



Risalah Kebijakan  
November 2014

## Ketidakhadiran Guru di Indonesia

- › Tingkat ketidakhadiran guru di Indonesia
- › Alasan guru tidak hadir di sekolah
- › Kegiatan guru di sekolah ketika sedang tidak mengajar
- › Dampak ketidakhadiran guru
- › Implikasi kebijakan

**P**royek ini merupakan salah satu studi ketidakhadiran guru paling menyeluruh dan berskala besar yang pernah dilakukan di manapun di dunia. Dalam studi ini, dua tim yang telah menerima pelatihan khusus melakukan dua kunjungan tanpa pemberitahuan sebelumnya ke sekolah saat kegiatan belajar mengajar sedang berlangsung.

Kedua tim mengumpulkan data tentang ketidakhadiran guru, mengamati kegiatan kelas, melakukan wawancara dengan kepala sekolah dan guru, dan memberi tes singkat kepada beberapa murid sampel. Kunjungan pertama dilakukan pada akhir 2013, sementara kunjungan kedua pada awal 2014.

Wawancara juga dilakukan dengan pejabat di tingkat kabupaten. Studi ini tidak hanya meneliti ketidakhadiran guru di sekolah, tetapi juga ketidakhadiran guru di kelas saat jam mengajar,

sekalipun saat itu mereka sedang berada di lingkungan sekolah.

Sampel akhir terdiri atas **880** sekolah dasar (SD) dan sekolah menengah pertama (SMP) yang tersebar di **enam wilayah**, yaitu Sumatra, Jawa, Bali dan Nusa Tenggara, Sulawesi, Kalimantan, serta Papua dan Maluku.

Sampel tersebut mencakup **119** dari **147** SD pada studi yang sama pada 2003. Secara keseluruhan, data dikumpulkan dari **8.300 guru** dan **8.200** murid lebih. Kerja sama semua pihak yang berkontribusi pada studi ini sangat dihargai.



Foto: PIH Kemendikbud

## » Tingkat Ketidakhadiran Guru di Indonesia

Secara umum, sekitar satu dari sepuluh guru tidak hadir di sekolah ketika dijadwalkan mengajar. Pada kunjungan pertama, **10%** guru tidak hadir, sementara pada kunjungan kedua, **11%** guru tidak hadir. Di SD-SD sampel pada studi tahun 2003 yang dikunjungi kembali pada studi kali ini, tingkat ketidakhadiran guru turun dari **19%** pada 2003 menjadi **10%** pada 2013.

Temuan ini tentu membesarkan harapan bagi bangsa Indonesia. Dari sini tampak ada penurunan tingkat ketidakhadiran guru dalam jumlah yang besar sejak sepuluh tahun lalu. Selain itu, estimasi ketidakhadiran guru di sekolah-sekolah di Indonesia pada 2013 umumnya lebih rendah daripada di berbagai negara berkembang lainnya. Meskipun demikian, temuan tersebut hendaknya tidak membuat bangsa ini lekas berpuas diri. Tingkat ketidakhadiran guru di sekolah sebesar **10%** masih tinggi.

Di banyak sekolah, meski guru berada di sekolah, tingkat ketidakhadiran guru di kelas bahkan menunjukkan angka yang lebih tinggi.

| Ketidakhadiran Guru menurut Wilayah dan Jenjang, Jenis, dan Status Sekolah |                                       |                                     |
|--|---------------------------------------|-------------------------------------|
|  | Tingkat Ketidakhadiran di Sekolah (%) | Tingkat Ketidakhadiran di Kelas (%) |
| <b>Estimasi Nasional</b>   |                                       |                                     |
| Kunjungan pertama  | 10                                    | 14                                  |
| Kunjungan kedua  | 11                                    | 12                                  |
| <b>Wilayah</b>   |                                       |                                     |
| Sumatra  | 8                                     | 17                                  |
| Jawa   | 9                                     | 13                                  |
| Bali & Nusa Tenggara   | 14                                    | 13                                  |
| Kalimantan   | 14                                    | 11                                  |
| Sulawesi   | 10                                    | 4                                   |
| Papua dan Maluku   | 12                                    | 11                                  |
| <b>Jenjang Sekolah</b>   |                                       |                                     |
| SD   | 9                                     | 13                                  |
| SMP  | 10                                    | 16                                  |
| <b>Jenis Sekolah</b>   |                                       |                                     |
| Umum   | 9                                     | 13                                  |
| Madrasah   | 13                                    | 16                                  |
| <b>Status Sekolah</b>  |                                       |                                     |
| Negeri   | 9                                     | 15                                  |
| Swasta   | 13                                    | 10                                  |

Keterangan: Angka dibulatkan dan didasarkan pada data kunjungan pertama.

Di antara guru-guru yang dijadwalkan mengajar, **14%** ditemukan ada di sekolah tetapi tidak berada di kelas ketika kunjungan pertama dan **12%** saat kunjungan kedua.

Studi menemukan bahwa tingkat ketidakhadiran guru sangatlah bervariasi antar jenis guru, wilayah, dan jenis sekolah. Adanya perbedaan tingkat kehadiran guru antar sekolah dengan karakteristik yang berbeda menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan yang bertujuan mengubah keadaan sekolah efektif dalam mengurangi tingkat ketidakhadiran guru.

Tingkat ketidakhadiran guru secara umum lebih tinggi pada:

- » kalangan guru laki-laki daripada guru perempuan,
- » kalangan guru yang mengajar di lebih dari satu sekolah,
- » sekolah-sekolah terpencil daripada di sekolah-sekolah perkotaan,
- » sekolah-sekolah dengan sarana fisik yang kurang memadai,
- » sekolah-sekolah yang belum mencapai Standar Pelayanan Minimum (SPM) hasil analisis studi ini
- » sekolah-sekolah yang kepala sekolahnya tidak hadir di sekolah atau tidak memberikan teladan kehadiran yang baik kepada para guru,
- » sekolah-sekolah yang akhir-akhir ini belum dikunjungi oleh dinas pendidikan kabupaten, dan
- » sekolah-sekolah yang komite sekolahnya kurang berperan dalam pemantauan anggaran sekolah atau kurang menjalin hubungan orang tua murid dengan sekolah.

### » Alasan Guru Tidak Hadir di Sekolah

Secara nasional, alasan yang paling umum ketidakhadiran guru adalah melaksanakan tugas resmi yang masih berkaitan dengan kegiatan mengajar (**26%**), terutama menghadiri rapat dan seminar.

Terdapat perbedaan signifikan antar wilayah terkait tugas resmi ini, dengan **35%** ketidakhadiran guru di Jawa karena alasan ini dan hanya **9%** untuk di Papua dan Maluku. Sementara itu, di Sumatra dan Kalimantan, alasan yang paling sering dikemukakan adalah akibat terlambat datang; sekitar satu dari empat guru absen karena terlambat.

Kemudian, di Sulawesi, Bali, dan Nusa Tenggara, satu dari empat guru absen tanpa memberikan alasan yang jelas kepada kepala sekolah atau staf sekolah yang diwawancarai.

### » Kegiatan Guru di Sekolah Ketika Sedang Tidak Mengajar

Guru-guru yang sedang berada di sekolah tetapi tidak mengajar—terlepas mereka dijadwalkan mengajar atau tidak—sangat sering ditemukan mengerjakan kegiatan yang tidak masuk dalam kategori kegiatan akademis ataupun administratif.

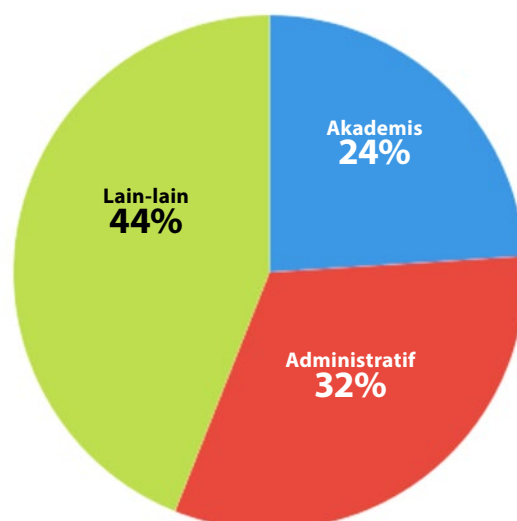
Penjelasan yang paling sering diberikan adalah ‘menunggu’, yaitu menunggu kelas berikutnya dalam jadwal mengajar hari itu atau menunggu bel pulang berbunyi jika mereka sudah selesai mengajar pada hari itu. Mereka terkadang berbincang-bincang dengan rekan guru lain di ruang guru, membaca buku, menyiapkan makanan, atau makan.

Jenis kegiatan paling sering kedua adalah pekerjaan administratif, termasuk membantu di kantor kepala sekolah atau urusan administrasi, menjaga kamar unit kesehatan sekolah (UKS), memasukkan data ke dalam basis data, dan mengambil alih kelas yang tidak ada gurunya.

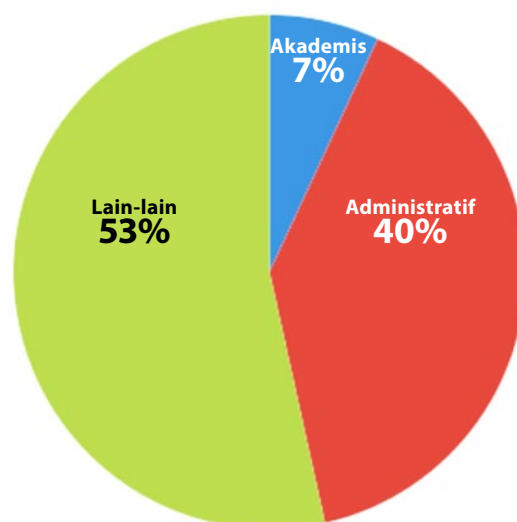
*Satu dari empat guru yang tidak hadir di kelas ditemukan melakukan kegiatan akademis lain seperti menyiapkan bahan ajar atau memeriksa pekerjaan murid.*

#### Kegiatan Guru di Sekolah Ketika Sedang Tidak Mengajar

Ketika ada jadwal mengajar



Ketika tidak ada jadwal mengajar



## » Dampak Ketidakhadiran Guru

Tingginya tingkat ketidakhadiran guru berpengaruh sangat buruk terhadap kegiatan operasional sekolah, guru-guru lain, dan para murid. Di antara temuan utama studi ini adalah:

- » Dari semua kelas yang sedang berlangsung ketika kunjungan tanpa pemberitahuan dilakukan, **9%** tidak ada gurunya sepanjang jam pelajaran dan **5%** lainnya tidak ada gurunya untuk beberapa waktu hingga guru kelas tersebut kembali ke kelas.
- » Jika kelas-kelas yang tidak ada gurunya turut dipertimbangkan, di SD-SD diperkirakan hanya berlangsung rata-rata **19** jam pengajaran per minggu, sementara di SMP-SMP hanya **23** jam. Angka-angka tersebut jauh berada di bawah persyaratan Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar.
- » Sekitar dua pertiga kelas yang tidak ada gurunya terdapat guru pengganti. Sebagian besar dari guru pengganti tersebut ditugaskan mengisi lebih dari satu kelas pada jam pelajaran yang sama.
- » Di SMP-SMP yang dikunjungi, hanya sekitar **40%** guru pengganti adalah guru mata pelajaran yang sama.
- » Di kelas-kelas yang tidak ada gurunya, besar kemungkinan murid-murid tidak diberi tugas khusus.
- » Tingkat ketidakhadiran murid di kelas lebih tinggi di sekolah-sekolah yang tingkat ketidakhadiran gurunya tinggi.
- » Ditemukan sejumlah bukti bahwa tingkat ketidakhadiran guru yang tinggi di SD-SD sampel berkaitan dengan capaian murid yang rendah pada mata pelajaran matematika.

Prestasi belajar murid mencerminkan sejumlah faktor terkait latar belakang rumah tangga dan situasi sekolah. Oleh karenanya, mengidentifikasi dampak ketidakhadiran guru pada murid dalam konteks praktik belajar dan mengajar di sekolah adalah masalah yang kompleks.

Studi-studi di masa datang akan dapat mengambil manfaat dari metode penelitian longitudinal dalam meneliti hubungan-hubungan yang penting di atas, khususnya melalui pengukuran cakupan serta dampak dari ketidakhadiran guru yang berlangsung dalam jangka panjang atau secara berulang pada pembelajaran dan motivasi murid.

## » Implikasi Kebijakan

Kemajuan Indonesia dalam mengurangi tingkat ketidakhadiran guru dalam sepuluh tahun terakhir perlu dipertahankan demi meningkatkan capaian murid dan mengurangi disparitas antar sekolah.

Mengatasi masalah ketidakhadiran guru menuntut langkah-langkah yang terkoordinasi dalam menghadapi tantangan di berbagai tingkat dalam sistem pendidikan Indonesia

Di *tingkat nasional*, prioritas diberikan pada hal-hal berikut:

- » Menimbang ulang kebijakan nasional yang ada tentang jam kerja guru dengan tujuan mengecilkan peluang bagi guru untuk mengajar di lebih dari satu sekolah.
- » Memperluas cakupan standar yang ada terkait hal-hal yang diharapkan dari guru sehingga mencakup waktu dan tanggung jawab mereka di luar tugas mengajar. Peran guru di luar kegiatan mengajar di kelas perlu diperjelas. Selain itu, lingkungan sekolah perlu menciptakan situasi yang mendorong dan mendukung guru agar mereka menggunakan waktu di luar kelas untuk kemanfaatan murid.
- » Melanjutkan upaya-upaya yang lebih luas menyangkut pendistribusian guru dalam sistem pendidikan Indonesia. Ketidakhadiran guru di sekolah ternyata terjadi bukan karena faktor kekurangan guru. Akan tetapi, sebagaimana disimpulkan oleh studi ini dan beberapa studi lain, hal ini adalah bagian dari tantangan yang lebih luas, yaitu distribusi guru yang tidak merata dalam sistem pendidikan Indonesia.

Di *tingkat kabupaten*, prioritas diberikan pada hal-hal berikut:

- » Memperkuat dukungan bagi dan pengawasan atas proses belajar dan mengajar. Kunjungan reguler dan terfokus oleh pejabat pemerintahan di tingkat kabupaten dapat membantu menekankan pentingnya kerja guru dan mengisyaratkan bahwa kabupaten efisien dalam bekerja dengan berjalannya sejumlah kegiatan yang secara langsung maupun tidak langsung mendorong kehadiran guru di kelas.
- » Makin memusatkan upaya mendukung sekolah dalam merendam dan menelusuri tingkat ketidakhadiran guru. Mesin absensi sidik jari bisa dipertimbangkan untuk tujuan ini, tetapi tanpa perubahan yang lebih luas hingga ke tingkat kabupaten, penggunaan mesin tersebut kecil kemungkinan akan mendatangkan hasil yang diharapkan.

Foto: PIH Kemendikbud



Tingkat ketidakhadiran guru yang bervariasi lebih cenderung disebabkan oleh perbedaan antar sekolah daripada perbedaan antar provinsi atau kabupaten. Oleh karenanya, ada sejumlah faktor yang berimplikasi pada sekolah.

Implikasi-implikasi tersebut membutuhkan sejumlah langkah yang bersifat melengkapi di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten, di antaranya:

- » Penguatan prosedur seleksi dan pengembangan kompetensi kepala sekolah sebagai langkah penting untuk mengembangkan “budaya hadir di sekolah dan berperan serta” di antara para guru.
- » Menyediakan dukungan dan kebijakan yang jelas bagi sekolah dalam menangani ketidakhadiran guru dan mengelola guru pengganti sedemikian rupa sehingga dampaknya minimal bagi murid.
- » Menyediakan dukungan yang lebih besar bagi sekolah dalam meningkatkan pengelolaan jadwal sekolah dan peran guru demi pemanfaatan waktu guru secara maksimal.
- » Membangun keterlibatan masyarakat setempat yang lebih konstruktif dalam urusan sekolah.
- » Mengadakan pertemuan dan pelatihan di luar jam mengajar, bilamana memungkinkan.

Adalah penting untuk mempertimbangkan secara hati-hati manfaat dan biaya relatif berbagai pilihan kebijakan.

Sebagai contoh, walaupun menaikkan gaji guru dapat mengurangi keterpaksaan untuk mempunyai lebih dari satu pekerjaan, ini mungkin bukan strategi yang sama hematnya dalam hal pembiayaan dibandingkan dengan, misalnya, penguatan prosedur seleksi dan pengembangan kompetensi kepala sekolah.

Di negara sebesar dan seberagam Indonesia, banyak yang bisa dipetik dari studi-studi percontohan yang dirancang dengan saksama sebelum studi-studi tersebut diimplementasikan secara luas.

Selain itu, ada banyak manfaat yang dapat diperoleh dengan memastikan bahwa kepala sekolah dan guru mendukung arah kebijakan yang sedang dilaksanakan. Bagaimana pun, mereka adalah aktor-aktor utama yang harus memastikan bahwa kebijakan terlaksana secara efektif. Kepala sekolah dan guru, bersama dengan para murid, adalah pihak-pihak yang paling diuntungkan apabila tingkat ketidakhadiran guru dapat ditekan serendah mungkin.

## ACDP

Pemerintah Republik Indonesia (yang diwakili oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS), Pemerintah Australia melalui **Australian Aid, Uni Eropa (UE)**, dan Bank Pembangunan Asia (**Asian Development Bank/ADB**) telah membentuk **Kemitraan Pengembangan Kapasitas dan Analisis Sektor Pendidikan (Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership/ACDP)**. ACDP adalah fasilitas untuk mendorong dialog kebijakan dan memfasilitasi reformasi kelembagaan dan organisasi untuk mendukung pelaksanaan kebijakan dan untuk mengurangi kesenjangan kinerja pendidikan. Fasilitas ini merupakan bagian integral dari Program Pendukung Sektor Pendidikan (**Education Sector Support Program/ESSP**). Dukungan UE terhadap ESSP juga termasuk dukungan anggaran sektor dan program pengembangan kapasitas tentang Standar Pelayanan Minimum. Dukungan Pemerintah Australia adalah melalui **Kemitraan Pendidikan Australia dengan Indonesia**. Policy Brief ini disiapkan dengan dukungan hibah dari **AusAid dan Uni Eropa** melalui ACDP.

Risalah kebijakan ini disusun berdasarkan sebuah studi yang dilakukan pada 2013 dan 2014 atas dukungan dana dari ACDP, yaitu Studi tentang Ketidakhadiran Guru (ACDP—011). Studi tersebut dilakukan oleh Australian Council for Educational Research (ACER) dan Lembaga Penelitian SMERU atas nama Cambridge Education.

### Sekretariat ACDP

#### Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Badan Penelitian dan Pengembangan (BALITBANG)

Gedung E, Lantai 19

Jalan Jenderal Sudirman, Senayan, Jakarta 10270

Tel. : (021) 578-51100,

Fax: (021) 578-51101

Email : [secretariat@acdp-indonesia.org](mailto:secretariat@acdp-indonesia.org)

Website : [www.acdp-indonesia.org](http://www.acdp-indonesia.org)

Kementerian PPN/ Bappenas



Dicetak di Kertas Daur Ulang



KEMENTERIAN PENDIDIKAN  
DAN KEBUDAYAAN



KEMENTERIAN  
AGAMA



KEMENTERIAN PPN/  
BAPPENAS



EUROPEAN UNION

