

Catatan Kebijakan | September 2020

STRATEGI UNTUK MEMPERBAIKI PEREKRUTAN GURU DI INDONESIA

oleh Aris Huang

LATAR BELAKANG

Persoalan rendahnya kualitas guru di Indonesia masih belum terselesaikan. Masalah kualitas guru yang paling kelihatan adalah tingginya [ketidakhadiran guru](#) di sekolah; kurangnya penguasaan materi pelajaran; kurangnya penguasaan pedagogi; dan pandangan umum guru bahwa kegiatan belajar mengajar sama dengan hafalan. Namun, dampak lebih gawat dari rendahnya kualitas guru terlihat pada profil pembelajaran siswa Indonesia yang [datar](#) dan menurun; skor PISA yang stagnan; laporan mengenai banyaknya [guru](#) yang [tidak cakap](#), serta kekhawatiran dunia industri akan rendahnya kualitas sumber daya manusia Indonesia sebagai salah satu kekurangan negara. Semua masalah itu menghambat Indonesia untuk mampu bersaing secara global.

Mengatasi masalah rendahnya kualitas guru adalah cara yang jelas dapat memperbaiki profil pembelajaran Indonesia. Kebijakan yang sudah dikeluarkan untuk meningkatkan kinerja guru bermacam-macam, mulai dari [menaikkan gaji guru](#); menjalankan [program sertifikasi](#) guru untuk mendukung kesiapan guru dalam mengajar; mengintensifkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sekolah; [mengembangkan](#) pelatihan guru prajabatan; serta menghubungkan guru yang sudah berpengalaman dengan guru baru untuk pengembangan yang berkelanjutan.

Terlepas dari keberhasilan strategi-strategi tersebut, fokusnya adalah memastikan guru dapat bekerja secara efektif setelah mereka diangkat menjadi pegawai negeri sipil (PNS). Faktanya, fokus Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) pada upaya meningkatkan kinerja guru atau mengadakan berbagai pelatihan belum mampu mengatasi masalah mendasar dari buruknya kualitas guru di Indonesia, yaitu bagaimana Kemendikbud dapat memastikan bahwa guru-guru yang diangkat menjadi PNS adalah mereka yang memang memiliki hasrat untuk mengajar dan memenuhi kualifikasi untuk menjadi pendidik?

Perekrutan guru saat ini dilakukan melalui seleksi penerimaan calon PNS yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Dalam proses perekrutan ini, [kualitas mengajar tidak menjadi kriteria prioritas](#) karena calon guru dites untuk menjadi PNS, bukan guru profesional. Catatan kebijakan ini akan menilai tiga strategi yang dapat dijalankan oleh Kemendikbud untuk memastikan pemerintah daerah menjadi otoritas utama dalam perekrutan guru, sehingga guru-guru yang direkrut dipilih karena memenuhi kualifikasi yang dibutuhkan dan dapat membantu mengatasi persoalan pendidikan di daerah.

1. Umumkan lowongan guru di tingkat sekolah ke publik agar proses perekrutan guru menjadi transparan

Jumlah guru yang tersedia dan yang dibutuhkan saat ini [tidak sebanding](#). Lulusan lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK) kebanyakan berada di kota-kota besar, sehingga jumlah guru di kota-kota tersebut sangat banyak, sedangkan di kota-kota lain sangat sedikit. Selain itu, menempatkan guru di daerah-daerah yang kekurangan guru juga tidak mudah dilakukan karena harus mengacu kepada peraturan yang terpusat dan kaku, serta berdasarkan kuota PNS (yang memprioritaskan daerah perkotaan ketimbang yang lain) alih-alih mengakomodasi kebutuhan daerah yang sesungguhnya. Akibatnya, sekolah dan pemerintah daerah terpaksa melakukan perekrutan guru secara informal agar dapat mengatasi masalah kekurangan guru secara cepat daripada harus melalui proses yang panjang untuk meminta Pemerintah Pusat mengirimkan guru ke tempat mereka.

Langkah terbaik yang dapat dilakukan Kemendikbud adalah menyebarluaskan informasi mengenai dibukanya lowongan kerja guru di sekolah-sekolah kepada masyarakat. Akar masalah tidak meratanya distribusi guru adalah kurangnya akuntabilitas publik. Selama ini, informasi tentang lowongan guru beredar secara terbatas—biasanya hanya diketahui oleh administrator dan birokrat pemerintah daerah dan Pemerintah Pusat. Akibatnya, mereka yang mencari lowongan kerja guru kesulitan mendapatkan pekerjaan (karena lowongannya tidak diumumkan secara terbuka) dan hanya bisa menunggu pengumuman seleksi penerimaan calon PNS, atau terpaksa menjadi guru honorer dan bertahan dengan segala ketidakjelasan dari status tersebut.

Mengumumkan jumlah lowongan guru dapat memunculkan setidaknya dua sanggahan. Pertama, Kemendikbud sudah mengumumkan jumlah guru di Indonesia. Kedua, guru honorer tidak terdaftar (dalam *database* Kemendikbud) sehingga akan sulit bagi Kemendikbud untuk mendapatkan angka yang tepat. Kedua sanggahan tersebut bisa dibilang tidak tepat karena jumlah total guru tidak selalu sama dengan data yang lengkap mengenai pertumbuhan sekolah dan proses distribusi guru.

Tujuan dari mengumumkan lowongan guru ke publik adalah untuk menegaskan peran Kemendikbud sebagai lembaga yang menetapkan standar profesi guru. Informasi mengenai dibukanya lowongan kerja guru yang dapat diakses masyarakat akan membantu Kemendikbud dalam memantau naik-turunnya pertumbuhan sekolah-sekolah di seluruh negeri. Masyarakat pun dapat melihat daerah mana yang sangat membutuhkan guru, sehingga kemungkinan dapat membantu mengatasi masalah distribusi guru yang belum merata.

2. Tetapkan batas waktu untuk posisi guru honorer dengan memanfaatkan skema pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) sebagai masa percobaan

Guru di Indonesia terbagi ke dalam dua status, yaitu PNS dan honorer, yang menimbulkan dilema tersendiri bagi pemerintah. Ketergantungan pada guru honorer sebagai tenaga kerja yang sangat fleksibel membuat profesi guru rentan dimanfaatkan oleh [kepentingan politik](#) dan tidak memiliki standar mutu yang jelas karena tidak ada lembaga yang dapat menjamin para guru mampu mengajar dengan baik sebelum mereka dipekerjakan. Namun, mengangkat setiap guru di Indonesia menjadi PNS juga mustahil dari segi fiskal—bahkan dapat menciptakan preseden buruk bagi individu yang berharap bisa menjadi PNS tanpa seleksi ketat.

Namun, melarang keberadaan guru honorer juga tidak akan serta-merta memperbaiki kualitas guru. Tindakan itu hanya akan mengalihkan tanggung jawab dari Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah—meskipun pemerintah daerah tidak memiliki kapasitas hukum, finansial, dan kelembagaan untuk menyikapi perubahan tersebut secara nasional.

Strategi untuk Memperbaiki Perekrutan Guru di Indonesia

Selain itu, pelarangan guru honorer akan memperuncing perdebatan politis tentang kesejahteraan guru. Organisasi profesi guru, misalnya, telah lama mengkampanyekan kejelasan gaji dan jenjang karier guru honorer. Mengesahkan pelarangan tersebut berpotensi membuat publik dan masyarakat sipil enggan bekerja sama dengan Kemendikbud di masa depan.

Kemendikbud harus memastikan kejelasan jenjang karier bagi guru. Rekomendasi ini tidak bermaksud menghilangkan sepenuhnya posisi guru honorer. Dari segi politik, hal itu mustahil dilakukan mengingat dukungan sosial dan politik yang mengakar untuk guru honorer di seluruh negeri. Kemendikbud dapat menjadikan posisi guru honorer sebagai masa percobaan bagi calon guru sebelum diangkat menjadi PNS (melalui skema PPPK).

Moratorium calon PNS akibat pandemi COVID-19 dan [penetapan skema PPPK](#) baru-baru ini membuka kesempatan bagi Kemendikbud untuk menyelesaikan transisi ini. Selanjutnya ada dua langkah yang dapat dilakukan Kemendikbud untuk memastikan skema PPPK dapat diterapkan dalam jangka panjang.

Pertama, Kemendikbud perlu menjelaskan bahwa skema PPPK berbasis kinerja. Skema ini ditetapkan untuk mengatasi masalah kekurangan guru jangka pendek di seluruh Indonesia. Desakan untuk merekrut seluruh guru non-PNS di bawah skema PPPK sudah tepat untuk mengatasi ketidakjelasan hukum status guru honorer.

Namun, mengefisienkan jalur masuk profesi guru saja tidak cukup. Kemendikbud juga perlu memperkenalkan seperangkat kriteria kinerja untuk memastikan guru bekerja dengan baik. Untuk tujuan itu, skema PPPK dapat dijadikan [tolok ukur](#) kinerja profesional untuk mempertahankan dan merekomendasikan guru berprestasi diangkat sebagai PNS.

Kedua, buat kesepakatan dengan seluruh pemerintah daerah agar transisi ini dapat berjalan bersamaan. Persoalan pengangkatan guru honorer kerap dipengaruhi kepentingan politik dari berbagai pemangku kepentingan. Skema PPPK dapat mengundang pertanyaan mengenai standar perekrutan berdasarkan perlunya [penghargaan yang sama rata dan adil](#) atas jasa guru. Alih-alih menuruti kepentingan politik dalam perekrutan guru, Kemendikbud harus mengambil alih wewenang administratif dengan memastikan indikator kinerja terpenuhi ketika sekolah meminta dukungan khusus atas masalah yang mereka hadapi maupun finansial.

3. Kembangkan standar profesi guru nasional yang akan terus diperbarui sebagai pedoman bagi pemerintah daerah (di bawah pengawasan Kemendikbud)

Guru-guru Indonesia dibebani oleh kriteria mutu yang tidak realistis dengan kondisi profesi di lapangan. Diawali dengan [Undang-Undang Nomor 14/2005](#) tentang Guru dan Dosen yang menyatakan bahwa guru yang baik harus memenuhi kompetensi pedagogis, profesional, sosial, dan kepribadian. Misalnya, seorang guru harus memiliki “karakter yang baik” untuk dapat memenuhi kompetensi kepribadian. Contoh yang lain yaitu seorang guru harus mampu kreatif dalam mengembangkan konten.

Namun, UU tersebut tidak menyebutkan cara mendefinisikan karakter yang baik ataupun menentukan kreativitas calon guru pada proses perekrutan. Selain itu, selama ini hanya ada satu standar perekrutan untuk semua calon guru tanpa mempertimbangkan tahap karier mereka—guru baru, guru berpengalaman, atau guru senior. Peraturan hukum yang tidak jelas mengundang multiinterpretasi yang dapat menjadi celah untuk kesepakatan politis, dan tidak menunjang proses perekrutan yang berorientasi pada mutu.

Strategi untuk Memperbaiki Perekrutan Guru di Indonesia

Rekomendasi ini memiliki dua target. Pertama, Kemendikbud perlu mengembangkan seperangkat pedoman profesi yang harus diperbarui secara berkala. Dalam pedoman ini akan dijabarkan berbagai kemampuan yang perlu dikuasai oleh guru berkualitas baik. Pedoman profesi yang ada saat ini, yaitu Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) No. 16/2007, perlu diperbarui. Walaupun Permendiknas tersebut menjabarkan kompetensi guru secara terperinci, namun tidak memuat penjelasan eksplisit mengenai cara mengukur kemampuan dan kinerja guru. Contohnya, pada bagian Standar Kompetensi Guru subbagian Kompetensi Sosial, guru diharuskan bersikap inklusif dan bertindak objektif terhadap peserta didik. Namun, tidak disebutkan seperti apa indikator yang dapat dijadikan tolok ukur untuk menilai praktik kompetensi tersebut di kelas.

Kemendikbud perlu menyelaraskan peraturan yang berlaku agar lebih relevan dengan kondisi profesi guru saat ini. Tujuannya agar negara memiliki kriteria yang realistis mengenai praktik mengajar yang baik, dan terukur. Idealnya, Kemendikbud dapat menyusun standar kinerja yang eksplisit, terukur, dan berbasis pengembangan yang akan menjadi gambaran umum guru profesional. Berbeda dengan Permendiknas No. 16/27, standar profesi guru Australia, pada domain Pengetahuan Profesional, menyebutkan secara jelas cara guru mempraktikkan strategi mewujudkan kelas yang inklusif sesuai dengan tahap karier guru.

Kedua, Kemendikbud perlu bekerja sama dengan para pemangku kepentingan untuk menginformasikan serta menjaring masukan mengenai penetapan kerangka standar guru. Selama ini muncul kritik di masyarakat bahwa Kemendikbud kerap memperkenalkan peraturan baru tanpa mengajak pemangku kepentingan terkait berdiskusi terlebih dahulu untuk menjelaskan tujuan serta alasan di balik penerbitan kebijakan baru.

Kemendikbud perlu lebih membuka diri dan melibatkan masyarakat dalam menyusun kerangka standar profesi guru di masa depan. Kuncinya adalah menjaga keseimbangan kepemimpinan kelembagaan sambil menahan diri dari implementasi kebijakan sepihak. Hal itu dapat dilakukan Kemendikbud dengan menyebarkan informasi mengenai perubahan ini kepada pemangku kepentingan utama, dan berdiskusi dengan mereka (pemerintah daerah, organisasi profesi guru, LPTK).

Catatan kebijakan ini ditulis berdasarkan kertas kerja Program RISE di Indonesia yang berjudul “*The Struggle to Recruit Good Teachers in Indonesia: Institutional and Social Dysfunctions*”. Unduh kertas kerja ini di <https://bit.ly/RISE-kertaskerja3>.