



**SERI KEBIJAKSANAAN DEPARTEMEN  
PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**Sistem Pengadaan,  
Pemanfaatan, dan  
Pembinaan Guru**

793

**Direktorat  
Pembinaan**

**Departemen Pendidikan dan Kebudayaan  
Republik Indonesia**

321.12  
SIS

## **SISTEM PENGADAAN, PEMANFAATAN, DAN PEMBINAAN GURU**

PERPUSTAKAAN  
DIREKTORAT SEJARAH &  
NILAI TRADISIONAL

PERPUSTAKAAN DIT. SEJARAH & NILAI TRADISIONAL	
Nomor Induk	:
Tanggal terima	:
Tanggal catat	:
Beli/hadiah dari	:
Nomor buku	:
Kopi ke	:



## KATA PENGANTAR

Dalam rangka memasyarakatkan kebijaksanaan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, telah dibentuk Kelompok Kerja Pemasyarakatan Kebijaksanaan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dengan Surat Keputusan Mendikbud Nomor 0280/P/1993 tanggal 26 Juli 1993. Maksud dibentuknya Kelompok Kerja ini adalah untuk menanggapi dan memberikan penjelasan kepada masyarakat mengenai berbagai kebijaksanaan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan di bidang pendidikan dan kebudayaan. Topik-topik yang dimasyarakatkan disesuaikan dengan isu-isu yang berkembang dan banyak disoroti oleh masyarakat, baik isu-isu yang bersifat terus menerus (latent) maupun yang bersifat temporer.

Dalam menjalankan tugasnya, Kelompok Kerja ini menggunakan dua strategi. **Pertama**, menanggapi secara proporsional isu-isu yang muncul dalam masyarakat mengenai pendidikan dan kebudayaan. **Kedua**, secara teratur memberikan penjelasan kepada masyarakat tentang berbagai kebijaksanaan di bidang pendidikan dan kebudayaan sehingga masyarakat memiliki wawasan dan pengertian yang benar mengenai kebijaksanaan tersebut.

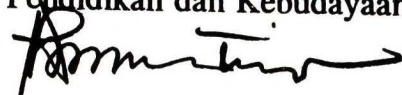
Untuk melaksanakan kegiatan tersebut, telah dibentuk Satuan Tugas yang terdiri atas Satuan Tugas Media Televisi, Satuan Tugas Media Radio, Satuan Tugas Media Cetak, dan Satuan Tugas Khusus. Keempat Satuan Tugas tersebut bekerja secara terpadu di bawah kendali Tim Pengarah Kelompok Kerja ini.

Buku ini menyajikan naskah induk tentang **Sistem Pengadaan, Pemanfaatan, dan Pembinaan Guru**. Penyusunan naskah induk ini bertujuan agar ada kesamaan bahasa mengenai materi yang dimasyarakatkan sehingga naskah induk ini dapat berfungsi sebagai kerangka acuan yang efektif bagi Kelompok Kerja dalam pelaksanaan tugasnya.

Demikian naskah induk ini disusun untuk menjadi pegangan bagi Kelompok Kerja Pemasarakatan Kebijakanaksanaan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan.

Jakarta, 30 Nopember 1993

Ketua Tim Pengarah  
Kelompok Kerja Pemasarakatan  
Kebijakanaksanaan Menteri  
Pendidikan dan Kebudayaan



Dr. A. W. Pratiknya



## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iii
<b>I. Pendahuluan</b> .....	1
<b>II. Permasalahan yang Dihadapi</b> .....	4
A. Efisiensi dan Relevansi .....	4
B. Mutu .....	5
C. Kaitan Sistemik .....	7
<b>III. Keadaan yang Dikehendaki</b> .....	9
A. Pengakuan Masyarakat dan Pemerintah terhadap Layanan Ahli Kependidikan ..	10
B. Penghargaan Masyarakat dan Pemerintah terhadap Layanan Ahli yang Khas ....	11
C. Layanan Ahli Non-Keguruan .....	12
D. Keseimbangan antara Persediaan dan Kebutuhan .....	13
E. Pemenuhan Kebutuhan Ketenagaan untuk Daerah Terpencil .....	14

F. Kewenangan Tunggal versus Kewenangan yang Lebih Luwes .....	15
G. Pendidikan Prajabatan dengan Model Terintegrasi dan Bersambungan .....	16
H. Kendali Mutu Lulusan dan Program ..	17
I. Keterkelolaan Program Pendidikan dan Penelitian Pengembangan .....	18
J. Keterkaitan antara Pendidikan Prajabatan dengan Pembinaan Dalam Jabatan .....	18
<b>IV. Kriteria Tatanan Kelembagaan .....</b>	<b>19</b>
A. Efisiensi Eksternal .....	20
B. Relevansi, Kualitatif, dan Kuantitatif ..	20
C. Mutu .....	21
D. Kaitan Sistemik .....	22
E. Keterkelolaan .....	22
F. Perlindungan Profesi .....	23
<b>V. Penutup .....</b>	<b>23</b>

# **SISTEM PENGADAAN, PEMANFAATAN, DAN PEMBINAAN GURU**

## **I. Pendahuluan**

Di bidang ketenagaan kependidikan, secara operasional kebijakan "Link & Match" harus bermuara pada terselenggaranya layanan pendidikan yang semakin merata dan semakin bermutu di segenap pelosok tanah air yang pada gilirannya, merupakan misi nasional yang mempertaruhkan masa depan bangsa. Dalam hubungan ini, di satu pihak, penunaian misi itu harus terwujud dalam bentuk penyediaan tenaga kependidikan yang memadai, baik jenis dan mutunya maupun jumlah dan penyebarannya. Di pihak lain, pengamatan menunjukkan bahwa masalah kekurangan guru tetap masih merupakan masalah yang pelik.

Di jenjang SD terdapat disparitas ketersediaan guru yang sangat besar. Dalam penelitian mengenai guru SD oleh Konsorsium Ilmu Pendidikan dan Tim Bank Dunia tahun 1990/1991, di tingkat nasional, ditemukan bahwa rasio antar kuartil, RAK (interquartile ratio) menunjukkan perbandingan ketersediaan guru di 25% daerah kaya guru dengan 25% daerah langka guru di suatu wilayah, adalah 1,35, suatu keadaan yang mungkin masih dapat ditolerir. Akan tetapi indeks-indeks tersebut terus merosot secara tajam menjadi 1,47 di tingkat propinsi, 1,63 di tingkat kabupaten/kotamadya, dan 2,74 di tingkat kecamatan. Di 6 propinsi yang diteliti secara langsung, ditemukan rentangan RAK antara 1,58 - 9,93. Di satu kabupaten di luar Pulau Jawa, ditemukan satu SD dengan 51



orang murid yang diasuh oleh 14 orang guru tetap, sedangkan di SD lainnya, 1 orang guru tetap bertanggung jawab atas 286 orang murid.

Dalam penelitian tersebut juga ditemukan bahwa daerah yang mengalami pertambahan penduduk yang pesat karena meningkatnya kegiatan ekonomi, misalnya di Bekasi, mengalami kekurangan guru, sementara di SD-SD dalam kota mengalami kekurangan murid, sehingga efisiensi pemanfaatan personil menjadi sangat rendah.

Di jenjang sekolah lanjutan keadaannya tidak lebih baik, setidaknya menyangkut dua hal. **Yang pertama**, banyak guru di sekolah lanjutan yang berkualifikasi kurang. **Kedua**, banyak guru yang kurang sesuai antara latar belakang pendidikan mereka dengan tugas mengajar yang mereka laksanakan.

Dalam penelitian Konsorsium Ilmu Pendidikan mengenai pemanfaatan guru Sekolah Menengah tahun 1990/1991 ditemukan bahwa sekitar 40% guru SMP dan 33% guru SMA mengajarkan mata pelajaran di luar bidang keahliannya, termasuk guru mata pelajaran Agama, Sosiologi-Anthropologi, dan Bahasa Indonesia yang karena keadaan terpaksa mengajar Matematika.

Dalam pada itu, dengan semakin hetegorennnya kelompok peserta didik yang harus dilayani dan semakin komprehensifnya cakupan tujuan pendidikan maka hal ini telah membawa konsekuensi bahwa layanan ahli kependidikan tidak akan memadai apabila hanya dilakukan oleh guru. Di garis depan

ajang pelaksanaan layanan ahli pendidikan guru harus dibantu oleh kepala sekolah, penilik serta pengawas dan konselor yang semuanya itu memerlukan persiapan prajabatan profesional. Sedangkan di garis belakang harus siap jajaran peneliti dan pengembang pendidikan yang memberi urunan keahlian di bidang pengembangan kurikulum dan bahan ajar, pengujian, dan sebagainya.

Sayangnya, sistem ketenagaan yang sekarang berlaku kurang menunjang bagi terwujudkannya layanan ahli non-keguruan yang optimal, baik yang harus mendampingi guru di garis depan dalam ajang pelaksanaan layanan ahli pendidikan, maupun yang harus mengembangkan piranti beserta "**knowledge base**" yang melandasinya di garis belakang. Kepala sekolah yang antara lain diharapkan memberikan kepemimpinan instruksional (**instructional leadership**) yang efektif, secara formal tidak dipersyaratkan kemampuan akademik yang khas di luar senioritas sebagai guru, demikian pula penilik dan pengawas. Yang tersebut terakhir ini bahkan lebih rawan mutu lagi karena tugas-tugas kepengawasan tidak dikaitkan dengan kewenangan pengajaran bidang studi. Sedangkan layanan ahli di bidang bimbingan dan konseling secara formal masih dianggap sebagai bagian dari layanan ahli keguruan. Sementara, meskipun usulan mengenai fungsionalisasi jabatan ahli pengembangan kurikulum dan ahli pengujian tengah ditangani, akan tetapi pemikiran yang lebih komprehensif dalam melihat spektrum ketenagaan yang diperlukan bagi penyelenggaraan layanan ahli kependidikan, nampaknya masih belum menjadi perhatian semua pihak yang terkait.

Masalah tenaga kependidikan perlu dilihat dari segi upaya peningkatan pemerataan dan mutu layanan pendidikan secara komprehensif, mulai dari peningkatan mutu calon mahasiswa sampai dengan pengembangan "**knowledge base**" dari penyelenggaraan layanan ahli kependidikan dalam latar kebudayaan, kemasyarakatan, dan kelembagaan Indonesia, mulai dari mutu interaksi belajar-mengajar di kelas yang tidak memadai apabila hanya dimotori oleh guru sebagai aktor tunggal, sampai dengan kebetahan serta dedikasi profesional para guru beserta jajaran kependidikan lainnya dalam menjalankan tugas di lapangan, termasuk di daerah-daerah terpencil.

## **II. Permasalahan yang Dihadapi**

### **A. Efisiensi dan Relevansi**

Ketika keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0854/U/1989 tanggal 30 Desember 1989 tentang pengadaan dan penyetaraan guru SD diterbitkan, pada saat itu terdapat persediaan lebih (**over-supply**) lulusan SPG-SGO sekitar 200.000 orang. Terlepas dari kenyataan bahwa mungkin saja para lulusan tersebut kemudian berhasil memperoleh pekerjaan yang juga cukup produktif di luar bidang keguruan, efisiensi pemanfaatan sumber untuk menghasilkan 200.000 lulusan tersebut tentu tetap harus dipermasalahkan.

Keadaan ketenagaan di jenjang sekolah menengah tidak lebih baik. Di samping kelangkaan di bidang-bidang tertentu, pada umumnya bidang MIPA serta kualifikasi kurang dan "**mismatch**", juga terjadi persediaan berlebih sehingga



menyulitkan pengangkatan guru. Meskipun mungkin tidak sepenuhnya berlaku di propinsi-propinsi lain, pada tahun anggaran 1991/1992 data Kanwil Depdikbud Propinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa untuk setiap 90 pelamar berijazah S1 LPTK, hanya tersedia 1 (satu) lowongan kerja. Di Kotamadya Surabaya peluang tersebut lebih buruk, yaitu 1 : 327, sementara di Kabupaten Jember masih lebih baik, yaitu 1 : 57. Yang paling buruk adalah di Kotamadya Malang dengan peluang 1 : 1.076.

Dampak jangka panjang keadaan yang kurang menguntungkan itu menyebabkan bidang pekerjaan guru semakin di-jauhi oleh putra-putri terbaik republik ini. Hal ini dapat dipahami, mengingat bahwa dalam sistem imbalan perekonomian kita yang berlaku sekarang ini, sebagai keputusan per-orangan tentu saja pilihan untuk menjauhi pekerjaan guru itu sepenuhnya berdasarkan pembenaran bahwa tidak akan banyak orang yang, bagaimanapun tinggi dedikasinya, secara sengaja memutuskan untuk memilih bidang pekerjaan yang kurang memberi jaminan hidup yang baik. Akan tetapi, gambaran tersebut akan menjadi sama sekali berbeda apabila masalah ini dilihat dari **perspektif kebijakan politik**. Dalam hal ini masalahnya adalah dapatkah bangsa ini mempertaruhkan masa depannya dengan membiarkan sistem persekolahan hanya diisi oleh sisa-sisa kelompok kemampuan ketenagaannya (**manpower talent pool**)?

## **B. Mutu**

Masalah efisiensi-relevansi yang dikemukakan di atas jelas akan berdampak terhadap mutu pendidikan. Oleh karena itu,

sasaran pembentukan manusia seutuhnya yang merupakan sosok utuh manusia Indonesia masa depan yang dikehendaki, yang dituangkan dalam berbagai ketentuan perundangan, termasuk dalam Undang-undang No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, akan semakin sukar untuk dicapai.

Di samping karena kurangnya kemampuan guru, gejala rendahnya mutu interaksi belajar-mengajar sebagaimana disebutkan di muka dapat ditelusuri pada sekurang-kurangnya 2 faktor lain. **Yang pertama**, faktor kurangnya waktu yang dapat disediakan oleh guru, baik dalam membuat persiapan maupun dalam aktualisasi kegiatan belajar-mengajar dan hal ini besar kemungkinan karena mereka harus menyisakan waktu mereka untuk mencari tambahan nafkah, misalnya dengan mengajar di sekolah lain. **Kedua**, faktor mutu calon guru yang relatif rendah, baik dari segi kemampuan intelektual maupun motivasi/dedikasi mereka menjadi guru.

Oleh karena itu, di samping diperlukan peningkatan dari segi sarana-prasarana serta personil di SD dan SM, juga diperlukan peningkatan mutu program pendidikan prajabatan serta seluruh kelengkapan infrastrukturnya, termasuk jajaran staf akademik LPTK. Gerakan untuk meningkatkan mutu pendidikan di SD dan SM juga sangat dipengaruhi oleh keberhasilan usaha untuk meningkatkan imbalan sehingga memungkinkan para guru dapat hidup layak yang pada gilirannya akan meningkatkan daya tarik bidang pekerjaan guru.

Sisi lain dari perwujudan kegiatan belajar-mengajar yang semakin bermutu di tingkat mikro adalah terselenggaranya sistem dukungan profesional di tingkat sekolah. Artinya, para

kepala sekolah, penilik dan pengawas serta guru perlu secara sistematis dipadukan untuk menampilkan interaksi belajar-mengajar yang semakin bermutu sehingga, pada gilirannya, para siswa benar-benar menghayati pengalaman belajar yang mendidik. Dengan kata lain, kurikulum tingkat formal harus dapat diterjemahkan bukan saja pada tingkat instruksional, akan tetapi juga pada tingkat eksperiensial yang secara aktual berdampak kepada perubahan tingkah laku siswa. Untuk mencapai tujuan tersebut, perlu ada interaksi saling merangsang (**cross-fertilization**) antara penyelenggaraan pendidikan prajabatan, pembinaan dalam jabatan, dan penelitian-pengembangan kependidikan yang dilakukan oleh para peneliti yang akrab dengan lapangan, misalnya para pakar yang berpengalaman langsung mengajar di SD atau SM atau dengan kerja sama guru SD dan SM.

Dengan kata lain, meskipun kita dapat belajar mengenai teori dan teknologi kependidikan dari negara lain, akan tetapi selama kita belum mampu mengungkap serta memverifikasi proses mental pembelajaran anak dan remaja Indonesia, selama itu pula kita hanya mampu mentransplantasikan teori dan teknologi kependidikan asing, yang kita tidak pernah mengetahui persis relevansi serta keterterapannya di dalam latar sosial-budaya Indonesia, baik saat ini maupun di masa depan.

### **C. Kaitan Sistemik**

Penyediaan guru dan tenaga kependidikan lainnya yang diperlukan untuk menyelenggarakan layanan pendidikan yang semakin merata dan semakin bermutu, termasuk untuk mengantisipasi perubahan-perubahan yang semakin cepat di



masa-masa yang akan datang, memerlukan peran serta berbagai instansi terkait, termasuk instansi yang ada di luar lingkungan Depdikbud.

Persediaan berlebih (**over supply**) baik untuk guru SD di zaman lampau maupun guru SM sebagaimana terjadi pada akhir-akhir ini, jelas disebabkan karena produksi calon guru dilakukan tanpa menghiraukan kebutuhan. Proyeksi kebutuhan guru yang diperlukan untuk menakar produksi, masih belum kita miliki. Namun demikian, kita masih beruntung bahwa akhir-akhir ini di lingkungan Depdikbud ada upaya untuk menyatu-pintukan urusan proyeksi kebutuhan, termasuk kebutuhan guru, sehingga memungkinkan kita mendapatkan angka proyeksi kebutuhan guru yang lebih baik. Dalam hal ini, apabila angka-angka proyeksi telah berhasil diperoleh, masih diperlukan kesepakatan antar-instansi untuk mengantisipasi kebutuhan guru antara 2 - 4 tahun di muka, sesuai dengan masa pendidikan prajabatan yang diperlukan, di samping untuk mengendalikan penerimaan mahasiswa baru (**intake**).

Keadaan seperti tersebut di atas memang mudah dikatakan, akan tetapi ternyata tidak mudah diwujudkan. Hal ini karena apabila kita berpegang kepada penafsiran birokratik yang sempit,antisipasi-antisipasi sebagaimana disebutkan di atas justru dianggap salah, sebab formasi kepegawaian dilakukan secara tahunan, bukan dua-tahunan atau empat-tahunan. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan upaya yang sungguh-sungguh untuk menyamakan persepsi, mengkoordinasikan kebijakan serta menyerasikan program-program kegiatan dari berbagai instansi yang berkewenangan di dalam penanganan sistem pengadaan, pemanfaatan, dan pembinaan guru di tanah air.

Surat Keputusan Mendikbud No. 0461/U/1990 tanggal 28 Juli 1990 telah menyediakan wadah bagi forum koordinasi yang dimaksud, baik di tingkat pusat maupun regional. Meskipun masih merupakan langkah awal, upaya khusus yang diprakarsai oleh Kantor MENPAN dalam rangka pemerataan guru pada PJPT II, khususnya di bidang MIPA, merupakan momentum yang strategis di dalam mengembangkan koordinasi penanganan sistem pengadaan, pemanfaatan, dan pembinaan tenaga kependidikan yang menjadi semangat SK Mendikbud tersebut di atas.

Akhirnya, persepsi komprehensif mengenai jajaran tenaga kependidikan yang diperlukan demi terselenggaranya layanan ahli kependidikan yang semakin merata dan semakin bermutu, masih memerlukan banyak upaya yang sungguh-sungguh untuk mewujudkannya. Dengan kata lain, diperlukan pembaharuan wawasan yang cukup mendasar terutama pada pihak yang berkewenangan mengelola sekolah, berkenaan dengan peran serta layanan ahli non-keguruan, baik yang mendampingi para guru di garis depan ajang pelaksanaan layanan ahli kependidikan, maupun yang harus mendukung dengan pengembangan berbagai piranti beserta "knowledge base-nya" di garis belakang.

### **III. Keadaan yang Dikehendaki**

Apabila disimak berbagai masalah yang telah dikemukakan, ada beberapa karakteristik dari keadaan yang dikehendaki untuk menyukseskan penunaian misi pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia itu, khususnya yang melalui sistem persekolahan yang diharapkan memberikan

urutan strategis di dalam membentuk individu warga masyarakat yang dikehendaki sebagaimana dituangkan di dalam GBHN serta diamanatkan oleh UUD 1945, yang perwujudannya memerlukan prakarsa-prakarsa kebijakan dari berbagai instansi terkait. Prakarsa-prakarsa kebijakan tersebut meliputi (1) pengakuan masyarakat dan pemerintah terhadap layanan ahli kependidikan; (2) penghargaan masyarakat dan pemerintah terhadap layanan ahli yang khas; (3) layanan ahli non keguruan; (4) keseimbangan antara persediaan dan kebutuhan; (5) pemenuhan kebutuhan ketenagaan untuk daerah terpencil; (6) kewenangan tunggal versus kewenangan yang lebih luwes; (7) pendidikan prajabatan dengan model terintegrasi dan berkesinambungan; (8) kendali mutu lulusan dan program; (9) keterkelolaan program pendidikan dan penelitian/pengembangan; dan (10) keterkaitan antara pendidikan prajabatan dengan pembinaan dalam jabatan.

#### **A. Pengakuan Masyarakat dan Pemerintah terhadap Layanan Ahli Kependidikan**

Bidang kependidikan, khususnya keguruan yang merupakan porsi terbesar, perlu dikembangkan menjadi layanan ahli yang bertumpu pada "knowledge base" yang mantap karena diidentifikasi dan diverifikasi dalam latar kebudayaan, kemasyarakatan dan kelembagaan Indonesia. Artinya, selain memanfaatkan temuan-temuan dari mancanegara, praktik pendidikan Indonesia merupakan penerapan teori, teknologi serta kiat kependidikan yang kokoh berpijak di bumi Indonesia. Hanya dengan pendidikan yang mantap teknologinya dan dengan acuan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia, kita dapat mengharapkan terbentuknya individu warga masyarakat yang



mampu dan mau berperan serta meningkatkan kehidupan bersama, di samping kehidupannya sendiri sebagai perorangan, sesuai dengan pandangan hidup Pancasila.

Dengan kata lain, pengembangan "**knowledge base**" kependidikan harus berjalan secara saling menunjang dengan produksi tenaga kependidikan, termasuk guru. Oleh karena itu, peninjauan keberadaan LPTK hanya berdasarkan efisiensi produksi calon guru akan menghasilkan gambaran yang distortif. Akhirnya, karena pembentukan penguasaan yang diperlukan untuk mampu menyelenggarakan layanan ahli yang khas itu mempersyaratkan pendidikan prajabatan yang khas maka bidang layanan ahli kependidikan itu perlu dilindungi.

Ketentuan mengenai Akta Mengajar sebagaimana diatur dalam SK Mendikbud No. 0211/U/1982 merupakan perlindungan formal yang tepat dari segi semangatnya sehingga perlu dipertahankan, meskipun bentuknya perlu disesuaikan dengan ketentuan formal yang lebih tinggi dan lebih mutakhir, yaitu PP No. 38 Tahun 1982 tentang Tenaga Kependidikan.

### **B. Penghargaan Masyarakat dan Pemerintah terhadap Layanan Ahli yang Khas**

Untuk meningkatkan pemerataan kesempatan dan mutu pendidikan, maka layanan ahli kependidikan harus tersedia dalam jenis dan mutu serta jumlah dan persebaran yang sesuai dengan kebutuhan. Pada gilirannya, ketersediaan tenaga yang sesuai dengan kebutuhan tersebut hanya akan terwujud apabila putra-putri terbaik Indonesia tertarik untuk memasuki bidang keguruan-kependidikan. Sedangkan bagi mereka yang telah

menjadi guru, bukan hanya betah mengabdikan dirinya di bidang ini, akan tetapi termotivasi untuk selalu berupaya memberikan yang terbaik kepada subyek didik asuhannya di seluruh pelosok tanah air. Keadaan ini hanya dapat terwujud apabila layanan ahli kependidikan itu dihargai secara layak.

Surat Keputusan MENPAN NO. 26/1989 tentang Tunjangan Fungsional Jabatan Guru merupakan langkah awal tepat ke arah ini, demikian pula Keppres No. 13/1991 tentang Insentif bagi PNS yang Bertugas di Daerah Terpencil.

### **C. Layanan Ahli Non-Keguruan**

Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan kita untuk melaksanakan tugas mencerdaskan kehidupan bangsa sehingga mampu mengisi kemerdekaan untuk mencapai perwujudan masyarakat yang maju dan mandiri. Pelaksanaan amanat ini mengandung konsekuensi bahwa di satu pihak kelompok sasaran layanan menjadi hetegoren, baik dari segi latar belakang sosial ekonomi maupun kemampuan serta kebutuhannya; sedangkan di pihak lain cakupan tujuan pendidikan nasional juga menjadi lebih komprehensif dalam rangka menuju manusia dan masyarakat masa depan Indonesia yang dikehendaki. Oleh karena itu, penyelenggaraan layanan ahli kependidikan tidak lagi dapat diserahkan hanya kepada guru sebagai aktor tunggal, baik guru kelas di jenjang sekolah dasar maupun guru bidang studi di jenjang sekolah lanjutan. Di garis depan ajang pelaksanaan layanan ahli pendidikan guru harus dibantu oleh kepala sekolah dan penilik serta pengawas di samping konselor yang semuanya itu memerlukan persiapan prajabatan profesional. Sedangkan di garis belakang harus siap

jajaran peneliti dan pengembang pendidikan yang memberi urunan keahlian di bidang pengembangan kurikulum dan bahan ajar, pengujian, dan sebagainya.

#### **D. Keseimbangan antara Persediaan dan Kebutuhan**

Proyeksi kebutuhan ketenagaan, baik jenis dan jumlahnya maupun persebarannya, perlu mendapat prioritas tinggi dari berbagai instansi terkait, termasuk dalam rangka penyelenggaraan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun, dengan memanfaatkan wadah koordinasi yang diatur dalam keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 0361/U/1990 tanggal 28 Juli 1990. Dengan kondisi koordinasi ini, "**intake**" masing-masing LPTK dapat dikendalikan dan kebutuhan ketenagaan nyata di lapangan juga dapat diantisipasi pemenuhannya. Keterserapan lulusan sudah akan merupakan daya tarik awal yang cukup kuat sehingga proses penyaringan calon mahasiswa dapat ditingkatkan efektivitasnya, karena mutu kelompok pelamar akan meningkat secara sistematis. Ini berarti bahwa, kalau diperlukan dalam rangka pengendalian keluaran, jumlah program studi yang menghasilkan guru dikurangi, dan jurusan-jurusan yang tidak memperoleh tugas menyelenggarakan pendidikan prajabatan dapat diberikan tugas-tugas lain, seperti penyelenggaraan program penyetaraan atau penataran. Lebih drastis lagi, kalau perlu, secara nasional jumlah LPTK dikurangi.

Akhirnya, tidak perlu kiranya ditekankan lagi bahwa demi peningkatan citra guru dalam masyarakat, pemeliharaan keseimbangan antara "**intake**" serta keluaran di satu pihak dan kebutuhan serta keterserapan lulusan di pihak lain, merupakan



misi bersama LPTK Negeri dan Swasta sebab pengendalian tidak bisa dilakukan hanya oleh salah satu pihak. Dari berbagai informasi yang tersedia, dapat disusun proyeksi kebutuhan ketenagaan di waktu-waktu yang akan datang, terutama dalam pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun. Dan sebagaimana berulang kali ditekankan, proyeksi-proyeksi yang disepakati oleh berbagai instansi terkait itu dapat digunakan sebagai acuan dalam menetapkan "**intake**" LPTK, termasuk yang harus dijangkau secara khusus dalam rangka pemenuhan kebutuhan daerah terpencil di samping harus merupakan dasar juga bagi komitmen pengangkatan serta penempatan lulusannya.

#### **E. Pemenuhan Kebutuhan Ketenagaan untuk Daerah Terpencil**

Proyeksi kebutuhan yang lebih cermat, juga harus disertai dengan rekrutmen calon mahasiswa dari daerah-daerah langka guru, termasuk daerah terpencil. Upaya ini penting dilakukan karena lulusan LPTK cenderung mencari pekerjaan yang tidak jauh dari tempat asalnya. Selain itu, oleh karena jumlah program yang aktif menyelenggarakan pendidikan prajabatan berkurang sebagai akibat pengendalian "**intake**", maka upaya untuk mendekatkan lulusan dengan lokasi yang membutuhkan guru dapat dilakukan dengan menyediakan bea siswa/ikatan dinas dan asrama. Dalam hal ini, asrama disediakan terutama untuk meningkatkan akses dari calon-calon mahasiswa yang lokasi asalnya jauh dari LPTK, bukan untuk tujuan-tujuan yang lebih bersifat idealistik lainnya.

## F. Kewenangan Tunggal versus Kewenangan yang Lebih Luwes

Pembaharuan juga perlu dilakukan dari segi kurikuler, khususnya dalam pendidikan prajabatan guru bidang studi. Dalam hubungannya dengan hal ini, untuk mengatasi gejala **"mismatch"**, pendidikan prajabatan guru sekolah menengah harus beranjak dari **"single subject competency"** (berkewenangan mengajar satu bidang studi/berkewenangan tunggal) ke arah **"multiple subject competency"** (berkewenangan mengajar lebih dari satu bidang studi/berkewenangan luwes) atau setidaknya penguasaan materi pasca SMA (**post-secondary subject mastery**) untuk 1 atau lebih bidang ilmu di luar bidang kewenangan utamanya. Di samping untuk mengatasi gejala **"mismatch"**, kemampuan lulusan yang lebih luwes ini diharapkan dapat meningkatkan peluang untuk memperoleh pengangkatan (**employability**), apabila dibandingkan dengan lulusan yang berkewenangan tunggal. Oleh karena itu, dengan menyadari kelemahan-kelemahan yang masih ada, mulai tahun akademik 1992/1993 12 LPTK ditugasi untuk memberlakukan program baru ini; dan mulai tahun akademik 1993/1994, LPTK-LPTK yang lain diharapkan memberlakukan pendekatan baru ini dengan ragam yang disesuaikan dengan kemampuan masing-masing lembaga.

Kiranya perlu diperhatikan bahwa pendekatan **"single subject competency"** memang mengurangi alokasi SKS penguasaan bidang studi, akan tetapi pengurangan alokasi SKS itu diharapkan tidak berdampak negatif seperti yang dibayangkan. Di pihak lain, apabila pada saat yang sama juga

diperhitungkan dampak negatif yang lebih besar lagi yang diakibatkan oleh gejala "**mismatch**", maka agaknya pilihan yang harus diambil telah cukup jelas, yaitu pendekatan "**single subject competency**". Yang juga tidak kalah pentingnya bagi keberhasilan pendekatan kurikuler yang baru ini adalah perlunya dukungan yang sungguh-sungguh dari konsumen, dalam hal ini jajaran Ditjen Dikdasmen. Tanpa dukungan konsumen sehingga karakteristik program baru ini menjadi salah satu butir persyaratan formal bagi penerimaan guru baru, maka pendekatan inovatif ini akan mati sebelum berkembang.

### **G. Pendidikan Prajabatan dengan Model Terintegrasi dan Bersambungan**

Di samping pendidikan prajabatan dengan model terintegrasi (**concurrent model**) sebagaimana berlaku selama ini di mana pembentukan penguasaan bidang ilmu sumber bahan ajaran dilaksanakan bersamaan waktu dengan pembentukan penguasaan kependidikan, untuk membuat bidang keguruan lebih terbuka juga perlu dibuka kesempatan untuk penyelenggaraan pendidikan prajabatan dengan model bersambungan (**consecutive model**), khususnya untuk sekolah menengah. Dalam hal ini, penyandang gelar S1 bidang ilmu dan teknologi non-kependidikan diberi kesempatan untuk mengikuti pendidikan selama 1 s.d. 2 semester untuk memperoleh kewenangan mengajar.

Ada 2 keuntungan dari model pendidikan prajabatan dengan model bersambungan itu, yaitu (1) calon guru lebih menguasai bidang ilmu sumber bahan ajaran, dan (2) jarak waktuantisipasi dalam pengadaan tenaga kependidikan menjadi



jauh lebih pendek, yaitu antara 1 s.d. 2 semester saja. Kelemahannya adalah **pertama**, apabila tingkatan imbalan tidak berubah cukup berarti maka, sebagaimana telah dialami dalam paroh pertama dasawarsa 1980-an, praktis tidak akan ada peminat, atau kalaupun ada, mereka adalah yang telah tidak kebagian bidang-bidang pekerjaan lain yang lebih baik insentifnya. **Kedua**, substansi bidang ilmu yang dikuasai tidak selalu cocok dengan tuntutan kurikuler sekolah. Dan **ketiga**, sebagaimana halnya lulusan LPTK dengan kewenangan tunggal lainnya, lulusan program prajabatan model bersambungan ini akan rawan "**mismatch**" di dalam penugasan.

## H. Kendali Mutu Lulusan dan Program

Kendali mutu merupakan salah satu persyaratan penting dalam penyelenggaraan program pendidikan, terlebih-lebih dalam pendidikan prajabatan profesional. Kendali mutu lulusan secara perorangan dilakukan melalui mekanisme sertifikasi, misalnya melalui penganugerahan Akta Mengajar atau yang serupa itu. Sedangkan dari segi program, kendali mutu dilakukan dengan memberlakukan mekanisme penilaian (akreditasi) yang peka terhadap proses penyelenggaraan program. Dalam hal ini, bukan yang hanya terpaku para rekaman statis masukan instrumental (misalnya jumlah dan dimensi ruangan, jumlah dan jenis buku, jumlah dan kualifikasi dosen, dsb). Selain itu, penilaian harus dilakukan bukan secara administratif oleh penguasa sebagaimana terjadi selama ini (misalnya oleh Kopertis untuk PTS), melainkan secara substantif melalui tilik kesejawatan (**peer review, peer validation**).

## **I. Keterkelolaan Program Pendidikan dan Penelitian Pengembangan**

Pengelolaan penyelenggaraan program pendidikan prajabatan harus berjalan secara saling menunjang (**cross-fertilizing**) dengan kegiatan penelitian-pengembangan kependidikan dan perlu diprioritaskan pendanaannya. Hal ini penting mengingat bahwa program pendidikan prajabatan dan penelitian-pengembangan kependidikan tidak akan pernah dapat dilakukan secara sebagaimana mestinya apabila sumber daya yang diperlukan untuk itu tidak memadai. Di pihak lain, kenyataan menunjukkan, baik di negara-negara lain maupun di negara kita, bahwa apabila dibandingkan dengan bidang-bidang lain, bidang kependidikan hampir selalu menduduki anak tangga terbawah. Oleh karena itu, apabila tidak ada perubahan di bidang kendali "**intake**" serta penghargaan kepada bidang pekerjaan guru khususnya dan tenaga kependidikan umumnya, agaknya sulit untuk diharapkan bahwa mutu lulusan akan dapat dipertahankan, apalagi ditingkatkan.

## **J. Keterkaitan antara Pendidikan Prajabatan dengan Pembinaan Dalam Jabatan**

Sering timbul kesan bahwa pembinaan dalam-jabatan, pada umumnya dalam bentuk penataran, dirasakan perlu dilakukan karena adanya perubahan kurikulum yang tidak terantisipasi di dalam pendidikan prajabatan guru dan/atau karena program pendidikan prajabatan rendah mutunya sehingga lulusannya bukan siap melaksanakan tugasnya secara mandiri melainkan siap ditatar agar dapat melaksanakan tugas secara sebagaimana mestinya. Keadaan semacam ini kurang menguntungkan di

dalam menyediakan latar kerja sama yang saling mengisi antara pendidikan prajabatan dengan pembinaan dalam jabatan. Untuk keluar dari situasi yang tidak menguntungkan ini yang pada gilirannya akan merugikan penyelenggaraan layanan pendidikan, diperlukan pembenahan yang menyeluruh.

Pendidikan prajabatan perlu dimantapkan mutunya sedemikian rupa sehingga lulusannya dapat menemukan caranya sendiri dalam menghadapi perubahan kurikulum sekolah yang memang perlu mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Sementara pembinaan dalam jabatan perlu diselenggarakan tetapi bukan atas asumsi karena rendahnya mutu pendidikan prajabatan, melainkan sepenuhnya dituntun oleh misi untuk secara berkesinambungan meningkatkan mutu pendidikan di tingkat mikro, antara lain berdasarkan hasil-hasil penelitian pengembangan kependidikan yang mutakhir.

#### **IV. Kriteria Tatanan Kelembagaan**

Meskipun masalah produksi berlebih sebagaimana dapat diamati selama ini nampaknya akan berlalu sebagai akibat dari tekad Pemerintah untuk melaksanakan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun, akan tetapi hal ini tidak berarti bahwa LPTK dapat berpendirian **business as usual** saja. Artinya, meskipun ketermanfaatan lulusan memang merupakan kriteria penting, masih ada lagi kriteria-kriteria lain yang secara simultan harus dipertimbangkan agar penyelenggaraan pendidikan yang semakin merata dan semakin bermutu di tanah air dapat diwujudkan.



Dengan kata lain, semua kriteria seyogyanya bermuara pada kriteria akhir atau "**ultimate criterion**", yaitu tersedianya tenaga kependidikan yang memadai, baik dari segi jenis dan mutunya maupun jumlah serta persebarannya. Oleh karena itu, dari gambaran mengenai keadaan yang dikehendaki sebagaimana diuraikan dalam bagian sebelumnya, dapat dirangkum perangkat kriteria tatanan kelembagaan yang meliputi (1) efisiensi eksternal; (2) relevansi, kualitatif, dan kuantitatif; (3) mutu; (4) kaitan sistemik; (5) keterkelolaan; dan (6) perlindungan profesi.

### **A. Efisiensi Eksternal**

Dalam aspek ini, kriteria tatanan kelembagaan yang kita kehendaki adalah sebagai berikut.

1. Keterkaitan investasi pemerintah dalam penyelenggaraan program LPTK Negeri dengan derajat keterpakaian lulusannya.
2. Pengurangan (kalau dapat menghilangkan) kemungkinan timbulnya dampak negatif yang mengiringi gejala "**mismatch**".

### **B. Relevansi, Kualitatif, dan Kuantitatif**

Dalam aspek ini, kriteria tatanan kelembagaan yang kita kehendaki adalah sebagai berikut.

1. Kesesuaian antara kemampuan lulusan LPTK dengan kebutuhan di lapangan.

2. Keseimbangan antara produksi lulusan LPTK Negeri dan Swasta dengan kebutuhan dan daya serap sistem persekolahan, khususnya sekolah negeri. Dalam hal ini, jumlah, jenis serta persebaran lulusan LPTK harus sesuai dengan kebutuhan.

### C. Mutu

Dalam aspek ini, kriteria tatanan kelembagaan yang kita kehendaki adalah sebagai berikut.

1. Kemampuan lulusan dalam melaksanakan tugas-tugas profesional keguruan-kependidikan.
2. Kepedulian LPTK terhadap keterandalan layanan profesional melalui:
  - (a) penyelenggaraan pendidikan prajabatan profesional yang bermutu, dan
  - (b) pemutakhiran "**knowledge base**" melalui kegiatan penelitian pengembangan yang agresif akan tetapi sistematis.
3. Interaksi saling mengisi upaya peningkatan mutu antara pendidikan prajabatan dengan program pembinaan dalam jabatan.

#### **D. Kaitan Sistemik**

Dalam aspek ini, kriteria tatanan kelembagaan yang kita kehendaki adalah sebagai berikut.

1. Keterkaitan yang erat antara LPTK dengan pemakai lulusan dalam rangka proyeksi kebutuhan (Ditjen Dikdasmen, Kanwil Depdikbud, Depdagri/Pemda), baik untuk keperluan rekrutmen calon mahasiswa di berbagai LPTK Negeri dan Swasta, maupun untuk komitmen pengangkatan dan penempatan lulusan.
2. Keterkaitan antara LPTK dengan instansi lainnya yang terlibat dalam sistem pengadaan, pemanfaatan dan pembinaan tenaga kependidikan (Setjen Depdikbud, BAPPENAS, MENPAN, BAKN).

#### **E. Keterkelolaan**

Dalam aspek ini, kriteria tatanan kelembagaan yang kita kehendaki adalah sebagai berikut.

1. Koordinasi antar unit di dalam LPTK dalam rangka peningkatan efisiensi internal.
2. Prioritas pendanaan bagi penyelenggaraan pendidikan dan penelitian-pengembangan kependidikan.



## **F. Perlindungan Profesi**

Dalam aspek ini, kriteria tatanan kelembagaan yang kita kehendaki adalah sebagai berikut.

1. Pengakuan masyarakat dan pemerintah terhadap eksistensi layanan ahli kependidikan yang bersifat khas yang secara formal diwujudkan melalui sertifikasi. Misalnya, Akta Mengajar untuk bidang keguruan yang bentuknya perlu disesuaikan dengan ketentuan formal yang lebih mutakhir.
2. Penghargaan yang layak oleh masyarakat dan pemerintah terhadap layanan ahli kependidikan (contoh: tunjangan fungsional). Penghargaan yang layak akan meningkatkan kemenarikan jabatan guru bagi para lulusan Sekolah Menengah sehingga LPTK makin lama makin berpeluang melakukan seleksi untuk memperoleh calon mahasiswa yang semakin bermutu, baik dari segi kemampuan maupun motivasi untuk menjadi guru.

Perangkat kriteria tersebut di atas, tentu saja setelah dimantapkan dalam forum-forum kesejawatan maupun dalam forum-forum pengambilan keputusan, dapat digunakan untuk menemukan arahan pembinaan LPTK di masa-masa yang akan datang, termasuk tatanan kelembagaannya.

## **V. Penutup**

Untuk menyelenggarakan layanan pendidikan yang semakin merata dan semakin bermutu dalam rangka pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia diperlukan jajaran

tenaga kependidikan yang memadai jenis dan mutunya serta jumlah dan persebarannya. Kebijakan "**link and match**" menawarkan salah satu kerangka acuan penting di dalam melakukan pembenahan terhadap sistem pengadaan, pemanfaatan, dan pembinaan tenaga kependidikan.

Untuk mewujudkan keadaan itu, jabatan guru khususnya, tenaga kependidikan umumnya, perlu menjadi profesional. Hal ini berarti bahwa jabatan tenaga kependidikan, khususnya guru perlu:

- (1) diakui dan dilindungi bidang layanannya;
- (2) dihargai secara layak pelaksanaannya;
- (3) dijaga dengan baik keseimbangan antara persediaan dengan kebutuhan sehingga secara sistematis dapat diupayakan peningkatan mutu kelompok pelamar (**applicant pool**) baik dari segi kemampuan intelektual maupun motivasi untuk menjadi guru; dan
- (4) mutu layanan ahli tersebut harus dipelihara serta ditingkatkan secara sistematis dan berkesinambungan, baik melalui program pendidikan prajabatan dengan mekanisme kendali mutu lulusan dan melalui program mekanisme sertifikasi dan akreditasi yang efektif, maupun melalui program pembinaan dalam jabatan yang bertolak dari "**knowledge base**" kependidikan yang mutakhir yang dihasilkan oleh program penelitian dan pengembangan yang agresif dan sistematis serta berpijak pada latar kebudayaan, kemasyarakatan, dan kelembagaan Indonesia.

Berdasarkan pengalaman selama 2 dekade terakhir ini, setidak-tidaknya untuk latar Indonesia, keadaan seperti tersebut di atas nampaknya hanya dapat diwujudkan apabila tatanan kelembagaan yang mewadahnya tidak mengharuskan bidang keguruan-kependidikan itu bersaing dengan bidang-bidang lain, baik di tingkat sistem maupun tingkat lembaga, dalam menetapkan prioritas pendanaan bagi penyelenggaraan program pendidikan maupun penelitian pengembangan.

Akhirnya, realisasi koordinasi penanganan sistem pengadaan, pemanfaatan, dan pembinaan tenaga kependidikan yang merupakan pendekatan yang paling efektif dalam penyelenggaraan layanan pendidikan yang semakin merata dan semakin bermutu mempersyaratkan peran serta saling menunjang dari berbagai instansi terkait yang sebagian di antaranya ada di luar lingkungan Depdikbud. Dengan kata lain, instansi-instansi tersebut harus memiliki persepsi yang sama serta kebijakan yang terkoordinasi dalam rangka penunaian misi nasional yang penting ini sehingga secara bersama-sama dapat melakukan segala yang perlu, termasuk terobosan-terobosan prosedural dalam mengkoordinasikan penanganan sistem pengadaan, pemanfaatan, dan pembinaan tenaga kependidikan. Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 0461/U/1990 tanggal 28 Juli 1990 tentang Koordinasi Sistem Pengadaan, Pemanfaatan, dan Pembinaan Tenaga Kependidikan menyediakan wadah formal untuk mewujudkan koordinasi kebijakan dan program yang diperlukan, baik di tingkat pusat maupun regional.

Dengan kata lain, meskipun pelaksanaan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun diperkirakan akan



meningkatkan kebutuhan akan guru serta tenaga kependidikan lainnya; upaya-upaya pembenahan yang mendasar yang bertolak dari gambaran komprehensif mengenai masalah yang dihadapi dan keadaan yang dikehendaki sehingga mampu mewujudkan penyelenggaraan layanan pendidikan yang semakin merata dan semakin bermutu di segenap pelosok tanah air, masih tetap diperlukan.

Perpustakaan  
Jenderal

3