakan bagi pembuat keputusan di berbagai tingkat sistem pendidikan Indonesia.

- Pada tingkat nasional, prioritas yang diidentifikasi berdasarkan hasil studi mencakup:
- meninjau kembali kebijakan nasional yang ada saat ini untuk jam kerja guru agar mengurangi insentif bagi guru untuk bekerja pada lebih dari satu sekolah;
- memperluas cakupan standar yang ada sekarang untuk mengakomodasi harapan agar waktu guru di luar jam mengajar dan tanggung jawab di luar kegiatan mengajar juga dimasukkan. Peran guru di luar mengajar dan di luar kelas perlu diperjelas. Selain itu, lingkungan sekolah perlu mendorong dan mendukung guru agar menggunakan waktunya di luar kelas dengan cara-cara yang lebih bisa bermanfaat bagi murid; dan
- melanjutkan menangani masalah-masalah yang lebih luas menyangkut distribusi guru di dalam sistem pendidikan. Ketidakhadiran guru di sekolah tidak disebabkan oleh kurangnya tenaga guru, melainkan, sebagaimana disimpulkan dalam studi ini dan studi lain, merupakan gejala tantangan yang lebih besar dari distribusi guru yang tidak merata di dalam sistem pendidikan Indonesia.

Pada tingkat kabupaten, prioritas mencakup:

- menguatkan dukungan dan pengawasan terhadap proses belajar-mengajar. Kunjungan yang rutin dan terfokus oleh pejabat tingkat kabupaten akan membantu menegaskan pentingnya pekerjaan guru dan menjadi suatu indikasi bagi sebuah pemerintahan kabupaten yang berjalan dengan efisien dan sudah memiliki berbagai rencana yang secara langsung atau tidak langsung akan mendorong kehadiran guru; dan
- meningkatkan fokus pada upaya mendukung sekolah melakukan pencatatan dan penelusuran tingkat ketidakhadiran guru. Menggunakan sistem perekam sidik jari adalah salah satu cara untuk melakukan hal ini. Namun, jika pengenalan terhadap mesin perekam sidik jari tidak diiringi oleh perubahan yang lebih besar di tingkat kabupaten, hasil yang diharapkan cenderung tidak akan tercapai.

Variasi tingkat ketidakhadiran guru lebih dapat dijelaskan penyebabnya dengan melihat perbedaan antarsekolah daripada perbedaan antarprovinsi atau antarkabupaten. Demikian halnya, terdapat beberapa faktor penjelasan ketidakhadiran guru yang memiliki implikasi kebijakan di tingkat sekolah. Implikasi-implikasi tersebut, sebagaimana diuraikan berikut ini, perlu ditindaklanjuti di tingkat nasional, regional, dan kabupaten.

- Menguatkan proses pemilihan kepala sekolah dan pengembangan kompetensi sebagai kunci untuk membangun “budaya kehadiran dan keterlibatan” di antara para guru.
- Menyediakan sekolah dengan kebijakan-kebijakan yang jelas dan memberikan dukungan untuk mengatur masalah ketidakhadiran guru dan guru pengganti agar dapat meminimalkan dampak ketidakhadiran guru terhadap murid.
- Memberikan lebih banyak dukungan kepada sekolah dalam hal perbaikan pengelolaan jadwal sekolah dan peran-peran guru agar guru dapat memanfaatkan waktunya dengan efisien.
- Membangun hubungan sekolah yang lebih konstruktif dengan masyarakat setempat.
- Bilamana mungkin, mengadakan rapat dan pelatihan untuk guru di luar waktu sekolah.

Implikasi untuk Kegiatan Mendatang

Tiga isu utama yang dapat dilakukan dalam penelitian dan evaluasi lebih lanjut:

1. Isu pertama adalah bagaimana orang tua siswa dan masyarakat (baik melalui komite sekolah maupun cara lain) dapat dilibatkan di sekolah untuk meningkatkan kinerja. Temuan studi ini berkontribusi terhadap bukti pentingnya keterlibatan orang tua siswa dan masyarakat di sekolah secara internasional. Sebagian besar dari komponen yang mencirikan keterlibatan orang tua siswa dan masyarakat secara tepat sulit untuk didefinisikan dan diukur, termasuk sejauh mana orang tua siswa dan masyarakat memiliki kemudahan untuk memperoleh informasi tepercaya mengenai faktor-faktor yang berkontribusi pada kinerja siswa, dan bagaimana mereka dapat mendesak untuk melakukan tindakan berdasarkan informasi tersebut.
2. Isu kedua adalah mutu pengajaran di sekolah-sekolah Indonesia. Dampak ketidakhadiran guru terhadap proses belajar siswa mensyaratkan mutu pengajaran maupun proses belajar yang diterima oleh siswa ketika guru tidak hadir maupun selama jam belajar rutin dengan guru yang telah dijadwalkan. Topik ini membutuhkan studi lanjutan yang didesain khusus dengan menggabungkan metode kuantitatif dan kualitatif, sehingga dapat melengkapi hasil analisis kinerja murid. Studi lanjutan ini dilakukan dengan cara pengamatan mendalam tentang bagaimana guru mengajar di sekolah, faktor-faktor apa saja yang menarik minat orang untuk menjadi guru dan tetap berprofesi sebagai guru, dan kondisi kondisi yang mendukung kualitas belajar dan mengajar yang baik.
3. Isu ketiga adalah melanjutkan pemantauan tingkat, penyebab, dan akibat dari ketidakhadiran guru di Indonesia, dan pengkajian keefektifan biaya relatif atas berbagai pilihan kebijakan untuk mengurangi tingkat ketidakhadiran guru beserta dampaknya. Pelaksanaan studi berskala besar ini menandakan bahwa para pembuat kebijakan di Indonesia memiliki perhatian terhadap masalah ketidakhadiran guru demi mutu pendidikan di Indonesia. Meskipun hasilnya menyimpulkan bahwa tingkat ketidakhadiran guru menurun selama dasawarsa terakhir, namun tingkat ketidakhadiran guru di beberapa wilayah dan sekolah masih tinggi. Oleh karena itu, pengurangan tingkat dan variasi ketidakhadiran guru masih penting untuk dijadikan perhatian utama dalam agenda pengembangan pemantauan, penelitian, dan kebijakan pendidikan di Indonesia.

Bab 1

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang dan Tujuan Studi

Studi Ketidakhadiran Guru adalah proyek penelitian berskala besar dari Kemitraan Pengembangan Kapasitas dan Analisis (Analytical and Capacity Development Partnership-ACDP) Sektor Pendidikan Republik Indonesia.¹

Tujuan utama studi ini adalah untuk menyediakan informasi yang andal, terpercaya, representatif dalam skala nasional, dan mengandung informasi terkini tentang tingkat dan faktor penentu ketidakhadiran guru sekolah dasar dan menengah di Indonesia. Di samping itu, studi ini mengkaji bagaimana sekolah menangani ketidakhadiran guru dan menilai dampak ketidakhadiran guru terhadap siswa. Terakhir, kebijakan dan program yang sudah ada dianalisis untuk mengetahui sejauh mana kedua hal tersebut berhubungan dengan kehadiran guru di sekolah dan ruang kelas.

Studi ini didasarkan pada studi sebelumnya tentang ketidakhadiran guru di Indonesia (lihat Bagian 1.2 untuk rinciannya). Aspek rancangan studi, termasuk mengunjungi kembali sekolah-sekolah yang menjadi sampel dalam studi-studi sebelumnya, dimaksudkan untuk memungkinkan analisis perubahan dari waktu ke waktu mengenai tingkat ketidakhadiran guru di Indonesia dan dampak kebijakan serta program yang dipilih.

Jumlah sekolah dan guru yang menjadi sampel dalam studi ini lebih besar dibandingkan studi-studi sebelumnya di Indonesia dan dirancang untuk menghasilkan perkiraan yang dapat diandalkan di tingkat nasional dan tingkat wilayah. Sampel akhir terdiri dari 893 sekolah dasar dan menengah di enam wilayah di Indonesia – Sumatra, Jawa, Bali & Nusa Tenggara, Sulawesi, Kalimantan, dan Maluku & Papua – dan termasuk 120 dari 146 sekolah sampel studi ketidakhadiran guru Indonesia pada 2003.² Rincian metodologi pengambilan sampel tersedia dalam Bab 2.

Studi ini dilakukan pada 2013 dan 2014. Tim lapangan melakukan dua kunjungan tanpa pemberitahuan ke masing-masing sekolah sampel untuk mengumpulkan informasi tentang ketidakhadiran guru dan melakukan wawancara dengan kepala sekolah dan hingga 15 guru per sekolah. Selain itu, dilakukan wawancara dengan pejabat di masing-masing kabupaten/kota sampel. Dalam kunjungan kedua, dilakukan wawancara singkat dan uji kemampuan siswa sampel kelas 5 atau 8 melalui tes singkat tentang bacaan Bahasa Indonesia dan matematika (lihat Bagian 2.2 dan 2.3 untuk rinciannya).

Dengan menggunakan data hasil wawancara, observasi, dan penilaian siswa, kajian ini membahas pertanyaan-pertanyaan penelitian berikut:

1. Berapakah tingkat ketidakhadiran guru di seluruh Indonesia?
2. Apa saja faktor penentu ketidakhadiran guru pada tingkat guru, tingkat sekolah, dan tingkat kebijakan di sekolah-sekolah di Indonesia?

¹ ACDP dibentuk melalui kesepakatan kerja sama antara Pemerintah Indonesia, Pemerintah Australia, Uni Eropa, dan Bank Pembangunan Asia (Asian Development Bank - ADB) sebagai sebuah program peningkatan dialog mengenai kebijakan dan reformasi kelembagaan dan organisasi di bidang pendidikan untuk mendukung penerapan kebijakan dan membantu mengurangi kesenjangan mutu pendidikan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. ACDP dibiayai bersama oleh Pemerintah Australia, Uni Eropa, dan ADB.

² Usman dkk., 2004

3. Bagaimana penanganan ketidakhadiran guru di tingkat sekolah dan tingkat kebijakan?
4. Apakah sertifikasi guru dan tunjangan daerah terpencil berdampak signifikan terhadap tingkat ketidakhadiran guru?
5. Bagaimana pengaruh ketidakhadiran guru terhadap mutu belajar siswa? Adakah faktor-faktor yang menjembatani dampak ketidakhadiran guru terhadap belajar siswa?

Temuan studi ini berdampak pada perumusan kebijakan yang efektif guna meningkatkan kehadiran guru di sekolah dan ruang kelas baik di sekolah dasar maupun menengah pertama di seluruh Indonesia dan untuk meningkatkan mutu belajar siswa.

Salah satu keterbatasan studi ini adalah bahwa ukuran sampel, walaupun besar, tidak memadai untuk membuat analisis statistik bermakna di masing-masing kabupaten/kota dan provinsi. Untuk menyediakan perkiraan yang dapat dipercaya pada tingkat provinsi dan/atau kabupaten/kota, diperlukan ukuran sampel yang jauh lebih besar secara keseluruhan, yang tentu berimplikasi pada besarnya beban biaya dan waktu yang diperlukan serta beban pengumpulan data di sekolah. Meskipun demikian, implikasi dari pola-pola yang muncul di beberapa provinsi kabupaten/kota tertentu akan dibahas.

1.2 Tinjauan Pustaka

Kajian kebijakan dan pembahasan tentang guru telah mencapai konsensus yang luas, setidaknya di antara negara-negara maju bahwa guru adalah faktor yang paling penting di sekolah bagi belajar siswa.³ Gagasan ini mendasari upaya studi ini untuk mendefinisikan dan menyarikan ide guru dan mutu pengajaran.⁴ Namun demikian, seperti halnya pada negara-negara berkembang, Indonesia menghadapi tantangan yang lebih mendasar: menghadirkan guru di sekolah. Agar pengajaran bermutu terjadi dalam kelas, hal pertama dan terpenting adalah guru harus hadir. Tinjauan pustaka ini membahas tingkat ketidakhadiran guru di negara berkembang, faktor-faktor yang memengaruhi ketidakhadiran guru, dampak ketidakhadiran guru, dan evaluasi upaya mengatasi ketidakhadiran guru, dengan berfokus khusus pada Indonesia. Daftar pustaka dengan anotasi disajikan pada Lampiran A.

1.2.1 Tingkat Ketidakhadiran Guru

Dalam sejumlah studi, ketidakhadiran guru didefinisikan sebagai: guru tidak hadir di sekolah ketika mereka seharusnya hadir dan hal ini diukur dengan kunjungan tanpa pemberitahuan ke sekolah sampel yang dipilih secara acak.⁵ Dua studi ketidakhadiran guru di Indonesia pada 2003⁶ dan 2008⁷ dan studi lebih lanjut di Papua pada 2011⁸ mengadopsi metodologi ini. Tingkat rata-rata ketidakhadiran guru di Indonesia diperkirakan mencapai 20,1% pada 2003, dan menurun menjadi 14,8% pada 2008.⁹ Namun, ketidakhadiran guru terjadi jauh lebih tinggi di Papua pada 2011 (34%).¹⁰ Dalam Gambar 1, tingkat ketidakhadiran guru di Indonesia dibandingkan dengan negara lain yang ada data pembandingnya selama periode ini. Studi-studi mutakhir berdasarkan kunjungan ke sekolah juga telah melaporkan tingkat ketidakhadiran guru di

3 Darling-Hammond, 2000; Hattie, 2003; OECD, 2005

4 Sebagai contoh, AITSL, tahun 2011; Proyek MET, tahun 2013

5 Dalam analisis tentang praktik terbaik yang muncul saat ini untuk mengatasi ketidakhadiran, Rao (2013) menganjurkan pengukuran akurat ketidakhadiran guru. Kunjungan mendadak telah diakui lebih akurat dibandingkan catatan resmi dan bentuk lain pemantauan lokal. Sebagai contoh, sebuah studi di Uganda menemukan bahwa pemantauan lokal dengan kepala sekolah atau orang tua dalam komite sekolah mengecilkan arti ketidakhadiran guru karena kecenderungan kepala sekolah dan orang tua untuk melaporkan ketidakhadiran guru menjadi hadir, dan orang tua yang lebih cenderung memilih untuk memantau di hari-hari ketika lebih banyak guru yang hadir (Cilliers dkk., 2013).

6 Usman dkk., 2004; Chaudhury dkk., 2006

7 Toyamah dkk., 2010

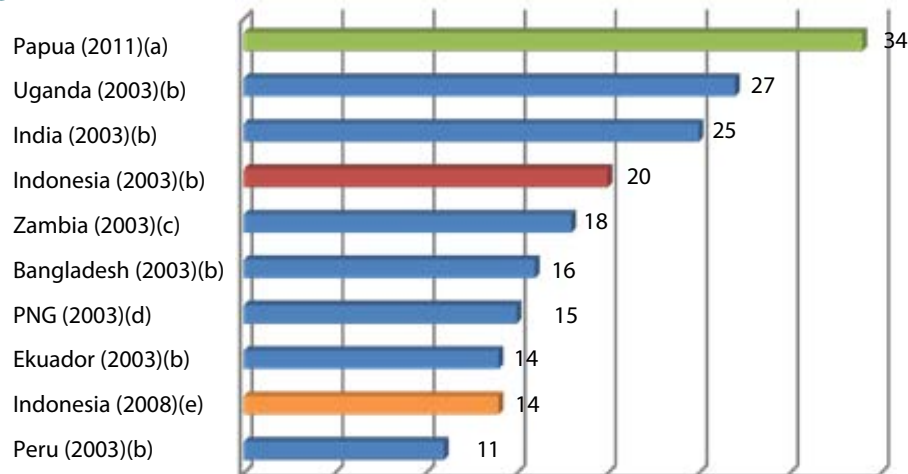
8 UNCEN dkk., 2012

9 Toyamah dkk., 2010

10 UNCEN dkk., 2012

sekolah yang sebanding dengan Kenya (15%),¹¹ Senegal (18%),¹² Uganda (20%),¹³ dan Tanzania (23%).¹⁴ Tingkat ketidakhadiran guru pada Gambar 1 perlu dilihat sebagai perkiraan konservatif karena terbatas pada ketidakhadiran guru di sekolah.¹⁵ Studi yang dilaksanakan di India, Kenya, Senegal, dan Tanzania telah menggunakan definisi ketidakhadiran guru yang lebih luas yang juga mencakup kehadiran di sekolah namun tidak hadir di kelas. Hasil studi menunjukkan bahwa jenis ketidakhadiran ini bervariasi antarnegara tetapi mungkin¹⁶ juga meluas.¹⁷ Ini merupakan cara yang menarik dan berguna untuk menilai ketidakhadiran karena dampak dari seorang guru yang hadir di sekolah, namun tidak hadir di kelas mungkin akan sama saja dengan tidak hadir di sekolah sama sekali.

Gambar 1. Tingkat Ketidakhadiran Guru di Sekolah, Negara-Negara yang Dipilih (%)



Sumber: (a) UNCEN dkk. (2012); (b) Chaudhury dkk. (2006); (c) Das dkk. (2007); (d) Bank Dunia (2004); (e) Toyamah dkk. (2010)

1.2.2 Faktor-Faktor yang Memengaruhi Ketidakhadiran

Beragam pengaruh terhadap ketidakhadiran guru di negara-negara berkembang telah dikenali, termasuk faktor-faktor yang terkait dengan guru, sekolah, dan sistem pendidikan, dan faktor kontekstual yang lebih luas.¹⁸ Analisis model teoretis yang dikembangkan secara sistematis oleh Guerrero dkk. (2012) pada penelitian tentang ketidakhadiran guru baru-baru ini memberikan kerangka kerja yang berguna untuk merangkum faktor-faktor ini (lihat Gambar 2).

Variabel tingkat guru mencakup karakteristik sosio-demografis dan komitmen/kepuasan guru.¹⁹ *Variabel sistem sekolah atau pendidikan* mengacu pada faktor-faktor organisasional seperti norma-norma

11 Kimenyi & Routman, 2013

12 Kimenyi & Routman, 2013

13 Kimenyi & Routman, 2013

14 Kimenyi & Routman, 2013

15 Rogers & Vegas, 2009

16 Glewwe, Kremer & Moulin, 1999, dikutip dalam Chaudhury dkk., 2004; Kimenyi & Routman, 2013; Kremer dkk., 2005; Rao, 1999 dan Bank Dunia, 2001, dikutip dalam Usman dkk., 2004; lihat juga Ganimian, 2013

17 Castro, dkk., 2007. Yang lain juga mempertanyakan fokus terhadap ketidakhadiran di sekolah dan mengonseptualisasi ketidakhadiran lebih luas lagi. Kemungkinan dimensi ketidakhadiran lain termasuk tidak berada dalam kondisi yang bugar untuk mengajar secara efektif (Castro dkk., 2007), datang terlambat di sekolah (Ganimian, 2013; Survei Internasional tentang Pengajaran dan Belajar (Teaching and Learning International Survey - TALIS) OECD, kurangnya persiapan yang memadai dari guru (Dang dan King, 2013; Survei Internasional tentang Pengajaran dan Pembelajaran (Teaching and Learning International Survey - TALIS) OECD. Yang lain bahkan lebih meluas lagi, memandang ketidakhadiran sebagai contoh (atau kurangnya) upaya guru dan mengkaji apa yang terjadi di ruang kelas ketika guru hadir. Sebagai contoh, studi Sankar dan Linden (2014) di India mencakup penilaian terhadap banyaknya waktu yang digunakan guru "di luar tugas" ketika berada di dalam kelas (misalnya, guru-guru yang bergaul, yang tidak terlibat dalam pengajaran, dan yang keluar kelas). Studi Lassibille (2013) di Madagaskar menemukan bahwa pimpinan dan semua guru melaksanakan semua tugas yang dianggap penting oleh pendidik bagi peran mereka di hanya 15% sekolah.

18 Misalnya, Chaudhury dkk., 2004, 2006; Laslo, 2013; McGuirk, 2013; Tao, 2013; UNCEN dkk., 2012; Usman dkk., 2004

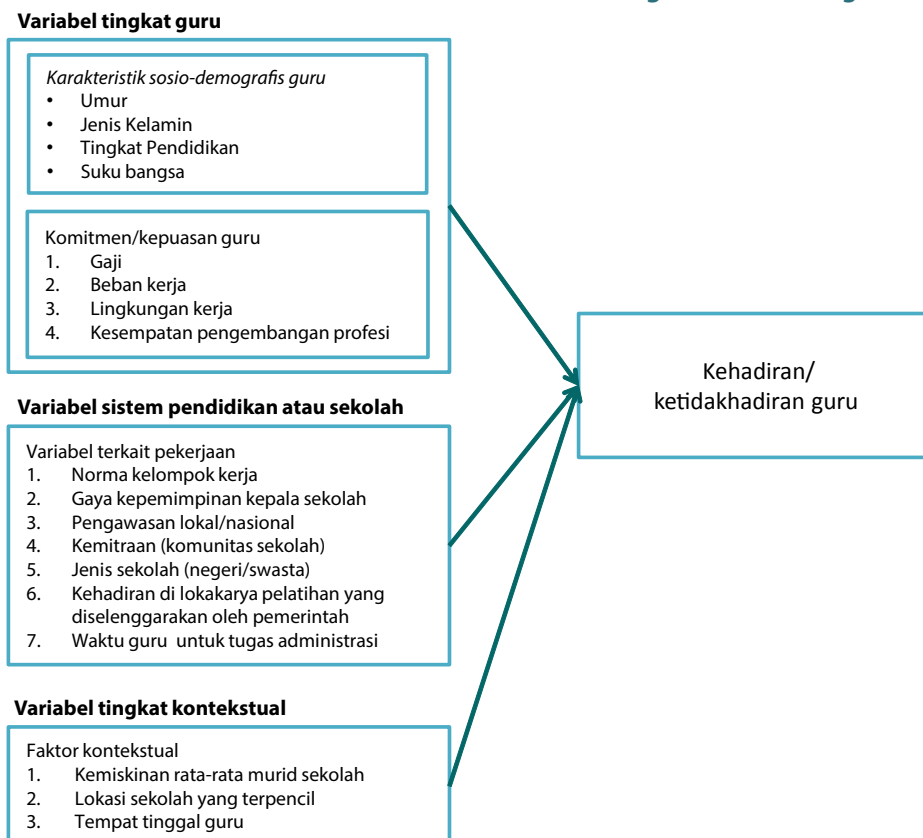
19 Guerrero dkk., 2012

kelompok seputar kehadiran dan pekerjaan, pengawasan pemimpin sekolah dan badan eksternal serta harapan pemanfaatan waktu guru untuk tugas-tugas administratif.²⁰

Variabel tingkat kontekstual: Aksesibilitas sekolah (misalnya: apakah sekolah berada di daerah pedesaan atau terpencil) dapat memengaruhi tingkat ketidakhadiran, sebagai contoh masalah transportasi atau perjalanan bagi guru.²¹ Wilayah dan guru lokalnya berpenghasilan lebih tinggi juga ternyata memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah.²²

Model yang dijabarkan di Gambar 2 menyebutkan serangkaian pengaruh langsung dan tidak langsung terhadap kehadiran guru. Walaupun tidak disebutkan pada model, penelitian sebelumnya juga menyarankan bahwa faktor-faktor kontekstual berhubungan dengan faktor demografis di Indonesia.²³

Gambar 2. Model Kehadiran Guru dalam Pendidikan Dasar di Negara Berkembang



Sumber: Guerrero dkk. (2012)

Data dari survei-survei sebelumnya tentang ketidakhadiran guru di Indonesia mendukung signifikansi faktor-faktor yang tertera pada Gambar 2. Sebagai contoh, ketidakhadiran guru ternyata lebih tinggi di sekolah-sekolah di daerah terpencil, di kalangan guru kontrak²⁴ dan di guru laki-laki.²⁵ Namun, sifat hubungan antara faktor-faktor lain pada Gambar 2 dan tingkat ketidakhadiran di Indonesia tidak selalu konsisten dengan hasil dari negara berkembang lainnya. Dengan beberapa faktor, sifat hubungannya dengan ketidakhadiran tampaknya bervariasi di Indonesia. Lebih lanjut, bahkan ketika muncul pola-pola yang jelas, seperti dalam kasus perbedaan jenis kelamin guru di Indonesia, alasan mengapa hal itu

²⁰ Guerrero dkk., 2012

²¹ Guerrero dkk., 2012

²² Chaudhury dkk., 2006

²³ Sebagai contoh, survei yang dilakukan pada 2003 menemukan hubungan positif antara tingkat pendidikan dan ketidakhadiran guru (Usman dkk., 2004) namun survei pada 2008 yang mencakup proporsi lebih besar sekolah-sekolah di daerah terpencil menemukan hubungan negatif (Tomayah dkk., 2010). Di Papua, ada sedikit variasi di dalam tingkat ketidakhadiran berdasarkan tingkat pendidikan di daerah yang lebih perkotaan, namun ditemukan adanya hubungan negatif di daerah pedesaan dan terpencil (UNCEN dkk., 2012).

²⁴ Chaudhury dkk., 2004

²⁵ Usman dkk., 2004; Toyamah dkk., 2010; UNCEN dkk., 2012

memengaruhi ketidakhadiran dan bagaimana hal tersebut dapat diurai dari faktor-faktor lain (seperti kesempatan kerja di luar atau tanggung jawab keluarga) masih sulit untuk dibedakan. Hal ini dapat menciptakan kesulitan dalam merumuskan respons kebijakan untuk mengatasi ketidakhadiran guru dengan menargetkan faktor-faktor tertentu seperti kesejahteraan guru.

1.2.3 Akibat Ketidakhadiran Guru

Ketidakhadiran guru di kelas secara intuitif menghambat kesempatan belajar siswa dan beberapa negara berkembang memiliki bukti empiris mengenai hubungan ini. Di Indonesia pada 2004, tingkat ketidakhadiran guru lebih tinggi dikaitkan dengan nilai tes matematika yang lebih rendah tetapi tidak berhubungan dengan nilai tes bahasa melalui pendiktean.²⁶ Sebuah hubungan negatif antara ketidakhadiran guru dan prestasi siswa juga telah didokumentasikan di India²⁷ dan Zambia²⁸ serta di AS²⁹, termasuk sebuah studi yang menggunakan data jangka panjang.³⁰

Terlepas dari besarnya ketidakhadiran guru dan akibatnya terhadap belajar siswa, ketidakhadiran guru tidak banyak dianggap sebagai hambatan pendidikan oleh para pemimpin sekolah di Indonesia. Dalam survei Program untuk Penilaian Siswa Internasional (Programme for International Student Assessment - PISA) OECD pada 2009, hampir semua (97%) siswa Indonesia berusia 15 tahun bersekolah, yang kepala sekolah mereka meyakini bahwa ketidakhadiran guru memang "sama sekali tidak" menghambat belajar atau pun bila ada "sangat kecil" hambatannya.³¹

1.2.4 Evaluasi Upaya untuk Menanggulangi Ketidakhadiran

Analisis sistematis terbaru tentang dampak upaya pengurangan ketidakhadiran guru di negara-negara berkembang menemukan hanya sembilan studi yang memenuhi kriteria penulis.³² Para penulis mengklasifikasikan upaya ini ke dalam intervensi langsung dan tidak langsung. Intervensi tidak langsung, di mana peningkatan kehadiran guru bukan menjadi tujuan utama, tetapi merupakan hasil sekunder yang diharapkan dari teori perubahan program, telah dikelompokkan ke dalam empat kategori. Semuanya bertujuan untuk: (i) meningkatkan partisipasi orangtua dan masyarakat; (ii) memberikan insentif kepada guru yang dikaitkan dengan prestasi siswa; (iii) menawarkan beasiswa prestasi kepada siswa; dan (iv) penelusuran siswa berdasarkan prestasi sebelumnya.³³

Dua intervensi langsung menggabungkan pemantauan kehadiran eksternal dengan insentif moneter dalam bentuk pembayaran untuk jumlah hari kehadiran (India)³⁴ atau bonus berdasarkan kehadiran (Peru).³⁵ Kedua intervensi tersebut diketahui secara signifikan mengurangi tingkat ketidakhadiran guru. Namun, intervensi pertama diterapkan pada guru kontrak di sekolah informal dengan satu-guru; penulis tidak menyelidiki apakah program insentif bisa berhasil dilembagakan bagi guru negeri, yang cenderung lebih kuat secara politik daripada guru kontrak dalam studi tersebut.³⁶ Studi ketiga menemukan bahwa pemantauan lokal hanya meningkatkan kehadiran guru ketika kepala sekolah (bukan orang tua dalam

26 Suryadarma dkk., 2006, dikutip dalam Rogers & Vegas, 2009; lihat juga Toyamah dkk., 2010; Usman dkk., 2004

27 Duflo & Hanna, 2005; Duflo dkk., 2007, dikutip dalam Suryahadi & Sambodho, 2012; Kremer dkk., 2005

28 Das dkk., 2007

29 Miller dkk., 2007; Roby, 2013; Woods & Montango, 1997

30 Clotfelter dkk., 2009; lihat juga Glewwe dkk., 2011. Studi berskala kecil lainnya di Iowa dan Virginia AS menemukan tidak ada hubungan antara ketidakhadiran guru dan prestasi siswa (Niemeyer, 2013) atau hanya berpengaruh sangat kecil di antara subkelompok siswa tertentu yang kurang beruntung (Womack, 2013).

31 Schleicher, 2012. Sebuah studi baru menemukan hal yang serupa, yakni bahwa ketidakhadiran guru di Uganda sebesar 20%, tetapi hanya 3% dari kepala sekolah di studi tersebut menyebutkan ketidakhadiran guru sebagai masalah (Najjumba, Habyarimana & Bunjo, 2013).

32 Kriterianya adalah studi-studi tersebut: termasuk pengukuran kehadiran guru; dilakukan di negara-negara berkembang; dilakukan dengan guru di lembaga-lembaga pendidikan dasar dan menengah pertama; sifatnya kuantitatif dan menggunakan desain eksperimental atau kuasi-eksperimental; dan diterbitkan dari 1990 sampai dengan Juli 2010 (Guerrero dkk., 2012).

33 Lihat juga Rao, 2013

34 Duflo & Hanna, 2005; Duflo dkk., 2012

35 Cueto dkk., 2008, dikutip di dalam Guerrero dkk., 2012

36 Duflo dkk., 2012; Ganimian, 2013

komite sekolah) bertanggung jawab untuk memantau dan ada insentif uang untuk guru (Uganda).³⁷ Temuan ini berdampak penting bagi kebijakan.

Dampak intervensi tidak langsung pada ketidakhadiran guru bervariasi.³⁸ Pengaruh positif ditemukan pada program yang bertujuan meningkatkan keterlibatan orang tua dan masyarakat dengan memberikan kemampuan pengambilan keputusan kepada orang tua di El Salvador.³⁹ Demikian pula, program beasiswa untuk anak perempuan di Kenya meningkatkan kehadiran guru serta meningkatkan hasil siswa, kemungkinan melalui peningkatan keterlibatan orang tua dan pemantauan guru⁴⁰, dan intervensi yang menggerakkan siswa berdasarkan prestasi akademik sebelumnya juga meningkatkan kehadiran guru di Kenya.⁴¹ Namun, program lain yang bertujuan untuk meningkatkan keterlibatan orang tua dan masyarakat dengan memberi informasi lebih banyak/lebih baik kepada orang tua dan program yang menawarkan insentif guru berdasarkan nilai ujian siswa tidak berhubungan dengan peningkatan kehadiran guru.⁴² Laslo (2013) berpendapat bahwa banyak bukti dari proyek-proyek yang relatif kecil dan dari tantangan bagi komunitas pengembangan akan bergantung pada apakah program yang sukses dapat diperluas secara efektif.⁴³

Kebijakan untuk mengurangi ketidakhadiran guru di Indonesia sebagian besar berfokus pada peningkatan kesejahteraan guru.⁴⁴ Kebijakan terbesar sekarang ini untuk menargetkan kesejahteraan guru adalah sertifikasi guru, tetapi dua studi - studi Bank Dunia terhadap 3000 guru di 360 sekolah di Indonesia⁴⁵ dan survei di Papua⁴⁶ - menunjukkan bahwa sertifikasi guru tidak memengaruhi ketidakhadiran guru. Demikian pula, kajian awal tentang tunjangan daerah terpencil untuk guru menemukan bahwa umumnya tunjangan ini belum berdampak pada ketidakhadiran guru.⁴⁷

Namun demikian, data dari dua studi terakhir menunjukkan bahwa faktor-faktor pelengkap lain memang memengaruhi ketidakhadiran guru.⁴⁸ Selain itu, upaya baru yang menggabungkan insentif dan pemantauan di Kabupaten Sota, Merauke⁴⁹ dan di tingkat nasional juga menunjukkan keadaan yang memberikan harapan penurunan ketidakhadiran mengingat temuan-temuan dari laporan sistematis tersebut.

1.2.5 Kesenjangan Hasil Penelitian

Lima kesenjangan utama terbukti muncul dalam pemahaman tentang ketidakhadiran guru di Indonesia saat ini. Yang pertama berhubungan dengan konseptualisasi ketidakhadiran guru. Banyak studi yang mengukur ketidakhadiran di sekolah. Namun, ketidakhadiran guru di kelas (ketika guru berada di sekolah) mungkin juga banyak terjadi dan berimplikasi pada belajar siswa. Hal ini menunjukkan kebutuhan untuk menelaah definisi yang lebih luas tentang ketidakhadiran guru. Bahkan ketika intervensi berhasil meningkatkan kehadiran guru pun, studi yang ada belum cukup memiliki informasi tentang apa yang terjadi di dalam kelas selama meningkatnya waktu kajian ini.⁵⁰

Kedua, studi ketidakhadiran guru di Indonesia selama ini hanya terbatas pada masalah ketidakhadiran di sekolah dasar. Studi tentang ketidakhadiran guru di sekolah menengah pertama belum dilakukan.

37 Cilliers dkk., 2013

38 Guerrero dkk., 2012

39 Jimenez & Sawada, 1998, dikutip di dalam Guerrero, dkk., 2012

40 Kremer dkk., 2009

41 Duflo dkk., 2008 dikutip di dalam Rao, 2013

42 Lihat ulasan oleh Guerrero dkk., 2012; Laslo, 2013; Rao, 2013

43 Laslo, 2013

44 Suryahadi & Sambodho, 2012

45 deRee, Al-Samarrai & Iskandar, 2012

46 UNCEN dkk., 2012

47 Toyamah dkk., 2010

48 Sebagai contoh, tunjangan daerah terpencil diketahui mampu menurunkan tingkat ketidakhadiran di daerah dimana pemerintah daerahnya telah menerapkan insentif pelengkap - seperti kompetisi 'sekolah favorit' atau penyediaan tunjangan tambahan atau subsidi prestasi kinerja - atau mekanisme pemantauan seperti penugasan pengawas secara langsung di lokasi sekolah (Toyamah dkk., 2010).

49 Radar Merauke, 2012

50 Guerrero dkk., 2012; lihat juga Lassibille, 2013; Rogers dan Vegas, 2009

Ketiga, beberapa informasi yang sekarang ini ada di Indonesia memunculkan pertanyaan yang belum terjawab. Apa saja penyebab lain ketidakhadiran, sejauh mana penyebab ini ditanggulangi melalui intervensi kesejahteraan guru dan apa saja alternatifnya? Bennel (2004) juga telah menunjukkan kurangnya pemahaman tentang beragam bentuk ketidakhadiran, khususnya yang terkait dengan motivasi dan perilaku oportunistis guru. Dia menyarankan penelitian berbasis sekolah yang lebih mendalam dan bersifat etnografis untuk mengeksplorasi permasalahan tersebut.

Keempat, meski pun sejumlah studi mendokumentasikan tingkat ketidakhadiran guru, hanya sedikit studi evaluasi intervensi yang komprehensif dan dimaksudkan untuk mengatasi ketidakhadiran guru.⁵¹ Secara khusus, ada kebutuhan untuk mengumpulkan data bermutu tinggi dan meliputi suatu rangkaian waktu sehingga mampu menilai dampak intervensi ini⁵² dan informasi tentang efektivitas biaya intervensi.⁵³ Dengan mengacu pada survei pada 2003 yang dilakukan oleh SMERU, studi ini dapat membuat perbandingan perubahan dari waktu ke waktu.

Terakhir, survei nasional tentang kepala sekolah menengah di Indonesia menunjukkan bahwa sebagian besar mereka tidak percaya bahwa ketidakhadiran guru menghambat belajar siswa.⁵⁴ Alasan di balik sikap kepala sekolah ini patut ditelaah - apakah karena kesenjangan dalam pengetahuan tentang hubungan antara ketidakhadiran guru dan belajar siswa, karena keyakinan mereka tentang mutu muatan pendidikan yang siswa terima apabila guru hadir, atau alasan lain - dan yang paling utama, komitmen kepala sekolah atas kebijakan atau program apa pun untuk mengurangi ketidakhadiran berperan penting untuk mencapai keberhasilan.

1.3 Tentang Studi Ini

Studi ini dirancang untuk menyediakan informasi perkiraan tingkat ketidakhadiran guru pada skala nasional dan wilayah di Indonesia, untuk mengidentifikasi faktor-faktor penentu ketidakhadiran guru, mengkaji pengaruh ketidakhadiran guru terhadap prestasi belajar siswa, dan menilai efektivitas upaya-upaya saat ini yang dimaksudkan untuk menanggulangi ketidakhadiran guru. Ketidakhadiran guru baik di sekolah dasar maupun sekolah menengah pertama telah diteliti, dan dua definisi ketidakhadiran guru, yaitu ketidakhadiran di sekolah dan ketidakhadiran di kelas diterapkan dalam studi ini.

Tim peneliti menggunakan model teoretis Guerrero dkk. (2012), seperti diuraikan pada bagian sebelumnya, sebagai titik awal untuk mengkaji korelasi ketidakhadiran guru yang diketahui di sekolah. Faktor-faktor yang dikaji dalam studi ini meliputi:

- **Ketidakhadiran guru:** ketidakhadiran di sekolah; ketidakhadiran di kelas.
- **Variabel tingkat guru:** jenis kelamin; usia; status pernikahan; jumlah anak; tanggung jawab pengasuhan; pengalaman mengajar; status kepegawaian; kualifikasi; status sertifikasi; kehadiran pada lokakarya pelatihan yang diselenggarakan pemerintah; waktu untuk mengajar dan tugas-tugas lain; tingkat kepuasan terhadap pekerjaan; dan pekerjaan mengajar dan non-mengajar lainnya.
- **Variabel tingkat sekolah atau sistem pendidikan:** jenis sekolah (negeri/swasta; sekolah dasar/ menengah pertama; sekolah/madrasah); norma kelompok; pengawasan dari pemerintah kabupaten/ kota dan provinsi serta lembaga terkait lain; pengawasan guru dari kepala sekolah atau pemimpin sekolah lain; gaya kepemimpinan kepala sekolah; tingkat kemitraan antara sekolah dan masyarakat setempat; mekanisme pembayaran gaji guru; insentif atau sanksi atas kehadiran/ketidakhadiran; distribusi guru di sekolah-sekolah; SPM untuk pendidikan dasar; kebijakan atau upaya yang digunakan untuk meningkatkan kehadiran guru.
- **Variabel tingkat kontekstual:** apakah sekolah berada di daerah terpencil, pedesaan, di dalam atau di dekat kota kecil atau di dalam atau di dekat kota besar; letak rumah tinggal para guru dan moda transportasi ke sekolah.

51 Bennell 2004; Guerrero dkk., 2012

52 Bennell 2004

53 Guerrero dkk., 2012

54 Scheicher, 2012

- **Prestasi siswa:** prestasi siswa dalam memahami bacaan dan matematika; keyakinan kepala sekolah tentang dampak ketidakhadiran terhadap siswa.

Untuk mencapai tujuan penelitian dan mengisi lima kesenjangan hasil penelitian yang disebutkan sebelumnya, metodologi dan instrumen pengumpulan data sebagiannya didasarkan pada studi masyarakat Indonesia pada 2003.⁵⁵ Secara khusus, studi ini dilakukan dengan dua kunjungan tanpa pemberitahuan, menggunakan sebagian peneliti yang pernah berpartisipasi dalam studi serupa sebelumnya di Indonesia; dan mengunjungi kembali 119 sekolah sampel yang pernah dikunjungi dalam pengumpulan data pada 2003. Hal ini memungkinkan perbandingan langsung terhadap tingkat ketidakhadiran selama periode 10 tahun, serta pengkajian dampak upaya kebijakan seperti sertifikasi guru dan tunjangan daerah terpencil terhadap ketidakhadiran.

Namun, studi ini bukanlah semata-mata pengulangan dari studi sebelumnya karena terdapat banyak penyesuaian dan revisi atas instrumen yang digunakan dalam studi sebelumnya. Secara khusus, pertanyaan dikembangkan untuk menyelidiki lebih lanjut faktor penentu ketidakhadiran guru. Selain itu, studi kasus kunjungan kedua memungkinkan kajian lebih mendalam berbasis sekolah, yang sejalan dengan rekomendasi Bennell (2004). Informasi tentang variabel yang berkaitan dengan kebijakan dikumpulkan selama wawancara dengan dinas kabupaten/kota. Wawancara tersebut tidak dilakukan dalam studi tentang ketidakhadiran sebelumnya di Indonesia. Wawancara ini memberikan wawasan tambahan dalam penelaahan korelasi dan akibat dari ketidakhadiran guru.

55 Usman dkk., 2004

Bab 2

Rancangan dan Metodologi

Bab ini menguraikan rancangan dan metodologi studi, termasuk pengembangan instrumen, pengambilan sampel, dan praktik pengumpulan data lapangan. Untuk melengkapi bab ini, berikut beberapa lampiran di dalam laporan:

- Lampiran B menyediakan informasi teknis tentang rancangan sampel dan pembobotan;
- Lampiran C meliputi instrumen yang digunakan di dalam pengumpulan data; dan
- Lampiran D menyediakan ringkasan hasil wawancara dengan Dinas Pendidikan dan Kantor Kemenag kabupaten/kota.

2.1 Rancangan Sampel

Setelah konsultasi yang panjang dan dengan mempertimbangkan konteks lokal, diterapkan rancangan sampel stratifikasi tiga-tahap. Kerangka sampel dibuat berdasarkan informasi sekolah dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) dan Kementerian Agama (Kemenag). Kerangka ini termasuk letak sekolah, jenis, sektor, dan tingkat sekolah. Enam wilayah ditetapkan dan di masing-masing wilayah sampel kabupaten/kota dipilih pada tahap pertama, diikuti dengan pemilihan sekolah dalam kabupaten/kota pada tahap kedua dan akhirnya pemilihan guru di sekolah-sekolah pada tahap ketiga. Rancangan kluster yang dimaksud adalah bahwa semua sekolah yang memenuhi syarat di setiap daerah akan memiliki kemungkinan yang setara menjadi sampel. Diharapkan subkelompok sekolah, seperti SD dan SMP, umum dan madrasah, negeri dan swasta akan tampak dalam sampel dengan proporsi yang kira-kira sama dengan yang tampak dalam populasi.

Selain sampel sekolah nasional, sampel tambahan dari sekolah yang menjadi sampel dalam studi ketidakhadiran guru oleh SMERU pada 2003 juga disertakan.

2.1.1 Sampel Kabupaten/Kota

Seperti disebutkan di atas, penetapan sampel kabupaten/kota dilakukan dengan menggunakan sampel terstratifikasi secara sistematis dengan probabilitas sebanding dengan jumlahnya dan tanpa penggantian. Sepuluh kabupaten/kota dipilih di masing-masing wilayah yakni Sumatera, Jawa, Bali & Nusa Tenggara, Kalimantan, dan Sulawesi. Lima kabupaten/kota dipilih dari wilayah Maluku & Papua.

Disusun kerangka sampel yang terdiri dari daftar kabupaten/kota menurut wilayah untuk proses pengambilan sampel tahap pertama. Untuk setiap kabupaten/kota, jumlah sekolah di kabupaten/kota dihitung untuk melihat ukuran besarnya kabupaten/kota. Di setiap wilayah, kerangka ini diurutkan berdasarkan jenis geografis kabupaten/kota (perkotaan dan pedesaan). Terakhir, kabupaten/kota diurutkan berdasarkan ukuran jumlah sekolah menggunakan metode pemilihan dengan pola yang berganti-ganti (serpentine sorting method) di seluruh strata implisit. Dalam strata implisit pertama, perkotaan diurutkan dari yang terbesar ke terkecil; dalam strata implisit kedua, dari yang terkecil hingga terbesar.

Pengambilan sampel secara sistematis (dimulai secara acak, kemudian dengan interval yang sama) dari setiap strata eksplisit berarti bahwa sampel secara implisit dikelompokkan berdasarkan jenis geografis.

2.1.2 Sampel Sekolah di Kabupaten/kota

Sekolah dipilih menggunakan sampel terstratifikasi secara sistematis dengan probabilitas pemilihan yang sama. Tiga belas sekolah dipilih di kabupaten/kota yang mewakili wilayah Sumatra, Jawa, Bali & Nusa Tenggara, Kalimantan, serta Sulawesi. Dua puluh enam sekolah dipilih di kabupaten/kota yang mewakili wilayah Maluku & Papua, sehingga total sampelnya 780 sekolah.

Kerangka sampel yang merupakan daftar calon sekolah sampel dari setiap 55 kabupaten/kota terpilih ditetapkan untuk tahap kedua proses pengambilan sampel. Karena tidak ada informasi mengenai jumlah guru di sekolah, ukuran sekolah tidak tersedia untuk dipilih pada tahap ini sebagai sampel dengan probabilitas sebanding dalam hal ukuran sekolahnya. Oleh karena itu, sekolah dipilih dengan probabilitas pemilihan yang sama.

Daftar ini distratifikasi secara eksplisit menurut kabupaten/kota, sehingga berhasil diperoleh 55 daftar calon sampel. Di dalam setiap strata eksplisit (kabupaten/kota), daftar ini telah diurutkan berdasarkan tiga variabel yang membuat 3 strata implisit untuk tahap pengambilan sampel. Variabel ini adalah jenis sekolah (umum, madrasah), tingkat sekolah (sekolah dasar, menengah pertama), dan status sekolah (negeri, swasta). Kerangka sampel sekolah diurutkan berdasarkan variabel-variabel ini sebelum diambil sampelnya.

Pengambilan sampel secara sistematis (dimulai secara acak, kemudian dengan interval yang sama) dari setiap strata eksplisit berarti bahwa sampel secara implisit dikelompokkan berdasarkan jenis, tingkat, dan status sekolah. Tabel 1, Tabel 2, dan Tabel 3 memperlihatkan distribusi sekolah sampel di seluruh subkelompok di dalam setiap wilayah dan keseluruhannya dibandingkan dengan distribusi populasi berdasarkan kerangka sampel.

Tabel 1. Sekolah Sampel, menurut Tingkat dan Wilayah

	Sekolah Sampel		Populasi Sekolah (Dari Kerangka Sampel)	
	N	%	n	%
Indonesia				
Sekolah Dasar	601	77,6%	168.758	78,8%
Sekolah Menengah Pertama	179	22,4%	51.004	21,2%
Sumatra				
Sekolah Dasar	98	76,0%	37.434	76,6%
Sekolah Menengah Pertama	32	24,0%	12.704	23,4%
Jawa				
Sekolah Dasar	104	84,5%	84.473	81,9%
Sekolah Menengah Pertama	26	15,5%	23.499	18,1%
Bali & Nusa Tenggara				
Sekolah Dasar	101	77,2%	11.080	76,7%
Sekolah Menengah Pertama	29	22,8%	3.314	23,3%
Kalimantan				
Sekolah Dasar	100	77,3%	12.696	77,4%
Sekolah Menengah Pertama	30	22,7%	3.870	22,6%
Sulawesi				
Sekolah Dasar	99	76,3%	16.693	74,5%
Sekolah Menengah Pertama	31	23,7%	5.643	25,5%
Maluku & Papua				
Sekolah Dasar	99	76,2%	6.382	76,4%
Sekolah Menengah Pertama	31	23,8%	1.974	23,6%

Tabel 2. Sampel Sekolah, menurut Jenis dan Wilayah

	Sekolah Sampel		Populasi Sekolah (Dari Kerangka Sampel)	
	N	%	n	%
Indonesia				
Umum	678	86,9%	180.770	82,3%
Madrasah	102	13,1%	38.992	17,7%
Sumatra				
Umum	110	84,6%	42.757	85,3%
Madrasah	20	15,4%	7.381	14,7%
Jawa				
Umum	102	78,5%	83.490	77,3%
Madrasah	28	21,5%	24.482	22,7%
Bali & Nusa Tenggara				
Umum	112	86,2%	12.573	87,4%
Madrasah	18	13,8%	1.821	12,6%
Kalimantan				
Umum	109	83,8%	14.558	87,9%
Madrasah	21	16,2%	2.008	12,1%
Sulawesi				
Umum	121	93,1%	19.627	87,9%
Madrasah	9	6,9%	2.709	12,1%
Maluku & Papua				
Umum	124	95,4%	7.765	92,9%
Madrasah	6	4,6%	591	7,1%

Tabel 3. Sampel Sekolah, menurut Sektor dan Wilayah

	Sekolah Sampel		Populasi Sekolah (Dari Kerangka Sampel)	
	N	%	n	%
Indonesia				
Negeri	575	68,6%	156.555	61,4%
Swasta	205	31,4%	63.207	38,6%
Sumatra				
Negeri	101	65,1%	38.744	61,0%
Swasta	29	34,9%	11.394	39,0%
Jawa				
Negeri	90	54,8%	70.832	50,7%
Swasta	40	45,2%	37.140	49,3%
Bali & Nusa Tenggara				
Negeri	96	72,5%	10.082	68,8%
Swasta	34	27,5%	4.312	31,2%
Kalimantan				
Negeri	108	77,2%	13.696	77,9%
Swasta	22	22,8%	2.870	22,1%
Sulawesi				
Negeri	97	73,7%	17.696	76,6%
Swasta	33	26,3%	4.640	23,4%
Maluku & Papua				
Negeri	83	63,8%	5.505	65,8%
Swasta	47	36,2%	2.851	34,2%

Sebanyak dua sekolah pengganti ditetapkan dari daftar kerangka sampel untuk setiap sekolah yang semula dijadikan sampel. Apabila tidak dapat dipastikan keikutsertaan dari sekolah yang semula dijadikan sampel, maka sekolah pengganti yang ditetapkan akan dihubungi. Sekolah pengganti adalah sekolah yang berada pada urutan sebelum atau setelah sekolah sampel pada kerangka sampel di kabupaten/kota yang sama, asalkan sekolah tersebut tidak ditetapkan sebelumnya sebagai sampel. Karena sekolah-sekolah yang bersebelahan dalam daftar kerangka sampel tersebut serupa dengan sekolah yang semula dijadikan sampel dalam hal karakteristik yang menentukan stratifikasi (dalam hal ini tingkat sekolah, jenis, dan sektor), maka penggantian suatu sekolah dengan yang lain semestinya mengurangi bias.

2.1.3 Sampel Guru dalam Sekolah

Tahap akhir pengambilan sampel yang akan dilakukan adalah sampel guru di sekolah. Karena jumlah guru di setiap sekolah tidak diketahui sebelum tim lapangan tiba, 15 orang guru diambil sebagai sampel secara acak sederhana di setiap sekolah dengan menggunakan daftar pengajar dan tabel nomor untuk membuat pilihan acak. Di sekolah yang memiliki kurang dari 15 orang guru, semua guru di sekolah tersebut dianggap sebagai sampel.

2.1.4 Sekolah Sampel Tambahan dari Studi Ketidakhadiran pada 2003

Selain sampel sebanyak 780 sekolah yang mewakili secara nasional, 120 sekolah sampel pada studi ketidakhadiran guru 2003⁵⁶ dipilih untuk dikunjungi kembali sebagai bagian dari studi ini. Dengan demikian total sampelnya mencapai 900 sekolah di seluruh Indonesia. Sebanyak 120 sekolah yang dikunjungi ulang dipilih dengan sampel acak sederhana dari 146 sekolah di 10 kabupaten/kota yang dikunjungi selama studi pada 2003. Daftar sekolah diteliti untuk memastikan status 146 sekolah tersebut dengan memperhitungkan adanya penutupan sekolah atau penggabungan sekolah yang terjadi selama sepuluh tahun sebelumnya. Dua sekolah telah bergabung menjadi satu sejak studi pertama, maka 119 sekolah menjadi sampel pada 2013. Meskipun tim peneliti dapat membandingkan perbedaan secara nasional dengan membandingkan hasil studi 2013 dan 2003, kunjungan ulang di sebagian sekolah yang telah dikunjungi pada 2003 memungkinkan kesempatan untuk langsung menyelidiki tingkat ketidakhadiran guru di sekolah-sekolah tertentu sebagai contoh perubahan dari waktu ke waktu.

Gambar 3 menunjukkan penyebaran geografis 55 kabupaten/kota sebagai sampel utama (penanda merah muda) bersama kabupaten/kota yang dikunjungi untuk sampel tambahan (penanda biru).

Gambar 3. Penyebaran Geografis Kabupaten/kota yang Dijadikan Sampel



Sumber: Map data © 2014: Google, MapIT

56 Usman dkk., 2004

2.1.5 Sampel yang Dicapai

Studi ini dilakukan dengan dua kali kunjungan ke sekolah sampel dan sekolah sampel tambahan. Kunjungan pertama dilakukan antara 18 Oktober dan 15 Desember 2013 dan kunjungan kedua dilakukan antara 22 Januari dan 31 Maret 2014.

Pada kunjungan pertama, data dikumpulkan dari 8.302 orang guru di 893 sekolah (Tabel 4). Dari sekolah-sekolah ini, 734 adalah sekolah 'sampel', 21 sekolah adalah sekolah pengganti pertama dan 18 adalah sekolah pengganti kedua - dikunjungi ketika sekolah sampel tidak bersedia atau tidak dapat berpartisipasi. Penggantian pada kunjungan pertama terjadi karena cuaca yang tidak menguntungkan sehingga sekolah sampel semula tidak tercapai dan menyebabkan masalah keamanan bagi tim lapangan. Beberapa sekolah menolak untuk berpartisipasi dan kemudian diganti, sementara beberapa sekolah tidak ditemukan di lapangan. Selain sekolah yang dikunjungi sebagai bagian dari sampel utama, selanjutnya 119 sekolah sampel dari studi ketidakhadiran guru pada 2003³⁷ dikunjungi ulang. Dua sekolah sejenis ini kemudian diketahui telah digabung, yang di satu kabupaten sekolah ini diganti dengan sekolah sampel tahun 2003 lain, namun ada pula, tidak tersedia sekolah sampel tahun 2003 di daerah tersebut yang belum dikunjungi kembali. Terakhir, ada satu kasus satu sekolah (di Jawa) salah dikunjungi karena sekolah ini bukan sampel atau ditunjuk sebagai sekolah pengganti untuk studi ini.

Tabel 4. Sampel yang Dicapai pada Kunjungan Pertama

	Jumlah Sekolah	Jumlah Sekolah Sampel	Jumlah Sekolah Pengganti	Jumlah Sekolah pada Studi Tahun 2003	Jumlah Guru
Sumatra	151	123	6	22	1.481
Jawa	204	128	1	74	2.002
Bali & Nusa Tenggara	142	128	2	12	1.378
Kalimantan	130	124	6	-	1.116
Sulawesi	139	122	6	11	1.118
Maluku & Papua	127	109	18	-	1.207
Indonesia (Jumlah)	893	734	39	119	8.302

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan pertama, tahun 2013

Di samping kunjungan ke sekolah-sekolah, selama kunjungan pertama, data kabupaten/kota dikumpulkan dari 61 dinas pendidikan kabupaten/kota dan 54 kantor Kementerian Agama kabupaten/kota.

Dalam kunjungan kedua, data dikumpulkan dari 8.246 orang guru di 880 sekolah (Tabel 5). Selain itu, uji kemampuan belajar siswa dan kuesioner singkat diberikan kepada 8.210 orang siswa.

Tabel 5. Sampel yang Dicapai pada Kunjungan Kedua

	Total Jumlah Sekolah	Total Jumlah Guru	Total Jumlah Siswa
Sumatra	151	1.317	1.416
Jawa	202	2.055	1.927
Bali & Nusa Tenggara	142	1.390	1.353
Kalimantan	130	1.172	1.204
Sulawesi	139	1.179	1.263
Maluku & Papua	116	1.133	1.047
Indonesia (Jumlah)	880	8.246	8.210

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan Kedua, tahun 2014

Tingkat respons dipengaruhi oleh beberapa faktor; namun demikian, partisipasi dari sekolah dan guru secara keseluruhan cukup menggembirakan. Cuaca dan aksesibilitas memberikan tantangan yang cukup besar bagi tim pengumpul data di lapangan. Transportasi ke beberapa daerah tidak memiliki jadwal tetap dan tidak ada pada saat yang ditentukan. Hujan lebat, banjir, longsor, ombak dan gelombang pasang yang

tinggi di beberapa kabupaten/kota menghambat tim untuk melaksanakan pekerjaan lapangan dan terjadi beberapa penundaan. Namun, sangat sedikit data yang hilang karena kegigihan tim di lapangan. Jauhnya lokasi merupakan masalah khusus di wilayah Maluku & Papua, dan khususnya untuk kabupaten Maluku Barat Daya, tim pengumpul data dikirim dari Jakarta dan Nusa Tenggara Timur untuk membantu di daerah ini. Ketika kunjungan ke sekolah sampel tidak dimungkinkan karena alasan-alasan ini, maka dilakukan penggantian.

2.1.6 Pembobotan Sampel

Untuk mencerminkan perbedaan dalam probabilitas pemilihan pada setiap tahap dalam proses pengambilan sampel, dan untuk memasukan jumlah guru di setiap sekolah sampel dan jumlah yang tidak diketahui sebelum sekolah dikunjungi, bobot sampel dihitung dan diterapkan pada data akhir. Sekolah-sekolah yang mewakili jumlah sekolah yang lebih besar di dalam populasinya memiliki bobot sampel yang juga lebih besar. Proses pembobotan diuraikan secara terperinci dalam Lampiran B.

Proses ini melibatkan penerapan bobot dasar pada kabupaten/kota, tingkat sekolah dan guru, dihitung sebagai kebalikan dari probabilitas pemilihan pada setiap tingkat, untuk sekolah-sekolah yang berpartisipasi dari sampel utama. Bobot ini lebih lanjut disesuaikan untuk memperhitungkan non-respons pada tingkat sekolah dan guru. Sekolah yang merupakan bagian dari sampel tambahan dari studi ketidakhadiran guru pada 2003⁵⁸ diberi bobot sampel 1, yang menunjukkan bahwa mereka hanya mewakili diri mereka sendiri. Sekolah yang salah dikunjungi juga diberi bobot 1 dan data yang terkumpul merupakan perwakilan sekolah itu saja; namun data tidak dimasukkan ke dalam analisis.

2.2 Pengembangan Instrumen

Selama kunjungan pertama ke sekolah, empat rangkaian instrumen survei – wawancara Dinas Pendidikan & kantor Kemenag kabupaten/kota, wawancara kepala sekolah, wawancara guru, dan data sekolah serta observasi – dikembangkan. Instrumen-instrumen kembali disempurnakan dan direvisi sebelum kunjungan kedua ke sekolah-sekolah dan serangkaian pertanyaan baru menanyakan tentang kepala sekolah. Guru yang tidak hadir selama kunjungan pertama namun hadir selama kunjungan kedua diwawancara menurut instrumen wawancara guru awal. Terakhir, materi uji kemampuan siswa yang dikembangkan dan diadaptasi dalam studi ini adalah materi mata pelajaran matematika dan membaca (Bahasa Indonesia) masing-masing di tingkat sekolah dasar dan menengah pertama. Butir pertanyaan untuk uji kemampuan ini diperoleh dari studi sebelumnya⁵⁹ dan dari butir yang tersedia secara umum dan yang dipublikasikan di dalam Progress in International Reading Literacy Study – PIRLS/Kemajuan dalam Studi Keaksaraan Membaca Internasional) dan di Trends in International Mathematics and Science Study - TIMSS (Tren dalam Studi Matematika dan Sains Internasional). Semua instrumen yang digunakan dalam studi ini tersedia di dalam Lampiran C.

Proses pengembangan dilaksanakan dalam tiga tahap. Pertama, dilakukan peninjauan dan penyuaian instrumen studi 2003⁶⁰ dan mempersiapkan instrumen baru untuk menangkap informasi baru selama studi ini. Panduan untuk pelatihan tim lapangan survei bersama dengan panduan pelaksanaan survei juga dikembangkan. Tahap kedua melibatkan penjajakan atau ujicoba instrumen di wilayah yang sedapat mungkin mirip dengan kondisi yang bakal dijumpai di lapangan. Tahap ketiga menggabungkan masukan perubahan dan penambahan dari hasil uji coba lapangan untuk meningkatkan validitas dan keandalan instrumen secara keseluruhan serta menggabungkan masukan para pakar dari luar terkait validitas ke depan dan menyempurnakan instrumen. Persetujuan akhir untuk semua instrumen diperoleh dari Sekretariat ACDP sebelum pengumpulan data di lapangan.

58 Usman dkk, 2004

59 Usman dkk., 2004

60 Usman dkk, 2004

2.2.1 Uji coba studi

Uji coba studi dilakukan di Kabupaten Lebak, Provinsi Banten. Daerah ini cocok untuk uji coba karena beberapa alasan. Kabupaten ini memiliki wilayah berciri perkotaan dan pedesaan, sehingga sekolah sampel dalam ujicoba studi ini mencakup sekolah sampel dari wilayah perkotaan yang ada di ibukota Rangkasbitung, dan sekolah sampel di wilayah pedesaan dan terpencil seperti terdapat di Kecamatan Bayah. Demikian juga, semua jenis sekolah yang diteliti sebagai bagian dari studi utama dapat diakses di kabupaten ini.

Dari sudut pandang logistik, kabupaten ini terletak di dalam jarak yang wajar dari Jakarta, tempat tim proyek bekerja. Selain itu, Dinas Pendidikan Kabupaten Lebak juga telah bekerja sama dengan studi sebelumnya yang dikelola oleh SMERU dan diharapkan mereka akan mengizinkan akses ke sekolah untuk ujicoba studi.

Delapan sekolah secara acak dipilih untuk ujicoba ini, satu sekolah mewakili setiap jenis sekolah sebagai sampel studi utama: Sekolah dasar (SD) negeri, SD swasta, Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri, SMP swasta, Madrasah Ibtidaiyah (MI) negeri, MI swasta, Madrasah Tsanawiyah (MTs) negeri, dan MTs swasta. Dua sekolah pengganti dari jenis dan sektor yang sama juga secara acak dipilih untuk setiap sekolah sampel apabila sekolah sampel tidak bersedia atau tidak dapat berpartisipasi dalam ujicoba ini. Pengambilan sampel acak dengan pengganti digunakan untuk mendekatkan metode pengambilan sampel yang akan digunakan dalam studi utama. Pengambilan sampel ini memberikan indikasi beberapa tantangan logistik proyek untuk sekolah sampel dan sekolah pengganti yang mungkin saja berada dalam jarak yang jauh. Kedelapan jenis sekolah ini dikunjungi selama ujicoba; satu jenis tidak tersedia pada sampel yang dipilih sebelumnya dan tidak tersedia pada prosedur pengantiannya, sehingga memberikan petunjuk tentang beberapa kesulitan yang perlu diantisipasi di lapangan. Namun demikian, demi kepentingan pengumpulan serangkaian data lengkap dan memastikan tim mengunjungi semua jenis sekolah/lembaga yang diminta, sekolah pengganti untuk jenis yang sama yang terlewatkan tetap dikunjungi.

Pengalaman uji coba memungkinkan tim untuk mempersiapkan segala sesuatunya menjelang studi utama dengan melakukan pemetaan yang tepat dari letak sekolah dan alokasi hari tambahan untuk bekerja apabila letak sekolah pengganti agak jauh.

Periode uji coba juga digunakan untuk menguji struktur kunjungan sekolah itu sendiri. Dua pencacah mengunjungi satu sekolah per hari. Setiap kunjungan dimulai dengan pencacah yang memperkenalkan diri mereka sendiri dan studi kepada kepala sekolah (atau penggantinya). Setelah itu, satu pencacah memulai wawancara dengan kepala sekolah sementara pencacah lain meminta daftar guru dan mengambil sampel acak guru menggunakan tabel nomor acak yang telah disiapkan sebelumnya. Usai mengambil sampel acak guru, pencacah ini lalu melakukan pengamatan dan kemudian diikuti dengan wawancara guru. Wawancara guru lain dibantu oleh pencacah yang telah selesai mewawancarai kepala sekolah. Pelajaran yang didapat dari prosedur ini selama ujicoba diformalkan dalam pelatihan pencacah tim lapangan dan didokumentasikan dalam buku panduan lapangan.

Proses ujicoba dilakukan kembali sebelum kunjungan kedua. Pada kesempatan ini, instrumen baru diuji lagi di sekolah yang sama yang telah berpartisipasi dalam ujicoba kunjungan pertama. Pada kesempatan ini, uji kemampuan siswa dan penelaahan implikasi waktu bagi siswa ketika mengerjakan tes kemampuan ini serta evaluasi kesesuaian tes secara keseluruhan untuk kelas dan siswa yang dipilih juga dilakukan. Penyesuaian instrumen terjadi lagi sebagai akibat dari ujicoba ini.

2.2.2 Tinjauan Eksternal terhadap Instrumen

Instrumen ujicoba ditinjau oleh tiga orang peninjau eksternal, yaitu Dr. Julie McMillan dari the Australian Council for Educational Research (ACER); Ir. Suharti, MA dari Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS); dan Dr. Daniel Suryadarma dari Australian National University (ANU). Para peninjau diminta untuk mengomentari sifat-sifat khas instrumen serta membuat komentar tambahan yang mereka anggap berguna untuk menyempurnakan studi ini.

Para peninjau diminta untuk menanggapi pertanyaan-pertanyaan berikut dalam proses peninjauan mereka:

- Adakah pertanyaan yang tidak jelas/apakah pertanyaan masuk akal?
- Apakah Anda memahami bahwa kami sedang mengukur ketidakhadiran?
- Apakah kami mengajukan pertanyaan yang cukup untuk menangkap pertanyaan dalam penelitian kami?
- Apakah kami mengajukan pertanyaan yang akan Anda anggap tidak relevan dengan pertanyaan dalam penelitian kami?

Para peninjau memiliki akses ke instrumen setelah revisi awal dilakukan oleh tim proyek mengikuti studi ujicoba, dan perubahan yang dilakukan menyusul komentar mereka.

2.3 Pelaksanaan di Lapangan

2.3.1 Rekrutmen Tim Lapangan

Langkah awal dalam pelaksanaan di lapangan melibatkan rekrutmen dan pelatihan tim lapangan yang andal untuk mengumpulkan data selama kunjungan pertama dan kunjungan kedua. Tim lapangan terdiri dari para koordinator kabupaten/kota, pencacah, dan petugas data entry (PDE). Para anggota tim inti ACER dan SMERU bertanggung jawab atas manajemen tim lapangan dari proyek nasional yang berbasis di Jakarta. Selain itu, untuk menjaga hubungan yang kuat dan kendali mutu atas prosedur pengumpulan data, SMERU menunjuk enam peneliti SMERU untuk menjadi koordinator wilayah studi.

Tim inti yang didukung oleh para koordinator wilayah merekrut 22 individu sebagai koordinator kabupaten/kota. Koordinator ini bertanggung jawab untuk mengelola dan memantau pengumpulan data lapangan di 64 kabupaten/kota. Koordinator memiliki beragam latar belakang dan berasal dari berbagai lembaga berbeda seperti akademisi, organisasi non-pemerintahan, dan peneliti independen. Seluruh koordinator memiliki setidaknya berlatar belakang pendidikan sarjana dan telah berpengalaman dalam pelaksanaan kegiatan penelitian pendidikan. Sebagian besar koordinator telah bekerja dengan SMERU sebelumnya dan tiga dari mereka telah berpartisipasi dalam studi ketidakhadiran guru pada 2003.⁶¹ Mereka tinggal di dekat kabupaten/kota sampel yang menjadi tanggung jawab mereka atau berada di provinsi yang sama.

Pencacah dan PDE ditunjuk oleh koordinator kabupaten/kota dengan dukungan tim inti dan koordinator wilayah. Total 160 pencacah dan 22 PDE telah direkrut. Sebagian besar pencacah bertempat tinggal di daerah sampel dan berlatar belakang pendidikan sarjana di bidang pendidikan atau yang relevan serta memiliki pengalaman dalam bidang kegiatan survei dan penelitian. Sisanya adalah para mahasiswa tingkat akhir atau baru lulus dari universitas. Setiap tim lapangan terdiri dari 6-10 pencacah tergantung pada ukuran kabupaten/kota dan jumlah sekolah. PDE bertanggung jawab untuk memasukkan data ke dalam program pengumpulan data, melalui program *Census and Survey Processing System* (CSPro). Rangkuman anggota team yang direkrut dapat dilihat pada Tabel 6.

Tabel 6. Tim Lapangan yang Direkrut

Kunjungan 1	Koordinator Kabupaten/kota		Pencacah		PDE	
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
Sumatra	4	2	24	12	4	2
Jawa	2	3	15	23		5
Bali & Nusa Tenggara	1	2	19	7	2	1
Kalimantan	1	2	12	6	1	2
Sulawesi	2	1	21	5	2	1
Maluku & Papua	1	1	12	4	2	
Indonesia (Total)	11	11	103	57	11	11

⁶¹ Usman dkk, 2004

Kunjungan 2	Koordinator Kabupaten/ kota		Pencacah		PDE	
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
Sumatra	4	2	25	10	4	2
Jawa	2	3	12	20		5
Bali & Nusa Tenggara	1	2	13	13	2	1
Kalimantan	1	2	10	6	1	2
Sulawesi	2	1	21	5	2	1
Maluku & Papua	1	1	12	4	1	1
Indonesia (Total)	11	11	93	58	10	12

2.3.2 Pelatihan Tim Lapangan

Setelah merekrut tim lapangan, pelatihan dilaksanakan pada semua tingkat proyek untuk memastikan kendali mutu dan pemahaman yang terperinci tentang proyek di antara seluruh anggota team. Training of Trainers atau Pelatihan bagi Pelatih berskala nasional dilaksanakan di Bogor, selama tiga hari, untuk para koordinator kabupaten/kota. Di acara pelatihan ini, instrumen diperkenalkan dan panduan pengumpulan data, termasuk panduan lapangan dan panduan entry data, juga dipaparkan ke peserta. Acara ini juga dimaksudkan untuk memberikan pelatihan bagi para koordinator kabupaten/kota untuk melatih kembali pencacah dan PDE di tingkat kabupaten/kota, dengan model pelatihan berjenjang. Terkait dengan panduan lapangan, para koordinator juga terlibat dalam ujicoba-kecil instrumen di Bogor dan beberapa perbaikan terakhir pada instrumen juga bersumber dari ujicoba ini.

Pada kunjungan kedua, acara pelatihan dilakukan bagi koordinator wilayah dan dilakukan di Bogor. Selanjutnya para koordinator wilayah melatih koordinator kabupaten/kota, pencacah dan PDE. Acara pelatihan berjenjang ini dilaksanakan di kota-kota di dekat tempat tim akan memulai pengumpulan data. Pelatihan yang berlangsung antara kunjungan pertama dan kedua dimaksudkan untuk memastikan bahwa tim memiliki informasi yang paling mutakhir dan pemahaman menyeluruh tentang pekerjaan yang diperlukan di setiap tahap proses pengumpulan data.

2.3.3 Pengumpulan Data Utama

Pengumpulan data utama dimulai secara serempak di seluruh Indonesia setelah pelatihan tingkat kabupaten untuk kedua kunjungan sekolah tersebut. Tim lapangan bekerja menurut panduan pengumpulan data. Pada kunjungan pertama, setiap anggota tim pencacah berbagi tugas wawancara, observasi, dan pengumpulan data sekolah. Pada kunjungan kedua, apabila dimungkinkan, para pencacah bekerja sendiri. Namun demikian, pada kunjungan kedua disarankan oleh tim inti untuk berpasangan apabila terdapat lebih dari tiga wawancara guru di sekolah tersebut atau apabila sekolah berada di daerah yang terpencil.

Di samping pengumpulan data dari sekolah, tim lapangan juga mengumpulkan data kualitatif dari dinas pendidikan setempat dan dari kantor Kementerian Agama tingkat kabupaten/kota. Dalam hal ini para koordinator bertanggung jawab untuk mewawancarai pejabat terkait.

Koordinator kabupaten/kota bertanggung jawab untuk menyediakan semua instrumen survei dan alat tulis bagi tim mereka selama pengumpulan data di lapangan. Sebelum mengunjungi sekolah, para pencacah disediakan daftar sekolah sampel berdasarkan nama dan alamat, wilayah, kode kabupaten/kota dan sekolah, serta tabel nomor acak untuk pengambilan sampel guru. Pada kunjungan kedua, pencacah juga dilengkapi dengan nama-nama kepala sekolah dan guru yang belum diwawancarai pada kunjungan pertama serta jumlah kelas yang diperkirakan ada di sekolah tersebut. Data ini belum tersedia sampai data dikumpulkan pada kunjungan pertama ke sekolah. Koordinator diminta untuk memantau proses di masing-masing kabupaten/kota dan mengawasi serta mengarahkan PDE sambil berkordinasi dengan koordinator wilayah.

PDE bertanggung jawab untuk memasukkan data yang dikumpulkan oleh pencacah dengan menggunakan CSPro. Data dari lapangan mulai diunggah ke SMERU melalui portal online SMERU segera setelah proses entry dan terus berlanjut sepanjang periode pengumpulan data. Data-data ini ditinjau oleh spesialis data dan dibersihkan. Pertanyaan diajukan kembali ke PDE bila ada jawaban atau tanggapan yang belum jelas dan data lalu di-refresh dan kembali diunggah melalui portal sebelum difinalisasi.

Dalam rangka kendali mutu, selama kedua kunjungan tersebut, pemeriksaan acak (spot-checking) dilakukan pada 10% sekolah yang dikunjungi. Sekolah tersebut secara acak dipilih di setiap wilayah untuk pemeriksaan acak. Pemeriksaan acak melibatkan kepala sekolah dan guru sampel yang akan memvalidasi informasi yang dikumpulkan oleh tim lapangan. Dalam dua kasus, diketahui bahwa pengumpulan data belum dilaksanakan dengan baik dan tim lapangan diminta untuk kembali ke sekolah tersebut guna melengkapi pengumpulan data sesuai dengan petunjuk yang diberikan.

2.4 Pengukuran Ketidakhadiran Guru

Tujuan utama studi ini adalah untuk memperoleh perkiraan ketidakhadiran guru pada sekolah di Indonesia. Hal ini mencakup dua pengukuran:

- *Ketidakhadiran guru di sekolah*: hal ini ditetapkan melalui jumlah guru yang tidak ada di sekolah pada hari kunjungan (untuk alasan apa pun), dinyatakan sebagai proporsi dari semua guru yang dijadwalkan mengajar selama waktu observasi; dan
- *Ketidakhadiran guru di kelas*: hal ini ditetapkan melalui jumlah guru yang, walaupun hadir di sekolah, namun pada kenyataannya tidak berada di kelas, dan dinyatakan sebagai proporsi dari semua guru yang dijadwalkan mengajar selama waktu observasi.

Bilangan pembagi (denominator) untuk kedua pengukuran ini sama, yaitu jumlah guru yang dijadwalkan mengajar. Pada tahap tertentu, kedua pengukuran dapat dijumlahkan bersama-sama untuk memberikan indikator keseluruhan mengenai sejauh mana tingkat ketidakhadiran guru dari tugas mengajar. Namun, tanpa informasi tambahan, pengukuran semacam ini perlu diperlakukan dengan hati-hati. Beberapa orang guru yang tidak hadir di sekolah mungkin saja menghadiri kegiatan pengembangan profesi, atau mengunjungi sekolah lain. Guru tersebut mungkin masih memenuhi kewajiban profesi mereka. Sekolah sering menggunakan guru pengganti untuk mengajar di kelas yang gurunya tidak hadir tersebut.

Dalam rangka membantu menafsirkan pengukuran dan pembahasan implikasinya, studi ini juga mengumpulkan informasi mengenai alasan ketidakhadiran guru dan langkah-langkahnya (jika ada) yang sekolah ambil untuk memastikan bahwa siswa (dan guru-guru lain) tidak dirugikan. Namun demikian, masih wajar untuk menyimpulkan bahwa pada kedua ukuran ketidakhadiran guru – ketidakhadiran di sekolah dan ketidakhadiran di kelas – makin tinggi tingkat ketidakhadiran guru, makin besar potensi masalah untuk mutu sekolah.

Bab 3 sampai 6 berfokus pada pengukuran pertama, ketidakhadiran guru di sekolah. Bab 7 menyajikan data pada pengukuran kedua, ketidakhadiran di kelas. Kedua pengukuran tersebut dihipunkan bersama dalam Bab 8, yang mengamati implikasi ketidakhadiran guru.

2.5 Analisis Data

Pengumpulan dan analisis data dilakukan dengan menggunakan beberapa paket statistik dan analisis data. Proses entry data dilakukan dengan menggunakan CSPro. Sebagian besar analisis data dilakukan dengan Stata versi 12 dan 13. Untuk menjelaskan struktur pengambilan sampel, semua analisis Stata dilakukan dengan menggunakan perintah data survei, [svy], sehingga memungkinkan penggunaan bobot akurasi perkiraan titik dan spesifikasi stratifikasi serta pengelompokan untuk akurasi yang lebih luas dalam perhitungan galat baku. Uji kemampuan siswa dikalibrasi dengan menggunakan ConQuest agar sesuai dengan model Rasch untuk analisis setiap hal.

Statistik yang dihitung dalam laporan ini memberikan laporan yang akurat dari sampel tempatnya berasal, tetapi statistik tersebut hanya perkiraan dari ringkasan statistik untuk populasi yang lengkap. Perkiraan seperti ini tidak benar-benar tepat dengan sempurna dan tingkat ketidaktepatan yang dikandungnya tergambar dalam statistik galat baku (SE). SE dilaporkan dalam satuan pengukuran yang sama dengan variabel yang bersangkutan – misalnya apabila tingkat ketidakhadiran dilaporkan dalam persentase, SE juga disajikan dalam persentase. SE merepresentasi secara akurat jumlah variasi yang diperkirakan dari sampel populasi yang dirancang serupa. SE juga memungkinkan penghitungan interval kepercayaan di sekitar statistik mana pun yang dilaporkan. Interval kepercayaan 95%, misalnya, meluas dari galat baku 1,96 di bawah perkiraan titik sampai dengan galat baku 1,96 di atas perkiraan titik. Hal ini memungkinkan penyimpulan bahwa nilai populasi hampir pasti berada di dalam kisaran tersebut. Interval kepercayaan 95% paling banyak digunakan dalam penelitian dan interval inilah yang digunakan dalam laporan ini.

Bab 3

Tingkat Ketidakhadiran Guru di Sekolah

Bab ini menguraikan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah berdasarkan pengamatan yang dilakukan dalam dua kali kunjungan yang menjadi dasar studi ini. Bab ini membahas stabilitas tingkat ketidakhadiran pada kedua kunjungan, dan perbedaan antarwilayah dan antar berbagai jenis sekolah. Bab ini membahas alasan ketidakhadiran guru di sekolah. Perubahan antara tingkat ketidakhadiran yang diamati dalam studi ini dan tingkat ketidakhadiran pada studi sebelumnya, terutama studi ketidakhadiran guru Indonesia yang pertama pada tahun 2003, juga diselidiki.

3.1 Tingkat Ketidakhadiran Guru di Sekolah

Guru dianggap tidak hadir di sekolah jika mereka tidak bisa ditemukan di sekolah oleh pencacah ketika mereka dijadwalkan hadir di sekolah. Sebagaimana diuraikan pada Tabel 7, selama kunjungan pertama 9,7% (+ 2,0%) guru didapati tidak hadir di sekolah dan 10,7% (+ 2,8%) tidak hadir pada kunjungan kedua.

Struktur studi ini, yang mencakup dua kunjungan ke masing-masing sekolah yang dijadikan sampel, memberi kesempatan untuk memeriksa stabilitas tingkat ketidakhadiran antara kedua kunjungan ini. Asumsi studi ini adalah bahwa tingkat ketidakhadiran, yang dicatat pada hari tertentu, mewakili tingkat ketidakhadiran pada hari apa pun ketika ada jadwal sekolah. Ini sesuai dengan temuan pada studi ketidakhadiran guru tahun 2003, yang tidak menunjukkan banyak perbedaan di antara kedua kunjungan itu. Asumsi ini ditegaskan dalam studi ini, yang menemukan perbedaan yang secara statistik tidak nyata antara perkiraan ketidakhadiran guru dari kedua kunjungan itu. Karena stabilitas ini, bab ini terutama akan membahas perkiraan ketidakhadiran dari kunjungan pertama, dengan membuat catatan hanya jika ada perbedaan nyata dengan kunjungan kedua di dalam sub-kelompok.

Empat sub-kelompok kunci bahasan dimasukkan ke dalam desain studi ini: perbedaan antara enam wilayah yang ditetapkan, antara tingkat sekolah (sekolah dasar dan sekolah menengah), antara status sekolah (negeri atau swasta), dan antara jenis sekolah (umum dan madrasah). Perkiraan tingkat ketidakhadiran guru untuk subkelompok ini juga dirangkum pada Tabel 7. Karena proporsi sekolah menurut tingkat, status, dan jenis dijadikan sampel untuk mencerminkan proporsi mereka di keenam wilayah tersebut, bab ini juga membahas perbedaan subkelompok ini di dalam wilayah.

Studi ini menggunakan data dari 16.534 hasil pengamatan terhadap 9.867 orang guru. Pencacah mengambil sampel acak 15 orang guru dari kelompok guru yang dijadwalkan hadir pada hari kunjungan mereka. Ini berarti tidak semua guru yang diamati pada kunjungan pertama dijadwalkan untuk hadir, dan bisa dijadikan sampel pada kunjungan kedua. Dari jumlah keseluruhan guru, 6.667 orang diamati pada kedua kunjungan, sedangkan 1.630 guru diamati hanya pada kunjungan pertama dan 1.570 guru diamati hanya pada kunjungan kedua.

Di antara guru-guru yang diamati dua kali, 11,0% tidak hadir di sekolah selama satu kunjungan sedangkan hanya 0,5% yang tidak hadir pada kedua kunjungan. Jika guru-guru yang tidak hadir pada kedua

kunjungan itu diasumsikan tidak hadir selama masa di antara kedua kunjungan ini (14 minggu, rata-rata), ini menyiratkan bahwa ketidakhadiran guru di Indonesia kemungkinan bercirikan ketidakhadiran satu kali atau jangka pendek, dengan tingkat ketidakhadiran jangka panjang yang relatif lebih kecil. Tidak ada perbedaan nyata menurut wilayah, jenis sekolah, status atau sektor antara ketidakhadiran jangka pendek dan jangka panjang.

Tabel 7. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Wilayah, Tingkat, Jenis dan Status Sekolah

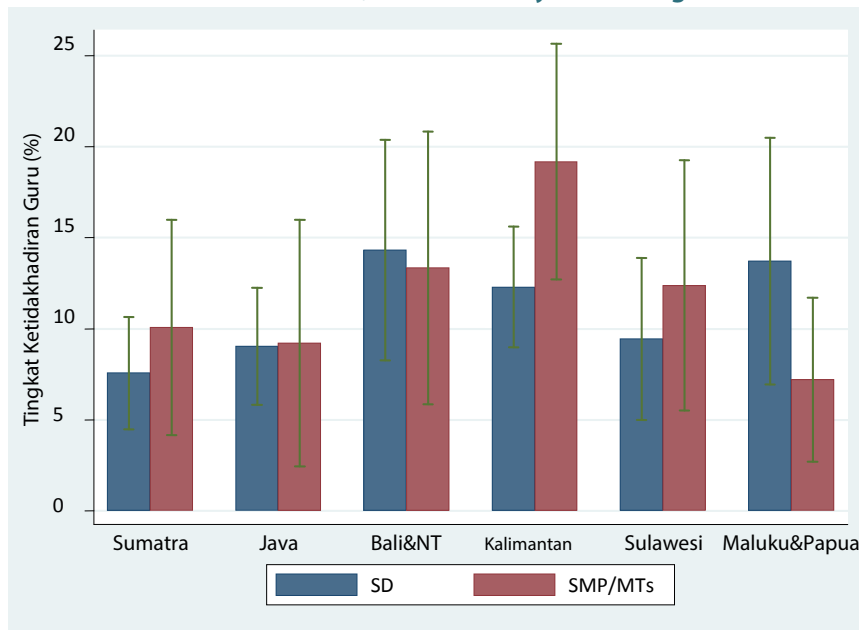
	Tingkat Ketidakhadiran (%)	SE
Tingkat ketidakhadiran guru di sekolah secara nasional		
Kunjungan1 (n=8.302)	9,7	1,0
Kunjungan2 (n=8.246)^	10,7	1,4
Wilayah		
Sumatra (n=1.481)	8,4	1,7
Jawa (n=2.002)	9,1	1,7
Bali dan Nusa Tenggara (n=1.378)	14,0	2,6
Kalimantan (n=1.116)	14,1	1,6
Sulawesi (n=1.118)	10,2	2,3
Papua dan Maluku (n=1.207)	11,6	3,0
Tingkat sekolah		
Sekolah dasar (n=6.559)	9,4	0,9
Sekolah Menengah Pertama (n=1.743)	10,3	2,0
Jenis sekolah		
Umum (n=7.217)	9,0	1,0
Madrasah (n=1.085)	12,5	2,6
Status sekolah		
Negeri (n=6.353)	8,5	0,9
Swasta (n=1.949)	12,8	1,9

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan1, 2013 (kecuali^)

Perkiraan tingkat ketidakhadiran guru menurut wilayah berkisar antara 8,4% ($\pm 3,5\%$) di Sumatra hingga 14,1% ($\pm 3,2\%$) di Kalimantan (Tabel 7). Akan tetapi, perbedaan antarwilayah ini secara statistik dianggap tidak nyata. Umumnya, perkiraan ketidakhadiran guru menurut wilayah ini terbilang stabil di antara kedua kunjungan. Satu-satunya pengecualian adalah perbedaan antara perkiraan untuk wilayah Bali & Nusa Tenggara. Pada kunjungan pertama, 14,0% ($\pm 5,3\%$) dari guru-guru yang dijadwalkan untuk mengajar tidak hadir di sekolah di Bali & Nusa Tenggara, proporsi yang secara nyata lebih tinggi daripada guru-guru yang tidak hadir pada kunjungan kedua 8,9% ($\pm 2,9\%$).

Perkiraan ketidakhadiran guru di sekolah dasar adalah 9,4% ($\pm 1,9\%$) dan di sekolah menengah 10,3% ($\pm 4\%$), seperti terlihat pada Tabel 7. Perbedaan kecil ini tidak nyata secara statistik. Selain itu, tidak ada perbedaan nyata dalam perkiraan ketidakhadiran guru di sekolah dasar dan menengah pertama menurut wilayah, seperti diperlihatkan pada Gambar 4.

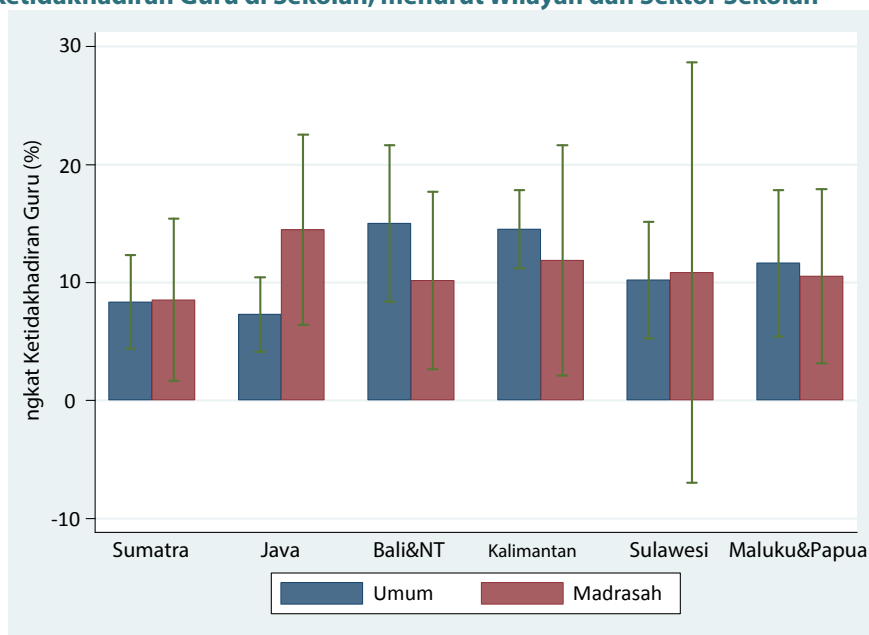
Perbedaan antara perkiraan ketidakhadiran nasional antara sekolah madrasah dan umum (atau non-madrasah) sama kecilnya (Tabel 7). Tingkat ketidakhadiran guru di sekolah madrasah 12,5% ($\pm 5,2\%$), sedangkan di sekolah umum 9,0% ($\pm 2,0\%$). Perbedaan ini juga tidak nyata secara statistik di dalam lingkup wilayah, lihat Gambar 5, meskipun besarnya standard error disebabkan oleh sedikitnya jumlah madrasah di beberapa wilayah harus diperhatikan karena ini merupakan salah satu yang menyebabkan kurang nyata secara statistik.

Gambar 4. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Wilayah dan Tingkat Sekolah

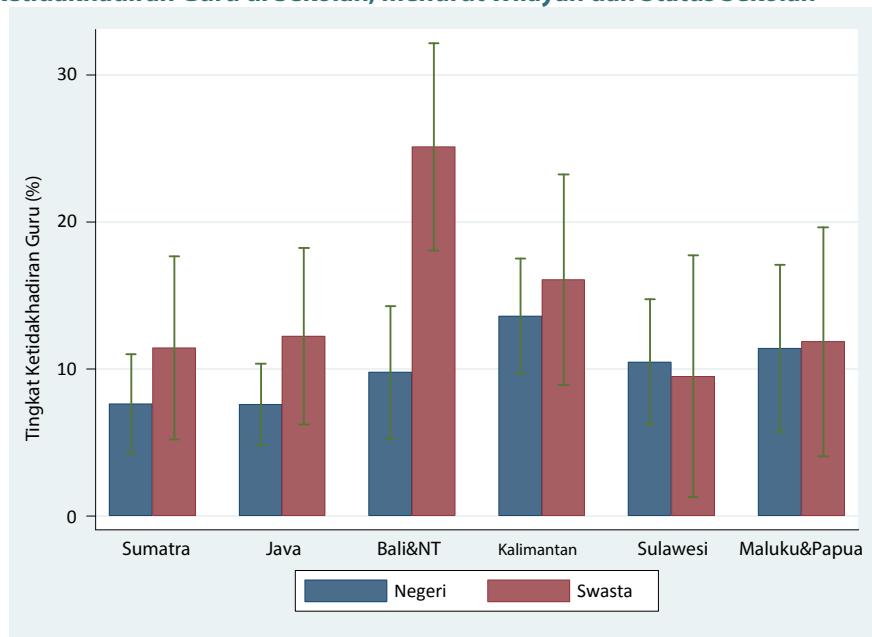
Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, 2013, Kunjungan 1

Lampiran D melaporkan tentang perspektif pejabat di Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota. Sebagian besar responden di 61 Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dan 54 Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota mengatakan bahwa ketidakhadiran guru di wilayah cakupan mereka bukan lagi merupakan masalah yang nyata, karena tingkat ketidakhadiran guru saat ini antara 5% dan 10%. Selain itu, para pejabat umumnya merasa bahwa sebagian besar guru tidak hadir hanya untuk sementara waktu, tidak permanen. Namun demikian, ada dua persoalan yang menjadi perhatian:

- Ketidakhadiran guru di daerah terpencil tetap menjadi masalah yang tak terpecahkan, dengan tingkat ketidakhadiran sekitar 20%; dan
- Guru di madrasah swasta lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir dibandingkan dengan guru di madrasah negeri.

Gambar 5. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Wilayah dan Sektor Sekolah

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, 2013, Kunjungan 1

Gambar 6. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Wilayah dan Status Sekolah

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, 2013, Kunjungan 1

Di tingkat nasional, tingkat ketidakhadiran untuk sekolah swasta lebih tinggi daripada sekolah negeri, yaitu masing-masing 12,8% ($\pm 3,9\%$) dan 8,5% ($\pm 1,7\%$) (Tabel 7). Sementara sebagian besar perkiraan menurut wilayah tidak menunjukkan perbedaan yang nyata, kecuali wilayah Bali & Nusa Tenggara, sebagaimana terlihat pada Gambar 6. Sementara tingkat ketidakhadiran guru di sekolah negeri di wilayah tersebut, yaitu 9,8% ($\pm 4,5\%$), mendekati perkiraan nasional, tingkat ketidakhadiran di sekolah swasta adalah 25,1% ($\pm 7\%$), secara nyata lebih tinggi daripada tingkat ketidakhadiran di sekolah swasta di semua wilayah, kecuali Kalimantan.

Dalam laporan ini diskusi tentang ketidakhadiran guru akan dilanjutkan dengan memeriksa perbedaan menurut wilayah dan guru yang terpilih serta karakteristik sekolah. Karena desain sampel studi ini hanya memperhitungkan keempat subkelompok yang terdapat pada Tabel 7, penafsiran analisis oleh pengelompokan lain harus dilakukan dengan hati-hati.

3.2 Alasan dan Lama Ketidakhadiran

Untuk setiap guru yang tidak hadir, kepala sekolah atau staf sekolah lainnya diminta untuk mengungkapkan alasan ketidakhadiran itu dan jumlah hari guru tersebut tidak hadir hingga hari itu (hari kunjungan dihitung sebagai 1 hari). Responnya, yang dibatasi pada kelompok guru yang dijadwalkan untuk mengajar, dirangkum pada Tabel 8. Karena adanya masalah dengan instrumen yang digunakan untuk mengumpulkan alasan ketidakhadiran pada kunjungan pertama, hasil yang dibahas di sini diperoleh dari instrumen yang telah direvisi yang digunakan dalam kunjungan kedua.

Alasan paling umum untuk ketidakhadiran adalah karena menangani tugas terkait-pengajaran (26,4%+2,4%), yang terutama terkait dengan tugas untuk menghadiri rapat dan pelatihan. Ada perbedaan nyata antarwilayah di sini, 35,0% ketidakhadiran guru di Jawa adalah karena alasan ini, dibandingkan dengan 9,0% ketidakhadiran di wilayah Maluku & Papua.

Sekitar 14,2% ketidakhadiran guru adalah karena alasan sakit. Ketika kepala sekolah dan staf sekolah diminta untuk menjawab pertanyaan selanjutnya mengenai apakah guru tersebut sering sakit, sebagian besar responden menjawab tidak, sementara 20,0% menjawab guru sering sakit. Akan tetapi, rata-rata guru tidak hadir di sekolah selama 6,7 hari karena alasan sakit.

Ada 10,3% guru lainnya belum tiba di sekolah. Sepertiga dari ketidakhadiran ini adalah karena guru tidak mengajar pada pagi hari. Akan tetapi, perlu diperhatikan bahwa guru-guru ini tetap tidak hadir ketika kelas mereka akan dimulai. Satu dari empat guru yang tidak hadir di Sumatra dan di Kalimantan dilaporkan tidak hadir karena alasan ini, sementara itu hanya 4,0% guru di Jawa yang tidak hadir karena alasan ini.

Melanjutkan pendidikan – pada semua kasus, kecuali tiga kasus, yang menyebutkan keinginan untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang S1 – adalah alasan yang paling jarang (4,1%) diajukan atas ketidakhadiran guru. Kebanyakan guru tidak hadir hanya pada saat pencacah berkunjung, tetapi pada beberapa kasus, guru tidak hadir di kelas selama satu hingga dua bulan, sehingga menyebabkan rata-rata ketidakhadiran 18,1 hari.

Alasan yang paling tidak umum yang diberikan adalah “tugas resmi yang tidak terkait dengan pengajaran” (3,2%), dan rata-rata ketidakhadirannya relatif rendah, yaitu 1,3 hari per guru yang bersangkutan.

Tabel 8. Alasan Ketidakhadiran di Sekolah dan Lama Ketidakhadiran

	% Alasan Ketidakhadiran	Rata-Rata Hari Tidak Hadir karena Alasan ini
Tugas resmi yang terkait dengan pengajaran (n=229)	26,4	1,2
Tugas resmi yang tidak terkait dengan pengajaran (n=43)	3,2	1,3
Sakit (n=214)	14,2	6,7
Merawat orang sakit (n=67)	4,9	2,3
Melanjutkan pendidikan (n=54)	4,1	18,1
Belum datang (n=136)	10,3	1,0
Pulang cepat (n=39)	4,7	1,3
Tidak tahu / tidak diketahui oleh responden (n=163)	11,6	1,6
Lainnya (n=239)	20,8	6,7

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, 2013, Kunjungan 2

Selain perbedaan menurut wilayah yang disebut di atas, pada 25,0% ketidakhadiran di wilayah Bali dan Nusa Tenggara, serta 22,0% di Sulawesi, kepala sekolah atau staf sekolah tidak tahu alasannya. Sementara itu, di Jawa hanya ada 8,0% ketidakhadiran yang alasannya tidak diketahui oleh kepala sekolah dan staf sekolah. Kategori alasan lain atas ketidakhadiran, menyebutkan bahwa sebagian besar ketidakhadiran guru adalah karena melayat atau alasan pribadi lainnya.

Informasi yang diberikan oleh pejabat Dinas Pendidikan Kabupaten dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten tentang alasan ketidakhadiran guru pada umumnya serupa dengan alasan yang diberikan oleh sekolah yang dijadikan sampel. Sebagaimana rangkuman pada Lampiran D, pejabat wilayah melaporkan bahwa alasan yang paling umum atas ketidakhadiran guru di sekolah adalah sebagai berikut: menghadiri pelatihan atau rapat; melanjutkan pendidikan; sakit, persoalan keluarga; musim hujan/banjir/keadaan terkait cuaca; dan akses yang sulit menuju sekolah/jalan rusak. Alasan lain atas ketidakhadiran yang diungkapkan oleh pejabat antara lain: guru yang terlilit utang; guru yang mengelola usaha mereka sendiri; guru yang tidak siap mengajar; guru yang mengajar di lebih dari satu sekolah; insentif uang yang tidak nyata; sebagian guru merasa bosan, sebagian guru malas; dan ketidakpuasan karena tidak naik pangkat.

3.3 Perubahan dalam Ketidakhadiran Guru antara tahun 2003 dan 2013

Studi ini memilih 120 dari 147 sekolah dasar pada studi tahun 2003 untuk dikunjungi kembali.⁶² Tim mampu mengumpulkan data dari 119 sekolah. Dua sekolah dari studi tahun 2003 ternyata digabung. Sebagai contoh, di salah satu kabupaten, sekolah yang dikunjungi tahun 2003 kembali menjadi sampel

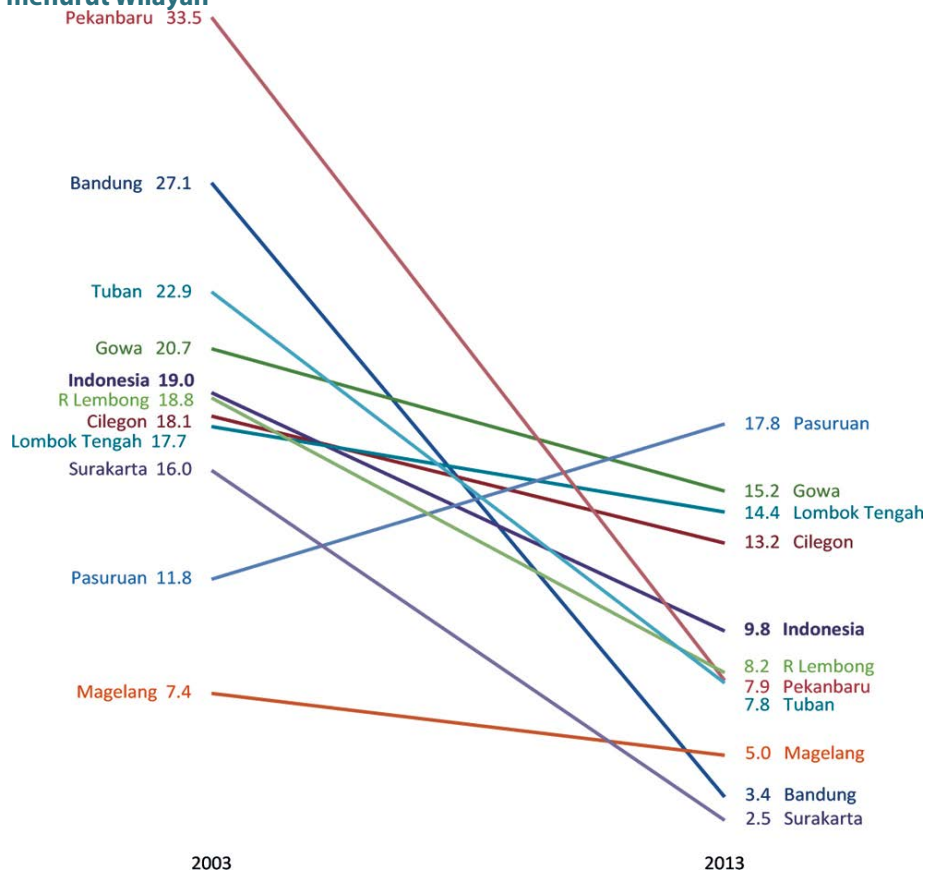
62 Usman dkk., 2004

pada studi tahun 2013, ditambah dengan sampel baru sekolah lainnya di kabupaten yang sama. Pemilihan sekolah-sekolah ini dan penggunaan prosedur dan instrumen kunjungan yang sebanding dirancang untuk memungkinkan dilakukannya perbandingan antara tingkat ketidakhadiran guru sekolah dasar dan konteks sekolah pada tahun 2013 dan sepuluh tahun sebelumnya.

Analisis yang disampaikan pada bagian ini hanya mencakup 119 sekolah yang dikunjungi pada 2003 dan 2013. Sekolah-sekolah tersebut merupakan subsampel dari sampel lengkap sekolah yang dikunjungi pada 2013. Hasil sampel lengkap yang dalam beberapa berbeda dengan subsampel, diuraikan pada bab-bab selanjutnya.

Sementara studi ini secara eksplisit membuat sampel guru yang dijadwalkan untuk hadir di sekolah, studi 2003 mengumpulkan informasi ketidakhadiran dari semua guru yang terdaftar di sekolah. Akan tetapi, para guru yang tidak dijadwalkan untuk mengajar pada sesi saat kunjungan (jika ada sesi pagi dan siang) dihapus dari sampel tahun 2003. Dengan menggunakan konteks sekolah dasar, dimana sebagian besar guru dalam studi ini dan sebelumnya mempunyai jadwal mengajar hampir di seluruh jam belajar sekolah, perbandingan antara kedua sampel ini dapat diasumsikan secara luas. Namun demikian, penafsiran data pada Gambar 7 dan Tabel 9 tetap harus dilakukan dengan hati-hati, karena standard error dalam studi sebelumnya tidak dilaporkan, dan jumlah sekolah yang sama diamati dalam kedua studi ini cukup sedikit.

Gambar 7. Perubahan dalam Ketidakhadiran Guru di Sekolah Dasar yang Sama pada tahun 2003 dan 2013, menurut Wilayah



Sumber: Usman, Akhmad & Suryadarma, 2004; Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan1, tahun 2013

Gambar 7 dan Tabel 9 menunjukkan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah sebagaimana disajikan dalam laporan studi tahun 2003 dan perkiraan tidak menggunakan bobot (weight) dari kunjungan kembali yang pertama pada tahun 2013. Perkiraan nasional untuk ketidakhadiran guru di antara sekolah yang dikunjungi kembali adalah 9,8%, hampir separuh dari tingkat ketidakhadiran sebesar 19,0% sepuluh tahun sebelumnya. Dua wilayah yang mengalami penurunan terbesar – Kota Bandung (sebesar 23,7 poin persentase), dan Kota Pekanbaru (sebesar 25,6 poin persentase) – adalah wilayah perkotaan (yang ditetapkan sebagai kota) dan memiliki tingkat ketidakhadiran tertinggi pada tahun 2003. Diikuti oleh wilayah pedesaan (kabupaten), Tuban di Jawa (15,1), Kota Surakarta (13,5) dan Rejang Lebong (10,5). Satu-

satunya wilayah yang mengalami peningkatan dalam ketidakhadiran guru antara tahun 2003 dan 2013 adalah Kota Pasuruan di Jawa (peningkatan sebesar 6,0 poin persentase).

Tabel 9. Ketidakhadiran Guru di Sekolah di Sekolah Dasar yang Sama, tahun 2003 dan 2013

	Tingkat Ketidakhadiran Guru 2003 (%)	Tingkat Ketidakhadiran Guru 2013 (%)
Wilayah		
Kota Bandung	27,1	3,4
Kota Cilegon	18,1	13,2
Gowa	20,7	15,2
Lombok Tengah	17,7	14,4
Magelang	7,4	5,0
Kota Pasuruan	11,8	17,8
Kota Pekanbaru	33,5	7,9
Rejang Lebong	18,8	8,2
Kota Surakarta	16,0	2,5
Tuban	22,9	7,8
Indonesia	19,0	9,8

Sumber: Usman, Akhmadi & Suryadarma, 2004; Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan1, tahun 2013

Untuk memahami secara lebih berimbang turunnya tingkat ketidakhadiran guru selama 10 tahun terakhir, Tabel 10 menyajikan perbandingan beberapa guru dan karakteristik latar belakang sekolah pada tahun 2003 dan 2013. Kunjungan kembali ke sekolah-sekolah ini 10 tahun kemudian mendapati bahwa proporsi guru laki-laki sedikit lebih kecil, turun dari 35,8% menjadi 29,5%. Selain itu, proporsi guru yang lahir di luar provinsi tempat sekolah berada sedikit lebih kecil, turun dari 17,4% pada tahun 2003 menjadi 14,6% pada tahun 2013.

Sementara itu, terjadi perubahan dramatis pada tingkat pendidikan guru. Sementara sebagian besar guru pada tahun 2003 hanya memiliki gelar diploma, 64,0% guru pada tahun 2013 memiliki gelar S1. Peningkatan ini sesuai dengan peralihan dari sekolah pelatihan guru yang memberi Diploma 2 di bidang pengajaran, ke universitas yang memberi gelar sarjana, serta diperkenalkannya sertifikasi nasional yang - setidaknya pada tahun-tahun pertama pelaksanaannya - mengharuskan guru memiliki gelar S1.

Proporsi guru yang juga mempunyai pekerjaan yang tidak terkait dengan pengajaran di luar sekolah sedikit menurun dalam sepuluh tahun, dari 43,5% menjadi 36,4%. Sementara itu, proporsi guru yang mempunyai pekerjaan mengajar di sekolah lain selain sekolah yang dikunjungi, naik dari 6,8% menjadi 10,6%.

Akhirnya, proporsi kepala sekolah yang tidak hadir di sekolah yang dikunjungi kembali adalah 16,7%, turun dari 31,3% dalam studi tahun 2003. Hal ini serta aspek lain yang diuraikan di atas dibahas pada bab selanjutnya.

Tabel 10. Demografi Guru di Sekolah Dasar yang Sama, tahun 2003 dan 2013

	Proporsi Guru/Sekolah tahun 2003 (%)	Proporsi Guru/Sekolah tahun 2013 (%)
Jenis kelamin Guru		
Laki-laki	35,8	29,5
Perempuan	64,2	70,5
Tingkat kualifikasi guru		
SMA atau lebih rendah	33,2	15,3
Diploma (D1/D2/D3)	52,2	20,7
Sarjana (S1) atau di atasnya	14,5	64,0

	Proporsi Guru/Sekolah tahun 2003 (%)	Proporsi Guru/Sekolah tahun 2013 (%)
Provinsi tempat kelahiran guru		
Sama dengan sekolah	82,6	85,4
Di luar provinsi tempat sekolah berada	17,4	14,6
Status pekerjaan guru		
Permanen	77,4	71,1
Kontrak	1,6	3,4
Honorer	17,7	25,0
Lainnya	3,3	0,5
Guru yang mempunyai pekerjaan lain		
Memiliki pekerjaan mengajar di sekolah lain	6,8	10,6
Memiliki pekerjaan di luar sekolah yang tidak terkait dengan mengajar	43,5	36,4
Kehadiran kepala sekolah		
Kepala sekolah tidak hadir	31,3	16,7
Kepala sekolah hadir	68,7	83,4

Sumber: Usman, Akhmadi & Suryadarma, 2004; Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, tahun 2013

Penurunan tingkat ketidakhadiran guru antara 2003 dan 2013, menurut karakteristik guru dan sekolah disajikan pada Tabel 11. Tingkat ketidakhadiran guru pada 2013 (pada kolom sebelah kanan) lebih rendah untuk hampir semua kelompok karakteristik guru dan sekolah daripada untuk 2003. Meskipun beberapa pola hubungan tetap berlangsung antara 2003 dan 2013, beberapa hubungan telah mengalami perubahan pada tingkat tertentu.

Hubungan antara tingkat ketidakhadiran guru dan variabel demografi guru secara umum tidak berubah selama satu dekade. Pada 2013 seperti halnya 2003, guru laki-laki, guru berstatus kawin, guru honorer/kontrak, dan guru yang bertempat tinggal jauh dari sekolah tetap memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi daripada guru dalam empat kategori lawannya. Perubahan pola ditemukan pada status kepegawaian guru (tetap versus tidak tetap) yang lebih kuat hubungannya dengan tingkat ketidakhadiran guru pada 2003 daripada 2013. Perbedaan tingkat ketidakhadiran guru menurut kualifikasi guru pada 2003 signifikan, tetapi tidak untuk 2013. Pada 2003, tingkat ketidakhadiran guru yang lahir di provinsi yang berbeda dengan sekolah tempat mereka mengajar lebih tinggi daripada guru yang lahir pada provinsi yang sama dengan sekolah tempat mereka mengajar. Namun, pada 2013, justru sebaliknya yang ditemukan.

Tabel 11. Faktor-faktor yang Memengaruhi Tingkat Ketidakhadiran Guru di Sekolah Dasar (SD/MI) pada 2003 dan 2013 *)

Karakteristik Guru dan Sekolah 2003		Tingkat Ketidakhadiran (%)	
		2003	2013
1. Demografi guru:			
Jenis kelamin	Perempuan	17,9	8,7
	Laki-laki	21,1	11,0
Status perkawinan	Kawin	18,6	9,8
	Tidak kawin	17,5	6,8
Tingkat pendidikan	Tamat SLTP atau kurang	4,1	2,2
	Tamat SLTA	17,2	9,6
	Tamat D-1/D-2/D-3	21,9	9,1
	Tamat S-1 atau lebih	16,3	9,7
Status pekerjaan	Guru tetap	18,2	8,9
	Guru honorer/kontrak	27,8	10,8

Karakteristik Guru dan Sekolah 2003		Tingkat Ketidakhadiran (%)	
		2003	2013
Tempat lahir	Lahir di dalam propinsi	18,2	9,8
	Lahir di propinsi lain	19,7	6,8
Tempat tinggal	Tempat tinggal jauh	20,3	10,0
	Tempat tinggal dekat	17,5	8,2
2. Karakteristik sekolah:			
Kehadiran Kepala Sekolah	Kepala sekolah absen	22,2	11,3
	Kepala sekolah hadir	17,0	9,0
Jarak ke Kantor Dinas	Dekat dari Dinas Pendidikan	16,3	7,1
	Jauh dari Dinas Pendidikan	26,4	10,1
Jumlah romber per kelas	Beberapa kelas belajar dalam satu ruang	36,4	14,0
	Satu kelas belajar dalam satu ruang	17,8	8,7
3. Pengawasan Sekolah			
Kunjungan Pengawas	Baru ada kunjungan inspeksi	19,7	9,4
	Sudah lama tidak ada kunjungan inspeksi	17,9	9,3
Penyelenggaraan Rapat Komite	Baru diadakan rapat komite sekolah	18,8	9,6
	Sudah lama tidak ada rapat komite sekolah	19,2	7,9

Catatan: *) Dihitung dari sekolah sampel yang sama pada 2003 (147 SD/MI) dan 2013 (119 SD/MI).

Hubungan antara tingkat ketidakhadiran guru dan beberapa variabel karakteristik sekolah tidak mengalami perubahan berarti dalam studi 2003 dan studi 2013. Tingkat ketidakhadiran guru di sekolah yang kepala sekolahnya tidak hadir, jarak sekolah ke kantor dinas pendidikan relatif jauh, dan guru yang mengajar di kelas dengan jumlah rombel lebih dari satu, tetap lebih tinggi daripada sekolah-sekolah dalam kategori lawannya, yakni di mana kepala sekolah hadir, dinas pendidikan dekat, dan terdapat hanya satu rombel. Ada perubahan kecil menyangkut pengaruh kehadiran kepala sekolah terhadap ketidakhadiran guru, yang mana ketika 2013 kurang hubungannya dibanding dengan 2003.

Dalam hal pengawasan sekolah, kunjungan pengawas kabupaten ke subsampel 119 sekolah yang menjadi sampel, baik pada 2003 maupun 2013, tidak memberi dampak yang signifikan terhadap tingkat ketidakhadiran guru. Sementara itu, korelasi antara variabel penyelenggaraan rapat komite dan tingkat ketidakhadiran guru pada 2013 berbanding terbalik dari hasil yang didapatkan pada 2003. Pada 2013, tingkat ketidakhadiran guru di sekolah yang baru menyelenggarakan rapat komite lebih tinggi daripada di sekolah yang terakhir menyelenggarakannya dalam waktu yang lebih lama.

3.4 Ringkasan

Tujuan utama studi ini adalah untuk mendapatkan pemahaman tentang ketidakhadiran guru di Indonesia dan penyebabnya. Studi ini mengamati dua bentuk ketidakhadiran guru yang dijadwalkan untuk mengajar: ketidakhadiran di sekolah dan ketidakhadiran di kelas. Fokus bab ini adalah pada bentuk ketidakhadiran yang pertama—ketidakhadiran di sekolah—dan membandingkannya dengan hasil studi 2003. Pengumpulan informasi tentang jenis ketidakhadiran di sekolah – merupakan lanjutan dari studi ketidakhadiran guru di Indonesia pada 2003. Beberapa temuan kunci mengenai tingkat ketidakhadiran guru saat ini adalah:

- Sekitar satu dari sepuluh guru di Indonesia tidak hadir di sekolah ketika mereka dijadwalkan mengajar. Pada kunjungan pertama, 9,7% ($\pm 2,0\%$) guru ditemukan tidak hadir, dan pada kunjungan kedua, 10,7% ($\pm 2,8\%$) guru tidak hadir.
- Di antara guru yang diamati sebanyak dua kali, 11,0% guru tidak hadir pada sekali kunjungan dan hanya 0,5% saja yang tidak hadir pada kedua kunjungan.

- Perkiraan tingkat ketidakhadiran guru berdasarkan wilayah berkisar dari 8,4% ($\pm$ 3,5%) di Sumatra hingga 14,1% ($\pm$ 3,2%) di Kalimantan, namun perbedaan antarwilayah tersebut tidak signifikan secara statistik. Demikian pula, tidak ada perbedaan signifikan secara statistik antara sekolah dasar dan sekolah menengah pertama, sekolah negeri dan swasta, serta sekolah umum dan madrasah.
- Pengecualian terjadi di wilayah Bali & Nusa Tenggara, dengan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah swasta mencapai 25,1% ($\pm$ 7,0%), lebih tinggi secara signifikan baik dibandingkan dengan sekolah negeri di wilayah tersebut, maupun dengan sekolah swasta di wilayah lain (kecuali Kalimantan).
- Alasan yang paling umum atas ketidakhadiran secara nasional adalah mengikuti tugas-tugas resmi terkait pengajaran (26,4%), terutama menghadiri rapat dan pelatihan. Ada perbedaan alasan yang signifikan antarwilayah, di Jawa sekitar 35,0% ketidakhadiran guru disebabkan oleh alasan tersebut, dan di wilayah Papua & Maluku hanya 9,0% dari ketidakhadiran karena alasan yang sama.
- Sementara itu, alasan ketidakhadiran yang paling umum di wilayah Sumatra dan Kalimantan adalah terlambat datang di sekolah, yaitu sekitar satu di antara empat orang guru tidak hadir karena alasan ini. Sedangkan, di wilayah Sulawesi dan Bali & Nusa Tenggara, satu di antara empat orang guru tidak hadir karena alasan yang tidak diketahui oleh kepala sekolah ataupun pegawai sekolah yang diwawancarai.
- Di sekolah dasar dari sampel tahun 2003 yang dikunjungi ulang dalam studi 2013 ini, tingkat ketidakhadirannya turun secara substansial dari 19,0% menjadi 9,8%. Perubahan ini bervariasi antarkabupaten/kota, dengan penurunan terbesar terjadi di Kota Bandung dan Pekanbaru. Hanya di Kabupaten Pasuruan, terjadi sedikit peningkatan tingkat ketidakhadiran guru.
- Karakteristik dari tenaga kerja guru juga berubah selama 10 tahun terakhir.
- Secara khusus, sebagian besar guru memiliki gelar S1 dan sebagian kecil memiliki pekerjaan tambahan di luar sekolah pada 2013 yang tidak terkait dengan pengajaran. Proporsi kepala sekolah dasar yang tidak hadir juga lebih kecil pada 2013 daripada 2003 di semua sekolah dasar yang menjadi sampel kedua studi.
- Tingkat ketidakhadiran guru pada 2013 lebih rendah untuk hampir semua kelompok guru yang sama dan karakteristik sekolah daripada 2003. Beberapa pola hubungan antara ketidakhadiran guru dan karakteristik guru tetap ada antara 2003 dan 2013 (misalnya, guru laki-laki di sekolah dasar tetap memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi daripada guru perempuan). Di lain pihak, perubahan ditemukan pada beberapa hubungan lain (misalnya, kehadiran kepala sekolah pada saat kunjungan sekolah memiliki hubungan yang kurang kuat dengan ketidakhadiran guru pada 2013 bila dibandingkan dengan 2003), meskipun dalam konteks di mana tingkat ketidakhadiran guru secara keseluruhan di sekolah dasar telah menurun secara substansial dari 2003 hingga 2013.

Bab 4

Pengaruh Faktor Kontekstual dan Faktor Guru

Bab ini menjelaskan pengaruh faktor kontekstual dan karakteristik individu guru terhadap ketidakhadiran guru di sekolah. Faktor kontekstual didefinisikan sebagai faktor demografi atau sosial atau aspek yang relatif tetap atau tidak mudah dipengaruhi oleh kebijakan atau program. Dalam kajian ini, informasi kontekstual dikumpulkan melalui survei kepala sekolah dan guru. Hasil yang disajikan mengutamakan faktor-faktor yang diketahui secara statistik berpengaruh penting terhadap kemungkinan bahwa seorang guru yang dijadwalkan mengajar saat kunjungan ternyata tidak hadir di sekolah. Analisis di bagian ini akan dibandingkan dengan temuan studi ketidakhadiran guru sebelumnya.

4.1 Konteks Sekolah

Kerangka teori yang disajikan dalam Bab 1 menjelaskan faktor-faktor kontekstual sekolah karena berpengaruh langsung dan tidak langsung terhadap ketidakhadiran guru.⁶³ Kerangka tersebut mengidentifikasi hubungan penting antara variabel kehadiran dengan faktor kontekstual dalam studi-studi sebelumnya, seperti sekolah-sekolah di daerah perkotaan, letak sekolah dekat dengan jalan beraspal dan masyarakat dengan tingkat kemiskinan rendah berhubungan dengan kehadiran guru yang tinggi. Di Indonesia, studi ketidakhadiran guru pada tahun 2003 menunjukkan bahwa guru di sekolah yang berdekatan dengan Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota (termasuk UPTD Kecamatan) cenderung memiliki tingkat ketidakhadiran lebih rendah dibandingkan dengan guru di sekolah yang letaknya jauh dari kantor dinas tersebut.⁶⁴

Temuan studi ini, seperti disajikan dalam Tabel 12, menunjukkan bahwa, sesuai dengan hasil studi 2003, sekolah-sekolah yang lokasinya dekat dengan Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota memiliki tingkat ketidakhadiran guru lebih rendah dibandingkan dengan sekolah yang jauh dengan kantor Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Sekolah-sekolah di daerah perkotaan dengan jumlah siswa yang banyak juga memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang rendah. Di sekolah yang terletak di daerah terpencil, sekitar satu dalam lima orang guru (19,3%) yang dijadwalkan mengajar ternyata tidak hadir di sekolah. Angka ini sama dengan perkiraan ketidakhadiran guru nasional pada tahun 2003. Responden di Kantor Dinas Pendidikan dan Kantor Kemenag Kabupaten/Kota sampel umumnya mencatat bahwa ketidakhadiran guru merupakan persoalan khusus di daerah terpencil. Ini disebabkan karena buruknya akses ke sekolah dan minimnya ketersediaan fasilitas umum.

Di sekolah-sekolah di daerah perkotaan, proporsi guru yang tidak hadir jauh lebih rendah (6,4%). Terkait dengan ukuran sekolah, tingkat ketidakhadiran di sekolah-sekolah dengan jumlah murid sedikit (kurang dari 98 siswa) lebih tinggi sekitar dua kali (15,6%) dibandingkan di sekolah-sekolah dengan jumlah murid sebanyak 261 atau lebih yang terdaftar (7,4%). Di Indonesia, antara lokasi dan ukuran sekolah memiliki hubungan yang erat, yaitu sekolah dengan jumlah murid banyak cenderung terdapat di daerah perkotaan, sebaliknya sekolah di daerah terpencil cenderung memiliki jumlah siswa sedikit. Ukuran sekolah dan rasio

63 Guerrero, et.al., 2012

64 Usman dkk., 2004

murid-guru juga berkaitan (sekolah yang lebih besar cenderung memiliki rasio murid-guru yang lebih tinggi); Hubungan antara ketidakhadiran guru dan rasio murid-guru dibahas pada Bab 6. Semua responden di Dinas Pendidikan dan Kantor Kemenag Kabupaten di daerah terpencil mengatakan bahwa tingkat ketidakhadiran guru di wilayah mereka jauh lebih tinggi dibandingkan di daerah perkotaan atau di daerah yang relatif mudah diakses (lihat Lampiran D). Khususnya guru-guru di wilayah kepulauan, untuk menncapai sekolah sangat tergantung pada cuaca dan jadwal perahu motor, maka mereka cenderung untuk lebih tidak hadir di sekolah.

Tabel 12. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Faktor Kontekstual Sekolah

	Tingkat Ketidakhadiran (%)	SE
Jarak dengan Kantor Dinas Pendidikan/Kemenag Kabupaten/Kota		
Dekat/berjarak hingga 4,5 km (n=3.831)	7,5	1,4
Jauh (n=4.195)	11,4	1,6
Lokasi sekolah[^]		
Terpencil (n=1.362)	19,3	2,7
Pedesaan (n=3.627)	10,2	1,3
Perkotaan (n=3.298)	6,4	1,2
Ukuran sekolah		
Kurang dari 98 orang siswa (n=2.060)	15,6	2,1
98 - 154 orang siswa (n=2.054)	11,0	2,1
155 - 260 orang siswa (n=2.093)	7,2	1,4
Lebih dari 261 orang siswa (n=2.095)	7,4	1,6

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

[^]Catatan: Kepala sekolah diminta untuk menentukan apakah sekolah mereka berada di daerah terpencil, pedesaan atau perkotaan

4.2 Faktor Demografi Guru

Kerangka teori studi ini juga menjelaskan hubungan faktor demografi guru yang berdampak langsung dan tidak langsung terhadap ketidakhadiran guru. Dampak tidak langsung diturunkan melalui pengaruh faktor demografi guru terhadap kepuasan atau komitmen guru (Gambar 2). Sementara itu, banyak studi yang telah mengidentifikasi adanya hubungan langsung yang signifikan antara faktor demografi dengan ketidakhadiran guru, meskipun arah hubungan tersebut berubah-ubah.

Hasil studi tahun 2003, guru perempuan di Indonesia memiliki tingkat ketidakhadiran lebih rendah dibandingkan dengan guru laki-laki, dengan tingkat ketidakhadiran masing-masing 18% dan 21%.⁶⁵ Seperti disajikan pada Tabel 13, dibandingkan 10 tahun yang lalu studi ini menunjukkan adanya perbedaan yang lebih besar antara tingkat ketidakhadiran guru laki-laki dengan guru perempuan. Selama kunjungan tanpa pemberitahuan, 7,7% ($\pm 1,8\%$) guru perempuan dan 13,4% ($\pm 3,5\%$) guru laki-laki tidak hadir di sekolah. Secara statistik perbedaan tingkat ketidakhadiran tersebut adalah signifikan. Perlu dicatat bahwa berdasarkan hasil wawancara di kantor dinas pendidikan dan kantor kemenag kabupaten/kota, sebagian besar responden berpendapat bahwa tidak ada perbedaan tingkat ketidakhadiran antara guru perempuan dan guru laki-laki, namun sebagian dari mereka memperkirakan bahwa tingkat ketidakhadiran guru perempuan akan lebih tinggi karena faktor urusan rumah tangga/keluarga. Pendapat yang terakhir ini lebih sejalan dengan temuan studi ketidakhadiran guru di wilayah lain seperti di Timur Tengah, dengan tingkat ketidakhadiran guru perempuan lebih tinggi karena adanya beban tanggung jawab keluarga yang lebih besar,⁶⁶ dan di wilayah Afrika Sub-Sahara, karena perempuan terkait dengan penyakit dan tugas resmi.⁶⁷

⁶⁵ Usman, Akhmadi & Suryadarma, 2004

⁶⁶ ibid

⁶⁷ Guerrero dkk., 2012

Tabel 13. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Demografi Guru

	Tingkat Ketidakhadiran (%)	SE
Jenis kelamin guru		
Perempuan (n=5.404)	7,7	0,9
Laki-laki (n=2.895)	13,4	1,8
Guru memiliki anak yang berusia < 5 tahun		
Guru tanpa anak balita (n=5.725)	8,6	1,0
Guru memiliki 1 atau lebih anak balita (n=2.577)	12,2	1,5
Tempat lahir guru		
Di provinsi yang sama dengan lokasi sekolah (n=7.183)	10,1	1,1
Di luar provinsi lokasi sekolah (n=1.104)	6,5	1,3
Transportasi guru ke sekolah		
Berjalan kaki atau bersepeda (n=197)	10,5	4,4
Kendaraan bermotor pribadi (n=7.357)	10,0	1,0
Angkutan umum (n=731)	5,9	1,9

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

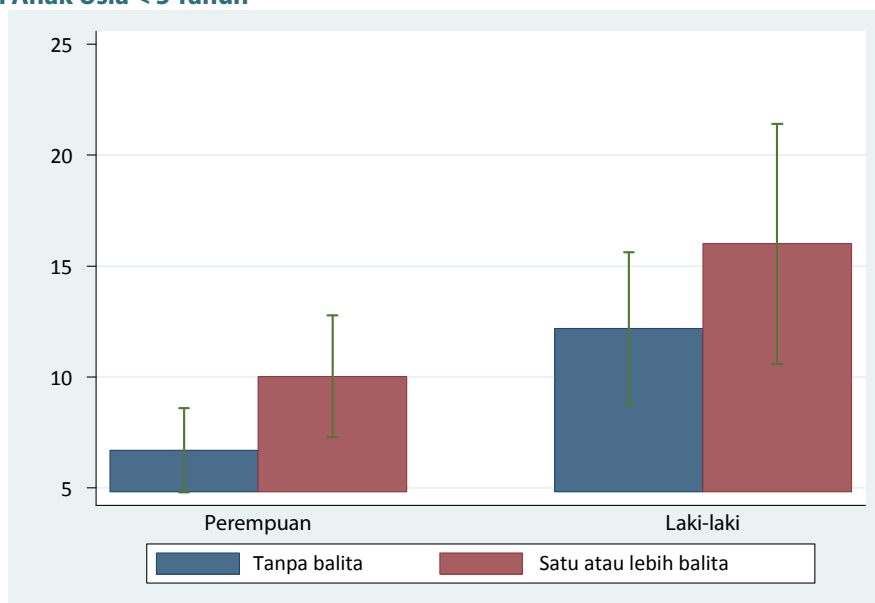
Alasan ketidakhadiran guru di sekolah yang disampaikan oleh kepala sekolah berdasarkan jenis kelamin guru disajikan pada Tabel 14. Data menunjukkan adanya beberapa perbedaan alasan yang disampaikan oleh guru laki-laki dan guru perempuan. Sesuai dengan literature sebelumnya, guru perempuan cenderung tidak hadir karena sakit dan merawat orang sakit. Sedangkan, alasan guru laki-laki tidak hadir karena harus melakukan tugas resmi, sehingga mereka harus keluar dari sekolah lebih cepat, atau karena alasan yang tidak diketahui kepala sekolah.

Tabel 14. Alasan Ketidakhadiran Guru di Sekolah Berdasarkan Jenis Kelamin

	Alasan Ketidakhadiran Guru Perempuan (%)	Alasan Ketidakhadiran Guru Laki-laki (%)
Alasan ketidakhadiran guru yang dikemukakan oleh kepala sekolah		
Tugas resmi yang terkait dengan mengajar	18,4	29,6
Tugas resmi yang tidak terkait dengan mengajar	2,0	3,2
Sakit	20,9	8,6
Merawat orang sakit	5,7	2,2
Tugas belajar	4,4	3,0
Belum datang	15,2	12,2
Keluar dari sekolah lebih cepat	2,6	7,5
Tidak tahu	7,6	10,9

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 2, 2013

Gambar 8. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Jenis Kelamin dan Apakah Guru Mempunyai Anak Usia < 5 Tahun

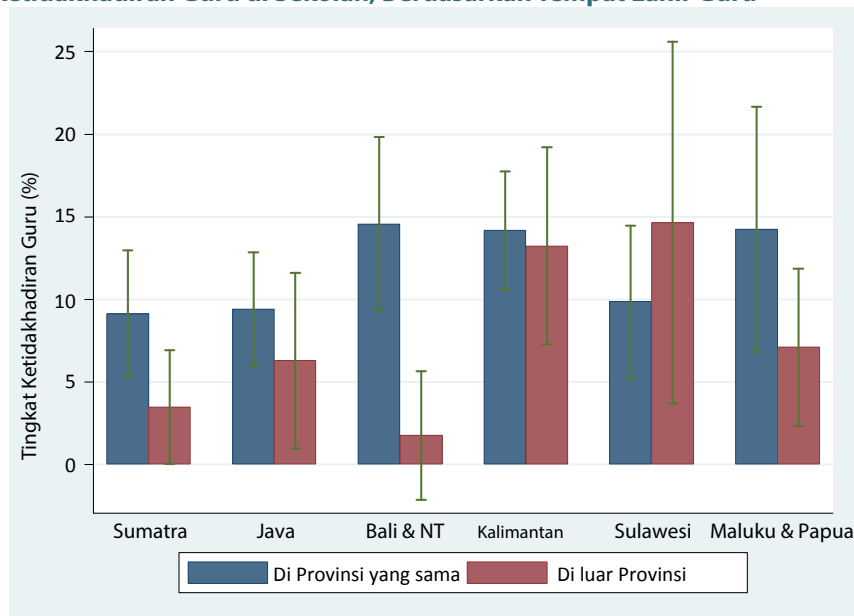


Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Tabel 13 juga memperlihatkan bahwa guru yang memiliki anak balita (anak berumur di bawah lima tahun) lebih cenderung tidak hadir di sekolah dari pada guru yang tidak memiliki anak balita. Berkaitan dengan alasan ketidakhadiran guru seperti telah dikemukakan sebelumnya, yaitu karena pengasuhan anak lebih menjadi tanggung jawab guru perempuan dibandingkan guru laki-laki (lihat Tabel 14).

Temuan ini sesuai dengan analisis ketidakhadiran guru berdasarkan jenis kelamin dan kepemilikan anak balita, seperti pada Gambar 8. Hanya 6,7% ($\pm 1,9\%$) dari guru perempuan yang tidak memiliki anak balita tidak hadir di sekolah – sangat rendah dan signifikan dibandingkan proporsi guru laki-laki yang tidak hadir, baik yang mempunyai anak balita (16,0% $\pm 5,4\%$) maupun yang tidak memiliki anak balita (12,2% $\pm 3,4\%$). Sedangkan tingkat ketidakhadiran guru perempuan yang mempunyai anak balita (10,0% $\pm 2,7\%$) tidak berbeda signifikan dengan tingkat ketidakhadiran guru dalam kelompok lainnya.

Salah satu faktor paling penting yang memengaruhi tingkat ketidakhadiran adalah jumlah guru yang bertugas di suatu sekolah, yang akan dibahas lebih lanjut pada Bab 5. Hal ini juga dapat membantu menjelaskan lebih lanjut perbedaan ketidakhadiran menurut jenis kelamin. Guru laki-laki dan perempuan yang bertugas di lebih dari satu sekolah sangat mungkin tidak hadir dibandingkan dengan guru lain yang bertugas hanya di satu sekolah. Namun, guru laki-laki hampir dua kali lebih mungkin bertugas di lebih dari satu sekolah dibandingkan dengan guru perempuan.

Gambar 9. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, Berdasarkan Tempat Lahir Guru

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Variabel demografi lain yang ditampilkan dalam kerangka teori studi ini adalah suku asal guru. Meskipun dikemukakan sebagai faktor penting, Guerrero dkk. (2012) belum memberikan penjelasan yang pasti tentang arah hubungannya. Studi di Indonesia tahun 2003 tentang ketidakhadiran guru tidak menemukan perbedaan yang signifikan antara tingkat ketidakhadiran guru berdasarkan letak provinsi tempat mereka lahir, baik di dalam maupun di luar provinsi dimana mereka tugas mengajar.⁶⁸

Sementara itu, hasil studi tentang ketidakhadiran guru di Papua pada 2011 menunjukkan bahwa meskipun secara teori guru yang direkrut dari masyarakat setempat akan lebih aktif dalam menjalankan tugas mereka, namun pada kenyataannya tingkat ketidakhadiran “para guru asli Papua adalah paling tinggi, baik guru yang berasal dari lokasi sekolah yang disurvei maupun yang berasal dari daerah lain di Provinsi Papua.”⁶⁹ Penulis menghubungkan hal ini dengan kenyataan bahwa para guru asli Papua lebih sering ditempatkan di daerah terpencil.

Dalam studi ini, 11,3% guru sampel lahir di luar provinsi dimana sekolah tempat mereka mengajar berada. Terdapat perbedaan antar wilayah yang perlu diperhatikan berkaitan dengan tempat guru lahir. Di wilayah Bali & Nusa Tenggara, hanya 3,5% guru berasal dari provinsi lain, sementara di wilayah Maluku & Papua jumlahnya mencapai 34,5%. Sesuai dengan hasil studi di Papua, studi ini juga menemukan bahwa lebih dari separuh (56,9%) guru di sekolah perkotaan di Maluku & Papua adalah berasal dari provinsi lain, dan hanya 11,0% dari guru tersebut yang bertugas di sekolah-sekolah di daerah terpencil di wilayah Maluku & Papua.

Seperti juga dapat dilihat dalam Tabel 13, guru yang lahir di luar provinsi dimana sekolah berada memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih rendah ($6,5\% \pm 2,6\%$) dibandingkan dengan guru yang lahir di provinsi yang sama dengan lokasi sekolah ($10,1\% \pm 2,1\%$). Terdapat perbedaan di seluruh wilayah sampel, seperti terlihat dalam Gambar 9. Di Bali & Nusa Tenggara, perbedaan tingkat ketidakhadiran antara guru yang lahir di provinsi yang sama dengan lokasi sekolah ($14,6\% \pm 5,3\%$) dengan yang lahir di luar provinsi ($1,8\% \pm 3,9\%$) sangat besar. Sementara itu, Sulawesi merupakan satu-satunya wilayah yang antara provinsi tempat lahir guru dengan ketidakhadiran berhubungan terbalik.

Secara nasional, kecenderungan tersebut terjadi di seluruh kategori lokasi sekolah – guru yang lahir di luar provinsi lebih rendah kecenderungannya untuk tidak hadir terlepas mereka berada di sekolah terpencil, pedesaan atau perkotaan. Hal yang sama terjadi pula di sebagian besar wilayah, kecuali di Sulawesi dan Maluku & Papua. Di Sulawesi, guru yang lahir di luar provinsi lebih cenderung tidak hadir dan pola ini

⁶⁸ Usman, Akhmadi & Suryadarma, 2004

⁶⁹ UNCEN, dkk., 2012, hal.55

berlaku di semua kategori lokasi sekolah, sedangkan hanya guru yang lahir di luar provinsi yang bekerja di sekolah terpencil di Maluku & Papua yang lebih kecil kecenderungannya untuk tidak hadir di sekolah. Akan tetapi, jumlah guru sampel dalam analisis ini terlalu kecil untuk mendapatkan kesimpulan yang kuat tentang perbedaan di dalam setiap wilayah tersebut.

Faktor lain yang dianalisis dalam studi sebelumnya adalah jarak antara tempat tinggal guru dengan lokasi sekolah. Studi ini menunjukkan bahwa perbedaan antara tingkat kehadiran guru yang tinggal dekat sekolah dengan yang tinggal jauh dari lokasi sekolah tidak signifikan secara statistik, temuan ini sesuai dengan hasil studi tahun 2003.

Namun, seperti tampak dalam Tabel 13, terdapat perbedaan tingkat ketidakhadiran guru berdasarkan jenis moda transportasi yang digunakan guru untuk menuju ke sekolah. Terutama, hanya 5,9% ($\pm 3,8\%$) dari guru yang menggunakan transportasi umum ke sekolah tidak hadir ketika mereka dijadwalkan untuk mengajar. Angka ini lebih rendah dari tingkat ketidakhadiran guru yang berjalan kaki, bersepeda, menggunakan mobil atau sepeda motor. Hal ini dapat dijelaskan bahwa mungkin begitu mereka tiba di sekolah, adanya ketergantungan pada transportasi umum lebih menyulitkan ketika guru akan pulang di tengah-tengah jam mengajar – dengan demikian kecil kemungkinan mereka meninggalkan jam mengajar yang sudah dijadwalkan.

4.3 Kualifikasi Guru

Pengalaman, tingkat pendidikan, dan status kepegawaian guru juga dapat memengaruhi ketidakhadiran mereka baik langsung atau tidak langsung melalui komitmen dan kepuasan terhadap pekerjaan mereka, termasuk melalui faktor perantara seperti gaji. Studi ketidakhadiran guru pada tahun 2003 menemukan bahwa guru dengan tingkat pendidikan formal lebih rendah cenderung memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih rendah pula.⁷⁰ Ditemukan juga bahwa guru penuh waktu dengan status pegawai negeri sipil memiliki tingkat ketidakhadiran secara signifikan lebih rendah daripada guru paruh waktu atau guru kontrak – hal ini berkaitan dengan gaji yang lebih besar.

Seperti dibahas dalam Bab 3, tingkat pendidikan tenaga pendidik di Indonesia telah berubah dalam 10 tahun terakhir ini. Saat ini, proporsi guru yang memiliki gelar sarjana/S1 atau lebih jauh lebih tinggi. Namun, tingkat ketidakhadiran guru yang telah bergelar S1 dengan guru tanpa gelar S1 tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan. Perbedaan antar keduanya muncul ketika guru tanpa gelar S1 dikelompokkan menjadi guru yang hanya memiliki ijazah SLTA atau di bawahnya dan guru yang memiliki ijazah di atas SLTA – kelompok yang pertama ini secara signifikan lebih cenderung tidak hadir di sekolah, seperti tampak pada Tabel 15.

Tabel 15. Ketidakhadiran Guru di Sekolah Berdasarkan Kualifikasi, Pengalaman, dan Status Kepegawaian

	Tingkat Ketidakhadiran (%)	SE
Tingkat pendidikan tertinggi yang diselesaikan		
Lulus SLTA atau di bawahnya (n=1.271)	11,9	1,8
Diploma / D1 / D2 / D3 (n=1.714)	7,6	1,2
Sarjana / S1 atau di atasnya (n=5.313)	9,8	1,3
Lama pengalaman mengajar (tahun)		
1 - 6 tahun (n=1.840)	12,3	1,4
7 - 11 tahun (n=2.123)	11,8	1,5
12 - 26 tahun (n=2.193)	9,7	1,4
Lebih dari 27 tahun (n=2.093)	5,3	1,0

70 Usman, Akhmadi & Suryadarma, 2004

	Tingkat Ketidakhadiran (%)	SE
Status kepegawaian guru		
Honorer, Kontrak atau Lainnya (n=3.427)	12,1	1,4
Pegawai negeri sipil / PNS (n=4.872)	7,8	0,9

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Pengalaman mengajar juga memiliki hubungan yang kuat dengan ketidakhadiran guru. Makin banyak pengalaman guru maka makin kecil kemungkinan tidak hadir di sekolah ketika mereka dijadwalkan untuk mengajar. Sekitar 12,3% (+ 2,7%) dari guru dengan pengalaman mengajar 10 tahun atau kurang tidak hadir di sekolah, 9,6% (+ 2,8%) dari guru dengan pengalaman mengajar 12-26 tahun tidak hadir di sekolah, dan lebih dramatis lagi, hanya 5,3% (+ 2,1%) dari guru dengan pengalaman 27 tahun atau lebih yang tidak hadir di sekolah.

Pengalaman dan tingkat pendidikan diduga saling terkait. Seperti dibahas pada Bab 3, data menunjukkan bahwa terdapat beberapa perbedaan antar generasi. Sebagian besar guru yang masuk ke dalam kelompok Diploma adalah pemegang Diploma 2 – diperoleh dari institut keguruan dan ilmu pendidikan atau Diploma 2 Pendidikan Guru Sekolah Dasar/PGSD) sebelum perguruan tinggi ini berubah menjadi universitas yang dimulai pada akhir tahun 1990an.

Pada kenyataannya, sekitar 40% dari guru yang masuk dalam kelompok pemegang Diploma memiliki pengalaman mengajar lebih dari 27 tahun. Guru dengan sedikit pengalaman mengajar juga cenderung memiliki tingkat pendidikan yang lebih rendah. Sedangkan, kurang dari 10% guru dengan pengalaman lebih dari 7 tahun hanya lulus SLTA, dan sekitar 25% guru yang memiliki pengalaman kerja kurang dari 7 tahun. Ketika tingkat pendidikan dan pengalaman guru mengajar diperhitungkan, ternyata pengalaman memiliki pengaruh yang lebih kuat terhadap tingkat ketidakhadiran.

Guru yang berstatus pegawai negeri sipil (PNS) atau guru tetap kemungkinan lebih kecil tidak hadir di sekolah dibandingkan dengan guru honorer atau kontrak. Tingkat ketidakhadiran guru PNS/tetap sekitar 65% lebih rendah daripada guru honorer/kontrak. Perbedaan ini signifikan secara statistik dan sesuai dengan temuan studi tahun 2003.

Di lain pihak, berdasarkan wawancara dengan beberapa orang pejabat di tingkat kabupaten/kota memperlihatkan hubungan yang bertolak belakang dengan data tersebut (lihat Lampiran D). Para informan menyatakan bahwa guru kontrak kemungkinan kecil tidak hadir dibandingkan dengan guru tetap karena guru kontrak dibayar berdasarkan kehadiran mereka dan umumnya mereka memiliki harapan yang tinggi untuk diangkat menjadi guru tetap. Jawaban tersebut memperlihatkan bahwa pola hubungan antara status kepegawaian dengan ketidakhadiran guru ada kemungkinan diterapkan berbeda di beberapa wilayah dibandingkan dengan yang diterapkan pada umumnya di seluruh Indonesia.

4.4 Peran dan Tanggung Jawab Guru

Peran dan tanggung jawab guru, baik sebagai pengajar maupun di luar mengajar dan juga di dalam maupun di luar sekolah, dapat berpengaruh langsung terhadap kemungkinan mereka tidak hadir di sekolah. Guru-guru yang memiliki tanggung jawab di luar sekolah, misalnya, mungkin meninggalkan sekolah untuk melaksanakan tanggung jawab tersebut – akibatnya para guru harus meninggalkan kelas yang sudah dijadwalkan. Hubungan yang signifikan antara faktor-faktor tersebut dengan ketidakhadiran guru di sekolah dirangkum dalam Tabel 16.

Tabel 16. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Peran dan Tanggung Jawab

	Tingkat Ketidakhadiran (%)	SE
Tanggung jawab mata pelajaran utama (Guru SMP/MTs)		
Bahasa Inggris (n=195)	10,7	3,7
Bahasa Indonesia (n=212)	6,5	2,4
Matematika (n=209)	5,5	3,0
Ilmu Pengetahuan Alam (n=251)	8,9	3,0
Ilmu Pengetahuan Sosial (n=270)	6,1	1,9
Pendidikan Agama (n=190)	9,7	4,6
Pendidikan Kewarganegaraan (n=143)	10,6	5,6
Pendidikan Jasmani (n=130)	26,2	6,8
Kesenian (n=119)	15,9	6,8
Mata pelajaran lainnya (n=332)	11,3	4,5
Jabatan lain di sekolah (Guru SD/MI)		
Tidak memegang jabatan apa pun / hanya mengajar (n=3.427)	10,6	1,4
Pembina kegiatan ekstrakurikuler (n=990)	5,9	1,5
Jabatan lain di sekolah (Guru SMP/MTs)		
Tidak memegang jabatan apa pun / hanya mengajar (n=622)	11,8	2,4
Wali kelas (n=535)	4,3	1,1
Jabatan lain (n=1.671)	16,2	4,0

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Di sekolah dasar (SD/MI), perbedaan tingkat ketidakhadiran guru berdasarkan tingkat kelas yang diajar tidak signifikan. Namun, guru SD/MI yang juga bertanggung jawab sebagai pembina dalam kegiatan ekstrakurikuler cenderung lebih kecil untuk tidak hadir di sekolah daripada guru yang tidak memegang jabatan tersebut.

Di sekolah menengah (SMP/MTs), tingkat ketidakhadiran guru antar kelas juga tidak berbeda signifikan, namun perbedaan terjadi antar guru yang mengajar mata pelajaran yang berbeda (Tabel 16). Guru pendidikan jasmani, misalnya, memiliki tingkat ketidakhadiran yang tinggi (26,2%) atau sekitar tiga kali dari tingkat ketidakhadiran guru SMP/MTs secara keseluruhan, sementara itu tingkat ketidakhadiran guru matematika relatif rendah (5,5%). Meskipun terdapat beberapa mata pelajaran yang gurunya memperlihatkan tingkat ketidakhadiran yang relatif rendah – guru Bahasa Indonesia (6,5%), guru Ilmu Pengetahuan Sosial (6,1%) dan Matematika (5,5%) – perbedaan ini tidak signifikan secara statistik jika dibandingkan dengan tingkat ketidakhadiran guru SMP/MTs secara keseluruhan.

Guru SMP/MTs yang juga ditunjuk sebagai wali kelas memiliki kemungkinan yang sangat kecil tidak hadir di sekolah dibandingkan dengan guru yang bukan wali kelas. Sebaliknya, guru SMP/MTs yang memegang jabatan tambahan selain wakil kepala sekolah, bendahara, perwakilan komite sekolah, atau wali kelas cenderung lebih mungkin tidak hadir di sekolah. Jabatan lainnya yang paling umum diemban guru adalah menjadi pengurus perpustakaan sekolah, kepala laboratorium ilmu pengetahuan atau bahasa, dan petugas administrasi.

4.5 Ringkasan

Pada kerangka teori yang mendasari studi ini dijelaskan bahwa faktor-faktor kontekstual – yang relatif tetap dan tidak mudah berubah oleh kebijakan – dapat memengaruhi tingkat ketidakhadiran guru baik secara langsung maupun tidak langsung. Perbedaan tingkat ketidakhadiran guru berdasarkan pada faktor-faktor kontekstual yang telah diidentifikasi adalah sebagai berikut:

- Sekolah yang berlokasi di wilayah yang lebih terpencil/pedesaan dan sekolah dengan jumlah murid sedikit memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih tinggi daripada sekolah yang lebih dekat atau di perkotaan dan memiliki jumlah murid lebih banyak.
- Guru laki-laki cenderung tidak hadir di sekolah lebih tinggi dan signifikan , 13,4% (+ 3,5%), daripada guru perempuan sebesar 7,7% ($\pm 1,8\%$). Beberapa kemungkinan penyebab perbedaan ketidakhadiran antara guru laki-laki dan perempuan adalah meliputi:
 - Kepala sekolah cenderung melaporkan guru perempuan tidak hadir karena tidak hadir dengan alasan merawat seseorang atau karena mereka sendiri yang sakit. Sementara itu, guru laki-laki lebih cenderung dilaporkan tidak hadir karena sedang tugas resmi, keluar sekolah lebih cepat, atau karena alasan yang tidak diketahui kepala sekolah.
 - Guru perempuan yang tidak memiliki anak balita kemungkinan lebih kecil tidak hadir di sekolah daripada guru laki-laki, terlepas dari apakah guru laki-laki tersebut memiliki anak balita atau tidak. Tingkat ketidakhadiran guru perempuan yang memiliki anak balita secara statistik tidak berbeda signifikan dibandingkan dengan kelompok lainnya.
- Guru laki-laki dan perempuan yang mengajar pada lebih dari satu sekolah secara signifikan memiliki kemungkinan lebih banyak untuk tidak hadir di sekolah daripada guru-guru yang mengajar di satu sekolah. Namun, guru laki-laki memiliki kemungkinan hampir dua kali lebih banyak untuk mengajar di lebih dari satu sekolah daripada guru perempuan.
- Guru yang lahir di luar provinsi tempat sekolah sampel berada memiliki kemungkinan yang lebih kecil tidak hadir di sekolah daripada guru yang lahir di provinsi tempat sekolah berada. Perbedaan antara kedua kelompok guru ini paling besar terjadi di wilayah Bali & Nusa Tenggara.
- Guru yang mengandalkan transportasi umum untuk pergi ke sekolah cenderung lebih kecil untuk tidak hadir di sekolah ketika mereka dijadwalkan untuk mengajar dibandingkan dengan guru yang mengandalkan jenis transportasi lain seperti jalan kaki atau menggunakan kendaraan pribadi.
- Guru yang lebih berpengalaman memiliki kemungkinan yang lebih kecil tidak hadir di sekolah, demikian pula guru PNS atau guru tetap lebih kecil kemungkinannya tidak hadir di sekolah dibandingkan dengan guru honorer atau kontrak.
- Di sekolah dasar, guru-guru yang juga bertanggung jawab untuk mengawasi kegiatan ekstrakurikuler memiliki kemungkinan yang lebih kecil untuk tidak hadir di sekolah daripada guru-guru yang tidak mempunyai tanggung jawab ini.
- Di SMP/MTs, guru pendidikan jasmani 3,5 kali lebih mungkin untuk tidak hadir di sekolah ketika mereka dijadwalkan untuk mengajar dibandingkan dengan guru mata pelajaran lain.
- Guru SMP/MTs yang juga sebagai wali kelas lebih kecil kemungkinannya untuk tidak hadir di sekolah dibandingkan dengan guru yang bukan wali kelas.

Bab 5

Pengaruh Kondisi Lingkungan Kerja di Sekolah

Kondisi lingkungan kerja guru sudah diidentifikasi oleh banyak peneliti sebagai salah satu faktor utama yang mempengaruhi kualitas pengajaran, termasuk tingkat kehadiran guru.⁷¹ Bagian ini menguraikan bagaimana kondisi lingkungan kerja di sekolah mempengaruhi ketidakhadiran guru. Hipotesis umum adalah bahwa tingkat ketidakhadiran guru cenderung lebih rendah jika mereka berada di lingkungan kerja yang lebih baik. Dalam pembahasan ini, lingkungan kerja meliputi variabel karakteristik dan kepemimpinan kepala sekolah, norma-norma pengajaran yang ada di sekolah, keterlibatan orang tua dan masyarakat, serta keberadaan dan kondisi fasilitas sekolah.

5.1 Karakteristik dan Kepemimpinan Kepala Sekolah

Kepemimpinan yang baik dapat menjadi kunci penentu motivasi dan kualitas mengajar guru. Di sekolah, kepala sekolah bertanggung jawab atas manajemen dan kegiatan harian sekolah, mengelola kepemimpinan, koordinasi, evaluasi dan disiplin. Kerangka teori yang disajikan oleh Guerrero dkk. menempatkan faktor-faktor tersebut sebagai bagian dari konteks sekolah yang secara langsung dapat memengaruhi ketidakhadiran guru.⁷²

Dalam studi ini, 16% sekolah jabatan kepala sekolahnya sedang lowong pada saat Kunjungan pertama. Diantara sekolah yang kepala sekolahnya tidak lowong, 25% kepala sekolah tidak hadir di sekolah pada saat kunjungan pertama. Semua sekolah yang memiliki lowongan kerja untuk posisi kepala sekolah berada di daerah terpencil dan pedesaan.

Tabel 17 menunjukkan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah dengan jabatan kepala sekolah lowong sangat tinggi, sebesar 24,8% ($\pm 20,1\%$) dibandingkan dengan sekolah yang jabatan kepala sekolahnya terisi, sebesar 9,5% ($\pm 2,0\%$). Pola yang sama juga ditemukan di sekolah dengan jabatan kepala sekolah terisi, tingkat ketidakhadiran guru lebih tinggi di sekolah yang kepala sekolahnya tidak hadir 13,7% ($\pm 3,7\%$), dibandingkan dengan 8,4% ($\pm 2,4\%$) di sekolah yang kepala sekolahnya hadir. Kondisi ini sejalan dengan dengan hasil studi ketidakhadiran guru tahun 2003.⁷³

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah, terdapat lima kelompok kompetensi yang wajib bagi seorang kepala sekolah, meliputi: kepribadian, manajemen, pengawasan akademik, kemampuan sosial dan pemantauan kinerja program. Selain itu, keputusan tersebut juga menetapkan bahwa kepala sekolah wajib memiliki setidaknya gelar sarjana, berusia minimal 56 tahun saat pengangkatan pertama dan memiliki pengalaman minimal lima tahun sebagai guru. Studi ini menemukan bahwa tingkat ketidakhadiran guru tidak berkorelasi signifikan dengan tingkat pendidikan maupun pengalaman kepala sekolah, seperti yang dirangkum dalam Tabel 17.

⁷¹ Lihat misalnya: Laslio 2013; OECD 2005; Bennel 2004

⁷² Guerrero dkk., 2012

⁷³ Usman dkk., 2004

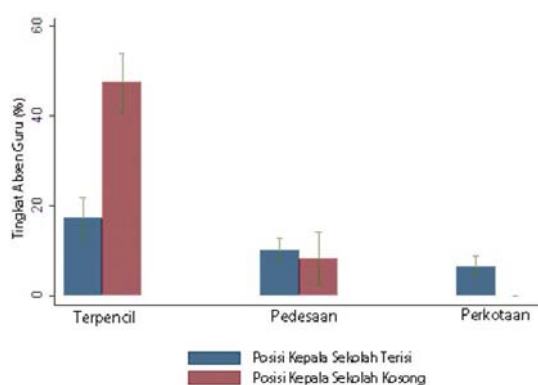
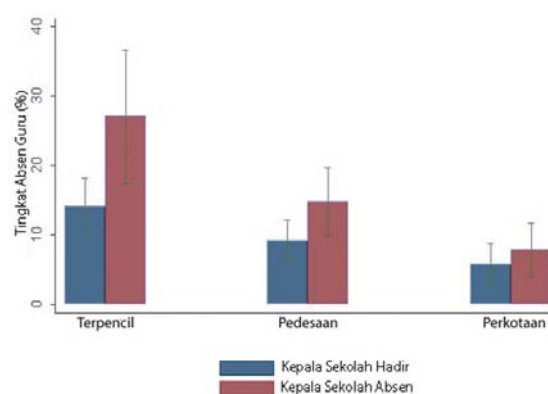
Tabel 17. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, Berdasarkan Karakteristik dan Kepemimpinan Kepala Sekolah di Sekolah

	Tingkat Ketidakhadiran (%)	SE
Posisi jabatan kepala sekolah		
Jabatan kepala sekolah terisi	9,5	1.0
Jabatan kepala sekolah lowong	24,8	10.0
Kehadiran kepala sekolah selama kunjungan pertama		
Kepala sekolah hadir	8,4	1.2
Kepala sekolah tidak hadir	13,7	1.9
Tingkat pendidikan tertinggi kepala sekolah		
SLTA atau di bawahnya	10,9	3.2
Diploma 1/2/3	14,2	3.1
Sarjana/S1	9,8	1.2
Magister/S2 dan di atasnya	8,0	2.2
Pengalaman kepala sekolah		
1-5 Tahun	8,6	1.4
6-10 Tahun	10,9	1.4
11-15 Tahun	7,1	3.5
> 15 Tahun	9,7	3.4

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Hasil analisis lebih mendalam, dengan mempertimbangkan lokasi sekolah, menunjukkan bahwa kehadiran kepala sekolah sangat penting bagi sekolah di daerah terpencil, tetapi tidak terlalu berpengaruh bagi sekolah di daerah pedesaan dan perkotaan. Di daerah terpencil, tingkat ketidakhadiran guru di sekolah-sekolah dengan posisi kepala sekolah lowong, sebesar 47,5% ($\pm 6,6\%$), hampir tiga kali lebih tinggi dibandingkan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah yang posisi kepala sekolahnya terisi, 17,5% ($\pm 4,5\%$), seperti terlihat pada Gambar 10. Tingkat ketidakhadiran guru juga lebih tinggi di sekolah yang kepala sekolahnya tidak hadir, sebesar 27,1% ($\pm 9,7\%$), dibandingkan dengan sekolah yang kepala sekolahnya hadir pada saat kunjungan pertama, sebesar 14,2% ($\pm 3,9\%$), seperti terlihat pada Gambar 11.

Dalam wawancara dengan pejabat Dinas Pendidikan dan Kantor Kemenag kabupaten/kota, sebagian mengakui bahwa ketika kepala sekolah tiba di sekolah lebih awal dari guru dan memantau ketidakhadiran guru, guru akan merasa lebih berkewajiban dan terdorong untuk hadir dan mengajar di sekolah (Lampiran D). Pejabat lainnya mengamati bahwa keberadaan dan penerapan peraturan sekolah, yang dipahami dan disepakati oleh seluruh pihak di sekolah, meningkatkan disiplin para guru untuk hadir di sekolah.

Gambar 10. Posisi Jabatan Kepala Sekolah dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah**Gambar 11. Kehadiran Kepala Sekolah dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah**

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar, kepala sekolah wajib melakukan pengawasan kelas dan memberikan umpan balik kepada guru dua kali setiap semester. Studi ini menemukan bahwa ketentuan ini belum dipenuhi oleh sebagian besar sekolah. Hanya sekitar 5,3% guru mengatakan bahwa kepala sekolah mereka melakukan dua atau lebih pengawasan per semester. Namun, studi ini juga menunjukkan bahwa pengawasan kepala sekolah terhadap pengajaran, termasuk frekuensi pengawasan dan ada tidaknya pemberitahuan sebelum pengawasan dilakukan, tidak berpengaruh signifikan terhadap ketidakhadiran guru.

Studi ini juga melihat hubungan antara persepsi guru terhadap gaya kepemimpinan kepala sekolah mereka dan tingkat ketidakhadiran guru. Unsur-unsur gaya kepemimpinan kepala sekolah yang diukur didasarkan pada hasil studi awal (pilot study) yang menanyakan tentang gaya kepemimpinan kepala sekolah sebagai bentuk pertanyaan terbuka. Hasil studi ini menunjukkan bahwa tidak satu pun dari lima unsur gaya kepemimpinan yang ditanyakan berkorelasi signifikan dengan ketidakhadiran guru. Hal ini bisa disebabkan karena bias jawaban positif sehingga menghasilkan standard error yang tinggi. Menariknya, meskipun peningkatan pelimpahan tanggung jawab dari kepala sekolah kepada guru berpotensi menurunkan tingkat ketidakhadiran guru, pola jawaban yang disajikan pada Tabel 18 menunjukkan bahwa di sekolah dimana kepala sekolahnya memberikan kebebasan guru untuk mengelola kelas mereka sendiri dan memberikan mereka pujian atas prestasi yang baik, cenderung memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih tinggi. Namun, tidak ada satu pun pola ini yang signifikan secara statistik.

5.2 Etika dan Norma Kerja Guru

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah, setiap kepala sekolah wajib menyusun pedoman tertulis yang mengatur semua aspek manajemen sekolah, dan meletakkan pedoman tertulis tersebut di tempat yang mudah dibaca oleh semua pihak di sekolah. Salah satu butir yang harus diatur dalam pedoman tersebut adalah Norma Kerja (Kode Etik) guru di sekolah. Studi ini menganalisis apakah sekolah telah membuat Kode Etik tertulis bagi guru, dan apakah kode etik tersebut dapat dilihat dengan mudah oleh semua pihak di sekolah. Studi ini menemukan bahwa isi Kode Etik guru di sekolah berbeda-beda. Beberapa sekolah menyebut secara jelas ketepatan waktu kehadiran guru di sekolah di dalam Kode Etiknya, Kode Etik di sekolah lain lebih banyak menyebutkan penampilan dan sikap guru di sekolah, seperti kerapian seragam guru dan kesopanan mereka. Di sebagian besar sekolah, Kode Etik Guru dicetak pada kertas (A4) berukuran kecil, digantung di kantor kepala sekolah/guru, dan tampak lusuh. Namun, beberapa sekolah membuat Kode Etik ini cukup besar dan meletakkannya di tempat yang tidak hanya semua guru melainkan juga siswa dan orang tua dapat dengan mudah membaca isinya. Studi ini menunjukkan bahwa keberadaan Kode Etik di sekolah berdampak sangat kecil terhadap tingkat kehadiran guru.

Studi ini juga menanyakan kepada guru beberapa pertanyaan tentang hubungan kerja antar guru di sekolah mereka. Faktor-faktor hubungan kerja guru yang ditanyakan mencakup praktik dan hal-hal yang memperlihatkan budaya sekolah yang sangat menuntut keterlibatan guru. Namun, sebagian besar faktor ini tidak berkorelasi signifikan dengan ketidakhadiran guru. Pengecualian adalah untuk pertanyaan apakah di sekolah dilakukan pertemuan rutin antar guru untuk membahas proses belajar mengajar ($p = 0,097$). Tingkat ketidakhadiran lebih rendah di antara guru yang menyatakan bahwa pertemuan ini berlangsung di sekolah mereka ($7,3\% + 1,8\%$), dibandingkan mereka yang menyatakan tidak ada pertemuan ($11,5\% + 6,5\%$).

Tabel 18. Gaya Kepemimpinan Kepala Sekolah Menurut Pandangan Guru

	Tingkat Ketidakhadiran (%)	SE
Menetapkan contoh tentang apa yang dia harapkan dari setiap guru		
Sangat Tidak Setuju (n=52)	3,4	2,6
Tidak Setuju (n=317)	9,4	3,7
Setuju (n=4.713)	8,0	1,0
Sangat Setuju (n=2.517)	6,4	1,1

	Tingkat Ketidakhadiran (%)	SE
Mendorong guru untuk bekerja sama		
Sangat Tidak Setuju (n=31)	5,0	3,8
Tidak Setuju (n=191)	13,1	5,5
Setuju (n=4.459)	7,6	0,9
Sangat Setuju (n=2.918)	7,1	1,3
Memberikan guru kebebasan untuk mengelola kelas		
Sangat Tidak Setuju (n=47)	2,7	2,0
Tidak Setuju (n=450)	3,0	2,0
Setuju (n=4.914)	7,9	1,0
Sangat Setuju (n=2.187)	7,9	1,7
Memberikan guru pujian atas prestasi yang baik		
Sangat Tidak Setuju (n=63)	5,7	3,1
Tidak Setuju (n=838)	7,3	2,5
Setuju (n=4.686)	7,6	0,9
Sangat Setuju (n=2.012)	7,7	1,5
Melibatkan guru dalam mengambil keputusan tentang sekolah		
Sangat Tidak Setuju (n=44)	14,1	12,7
Tidak Setuju (n=345)	7,4	2,8
Setuju (n=4.493)	7,4	0,9
Sangat Setuju (n=2.716)	7,7	1,3

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

5.3 Keterlibatan Orang Tua dan Masyarakat

Keterlibatan orang tua dan masyarakat dalam pendidikan dapat berupa bantuan keuangan atau barang dan jasa/tenaga, keterlibatan dalam bentuk pengawasan proses belajar siswa-guru, serta keterlibatan dalam kegiatan sekolah. Sedangkan yang dimaksud masyarakat adalah penduduk pada umumnya yang tinggal di sekitar sekolah, tokoh masyarakat, dan perusahaan serta instansi/lembaga yang letaknya dekat dengan sekolah. Keterlibatan dapat disampaikan langsung ke sekolah atau melalui komite sekolah.

Pada dasarnya, setiap sekolah wajib memiliki komite sekolah yang anggotanya terdiri dari orang tua, guru dan wakil masyarakat, yang dipilih oleh orang tua dan masyarakat setempat. Hampir semua sekolah sampel studi ini telah membentuk komite sekolah, namun studi ini menemukan bahwa keberadaan komite tersebut tidak berpengaruh terhadap tingkat ketidakhadiran guru. Frekuensi pertemuan komite sekolah - dihitung menurut waktu terakhir kali komite sekolah bertemu, seperti yang dilaporkan oleh kepala sekolah - juga tidak memengaruhi tingkat ketidakhadiran guru.

Namun, bagaimana komite sekolah dilibatkan dalam pengelolaan sekolah berpengaruh terhadap tingkat ketidakhadiran guru. Kepala sekolah ditanya apakah komite sekolah terlibat dalam beberapa aspek pengelolaan sekolah. Tingkat ketidakhadiran guru berbeda signifikan dalam beberapa aspek, seperti disajikan pada Tabel 19. Sekolah yang melibatkan komite dalam pemantauan anggaran sekolah memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah (8,5% + 2,0%), dibandingkan dengan sekolah yang komitennya tidak memantau anggaran sekolah (15% + 6,4%). Demikian pula, di sekolah yang komitennya berfungsi menghubungkan orang tua dengan sekolah, tingkat ketidakhadiran guru lebih rendah (8,8% + 2,0%), daripada sekolah yang komitennya tidak menjalankan fungsi tersebut (13,5% + 4,2%).

Akan tetapi, di sekolah yang kepala sekolahnya mengatakan bahwa komite sekolah dilibatkan dalam pemantauan prestasi siswa, tingkat ketidakhadiran guru justru lebih tinggi (13,1% + 3,2%), dibandingkan dengan sekolah yang komitennya tidak terlibat dalam pemantauan prestasi siswa (7,4% + 2,2%). Temuan ini didukung oleh temuan tentang tingkat ketidakhadiran guru berdasarkan besarnya tuntutan orang tua

terhadap sekolah terkait prestasi siswa. Kepala sekolah ditanya tentang sejauh mana orang tua menuntut sekolah untuk meningkatkan prestasi siswa. Sekolah yang menerima tuntutan dari banyak orang tua, menurut pandangan kepala sekolah, memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih tinggi (11,4% + 5,7%) dibandingkan dengan sekolah yang tidak menerima tuntutan dari orang tua (8,4% + 1,7%).

Hubungan ini perlu diteliti lebih jauh dalam studi berikutnya, karena hal ini dapat menunjukkan kurangnya akses orang tua dan komite sekolah terhadap informasi tentang faktor-faktor sekolah yang terkait dengan prestasi siswa. Sebagai contoh, mungkin dalam memberikan perhatian ke sekolah dalam rangka meningkatkan prestasi siswa, orang tua dan komite mengalokasikan sumber daya ke hal-hal yang tidak benar-benar memengaruhi prestasi siswa, sedangkan tingkat ketidakhadiran guru tidak dianggap sebagai faktor yang berpengaruh—baik karena orang tua dan komite tidak menyadari berapa besar tingkat ketidakhadiran guru ataupun mereka tidak menyadari bagaimana ketidakhadiran guru memengaruhi prestasi siswa.

Frekuensi sekolah bertemu dengan orang tua untuk membahas isu akademis atau perilaku murid tidak berhubungan dengan tingkat ketidakhadiran guru secara nasional. Namun, hal ini berpengaruh di beberapa wilayah di Indonesia Timur. Di antara sekolah di wilayah Bali, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua, misalnya, frekuensi sekolah bertemu dengan orang tua untuk membahas isu akademis berhubungan signifikan dengan tingkat ketidakhadiran guru. Di Bali dan Nusa Tenggara, sekolah yang tidak pernah atau hanya sekali per semester berdiskusi tentang isu ini dengan orang tua memiliki tingkat ketidakhadiran guru sekitar 10,4% (+ 3,1%), sedangkan sekolah yang lebih sering melakukan diskusi tentang isu akademis dengan orang tua, sedikitnya setiap bulan, memiliki tingkat ketidakhadiran hanya 0,6% (+ 0,3%). Sementara itu, di wilayah Maluku dan Papua, sekolah yang pembahasannya dimaksud tidak pernah dilakukan memiliki tingkat ketidakhadiran lebih tinggi 38,1% (+ 10%) dibandingkan dengan sekolah yang pembahasannya dimaksud berlangsung setiap semester 10,6% (+ 4,4%) dan sekolah yang pembahasannya dimaksud berlangsung sedikitnya setiap bulan 2,8% (+ 7,4%).

Tabel 19. Keterlibatan Komite Sekolah, Tuntutan Orang Tua, dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah

	Tingkat Ketidakhadiran Guru (%)	SE
Keberadaan komite sekolah		
Komite belum dibentuk atau anggotanya tidak dipilih oleh orang tua (n=622)	10,8	4,3
Komite terbentuk dan anggota dipilih oleh orang tua (n=7.665)	9,6	1,0
Keterlibatan komite dalam memantau anggaran sekolah		
Komite tidak dilibatkan (n=1.814)	15,0	3,2
Komite dilibatkan (n=6.305)	8,5	1,0
Keterlibatan komite dalam menghubungkan orang tua dengan sekolah		
Komite tidak dilibatkan (n=1.736)	13,5	2,1
Komite dilibatkan (n=6.383)	8,8	1,0
Keterlibatan komite dalam memantau prestasi siswa		
Komite tidak dilibatkan (n=5.294)	7,4	1,1
Komite dilibatkan (n=2.825)	13,1	1,6
Tuntutan orang tua tentang peningkatan prestasi siswa		
Tidak ada tuntutan dari orang tua (n=4.237)	8,4	0,8
Tuntutan dari beberapa orang tua (n=3.386)	10,9	1,8
Tuntutan dari banyak orang tua (n=664)	11,4	2,9

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Terkait dengan sumbangan dana dari orang tua, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 60 Tahun 2011 tentang Larangan Pungutan Biaya Pendidikan pada Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama, studi ini menemukan bahwa, berdasarkan wawancara dengan kepala sekolah, 38,4% sekolah menarik satu atau lebih jenis kontribusi biaya dari orang tua, seperti biaya pendaftaran/masuk sekolah, iuran rutin sekolah/biaya komite, biaya kegiatan (mis. olah raga, kegiatan ekstrakurikuler), biaya perbaikan

gedung/fasilitas sekolah, seragam, ujian, ulangan harian, komputer dan biaya perayaan hari besar di sekolah. Studi ini menemukan bahwa sumbangan dana orang tua tidak berdampak pada tingkat ketidakhadiran guru.

5.4 Fasilitas Sekolah

Studi ketidakhadiran guru tahun 2003 menunjukkan bahwa fasilitas sekolah berdampak terhadap kinerja guru.⁷⁴ Hal ini terutama jelas terlihat pada sekolah yang memiliki toilet dimana tingkat ketidakhadiran guru lebih rendah dibandingkan sekolah yang tidak memiliki toilet. Studi tahun 2013 ini mengamati kondisi bangunan sekolah pada umumnya serta keberadaan dan kondisi sejumlah fasilitas sekolah. Jenis fasilitas yang ditanyakan dipilih dari standar fasilitas minimal sekolah/madrasah dasar dan menengah yang tercantum dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 24 Tahun 2007 yang pada studi 2009 ditemukan berhubungan dengan prestasi murid MTs.⁷⁵

Meskipun sekolah dengan kondisi bangunan yang lebih baik cenderung memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah, seperti yang disajikan pada Tabel 20, perbedaan ini tidak signifikan secara statistik. Namun, perbedaan jumlah fasilitas yang dimiliki sekolah berhubungan signifikan dengan tingkat ketidakhadiran guru. Dari 11 jenis fasilitas sekolah yang diobservasi, ketidakhadiran guru terendah pada sekolah yang memiliki sembilan atau lebih fasilitas tersebut, sebesar 7,6% (+ 3,1%), sebesar 11,8% (+2,4%) pada sekolah yang memiliki 5-8 fasilitas, dan tertinggi pada sekolah yang hanya memiliki empat fasilitas atau kurang, sebesar 19,0% (+ 6,3%).

Tabel 20. Bangunan dan Fasilitas Sekolah, dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah

	Tingkat Ketidakhadiran (%)	SE
Kondisi bangunan sekolah		
Sekolah perlu renovasi menyeluruh (n=1.316)	10,3	1,5
Beberapa ruangan kelas memerlukan perbaikan berat (n=2.229)	11,6	1,8
Sebagian atau seluruh ruangan kelas memerlukan perbaikan ringan (n=1.705)	9,9	2,0
Beberapa ruangan kelas memerlukan perbaikan ringan (n=2.229)	9,6	3,5
Sekolah dalam kondisi baik (n=1.660)	7,6	1,8
Kelengkapan fasilitas sekolah		
Jumlah fasilitas banyak (9-11 fasilitas) (n=3.889)	7,6	1,5
Jumlah fasilitas sedang (5- 8 fasilitas) (n=4.243)	11,8	1,2
Jumlah fasilitas sedikit (1- 4 fasilitas) (n=170)	19,0	3,2
Fasilitas toilet		
Sekolah memiliki toilet (n=7.710)	9,0	1,0
Sekolah tidak memiliki toilet (n=584)	18,1	3,9
Listrik		
Terdapat listrik di sekolah (n=7.647)	9,3	1,1
Tidak terdapat listrik di sekolah (n=655)	16,7	3,3
Sinyal/penerimaan ponsel		
Sekolah berada dalam jangkauan ponsel (n=7.592)	9,0	1,0
Sekolah tidak berada dalam jangkauan ponsel (n=710)	22,8	2,5
Kantor/ruangan kepala sekolah tersendiri		
Sekolah memiliki kantor/ruangan kepala sekolah tersendiri (n=4.839)	7,8	1,3

⁷⁴ Usman, dkk., 2004

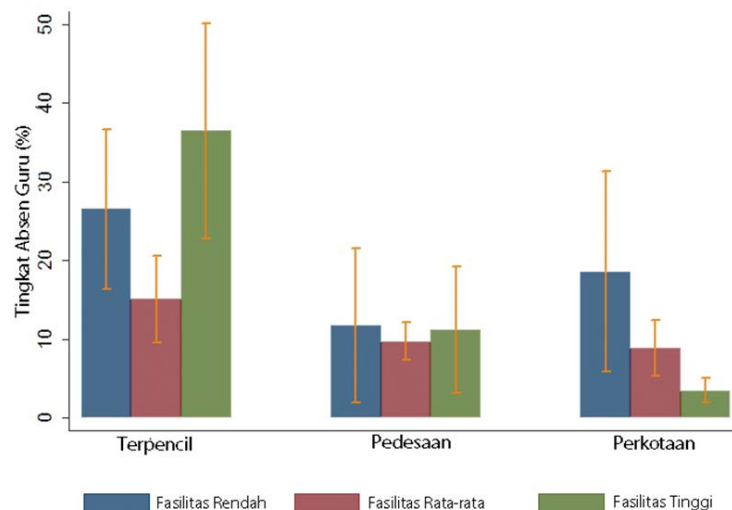
⁷⁵ Ali, dkk., 2011

	Tingkat Ketidakhadiran (%)	SE
Sekolah tidak memiliki kantor/ruangan kepala sekolah tersendiri (n=3.463)	12,2	1,4
Kantor/ruangan guru tersendiri		
Sekolah memiliki kantor/ruangan guru tersendiri (n=4.918)	7,8	1,3
Sekolah tidak memiliki kantor/ruangan guru tersendiri (n=3.384)	12,6	1,5
Laboratorium ilmu pengetahuan		
Sekolah memiliki laboratorium ilmu pengetahuan (n=1.408)	6,2	1,5
Sekolah tidak memiliki laboratorium ilmu pengetahuan (n=6.894)	10,8	1,1

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Studi ini juga menunjukkan bahwa di Indonesia, sekolah yang memiliki fasilitas lebih baik cenderung berada di daerah perkotaan, dan sekolah yang fasilitasnya terbatas cenderung terdapat di daerah terpencil. Analisis terhadap ketidakhadiran guru menurut tingkat fasilitas dan lokasi sekolah memperlihatkan bahwa terdapat hubungan antara keduanya, yang diilustrasikan dalam Gambar 12. Keterkaitan antara jumlah fasilitas sekolah dan tingkat ketidakhadiran guru lebih terlihat di sekolah yang berada di perkotaan. Sebaliknya, di sekolah yang berada di pedesaan, tingkat ketidakhadiran guru tidak jauh berbeda antara sekolah yang memiliki banyak dan sedikit fasilitas. Lokasi sekolah menjadi penting hanya bagi sekolah yang memiliki banyak fasilitas, tetapi tidak penting bagi sekolah yang memiliki sedikit fasilitas.

Gambar 12. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Tingkat Fasilitas Sekolah



Rendah = 1-4 Fasilitas; Rata-Rata = 5-8 Fasilitas; Tinggi = 9-11 Fasilitas

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Dari sejumlah fasilitas sekolah yang diobservasi, beberapa jenis fasilitas didapati berhubungan dengan ketidakhadiran guru. Seperti yang dirangkum pada Tabel 20, hubungan paling kuat adalah antara tingkat ketidakhadiran guru dengan apakah ada atau tidak ada sinyal ponsel di sekolah (22,8% + 5% jika ada dan 9,0% + 2% jika tidak ada), disusul dengan apakah terdapat toilet di sekolah (18,1% + 8% dan 9,0% + 2%) dan apakah terdapat listrik di sekolah (16,7% + 7% dan 9,3% + 2%). Hubungan yang signifikan, meskipun rendah, juga ditemukan antara tingkat ketidakhadiran guru dengan ketersediaan kantor atau ruangan terpisah bagi kepala sekolah dan guru, serta laboratorium ilmu pengetahuan.

Dalam studi tahun 2003, penulis membahas hubungan langsung antara ketersediaan toilet dengan ketidakhadiran guru. Ketika toilet tidak tersedia, guru harus meninggalkan sekolah untuk menggunakan toilet. Studi tahun 2013 ini lebih jauh menunjukkan bahwa sekolah yang memiliki toilet khusus untuk guru/staf memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah. Selain itu, toilet di sekolah juga perlu dipisahkan menurut jenis kelamin, karena terdapat hubungan yang lebih kuat antara tingkat ketidakhadiran guru dengan apakah sekolah memiliki toilet terpisah untuk perempuan dan laki-laki. Penjelasan serupa

dapat diterapkan pada sinyal ponsel dan listrik yang menyebabkan guru harus meninggalkan lingkungan sekolah untuk mendapatkan fasilitas tersebut.

5.5 Ringkasan

Studi ini menemukan bahwa lingkungan kerja di sekolah berpengaruh terhadap tingkat ketidakhadiran guru di sekolah. Sejumlah faktor tertentu didapati berkorelasi signifikan dengan tingkat ketidakhadiran: Sekolah tanpa kepala sekolah (karena jabatan kepala sekolah lowong) memiliki tingkat ketidakhadiran guru sangat tinggi, seperti halnya sekolah dengan kepala sekolah yang tidak hadir pada hari kunjungan. Kehadiran kepala sekolah sangat penting di sekolah terpencil.

- Sekolah yang melibatkan komite dalam memantau anggaran sekolah dan dalam menghubungkan orang tua dan sekolah memiliki tingkat ketidakhadiran lebih rendah dari sekolah yang komitennya tidak menjalankan fungsi ini.
- Bertolak belakang dengan temuan di atas, keterlibatan komite dalam memantau prestasi siswa justru berhubungan dengan tingkat ketidakhadiran guru yang lebih tinggi, sama halnya dengan lebih banyak tekanan dari orang tua agar sekolah meningkatkan prestasi siswa. Temuan ini perlu diuji lebih lanjut dalam studi berikutnya, karena hal ini mungkin dapat menunjukkan kurangnya akses orang tua dan komite terhadap informasi yang dapat dipercaya tentang faktor faktor di sekolah yang berhubungan dengan peningkatan kinerja siswa.
- Sekolah dengan fasilitas lebih banyak dan lebih baik memiliki tingkat ketidakhadiran guru lebih rendah, yang hanya sebagian dapat dijelaskan berdasarkan hubungan antara lokasi dengan tingkat fasilitas sekolah.
- Dari 11 jenis fasilitas sekolah, hubungan terkuat adalah antara ketidakhadiran guru dengan apakah sekolah memiliki jangkauan sinyal ponsel, toilet (toilet khusus laki-laki dan perempuan terpisah dan/atau toilet staf) dan listrik.

Bab 6

Pengaruh Kebijakan dan Penerapan di Tingkat Sistem

Bab ini membahas dampak kebijakan pada tingkat sistem dan pelaksanaannya terhadap tingkat ketidakhadiran guru di sekolah. Terdapat 6 kebijakan yang dibahas, yaitu: pengawasan sekolah; gaji dan tunjangan guru; pencatatan dan pelaporan ketidakhadiran; kebutuhan jam mengajar; Standar Pelayanan Minimum (SPM); dan distribusi guru. Pembahasan untuk masing-masing kebijakan dimulai dengan latar belakang singkat tentang kebijakan dan pelaksanaannya, dan diikuti dengan analisis dampaknya terhadap tingkat ketidakhadiran guru. Jika informasi tersedia, dibahas pula perbandingan dengan hasil studi sebelumnya.

6.1 Pengawasan Sekolah

Temuan studi sebelumnya memperlihatkan bahwa pengawasan sekolah, terutama jika dilakukan oleh pihak luar, dapat mengurangi ketidakhadiran guru di sekolah.⁷⁶ Hasil wawancara dengan kepala sekolah dalam studi ini menunjukkan bahwa pengawasan sekolah – yang diartikan sebagai suatu kunjungan oleh pihak luar yang terlibat dalam pengawasan terhadap proses belajar mengajar – telah berlangsung di Indonesia, hanya 1,6% kepala sekolah yang melaporkan bahwa mereka belum pernah dikunjungi pengawas tersebut. Sekitar 25% kepala sekolah melaporkan bahwa sekolah mereka sudah dikunjungi pengawas 1 atau 2 kali pada tahun pelajaran sebelumnya. Hampir 50% kepala sekolah lainnya mengaku telah dikunjungi beberapa kali selama semester terakhir, sedangkan 25% sekolah sisanya mengaku dikunjungi pengawas setiap bulan.

Frekuensi dan keterkinian pelaksanaan pengawasan sekolah pada tingkat tertentu berkaitan dengan lokasi sekolah, meskipun hubungannya tidak linear. Sekolah di daerah terpencil rata-rata telah dikunjungi pengawas sekitar 6 kali pada 2012/2013, dengan pelaksanaan kunjungan pengawas terakhir rata-rata sekitar 120 hari sebelum kunjungan studi ini. Sekolah di daerah pedesaan dan perkotaan lebih sering diawasi dan pelaksanaan pengawasan terakhir lebih terkini, namun perbedaan antara dua lokasi ini tidak seperti yang diperkirakan sebelumnya. Sekolah di daerah pedesaan lebih sering diawasi (yaitu 8 dibandingkan dengan 7) dan pelaksanaan pengawasan terakhir lebih terkini (yaitu 68 hari dibandingkan dengan 83 hari sebelum kunjungan oleh tim studi) dari sekolah di daerah perkotaan.

Namun, mengingat pengawasan sekolah biasanya dilakukan oleh pengawas sekolah/madrasah di tingkat kabupaten (termasuk pengawas bagi guru agama Islam di sekolah umum), perbedaan frekuensi pengawasan sekolah sebagian besar dapat dikaitkan dengan perbedaan antarkabupaten, dengan korelasi intrakelas 0,57.

Studi ini menemukan bahwa pengawasan sekolah memiliki hubungan dengan tingkat ketidakhadiran guru, seperti tampak pada Tabel 21. Angka median frekuensi kunjungan pengawas pada 2012/2013 adalah 5 kali kunjungan dan sekolah yang setidaknya dikunjungi 5 kali, tingkat ketidakhadiran gurunya lebih rendah, yaitu 8% ($\pm 2,1\%$), dibandingkan dengan sekolah yang dikunjungi sedikit, yaitu 11,9% ($\pm 3,3\%$).

⁷⁶ Duflo dan Hanna, 2005; Guerrero dkk., 2012.

Demikian pula, sekolah yang paling terkini dikunjungi pengawas juga memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah dari sekolah dengan rentang waktu antara kunjungan tim studi dengan kunjungan pengawasan terakhir lebih banyak dari rata-rata 43 hari.

Tabel 21. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Pelaksanaan Pengawasan Sekolah

	Tingkat Ketidakhadiran Guru (%)	SE
Pengawasan sekolah tahun 2012/2013		
5 kali atau lebih kunjungan pengawasan pada 2012/2013 (n=4.225)	8,0	1,1
Kurang dari 5 kali kunjungan pengawasan pada 2012/2013 (n=3.801)	11,9	1,6
Selang waktu sejak kunjungan pengawasan terakhir		
Sekolah yang belum lama dikunjungi (dalam kurun waktu 43 hari) (n=4.226)	7,7	0,9
Kunjungan pengawasan terakhir lebih dari 43 hari yang lalu (n=4.076)	12,0	1,7

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Semua responden di Dinas Pendidikan dan Kantor Kemenag Kabupaten/Kota menyatakan bahwa kunjungan langsung dalam rangka pengawasan sekolah, yang seharusnya dilakukan sekali dalam setiap bulan, merupakan tanggung jawab pengawas sekolah/madrasah. Sebagian besar pengawas bertanggung jawab untuk mengawasi 4 hingga 10 sekolah, namun hal ini tidak berlaku di beberapa daerah yang kekurangan tenaga pengawas sehingga setiap pengawas harus bertanggung jawab untuk mengawasi lebih dari 15 sekolah (Lampiran D). Hal ini menjelaskan perbedaan frekuensi kunjungan sekolah di beberapa kabupaten

6.2 Gaji dan Tunjangan

Kebijakan tentang gaji dan tunjangan guru merupakan bentuk intervensi ekonomi/keuangan utama, karena bertujuan untuk menjamin kesejahteraan guru maupun mendorong kinerja guru, termasuk meningkatkan kehadiran guru di sekolah. Di Indonesia, gaji pegawai negeri sipil (PNS), termasuk guru PNS, diatur secara nasional. Sekarang ini, gaji diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 15 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Belas Atas PP Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji PNS. Sejak 1977, gaji PNS telah meningkat 14 kali. Sementara itu, mekanisme pembayaran dan jumlah gaji bagi guru bukan PNS, seperti guru honorer dan guru sekolah swasta atau yayasan, tidak diatur oleh pemerintah. Gaji mereka ditetapkan oleh masing-masing sekolah atau pimpinan yayasan sekolah berdasarkan kesepakatan antara guru dan kepala sekolah atau yayasan dan kemampuan keuangan sekolah.

Studi ini memperlihatkan perbedaan yang signifikan antara besarnya gaji guru PNS dan gaji guru bukan PNS. Gaji pokok rata-rata guru PNS sekitar Rp 3,4 juta setiap bulan, mencapai 7 kali gaji pokok rata-rata guru bukan PNS yang hanya Rp 450.000 per bulan. Adanya perbedaan yang besar antara gaji guru bukan PNS dan gaji guru PNS tersebut konsisten dengan kurangnya peraturan dalam penetapan gaji bagi guru bukan PNS. Pemerintah Indonesia juga telah menerapkan beberapa jenis insentif keuangan dalam bentuk tunjangan yang diberikan kepada kepala sekolah, guru PNS, guru honorer dan guru sekolah swasta. Guru PNS secara nyata cenderung menerima tunjangan lebih besar (89% dari penerimaan mereka) dibandingkan yang diterima guru bukan PNS (56%), sehingga jumlah penghasilan guru PNS lebih tinggi lagi.

Sekarang ini, tunjangan dari pemerintah pusat terdiri dari: (1) tunjangan sertifikasi atau profesi, diberikan kepada guru yang sudah memiliki sertifikat guru, jumlah tunjangan untuk guru PNS adalah sebesar gaji pokok satu bulan dan untuk guru bukan PNS sesuai tingkat kesetaraan, masa kerja dan kualifikasi akademis, (2) tunjangan daerah terpencil, diberikan kepada guru di daerah tertentu/terpencil, sebesar gaji pokok satu bulan bagi guru PNS dan sesuai dengan tingkat kesetaraan, masa kerja dan kualifikasi akademis bagi guru bukan PNS, (3) tunjangan khusus bagi guru tetap bukan PNS yang belum memiliki jabatan fungsional, sebesar Rp. 1.500.000 per bulan hingga mereka memiliki jabatan fungsional; dan (4) tunjangan fungsional bagi guru bukan PNS pada unit-unit pendidikan yang dikelola oleh masyarakat, sebesar Rp 300.000 per bulan.

Selain tunjangan dari pemerintah pusat, beberapa pemerintah provinsi dan kabupaten/kota juga memberikan tunjangan bagi guru-guru yang bertugas di wilayahnya. Dari 64 kabupaten/kota sampel studi ini, sekitar sepertiganya mengaku memberikan tunjangan tambahan bagi guru di sekolah umum dan/atau madrasah. Sementara itu, guru mengaku menerima tunjangan dari berbagai sumber seperti dapat dilihat dalam Tabel 22. Sekitar separuh dari seluruh guru menerima tunjangan dari pemerintah pusat. Proporsi guru yang menerima tunjangan dari pemerintah provinsi, kabupaten/kota dan sumber lain berbeda tergantung daerah. Lebih banyak guru di Sulawesi yang melaporkan menerima tunjangan dari pemerintah provinsi. Sedangkan, tunjangan dari pemerintah kabupaten/kota yang diterima guru proporsinya lebih merata di wilayah Kalimantan, Papua dan Maluku. Sebaliknya, pada level provinsi dan kabupaten/kota, sedikit sekali guru yang menerima tunjangan di wilayah Bali dan Nusa Tenggara.

Tabel 22. Tunjangan Guru, berdasarkan Wilayah Studi

Wilayah	Proporsi Guru Penerima Tunjangan dari Sumber Berikut				Jenis Tunjangan yang Ada [^]
	Pusat	Prov.	Kab./Kota	Lainnya	
Sumatra	53%	10%	19%	2%	Insentif guru (provinsi) Tunjangan daerah Tunjangan kesejahteraan Tunjangan petugas pendidikan Tunjangan pendapatan tambahan Tunjangan lauk pauk
Jawa	58%	11%	17%	6%	Tunjangan kesejahteraan daerah (provinsi) Tunjangan kinerja Tunjangan Guru Honorer/bukan PNS Tunjangan transportasi Tunjangan daerah
Bali dan Nusa Tenggara	43%	1%	5%	1%	Insentif tambahan jam mengajar Tunjangan lauk pauk
Kalimantan	58%	2%	39%	9%	Tunjangan guru honorer Tunjangan perumahan
Sulawesi	53%	23%	11%	3%	Tunjangan jam mengajar dari dana BOSDA (provinsi) Tunjangan kinerja daerah
Papua dan Maluku	47%	3%	36%	9%	Tunjangan lauk pauk Tunjangan perbaikan pendapatan Tunjangan daerah perbatasan

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013. Survei Guru dan Wawancara di Tingkat Kabupaten/Kota.

[^]Catatan: Wawancara di tingkat kabupaten/kota dilakukan di 61 Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dan 54 Kantor Kemenag Kabupaten/Kota dari total 64 kabupaten/kota sampel di 25 provinsi sampel.

Dibandingkan dengan guru yang tidak menerima tunjangan, guru yang menerima tunjangan sertifikasi, tunjangan daerah terpencil, dan jenis tunjangan lain, memiliki tingkat ketidakhadiran lebih rendah, seperti terlihat pada Tabel 23. Sebagian besar tunjangan dari pemerintah pusat direalisasikan di antara waktu pelaksanaan studi ketidakhadiran pada 2003 dengan studi ini. Program Sertifikasi Guru diberlakukan pada 2007 sebagai upaya untuk mendorong guru agar mampu mengajar secara profesional, seperti diamanatkan Undang-Undang tentang Guru dan Dosen yang diundangkan pada 2005.⁷⁷ Salah satu persyaratan dalam program sertifikasi adalah guru memiliki ijazah S1. Upaya ini dapat mendorong peningkatan proporsi guru yang memiliki gelar S1 secara dramatis dibandingkan dengan 10 tahun yang lalu.

77 Undang Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen; Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No. 18 Tahun 2007 tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan.

Tabel 23. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Gaji dan Tunjangan

	Tingkat Ketidakhadiran Guru (%)	SE
Gaji pokok		
Di bawah rata-rata Rp 2,4 juta (n=3.752)	9,4	1,2
Sesuai atau di atas rata-rata (n=3.784)	5,4	0,8
Total gaji		
Di bawah rata-rata Rp 10,75 juta (n=2.437)	7,3	1,0
Sesuai atau di atas rata-rata (n=2.438)	5,2	0,9
Tunjangan yang diterima		
Tidak menerima tunjangan (n=2.179)	9,1	1,7
Menerima tunjangan sertifikasi (n=4.654)	6,3	0,9
Menerima tunjangan daerah terpencil (n=1.922)	4,7	0,9
Menerima jenis tunjangan lain (n=426)	2,4	1,2
Kecukupan gaji		
Guru tidak menganggap gaji mereka terlalu rendah (n=4.728)	6,4	1,0
Guru menganggap gaji mereka terlalu rendah (n=2.870)	9,5	1,3
Keandalan pembayaran gaji		
Guru menikmati pembayaran gaji rutin (n= 5.910)	6,5	0,9
Guru menikmati pembayaran gaji tidak rutin (n= 5.910)	11,9	2,1

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Untuk mendapatkan sertifikasi, guru menyampaikan portofolio (sekumpulan dokumen yang menunjukkan bukti kualifikasi dan pengalaman mereka serta keterlibatan mereka dalam kegiatan pengembangan profesi) atau, jika portofolio mereka dianggap tidak cukup, maka mereka dapat menjalani program pelatihan yang telah ditetapkan. Begitu mereka tersertifikasi, guru yang memenuhi persyaratan minimal 24 jam mengajar per minggu akan menerima tunjangan profesi sehingga penghasilan mereka meningkat hingga dua kali lipat.

Baru-baru ini, persyaratan terkait gelar formal telah diperbarui guna memungkinkan guru yang belum memiliki gelar S1 dapat mengikuti sertifikasi. Dalam waktu tiga tahun pertama setelah program sertifikasi diberlakukan, alokasi peserta yang ditetapkan oleh pusat sebagian besar diberikan kepada guru PNS. Namun, pada tahun berikutnya, Dinas Pendidikan Kabupaten dapat menentukan berapa banyak guru PNS dan bukan PNS yang dapat diusulkan untuk sertifikasi. Berdasarkan hasil survei ini, dua per tiga guru yang tersertifikasi adalah guru PNS yang memiliki gelar S1. Sepertiga guru lainnya terbagi hampir sama antara guru PNS yang tidak memiliki gelar S1 dan guru bukan PNS yang memiliki gelar S1.

Studi ini menunjukkan bahwa guru bersertifikat lebih kecil kemungkinannya tidak hadir di sekolah dibandingkan guru yang tidak bersertifikat. Hal ini bisa disebabkan oleh peningkatan gaji dan status profesi terkait dengan program sertifikasi tersebut. Namun, karena studi ini bersifat pengamatan, maka dampak dari sertifikasi dapat bercampur dengan faktor lain yang juga memengaruhi ketidakhadiran guru di sekolah – baik meliputi faktor yang diamati maupun yang tidak diamati. Sebuah studi eksperimen pada 2012, misalnya, mendapati bahwa meskipun sertifikasi mengurangi kemungkinan guru memiliki pekerjaan sampingan, hal tersebut belum mengurangi ketidakhadiran mereka (berdasarkan laporan guru sendiri).⁷⁸

Antara pengalaman guru dan sertifikasi juga memiliki hubungan. Persyaratan resmi lain untuk mengikuti sertifikasi adalah guru telah berpengalaman mengajar 2-5 tahun (dibedakan menurut tahun, status dan sektor). Implikasi praktis dari persyaratan ini tercermin pada hasil studi, yaitu hanya 10% guru dengan pengalaman mengajar 7-11 tahun yang disertifikasi, dan 40-50% guru dengan pengalaman lebih dari 12 tahun pada saat survei dilakukan. Dalam studi ini, sertifikasi tetap memiliki dampak terhadap ketidakhadiran guru setelah memperhitungkan tingkat pendidikan dan status pekerjaan. Namun, sertifikasi tidak berdampak signifikan terhadap tingkat ketidakhadiran guru ketika pengalaman mengajar diperhitungkan.

⁷⁸ De Ree, Al-Samarrai & Iskandar, 2012.

Selain status pekerjaan, tingkat ketidakhadiran juga dipengaruhi jumlah gaji pokok dan total penerimaan guru termasuk tunjangan serta sejumlah faktor lain, terutama kualifikasi dan pengalaman guru. Pada akhirnya, gaji guru dihipotesiskan memengaruhi tingkat ketidakhadiran secara tidak langsung, yaitu melalui kepuasan guru dengan pekerjaan dan komitmen terhadap sekolah mereka. Perlu diingat bahwa ketika membaca ringkasan tentang tingkat ketidakhadiran guru menurut tingkat gaji pada Tabel 23, tampak bahwa guru dengan jumlah gaji sama dengan atau di atas nilai median memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih rendah.

Ketika ditanya tentang tantangan yang guru hadapi dalam melakukan pekerjaannya, guru yang memiliki gaji bulanan di bawah nilai median cenderung lebih menganggap bahwa gaji mereka terlalu rendah. Guru yang beranggapan bahwa gaji mereka terlalu rendah memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi, sebesar 9,5% ($\pm 2,6\%$), dibandingkan dengan guru yang tidak mempermasalahkan jumlah gajinya, sebesar 6,4% ($\pm 2,0\%$).

Data lain dari survei guru dalam studi ini memperlihatkan bahwa pengaruh dari kebijakan tentang gaji dan tunjangan yang memengaruhi ketidakhadiran guru dapat diperburuk oleh aspek mekanisme pembayarannya. Pertama, terjadi keterlambatan dalam penerimaan pembayaran gaji. Satu dari lima orang guru melaporkan bahwa mereka menerima pembayaran gaji tidak tepat pada waktunya. Seperti tampak pada Tabel 22, guru yang menerima pembayaran tidak rutin memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi, sebesar 11,9% ($\pm 4,2\%$), dibandingkan dengan guru yang menerima pembayaran tepat pada waktunya, sebesar 6,5% ($\pm 1,7\%$). Sementara itu, dua per tiga guru melaporkan bahwa pembayaran tunjangan sertifikasi sering terlambat, dan sekitar sepertiga guru melaporkan bahwa pembayaran tunjangan lainnya juga sering terlambat.

Isu lain dalam penerapan kebijakan tunjangan adalah sasaran program atau penerima tunjangan. Hanya 7,6% dari guru yang melaporkan menerima tunjangan daerah terpencil berada di sekolah yang dikategorikan oleh kepala sekolah sebagai daerah terpencil, sedangkan sekitar 43,2% di daerah pedesaan. Sementara itu, hampir separuh guru yang melaporkan menerima tunjangan daerah terpencil berada di sekolah yang dikategorikan oleh kepala sekolahnya sebagai daerah perkotaan.

6.3 Pencatatan dan Pelaporan Ketidakhadiran

Kewajiban dan hak PNS, termasuk guru PNS, diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 53 Tahun 2010. Kewajiban PNS antara lain adalah wajib berada di tempat kerja dan patuh pada ketentuan jam kerja. Pelanggaran terhadap kewajiban tersebut dapat dikenakan tindakan disiplin ringan dalam bentuk: (a) teguran lisan bagi PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 5 hari kerja, (b) teguran tertulis bagi PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 6-10 hari kerja, dan (c) pernyataan tidak puas secara tertulis bagi PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 11-15 hari kerja.

Selain kewajiban untuk berada di tempat kerja, pemerintah (melalui PP No. 74 Tahun 2008 tentang Guru) menetapkan hak cuti bagi PNS sebagaimana ditetapkan dalam PP No. 74 Tahun 1976, yang meliputi: cuti tahunan, cuti besar, cuti sakit, cuti bersalin, cuti karena alasan penting, cuti di luar tanggungan negara dan cuti tugas belajar. Sedangkan, guru bukan PNS atau guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang dikelola masyarakat berhak memperoleh cuti sesuai Perjanjian Kerja atau Kesepakatan Kerja Bersama.

Di tingkat sekolah, pemantauan kehadiran guru merupakan tanggung jawab kepala sekolah. Khusus untuk guru PNS yang mengajar di madrasah, terdapat peraturan pelaksanaan yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pendidikan Islam No. 1 Tahun 2013 tentang Disiplin Kehadiran Guru di Lingkungan Madrasah. Peraturan ini antara lain menetapkan hari dan jam kerja serta kewajiban untuk melaporkan kehadiran secara elektronik, umumnya menggunakan mesin absensi biometrik/sidik jari. Kehadiran guru diperhitungkan dalam pemberian tunjangan uang makan untuk setiap bulannya. Sebagian Kantor Kemenag Kabupaten/Kota sudah memulai sebuah inisiatif untuk melengkapi madrasah dengan mesin sidik jari, yang dimulai dari madrasah negeri.⁷⁹

⁷⁹ Lihat, misalnya, Madrasah di Aceh Utara Berlakukan Absen Sidik Jari (Finger Print), <http://aceh.kemenag.go.id/index.php?a=berita&id=156164> di Aceh Utara dan Penerapan Disiplin Melalui Absensi Finger Print, <http://www.kemenagpalangkaraya.com/>

Sebagian besar sekolah (88,7%), melaporkan bahwa pemantauan kehadiran guru dilakukan dengan meminta guru untuk menandatangani buku/lembar kehadiran. Kepala sekolah di dua per tiga sekolah tersebut, melaporkan bahwa mereka secara pribadi memeriksa atau memverifikasi daftar kehadiran guru. Di seperempat sekolah, verifikasi tersebut hanya dilakukan oleh staf administrasi. Keberadaan daftar hadir guru dibenarkan juga oleh semua responden yang diwawancarai di Dinas Pendidikan dan Kantor Kemenag Kabupaten/Kota. Namun, beberapa responden meragukan keakuratan daftar hadir yang umumnya masih menggunakan sistem manual yang mudah dimanipulasi karena kurangnya pengawasan di tingkat sekolah.

Sementara hanya di 5,5% sekolah telah menggunakan mesin verifikasi sidik jari untuk memantau kehadiran guru. Namun, proporsi ini sangat bervariasi apabila dibedakan berdasarkan sektor dan status sekolah. Belum lama ini ada upaya untuk melengkapi madrasah negeri dengan mesin absensi sidik jari, ada sekitar 40% dari madrasah sampel melaporkan sudah menggunakannya. Sebaliknya, kurang dari 0,6% saja sekolah umum negeri yang mengaku sudah menggunakan mesin absensi sidik jari. Tiga Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota menyatakan bahwa di sebagian sekolah telah menggunakan sistem daftar hadir elektronik/sidik jari. Sementara itu, dari 51 Kantor Kemenag Kabupaten/Kota yang dikunjungi, 16 kantor mengaku telah menggunakan sistem daftar hadir elektronik/sidik jari untuk memantau kehadiran guru di tingkat madrasah dan dua kantor lainnya menyatakan akan memasang perangkat serupa pada tahun 2014.

Tabel 24. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Cara Pemantauan Kehadiran Harian

Cara Pemantauan Kehadiran Harian	Tingkat Ketidakhadiran Guru (%)	SE
Tidak ada pemantauan ketidakhadiran harian (n=285)	19,1	7,2
Kehadiran dicatat dengan cara apa pun (n=7.939)	9,6	1,0
Kehadiran dicatat dengan menandatangani buku/lembar kehadiran (n=7.253)	9,5	1,1
Kehadiran dicatat menggunakan mesin sidik jari (n=346)	3,5	0,8
Kehadiran diperiksa oleh staf administrasi (n=2.180)	9,4	1,7
Kehadiran diperiksa oleh kepala sekolah (n=4.681)	10,1	1,4
Kehadiran dipantau dengan cara lain (n=442)	15,1	4,5

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Catatan: Sekolah bisa membuat pelaporan menggunakan lebih dari satu metode.

Dari berbagai cara pemantauan kehadiran guru harian yang sekarang ini digunakan di tingkat sekolah di Indonesia, hanya sistem daftar hadir dengan sidik jari yang diketahui memiliki hubungan signifikan dengan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah. Tabel 24 menyajikan tingkat ketidakhadiran guru untuk setiap metode pemantauan kehadiran harian yang digunakan oleh sekolah. Tingkat ketidakhadiran guru di sekolah yang menggunakan mesin sidik jari secara signifikan lebih rendah, sebesar 3,5% ($\pm 1,7\%$), sedangkan di sekolah yang menggunakan cara pemantauan kehadiran lainnya, sebesar 9,9% ($\pm 2,1\%$), dan jika tidak ada pemantauan kehadiran guru, sebesar 19,1% ($\pm 14,4\%$).

Namun patut dicatat bahwa, berdasarkan beberapa analisis pada Bab 9, efek keberadaan mesin sidik jari terhadap ketidakhadiran guru menjadi lebih signifikan jika efek tetap di wilayah kabupaten/kota diikutsertakan. Hal ini mencerminkan bahwa penggunaan mesin semacam itu terkonsentrasi di beberapa kabupaten/kota dan selanjutnya menegaskan bahwa penggunaan teknologi sungguh lebih mencerminkan perhatian tingkat kabupaten pada sejumlah faktor yang memengaruhi kehadiran guru daripada sekedar masalah penggunaan mesin sidik jari itu sendiri..

Pemantauan dan pelaporan ketidakhadiran guru di sekolah juga menjadi bagian dari tanggung jawab pengawas sekolah/madrasah. Responden di Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dan Kantor Kemenag Kabupaten/Kota menjelaskan bahwa kepala sekolah wajib melaporkan daftar/buku absensi guru kepada pengawas atau khusus untuk sekolah dasar melalui Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) dari Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota di tingkat kecamatan sebulan sekali. Setelah itu, pengawas atau UPTD akan menyampaikan laporan tersebut ke Dinas Pendidikan dan Kantor Kemenag Kabupaten/Kota.

Menurut responden di Dinas Pendidikan Kota Bandung dan Kota Pekanbaru, terdapat hubungan antara pengawasan sekolah dan tunjangan yang diterima guru dengan penurunan tingkat ketidakhadiran guru di daerah mereka dibandingkan dengan tahun 2003. Seperti telah dijelaskan dalam Bab 3, data menunjukkan bahwa tingkat ketidakhadiran guru di sekolah dasar pada 2013 di kedua kota tersebut berkurang secara signifikan dibandingkan dengan tahun 2003. Di Kota Pekanbaru selain telah menggunakan sistem absensi elektronik, pemerintah kota juga memberikan tunjangan tenaga kependidikan yang jumlahnya disesuaikan dengan golongan kepegawaian guru, yaitu golongan II sebesar Rp1.250.000, golongan III dan IV sebesar Rp1.500.000 per bulan. Sedangkan inisiatif yang dilakukan Pemerintahan Kota Bandung adalah penghapusan kantor UPTD sejak 2008, dan mewajibkan pengawas bertugas langsung di tingkat sekolah (satu komplek/lokasi sekolah).

Hampir semua sekolah melaporkan bahwa data absensi guru disampaikan terutama ke Dinas Pendidikan atau Kantor Kemenag setempat. Sekitar 94,7% sekolah negeri dan 69,0% sekolah swasta menyampaikan laporan (biasanya bulanan) ke salah satu di antara Dinas Pendidikan atau Kantor Kemenag Kabupaten/Kota dan/atau UPTD Kecamatan. Selain itu, 82,2% sekolah swasta melaporkan tingkat kehadiran guru kepada pihak non-pemerintah, terutama kepada orang tua murid (89,9%), komite sekolah (60,4%), atau pengurus yayasan (21,9%) .

Pelaporan data absensi guru tersebut tidak berkorelasi dengan tingkat ketidakhadiran guru. Namun, hal yang menarik adalah sekolah swasta yang tidak melaporkan kehadiran guru ke pihak yayasan ternyata memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah ($5,3\% \pm 4,2\%$) dan perbedaannya signifikan secara statistik dibandingkan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah yang melaporkannya ($15,5\% \pm 6,9\%$). Seperti halnya hubungan yang bertolak belakang antara keterlibatan orang tua dalam peningkatan prestasi murid dengan ketidakhadiran guru, yang dibahas pada bab sebelumnya, aspek ini perlu ditelusuri lebih jauh. Temuan ini menunjukkan bahwa saat ini pengurus yayasan tidak memiliki kemudahan untuk memperoleh informasi tepercaya tentang kondisi dan masalah ketidakhadiran guru, serta tentang upaya yang dilakukan sekolah untuk mengatasi masalah tersebut.

6.4 Ketentuan Jam Mengajar

Beban kerja atau jam mengajar guru di sekolah secara jelas diatur dalam PP No. 74 Tahun 2008 tentang Guru. PP ini menetapkan bahwa guru wajib paling sedikit 24 jam dan paling banyak 40 jam mengajar tatap muka dengan murid dalam seminggu. Guru dapat mengakumulasi jam mengajar di lebih dari satu sekolah atau unit pendidikan sesuai yang termaktup dalam SK Menteri Pendidikan Nasional No 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimum untuk pendidikan dasar yang menegaskan bahwa seorang guru tetap wajib bekerja selama 37,5 jam dalam seminggu, termasuk di dalamnya kegiatan persiapan pelajaran, kegiatan belajar mengajar, kegiatan tes, dan pendampingan murid⁸⁰. Khusus bagi guru PNS yang mengajar di madrasah, Kemenag menetapkan peraturan tambahan dalam Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Islam No. 1 Tahun 2013 tentang Disiplin Kehadiran Guru di Lingkungan Madrasah. Peraturan tersebut menetapkan bahwa akumulasi beban kerja bagi guru PNS di madrasah adalah 37,5 jam per minggu..

Sebagian besar guru dalam studi juga melaporkan bahwa jam mengajar rata-rata sudah mendekati standar minimum yang ditetapkan secara nasional – rata-rata lebih dari 24 jam per minggu. Selain itu, dilaporkan pula bahwa rata-rata waktu yang dihabiskan para guru untuk tugas penilaian tes, kegiatan pertemuan, dan tugas-tugas administratif adalah 7,3 jam per minggu. Dengan demikian, secara keseluruhan, rata-rata waktu kerja di sekolah selama seminggu mencapai 31,7 jam. Jika dibandingkan dengan penetapan standar 24 jam minimum untuk kegiatan tatap muka di kelas dan kewajiban untuk bekerja 37,5 jam untuk keseluruhan kegiatan belajar mengajar di sekolah termasuk jam tatap muka, maka jumlah waktu kegiatan tugas lain di luar waktu jam tatap muka minimal di kelas adalah 13.5 jam per minggu. Hasil studi yang menunjukkan rata-rata guru hanya menghabiskan waktu 7,3 jam per minggu untuk tugas-tugas lain tampaknya memperlihatkan tidak terpenuhinya persyaratan seperti yang ditetapkan.

80 Aspek lain dari SPM ini akan dibahas di bagian lain di Bab 6.

Tidak semua guru memenuhi jam kerja yang disyaratkan di satu sekolah. Satu dari lima guru melaporkan bila mereka mengajar di lebih dari satu sekolah. Guru-guru tersebut dilaporkan memiliki rata-rata 39,6 jam kerja per minggunya, dengan proporsi yang sedikit lebih kecil dari waktunya yang dipakai untuk kegiatan tatap muka di kelas (75%, dengan 25% waktunya untuk tugas lain), berkebalikan dengan guru yang hanya mengajar di satu sekolah (77% waktu untuk mengajar dan sisanya untuk tugas lain).

Guru-guru yang mengajar di lebih dari satu sekolah tersebut, empat kali lebih mungkin untuk tidak hadir ketika mereka dijadwalkan untuk mengajar daripada guru yang hanya mengajar di satu sekolah, seperti tampak pada Tabel 25. Sementara itu, meskipun hampir separuh dari seluruh guru memiliki pekerjaan bukan mengajar di luar sekolah (kebanyakan usaha tani, disusul les privat dan kepemilikan usaha ritel kecil), tetapi bukan merupakan faktor penyebab yang signifikan guru tidak hadir di sekolah.

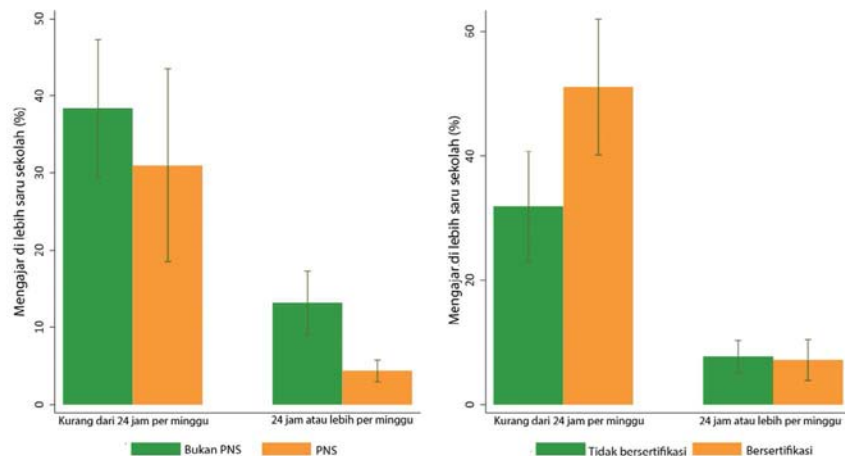
Tabel 25. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, berdasarkan Jam Kerja

	Tingkat Ketidakhadiran Guru (%)	SE
Mengajar di sekolah lain		
Mengajar hanya di satu sekolah/hanya di sekolah sampel (n=6.852)	6,4	0,7
Mengajar di lebih dari satu sekolah (n=1.448)	25,7	2,7
Lama mengajar tatap muka di sekolah sampel		
Kurang dari 24 jam per minggu (n=1.817)	10,7	1,8
24 jam atau lebih per minggu (n=5.810)	6,7	0,8
Lama kegiatan di luar mengajar di sekolah sampel		
Kurang dari 6 jam per minggu (n=3.638)	9,3	1,1
6 jam atau lebih per minggu (n=3.985)	6,2	1,0
Mengajar di lebih dari satu sekolah		
Mengajar di hanya satu sekolah (n= 6825)	6,4	0,7
Mengajar di lebih dari satu sekolah (n =1.448)	25,7	2,7

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Sehubungan dengan besarnya dampak mengajar di lebih dari satu sekolah terhadap tingkat ketidakhadiran guru, maka perlu dibahas lebih jauh guru mana yang lebih cenderung melakukannya, dan apakah ada faktor lain yang dapat memengaruhi keputusan ini. Satu dari tiga guru SMP/MTS mengajar di lebih dari satu sekolah, dibandingkan dengan hanya satu dari delapan guru SD/MI. Dampak mengajar di lebih dari satu sekolah terhadap ketidakhadiran juga lebih besar di kalangan guru SMP/MTs. Guru SMP/MTs yang mengajar di lebih dari satu sekolah delapan kali lebih mungkin tidak hadir di sekolah daripada guru yang hanya mengajar di satu sekolah.

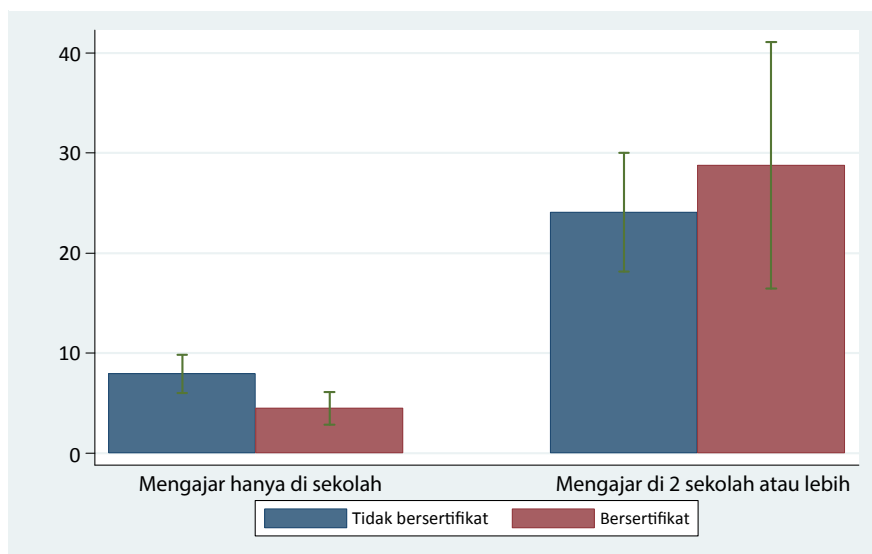
Status pekerjaan dan sertifikasi dapat memengaruhi keputusan untuk mengajar di sekolah lain dalam dua arah. Gaji yang lebih tinggi berhubungan dengan status sebagai guru PNS/tetap dan tunjangan profesi berhubungan dengan status sertifikasi, keduanya dapat mengurangi keinginan guru untuk mencari sumber penghasilan tambahan. Namun, berdasarkan Undang-Undang tentang Guru & Dosen, guru PNS dan guru bersertifikat juga harus memenuhi jam mengajar minimal sebagai bagian dari ketentuan kerja dan penerima tunjangan. Beberapa organisasi guru, termasuk Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), menolak ketentuan standar minimal mengajar 24 jam per minggu karena dinilai tidak masuk akal dan mengecilkan arti penting kegiatan guru di luar mengajar, serta cenderung mengarahkan mereka untuk bekerja dilebih dari satu sekolah guna memenuhi persyaratan tersebut.

Gambar 13. Proporsi Mengajar di Lebih Dari Satu Sekolah , menurut Beban Mengajar, Status, dan Sertifikasi

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Status PNS atau guru tetap dan sertifikasi memengaruhi hubungan antara jam mengajar dan jumlah sekolah yang guru ajar, seperti yang diilustrasikan dalam Gambar 13. Di antara guru yang mengajar sedikitnya 24 jam seminggu, guru bukan PNS/tetap secara signifikan cenderung mengajar di lebih dari satu sekolah. Tampaknya, hal ini merupakan dampak dari rendahnya gaji guru bukan PNS sehingga mendorong mereka mencari sumber penghasilan tambahan. Berdasarkan status guru, tidak ada perbedaan antara kelompok guru PNS dengan bukan PNS yang bekerja kurang dari 24 jam per minggu.

Namun, di antara guru yang mengajar kurang dari 24 jam per minggu di sekolah sampel, guru yang bersertifikat cenderung mengajar paling tidak di satu sekolah lainnya. Hal ini terjadi mungkin sebagai pengaruh dari penerapan persyaratan yang ketat terkait jam mengajar dalam pembayaran tunjangan sertifikasi. Sebagian Dinas Pendidikan Kabupaten, misalnya, dilaporkan telah meminta para guru untuk mengembalikan tunjangan sertifikasi karena tidak memenuhi persyaratan jam kerja minimal. Hal ini mungkin yang mendorong para guru yang telah memiliki sertifikat untuk mencari pekerjaan tambahan di lebih dari satu sekolah untuk memenuhi persyaratan jumlah jam mengajar.

Gambar 14. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Status Sertifikasi dan Jumlah Sekolah yang Diajar

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Hubungan antara sertifikasi dengan mengajar di lebih dari satu sekolah juga memengaruhi tingkat ketidakhadiran guru. Seperti telah dibahas sebelumnya, mengajar di lebih dari satu sekolah berdampak tingginya tingkat ketidakhadiran. Dampak tersebut lebih besar terjadi pada kelompok guru bersertifikat - yaitu delapan kali lebih mungkin tidak hadir di sekolah jika mereka mengajar di lebih dari satu sekolah - dibandingkan dengan kelompok guru yang tidak bersertifikat. Dengan kata lain, di kalangan guru yang hanya mengajar di satu sekolah, kemungkinannya kecil guru bersertifikat tidak hadir di sekolah, seperti tampak pada Gambar 14. Namun, bagi mereka yang mengajar di lebih atau dua sekolah, status sertifikasi tidak berdampak signifikan pada kemungkinan tidak hadir pada saat kunjungan sekolah.

6.5 Standar Pelayanan Minimum

Standar Pelayanan Minimum (SPM) Pendidikan Dasar diatur melalui Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 15 tahun 2010. SPM bertujuan untuk mengurangi kesenjangan dengan menjamin ketersediaan standar pelayanan dasar dalam kegiatan belajar mengajar, infrastruktur dan sarana di seluruh sekolah, Peraturan ini berisi 27 standar minimum yang perlu disediakan, 14 di antaranya merupakan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota dan sisanya menjadi tanggung jawab sekolah. Dari 14 standar minimum yang menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota, enam di antaranya merupakan standar minimum yang berlaku baik untuk SD/MI dan untuk SMP/MTs, tiga standar hanya khusus untuk SD/MI, dan 5 standar hanya untuk SMP/MTs. Dalam hal 13 standar pelayanan yang menjadi tanggung jawab sekolah, sembilan standar berlaku baik untuk SD/MI dan SMP/MTs, dua standar hanya khusus untuk SD/MI dan satu standar hanya untuk SMP/MTs..

Studi ini mengumpulkan data yang memungkinkan dilakukan analisis terkait hubungan antara kehadiran guru dan tujuh (dari 14) standar pelayanan yang menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota. Ketujuh standar dimaksud adalah:

- Jumlah murid di setiap rombongan tidak melebihi 32 anak untuk SD/MI dan 36 untuk SMP/MTs (SPM No.2);
- Di setiap SD/MI dan SMP/MTs tersedia satu ruang guru yang dilengkapi dengan meja dan kursi untuk setiap orang guru, kepala sekolah dan staf kependidikan lainnya; dan di setiap SMP/MTs tersedia ruang kepala sekolah yang terpisah dari ruang guru (SPM No. 4)
- Di setiap SD/MI tersedia 1 (satu) orang guru untuk setiap 32 peserta didik dan 6 (enam) orang guru untuk setiap satuan pendidikan, dan untuk daerah khusus 4 (empat) orang guru setiap satuan pendidikan (SPM No 5);
- Di setiap SMP dan MTs tersedia ruang laboratorium IPA yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk 36 peserta didik dan minimal satu set peralatan praktek IPA untuk demonstrasi dan eksperimen peserta didik (SPM No.3);
- Di setiap SD/MI tersedia 2 (dua) orang guru yang memenuhi kualifikasi akademik S1 atau D-IV dan 2 (dua) orang guru yang telah memiliki sertifikat pendidik (SPM No.7);
- Di setiap Kabupaten/Kota semua kepala SD/MI berkualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik (SPM No. 10);
- Di setiap kabupaten/kota semua kepala SMP/MTs berkualifikasi akademik S-1 atau D-IV dan telah memiliki sertifikat pendidik (SPM No.11).

Standar pelayanan untuk SD/MI di atas dianalisis dalam Tabel 26 dan untuk SMP/MTs dianalisis dalam Tabel 27.

Tabel 26. Beberapa Indikator SPM Tertentu dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah: SD/MI

Standar Pelayanan Minimum	Sudah Tercapai?		Tingkat Ketidakhadiran Guru (%)	SE
	Ya atau Tidak	% Sekolah		
Jumlah murid di setiap rombongan tidak lebih dari 32 orang	Ya	65,4	10,6	1,3
	Tidak	34,6	7,3	1,2
Tersedia ruang, meja dan kursi guru	Ya	50,3	7,3	1,0
	Tidak	49,7	11,7	1,4
Tersedia 1 guru untuk 32 murid	Ya	99,5	9,5	0,9
	Tidak	0,6	0	0
Di setiap sekolah di perkotaan dan perdesaan, tersedia minimal 6 orang guru	Ya	99,5	8,3	1,0
	Tidak	0,5	10,4	7,7
Di setiap sekolah di wilayah terpencil/khusus, tersedia minimal 4 guru	Ya	95,5	17,9	2,4
	Tidak	4,6	11,9	11,5
Tersedia 2 guru berkualifikasi S1 atau Diploma IV	Ya	89,8	9,1	1,0
	Tidak	10,2	18,3	3,5
Tersedia 2 guru yang telah memiliki sertifikat pendidik	Ya	76,5	8,5	0,9
	Tidak	23,5	14,2	2,4
Kepala sekolah berkualifikasi S1 atau Diploma IV dan memiliki sertifikat pendidik	Ya	70,0	8,8	1,0
	Tidak	30,0	12,4	1,9

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Tabel 27. Beberapa Indikator SPM Tertentu dan Ketidakhadiran Guru di Sekolah: SMP/MTs

Standar Pelayanan Minimum	Sudah Tercapai?		Tingkat Ketidakhadiran Guru (%)	SE
	Ya atau Tidak	% Sekolah		
Jumlah murid dalam setiap rombongan belajar tidak lebih dari 36 murid	Ya	70,6	12,4	3,5
	Tidak	29,4	6,9	1,9
Tersedia ruang, meja dan kursi untuk guru	Ya	71,8	8,5	2,3
	Tidak	28,3	17,0	4,2
Tersedia laboratorium IPA	Ya	46,9	5,7	1,7
	Tidak	53,1	17,0	3,8
Tersedia ruang kepala sekolah yang terpisah dari ruang guru	Ya	72,3	8,9	2,3
	Tidak	27,7	16,1	4,8
Kepala sekolah berkualifikasi S1 atau Diploma IV dan memiliki sertifikat pendidik	Ya	74,6	9,1	5,1
	Tidak	25,4	17,1	2,2

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Berdasarkan data survey sekolah, sebagian besar sekolah telah memenuhi beberapa SPM tertentu. Di antara SD/MI, 8 indikator yang disebut di atas sudah dipenuhi oleh sebagian besar sekolah; dengan proporsi terendah pada indikator atau standar 'sekolah telah memenuhi ketersediaan ruang, meja, dan kursi guru' (50.3%). Di antara SMP/MTs, satu-satunya standar SPM yang sebagian besar belum terpenuhi adalah ketersediaan ruang laboratorium IPA (46.9%).

Tabel 26 dan Tabel 27 menunjukkan bahwa sekolah yang telah memenuhi SPM yang dianalisis dalam studi ini cenderung memiliki tingkat kehadiran guru yang lebih rendah dibandingkan sekolah yang belum memenuhi SPM, Namun demikian, terdapat pengecualian untuk SPM terkait jumlah maksimum murid dalam setiap rombongan belajar (32 di SD/MI dan 36 di SMP/MTs). Sekolah yang mencapai standar ini memiliki tingkat kehadiran guru yang lebih tinggi dibandingkan dengan sekolah yang belum memenuhi standar dimaksud. Hal ini dapat dijelaskan dengan fakta bahwa sekolah-sekolah favorit di wilayah perkotaan

umumnya memiliki jumlah murid yang lebih banyak dalam setiap rombongan belajar dibandingkan dengan sekolah-sekolah di wilayah perdesaan atau terpencil; hubungan ini dikaji lebih lanjut di bagian berikutnya.

6.6 Distribusi Guru

Studi-studi sebelumnya telah menyimpulkan bahwa tidak ada persoalan kekurangan guru di Indonesia, kecuali persoalan yang terkait dengan isu distribusi guru.⁸¹ Studi ini cenderung memperkuat kesimpulan di atas – baik berdasarkan data tingkat sekolah, maupun data hasil wawancara dengan pejabat dinas terkait.

Seperti yang dibahas sebelumnya pada bab ini, ketika para guru tidak memiliki jam mengajar yang memadai untuk memenuhi persyaratan minimal 24 jam per minggu di satu sekolah, mereka terdorong untuk menambah jam mengajar di sekolah lain. Hal ini mendorong peningkatan ketidakhadiran guru di sekolah. Hubungan antara jam mengajar, bekerja di lebih dari satu sekolah dan ketidakhadiran guru di sekolah memiliki implikasi lebih luas bagi para guru yang saat ini terdistribusi menurut sistem yang ada.

Perbedaan menyolok antara estimasi rasio rata-rata nasional guru-murid (12.6)⁸² dalam studi ini dan rata-rata jumlah murid per kelas⁸³ (24.4) menjadi sorotan dalam bahasan ini. Bila gambaran pertama menegaskan bahwa sekolah-sekolah di Indonesia telah tercukupi jumlah gurunya (terbukti ketersediaan guru jauh melampaui standard SPM yang ditetapkan), sebaliknya gambaran kedua menunjukkan bahwa rasio guru-murid tidak serta merta tercermin secara nyata dalam lingkungan belajar murid.

Lebih lanjut, bila disesuaikan dengan guru-guru yang mengajar penuh waktu (guru yang bekerja 37,5 jam per minggu di sekolah), studi ini memperkirakan rasio guru-murid mencapai 16.4. Perbedaan antara hasil ini dan gambaran estimasi nasional (12.6) mencerminkan adanya ketergantungan pada sistem pengaturan guru-guru yang bekerja separuh waktu. Secara nyata, sekitar 46.4% guru dalam studi ini menunjukkan bahwa waktu kerja yang dipakai di sekolah yang dikunjungi lebih sedikit. Bila menilik tingginya proporsi guru yang bekerja di lebih dari satu sekolah, hal ini mungkin menunjukkan adanya masalah inefisiensi dalam sistem daripada masalah preferensi guru. Masalah distribusi guru lebih umum terjadi di kalangan guru SMP/MTs, seperti terlihat dalam Tabel 28.

Tabel 28. Rasio Guru-Murid dan Jumlah Murid Per Kelas, menurut Tingkatnya

	SD/MI	SMP/MTs
Rasio guru-murid	13,1	11,7
Rasio guru-murid (FTE) [^]	16,3	16,6
Rata-rata jumlah murid per kelas	22,3	28,8
Guru yang bekerja kurang dari 37,5 jam per minggu di sekolah yang dikunjungi	41,3%	56,9%

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

[^] Catatan: Dalam studi ini guru yang setara bekerja penuh waktu didefinisikan sebagai guru yang bekerja sedikitnya 37,5 jam per minggu di sekolah

Terkait dengan studi yang ada saat ini, terdapat hubungan yang secara statistik signifikan antara ketidakhadiran guru di sekolah dan rasio guru murid. Seperti terjadi dalam Tabel 29, di sekolah di mana rasio guru-murid kurang atau di bawah rata-rata 11.4 murid per guru, 13.0% (± 4.1) gurunya tidak hadir di sekolah, dibandingkan dengan tingkat ketidakhadiran guru yang jauh lebih rendah yakni 5.3% (± 1.4) di antara sekolah yang rasio muridnya lebih dari 21 murid per guru.

81 Lihat del Granado, et al., 2007.

82 Dihitung dari jumlah murid per guru yang tercatat di sekolah.

83 Dihitung dari jumlah siswa yang dibagi dengan jumlah rombongan yang ada di sekolah tersebut.

Tabel 29. Ketidakhadiran Guru di Sekolah, menurut Rasio Guru-murid

Rasio guru-murid	Tingkat Ketidakhadiran Guru (%)	SE
Kurang dari 11,4 murid per guru (n=2,070)	13,0	2,0
Antara 11,5 dan 16,4 murid per guru (n=2,074)	12,3	2,2
Antara 16,5 dan 20,9 murid per guru (n=2,708)	8,0	1,5
Lebih dari 21 murid per guru (n=2,078)	5,3	0,7

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Sekolah-sekolah yang lebih kecil dengan rasio guru-muridnya lebih banyak terkonsentrasi di wilayah terpencil atau perdesaan. Namun demikian, gambar 15 menunjukkan dampak atau pengaruhnya tetap ada sekalipun sudah memasukan lokasi sekolah. Hal ini menunjukkan bahwa sekolah-sekolah di wilayah terpencil atau perdesaan menghadapi tantangan khusus. Sebaliknya, perbedaan dalam hal rasio guru-murid hanya membuat sedikit perbedaan terhadap tingkat ketidakhadiran guru di wilayah perkotaan.

Data tingkat sekolah yang dikumpulkan dalam studi ini menunjukkan bahwa rasio guru-murid yang belum disesuaikan (secara umum 12,6) relatif sama antar wilayah. Rasio murid-guru di tingkat regional berkisar dari 12:1 di Sumatra dan di Bali & Nusa Tenggara, hingga 15:1 di Jawa. Di pihak lain, rata-rata umum rasio murid terhadap guru PNS jauh lebih tinggi (23:1) dan bervariasi antardaerah: dari yang terendah 20:1 di Kalimantan hingga 29:1 di Jawa.

Kesimpulan pada Bab 4 menyebutkan bahwa tingkat ketidakhadiran guru PNS secara umum lebih rendah dibandingkan dengan guru yang bukan PNS.⁸⁴ Dalam studi ini, proporsi guru yang bukan PNS diperkirakan mencapai 44%, dan proporsi ini bervariasi antar daerah: dari yang terendah 35% di Maluku dan Papua hingga hampir 50% di Bali & Nusa Tenggara. Relatif tingginya proporsi guru yang bukan PNS di Bali & Nusa Tenggara boleh jadi turut menyumbang tingginya tingkat ketidakhadiran guru di wilayah ini. Lebih lanjut, data juga menunjukkan bahwa sekolah madrasah (khususnya yang swasta) lebih banyak mengandalkan guru bukan PNS dibandingkan sekolah lainnya yang menjadi faktor yang turut mendorong tingginya tingkat ketidakhadiran guru di madrasah⁸⁵. Dengan kata lain, tingkat ketidakhadiran guru pada tingkat tertentu juga dipengaruhi oleh perbedaan jumlah dan distribusi guru PNS, dan juga guru bukan PNS.

Informan kantor dinas terkait menyebutkan bahwa mereka telah berupaya mengatasi masalah distribusi guru antarjenis sekolah dan lokasinya. Dinas Pendidikan bahkan telah mencoba menempatkan guru di lokasi berdasarkan pemetaan kebutuhan guru di sekolah, berdasarkan jarak antara sekolah dan tempat tinggal guru, and durasi waktu penugasan. Namun demikian, sejumlah informan mengakui bahwa keputusan untuk penempatan atau mutasi guru masih lebih banyak terkait dengan pengajuan atau permintaan guru tersebut karena alasan pasangannya pindah kerja di tempat lain atau alasan keluarga, dan juga sering kali karena dukungan atau katebece dari pejabat terkait.

Data wawancara juga menunjukkan bahwa instansi terkait tampaknya tidak mempertimbangkan rendahnya rasio guru-murid yang terbukti dari adanya masalah kelebihan jumlah guru di beberapa sekolah. Beberapa informan dinas terkait bahkan menjelaskan bahwa lebih banyak guru kontrak dibutuhkan untuk mengatasi kekurangan guru PNS. Kantor Dinas Pendidikan dan Kantor Kemenag setempat tidak secara tegas membatasi rekrutmen guru kontrak, dan menganggap rekrutmen guru kontrak adalah kewenangan sekolah atas penggunaan dana BOS (Dana BOS sepenuhnya dikelola oleh sekolah). Pejabat dinas pendidikan kabupaten juga menyebutkan bahwa betapa sulit bagi kabupaten/kota untuk sepenuhnya memenuhi standar rasio guru-murid dan persyaratan minimum 24 jam mengajar per minggu karena perbedaan jumlah murid dan rombongan belajar per kelas antar sekolah di wilayah perkotaan dan perdesaan.

Masalah lain yang disoroti oleh informan Dinas Pendidikan setempat adalah tentang adanya guru yang enggan atau menolak untuk ditugaskan di lokasi terpencil karena berbagai alasan. Meskipun beberapa

84 Guru yang bukan PNS termasuk mereka yang bekerja pada yayasan sebagai guru kontrak, yang direkrut oleh pemerintah daerah, dan bukan guru tetap.

85 Informasi dari wawancara pejabat terkait menyebutkan bahwa hampir 80% guru di sekolah yang berada di bawah naungan Kemenag adalah guru non-PNS.

guru sudah ditempatkan di wilayah terpencil saat mereka secara resmi diangkat sebagai PNS, di kemudian hari mereka akan cenderung untuk mengajukan permohonan mutasi ke wilayah perkotaan.

6.7 Ringkasan

Bagian ini menyajikan temuan tentang hubungan antara kebijakan pada tingkat sistem dan pelaksanaannya dengan tingkat ketidakhadiran guru. Meskipun sebagian besar data untuk bab ini diperoleh dengan cara yang sama seperti pada bab-bab sebelumnya, ternyata aspek-aspek terkait pengelolaan sekolah dan guru dipengaruhi pula oleh keputusan pada tingkat pemerintah kabupaten, provinsi atau pusat. Temuan studi dilengkapi hasil wawancara dengan Dinas Pendidikan dan Kantor Kemenag Kabupaten/Kota.

Kebijakan di tingkat sistem dan pelaksanaannya memiliki korelasi yang signifikan dengan tingkat ketidakhadiran guru:

- Sekolah yang relatif baru dikunjungi dan sering menerima kunjungan pengawas dari Dinas Pendidikan atau Kantor Kemenag Kabupaten/Kota, memiliki tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah.
- Dibandingkan dengan guru yang tidak menerima tunjangan apa pun, guru yang menerima tunjangan sertifikasi, tunjangan daerah terpencil, dan jenis tunjangan lainnya memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih rendah. Akan tetapi, jumlah yang diterima dari tunjangan tidak memiliki hubungan dengan ketidakhadiran
- Dalam studi ini, dampak sertifikasi guru terhadap ketidakhadiran guru tetap ada, apabila memperhitungkan tingkat pendidikan dan status pekerjaan. Namun, dampak sertifikasi menjadi tidak signifikan ketika pengalaman mengajar diperhitungkan.
- Pengaruh kebijakan gaji dan tunjangan terhadap ketidakhadiran guru bisa dihambat oleh persoalan dalam pelaksanaan pembayarannya:
 - Satu dari lima guru sampel mengaku menerima gaji tidak tepat pada waktunya. Guru yang mengalami keterlambatan dalam pembayaran gaji tersebut memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi, sebesar 11,9% ($\pm 4,2\%$), dibandingkan dengan guru yang menerima pembayaran gaji tepat pada waktunya, sebesar 6,5% ($\pm 1,7\%$).
 - Dua per tiga guru sampel mengaku bahwa pembayaran tunjangan sertifikasi sering terlambat, sekitar separuhnya mengaku bahwa pembayaran tunjangan daerah terpencil sering terlambat, dan sekitar sepertiga guru sampel mengaku bahwa pembayaran tunjangan lainnya juga sering terlambat.
 - Sasaran program/tunjangan juga masih menjadi masalah. Sekitar 43% guru penerima tunjangan daerah terpencil berada di sekolah yang oleh kepala sekolah dikategorikan sebagai daerah perdesaan dan hampir separo guru penerima tunjangan daerah terpencil berada di sekolah yang oleh kepala sekolahnya dikategorikan sebagai daerah perkotaan.
- Dari berbagai cara pemantauan kehadiran guru harian yang diterapkan di sekolah di Indonesia saat ini, hanya penggunaan sistem daftar hadir elektronik/sidik jari yang berhubungan signifikan dengan tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah di sekolah. Namun, hanya 5,5% dari semua sekolah sampel yang telah menggunakan sistem ini (menurut sektor, terdapat 40% madrasah negeri dan kurang dari 0,6% sekolah umum negeri yang telah menggunakannya). Analisis selanjutnya dalam laporan ini menegaskan bahwa penurunan ketidakhadiran bukan terutama disebabkan oleh adanya mesin sidik jari, namun lebih pada fakta bahwa teknologi sidik jari merupakan cermin kuatnya perhatian pemerintah daerah terhadap berbagai faktor yang mempengaruhi ketidakhadiran guru.
- Sekitar 20% guru melaporkan bahwa mereka mengajar di lebih dari satu sekolah. Hal ini erat terkait dengan persyaratan bagi guru tetap untuk sedikitnya memiliki 24 jam pengajaran tatap muka per minggu dan paling sedikit 37,5 jam kerja di sekolah per minggu. Persyaratan tersebut tidak selalu terpenuhi di satu sekolah. Namun demikian, guru yang mengajar di lebih dari satu sekolah empat kali lebih lebih mungkin untuk tidak hadir di sekolah saat terjadwal mengajar daripada guru yang hanya mengajar di satu sekolah. Dari semua faktor yang disebut dalam laporan ini, faktor bekerja di lebih dari satu sekolah memiliki hubungan eksklusif yang amat kuat dengan ketidakhadiran di sekolah.
- Sertifikasi guru memengaruhi hubungan antara tanggung jawab mengajar dengan ketidakhadiran. Hal ini terkait pula dengan kemungkinan guru harus mengajar di lebih dari satu sekolah jika mereka

masih kurang dari 24 jam mengajar tatap muka di sekolah yang dikunjungi. Sementara itu, sertifikasi ternyata tidak mengurangi kemungkinan guru yang mengajar di lebih dari satu sekolah tidak hadir di sekolah sampel.

- Standar Pelayanan Minimum (SPM) Pendidikan Dasar yang diluncurkan pada 2010 untuk mengendalikan kesenjangan dengan menjamin ketersediaan layanan standar di seluruh sekolah dalam hal proses belajar mengajar, infrastruktur dan sarana belajar, Berdasarkan data survei sekolah, sebagian besar sekolah telah mencapai beberapa standar SPM seperti yang dianalisis dalam studi ini. Untuk SD/MI, 8 standar dalam SPM telah terpenuhi oleh sebagian besar sekolah dengan standar yang nilainya terendah capaiannya adalah standar mengenai ketersediaan ruang, meja dan kursi untuk guru (50.3%). Untuk tingkat SMP/MTs, satu-satunya standar yang dianalisis dalam studi belum sepenuhnya terpenuhi di sebagian besar sekolah yakni standar tentang ketersediaan laboratorium IPA. Hanya 46.9% SMP/MTs yang sudah memenuhi standar ini..
- Sekolah yang telah mencapai sejumlah SPM tertentu seperti yang dianalisis dalam studi ini cenderung memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih rendah dibandingkan dengan sekolah yang belum memenuhi SPM tersebut. Namun demikian, terdapat satu pengecualian untuk SPM mengenai jumlah maksimum siswa di setiap rombongan belajar (32 untuk SD/MI dan 36 untuk SMP/MTs). Sekolah yang mencapai standar ini memiliki tingkat ketidakhadiran lebih tinggi dibandingkan dengan sekolah yang belum memenuhi standar tersebut. Namun hal ini dapat diterangkan dengan fakta bahwa sekolah-sekolah favorit di perkotaan umumnya memiliki jumlah siswa yang lebih banyak dalam setiap rombongan belajar dibandingkan dengan sekolah-sekolah di daerah terpencil atau pedesaan yang jumlah siswanya lebih sedikit.

Bab 7

Ketidakhadiran Guru di Kelas

Salah satu alasan mengapa pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan pendidikan yang lain tertarik pada isu ketidakhadiran guru adalah karena hilangnya waktu mengajar, yang mengakibatkan hilangnya waktu belajar siswa. Akan tetapi, hilangnya waktu mengajar yang efektif, terjadi tidak hanya jika guru tidak hadir di sekolah, tetapi juga jika guru – meskipun hadir di sekolah – tidak hadir di ruang kelas.

Bab ini membahas temuan terkait dengan ketidakhadiran guru di kelas. Dalam studi ini, ketidakhadiran guru di kelas didefinisikan sebagai jumlah guru, yang meskipun hadir di sekolah, tidak ada di ruang kelas, yang dinyatakan sebagai proporsi semua guru yang dijadwalkan untuk mengajar selama berlangsungnya pengamatan. Dampak ketidakhadiran jenis ini terhadap kegiatan belajar siswa kemungkinan sama dengan dampak ketidakhadiran guru di sekolah.

Ketidakhadiran guru di kelas belum pernah diteliti pada skala nasional di Indonesia, dan studi internasional sebelumnya yang mengamati ketidakhadiran guru di kelas mendefinisikannya sebagai guru mana pun yang tidak ditemukan di kelas, tanpa membedakan kedua jenis ketidakhadiran ini (yaitu, ketidakhadiran guru di sekolah; dan ketidakhadiran guru di kelas bagi guru yang hadir di sekolah). Akan tetapi, kedua jenis ketidakhadiran ini mungkin agak berbeda, dan berkaitan dengan jenis faktor yang berbeda.

7.1 Tingkat Ketidakhadiran Guru di Kelas

Dari guru-guru yang seharusnya hadir di sekolah pada saat kunjungan enumerator, sekitar 80% dari mereka menurut jadwal seharusnya bertugas ketika enumerator melakukan pengamatan. Dari guru-guru ini, di samping sekitar satu di antara sepuluh guru yang tidak hadir di sekolah dalam studi ini (lihat Tabel 7 pada Bab 3), proporsi guru yang lebih tinggi yang sebenarnya ada di sekolah didapati tidak mengajar di ruang kelas sesuai jadwal dalam kunjungan pertama ($13,5\% \pm 3,2\%$) dan kunjungan kedua ($11,6\% \pm 3,2\%$) – lihat Tabel 30.

Meskipun perbedaan antara kedua kunjungan ini tidak signifikan secara statistik, estimasi ketidakhadiran guru di kelas kurang stabil dibandingkan dengan ketidakhadiran guru di sekolah. Beberapa estimasi ketidakhadiran di kelas di beberapa wilayah, contohnya, memiliki perbedaan yang signifikan secara statistik. Pada kasus seperti ini, perkiraan ketidakhadiran ini ditampilkan secara terpisah pada Tabel 30. Akan tetapi, pada umumnya, data dari kunjungan pertama ditampilkan di bab ini.

Umumnya, ketidakhadiran guru di kelas lebih bervariasi antar wilayah dibandingkan dengan ketidakhadiran di sekolah, yang berkisar antara $4,3\% (\pm 2,3\%)$ pada kunjungan pertama di Sulawesi dan $7,1\% (+3,8)$ pada kunjungan kedua di Jawa hingga $17,4\% (\pm 6,6\%)$ di Sumatra. Pola yang umum adalah bahwa tingkat ketidakhadiran di kelas lebih tinggi daripada tingkat ketidakhadiran di sekolah, kecuali di Sulawesi pada kunjungan pertama dan Jawa pada kunjungan kedua (dimana tingkat ketidakhadiran di kelas jauh lebih rendah daripada tingkat ketidakhadiran di sekolah, dan jauh lebih rendah daripada tingkat ketidakhadiran di kelas di wilayah lain).⁸⁶

86 Castro, dkk., 2007

Hanya ada perbedaan kecil (sebesar 3 titik persen) antara estimasi ketidakhadiran di kelas untuk setiap tingkat sekolah, dimana tingkat ketidakhadiran di sekolah dasar lebih rendah daripada di sekolah menengah pertama. Tingkat ketidakhadiran di madrasah lebih tinggi daripada tingkat ketidakhadiran di sekolah umum, yaitu masing-masing 16,4% ($\pm 8,8\%$) dan 12,7% ($\pm 2,4\%$). Masing-masing tingkat ketidakhadiran di kelas ini lebih tinggi daripada tingkat ketidakhadiran di sekolah menurut jenis sekolah dan tingkat sekolah.

Ada beberapa perbedaan yang menarik dalam ketidakhadiran di kelas menurut status sekolah. Tingkat ketidakhadiran di sekolah secara signifikan lebih rendah di sekolah negeri daripada di sekolah swasta, sedangkan tingkat ketidakhadiran di kelas untuk sekolah swasta lebih rendah secara signifikan daripada tingkat ketidakhadiran untuk sekolah negeri masing-masing sebesar 9,7% ($\pm 3,9\%$) dan 14,9% ($\pm 4,0\%$). Jika kedua jenis ketidakhadiran ini dapat dijadikan indikator untuk ketidakhadiran guru secara keseluruhan, maka tingkat ketidakhadiran total dapat dikatakan sama untuk sekolah negeri dan swasta, padahal sekolah-sekolah pada sektor ini memiliki karakter jenis ketidakhadiran yang berbeda: untuk sekolah negeri, tingkat ketidakhadiran di sekolah lebih rendah, tetapi tingkat ketidakhadiran di kelas lebih tinggi, dibandingkan dengan sekolah swasta.

Tabel 30. Tingkat Ketidakhadiran Guru di Kelas Berdasarkan Wilayah dan Karakteristik Sekolah

	Tingkat Ketidakhadiran Guru di Kelas (%)	SE
Ketidakhadiran Guru di Kelas pada Tingkat Nasional		
Kunjungan pertama (n=6.526)	13,5	1,6
Kunjungan kedua (n=5.967)	11,6	1,6
Ketidakhadiran di kelas berdasarkan wilayah		
Sumatra (n=1.481)	17,4	3,3
Jawa - Kunjungan pertama (n=2.002)	13,4	2,5
Jawa - Kunjungan kedua (n=1.370)	7,1	1,9
Bali dan Nusa Tenggara (n=1.378)	12,5	2,6
Kalimantan (n=1.116)	11,4	2,2
Sulawesi – Kunjungan pertama (n=1.118)	4,3	1,2
Sulawesi – Kunjungan kedua (n=877)	11,5	1,8
Papua dan Maluku (n=1.207)	10,9	2,2
Ketidakhadiran di kelas berdasarkan tingkat sekolah		
Sekolah dasar/SD/MI (n=6.559)	12,5	1,2
Sekolah menenga/SMP/MTs (n=1.743)	15,5	3,3
Ketidakhadiran di kelas berdasarkan jenis sekolah		
Umum (n=7.217)	12,7	1,2
Madrasah (n=1.085)	16,4	4,4
Ketidakhadiran di kelas berdasarkan status sekolah		
Negeri (n=6.353)	14,9	2,0
Swasta (n=1.949)	9,7	2,0

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, tahun 2013 dan Kunjungan 2, tahun 2014

Ada juga beberapa perbedaan menarik dalam estimasi ketidakhadiran di kelas antarwilayah menurut status sekolah. Sebagaimana dikemukakan pada Bab 3, di wilayah Bali dan Nusa Tenggara tingkat ketidakhadiran guru di sekolah mencapai dua hingga tiga kali lebih tinggi di sekolah swasta dibandingkan dengan di sekolah negeri. Perbedaan tingkat ketidakhadiran guru di kelas pada kunjungan pertama untuk wilayah ini tidak signifikan secara statistik, tetapi pada kunjungan kedua, kemungkinan seorang guru sekolah swasta di wilayah Bali dan Nusa Tenggara tidak hadir di kelas tiga kali lebih besar daripada seorang guru di sekolah negeri di wilayah tersebut.

Sementara itu, meskipun guru sekolah swasta di Jawa lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir di sekolah dibandingkan dengan guru sekolah negeri, hal sebaliknya berlaku untuk ketidakhadiran di kelas. Pada kunjungan kedua, 10,1% (+ 5,0%) guru di sekolah negeri dan hanya 1,0% (+ 0,8%) di sekolah swasta

didapati tidak hadir di kelas di Jawa. Pola dari hubungan ini serupa selama kunjungan pertama, tetapi perbedaan pada contoh itu tidak signifikan secara statistik.

7.2 Faktor-Faktor yang Memengaruhi Ketidakhadiran Guru di Kelas

Beberapa faktor yang berkaitan dengan ketidakhadiran di sekolah juga berkaitan dengan ketidakhadiran di kelas, sementara faktor lainnya tidak ada kaitannya. Sebagaimana pada bab sebelumnya, untuk menentukan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap tingkat ketidakhadiran di kelas kami melakukan regresi logistik sederhana. Tingkat ketidakhadiran yang digunakan adalah tingkat ketidakhadiran yang dikumpulkan secara bersamaan dengan pengumpulan data tentang faktor-faktor yang bersangkutan. Pada kejadian ketika guru tertentu atau data faktor sekolah dikumpulkan dua kali (contohnya, ketidakhadiran kepala sekolah atau perorangan guru), yang digunakan adalah data ketidakhadiran dari kunjungan pertama.

7.2.1 Faktor Kontekstual dan Demografi

Hubungan dasar antara faktor kontekstual seperti lokasi dan demografi sekolah, jenis kelamin guru, dan tatanan keluarga diselidiki terlebih dulu. Tidak seperti ketidakhadiran di sekolah, lokasi geografis tidak mempunyai hubungan yang signifikan secara statistik dengan ketidakhadiran di ruang kelas. Ukuran sekolah juga tidak memiliki hubungan yang signifikan dengan ketidakhadiran guru di kelas, begitu pula sertifikasi atau kualifikasi guru. Faktor-faktor yang signifikan dirangkum pada Tabel 31.

Tabel 31. Ketidakhadiran di Kelas Berdasarkan Faktor Latar Belakang Guru

	Tingkat Ketidakhadiran Guru di Kelas (%)	SE
Jenis kelamin		
Perempuan (n=5.404)	11,6	1,5
Laki-laki (n=2.895)	16,9	2,2
Pengalaman mengajar (kuartil)		
1 – 6 tahun (n=1.840)	9,8	1,9
7 – 11 tahun (n=2.123)	18,4	2,2
12 – 26 tahun (n=2.193)	12,3	2,3
27 tahun dan lebih (n=2.093)	12,9	1,7
Moda transportasi ke sekolah		
Jalan atau naik sepeda (n=2.154)	9,8	1,6
Kendaraan umum (n=731)	7,0	2,2
Kendaraan pribadi (n=5.203)	15,4	1,7

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, tahun 2013

Jenis kelamin memiliki hubungan yang signifikan dengan ketidakhadiran guru di kelas. Guru laki-laki 1,5 kali lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas dibandingkan dengan guru perempuan, sebesar 16,9% ($\pm 4,4\%$) dari guru laki-laki tidak hadir di kelas dan 11,6% ($\pm 3,0\%$) dari guru perempuan tidak hadir di kelas selama berlangsungnya pengamatan dalam kunjungan pertama.

Lamanya pengalaman mengajar juga memiliki hubungan yang signifikan dengan ketidakhadiran di ruang kelas. Guru yang pengalamannya paling sedikit juga paling kecil kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas dengan tingkat ketidakhadiran di ruang kelas sebesar 9,8% ($\pm 9,8\%$ ($\pm 3,8\%$) selama kunjungan pertama. Guru dengan tingkat pengalaman yang lebih tinggi memiliki tingkat ketidakhadiran yang sama, 12,3% ($\pm 4,6\%$) untuk guru dengan pengalaman 12-26 tahun dan 12,9% ($\pm 3,4\%$) untuk guru dengan pengalaman lebih dari 26 tahun. Guru dengan pengalaman 7-11 tahun 1,9 kali lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir di ruang kelas dibandingkan dengan guru yang pengalamannya paling sedikit ($p < 0,01$) dan

tingkat ketidakhadirannya tercatat 18,4% ($\pm 4,4\%$).

Menariknya, moda transportasi yang digunakan oleh guru ke sekolah juga memiliki hubungan yang signifikan dengan ketidakhadiran di ruang kelas. Guru yang menggunakan kendaraan pribadi (misalnya, mobil atau sepeda motor) dua kali lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas dibandingkan dengan guru yang menggunakan moda transportasi yang lain, termasuk jalan kaki, naik sepeda, atau kendaraan umum. Ini dapat dibandingkan dengan ketidakhadiran di sekolah, ketika guru yang mengandalkan kendaraan pribadi atau berjalan kaki atau naik sepeda memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi daripada guru yang mengandalkan kendaraan umum.

7.2.2 Peran, Tanggung Jawab dan Kepuasan Guru

Peran dan tanggung jawab guru dalam lingkup sekolah, terutama bagi guru yang mempunyai peran tambahan dalam lingkup sekolah untuk mengajar di kelas umum, merupakan unsur yang oleh peneliti dirasakan dapat berdampak terhadap kehadiran guru di ruang kelas. Guru yang bekerja di sekolah lain kemungkinannya untuk tidak hadir di sekolah jauh lebih besar, tetapi ini tidak berlaku untuk ketidakhadiran di kelas.

Di sekolah dasar terdapat hubungan antara kelas yang diajar dan ketidakhadiran di ruang kelas (lihat Tabel 32). Guru yang mengajar di kelas yang lebih tinggi, terutama di Kelas 6, lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas dibandingkan dengan guru yang mengajar tingkat kelas yang lebih rendah.

Di sekolah menengah pertama (SMP/MTs), guru cenderung mengajar pada beberapa tingkat kelas. Tidak ada pengaruh yang signifikan antara kelas yang diajarkan oleh guru dan ketidakhadiran di kelas (lihat Tabel 32). Pada tingkat SMP/MTs, mata pelajaran yang diajarkan juga diteliti untuk mengetahui apakah ada hubungannya dengan ketidakhadiran guru di kelas. Perlu dicatat bahwa dalam beberapa kasus, guru mengajarkan lebih dari satu mata pelajaran, dan tingkat ketidakhadiran mereka diselidiki untuk semua mata pelajaran yang mereka ajarkan.

Hanya sekitar satu dari 10 guru sekolah menengah pertama mengajar lebih dari satu mata pelajaran di sekolah-sekolah yang dikunjungi. Kebanyakan dari guru-guru ini mengajar berbagai mata pelajaran di luar mata pelajaran inti (misalnya, kesehatan jasmani, kesenian, dan lain-lain). Meskipun guru-guru tersebut memiliki tingkat ketidakhadiran di sekolah yang sedikit lebih rendah daripada guru-guru yang hanya mengajar satu mata pelajaran (8,0% dan 9,8% berturut-turut, dengan perbedaan yang tidak signifikan secara statistik) sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 32, guru-guru yang mengajar lebih dari satu mata pelajaran lebih sering tidak hadir daripada guru-guru lain yang hanya mengajar satu mata pelajaran. Tingkat ketidakhadiran mereka di kelas sebesar 20,5% ($\pm 13,9$) dibandingkan dengan 12,9% ($\pm 6,2$) untuk guru-guru yang hanya mengajar satu mata pelajaran.

Guru Bahasa Inggris memiliki tingkat ketidakhadiran di kelas yang paling rendah, yaitu 8,8% ($\pm 6,9\%$) dan kemungkinan mereka tidak hadir di kelas sekitar separuh dari kemungkinan ketidakhadiran guru yang tidak mengajar Bahasa Inggris. Guru yang mengajarkan mata pelajaran selain Bahasa Inggris, yaitu Bahasa Indonesia, matematika, sains, ilmu pengetahuan sosial, agama, kewarganegaraan, pendidikan jasmani dan seni (kategori "lain" dalam survei) kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas 1,6 kali lebih besar daripada guru yang tidak mengajarkan mata pelajaran "lain". Inilah satu-satunya hubungan signifikan yang ditemukan berkenaan dengan bidang kurikulum yang diajarkan.

Tingkat ketidakhadiran di kelas juga diamati untuk guru yang memiliki peran tambahan atau peran lain dalam lingkup sekolah mereka (lihat Tabel 32). Para guru ini kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas 1,3 kali lebih besar daripada guru yang tidak memegang peran tambahan, tetapi hubungan ini tidak signifikan pada tingkat kepercayaan 95% ($p=0,06$). Meskipun tingkat ketidakhadiran di kelas terbilang tinggi untuk guru yang memiliki jabatan dalam komite penasihat/perwakilan sekolah, yaitu 27,4%, ini tidak signifikan karena sedikitnya jumlah guru yang menduduki jabatan ini dan karena adanya kesalahan yang besar pada estimasi ini. Guru yang menduduki jabatan wakil kepala sekolah kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas 1,8 kali lebih besar daripada guru lain.

Tabel 32. Ketidakhadiran di Kelas, berdasarkan Tingkat Kelas yang Diajar, Peran Lain dan Kepuasan

	Tingkat Ketidakhadiran Guru di Kelas (%)	SE
Tingkat Sekolah Dasar		
Kelas 1 (n=2.230)	13,1	1,5
Kelas 2 (n=2.255)	14,2	1,8
Kelas 3 (n=2.409)	14,1	1,4
Kelas 3 (n=2.409)	15,5	1,6
Kelas 5 (n=2.593)	15,5	1,6
Kelas 6 (n=2.549)	17,0	1,6
Tingkat Sekolah Menengah Pertama		
Kelas 7 (n=1.292)	15,4	3,0
Kelas 8 (n=1.365)	17,3	3,6
Kelas 9 (n=1.284)	16,2	3,3
Banyaknya mata pelajaran yang diajarkan (guru sekolah menengah pertama)		
Mengajar hanya 1 mata pelajaran (n=7.658)	12,9	1,5
Mengajar 2 atau lebih mata pelajaran (n=644)	20,5	3,5
Peran Tambahan di Sekolah		
Tidak ada peran tambahan di sekolah (n=4,049)	11,6	1,6
Wakil Kepala Sekolah (n=360)	21,5	3,6
Pengurus/bendahara Dana Operasional Sekolah (BOS) (n=586)	15,1	3,3
Pengurus/perwakilan komite sekolah (n=104)	27,4	8,9
Pembimbing/penasihat ekstrakurikuler (n=1.194)	13,6	2,7
Guru/wali kelas (n=1.144)	15,0	3,9
Lainnya (n=1.671)	14,8	1,8
Keterlibatan dalam pelayanan kesehatan/posyandu		
Bukan petugas posyandu (n=7.449)	13,5	1,6
Terlibat sebagai petugas posyandu (n=150)	23,4	6,1
Keterlibatan dalam program pemerintah		
Bukan seorang fasilitator/terlibat dalam program pemerintah (n=7,425)	13,3	1,7
Seorang fasilitator/terlibat dalam program pemerintah (n=174)	28,2	4,8
Kepuasan dengan Pekerjaan		
Sangat Tidak Puas/Tidak Puas (n=575)	21,0	4,8
Puas/Sangat Puas (n=7.024)	12,9	1,5
Beban Kerja Di Luar Pengajaran Memengaruhi Kinerja		
Tidak mengalami/tidak memengaruhi kinerja (n=6.950)	13,3	1,7
Beban kerja di luar pengajaran agak memengaruhi kinerja (n=331)	14,8	3,4
Beban kerja di luar pengajaran memengaruhi kinerja (n=155)	13,5	4,5
Beban kerja di luar pengajaran sangat memengaruhi kinerja (n=161)	23,6	5,4

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, tahun 2013

Di luar sekolah, beberapa guru terlibat dalam kegiatan masyarakat dalam berbagai peran sebagai petugas. Keterlibatan ini tidak ada kaitannya dengan ketidakhadiran di sekolah. Akan tetapi, menariknya, sekelompok kecil guru yang terlibat sebagai petugas untuk prasarana kesehatan masyarakat/posyandu atau sebagai fasilitator untuk sebuah program pemerintah seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Program Keluarga Harapan/Transfer Uang Bersyarat (PKH) dan Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) (masing-masing 2,2% dan 3,0%, dengan tumpang tindih yang sangat kecil di antara keduanya), didapati memiliki tingkat ketidakhadiran di kelas yang lebih tinggi daripada guru yang tidak terlibat. Ini menyiratkan bahwa peran ini mungkin mengharuskan para guru tersebut untuk membawa pekerjaan mereka ke sekolah, sehingga mereka tidak mengajar di kelas.

Kepuasan guru dengan pekerjaan mereka diselidiki untuk mengetahui apakah ada hubungannya dengan ketidakhadiran di kelas. Sembilan puluh satu persen guru mengungkapkan bahwa mereka puas atau sangat puas dengan pekerjaan mereka. Guru yang mengungkapkan kepuasan mereka kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas separuh dari rekan-rekan mereka yang tidak puas.

Secara keseluruhan, kepuasan guru dengan kinerja mereka sendiri tidak mempunyai hubungan yang signifikan dengan ketidakhadiran di kelas. Akan tetapi, para guru juga ditanyai tentang persoalan khusus yang berhubungan dengan pekerjaan mengajar mereka yang menurut mereka mempunyai pengaruh buruk terhadap kinerja mereka, misalnya gaji rendah, kurangnya guru dan kurangnya fasilitas. Di antara hal-hal yang disebut di atas, hanya satu persoalan yang didapati berkaitan dengan ketidakhadiran di kelas, yaitu beban kerja di luar pengajaran. Guru yang meyakini bahwa beban kerja di luar mengajar yang tinggi sangat memengaruhi kinerja mereka, memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi (23,6% + 10,8%), daripada guru yang tidak mempersoalkannya (13,3% + 3,4%). Selanjutnya, guru yang menduduki jabatan pengurus/ bendahara BOS dan mereka yang menjabat sebagai wali kelas lebih besar kemungkinannya untuk menyetujui bahwa beban kerja yang tinggi memengaruhi kinerja mereka.

7.2.3 Lingkungan Sekolah

Faktor lingkungan kerja sekolah mencakup karakteristik, kepemimpinan dan manajemen kepala sekolah, keterlibatan masyarakat dan orang tua di sekolah, pengawasan pada berbagai tingkat struktur sistem pendidikan serta norma kerja di sekolah. Kehadiran kepala sekolah dan manajemen sekolah adalah faktor yang penting dalam kehidupan kerja guru. Akan tetapi, kehadiran kepala sekolah dianggap mempunyai hubungan yang tidak konsisten dengan ketidakhadiran di kelas pada kedua kunjungan. Pada kunjungan pertama, sekolah-sekolah yang kepala sekolahnya tidak hadir memiliki tingkat ketidakhadiran guru di kelas yang lebih rendah, pada kunjungan kedua, hubungan ini terbalik, sehingga sulit untuk membuat kesimpulan tentang hubungan antara kehadiran kepala sekolah dan ketidakhadiran guru di sekolah.

Pengawasan terhadap guru merupakan komponen praktik sekolah yang lain yang dinilai berpengaruh terhadap ketidakhadiran guru. Untuk studi ini, guru ditanyai tentang pengawasan kelas oleh beberapa pemangku kepentingan yang berbeda, termasuk kepala sekolah dan kantor wilayah pendidikan. Di antara hal tersebut di atas, pengawasan oleh komite sekolah merupakan satu-satunya hal yang berkaitan dengan ketidakhadiran guru di kelas. Akan tetapi, arah hubungan ini tidak sebagaimana diasumsikan semula. Sebagaimana disajikan pada Tabel 33, guru di sekolah yang tidak selalu memberitahu terlebih dulu pengawasan terhadap guru oleh komite sekolah, memiliki tingkat ketidakhadiran 20,3% (+ 6,6%), dibandingkan dengan sekitar 13,3% bagi guru di sekolah yang tidak memberikan pengawasan atau yang pengawasannya selalu diberitahu terlebih dulu. Bentuk pengawasan seperti ini tidak memiliki pengaruh terhadap ketidakhadiran di sekolah.

Tabel 33. Ketidakhadiran Guru di Kelas Berdasarkan Keterlibatan dalam Komite Sekolah

	Tingkat Ketidakhadiran Guru di Kelas (%)	SE
Pengawasan pengajaran oleh komite sekolah		
Tidak ada pengawasan oleh komite sekolah (n=6.512)	13,3	1,6
Pengawasan selalu dengan pemberitahuan terlebih dulu (n=301)	13,3	4,0
Pengawasan tidak selalu dengan pemberitahuan terlebih dulu (n=n-497)	20,3	3,3

	Tingkat Ketidakhadiran Guru di Kelas (%)	SE
Keterlibatan komite dalam mempersiapkan anggaran sekolah		
Komite tidak terlibat (n=2.064)	9,1	2,0
Komite terlibat (n=6.055)	14,9	1,9
Keterlibatan komite dalam membangun dan memantau fasilitas sekolah		
Komite tidak terlibat (n=2.112)	10,0	1,8
Komite terlibat (n=6.007)	14,3	1,8
Pelaporan kehadiran kepada komite sekolah		
Sekolah tidak menyerahkan laporan kehadiran kepada komite (n=6.649)	13,0	1,8
Sekolah menyerahkan laporan kehadiran kepada komite (n=1.564))	6,3	1,6

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, tahun 2013 kecuali Kunjungan 2, tahun 2014

Beberapa bentuk khusus keterlibatan komite yang lain juga berkaitan dengan tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi di kelas (lihat Tabel 33). Di sekolah yang melibatkan komite dalam mempersiapkan anggaran sekolah, tingkat ketidakhadiran guru di kelas adalah 14,9% (+ 3,8%), lebih tinggi daripada di sekolah yang tidak melibatkan mereka, 9,1% (+ 4,0%). Ini tidak berkaitan dengan ketidakhadiran di sekolah, meskipun keterlibatan komite dalam memantau (dan bukan mempersiapkan) anggaran sekolah berkaitan dengan tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah di sekolah. Begitu pula ketika komite sekolah terlibat dalam pemantauan fasilitas sekolah, guru memiliki tingkat ketidakhadiran di kelas yang lebih tinggi (14,3% + 3,5), daripada jika mereka tidak terlibat (10% + 3,6%).

Pelaporan kehadiran kepada komite sekolah berkaitan dengan tingkat ketidakhadiran di kelas yang lebih rendah (6,3% + 3,1%), dibandingkan dengan sekolah yang tidak melaporkan tingkat ketidakhadiran kepada komite (13% + 3,7%) – lihat Tabel 33.

Mungkin penjelasan untuk temuan yang bertolak belakang ini berkaitan dengan rumitnya sifat keterlibatan komite sekolah. Beberapa bentuk aktif keterlibatan komite – yang mengharuskan kehadiran anggota komite di sekolah, misalnya memantau fasilitas atau pengajaran – dikaitkan dengan tingkat ketidakhadiran guru di kelas yang lebih tinggi. Sementara itu, bentuk keterlibatan yang lebih pasif – diserahkannya laporan kepada komite oleh sekolah – dikaitkan dengan tingkat ketidakhadiran yang lebih rendah. Karena beberapa temuan menyiratkan bahwa keterlibatan di luar pengajaran berkaitan dengan tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi di kelas, mungkin beberapa bentuk keterlibatan komite di sekolah dapat menambah beban kerja di luar pengajaran bagi guru, dan ini menyebabkan mereka tidak hadir di kelas mereka.

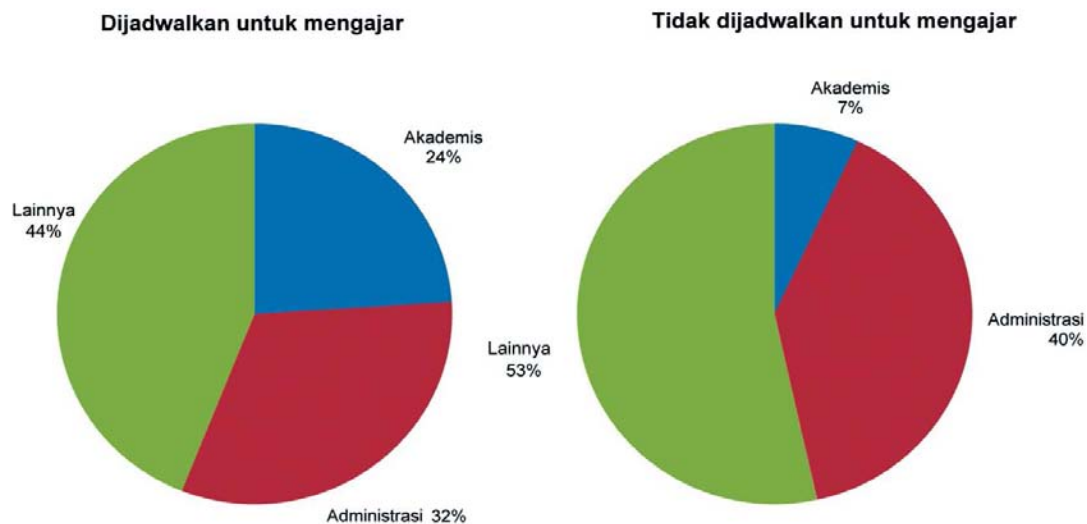
7.3 Kegiatan Guru selama Ketidakhadiran Mereka di Kelas

Untuk mengamati guru yang berada di sekolah tetapi tidak dijadwalkan mengajar, pencacah diminta untuk mencatat apa yang dilakukan guru, menempatkan kegiatannya ke dalam beberapa kategori berikut: kegiatan akademis atau pengajaran/pembelajaran lain (misalnya, mengajar privat atau membantu siswa, tugas menilai), kegiatan administrasi yang berkaitan dengan pekerjaan di sekolah (misalnya, mengisi formulir, mengumpulkan data), jam istirahat/kegiatan yang tidak berkaitan dengan sekolah (misalnya, makan siang, merokok) dan kategori 'lain' yang kemudian sebagian besarnya dimasukkan ke dalam jam istirahat/kegiatan yang tidak berkaitan dengan kategori sekolah berdasarkan deskripsi selanjutnya yang diberikan.

Mengembangkan kategori ini dan mengklasifikasikan guru terbukti merupakan sesuatu yang menantang. Sering kali apa yang dilakukan guru tidak terlalu jelas sementara meminta mereka untuk memberikan jawaban akan menghilangkan obyektivitas kegiatan ini. Terkadang, pencacah akan membuat asumsi tentang jenis kategori yang ditekuni seorang guru berdasarkan di mana mereka berada. Proporsi guru

yang terlibat dalam kategori kegiatan ini ketika mereka tidak hadir di kelas ditampilkan pada Gambar 16, yang juga memberikan perbandingan dengan kegiatan yang ditekuni oleh guru yang tidak dijadwalkan untuk mengajar.

Gambar 15. Kegiatan Guru Ketika berada di Sekolah, tetapi Tidak Mengajar



Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 2, tahun 2014

Sering kali, terlepas apakah mereka dijadwalkan untuk mengajar atau tidak, guru yang berada di sekolah, tetapi tidak mengajar didapati melakukan kegiatan yang tidak dapat dikategorikan sebagai kegiatan akademis maupun administrasi. Uraian paling umum yang diberikan pencacah sebagai informasi lebih jauh adalah guru 'menunggu' dimulainya kelas berikut atau 'menunggu' berakhirnya hari sekolah jika mereka tidak mengajar lagi hari itu. Terkadang mereka mengobrol dengan guru lain di ruang guru, membaca, menyiapkan makanan atau makan. Akan tetapi, uraian yang diberikan oleh pencacah, secara subyektif tidak menunjukkan ini sebagai kegiatan yang produktif.

Jenis kegiatan yang paling sering berikutnya adalah pekerjaan administrasi. Pada beberapa kejadian pencacah memberikan informasi lebih jauh tentang kegiatan yang mereka amati. Ini mencakup membantu di ruang kepala sekolah atau administrasi, menjaga ruang kesehatan, memasukkan informasi ke dalam database pendidikan nasional (Dapodik) dan menjaga piket (yang, selain bertanggung jawab atas kelas yang tidak diawasi terkadang juga bertanggung jawab untuk mengawasi siswa yang datang terlambat atau yang menyelinap keluar kelas).

Akhirnya, satu di antara empat guru yang tidak hadir di kelas didapati terlibat dalam kegiatan akademis lainnya. Beberapa guru dimasukkan ke dalam kategori ini karena mereka berada di ruang guru, meskipun mereka belum tentu terlibat dalam kegiatan pengajaran atau yang terkait dengan belajar. Contoh lainnya antara lain merancang materi penilaian untuk ujian percobaan akhir semester dan tugas pemberian nilai. Beberapa contoh alasan ketidakhadiran adalah karena mengajar di sekolah lain. Ini merujuk pada guru yang mengajar di tingkat sekolah yang lain yang berada di gedung yang sama (contohnya, seorang guru SMP/MTs yang meninggalkan kelas untuk menggantikan guru sekolah dasar yang tidak hadir di kompleks sekolah yang sama).

7.4 Ringkasan

Studi ini adalah survei skala-besar pertama di Indonesia yang mengamati ketidakhadiran guru di kelas. Kepustakaan yang ada tidak banyak mengungkapkan faktor-faktor yang memengaruhi ketidakhadiran guru di kelas ketika mereka sudah berada di sekolah. Faktor-faktor ini agaknya berbeda dari apa yang memengaruhi ketidakhadiran guru di sekolah.

Dalam studi ini ukuran ini didefinisikan sebagai jumlah guru yang, meskipun hadir di sekolah, tidak ada di ruang kelas, dinyatakan sebagai proporsi semua guru yang dijadwalkan untuk mengajar selama berlangsungnya pengamatan. Beberapa temuan kunci terkait ukuran ini adalah sebagai berikut:

- Di antara para guru yang dijadwalkan mengajar, pada kunjungan pertama 13,5% ($\pm 3,2\%$) guru berada di sekolah tetapi tidak di ruang kelas, dan pada kunjungan kedua 11,6% ($\pm 3,2\%$) guru berada di sekolah tetapi tidak di ruang kelas.
- Proporsi guru sekolah negeri yang tidak hadir di kelas secara signifikan lebih tinggi ($14,9\% \pm 4,0\%$) dibandingkan dengan guru sekolah swasta ($9,7\% \pm 3,9\%$), sebaliknya dari ketidakhadiran guru di sekolah.
- Guru laki-laki 1,5 kali lebih mungkin tidak hadir di kelas dibandingkan dengan guru perempuan. Pola ini serupa dengan ketidakhadiran di sekolah, walaupun hubungan keduanya tidak kuat.
- Kebalikan pada ketidakhadiran guru di sekolah, guru dengan pengalaman paling sedikit sangat kecil kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas.
- Di SD/MI, guru yang mengajar di tingkat kelas yang lebih tinggi lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas.
- Di SMP/MTs, guru Bahasa Inggris kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas separuh dari guru lain, sementara guru yang mengajar mata pelajaran selain Bahasa Inggris, yaitu Bahasa Indonesia, matematika, sains, ilmu sosial, agama, kewarganegaraan, pendidikan jasmani dan seni (yang paling umum, mata pelajaran lokal, seperti kesehatan atau bahasa daerah) kemungkinan tidak hadir di kelas 1,6 kali lebih besar.
- Hanya sekitar satu dari sepuluh guru kelas menengah pertama yang mengajar lebih dari satu mata pelajaran pada sekolah-sekolah yang dikunjungi. Kebanyakan dari guru-guru ini mengajar berbagai mata pelajaran di luar mata pelajaran inti (misalnya, pendidikan jasmani, kesenian, dan lain-lain). Meskipun guru-guru yang mengajar lebih dari satu mata pelajaran memiliki tingkat ketidakhadiran di sekolah yang sedikit lebih rendah daripada guru-guru lain, guru-guru yang mengajar lebih dari satu mata pelajaran lebih sering tidak hadir daripada guru-guru lain yang hanya mengajar satu mata pelajaran.
- Guru yang mempunyai peran lain dalam lingkup sekolah, misalnya peran dalam lingkup komite sekolah atau peran sebagai wakil kepala sekolah, lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas, sebagaimana juga guru yang terlibat dalam masyarakat sebagai petugas fasilitas kesehatan masyarakat/posyandu atau fasilitator untuk program pemerintah.
- Guru yang menyatakan bahwa beban kerja tinggi di luar pengajaran sangat memengaruhi kinerja mereka lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas.
- Guru yang puas dengan pekerjaan mereka kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas separuh dari rekan-rekan mereka yang tidak puas.
- Tidak seperti ketidakhadiran di sekolah, keterlibatan dalam komite sekolah umumnya dikaitkan dengan tingkat ketidakhadiran guru di kelas yang lebih tinggi. Pengecualiannya adalah keterlibatan yang relatif pasif dari komite yang menerima laporan tentang kehadiran guru di sekolah, yang dikaitkan dengan tingkat ketidakhadiran yang lebih rendah di kelas.
- Sebagian besar waktu ketika guru berada di sekolah, tetapi tidak mengajar tampaknya dihabiskan untuk menunggu kelas berikutnya atau menunggu tugas administrasi, dan bukan tugas akademis.

Secara keseluruhan, tingkat ketidakhadiran guru di kelas kurang stabil, mempunyai variasi lebih besar dan lebih sulit untuk diprediksi daripada ketidakhadiran guru di sekolah. Ada lebih banyak hal yang perlu dipahami berkenaan dengan jenis ketidakhadiran guru yang ini. Studi ini meletakkan dasar-dasar dari segi konseptual dan metodologis dan mengidentifikasi persoalan yang akan diselidiki dalam penelitian pada masa mendatang.

Bab 8

Pengaruh Ketidakhadiran Guru

Untuk menyelidiki pengaruh ketidakhadiran guru di sekolah, pembelajaran guru dan siswa lain, bab ini membahas dinamika antara ketidakhadiran di sekolah dan ketidakhadiran di kelas, menggabungkan temuan dari pengamatan guru dan pengamatan ruang kelas. Studi terdahulu mengenai hubungan antara ketidakhadiran guru dan nilai prestasi siswa membenarkan bahwa hubungannya dapat dijelaskan dengan terganggunya waktu belajar jika seorang guru tidak hadir dan tidak digantikan; studi ini mengumpulkan informasi untuk menyelidiki persoalan ini.

Studi Indonesia tahun 2003, contohnya, membahas terjadinya penggantian guru yang lebih rendah (atau substitusi) di negara berkembang dibandingkan dengan negara maju, dan di daerah pedesaan di Indonesia dibandingkan dengan daerah perkotaan. Akan tetapi, tidak banyak data yang tersedia tentang sistem penggantian atau substitusi untuk menangani ketidakhadiran guru. Menggunakan hasil wawancara kepala sekolah dan wawancara guru, serta pengamatan langsung terhadap guru dan kelas, bab ini menyajikan temuan tentang sumber daya sekolah yang tersedia dan kegiatan di ruang kelas yang terdapat di sekolah-sekolah di Indonesia ketika guru tidak hadir. Bab ini diakhiri dengan penyelidikan terhadap pengaruh ketidakhadiran guru terhadap prestasi siswa dalam mata pelajaran matematika.

8.1 Pengaruh terhadap Waktu Mengajar

Studi ini mencakup pengamatan singkat terhadap kelas-kelas yang sedang berlangsung selama satu mata pelajaran pada saat kunjungan kedua enumerator. Secara keseluruhan, pengamatan mencakup 6,229 kelas di seluruh Indonesia. Enumerator menghabiskan sekitar, 3,5 menit di setiap kelas untuk melihat kehadiran guru di kelas, apakah guru yang hadir itu guru yang dijadwalkan, kegiatan apa yang secara umum berlangsung, dan jumlah murid yang tidak hadir.

Pada sebagian besar kelas yang diamati (81%), guru yang dijadwalkan ditemukan di kelas (lihat Gambar 17). Sisanya, 72,3% kelas ditemukan tanpa diawasi seorang guru. Enumerator diminta untuk memeriksa kembali kelas-kelas yang tidak diawasi guru tersebut setelah mereka selesai mengamati kelas-kelas lainnya. Sebanyak dua pertiga dari waktu tersebut, guru belum kembali pada saat akhir pengamatan ini (yang biasanya berlangsung sekitar 10-30 menit per sekolah, tergantung pada jumlah kelas pada sekolah bersangkutan). Pada kelas-kelas yang gurunya kembali, kelas tersebut dianggap hanya sementara tidak diawasi.

Gambar 16. Guru yang Diamati di Kelas selama Kunjungan tanpa Pemberitahuan

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 2, tahun 2013

Jika memperhitungkan lamanya observasi, ini berarti bahwa pada saat kunjungan tanpa pemberitahuan, sebanyak 9,0% kelas tidak diawasi oleh guru (setidaknya selama pengamatan, yang mengambil waktu rata-rata dua pertiga dari waktu berlangsungnya mata pelajaran) dan 5,3% kelas tidak diawasi untuk sementara waktu lebih dari 3,5 menit rata-rata dari waktu yang dihabiskan enumerator pada setiap kelas.

Cara lain untuk melihat pengaruh ketidakhadiran guru terhadap berkurangnya waktu mengajar adalah dengan menggabungkan informasi ini dengan jam yang sudah dijadwalkan per minggu. Menurut Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 15 Tahun 2010 mengenai Standar Pelayanan Minimum untuk Pendidikan Dasar, sekolah mengadakan 18 jam kegiatan belajar-mengajar per minggu untuk kelas 1 hingga 2, 24 jam per minggu untuk kelas 3, dan 27 jam per minggu untuk kelas 4 hingga 9. Dalam studi ini, kepala sekolah sekolah dasar melaporkan adanya rata-rata 20,2 jam per minggu jam belajar terjadwalkan untuk sekolah dasar dan 25,7 jam belajar per minggu untuk sekolah menengah pertama (Table 34). Angka rata-rata ini di bawah angka-angka yang ditetapkan di dalam surat keputusan.

Sebagaimana disajikan pada Tabel 34, jam belajar yang sebenarnya diterima murid-murid cenderung lebih sedikit ketika disesuaikan dengan proporsi kelas yang tidak diawasi guru yang diamati saat kunjungan tanpa pemberitahuan.⁸⁷ Sekolah dasar diperkirakan memberikan rata-rata 18,5 jam per minggu waktu mengajar dan sekolah menengah pertama hanya 23,1 per minggu. Ketika dibandingkan dengan peraturan yang ada mengenai waktu belajar-mengajar, hanya 54,1% sekolah dasar diperkirakan memenuhi waktu yang digariskan dalam standar pelayanan minimum (sebuah perkiraan konservatif karena jumlah 18 jam per minggu yang merupakan angka terendah digunakan sebagai ambang minimal) dan hanya 32,3% dari sekolah menengah pertama dapat dapat memenuhi ketentuan ini.

Tabel 34. Pengaruh Ketidakhadiran Guru terhadap Waktu mengajar Berdasarkan Tingkat

	SD	SMP
Waktu mengajar per minggu yang telah dijadwalkan (jam)	20,2	25,7
Perkiraan waktu mengajar per minggu yang diterima (jam)	18,5	23,1
Jam belajar terjadwal yang memenuhi ketentuan dalam peraturan [^] (%)	69,4	39,2
Perkiraan jam belajar yang diterima yang memenuhi ketentuan dalam peraturan [^] (%)	54,1	32,3

Sumber: Survei Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Note: [^]Jam dalam peraturan yang digunakan adalah 18 jam per minggu untuk SD and 27 jam per minggu untuk SMP

87 Untuk setiap sekolah, waktu belajar yang diperkirakan per minggu dihitung dengan mengalikan proporsi kelas yang tidak diawasi guru pada semua kelas yang diamati selama waktu berlangsungnya suatu mata pelajaran dengan angka waktu belajar setiap jam per minggu yang dilaporkan oleh kepala sekolah.

8.2 Penggunaan Guru Pengganti

Sekitar 30,1% dari kepala sekolah Indonesia melaporkan bahwa sulit untuk menemukan pengganti bagi guru yang tidak hadir. Proporsi ini bervariasi menurut wilayah dan lokasi, dan lebih banyak kepala sekolah di Kawasan Timur yang menilai sulit untuk mencari guru pengganti (28,7% dari kepala sekolah di Sumatra dan 49,8% dari kepala sekolah di wilayah Maluku & Papua). Menguatkan hasil studi 2003, sekitar separo kepala sekolah di sekolah terpencil menganggap hal ini sebagai kesulitan, sementara hanya sepertiga kepala sekolah di daerah pedesaan dan seperlima di daerah perkotaan yang menganggapnya sebagai kesulitan.

Terkadang sekolah menjadwalkan guru yang sedang bertugas (guru piket), yang didefinisikan dalam studi ini sebagai guru yang dijadwalkan untuk hadir di sekolah, tetapi tidak dijadwalkan untuk mengajar di kelas tertentu karena mereka berfungsi sebagai guru pengganti. Hampir satu setengah dari semua kepala sekolah mengatakan bahwa pada hari sekolah biasa ada sekurangnya satu guru yang dijadwalkan untuk tugas piket – ada rata-rata dua guru per hari yang dijadwalkan untuk bertugas. Hanya satu di antara empat sekolah melaporkan memberikan pelatihan khusus untuk mempersiapkan guru pengganti. Ini dilakukan atas arahan dari kepala sekolah atau dari rapat guru.

Kepala sekolah, atau perwakilan mereka, ditanyai tentang kebijakan atau praktik umum di sekolah mereka ketika seorang guru tidak hadir di sekolah. Respon mereka ditampilkan pada Tabel 35. Hampir semuanya mengatakan bahwa guru yang tidak hadir digantikan, umumnya oleh seorang guru yang sedang bertugas atau guru lain yang tidak dijadwalkan untuk mengajar. Duapertiga kepala sekolah melaporkan bahwa mereka secara teratur menggantikan sendiri guru yang tidak hadir, sementara satu di antara empat kepala sekolah melaporkan bahwa guru lain diminta untuk mengganti meskipun guru tersebut sedang mengajar di kelas lain. Hanya satu di antara sepuluh kepala sekolah yang mengatakan bahwa guru yang tidak hadir biasanya tidak diganti, dan hanya satu di antara dua puluh kepala sekolah yang mengatakan bahwa guru yang tidak hadir diganti oleh guru sementara / kontrak.

Tabel 35. Laporan Kepala Sekolah tentang Penggunaan Guru Pengganti ketika Guru tidak Hadir di Sekolah

Jenis Penggantian yang Digunakan	Proporsi Kepala Sekolah %
Penggantian oleh guru yang sedang bertugas/guru lain yang sedang tidak mengajar	81,1
Penggantian oleh guru lain meskipun ia sedang mengajar kelas lain	25,5
Penggantian oleh saya/kepala sekolah	61,2
Penggantian oleh guru sementara/kontrak	5,3
Tidak ada guru pengganti, siswa diberi tugas	10,9
Tidak tahu	0,3

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

Di antara kelas-kelas yang tidak diajar oleh guru reguler mereka, sekitar dua pertiganya diajar oleh guru pengganti yang mengambil alih tanggung jawab atas kelas. Akan tetapi, bertolak belakang dengan laporan kepala sekolah bahwa guru pengganti itu adalah guru yang sedang tidak bertugas, kebanyakan dari guru-guru yang ditugaskan sebagai pengganti ini, pada waktu yang bersamaan juga bertanggung jawab mengajar di kelas lain. Akibatnya, selama berlangsungnya pengamatan terhadap ruang kelas, komponen dari kunjungan ke sekolah tanpa pemberitahuan, kurang dari sepertiga dari kelas yang tidak diajar oleh guru reguler mereka yang dijadwalkan, diajar oleh guru pengganti di kelas.

Kelas di sekolah dasar sedikit lebih kecil (80%) kemungkinannya untuk ditemukan dengan guru yang dijadwalkan untuk mengajar mereka dibandingkan dengan sekolah menengah pertama (87,0%). Akan tetapi, ketika guru yang dijadwalkan itu tidak hadir, kelas di SD/MI lebih besar kemungkinannya untuk mendapatkan guru pengganti sementara kelas di SMP/MTs lebih besar kemungkinannya untuk tidak mendapatkan guru pengganti. Di antara SD/MI, sebanyak 55,2% dari kelas yang ditemukan tanpa guru yang dijadwalkan sedang diawasi oleh guru pengganti, sedangkan di antara SMP/MTs hanya 10,0%. Selain itu, pada sekolah menengah pertama di mana guru adalah ahli di bidang mata pelajarannya, sekitar 60,0%

dari guru pengganti ditemukan belum pernah dilatih dalam mata pelajaran yang menjadi tanggung jawab guru yang diadwalkan.

Kebijakan berkenaan dengan guru pengganti tampaknya perlu di rombak secara besar-besaran. Menurut semua responden di kantor DEO dan MoRA, tidak ada kebijakan khusus berkaitan dengan penggantian atau substitusi guru yang tidak hadir di sekolah (Lampiran D). Kebijakan pengadaan guru pengganti adalah tanggung jawab mutlak kepala sekolah. Para pejabat juga mengatakan bahwa mereka menghubungi sekolah hanya untuk memastikan bahwa para siswa tidak dibiarkan tanpa seorang guru atau bahwa kegiatan belajar-mengajar dilakukan dengan benar.

8.3 Kegiatan Kelas Selama Ketidakhadiran Guru

Beberapa tingkat ketidakhadiran tidak dapat dihindarkan. Guru mempunyai hak cuti sakit, cuti hamil, cuti belajar dan bentuk cuti lainnya sebagaimana tertera dalam regulasi nasional dan lokal. Perencanaan dan persiapan yang dilakukan sebelumnya oleh guru dan sekolah dapat membatasi hilangnya waktu belajar yang diakibatkan oleh ketidakhadiran guru. Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, menugaskan guru pengganti untuk mengajar di kelas adalah satu cara yang digunakan oleh sekolah untuk mengelola ketidakhadiran guru.

Kepala sekolah juga ditanyai tentang kegiatan atau praktik umum yang dilakukan guru pengganti ketika mereka menggantikan seorang guru yang tidak hadir. Respon mereka ditampilkan pada Tabel 36. Sebagian besar kepala sekolah melaporkan bahwa kelas dari guru yang tidak hadir melanjutkan mata pelajaran guru tersebut dengan menyelesaikan sebuah tugas atau menerima bahan yang akan mereka kerjakan seandainya guru mereka hadir. Jika tidak, salah satu dari ketiga hal berikut terjadi dengan frekuensi yang hampir sama: guru pengganti sekadar memantau kelas untuk mengawasi perilaku siswa tanpa menetapkan kegiatan yang harus dilakukan, mereka menetapkan jenis tugas yang berbeda (contohnya, tugas yang berhubungan dengan mata pelajaran mereka sendiri) atau mereka mengulang bahan yang pernah dibahas sebelumnya.

Tabel 36. Laporan Kepala Sekolah tentang Kegiatan Kelas di bawah seorang Guru Pengganti

Kegiatan Kelas di bawah seorang Guru Pengganti	Proporsi Kepala Sekolah yang Melaporkan Kegiatan ini %
Menetapkan tugas atau kegiatan yang serupa dengan tugas atau kegiatan yang biasanya ditetapkan oleh guru reguler	74,7
Mengajarkan bahan sebagaimana yang dijadwalkan dalam rencana pelajaran reguler yang ditetapkan oleh guru	64,8
Memastikan bahwa siswa disiplin (misalnya, siswa tetap tenang) tanpa Diberi tugas atau kegiatan	33,7
Menetapkan jenis tugas atau kegiatan yang berbeda (termasuk yang berkaitan dengan penggantian mata pelajaran guru)	27,1
Mengulang bahan yang pernah dibahas sebelumnya	27,0
Lainnya	4,4

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 2, tahun 2013

Meskipun temuan di atas berasal dari laporan kepala sekolah tentang apa yang terjadi sekarang ini di sekolah mereka, dapat saja mereka sebenarnya mengungkapkan apa yang mereka yakini harus dilakukan. Karena sebagian besar guru pengganti biasanya bukan guru yang mengajarkan mata pelajaran yang sama dengan guru yang tidak hadir dan juga bukan guru yang mengajar tingkat kelas yang sama, seberapa jauh kedua hal pertama yang disajikan pada Tabel 36 dapat terjadi tergantung pada tingkat persiapan atau kerja kompensasi yang ditetapkan oleh guru yang tidak hadir. Dalam studi ini, guru ditanyai tentang cara mereka menangani kelas mereka saat mereka terakhir kali tidak hadir di sekolah karena menghadiri pelatihan dan saat mereka terakhir kali tidak hadir karena alasan lain (tugas resmi, sakit, perawatan, dll). Agaknya, ketidakhadiran karena pelatihan dijadwalkan di depan, sehingga guru dapat mengatur agar proses belajar siswa mereka tetap berjalan sesuai jadwal. Tabel 37 menampilkan hasil tersebut.

Tabel 37. Praktik atau Persiapan Guru selama Ketidakhadiran Mereka yang Terakhir di Sekolah

Jenis Praktik atau Persiapan	Jenis Praktik atau Persiapan	
	Ketika tidak hadir karena mengikuti pelatihan (%)	Ketika tidak hadir karena alasan lain ((%)
Mempersiapkan tugas dalam-kelas dan meninggalkan siswa dengan guru lain	79,3	73,4
Mempersiapkan tugas dalam-kelas dan meninggalkan siswa tanpa pengawasan	43,0	35,8
Menawarkan kelas/pelajaran pengganti	5,2	41,8
Meringkas bahan pelajaran untuk memenuhi rencana pelajaran yang dijadwalkan	28,1	7,3
Memanggil kepala sekolah atau guru lain dan membiarkan mereka memutuskan kegiatan kelas	8,1	4,1
Tidak mempersiapkan atau melakukan apa-apa/lain	3,6	0,2
Membiarkan siswa keluar kelas	0,8	5,5
Praktik atau persiapan lain	3,0	2,6

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013

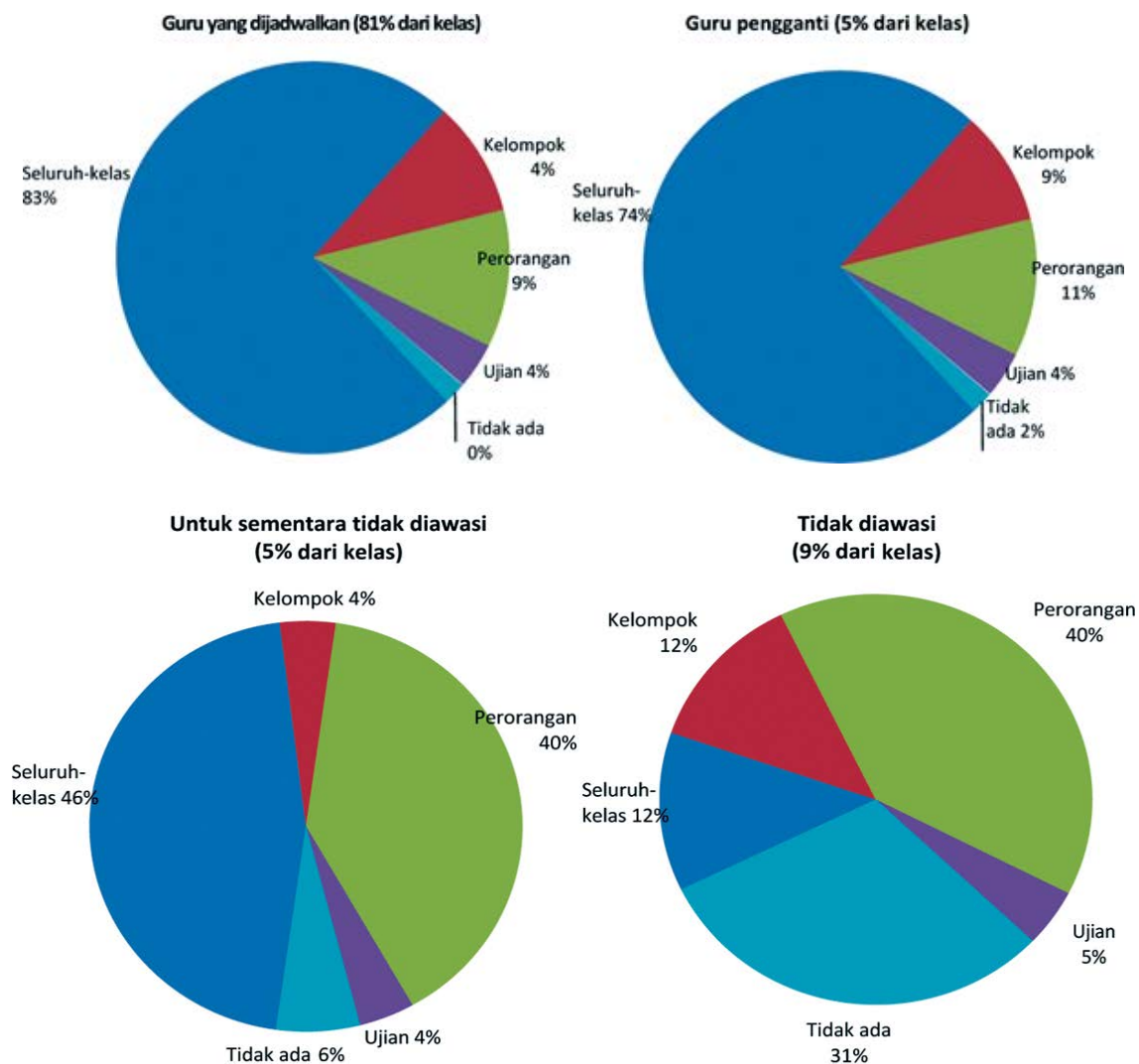
Cara yang paling umum bagi guru untuk menangani ketidakhadiran adalah menyiapkan tugas dalam-kelas dan membiarkan siswa mereka diawasi oleh guru lain. Ini konsisten dengan respon kepala sekolah. Akan tetapi, dibandingkan dengan kepala sekolah, proporsi lebih tinggi dari guru melaporkan bahwa mereka meninggalkan kelas mereka tanpa pengawasan, yang lebih konsisten dengan proporsi kelas yang sebenarnya dari guru yang tidak hadir yang diamati oleh pencacah.

Akan tetapi, ada perbedaan kunci lain dalam cara guru menangani ketidakhadiran mereka karena pelatihan atau alasan lain. Ketika mereka tidak hadir karena pelatihan, guru lebih besar kemungkinannya untuk meringkas bahan pelajaran guna memenuhi jadwal dalam rencana pelajaran mereka (28,1% dari guru melaporkan bahwa mereka melakukan ini) daripada ketika mereka tidak hadir karena alasan lain (hanya 7,3%). Yang mengejutkan, mereka juga lebih besar kemungkinannya untuk tidak menyiapkan atau melakukan apa-apa untuk mengelola ketidakhadiran karena pelatihan. Ketika mereka tidak hadir karena alasan lain, 41,8% dari guru melaporkan bahwa mereka menawarkan jam kelas atau pelajaran pengganti untuk mengganti kelas yang tidak mereka hadiri, dibanding 5,2% ketika mereka tidak hadir karena pelatihan. Yang lebih penting, 5,5% dari guru melaporkan bahwa terakhir kali mereka tidak hadir karena alasan selain pelatihan, siswa mereka dibiarkan meninggalkan kelas.

Selama berlangsungnya pengamatan terhadap ruang kelas pada kunjungan kedua, para pencacah juga mengumpulkan informasi tentang jenis kegiatan yang dapat mereka lihat di kelas, apakah siswa terlibat dalam kegiatan seluruh-kelas yang dalam konteks ini bercirikan seorang guru yang menyampaikan instruksi atau mengajar di depan kelas (75% kelas ditemukan melakukan kegiatan yang dikategorikan di kelompok ini); kerja kelompok yang melibatkan siswa yang mengerjakan sebuah tugas atau kegiatan dalam kelompok (5% dari semua kelas); kerja perorangan (13% dari kelas); ujian di dalam kelas (4% dari kelas) atau jika tidak ada kegiatan yang ditetapkan (3,5% dari semua kelas).

Ada perbedaan signifikan dalam frekuensi kegiatan ini diamati di kelas di berbagai wilayah. Kurang dari 90% dari kelas di wilayah Maluku & Papua ditemukan dengan siswa yang terlibat dalam kegiatan seluruh-kelas. Sementara itu, kelas di Jawa menunjukkan keragaman kegiatan yang tertinggi: hanya 70% yang terlibat dalam kegiatan seluruh-kelas, 16% terlibat dalam kerja kelompok, 6,5% terlibat dalam kegiatan perorangan dan 6% menghadapi ujian. Berkenaan dengan hal terakhir, kelas di Jawa juga yang paling sering mengadakan ujian dalam kelas. Di wilayah Bali & Nusa Tenggara dan di Sulawesi kurang dari 1% kelas menghadapi ujian.

Gambar 18 menampilkan berbagai kategori kegiatan kelas yang diamati selama kunjungan sekolah, menurut guru yang ditemukan di kelas.

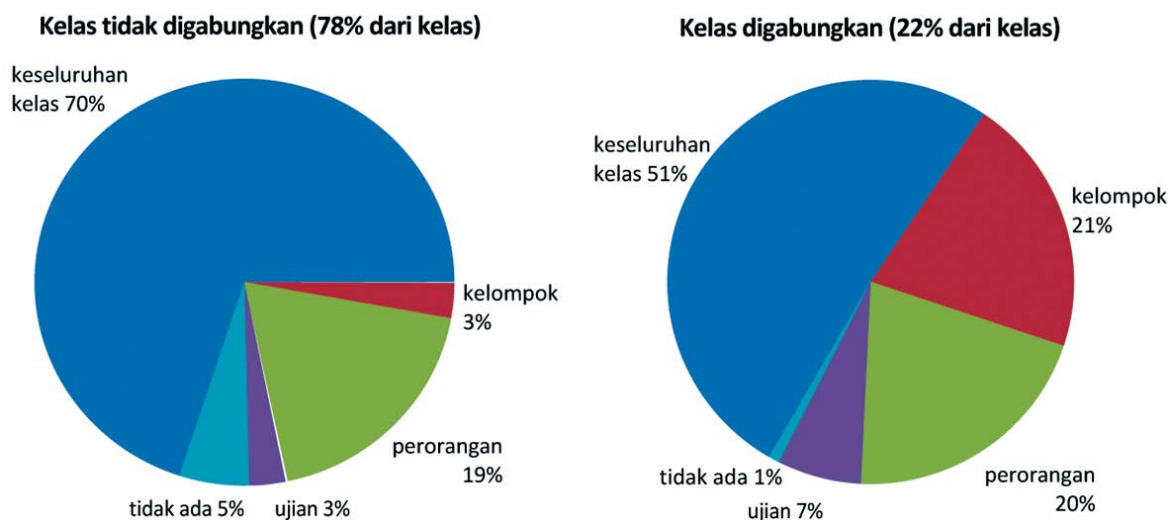
Gambar 17. Kegiatan Kelas, berdasarkan Guru yang Diamati di Kelas

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 2, tahun 2013

Grafik tersebut menunjukkan beberapa perbedaan signifikan yang bergantung pada siapa yang diamati di dalam kelas. Jika ada guru di kelas, tingkat kegiatan di kelas tidak bervariasi secara signifikan berdasarkan pada apakah gurunya adalah guru yang dijadwalkan atau guru pengganti. Satu-satunya perbedaan signifikan adalah proporsi kerja kelompok dan waktu bebas yang lebih tinggi di bawah pengawasan guru pengganti. Hal yang mengurangi kekhawatiran adalah bahwa hanya 2% dari kelas yang diawasi oleh guru pengganti yang tidak memiliki kegiatan terstruktur. Di pihak lain, kelas yang tidak diawasi umumnya diisi oleh murid yang melakukan pekerjaan perorangan. Ketika ketidakhadiran guru hanya bersifat sementara, murid-murid juga berkemungkinan terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan bersama oleh seluruh murid di kelas. Sementara itu, hampir sepertiga kelas yang tidak diawasi dalam waktu yang lebih panjang tidak mempunyai kegiatan yang ditetapkan. Wawancara dengan pejabat Dinas Pendidikan dan Kantor Kemenag kabupaten/kota mengungkapkan keprihatinan bahwa di sekolah yang kekurangan guru, terutama sekolah yang berlokasi di daerah terpencil, siswa sering dibiarkan tidak melakukan apa-apa ketika guru tidak hadir (Lampiran D).

Di antara kelas yang tidak dihadiri oleh guru yang dijadwalkan, 22% didapati bergabung dengan kelas lain. Sebagaimana diperlihatkan pada Gambar 19, kelas yang digabungkan lebih besar kemungkinannya mempunyai kegiatan yang ditetapkan. Kelas ini lebih besar kemungkinannya untuk terlibat dalam kerja kelompok dibandingkan dengan kelas yang tidak digabungkan, dan lebih kecil kemungkinannya melakukan kegiatan yang melibatkan seluruh-kelas (misalnya, mendengarkan bahan yang disampaikan oleh guru dalam format ceramah).

Gambar 18. Kegiatan Kelas di Kelas yang tidak dihadiri oleh Guru Yang Dijadwalkan, berdasarkan Apakah Kelas Digabungkan dengan Kelas Lain



Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 2, tahun 2013

Meskipun informasi yang dibahas pada bab ini sejauh ini melampaui apa yang diketahui sebelumnya tentang ketidakhadiran guru di Indonesia, informasi ini hanya menyentuh permukaan dari pemahaman tentang pengaruh ketidakhadiran guru terhadap proses belajar siswa. Banyak hal tergantung pada kualitas pengajaran, termasuk kegiatan dan tugas yang diberikan guru pengganti serta kegiatan dan tugas yang diberikan guru yang tidak hadir pada waktu mereka hadir (karena kerugian akibat kualitas pengajaran yang buruk bukan merupakan kerugian yang besar). Penilaian tentang kualitas guru berada di luar lingkup studi ini, dan pencacah tidak memiliki pengetahuan pedagogi yang dibutuhkan untuk menilainya. Akan tetapi, ini pastinya merupakan bidang yang patut diteliti secara lebih jauh.

8.4 Persepsi Kepala Sekolah Menyangkut Pengaruh Ketidakhadiran

Kepustakaan mengindikasikan bahwa ketidakhadiran guru tidak dipersepsikan secara luas sebagai penghambat pendidikan oleh kepala sekolah di Indonesia. Hampir semua siswa Indonesia berusia 15 tahun belajar di sekolah yang kepala sekolahnya meyakini bahwa ketidakhadiran guru “sama sekali tidak” menghambat kegiatan belajar atau hanya “sedikit menghambat”, menurut survei 2009 OECD PISA.⁸⁸ Sebagai bagian dari wawancara mereka pada kunjungan kedua untuk studi ini, kepala sekolah ditanyai tentang persepsi mereka menyangkut pengaruh ketidakhadiran guru di sekolah mereka. Hasilnya ditampilkan pada Tabel 38.

Tabel 38. Persepsi Kepala Sekolah Menyangkut Pengaruh Ketidakhadiran Guru di Sekolah mereka

Pengaruh Ketidakhadiran Guru	Proporsi Kepala Sekolah yang Setuju (%)
Ketidakhadiran guru menyebabkan timbulnya persoalan disiplin siswa	34,8
Prestasi akademis siswa menurun karena ketidakhadiran guru	30,6
Ketidakhadiran guru menyebabkan berkurangnya motivasi di antara guru lain	19,5

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 2, tahun 2013

88 Schleicher, 2012

Meskipun proporsi yang disajikan pada Tabel 38 tidak serendah proporsi pada survei PISA, sekitar satu di antara tiga orang kepala sekolah merasa bahwa ketidakhadiran guru menyumbang pada timbulnya persoalan kedisiplinan siswa, proporsi yang sama dengan mereka yang merasa bahwa ini memengaruhi prestasi akademis siswa. Sementara itu, hanya satu di antara lima orang kepala sekolah yang meyakini bahwa ketidakhadiran guru menyebabkan berkurangnya motivasi di antara guru lain. Tingkat ketidakhadiran guru yang lebih tinggi di sekolah mereka membuat kepala sekolah lebih besar kemungkinannya untuk menyetujui pernyataan di atas. Kepala sekolah di sekolah swasta dan di sekolah menengah pertama juga lebih besar kemungkinannya untuk sependapat dengan mereka. Di berbagai wilayah, satu-satunya perbedaan yang signifikan adalah antara wilayah Maluku & Papua dan wilayah lainnya. Kemungkinan kepala sekolah di Maluku & Papua menyetujui pernyataan di atas dua kali lebih besar daripada kepala sekolah di wilayah lain.

8.5 Ketidakhadiran Guru dan Ketidakhadiran Siswa

Survei tentang ketidakhadiran guru Indonesia pada tahun 2008 menemukan hubungan antara tingkat ketidakhadiran guru dan tingkat ketidakhadiran siswa⁸⁹, yang konsisten dengan teori yang dikemukakan oleh peneliti lain.⁹⁰ Pada studi ini, data ketidakhadiran siswa dikumpulkan dari sekolah pada kedua kunjungan sekolah dan, sebagaimana diperlihatkan pada Tabel 39, tingkat ketidakhadiran siswa pada saat kunjungan kedua lebih tinggi daripada tingkat ketidakhadiran siswa selama kunjungan pertama.

Kenaikan ini signifikan di beberapa wilayah – yaitu di sekolah-sekolah di Jawa, Kalimantan, dan Sulawesi –, tetapi tidak di wilayah lain. Arah hubungannya terbilang konstan pada seluruh jenis, sektor, dan tingkat sekolah. Kenaikan ini signifikan di antara sekolah negeri, tetapi tidak signifikan di antara sekolah swasta, signifikan di antara sekolah umum, tetapi tidak di antara madrasah, dan signifikan di antara sekolah dasar, tetapi tidak di antara sekolah menengah pertama – meskipun ini terutama karena proporsi sekolah yang lebih kecil yang masuk dalam kategori terakhir, sehingga mengakibatkan kesalahan standar (standard error) yang lebih besar untuk estimasi sub-kelompok mereka.

Tabel 39. Tingkat Ketidakhadiran Guru dan Siswa di Sekolah

	Tingkat Ketidakhadiran Siswa (%)	SE
Kunjungan Studi		
Kunjungan pertama (Oktober-Desember 2013)	7,2	1,1
Kunjungan kedua (Januari-Maret 2014)	9,2	1,2
Tingkat Ketidakhadiran Guru di Sekolah – Kunjungan Pertama		
Tidak ada ketidakhadiran guru atau tingkat ketidakhadiran 0% [n=5.383]	4,9	0,6
Antara 0,1% dan 19,9% [n=1.768]	5,6	0,8
20,0% atau lebih [n=2.286]	10,0	1,8

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, tahun 2013

Studi ini juga menemukan hubungan antara tingkat ketidakhadiran guru dan tingkat ketidakhadiran siswa di sekolah di Indonesia. Sebagaimana dirangkum pada Tabel 39, tingkat ketidakhadiran siswa di sekolah yang tingkat ketidakhadiran gurunya adalah nol adalah secara signifikan lebih rendah, yaitu 4,9% (+ 1,1%), dibandingkan dengan sekolah yang tingkat ketidakhadiran gurunya di atas 20%, yaitu 10,0% (+ 3,7%). Hubungan ini berlaku di Sumatra, Jawa, Sulawesi dan wilayah Maluku & Papua, tetapi tidak di wilayah lain. Hubungan ini juga berlaku di berbagai jenis dan sektor sekolah, tetapi meskipun berlaku di sekolah dasar, hubungan ini tidak signifikan secara statistik pada sekolah menengah pertama.

Perlu dicatat bahwa, sebagaimana dengan hubungan yang sudah diselidiki sejauh ini, rancangan studi ini tidak mencakup kesimpulan yang signifikan tentang arah hubungan antara dua variabel. Sebaliknya, kerangka diskusi ini dipengaruhi oleh kerangka kerja teoritis yang melandasi studi ini. Dalam kasus ini,

⁸⁹ Toyamah, dkk., 2010

⁹⁰ Ivatts, 2010

teori yang diajukan pada seputar topik ini menyiratkan bahwa ketidakhadiran guru memengaruhi ketidakhadiran siswa karena mengurangi motivasi siswa untuk menghadiri sekolah. Ini didukung oleh bukti nonilmiah dari studi ketidakhadiran tahun 2008. Akan tetapi, hubungan antara ketidakhadiran guru dan siswa cenderung lebih rumit daripada ini, dan sejumlah faktor kontekstual dan faktor lain memengaruhi keduanya. Contohnya, tingkat ketidakhadiran siswa beragam menurut lokasi sekolah, yang juga merupakan faktor yang signifikan dalam ketidakhadiran guru (lihat Bab 4). Akan tetapi, hubungan antara tingkat ketidakhadiran guru dan siswa lebih berimbang jika lokasi sekolah diperhitungkan.

8.6 Ketidakhadiran Guru dan Prestasi Belajar Siswa

Hubungan antara prestasi belajar siswa dan ketidakhadiran guru sulit untuk dibangun dalam studi seperti ini, ketika data ketidakhadiran guru dan prestasi belajar siswa mencerminkan keadaan pada waktu tertentu saja. Prestasi belajar siswa juga dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang juga berkorelasi dengan ketidakhadiran guru, misalnya, latar belakang sosial-ekonomi siswa dan guru, dan lokasi geografis, serta faktor-faktor lain yang tidak diukur dalam studi ini.

8.6.1 Pengukuran Prestasi Belajar

Untuk studi ini, tes matematika dan membaca dalam bahasa Indonesia diberikan kepada 10 siswa sampel di kelas 5 dari beberapa SD sampel dan di kelas 8 dari beberapa SMP sampel (lihat Tabel 40). Tes tersebut dibuat secara terpisah untuk masing-masing tingkatan kelas tetapi mengandung beberapa soal yang sama untuk kedua tes, serta menyajikan beberapa bacaan yang sama untuk tes membaca. Para siswa dipilih secara acak dari sejumlah daftar kelas pada masing-masing tingkatan kelas dan dari tabel yang berisi angka-angka yang acak.

Seperti tercantum dalam Bagian 2.2, tes matematika dan membaca (bahasa Indonesia) dibuat dan diadaptasi untuk digunakan dalam studi ini, masing-masing untuk tingkat SD dan SMP. Soal-soal tes tersebut diperoleh dari studi ketidakhadiran guru sebelumnya⁹¹ dan dari sumber-sumber yang tersedia secara bebas maupun yang terpublikasi yang ada di Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) dan Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS). Walaupun tes-tes ini berisi soal-soal dari kedua studi internasional tersebut, tes-tes ini tidak meniru tes aslinya baik dalam bentuk akhirnya maupun dalam metode penyajiannya. Oleh karena itu, perbandingan langsung antara hasil yang dicapai pada tes yang diadaptasi untuk studi ini dan hasil yang dicapai dalam kedua tes survei internasional mustahil untuk dilakukan. Tes-tes dalam studi ini diberikan kepada siswa di sekolah-sekolah sampel pada kunjungan kedua.

Tabel 40. Partisipasi Siswa dalam Tes Matematika, menurut Wilayah

Wilayah	Partisipasi Siswa SD	Partisipasi Siswa SMP
Sumatra	1.098	316
Jawa	1.698	227
Bali dan Nusa Tenggara	1.075	282
Kalimantan	909	295
Sulawesi	970	292
Papua dan Maluku	788	261
Indonesia (Total)	6.538	1.673

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 2, 2013.

Tes-tes dalam studi ini dikalibrasi menggunakan perangkat lunak ACER ConQuest untuk menilai karakteristik psikometriknya. Ini merupakan langkah penting dalam proses untuk memastikan bahwa tes-tes tersebut menyediakan informasi yang tepercaya dan valid tentang prestasi belajar siswa dalam mata pelajaran matematika dan membaca. Sebagai bagian dari analisis ini, persentase siswa yang menjawab

⁹¹ Usman et al., 2004.

setiap soal dengan benar dan, dalam kasus soal-soal pilihan ganda, persentase siswa yang memilih opsi yang salah untuk setiap soal dihitung. Hasil analisis juga mengidentifikasi persentase siswa yang tidak menjawab semua soal. Statistik yang berkaitan dengan kesesuaian setiap soal dengan model Rasch, tingkat kesulitan soal, fasilitas, dan diskriminasi dihitung.

Hasil analisis mengungkap bahwa tes membaca yang dipersiapkan terlalu sulit bagi siswa di tingkat SD. Tes yang terlalu sulit bagi siswa memberikan informasi yang sangat terbatas tentang kemampuan siswa bersangkutan dalam mata pelajaran yang diujikan tersebut. Hal ini terutama terjadi pada tes-tes singkat yang isinya dibatasi oleh panjang tes. Tes membaca untuk tingkat SD juga menunjukkan peningkatan kejadian siswa tidak menjawab soal seiring berjalannya waktu tes. Dengan kata lain, siswa tidak menyelesaikan atau tidak berusaha menjawab soal pada menit-menit akhir tes dengan kecepatan yang sama seperti ketika tes baru dimulai. Soal nomor 1, misalnya, hanya menunjukkan persentase jawaban kosong sebesar 1,1%, soal nomor 8 di tengah tes menunjukkan persentase jawaban kosong sebesar 2,7%, dan soal nomor 15 pada akhir tes memiliki persentase jawaban kosong sebesar 9,3%. Diskriminasi sejumlah besar soal sulit dilakukan. Dengan kata lain, sulit membedakan antara soal-soal yang dijawab siswa berkemampuan tinggi dan rendah. Hal ini menunjukkan tingginya kejadian siswa yang menebak jawaban.

Di kelas 8, tes membaca memberikan cerminan yang lebih baik akan kemampuan siswa. Secara umum, soal-soal dijawab dengan cukup baik. Namun, masih ada beberapa kejadian siswa gagal menyelesaikan tes. Persentase jawaban kosong untuk tiga soal terakhir pada tes ini meningkat dari 5,6% untuk soal ketiga dari belakang menjadi 6,5% untuk soal kedua dari belakang dan menjadi 10,3% untuk soal terakhir. Dianggap bahwa prestasi tidak merata para siswa dari kedua tingkatan kelas pada tes membaca serta cukup banyaknya data yang hilang, terutama menjelang akhir tes, berarti bahwa hasil tes membaca tidak cocok digunakan untuk analisis lebih lanjut.

Sebaliknya, tes matematika lebih cocok, baik untuk kelas 5 maupun kelas 8. Berbeda dengan tes membaca, siswa lebih mampu menyelesaikan tes dalam waktu yang telah ditentukan. Sebagai contoh, untuk soal terakhir pada tes matematika bagi siswa kelas 5, hanya 4,5% dari seluruh jawaban untuk soal itu kosong, sementara untuk siswa kelas 8 hanya 5%. Lebih memungkinkan untuk melakukan diskriminasi soal pada hasil tes matematika secara keseluruhan dan soal-soal tersebut cocok dengan model Rasch. Akan tetapi, ada beberapa soal yang dihapus dari analisis guna meningkatkan kualitas tes. Ada satu soal yang dihapus dari analisis untuk tes tingkat SD dan empat soal untuk tes tingkat SMP. Bentuk akhir tes menunjukkan keandalan yang baik, yaitu 0.77 untuk tingkat SD dan 0.74 untuk tingkat SMP. Walaupun ada beberapa masalah psikometri untuk tes matematika, khususnya untuk kelas 8, dapat dirasakan bahwa hasil tes matematika dapat memberikan indikator yang lebih baik tentang prestasi belajar siswa dalam analisis dampak ketidakhadiran guru pada prestasi belajar siswa.

8.6.2 Prestasi Belajar Siswa menurut Wilayah

Hasil tes matematika para siswa sampel dilaporkan dalam Tabel 41, dalam bentuk persentase nilai mean dari jawaban yang benar. Skor maksimum yang mungkin didapatkan siswa untuk tingkat SD adalah 14, sementara maksimum skor untuk tingkat SMP adalah 11.

Hasil yang dicapai pada tingkat SD tidak dapat dibandingkan dengan hasil yang dicapai pada tingkat SMP. Misalnya, capaian nilai mean tingkat SD untuk suatu wilayah yang lebih tinggi daripada capaian nilai mean tingkat SMP wilayah tersebut tidak menunjukkan bahwa siswa-siswa SD di wilayah tersebut memiliki kemampuan matematika yang lebih tinggi daripada siswa-siswa SMP di wilayah tersebut.

Hasil tes matematika para siswa agak bervariasi antarwilayah studi. Di tingkat SD, hasil tes berkisar antara nilai mean sebesar 50,6 ($\pm 8,8$) di Papua dan Maluku dan 63,5 ($\pm 4,2$) di Jawa. Pada tingkat SMP, nilai mean hasil tes matematika berkisar antara 38,2 ($\pm 10,3$) di Papua dan Maluku dan 52,5 ($\pm 8,0$) di Jawa.

Tabel 41. Prestasi Belajar Siswa pada Mata Pelajaran Matematika, menurut Wilayah

Wilayah	Pada Tingkat SD		Pada Tingkat SMP	
	Mean	SE	Mean	SE
Sumatra	59,4	3,2	46,1	6,3
Jawa	63,5	2,1	52,5	4,0
Bali dan Nusa Tenggara	52,6	3,0	47,2	3,4
Kalimantan	58,5	2,1	52,3	3,0
Sulawesi	53,9	1,5	44,5	3,3
Papua dan Maluku	50,6	4,4	38,2	5,1
Indonesia (Total)	60,1	1,4	49,4	2,8

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 2, 2013.

8.6.3 Prestasi Belajar Siswa dan Ketidakhadiran Guru

Untuk mengukur pengaruh ketidakhadiran guru terhadap prestasi belajar siswa, nilai tes matematika diperiksa hubungannya dengan tingkat ketidakhadiran guru secara keseluruhan menurut sekolah. Tingkat ketidakhadiran yang dihitung adalah yang didapatkan ketika kunjungan pertama ke sekolah dilakukan; saat itu sekumpulan data pendahuluan yang lengkap berhasil dikumpulkan. Diperkirakan saat itu bahwa akan ada hubungan negatif antara hasil tes matematika dan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah; dengan kata lain, makin tinggi tingkat ketidakhadiran guru, hasil tes matematika akan makin menurun.

Tabel 42 menunjukkan nilai mean dari capaian siswa dalam tes matematika yang diberikan menurut tiga tingkat ketidakhadiran guru di sekolah sebagaimana digunakan dalam bab ini. Seperti digambarkan dalam tabel ini, nilai mean hasil tes matematika terendah ditemukan di sekolah-sekolah dengan tingkat ketidakhadiran guru tertinggi baik untuk tingkat SD maupun SMP. Namun, di antara SD-SD sampel, tidak ada perbedaan antara sekolah-sekolah yang gurunya hadir di sekolah semua dan sekolah-sekolah yang tingkat ketidakhadiran gurunya di bawah 20%.

Tabel 42. Ketidakhadiran Guru dan Prestasi Belajar Siswa pada Mata Pelajaran Matematika

	Mean	SE
Ketidakhadiran Guru di Sekolah – Tingkat SD		
Tidak ada guru absen atau 0% tingkat ketidakhadiran guru (n=512)	61,1	1,7
Antara 0,1% dan 19,9% (n=160)	61,2	2,1
20,0% atau lebih (n=221)	56,2	1,7
Ketidakhadiran Guru di Sekolah – Tingkat SMP		
Tidak ada guru absen atau 0% tingkat ketidakhadiran guru (n=512)	52,6	3,1
Antara 0,1% dan 19,9% (n=160)	48,3	4,8
20,0% atau lebih (n=221)	42,8	3,3
Ketidakhadiran Guru di Kelas – Tingkat SD		
Tidak ada guru absen atau 0% tingkat ketidakhadiran guru (n=559)	60,4	1,7
Antara 0,1% dan 24,9% (n=163)	60,9	1,4
25,0% atau lebih (n=171)	58,5	2,0
Ketidakhadiran Guru di Kelas – Tingkat SMP		
Tidak ada guru absen atau 0% tingkat ketidakhadiran guru (n=559)	49,2	3,1
Antara 0,1% dan 24,9% (n=163)	57,2	3,9
25,0% atau lebih (n=171)	46,2	4,7

Sumber: Studi Ketidakhadiran Guru, Kunjungan 1, 2013.

Dalam kaitannya dengan ketidakhadiran guru di kelas, prestasi belajar siswa untuk mata pelajaran matematika sangat rendah di sekolah-sekolah yang 1 atau lebih dari 1 guru dari setiap 4 gurunya tidak

hadir di kelas (median di antara sekolah-sekolah yang gurunya tidak hadir di kelas). Hal ini berlaku untuk tingkat SD dan SMP. Namun, perbedaan-perbedaan ini tidak signifikan secara statistik.

Penting untuk dicatat bahwa perbedaan yang tidak signifikan tersebut tidak memperhitungkan keadaan-keadaan di mana ketidakhadiran guru memengaruhi prestasi belajar siswa. Ukuran tingkat ketidakhadiran guru yang digunakan di sini terdiri atas beberapa jenis: ketidakhadiran guru yang berlangsung secara sporadis karena sakit atau keadaan luar biasa dalam kehidupan guru pada hari itu dan ketidakhadiran guru yang berlangsung dalam waktu lama yang direkam pada satu titik waktu saja, serta ketidakhadiran guru yang digantikan oleh guru pengganti atau guru lain dari sekolah bersangkutan dan ketidakhadiran guru yang tidak digantikan oleh siapa pun sehingga siswa tidak menerima pengajaran sama sekali pada hari itu.

Dampak yang mungkin terjadi pada prestasi belajar siswa akibat ketidakhadiran guru bergantung pada kualitas pengajaran yang diterima siswa ketika guru hadir karena tinggi rendahnya hal tersebut menentukan seberapa banyak kehilangan yang dialami siswa ketika seorang guru sedang tidak masuk. Kualitas pengajaran adalah sebuah elemen yang layak untuk diteliti lebih lanjut untuk melengkapi temuan studi ini. Meskipun demikian, ketika dikaji secara sekaligus, hasil-hasil yang disajikan dalam bab ini menunjukkan kompleksitas dampak ketidakhadiran guru.

Hasil analisis multivariat eksploratori menunjukkan bahwa, setelah mengontrol berbagai variabel dan efek tetap tingkat kabupaten, ketidakhadiran guru di sekolah berpengaruh secara negatif terhadap prestasi belajar siswa dalam mata pelajaran matematika untuk keseluruhan sampel. Model yang digunakan dalam studi ini menelusuri dampak ketidakhadiran guru pada siswa terkait mata pelajaran matematika, dengan mempertimbangkan berbagai pengaruh lain yang berpotensi terjadi terhadap prestasi belajar siswa yang dapat ditangkap oleh studi ini. Analisis ini bersifat eksploratif dalam arti tidak semua pengaruh utama yang mungkin terjadi terhadap capaian siswa—termasuk latar belakang tempat tinggal siswa, dan kuantitas dan kualitas pengajaran di kelas untuk mata pelajaran matematika melalui pengalaman mereka sendiri—dapat diukur dalam studi ini. Rincian analisis ini, berikut hasil-hasilnya, disajikan pada Lampiran E dan dimaksudkan sebagai panduan bagi studi-studi lebih lanjut, mengingat keterbatasan yang telah disampaikan di atas.

Hasil studi ini menunjukkan bahwa secara umum ketidakhadiran guru berpengaruh buruk terhadap berbagai kondisi di sekolah yang berperan dalam mendukung pembelajaran siswa. Misalnya, ada banyak kelas yang gurunya tidak hadir, tetapi tidak ada guru penggantinya; atau sering kali guru pengganti tidak berpengalaman dalam mengajar kelas atau mata pelajaran tertentu.

8.7 Ringkasan

Bab ini merangkum temuan yang mengulas pengaruh ketidakhadiran guru terhadap sekolah, guru lain, dan prestasi belajar siswa. Bab ini dimulai dengan diskusi tentang estimasi pengaruh ketidakhadiran guru pada waktu pengajaran dan dilanjutkan dengan eksplorasi tentang apa yang terjadi ketika guru yang dijadwalkan mengajar tidak hadir. Beberapa temuan kuncinya adalah sebagai berikut:

- Dari kelas-kelas yang sedang berlangsung ketika kunjungan mendadak dilakukan, 9% tidak ada gurunya hingga kelas usai dan 5,3% lainnya tidak ada gurunya selama beberapa waktu hingga gurunya kembali ke kelas.
- Ketika kelas yang tidak ada gurunya turut dipertimbangkan, di tingkat SD diperkirakan rata-rata jumlah jam mengajar per minggu hanya 18,5 jam, sementara di tingkat SMP hanya 23,1 jam per minggu. Angka-angka tersebut jauh di bawah standar yang ditetapkan dalam keputusan tentang Standar Pelayanan Minimal.
- Cara yang paling umum yang dilaporkan oleh sekolah dalam menangani ketidakhadiran guru adalah memberikan kegiatan atau tugas dalam-kelas oleh guru yang tidak hadir dan guru pengganti ditugaskan untuk mengawasi kelas.
- Sekolah menghadapi kesulitan yang lebih besar dalam mencari guru pengganti yang layak untuk menggantikan guru yang tidak hadir dibandingkan dengan yang semula dikemukakan oleh kepala sekolah.

- Sekitar 60% dari kelas yang tidak dihadiri oleh guru terjadwal mempunyai guru pengganti. Sebagian besar guru pengganti ini ditugaskan mengajar di lebih dari satu kelas pada jam pelajaran yang sama.
- Hampir separuh (47,1%) dari kelas-kelas yang tidak dihadiri oleh guru kelasnya didapati tanpa pengawasan (74%) sepanjang waktu observasi kelas yang dilakukan oleh enumerator (rata-ratanya 23 menit). Sebanyak 25,1% kelas lainnya dalam keadaan tanpa pengawasan (paling tidak, sepanjang waktu observasi rata-rata yang diluangkan enumerator di dalam kelas, yaitu sekitar 3,5 menit per kelas) hingga gurunya kembali pada akhir observasi.
- Di tingkat SMP, hanya sekitar sepertiga guru pengganti adalah guru mata pelajaran yang sama dengan mata pelajaran guru yang tidak hadir.
- Tidak ada perbedaan yang jelas dalam hal jenis kegiatan yang dilakukan siswa ketika yang mengajar adalah guru terjadwal ataupun guru pengganti.
- Namun, di kelas-kelas yang tanpa pengawasan, para siswa lebih besar kemungkinannya tidak diberikan tugas tertentu.

Meskipun temuan ini telah melebihi apa yang sebelumnya diketahui tentang kegiatan di sekolah selama guru tidak hadir, pengaruh perubahan kegiatan kelas karena ketidakhadiran guru bergantung pada tingkat kualitas pengajaran secara keseluruhan, baik kualitas guru pengganti maupun guru yang tidak hadir. Studi ini juga mencoba mengukur pengaruh ketidakhadiran guru terhadap prestasi siswa, menggunakan penilaian matematika yang singkat. Temuan kuncinya adalah:

- Analisis multivariat eksploratori mengindikasikan bahwa, setelah mengontrol sejumlah variabel dan efek tetap tingkat kabupaten, ketidakhadiran guru di sekolah berpengaruh secara negatif pada prestasi belajar siswa pada mata pelajaran matematika untuk keseluruhan sampel dan untuk tingkat SD, namun tidak demikian dengan tingkat SMP.
- Meskipun demikian, secara keseluruhan, studi ini tidak menemukan hubungan yang kuat antara prestasi belajar siswa dalam mata pelajaran matematika dan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah.
- Prestasi belajar siswa mencerminkan berbagai faktor kontekstual terkait latar belakang tempat tinggal dan sekolah siswa, dan mengidentifikasi dampak khusus dari ketidakhadiran guru dalam konteks kegiatan belajar-mengajar di sekolah adalah masalah yang kompleks. Dampak ketidakhadiran guru pada prestasi belajar siswa bergantung juga pada kualitas pengajaran yang diterima siswa ketika guru hadir dibandingkan dengan kualitas pengajaran yang mereka dapatkan ketika guru tidak hadir.

Studi pada masa mendatang akan mendapatkan manfaat dari desain longitudinal untuk menyelidiki hubungan penting ini, terutama dengan mengukur jangkauan dan dampak ketidakhadiran guru dalam jangka-panjang atau ketidakhadiran guru yang berulang terhadap pembelajaran dan motivasi siswa selama masa belajar mereka di sekolah.

Bab 9

Pemahaman terhadap Ketidakhadiran Guru

Bab ini mengulas pengaruh berbagai faktor terhadap ketidakhadiran guru di sekolah di Indonesia. Model ini menggunakan variabel-variabel yang berkorelasi dengan ketidakhadiran guru di sekolah sebagaimana telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya. Pendekatan yang dipakai dalam model ini adalah guru bekerja di sekolah-sekolah yang berada dalam lingkup kabupaten/kota, yang selanjutnya kabupaten/kota tersebut berada dalam lingkup provinsi. Faktor-faktor yang memengaruhi ketidakhadiran ada pada tingkat yang berbeda, dan karenanya, perlu dicarikan solusi melalui berbagai jenis kebijakan yang berbeda.

9.1 Analisis

Tabel 43 menampilkan hasil estimasi atas variasi ketidakhadiran guru yang 'dapat dijelaskan' pada level yang berbeda. Metodologi yang digunakan mengacu pada studi tentang ketidakhadiran guru di India⁹². Tabel tersebut menunjukkan bahwa sekitar 2,3% variasi ketidakhadiran guru dalam sampel dapat 'dijelaskan' di tingkat provinsi, 3,4% di tingkat kabupaten, dan 18,4% di tingkat sekolah, dengan variasi yang lain 'dijelaskan' di tingkat individual. Hasil tersebut menunjukkan bahwa apa yang terjadi di tingkat sekolah, secara khusus memiliki pengaruh penting dalam ketidakhadiran guru.

Tabel 37. Analisis Fixed Effect Ketidakhadiran Guru di tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Sekolah

	Fixed Effect Provinsi	Fixed Effect Kabupaten Kabupaten	Fixed Effect Sekolah
R-Squared	0,027	0,043	0,2953
Adjusted R-Squared	0,023	0,034	0,1841
Observations	6.518	6.518	6.518
Number of "Fixed Effects"	25	64	893

Guna mengidentifikasi faktor-faktor apa saja pada setiap tingkat ini yang dapat menjelaskan tingkat ketidakhadiran guru, beberapa model regresi diestimasi dengan menggunakan Stata. Ringkasan model yang menggunakan atau tidak menggunakan fixed effect kabupaten ditampilkan pada tabel 44. Model pertama (tanpa fixed effect kabupaten) menganalisis pengaruh dari faktor penjelasan terhadap ketidakhadiran guru dari seluruh Indonesia, sementara model kedua menganalisis ketidakhadiran guru dengan mempertimbangkan karakteristik di tingkat kabupaten. Variabel penjelas ini dikumpulkan pada tatanan individual dan tingkat sekolah. Penambahan faktor fixed effect kabupaten (di kolom terakhir tabel 44) dilakukan untuk mendapatkan gambaran faktor-faktor yang mungkin dapat menjelaskan perbedaan ketidakhadiran guru di tingkat kabupaten, sebagai contoh: apakah kebijakan inspeksi sekolah diimplementasikan secara efektif atau tidak, atau apakah imbas dari beberapa faktor dikonsentrasikan di kabupaten tertentu.

92 Kremer, et al., 2005.

Sebagaimana analisis sebelumnya yang telah disajikan dalam laporan ini, model-model yang dibuat telah memperhitungkan rancangan sampel yang kompleks dari studi ini, memerinci bobot probabilitas, melakukan stratifikasi berdasarkan daerah dan mengelompokkan guru-guru berdasarkan sekolah dan sekolah-sekolah berdasarkan kabupaten. Hal ini menghasilkan estimasi standard errors yang konservatif sehingga signifikan secara statistik

Model final menggunakan data pengamatan terhadap 5.700 guru di kunjungan pertama. Variabel dependen dari model ini adalah ketidakhadiran guru di sekolah yang bernilai 0 ketika seorang guru hadir dan 1 jika guru tidak hadir di saat yang semestinya mereka dijadwalkan untuk mengajar.

Sesuai dengan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, angka yang ditampilkan untuk setiap variabel adalah nilai odds-ratio dan standard error, dengan catatan jika variabel itu signifikan secara statistik menjelaskan ketidakhadiran guru dalam model tersebut. Jika nilai odds-ratio suatu variabel semakin mendekati angka 1, maka semakin kecil pengaruhnya terhadap ketidakhadiran guru. Penambahan simbol * atau ** menjelaskan bahwa pengaruh dari faktor yang bersangkutan secara statistik signifikan. Sebagai contoh, Tabel 44 menunjukkan bahwa guru di sekolah-sekolah madrasah 2,4 kali lebih besar kecenderungannya untuk didapati tidak hadir di sekolah (tanpa fixed effect kabupaten). Dengan kata lain, jika semua faktor pada Tabel 44 dibuat konstan, maka mengajar di sekolah madrasah masih memiliki pengaruh positif yang besar terhadap kenyataan apakah seorang guru cenderung absen atau tidak. Selanjutnya pembahasan dalam bab ini akan berfokus pada faktor yang ternyata signifikan secara statistik dalam memprediksi ketidakhadiran guru di sekolah.

Tabel 44. Analisis Regresi atas Faktor-faktor yang Memengaruhi Ketidakhadiran Guru, Dengan atau Tanpa Menggunakan Variabel *Fixed Effect* Kabupaten

Variabel	Tanpa <i>Fixed Effect</i> Kabupaten <i>Odds Ratio</i>	Dengan <i>Fixed Effect</i> Kabupaten <i>Odds Ratio</i>
	(SE)	(SE)
Lokasi sekolah (1=terpencil, 2=pedesaan, 3=perkotaan)	1,064 (0,265)	1,077 (0,345)
Status Swasta (0=negeri, 1=swasta)	0,552 (0,180)	0,537 (0,238)
Sektor Madrasah (0=umum, 1=madrasah)	2,385* (0,860)	1,815 (0,897)
Jenjang Menengah (0=dasar, 1=menengah)	0,818 (0,202)	0,859 (0,256)
Rasio siswa-guru	0,975 (0,019)	0,956* (0,022)
Indeks fasilitas sekolah	0,855 (0,150)	0,845 (0,157)
Indeks kepemimpinan kepala sekolah	0,657* (0,125)	0,677 (0,138)
Indeks keterlibatan komite	0,694 (0,152)	0,650 (0,201)
Belum lama diinspeksi (dalam 43 hari sejak kunjungan)	0,662* (0,135)	0,740 (0,168)

Variabel	Tanpa <i>Fixed Effect</i> Kabupaten <i>Odds Ratio</i>	Dengan <i>Fixed Effect</i> Kabupaten <i>Odds Ratio</i>
	(SE)	(SE)
Kehadiran dicatat harian oleh mesin sidik jari (0=tidak, 1=ya)	0,242**	0,188
	(0,112)	(0,191)
Guru adalah laki-laki (0=tidak, 1=ya)	1,653*	1,502*
	(0,327)	(0,280)
Pengalaman mengajar (quartile)	0,970	0,884
	(0,126)	(0,124)
Memegang ijazah S1 atau D3 (0=tidak, 1=ya)	1,268	1,251
	(0,336)	(0,359)
Guru PNS (0=tidak, 1=ya)	0,843	0,806
	(0,333)	(0,367)
Guru tersertifikasi (0=tidak, 1=ya)	1,319	1,203
	(0,298)	(0,287)
Memiliki anak balita (0=tidak, 1=ya)	1,181	1,129
	(0,273)	(0,282)
Lahir di luar provinsi sekolah (0=tidak, 1=ya)	0,605	0,747
	(0,281)	(0,432)
Waktu antara rumah dan sekolah (menit)	1,002	1,001
	(0,006)	(0,006)
Jam mengajar di sekolah ini per minggu	1,017	1,015
	(0,018)	(0,022)
Indeks kepuasan	1,121	1,075
	(0,174)	(0,183)
Mengajar di sekolah lain (0=tidak, 1=ya)	3,135**	3,351**
	(1,012)	(1,195)
Catatan gaji total bulanan (Rp juta)	0,860	0,935
	(0,145)	(0,177)
Konstan	0,165*	0,252
	(0,118)	(0,242)

Catatan:

Variabel terikat adalah tidak hadir di sekolah (0 = guru hadir, 1 = guru tidak hadir) di antara guru-guru yang, menurut jadwal, seharusnya mengajar selama berlangsungnya observasi)

** p<0,01; * p<0,05

9.2 Pembahasan Hasil-hasil di Tingkat Nasional

Rasio murid-guru yang disesuaikan dihitung dengan cara membagi jumlah murid yang terdaftar di sekolah dengan jumlah guru yang terdaftar di sekolah, lalu disesuaikan dengan proporsi jam kerja guru di sekolah untuk menghitung jumlah ekuivalen guru purnawaktu. Walau hasil estimasi menunjukkan rasio murid-guru yang lebih tinggi terkait dengan ketidakhadiran guru yang lebih rendah, pengaruh variabel tersebut pada ketidakhadiran guru cukup kecil. Hal ini sejalan dengan temuan dari penelitian tentang ketidakhadiran

guru di India⁹³. Dalam penelitian tersebut, korelasi ini disebabkan oleh jumlah orang tua yang berpotensi untuk memantau kinerja guru. Other explanations are possible in the current context. Dalam konteks saat ini, korelasi tersebut juga dapat dijelaskan dengan hal-hal lain. Dengan sekitar 14 murid per guru di sekolah dasar dan 12 murid per guru di sekolah menengah, angka rasio murid-guru di Indonesia sudah rendah. Tingginya jumlah guru yang terdaftar malah bisa mencerminkan ketergantungan pada guru honorer atau kontrak alih-alih daftar guru tetap yang pasti. Keadaan tersebut dapat dihubungkan dengan guru-guru yang memiliki jam mengajar sedikit di sekolah dan secara bersamaan melakukan pekerjaan di lain tempat.

Variabel kepemimpinan kepala sekolah dibentuk untuk mencerminkan kehadiran kepala sekolah dan kualitas kepemimpinan sesuai yang dipahami oleh para guru. Diberi nilai sebagai 0 jika posisi kepala sekolah lowong, 1 jika kepala sekolah tidak hadir, 2 jika kepala sekolah hadir, dan 3 jika kepala sekolah hadir dan dianggap oleh para guru di sekolah sebagai bagian dari contoh personal yang baik. Variabel ini secara signifikan berpengaruh pada ketidakhadiran guru di sekolah. Guru-guru di sekolah yang memiliki nilai lebih tinggi untuk indeks kepemimpinan kepala sekolah hanya memiliki kemungkinan sebesar dua pertiga kali (65,7% pada kolom 1), dibandingkan guru yang bekerja di sekolah dengan nilai kepemimpinan kepala sekolah yang rendah, untuk tidak hadir di sekolah. Namun, pengaruh ini tak lagi signifikan ketika fixed effect kabupaten diterapkan (kolom 2); ini menunjukkan bahwa kualitas kepemimpinan kepala sekolah lebih konsisten di dalam kabupaten.

Berada di sekolah yang belum lama diinspeksi juga diasosiasikan dengan tingkat ketidakhadiran guru yang rendah. Ketika kunjungan studi dilakukan, kepala sekolah dikonfirmasi kapan terakhir kali sekolah mereka diinspeksi (sering kali oleh pejabat dari dinas pendidikan tingkat kabupaten). Median durasi antara inspeksi dan kunjungan tim peneliti adalah 43 hari. Para guru yang sekolahnya dikunjungi oleh pengawas kurang dari median durasi tersebut lebih kecil kemungkinannya (66,2% pada kolom 1) untuk tidak hadir di sekolah, dibandingkan dengan guru di sekolah lain. Namun, dampak ini tidak lagi terlihat setelah *fixed effects* kabupaten ditambahkan ke dalam model ini (lihat kolom terakhir Tabel 44). Ini menunjukkan bahwa inspeksi ke sekolah merupakan ciri efisiensi di tingkat kabupaten; hal ini tidak mengagetkan karena kunjungan tersebut kebanyakan dilakukan oleh pejabat tingkat kabupaten.

Penggunaan verifikasi kehadiran biometrik—dalam hal ini adalah mesin sidik jari—memiliki pengaruh yang kuat pada rendahnya ketidakhadiran guru di sekolah. Para guru di sekolah yang menggunakan mesin ini memiliki kemungkinan sekitar seperempat kali untuk tidak hadir (24,2% pada kolom 1) bila dibandingkan dengan para guru yang mengajar di sekolah yang tidak menggunakan mesin ini. Seperti halnya pengawasan sekolah, pengaruh ini menjadi tidak signifikan saat variabel fixed effect kabupaten disertakan dalam model. Hal ini mencerminkan kenyataan bahwa penggunaan mesin sidik jari baru terkonsentrasi di sejumlah kabupaten, dan selanjutnya menegaskan bahwa penggunaan teknologi ini lebih banyak merupakan cara tidak langsung dari perhatian pemerintah kabupaten/kota terhadap kinerja guru atau efisiensi tingkat kabupaten/kota secara keseluruhan ketimbang efektivitas penggunaan mesin sidik jari itu sendiri.

Sejumlah karakteristik guru juga ditemukan berpengaruh pada ketidakhadiran guru, dengan memperhitungkan perbedaan utama pada tingkat sekolah pada model. Guru laki-laki memiliki kemungkinan 1,5 kali lebih besar untuk absen dari sekolah dibandingkan guru perempuan, dengan mengasumsikan faktor lainnya tetap. Hal ini secara statistik memberikan pengaruh yang konsisten di seluruh kabupaten. Guru yang kurang berpengalaman juga cenderung tidak hadir di sekolah. Dampak ini secara statistik signifikan hanya ketika variabel fixed effect kabupaten (kolom terakhir) disertakan, mengindikasikan bahwa masalah guru yang kurang berpengalaman dengan tingkat ketidakhadiran yang tinggi terpusat di beberapa kabupaten.

Para guru yang dilahirkan di luar provinsi tempat sekolah mereka berada, memiliki kecenderungan sekitar setengah kali lebih rendah untuk tidak hadir ketimbang para guru yang dilahirkan di provinsi yang sama dengan lokasi sekolah mereka (kolom 1). Namun, dampak ini menjadi tidak signifikan secara statistik setelah menyertakan variabel fixed effect kabupaten (kolom 2), mengindikasikan bahwa hal ini melibatkan karakteristik tingkat kabupaten ketimbang pengaruh untuk pindah ke kabupaten yang berbeda pada setiap guru. Dengan kata lain, hal ini menunjukkan bahwa kabupaten yang mampu menarik para guru dari provinsi lain juga memiliki tingkat ketidakhadiran guru lebih rendah—mungkin karena sekolah mereka harus menjadi tempat kerja yang nyaman guna menarik para guru untuk pindah.

93 Kremer, et al., 2005.

Faktor terkuat pada tingkat guru terhadap ketidakhadiran guru di dalam model adalah apakah guru tersebut bekerja di lebih dari satu sekolah. Mereka yang bekerja di dua atau lebih sekolah, kemungkinannya lebih dari tiga kali lipat lebih besar untuk ditemukan tidak hadir di sekolah ketika semestinya mereka dijadwalkan untuk mengajar ketimbang mereka yang mengajar hanya di satu sekolah; pengaruh ini terlihat jelas baik dengan maupun tanpa adanya variabel fixed effect kabupaten.

9.3 Hasil Berdasarkan Tipe, Tingkat, dan Sektor Sekolah

Sistem pendidikan di Indonesia besar dan beragam. Keberagaman ini tercermin dalam perbedaan-perbedaan di antara tipe-tipe, tingkat-tingkat, dan sektor-sektor sekolah yang terlihat jelas pada Tabel 45. Model sama yang dikembangkan dengan menggunakan data nasional (pada Tabel 44) juga diterapkan untuk menghasilkan hasil-hasil pada tingkat-tingkat ini. Analisis ini dilakukan tanpa menggunakan fixed effect kabupaten. Penting untuk dicatat bahwa rancangan sampel tidaklah disusun untuk mengidentifikasi kategori-kategori yang bertumpang-tindih (misalnya, analisis untuk sekolah menengah umum atau untuk madrasah swasta). Meskipun demikian, perbedaan-perbedaan yang ditampilkan di sini berfungsi untuk menjelaskan betapa kompleksitas dalam sistem pendidikan di Indonesia bisa bermakna bahwa faktor-faktor berbeda dapat memengaruhi ketidakhadiran guru dengan cara yang berbeda-beda.

Untuk memudahkan pembahasan, hanya hasil-hasil yang secara statistik didapati signifikan yang dimasukkan dalam Tabel 45. Di antara sekolah-sekolah menengah, guru di sekolah-sekolah madrasah lebih cenderung didapati tidak hadir. Status apakah seorang guru bekerja di sekolah lain atau tidak merupakan alat prediksi ketidakhadiran di sekolah yang sangat signifikan untuk sekolah swasta dan sekolah di sektor madrasah. Penggabungan kedua temuan ini dapat menunjukkan bahwa sekolah-sekolah madrasah adalah yang paling parah terdampak ketika guru bekerja di lebih dari satu sekolah.

Tabel 45. Analisis Regresi Faktor-faktor yang Memengaruhi Ketidakhadiran Guru Berdasarkan Tipe, Tingkat, dan Sektor Sekolah

	Tipe Sekolah		Tingkat Sekolah		Sektor	
	Negeri	Swasta	Dasar	Menengah	Umum	Madrasah
Lokasi sekolah						
Status swasta	.	.				
Sektor madrasah				6,310**	.	.
Tingkat menengah			.	.		
Rasio murid-guru FTE						
Indeks fasilitas						
Indeks kepala sekolah			0,600*		0,656*	0,596*
Indeks komite sekolah				0,380*	0,661*	
Baru-baru ini diinspeksi				0,280**		
Kehadiran dengan cara sidik jari		0,013*		0,062*		
Gurunya laki-laki					1,703**	
Pengalaman mengajar	0,664**				0,668**	
Bergelar S1/diploma						
Guru PNS						
Guru bersertifikasi						
Mempunyai anak balita						
Lahir di provinsi lain						
Waktu tempuh perjalanan rumah-sekolah				1,018**		
Jam mengajar/minggu						

	Tipe Sekolah		Tingkat Sekolah		Sektor	
	Negeri	Swasta	Dasar	Menengah	Umum	Madrasah
Skor kepuasan kerja						
Mengajar di sekolah(-sekolah) lain		7,398**		5,620**		9,910**
Catatan gaji total			0,611*			
Jumlah pengamatan	3.161	769	3.205	725	3.405	525

Catatan: ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$. Ukuran sampel pada masing-masing kelompok tidak memungkinkan dilakukannya analisis andal dengan menggunakan fixed effect kabupaten. Agar mudah dibaca, efek-efek yang secara statistik tidak signifikan tidak dimunculkan.

Kepemimpinan kepala sekolah yang kuat berkorelasi negatif dengan ketidakhadiran guru pada sebagian besar kategori sekolah, dengan kadar yang sama. Hal ini perlu dicatat karena pengaruh dari sampel kepemimpinan kepala sekolah tersebut menunjukkan konsisten di seluruh wilayah Indonesia. Serupa dengan itu, arah hubungan antara keterlibatan komite sekolah, penggunaan mesin sidik jari, dan jenis kelamin guru dengan ketidakhadiran guru ternyata konsisten pada keseluruhan dari berbagai kategori sekolah dan juga konsisten dengan hasil-hasil di tingkat nasional.

9.4 Hasil Berdasarkan Wilayah

Rancangan studi ini juga memungkinkan dihasilkannya hasil-hasil untuk enam tingkat wilayah berbeda. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 46, hasil-hasil di tingkat wilayah mencerminkan perbedaan-perbedaan di antara wilayah-wilayah ini. Analisis ini juga dilakukan tanpa menggunakan fixed effect kabupaten.

Faktor-faktor yang merupakan alat prediksi signifikan ketidakhadiran guru secara nasional umumnya konsisten di seluruh wilayah. Sebagai contoh, analisis mengindikasikan bahwa perilaku kepala sekolah yang menjadi teladan memiliki keterkaitan yang konsisten dengan ketidakhadiran guru pada beberapa wilayah yang berbeda—Jawa, Bali dan Nusa Tenggara, dan Sulawesi. Di wilayah-wilayah ini, dengan semua faktor lainnya pada model dipertimbangkan, kepemimpinan kepala sekolah yang kuat berkaitan signifikan dengan tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah. Keterlibatan komite sekolah berkorelasi negatif dengan ketidakhadiran guru secara konsisten di Sulawesi serta di Papua dan Maluku.

Guru yang lahir di provinsi berbeda secara substansial lebih kecil kemungkinannya untuk tidak hadir di sekolah di Sumatra serta di Maluku dan Papua. Pengaruh mengajar di lebih dari satu sekolah juga konsisten. Di tiga dari enam wilayah tersebut, guru yang bekerja di sekolah lain kemungkinannya tiga kali sampai tepat di bawah enam kali lebih besar untuk didapati tidak hadir di sekolah yang dikunjungi.

Meskipun demikian, ada beberapa perbedaan di antara wilayah-wilayah. Guru madrasah di Sumatra jauh lebih kecil kemungkinannya untuk didapati tidak hadir, sedangkan di Jawa serta di Papua dan Maluku guru madrasah jauh lebih besar kemungkinannya untuk didapati tidak hadir. Menariknya, penggunaan mesin sidik jari berasosiasi kuat dengan kemungkinan ketidakhadiran guru yang jauh lebih rendah di Jawa (dengan tingkat penggunaan tertinggi: 9,2% sekolah menggunakan mesin ini untuk mencatat kehadiran), tetapi penggunaan mesin ini berasosiasi kuat dengan kemungkinan ketidakhadiran guru yang secara dramatis lebih tinggi di wilayah Papua dan Maluku (dengan tingkat penggunaan tertinggi kedua, yakni 5,1% sekolah). Penyebabnya tidak jelas. Pada studi ketidakhadiran guru tahun 2011 di Papua, penggunaan buku pemantau kehadiran berasosiasi dengan tingkat ketidakhadiran guru yang lebih rendah. Ini merupakan sebuah isu yang layak digali lebih jauh.

Faktor-faktor lain signifikan di satu atau lebih wilayah, tetapi tidak di tingkat nasional. Sebagai contoh, di Jawa dan Sulawesi, guru di sekolah swasta lebih kecil kemungkinannya untuk didapati tidak hadir bila dibandingkan dengan guru di sekolah negeri. Di Kalimantan, guru sekolah menengah jauh lebih besar kemungkinannya daripada guru sekolah dasar untuk didapati tidak hadir.

Tabel 46. Analisis Regresi Faktor-faktor yang Memengaruhi Ketidakhadiran Guru Berdasarkan Wilayah

	Sumatra	Jawa	Bali & NT	Kalimantan	Sulawesi	Papua & Maluku
Lokasi sekolah						
Status swasta		0,268*			0,134**	
Sektor madrasah	0,197*	4,819**				43,352**
Tingkat menengah				10,883**		
Rasio murid-guru FTE						0,668**
Indeks fasilitas						1,961*
Indeks kepala sekolah		0,529*	0,541**		0,582*	
Indeks komite sekolah					0,312**	0,197**
Baru-baru ini diinspeksi				0,089*		
Kehadiran dengan cara sidik jari		0,069**				16,864*
Gurunya laki-laki	2,162*					
Pengalaman mengajar						0,613**
Bergelar S1/diploma					2,142*	
Guru PNS						
Guru bersertifikasi						
Mempunyai anak balita						
Lahir di provinsi lain	0,000**					0,073**
Waktu tempuh rumah-sekolah						
Jam mengajar/minggu		1,059*		1,163*		1,154**
Skor kepuasan kerja						
Mengajar di sekolah(-sekolah) lain	3,087**	5,162**			5,851**	
Catatan gaji total						
Jumlah pengamatan	760	1.106	436	529	573	458

Catatan: ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$. Ukuran sampel pada masing-masing kelompok tidak memungkinkan dilakukannya analisis andal dengan menggunakan *fixed effect* kabupaten. Agar mudah dibaca, efek-efek yang secara statistik tidak signifikan tidak dimunculkan.

9.5 Ringkasan

Analisis yang disajikan dalam bab ini mengidentifikasi sejumlah faktor pendorong utama yang ada pada tingkat sekolah dan sistem yang berjalan dan mungkin dapat digunakan sebagai usaha untuk menurunkan ketidakhadiran guru di sekolah di Indonesia. Hal-hal tersebut adalah:

- penguatan praktik kebijakan di tingkat kabupaten, termasuk kunjungan yang lebih sering guna memberikan dukungan dan melakukan pengawasan terhadap praktik belajar-mengajar di sekolah, serta peningkatan fokus perhatian pada pemantauan tingkat kehadiran guru, di antaranya melalui pengenalan sistem biometrik (seperti penggunaan mesin sidik jari untuk secara mandiri mencatat dan memantau kehadiran);
- penguatan kepemimpinan kepala sekolah, khususnya dengan fokus pada cara bagaimana kepala sekolah menjadi teladan untuk perilaku-perilaku yang juga diharapkan dari para gurunya (misalnya, hadir di sekolah);
- penguatan keterlibatan komite sekolah, khususnya dalam mengawasi anggaran dan menjembatani orang tua siswa dengan sekolah;
- upaya untuk mengurangi kejadian adanya guru yang bekerja di lebih dari satu sekolah—sebuah isu yang tampaknya dipengaruhi kuat oleh tingkat gaji dan jenis kelamin guru; dan

- upaya untuk membuat sekolah menjadi tempat kerja yang lebih menarik berdasarkan pengalaman kabupaten-kabupaten yang berhasil mengundang minat guru dari provinsi lain.

Ketika data dianalisis dalam hal kategori-kategori tipe sekolah yang berbeda, faktor-faktor di atas umumnya tetap konsisten pada satu atau lebih tipe sekolah yang berbeda. Namun, ada dua perbedaan yang signifikan berdasarkan wilayah, hal mana menyoroti pentingnya mengetahui situasi kontekstual kompleks di dalam keberagaman Indonesia. Perbedaan khusus ini adalah:

- Guru madrasah di Sumatra jauh lebih kecil kemungkinannya untuk didapati tidak hadir bila dibandingkan dengan guru di sekolah-sekolah nonmadrasah, sedangkan di Jawa serta di Papua dan Maluku guru madrasah jauh lebih besar kemungkinannya untuk didapati tidak hadir.
- Penggunaan mesin sidik jari berasosiasi kuat dengan kemungkinan ketidakhadiran guru yang jauh lebih rendah di Jawa (wilayah dengan tingkat penggunaan tertinggi), tetapi penggunaan mesin ini justru berasosiasi kuat dengan kemungkinan ketidakhadiran guru yang tinggi di wilayah Papua dan Maluku (wilayah dengan tingkat penggunaan tertinggi kedua, dibandingkan dengan wilayah-wilayah lain). Ini menunjukkan bahwa ada faktor-faktor lain di tingkat wilayah yang berpengaruh dalam hal tersebut, dengan pengaruh yang lebih kuat daripada—dan berada di atas—penggunaan mesin sidik jari.

Bab 10

Implikasi-implikasi Kebijakan

Laporan ini mendokumentasikan studi-studi mengenai ketidakhadiran guru yang paling komprehensif dan berskala paling luas bila dibandingkan dengan studi-studi serupa yang dilakukan di mana pun di dunia. Fakta bahwa Pemerintah Indonesia telah mengidentifikasi ketidakhadiran guru sebagai isu dengan prioritas tinggi, dan mendukung penelitian substansial ini melalui ACDP, menggarisbawahi arti penting yang melekat pada kebutuhan untuk mengetahui lebih mendalam faktor-faktor yang terkait dengan ketidakhadiran guru dan bagaimana faktor-faktor tersebut dapat ditangani demi kepentingan semua pihak yang terkait dengan pendidikan di Indonesia, terutama para siswa yang belajar di sekolah.

Studi ini dilakukan dengan jumlah sampel sekolah dan guru yang jauh lebih besar daripada studi-studi sebelumnya tentang ketidakhadiran guru di Indonesia, atau sesungguhnya bahkan di kebanyakan negara lain di dunia. Sampel terakhir pada dua kunjungan terdiri atas 880 sekolah dasar dan sekolah menengah pertama di enam wilayah—Sumatra, Jawa, Bali dan Nusa Tenggara, Sulawesi, Kalimantan, serta Papua dan Maluku—dan mencakup 120 dari 146 sekolah dasar yang diteliti pada studi ketidakhadiran guru tahun 2003. Secara keseluruhan, data dikumpulkan dari lebih dari 8.300 guru dan 8.200 siswa.

Studi ini dilakukan dalam dua kali kunjungan ke sekolah. Kunjungan pertama berlangsung pada akhir 2013, dan kunjungan kedua berlangsung pada awal 2014. Kedua kunjungan ini menyediakan kesempatan untuk meneliti stabilitas tingkat ketidakhadiran. Tim peneliti lapangan yang telah dilatih secara khusus melakukan dua kali kunjungan tanpa pemberitahuan sebelumnya ke setiap sekolah sampel untuk mengumpulkan informasi tentang ketidakhadiran guru, melakukan observasi terhadap kelas pelajaran, melakukan wawancara dengan kepala sekolah dan guru, dan mengadakan uji penilaian singkat terhadap siswa sampel. Selain itu, dilakukan pula wawancara dengan pejabat tingkat kabupaten. Salah satu kemajuan signifikan bila dibandingkan dengan studi-studi lainnya ialah bahwa riset ini mampu meneliti bukan hanya ketidakhadiran guru di sekolah, melainkan juga ketidakhadiran pada jam pelajaran dari guru bersangkutan yang, walaupun hadir di sekolah, tidak mengajar sebagaimana yang dijadwalkan.

Secara keseluruhan, sekitar satu dari sepuluh guru di Indonesia didapati tidak hadir di sekolah pada saat—menurut jadwal—mereka seharusnya mengajar. Selama kunjungan pertama, 9,7% guru didapati tidak hadir, dan pada kunjungan kedua 10,7%. Untuk sekolah dasar sampel dari tahun 2003 yang dikunjungi kembali pada studi kali ini, tingkat ketidakhadiran menurun drastis dari 19,0% menjadi 9,8% pada 2013.

Hasil ini secara umum membesarkan hati bagi Indonesia. Tampaknya telah terjadi penurunan substansial dalam tingkat ketidakhadiran guru selama sepuluh tahun terakhir ini. Selain itu, perkiraan tingkat ketidakhadiran guru di sekolah untuk Indonesia pada 2013 secara umum lebih rendah bila dibandingkan dengan perkiraan tingkat ketidakhadiran guru di sekisaran negara berkembang lainnya.⁹⁴

Penurunan tingkat ketidakhadiran guru selama satu dekade terakhir ini mencerminkan efek kumulatif dari sekisaran luas inisiatif kebijakan dan juga perubahan-perubahan dalam masyarakat yang lebih luas.

94 Diperlukan kehati-hatian dalam membandingkan studi-studi internasional mengingat adanya perbedaan-perbedaan dalam periode waktu, tingkat pendidikan, dan metodologi penelitian. Lihat tinjauan literatur pada Bab 1 dan daftar pustaka beranotasi pada Lampiran A.

Meskipun demikian, temuan-temuan tersebut bukanlah alasan untuk berpuas diri. Tingkat ketidakhadiran guru sebesar 10% masih cukup tinggi, dan di banyak sekolah tingkat ketidakhadiran guru pada jam pelajaran bahkan lebih tinggi lagi. Tingkat ketidakhadiran guru didapati sangat bervariasi di antara berbagai tipe guru dan di antara wilayah-wilayah serta berbagai tipe sekolah. Selain itu, ada bukti bahwa sejumlah guru—meski hadir di sekolah—tidak mengajar di kelas sebagaimana yang seharusnya menurut jadwal.

Fakta bahwa tingkat ketidakhadiran guru berbeda di antara sekolah dengan jenis karakteristik yang berbeda menyimpulkan bahwa kebijakan yang berupaya untuk mengubah kondisi sekolah dapat efektif dalam menurunkan tingkat ketidakhadiran.

Di beberapa sekolah, keberadaan “budaya absen” tampak nyata: sekolah dengan tingkat kehadiran tinggi lebih cenderung untuk juga mengalami kejadian kepala sekolah tidak hadir dan memiliki tingkat ketidakhadiran siswa yang lebih tinggi. Beberapa temuan dalam laporan ini menunjukkan bahwa beberapa kebijakan dan praktik yang kini ada dalam sistem pendidikan sebagai suatu keseluruhan dapat berkontribusi menyebabkan terjadinya budaya absen ini. Pada urutan signifikansi terakhir, kebijakan-kebijakan dan praktik-praktik ini tidak memandang penting waktu yang dihabiskan oleh guru untuk berada bersama murid-muridnya. Bagaimanapun, ini berarti bahwa sejumlah perubahan pada berbagai tingkat pembuatan kebijakan dapat diidentifikasi untuk mengurangi tingkat ketidakhadiran guru di masa mendatang dan membantu sekolah-sekolah untuk menanganinya. Bab ini membahas implikasi kebijakan dari temuan-temuan studi ini. Pembahasannya disusun dalam urutan implikasi untuk tingkat yang berbeda-beda dalam sistem pendidikan. Bab ini juga membahas keterbatasan-keterbatasan yang terdapat pada studi kali ini dan memberikan beberapa saran untuk penelitian mengenai ketidakhadiran guru di masa mendatang.

10.1 Implikasi Kebijakan

10.1.1 Implikasi Kebijakan di Tingkat Nasional

Pertama, pertimbangkan kembali kebijakan nasional mengenai jam kerja guru yang kini berlaku.

Satu dari setiap lima guru melaporkan bahwa mereka bekerja di lebih dari satu sekolah; ini diperbolehkan berdasarkan undang-undang yang berlaku saat ini. Namun, karena guru yang bekerja di lebih dari satu sekolah rata-rata empat kali lebih besar kemungkinannya untuk didapati tidak hadir di sekolah pada saat—menurut jadwal—mereka seharusnya mengajar, maka ketentuan ini layak ditinjau kembali. Selain itu, kebijakan-kebijakan yang didasarkan atas jam mengajar minimum mendorong para guru untuk melanjutkan praktik ini. Peraturan yang ada yang menetapkan bahwa guru disyaratkan mengajar dengan bertatap muka sebanyak 24 hingga 40 jam per minggu, dengan sangat banyak tugas yang harus diselesaikan oleh guru, merupakan kebijakan yang tidak efektif. Guru di sekolah-sekolah kecil, khususnya guru mata pelajaran tertentu di sekolah menengah, menghadapi kesulitan untuk memenuhi persyaratan minimum di dalam satu sekolah.

Ketika kebijakan-kebijakan lain juga disertakan untuk membahas persyaratan ini, dorongan untuk mengajar di lebih dari satu sekolah menjadi lebih kuat lagi. Guru yang bersertifikasi, misalnya, lebih besar kemungkinannya untuk mengajar di lebih dari satu sekolah jika mereka hanya memiliki kurang dari 24 jam waktu mengajar di sekolah yang dikunjungi, dibandingkan dengan guru yang tidak bersertifikasi dengan beban kerja yang sama.

Kedua, perluas standar yang mendeskripsikan ekspektasi terhadap guru yang kini berlaku hingga mencakup waktu dan tanggung jawab atau tugas mereka di saat tidak mengajar. Peraturan nasional yang menguraikan ketentuan jam mengajar tidak menyebutkan ekspektasi mengenai waktu yang seharusnya dialokasikan oleh guru untuk tugas-tugasnya di luar mengajar. Ini sangat berbeda dengan banyak negara lainnya yang mengatur secara spesifik baik waktu untuk mengajar maupun waktu kerja secara keseluruhan. Di beberapa negara OECD seperti Denmark, Islandia, dan Jepang, misalnya, persentase

waktu kerja guru yang harus digunakan untuk mengajar ditetapkan sebesar kurang dari 40%.⁹⁵ Sementara itu, dalam studi ini, guru sekolah dasar di Indonesia menyatakan bahwa mereka menggunakan rata-rata 79,2% waktu kerja mereka untuk mengajar, dan untuk guru sekolah menengah rata-ratanya adalah 75,0%. Proporsi waktu kerja yang lebih tinggi yang digunakan untuk mengajar dapat mengindikasikan bahwa lebih sedikit waktu yang digunakan untuk tugas-tugas penting lainnya seperti penyiapan bahan pelajaran, penilaian siswa, koordinasi di antara para guru, serta perencanaan dan pengembangan. Rata-rata, para guru menyatakan bahwa mereka menghabiskan waktu tepat di atas tujuh jam dalam seminggu untuk jenis-jenis kerja di luar mengajar seperti itu.

Baru-baru ini Undang-Undang Nomor 74 Tahun 2008 menetapkan bahwa guru diharuskan memenuhi paling sedikit 24 jam, dan paling banyak 40 jam, waktu mengajar secara tatap muka dalam seminggu. Sementara itu, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal untuk Pendidikan Dasar dan Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 1 Tahun 2013 tentang Disiplin Kehadiran Guru di Lingkungan Madrasah menetapkan bahwa seorang guru tetap harus bekerja selama 37,5 jam—ini mencakup perencanaan pelajaran, aktivitas mengajar, penilaian, serta penilaian dan bimbingan terhadap siswa. Jika kedua macam peraturan tersebut digabungkan, maka ekspektasi yang diasumsikan—tetapi tidak dinyatakan secara resmi—adalah bahwa guru harus menggunakan waktu sekitar 13,5 jam per minggu untuk melakukan tugas-tugas di luar mengajar. Namun, berdasarkan apa yang dilaporkan oleh para guru mengenai jam kerja mereka dalam studi ini, kebanyakan dari mereka tampaknya tidak menyadari peraturan tentang alokasi waktu tersebut.

Implikasi dari kurangnya kejelasan seputar beban kerja guru dan peran guru di luar tugas mengajar juga terlihat nyata pada situasi bagaimana para guru teramati menghabiskan waktu mereka di sekolah. Dari para guru yang menurut jadwal seharusnya hadir di sekolah pada hari dilakukannya kunjungan tanpa pemberitahuan sebelumnya, 19,6% menurut jadwal seharusnya tidak mengajar selama observasi. Namun, hanya 7% dari para guru yang tidak terjadwal untuk mengajar tersebut melakukan kegiatan yang berkaitan dengan proses belajar-mengajar seperti menyusun rencana pelajaran, memberi nilai untuk tugas-tugas siswa, ataupun memberi bimbingan belajar kepada siswa. Kebanyakan guru yang berada di sekolah, tetapi tidak sedang mengajar di kelas, pada saat itu melakukan aktivitas-aktivitas yang tidak bisa dikategorikan sebagai persiapan, pengembangan, ataupun administratif. Tidak termasuk dalam ketiga kategori tersebut, melainkan mereka sering dideskripsikan sebagai hanya menunggu dimulainya jam pelajaran berikutnya atau hanya menunggu berakhirnya jam sekolah. Jelaslah bahwa masih ada ruang untuk mengatur secara jelas tugas guru di luar mengajar di kelas, dan menyiapkan lingkungan sekolah yang lebih baik, untuk mendorong dan mendukung guru agar menggunakan waktu mereka di luar kelas dengan cara-cara yang lebih bermanfaat bagi siswa.

Ketiga, lanjutkan tangani isu yang lebih luas mengenai distribusi guru dalam sistem yang berlaku.

Dalam studi ini ditemukan bahwa ketidakhadiran guru di sekolah tidaklah disebabkan oleh kekurangan jumlah guru. Bukan itu penyebabnya, melainkan, sebagaimana disimpulkan oleh studi ini dan studi-studi lainnya, ia merupakan salah satu gejala dari tantangan yang lebih luas berupa distribusi guru yang tidak merata dalam sistem pendidikan di Indonesia. Studi ini mengidentifikasi bahwa sistem pendidikan di Indonesia sangat tergantung pada guru paruh waktu. Mengingat tingginya proporsi guru yang bekerja di lebih dari satu sekolah, hal tersebut tidak bisa dianggap disebabkan oleh preferensi guru yang memang menginginkan kerja paruh waktu. Guru yang hanya bekerja dalam sedikit jam kerja di sekolah, dan guru yang bekerja di lebih dari satu sekolah, sama-sama lebih cenderung didapati tidak hadir pada saat menurut jadwal mereka seharusnya mengajar.

Kebijakan-kebijakan khusus yang ditujukan untuk memperbaiki kegagalan dalam distribusi guru di sekolah-sekolah telah diusulkan oleh studi-studi sebelumnya. Ini berkisar mulai dari usulan untuk tidak mengganti guru yang pensiun⁹⁶ hingga usulan untuk mendanai sekolah berdasarkan hitungan per siswa dan meminta pihak sekolah (bukan Pemerintah Pusat) untuk membayar gaji guru sehingga memungkinkan mereka untuk mempekerjakan guru dalam jumlah yang mereka yakin benar-benar mereka butuhkan⁹⁷. Hal ini juga akan mendorong sekolah-sekolah untuk secara ketat memantau dan menangani ketidakhadiran guru guna menjamin pemanfaatan sumber daya mereka secara efisien.

95 OECD. 2011. "How much time do teachers spend teaching?," Education at a Glance.

96 World Bank. 2010.

97 del Granado et al., 2007.

Karena kebijakan seperti itu juga akan mengalihkan tanggung jawab baru kepada pihak sekolah dan kantor kabupaten (yang nantinya harus menyetujui permohonan pihak sekolah), maka mereka akan perlu ditunjang dengan lebih banyak pelatihan dalam hal manajemen berbasis sekolah dan manajemen angkatan kerja guru serta pelatihan untuk menyediakan dan mengelola data yang tepercaya tentang para guru.⁹⁸ (Isu-isu menyangkut persiapan kepala sekolah akan dibahas lebih mendalam pada bagian implikasi di tingkat sekolah.) Karena sekolah-sekolah terpencil menghadapi tantangan-tantangan khusus dalam menarik minat guru, maka pelaksanaan Tunjangan Daerah Terpencil—yang telah diidentifikasi sebagai alat untuk mengatasi persoalan distribusi guru—perlu dikaji kembali, mengingat studi ini menemukan bahwa beberapa guru yang menerima tunjangan ini sebenarnya bekerja di sekolah yang oleh kepala sekolahnya dikategorikan berada di—atau di dekat—kota besar.

Keempat, seharusnya banyak koordinasi antara Pemerintah Pusat dan pemerintah kabupaten untuk menangani isu-isu ini berlangsung di tingkat provinsi. Badan-badan di tingkat provinsi juga harus bertanggung jawab untuk mengelola dan memantau kinerja kabupaten. Hal ini mencakup kinerja mereka dalam mengidentifikasi dan menangani ketidakhadiran guru. Sebagai contoh, studi ini menemukan adanya hubungan antara pemeriksaan kehadiran dengan mesin sidik jari dan ketidakhadiran guru yang cenderung lebih merupakan indikator kabupaten berkinerja tinggi ketimbang efek langsung penggunaan mesin itu sendiri. Pemerintah provinsi akan paling tepat diposisikan untuk menggali serta mengidentifikasi kabupaten-kabupaten yang berkinerja baik di provinsi mereka dan memastikan agar pelajaran dari kabupaten-kabupaten ini dibagi lebih luas di antara kabupaten-kabupaten lain, dan juga memastikan agar semua kabupaten mendapatkan dukungan yang diperlukan untuk mencapai standar yang dapat diterima. Hal ini akan mencakup langkah kerja sama dengan dinas-dinas provinsi dan kabupaten dalam hal sektor madrasah.

10.1.2 Implikasi Kebijakan di Tingkat Kabupaten

Pertama, perkuat dukungan bagi—dan pengawasan—proses belajar-mengajar. Sekitar sepertiga jumlah sekolah dikunjungi oleh seorang pengawas sekolah atau pejabat tingkat kabupaten dalam waktu 30 hari kunjungan tim peneliti. Hal yang penting, para kepala sekolah ditanyai secara khusus tentang kunjungan pejabat kabupaten yang difokuskan pada upaya perbaikan proses belajar-mengajar. Terdapat bukti bahwa kunjungan-kunjungan ini memang memengaruhi tingkat ketidakhadiran guru dan membantu menguatkan pesan tentang pentingnya kerja guru. Akan tetapi, yang lebih penting, kunjungan yang reguler dan terfokus oleh pejabat tingkat kabupaten mengindikasikan sebuah pemerintahan kabupaten yang beroperasi secara efisien di mana sekisaran tindakan yang langsung maupun tak langsung mendorong kehadiran guru tengah berlangsung.

Kedua, tingkatkan fokus pada upaya untuk mendukung pihak sekolah dalam mencatat dan menelusuri tingkat ketidakhadiran. Studi ini menemukan bahwa penggunaan mesin sidik jari untuk mencatat dan menelusuri kehadiran berpengaruh terhadap tingkat ketidakhadiran guru. Namun, karena signifikansi statistik dari pengaruh ini tidak terlihat jelas ketika diterapkan fixed effect kabupaten, maka hal ini lebih bisa dianggap disebabkan oleh adanya perbedaan di antara kabupaten-kabupaten ketimbang perbedaan di dalam kabupaten. Dengan kata lain, faktor berada di sebuah kabupaten yang menyediakan mesin sidik jari sebagai bagian dari pendekatan yang lebih komprehensif untuk mengurangi tingkat ketidakhadiran guru itulah yang membedakan sekolah-sekolah ini. Oleh karena itu, fokus perhatian hendaknya dicurahkan pada peran kabupaten untuk mendukung sekolah secara lebih luas, termasuk dalam mencatat dan memantau tingkat kehadiran. Mesin sidik jari hanya merupakan satu cara untuk melakukan ini, dan diterapkannya penggunaan mesin seperti itu tanpa ada perubahan lebih luas di tingkat kabupaten tampaknya tidak mungkin akan mencapai hasil yang diinginkan.

10.1.3 Implikasi Kebijakan di Tingkat Sekolah

Seperti ditunjukkan dalam Bab 9, lebih banyak variasi dalam ketidakhadiran guru dapat dijelaskan oleh perbedaan di antara sekolah-sekolah daripada yang dapat dijelaskan oleh perbedaan di antara provinsi-

98 World Bank. 2010.

provinsi ataupun perbedaan di antara kabupaten-kabupaten. Karena itu, ada beberapa faktor penjas ketidakhadiran guru yang memiliki implikasi di tingkat sekolah.

Pertama, kepemimpinan kepala sekolah merupakan kunci untuk mempromosikan “budaya kehadiran dan keterlibatan”. Studi ini mengidentifikasi adanya hubungan yang kuat antara ketidakhadiran kepala sekolah, ketidakhadiran guru, dan ketidakhadiran siswa. Baik tingkat ketidakhadiran guru maupun tingkat ketidakhadiran siswa, keduanya lebih tinggi di sekolah-sekolah yang kepala sekolahnya tidak hadir pada saat dilakukan kunjungan tanpa pemberitahuan sebelumnya. Banyak penelitian di Indonesia dan di tempat-tempat lain di dunia telah menunjukkan bahwa kepala sekolah memiliki peran utama dalam mengembangkan dan mempertahankan staf pengajar yang berkualitas tinggi, serta mengangkat prestasi siswa melalui proses belajar-mengajar yang efektif. Temuan studi ini tentang pengaruh sangat penting yang dimiliki kepala sekolah dalam menaikkan tingkat kehadiran guru menegaskan pentingnya inisiatif-inisiatif seperti Program Persiapan Kepala Sekolah yang diperkenalkan di Indonesia pada 2010 guna membantu mengidentifikasi calon-calon pemimpin yang menonjol serta menyiapkan dan mensertifikasi mereka untuk peran kepala sekolah dengan sekisaran kompetensi.⁹⁹

Kedua, sekolah-sekolah membutuhkan kebijakan yang jelas tentang cara mengelola ketidakhadiran guru. Ketidakhadiran sampai tahap tertentu tidak dapat dihindari, dan seperti halnya pada pekerjaan lain, guru berhak untuk cuti dari pekerjaan karena sakit, menghadiri tugas resmi, dan meningkatkan pengembangan profesi mereka. Namun, wawancara dengan pejabat pendidikan kabupaten menunjukkan bahwa masih sangat sedikit kebijakan yang mengatur bagaimana ketidakhadiran guru perlu diatasi oleh sekolah dengan cara-cara yang meminimalkan gangguan dan dampak merugikan terhadap proses belajar siswa. Studi ini menemukan bahwa sekolah menghadapi tantangan berat dalam menugaskan pengganti yang tepat untuk guru yang absen. Kebanyakan ruang kelas tanpa guru yang dijadwalkan ditempati tanpa pengawasan, dan banyak di antaranya untuk waktu yang panjang. Bukti menyimpulkan bahwa ketidakhadiran guru benar-benar menyebabkan hilangnya waktu belajar efektif sehingga mengurangi kesempatan siswa untuk mendapatkan pengetahuan. Guru pengganti secara umum diharapkan untuk memantau perilaku siswa ketika mereka menyelesaikan tugas yang diberikan oleh guru yang absen. Namun, kebanyakan sekolah tidak memiliki kebijakan yang menegaskan kepada guru pengganti apa saja hal yang harus mereka lakukan. Selain itu, meski para kepala sekolah melaporkan bahwa guru pengganti kebanyakan adalah guru yang pada saat itu tidak dijadwalkan untuk mengajar di kelas yang lain, peneliti menemukan bahwa kenyataannya, sebagian besar guru pengganti juga bertugas untuk lebih dari satu kelas. Ada kebutuhan jelas untuk memperkuat kapasitas para kepala sekolah dan para guru secara lebih umum untuk mengelola ketidakhadiran dan guru pengganti dengan cara-cara yang mampu meminimalisasi dampak terhadap siswa.

Ketiga, kepala sekolah dan jajaran pengurus sekolah membutuhkan lebih banyak dukungan dalam memperbaiki manajemen jadwal sekolah dan tugas guru untuk memaksimalkan waktu guru. Satu sumber inefisiensi pada skala sistem yang telah diidentifikasi oleh studi-studi sebelumnya adalah peraturan bahwa guru hanya bisa disertifikasi untuk mengajar satu mata pelajaran. Hal ini mencegah banyak dari para guru tersebut untuk mendapatkan beban kerja penuh.¹⁰⁰ Guru dengan beban kerja purnawaktu (sekurangnya 24 jam per minggu di sekolah yang dikunjungi) pada kenyataannya secara signifikan lebih kecil kemungkinannya untuk didapati tidak hadir di sekolah berdasarkan analisis univariat. Sementara jam mengajar di sekolah per minggu tidak signifikan dalam model multivariat, mengajar di sekolah lain—yang juga merupakan indikasi kurangnya beban kerja dari standar purnawaktu di sekolah yang dikunjungi—ternyata signifikan. Studi ini juga menemukan bahwa, meskipun guru yang mengajar lebih dari satu pelajaran sedikit lebih rendah (bukan secara signifikan lebih rendah) kemungkinannya untuk tidak hadir di sekolah, mereka secara signifikan lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir di kelas pada saat mereka dijadwalkan mengajar. Bila dikombinasikan dengan temuan bahwa kebanyakan guru yang tidak dijadwalkan mengajar pada saat itu hanya menunggu dimulainya kelas pelajaran berikutnya, hal ini menunjukkan bahwa sekolah tidak mengelola jadwalnya untuk memanfaatkan waktu guru secara efektif atau memberikan dorongan dan dukungan bagi guru untuk melihat kebutuhan akan penggunaan waktu mereka secara efektif di luar jam mengajar. Karena itu, meski pelatihan guru untuk mengajar lebih dari satu pelajaran mungkin dapat memperbaiki distribusi guru dan mengurangi ketidakhadiran guru di

99 ACDP memprakarsai evaluasi besar terhadap Program Persiapan Kepala Sekolah pada 2014, dan kegiatan ini direncanakan akan dilaporkan pada akhir 2015.

100 World Bank. 2010.

sekolah, tanpa ada perbaikan mengenai cara bagaimana tugas mereka di sekolah dikelola, hal tersebut dapat berpengaruh buruk terhadap waktu pengajaran dengan menciptakan lebih banyak ketidakhadiran di kelas. Jajaran pengurus sekolah, termasuk kepala sekolah dan wakil kepala sekolah bidang akademis, memerlukan pelatihan manajemen yang menangani persoalan jadwal guru serta cara bagaimana mereka bisa melibatkan guru dalam aktivitas-aktivitas yang memperbaiki proses belajar-mengajar, termasuk di luar waktu mereka untuk mengajar secara tatap muka.

Secara keseluruhan, implikasi utama dari studi ini adalah bahwa kebijakan dan program untuk memperbaiki ketidakhadiran guru perlu memperhitungkan kompleksitas lingkungan sekolah dan peran guru serta pengurus sekolah. Hal ini sebagian dapat dicapai dengan memperhitungkan karakteristik sistem yang ada sekarang yang, pada hakikatnya, telah tanpa alasan mendorong guru untuk mengemban tugas-tugas di luar tanggung jawab pokoknya, yaitu mengajar, serta tugas pendidikan lainnya, dan juga dapat dicapai dengan menegaskan secara lebih gamblang standar-standar yang diharapkan bagi guru dan pengurus sekolah. Sekolah juga memerlukan lebih banyak bantuan dalam mengelola ketidakhadiran guru yang tak terhindarkan.

Keempat, sekolah akan mendapatkan manfaat dari keterlibatan yang lebih konstruktif dengan masyarakat. Studi ini menyimpulkan bahwa penguatan keterlibatan komite sekolah dalam memantau anggaran sekolah dan menjadi penghubung antara orang tua murid dan pihak sekolah dapat mengurangi tingkat ketidakhadiran guru. Namun, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa strategi-strategi untuk keterlibatan sekolah-masyarakat perlu dirancang, ditargetkan, dan dilaksanakan dengan sangat hati-hati. Sebagai contoh, cukup mengagetkan bahwa keterlibatan orang tua murid dan masyarakat yang tinggi dalam memantau prestasi siswa didapati memiliki kaitan yang merugikan dengan ketidakhadiran guru di sekolah. Ini patut diteliti lebih jauh, tetapi satu penjelasan yang mungkin ialah bahwa hal tersebut dapat mengindikasikan terbatasnya akses orang tua murid dan komite sekolah terhadap informasi tepercaya mengenai faktor-faktor di sekolah mereka yang berkaitan dengan kinerja siswa.

Kelima, perlu dilakukan upaya untuk mengadakan pertemuan dan pelatihan di luar jam mengajar reguler di sekolah. Sementara separuh dari ketidakhadiran guru di sekolah berkaitan dengan alasan-alasan selain yang diperbolehkan dalam kontrak kerja guru (misalnya, tugas resmi, sakit, ataupun tugas belajar), satu alasan yang paling umum secara nasional untuk ketidakhadiran guru di sekolah adalah adanya tugas resmi yang berkaitan dengan kegiatan mengajar (26,4% ketidakhadiran di sekolah dikaitkan dengan alasan ini). Hal ini terutama mengacu pada kegiatan menghadiri pertemuan dan pelatihan. Ini merupakan pertanda yang agak positif dalam hal bahwa aktivitas seperti itu agaknya berkontribusi bagi keseluruhan operasi sistem sekolah dan perkembangan profesional guru. Meski demikian, jika tidak dikelola dengan baik, ketidakhadiran seperti itu dapat mengganggu waktu belajar siswa dan kerja guru lainnya.

Studi ini menemukan bahwa hampir dua pertiga guru yang pernah menghadiri pelatihan dan lokakarya karena ditugaskan pihak sekolah mengatakan bahwa setidaknya sebagian sesi dari program seperti itu diselenggarakan selama jam reguler sekolah. Penetapan jadwal program pengembangan guru yang rutin diselenggarakan pada saat jam sekolah dapat mengirimkan pesan kuat bahwa mereka kurang memandang penting waktu yang digunakan oleh guru untuk berada bersama murid-muridnya. Perubahan terhadap praktik ini—yang akan memerlukan kerja sama di antara semua tingkatan pemerintahan dan dinas yang menyelenggarakan pelatihan dan pertemuan guru serta para guru itu sendiri—dapat secara substansial mengurangi tingkat ketidakhadiran guru saat ini sehingga juga dapat mengangkat prestasi siswa.

10.2 Keterbatasan Studi Ini

Studi ini menghadapi tantangan logistik yang menjadi bagian dari sebuah studi sebesar ini pada lingkungan serumit Indonesia. Implikasi dari persoalan-persoalan yang dihadapi serta cara mengatasinya telah dijelaskan pada bab metodologi. Namun, beberapa faktor lain perlu diingat sewaktu menafsirkan hasil studi ini.

Studi ini dirancang berdasarkan dua kali kunjungan tanpa pemberitahuan ke sekolah-sekolah yang dipilih secara sistematis. Pendekatan ini memungkinkan dilakukannya perbandingan dengan studi-studi

terdahulu tentang ketidakhadiran guru di Indonesia, yang menggunakan rancangan serupa. Namun, hal ini tidak memungkinkan pengumpulan data untuk mengukur jangka waktu ketidakhadiran meskipun informasi ini dikumpulkan dari laporan kepala sekolah. Meski ukuran sampel jauh lebih besar dibandingkan dengan studi-studi terdahulu, dan memungkinkan perbedaan-perbedaan yang relevan di antara enam wilayah dicatat dalam temuan, studi ini masih belum menyediakan cukup banyak kasus untuk membuat analisis statistik yang bermanfaat untuk masing-masing kabupaten dan provinsi — tempat diterapkannya sebagian besar kebijakan pendidikan.

Walaupun studi menggunakan tim terlatih dan instrumen pengamatan terstruktur untuk kunjungan ke sekolah, tidak terhindarkan bahwa banyak kerumitan yang dialami di sekolah tidak mampu tercatat dengan baik. Secara khusus, studi ini memungkinkan untuk hanya melaksanakan penilaian cukup terbatas atas prestasi siswa dan dampak dari beraneka ragam faktor yang memengaruhi mutu belajar siswa.

10.3 Saran untuk Kegiatan Mendatang

Sebagaimana halnya dengan studi-studi lain, studi ini memiliki anggaran terbatas dan jadwal yang telah ditentukan. Dalam keterbatasan tersebut, studi ini mengumpulkan dan menganalisis data dalam jumlah besar, yang temuan utamanya disajikan pada laporan ini. Hal penting dalam studi ini adalah sebagian sekolah pada studi tahun 2003 dapat dikunjungi kembali pada tahun 2013. Ini memungkinkan untuk mempelajari perubahan tingkat ketidakhadiran di kabupaten terpilih, dan penggalian informasi atas konteks sekolah dan guru yang terus berubah, sebagaimana disajikan pada laporan ini. Studi ini juga memberi kesempatan bagi studi lanjutan dengan membandingkan sekolah dari dua periode waktu berbeda. Secara lebih umum, pemahaman atas berbagai pengaruh terhadap ketidakhadiran guru, dan implikasi dari ketidakhadiran guru terhadap pembelajaran siswa akan dapat lebih dipahami apabila ada kesempatan untuk melakukan studi dengan desain jangka panjang (longitudinal).

Dengan mengumpulkan informasi tentang nomor identitas sekolah dan guru secara nasional, data yang dikumpulkan dari studi ini juga memungkinkan ditautkan dengan basis data pendidikan nasional seperti Data Pokok Pendidikan/DAPODIK. Pengidentifikasian kecamatan, kabupaten, dan provinsi tempat sekolah berada juga dapat memudahkan menautkannya dengan basis data pada tingkat kabupaten, provinsi, dan nasional, misalnya untuk menyediakan informasi mengenai tingkat kemiskinan dan ukuran-ukuran sosio-ekonomi lainnya, yang berada di luar cakupan pembahasan dalam studi ini.

Selain itu, banyak topik penting berada di luar cakupan dalam studi ini. Ada tiga persoalan utama akan dapat dipelajari lebih dalam lagi melalui penelitian dan evaluasi lebih lanjut.

Yang pertama adalah cara melibatkan orang tua siswa dan masyarakat (baik melalui komite sekolah maupun cara lainnya) di sekolah untuk meningkatkan kinerja. Temuan studi ini memperkaya bukti yang beragam mengenai keterlibatan orang tua siswa dan masyarakat di sekolah, secara internasional. Sebagian besar unsur yang mencirikan keterlibatan orang tua siswa dan masyarakat sulit untuk didefinisikan dan diukur, termasuk sejauh mana orang tua siswa dan masyarakat memiliki kemudahan untuk memperoleh informasi tepercaya mengenai faktor-faktor yang memengaruhi prestasi siswa, dan cara agar mereka dapat mendesak untuk dilakukannya tindakan berdasarkan informasi tersebut.

Isu utama kedua adalah mengenai mutu pengajaran di sekolah-sekolah di Indonesia. Dampak ketidakhadiran guru terhadap pembelajaran siswa bergantung pada mutu pengajaran maupun pembelajaran yang diterima oleh siswa pada waktu guru tidak hadir maupun selama jam belajar rutin dengan guru terjadwal mereka. Topik ini patut dijadikan studi khusus yang dirancang dengan baik dan dengan metode kuantitatif dan kualitatif untuk melengkapi prestasi siswa dengan menggali secara sungguh-sungguh tentang cara pengajaran dijalankan di sekolah-sekolah di Indonesia, faktor-faktor yang memengaruhi orang untuk menjadi guru dan tetap setia dengan profesinya tersebut, dan keadaan yang mendukung pengajaran dan pembelajaran bermutu tinggi.

Isu utama ketiga adalah melanjutkan pemantauan tingkat, sebab, dan akibat ketidakhadiran guru di Indonesia, dan melakukan penelitian tentang keefektifan biaya dari berbagai pilihan kebijakan untuk mengurangi terjadinya ketidakhadiran guru dan dampaknya. Fakta bahwa studi skala besar ini dilakukan

menunjukkan bahwa para pembuat kebijakan di Indonesia menganggap ketidakhadiran guru sebagai perhatian utama bagi mutu pendidikan Indonesia. Meskipun hasil studi menyimpulkan terjadinya penurunan tingkat ketidakhadiran guru yang menggembirakan selama dasawarsa terakhir, tingkat ketidakhadiran guru tersebut masih tinggi di beberapa wilayah dan sekolah; selain itu, usaha untuk mengurangi tingkat dan variasi ketidakhadiran guru perlu menjadi perhatian utama dalam agenda pemantauan, penelitian, dan penyusunan kebijakan di Indonesia.

Dalam membahas rancangan dan pelaksanaan respons kebijakan terhadap temuan-temuan studi ini, penting kiranya mempertimbangkan kemanfaatan dan biaya relatif dari berbagai opsi kebijakan. Sebagai contoh, sementara penerapan gaji yang lebih tinggi bagi guru mungkin dapat mengurangi tekanan untuk mengambil lebih dari satu pekerjaan, hal ini mungkin bukanlah strategi yang efektif biaya bila dibandingkan dengan, misalnya, penguatan prosedur penyeleksian kepala sekolah dan pengembangan kompetensi kepala sekolah. Di negara sebesar dan seberagam Indonesia, banyak hal bisa diperoleh melalui studi-studi percontohan yang dirancang secara cermat sebelum pelaksanaannya dalam skala luas. Juga ada banyak hal yang bisa diperoleh dengan memastikan bahwa kepala sekolah dan guru mendukung arah kebijakan yang sedang dijalankan. Bagaimanapun, kepala sekolah dan gurulah yang harus memastikan agar kebijakan dilaksanakan dengan efektif, dan mereka–beserta siswa mereka–memiliki kemungkinan banyak hal yang bisa diperoleh dari upaya untuk memastikan tingkat ketidakhadiran guru agar berada di titik serendah mungkin.

Daftar Pustaka

- Ali, M., Kos, J., Lietz, P., Nugroho, D., Zainul, A., Emilia, E. (2011). *Quality of education in madrasah: Main study*. World Bank Working Paper 61015. Washington, D.C.: The World Bank.
- Australian Institute for Teaching and School Leadership (AITSL). (2011). *Australian Professional Standards for Teachers*. Carlton South: Education Services Australia, Ministerial Council for Education, Early Childhood Development and Youth Affairs (MCEECDYA).
- Bennell, P. (2004). "Teacher motivation and incentives in Sub-Saharan Africa and Asia". *Knowledge and Skills for Development*. Diakses pada: 21 Maret 2013. Tersedia di: <http://www.eldis.org/fulltext/dfidtea.pdf>.
- Castro, V., Duthilleul, Y. & Caillods, F. (2007). *Teacher absences in an HIV and AIDS context: evidence from nine schools in Kavango and Caprivi (Namibia)*. Paris, France: UNESCO dan IIEP.
- Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K. & Rogers, F.H. (2004). *Provider absence in schools and health clinics*. Northeast Universities Development Consortium Conference. Version of 9/29/2004.
- _____. (2006). "Missing in action: Teacher and health worker absence in developing countries". *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 91-116.
- Cilliers, J., Kasirye, I., Leaver, C., Serneels, P. & Zeitlin, A. (2013). *"Improving teacher attendance using a locally managed monitoring scheme: Evidence from Ugandan primary schools"*. Draft laporan disusun oleh Economic Policy Research Centre (EPRC), the Makerere University School of Computing and Informatics Technology, World Vision di Uganda, Department of Economics and Blavatnik School of Government di Oxford University, Georgetown Public Policy Institute, dan University of East Anglia.
- Clotfelter, C.T., Ladd, H.F. & Vigdor, J.L. (2009). "Are teacher absences worth worrying about in the United States?". *Education Finance and Policy*, 4(2), 115-149.
- Dang, H.-A. H. & King, E.M. (2013). *Incentives and teacher effort: Further evidence from a developing country*. Policy Research Working Paper 6694. Washington, DC: The World Bank.
- Darling-Hammond, L. (2000). "Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence". *Educational Policy Analysis Archives*, 8 (1). Diakses pada: 20 Maret 2013. Tersedia di: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/392/515>.
- Das, J., Dercon, S., Habyarimana, J. & Krishnan, P. (2007). "Teacher shocks and student learning: Evidence from Zambia". *Journal of Human Resources*, 42(4), 820-62.
- De Ree, J., Al-Samarrai, S. & Iskandar, S. (2012). *Teacher certification in Indonesia: A doubling of pay, or a way to improve learning?* Policy Brief, 73264, October 2012. Jakarta: Human Development Sector, The World Bank Office.
- del Granado, F.J.A., Fengler, W., Ragatz, A. & Yavuz, E. (2007). *Investing in Indonesia's Education: Allocation, Equity, and Efficiency of Public Expenditures*. Washington, DC: The World Bank.

- Duflo, E. & Hanna, R. (2005). *Monitoring works: Getting teachers to come to school*. Working Paper No. 1180. Cambridge, England: NBER.
- Duflo, E., Hanna, R., and Ryan, S.P. (2012). "Incentives work: Getting teachers to come to school." *American Economic Review*, 102(4), 1241-78.
- Ganimian, A.J. (2013). "Pre-Analysis plan: Descriptive study of teacher absenteeism in the city of Buenos Aires". Quantitative Policy Analysis in Education, Harvard Graduate School of Education and Multidisciplinary Program in Inequality and Social Policy, Harvard Kennedy School of Government. Makalah tidak dipublikasikan.
- Glewwe, P.W., Hanushek, E.A., Humpage, S.D. & Ravina, R. (2011). *School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010*. NBER Working Paper No. 17554. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Guerrero, G., Leon, J., Zapata, M., Sugimaru, C. & Cueto, S. (2012). *What works to improve teacher attendance in developing countries? A systematic review*. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Hanafi, I. (2014). "Puluhan Guru Kembali Dana Sertifikasi", *Antara News Kalimantan Selatan*. <http://www.antarakalsel.com/berita/16925/puluhan-guru-kembali-dana-sertifikasi>.
- Hastuti et al. (2009). Implementation of the 2007 Certification Program for Practicing Teachers: A case study of Jambi, West Java, and West Kalimantan Provinces, SMERU Research Report, June 2009.
- Hattie, J. (2003). *Teachers make a difference: What is the research evidence?* University of Auckland.
- Ivatts, A.R. (2010). Literature Review on Teacher Absenteeism. Ditugaskan oleh the Roma Education Fund.
- JPNN. (2013). "Ketentuan Mengajar 24 Jam Seminggu Rugikan Guru". *Jawa Pos National Network*. <http://www.jpnn.com/read/2013/06/22/178208/Ketentuan-Mengajar-24-Jam-Seminggu-Rugikan-Guru->.
- Kimenyi, M.S. & Routman, B. (2013). "Meeting the deadline: Challenges to development in sub-Saharan Africa." *Harvard International Review*, Spring 2013, 67-71.
- Kremer, M., Brannen, C. & Glennerster, R. (2013). "The challenge of education and learning in the developing world." *Science*, 340, 297-300.
- Kremer, M., Chaudhury, N., Rogers, F.H., Muralidharan, K. & Hammer, J. (2005). "Teacher absence in India: A snapshot". *Journal of the European Economic Association*, 3: 658-667.
- Kremer, M., Miguel, E. & Thornton, R. (2009). "Incentives to learn". *The Review of Economics and Statistics*, 91(3), 437-456.
- Laslo, S. (2013). "Breaking down the barriers to rural education: Recent evidence from natural and randomized experiments in developing countries". Research to Practice Policy Brief No 31. Montreal, Canada: Institute for the Study of International Development, McGill University.
- Lassibille. (2013). "Teachers' engagement at work in a developing country". *Journal of African Economies*, 22(1), 52-72.

- Law No 14 Year 2005 about Teacher and Lecturer. [http://www.hukumonline.com/pusatdata / download/lt4c3c8c52945d3/node/25759](http://www.hukumonline.com/pusatdata/download/lt4c3c8c52945d3/node/25759)> diunduh pada 12 April 2014.
- McGuirk, E.F. (2013). *Teacher absenteeism and the salience of local ethnic diversity: Evidence from African Districts*. Makalah dipresentasikan di the Working Group in African Political Economy (WGAPE). Washington, DC: The World Bank.
- Measures of Effective Teaching (MET) Project. (2013). *Ensuring fair and reliable measures of effective teaching: Culminating findings from MET project's three-year study*. Policy and Practitioner Brief. Seattle, USA: Bill & Melinda Gates Foundation.
- Miller, R.T., Murnane, R.J. & Willett, J.B. (2007). *Do teacher absences impact student achievement? Longitudinal evidence from one urban school district*. Working Paper 13356, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Najjumba, I.M., Habyarimana, J. & Bunjo, C.L. (2013). *Improving Learning in Uganda Vol. III: School-Based Management: Policy and Functionality*. Washington, DC: The World Bank.
- Niemeyer, B.J. (2013). *Examining the effects of student and teacher absence on elementary student reading proficiency*. Disertasi doktor pendidikan. Des Moines, Iowa: Drake University.
- OECD. (2005). *Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers*. Paris, France: OECD Publications.
- OECD (2011). *Education at a glance 2011*. Paris: OECD Publishing.
- Radar Merauke.com. (2012). "Sekolah di Wilayah Perbatasan Menjadi Cermin Pemda Merauke." 7 November 2012. <http://www.radarmerauke.com/2012/11/sekolah-di-wilayah-perbatasan-menjadi.html>.
- Rao, S. (2013). *Addressing high rates of public service absenteeism*. GSDRC Helpdesk Research Report 988. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
- Roby, D. (2013). "Teacher attendance effects on student achievement: Research study of Ohio schools." *Education*, 134(2), 201-206.
- Rogers, F.H. & Vegas, E. (2009). *No more cutting class? Reducing teacher absence and providing incentives for performance*. Policy Research Working Paper 4847. Washington DC, USA: The World Bank.
- Sankar, D & Linden, T. (2014). *How much and what kind of teaching is there in elementary education in India? Evidence from three States*. South Asia Region, Human Development Sector Discussion Paper Series, Report No. 67. Washington DC: The World Bank.
- Schleicher, A. (Ed.), (2012). *Preparing teachers and developing school leaders for the 21st century: Lessons from around the world*. Laporan studi pendahuluan untuk the International Summit on the Teaching Profession. Paris, France: OECD Publishing.
- Suryahadi, A. & Sambodho, P. (2012). *Assessment of Public Policies to Improve Teacher Quality and Reduce Teacher Absenteeism*. Working Paper, November 2012. Jakarta, Indonesia: SMERU Research Institute.

- Tao, S. (2013). "Why are teachers absent? Utilising the Capability Approach and Critical Realism to explain teacher performance in Tanzania." *International Journal of Educational Development*, 33(1), 2-14.
- Toyamah, N., Sulaksono, B., Rosfadhila, M., Devina, S., Arif, S., Hutagalung, S.A., Pakpahan, E. & Yusrina, A. (2010). *Teacher absenteeism and Remote Area Allowance baseline survey*. Jakarta: SMERU Research Institute.
- UNCEN, UNIPA, SMERU, BPS & UNICEF. (2012). *"We like being taught" A study on teacher absenteeism in Papua and West Papua*, Universitas Cendrawasih, Universitas Papua, SMERU Research Institute, Badan Pusat Statistik, dan United Nations Children Fund.
- Usman, S., Akhmadi & Suryadarma, D. (2004). *When teachers are absent: Where do they go and what is the impact on students?* SMERU Field Report. Jakarta, Indonesia: SMERU Research Institute.
- Womack, J.L. (2013). *The Patterns and possible costs of teacher absenteeism: Are teacher absences an indicator of student achievement?* Disertasi doktor pendidikan yang tidak dipublikasikan. Blacksburg, Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Woods, W.A. & Montango, R.V. (1997). *"Determining the negative effect of teacher attendance on student achievement"*. *Education*, 118(2), 307-316.
- World Bank. (2004). *Papua New Guinea: Public expenditure and service delivery*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. (2010). *Transforming Indonesia's teaching force*. Washington, DC: The World Bank.
- Zubaidah, N. (2012). "SKB 5 Menteri Rugikan Guru". *Koran Seputar Indonesia*. <http://news.okezone.com/read/2012/03/14/337/592611/skb-5-menteri-rugikan-guru>.

Keterangan Foto

Sampul depan	Dari pojok kiri atas searah jarum jam: Foto Kemitraan Pendidikan Australia Indonesia Foto Kemitraan Pendidikan Australia Indonesia Foto SIL Foto Kemitraan Pendidikan Australia Indonesia
Sampul belakang	Dari pojok kiri atas searah jarum jam: Foto dari kioslaris.wordpress.com Foto dari 123rf.com Foto dari hjf-ringan.blogspot.com Foto dari internet Foto dari budaya-indonesia.org Foto dari hjf-ringan.blogspot.com

