

**PENDIDIKAN, PEMBINAAN PROFESI DAN TATAKELOLA GURU:  
*Statusnya dalam Peta Jalan Pendidikan***

**Universitas Pendidikan Indonesia**

**A. Permasalahan Pendidikan di Tanah Air**

***1. Masalah Mutu Pendidikan***

(01) Berdasarkan reanalisis data PISA, Pisani (2013) menyatakan: “*Indonesian kids don't know how stupid they are.*” Skor PISA anak Indonesia dalam literasi matematik, sains dan membaca bukan hanya sangat rendah tetapi juga menurun sejak 2009. Namun ternyata 95% anak Indonesia menyatakan merasa berbahagia di sekolah, jauh lebih tinggi ketimbang anak Shanghai (85%) dan Korea Selatan (60%). Untuk merasa bahagia di sekolah, anak-anak Indonesia tidak dituntut untuk bekerja keras, gigih dalam belajar, dan berprestasi. Menurut Pisani (2013) anak-anak Indonesia tidak menyadari bahwa proses pendidikan yang mereka ikuti tengah melakukan proses pendangkalan intelektual yang dikhawatirkan akan menjadi ‘kerdil’ (*stunted*) jika tidak ditangani dengan kebijakan yang relevan dan bermutu.

(02) skor literasi Matematik, IPA dan Membaca yang dapat dicapai oleh anak Indonesia tahun 2012-2018 tersirat sebuah kondisi yang memilukan bahkan memalukan (*humiliated*). Sebanyak 42% anak sekolah usia 15 tahun tidak mampu mengerjakan ujian matematika yang termudah sekalipun. Sebanyak 75% tidak dapat mencapai level 2 (dari 6 level) karena tidak mampu menafsirkan data yang ditunjukkan pada grafik. Hanya 0,3% yang mencapai matematika level 5, dibandingkan dengan 55% anak-anak di Shanghai di level ini. Literasi membaca juga memprihatinkan karena >50% anak tidak mampu menjelaskan gagasan utama (*main idea*) yang terkandung dalam suatu teks; mereka juga tidak memahami kaitan antarkalimat dan menjelaskan arti yang terkandung dalam teks bacaan.

(03) Di bidang sains (IPA); seperempat anak tidak mampu mencapai level terendah sekalipun, dan 42% masih berada di level terendah, level 1, dan dua per-tiga anak tidak mampu membuat kesimpulan atas gejala yang terjadi di masyarakat. Proses pembelajaran yang dominan teori telah menjadikan anak-anak menjadi buta akan masalah yang terjadi di lingkungan. Yang lebih mengkhawatirkan, tidak ada seorangpun yang dapat mencapai level tertinggi (level 6) pada ketiga mata uji PISA tersebut. Jika

negara lain yang rendah prestasinya pada tahun 2009 dapat mengatasinya tahun 2015-2016, maka prestasi literasi dan numerasi anak-anak Indonesia justru menurun pada periode yang sama.

(04)Walaupun telah berupaya untuk memacu prestasi dalam literasi dan numerasi, kebijakan pemerintah kurang sensitif terhadap masalah yang akan dipecahkan. Contoh, penyusunan Kurikulum 2013 dan penerapan wajib belajar 12 tahun adalah dua kebijakan yang terlalu umum dan tidak memiliki daya ungkit dalam peningkatan kemampuan literasi matematik, sains dan membaca, sebagaimana diukur oleh PISA. Pada tahun 2018, posisi Indonesia dalam PISA termasuk pada posisi “juru-kunci” dari 67 negara peserta atau lebih buruk dari skor rata-rata pada tahun 2009.

(05)Kemampuan belajar yang diukur melalui indikator literasi dan numerasi difahami sebagai sebuah katalis yang mampu mengubah sebuah bangsa dari yang kurang, secara perlahan menjadi semakin produktif (Unesco, 2000). Setidaknya ditunjukkan oleh Vietnam, setelah mengejar Indonesia dalam HDI pada tahun 2006, Vietnam juga mampu mengejar Singapura dalam penguasaan literasi yang diukur oleh PISA (OECD, 2016). Bagi Vietnam semakin meningkatnya skor anak sekolah dalam literasi dan numerasi semakin tinggi kekuatan nyata mutu pendidikannya untuk memacu produktivitas ekonomi negaranya.

## **2. Masalah Sertifikasi Guru di Indonesia**

(06)Mensertifikasi guru dalam jumlah besar dalam kurun waktu yang relatif singkat adalah sebuah kebijakan pemerintah yang keliru jika efektivitasnya tidak terukur. Jepang, yang memulai program sertifikasi guru juga tahun 2005, hingga 2013 hanya mampu mensertifikasi sebanyak 6,5% guru pendidikan dasar, dan 22,5% guru pendidikan menengah (Umezawa, 2013). Sebaliknya Indonesia, hingga tahun 2014 telah mensertifikasi sekitar 1,5 juta (70%) guru. Pengelola sertifikasi seakan menutup mata bahwa banyaknya guru yang disertifikasi bukanlah merupakan indikator yang tepat untuk mengukur keberhasilan program ini. Jika tujuannya untuk peningkatan mutu pendidikan, maka ukuran keberhasilan sertifikasi guru yang paling *robust* adalah peningkatan kompetensi dan kinerja guru di sekolah (Chang, 2014).

(07)Kebijakan sertifikasi tidak akan berhasil ketika komposisi jumlah dan sebaran guru tidak merata. Sebanyak 3,02 juta guru yang melayani hampir 45 juta siswa dengan rasio murid per-guru (RMG) sebesar 1:17 tampak hampir setara dengan di negara-negara maju (Bank Dunia, 2014). Perbedaannya, Indonesia memasukan guru honorer dalam

perhitungan RMG, karena jika hanya menghitung guru tetap saja maka RMG Indonesia adalah 1:21, jauh lebih besar dari RMG yang dilaporkan dalam statistik pendidikan (PDSP, 2019). RMG Indonesia bahkan mungkin dapat mencapai 1:22 jika memperhitungkan guru yang segera pensiun, sebesar 3,7% per-tahun atau sekitar 15% atau sebanyak hampir 70 ribu hingga tahun 2020 (Pusbangprodik, 2015).

(08) Jumlah guru yang besar pada lingkup makro bukan indikator yang positif karena jumlah guru honorer yang sangat besar hingga 998 ribu (34%) itu terjadi akibat dari penempatan guru yang tidak merata (PDSP, 2017); masalah ini terjadi karena pemerintah telah memberlakukan moratorium pengangkatan guru PNS selama 10 tahun. Banyaknya guru honorer ditengarai merupakan salah satu faktor terkuat rendahnya mutu pendidikan di tanah air, karena guru honorer umumnya kurang bermutu, statusnya belum stabil, dan tidak *eligible* untuk disertifikasi. Rekrutmen guru honorer dilakukan semata-mata untuk menutupi kekurangan jumlah guru yang mendesak sehingga tidak diseleksi berdasarkan standar kompetensi. Jumlah guru honorer yang besar juga mengakibatkan pemborosan yang luar biasa karena pemerintah harus mengeluarkan honorarium yang besar dengan hasil yang ditengarai tidak berubah.

(09) Sesungguhnya, jumlah guru tetap di Indonesia dengan RMG 1:22 sudah cukup memadai jika mereka benar-benar kompeten dan tersebar secara merata. Jika RMG ditetapkan pada 1:22, maka pemerintah diperkirakan akan menghemat dana gaji guru sebesar 31 Trilyun per-tahun, apalagi jika RMG 1:28. Artinya, menaikkan RMG serta menciptakan mekanisme penempatan guru secara merata merupakan kebijakan yang relevan untuk peningkatan efisiensi pengelolaan guru di tanah air. Mengelola sebaran guru yang merata ke depan bukan hanya akan menghemat anggaran, tetapi dalam jangka panjang akan menjadi basis untuk peningkatan mutunya (Suryadi, 2016).

(10) Mutu guru juga menghawatirkan seperti ditunjukkan dengan rata-rata skor uji kompetensi guru atau UKG (Pusbangprodik, 2014). Bank Dunia (Chang, 2012) menegaskan betapa sulitnya meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia jika hanya mengandalkan mutu guru yang sudah ada, apapun strategi pelatihannya. Oleh karena itu sistem seleksi dan penempatan guru yang ketat sangat diperlukan, yaitu dengan mempertahankan dan/atau merekrut guru yang benar-benar kompeten dan berkinerja tinggi hingga mencapai RMG 1:22 atau bahkan 1:28. Untuk itu, maka model perencanaan persediaan dan kebutuhan guru (Suryadi, 2016) sudah saatnya digunakan untuk membangun sistem perencanaan guru pada sisi kebutuhan dan sisi persediaan

untuk mencapai keseimbangan dari keduanya. Masalah komposisi dan sebaran guru ini adalah masalah makro yang belum diperhitungkan dalam program sertifikasi guru.

(11) Masalah yang kini muncul, Kemdikbud belum melakukan riset berskala nasional untuk mengevaluasi program sertifikasi guru, sehingga tidak ada dasar untuk mengetahui apakah program itu efektif. Studi skala kecil Bank Dunia (2012) menemukan bahwa sertifikasi baru berhasil menaikkan penghasilan sehingga guru yang sudah bersertifikat, jauh lebih sejahtera ketimbang yang belum; namun itu bukanlah sebuah keberhasilan. Investasi yang luar biasa, berupa Tunjangan Profesi Guru sekitar Rp. 50 triliun per-tahun yang tidak diukur dampaknya, adalah sebuah kegagalan yang pernah dibuat pemerintah dalam kebijakan peningkatan kompetensi dan kinerja guru serta prestasi belajar siswa seperti yang dijanjikan oleh Kemdikbud tahun 2005.

(12) Temuan lain studi skala kecil Bank Dunia menunjukkan bahwa sertifikasi guru belum berhasil meningkatkan kompetensi dan kinerja guru mengajar apalagi dampaknya terhadap prestasi belajar siswa (Chang, 2014). Studi itu menemukan: (1) tidak ada korelasi yang signifikan antara kompetensi guru dengan perolehan sertifikat guru; (2) tidak ada korelasi yang signifikan antara guru bersertifikat dengan rata-rata prestasi belajar siswa; dan (3) berapapun besarnya investasi Pemerintah untuk meningkatkan kinerja guru sulit untuk berhasil dengan jumlah, komposisi dan mutu guru yang ada sekarang. Studi lain di Jawa Barat menemukan kesimpulan yang hampir senada, yakni menemukan bahwa guru-guru yang bersertifikat lebih didominasi oleh mereka yang berusia tua (*affirmative policy*) dan berpendidikan S1 ke atas (*statutory qualification*) tetapi tidak secara otomatis kompeten dan pantas disertifikasi (Budimansyah dan Suryadi, 2012).

(13) Yang cukup fatalistik adalah analisis “serampangan” yang menjelaskan bahwa “kegagalan” sertifikasi ini disebabkan oleh faktor guru dan PPG yang diselenggarakan oleh LPTK; hampir tidak pernah ada tudingan yang ditujukan kepada kualitas kebijakan dan program sertifikasi itu sendiri. Contoh, sistem pemberian *reward* (TPG) bagi guru tanpa mensyaratkan prestasi dan kinerjanya adalah sebuah *philosophical error*; ini benar-benar terjadi dalam tata kelola sertifikasi guru di tanah air. Guru dan LPTK berada di dalam dan diatur oleh sistem itu, sehingga kekeliruan sama sekali bukan terletak pada faktor guru dan LPTK, tetapi pada kualitas kebijakan yang mengatur sistem sertifikasi itu.

### 3. *Pembinaan Profesi Guru dalam Peta Jalan Pendidikan*

(14) Studi di banyak negara menunjukkan bahwa komponen yang paling penting dalam upaya peningkatan mutu pendidikan nasional adalah kualitas profesi guru. Ini setidaknya ditunjukkan pada ungkapan dua peneliti ternama, yaitu: “*the quality of education can not exceed the quality of teachers*” (Kim, 2005); dan “*educational change depends on what teachers do and think*” (Fullan, 2008). Ungkapan kedua peneliti itu semakin memberi keyakinan bahwa mutu pendidikan tidak akan pernah terwujud tanpa guru yang kompeten dan dikelola secara efisien agar kinerjanya profesional. Guru profesional yang kurang kompeten dan rendah kinerjanya tidak sepenuhnya ditentukan oleh pendidikan guru; yang ditengarai jauh lebih kuat dampaknya adalah tatakelola guru yang ditengarai kurang efektif dan efisien serta fragmentatif, mulai dari tingkat nasional, daerah, hingga satuan pendidikan.

(15) Setelah 15 tahun dilaksanakan, program sertifikasi guru belum dievaluasi dengan metode yang *robust* dan berskala nasional. Tiadanya evaluasi itu mengakibatkan belum adanya pemahaman secara komprehensif apakah investasi yang signifikan ini efektif dalam upaya peningkatan kompetensi dan kinerja guru, serta prestasi belajar siswa sebagai *ultimate measure* mutu pendidikan. Oleh karena itu adalah wajar jika hingga sekarang belum ada terobosan apapun dari Kemdikbud untuk melakukan perbaikan menyeluruh terhadap semua komponen tatakelola guru secara sistematis untuk memperbaiki: pendidikan guru (LPTK); pendidikan profesi guru; pelatihan dan pembinaan profesi guru berkelanjutan; serta komponen tatakelola lain yang meliputi: rekrutmen, penempatan dan redistribusi, asesmen untuk promosi dan remunerasi, dan perlindungan profesi guru. Yang cukup fatal adalah anggapan bahwa semua komponen tatakelola tersebut seakan terpisah dengan program sertifikasi. program sertifikasi; program sertifikasi; program sertifikasi;

(16) *Missing*-nya kebijakan tatakelola guru dalam Peta Jalan Pendidikan (Kemdikbud, 2020) sekaligus menunjukkan bahwa Kemdikbud belum menemukan arah yang jelas mengenai sistem pembinaan profesi guru dalam sistem tatakelola guru nasional. Adalah bijaksana jika tatakelola guru nasional yang kini ditengarai fragmentatif ini menjadi isu kebijakan yang bukan sekadar masuk dalam Peta Jalan Pendidikan tetapi prioritas tertinggi. Kajian kebijakan ini ingin menyoroti masalah ini untuk memberikan masukan kepada DPR dan pemerintah dalam melakukan penataan kembali sistem pembinaan profesi guru sebagai faktor yang paling inti dari dalam atakelola guru untuk perwujudan pendidikan yang unggul dan bermutu.

#### **4. Permasalahan LPTK dan PPG**

(17) Berdasarkan UUSPN No 20/2003, Pendidikan Profesi merupakan pendidikan tinggi setelah program sarjana untuk menyiapkan peserta didik yang memiliki pekerjaan dengan persyaratan keahlian khusus. Menurut UUSPN dan UUGD No 14/2005, Lembaga Pendidikan Tinggi Kependidikan (LPTK) adalah perguruan tinggi yang diberi tugas menyelenggarakan program pengadaan guru pendidikan formal, mulai dari PAUD, sekolah dasar, dan sekolah menengah, serta menyelenggarakan pendidikan dan mengembangkan ilmu kependidikan dan non-kependidikan. Konsekuensinya, guru bukan satu-satunya tenaga yang dihasilkan oleh LPTK, tetapi juga tenaga kependidikan mulai dari tingkat yang paling teknis hingga yang paling profesional seperti peneliti, pengembang serta analis kebijakan yang dapat melahirkan gagasan inovatif untuk pengelolaan dan penyelenggaraan Pendidikan.

(18) PPG adalah program pendidikan bagi lulusan sarjana (S1) atau Diploma 4 (D4) baik kependidikan maupun non kependidikan yang memiliki bakat dan minat menjadi guru dan ingin menjadi guru profesional setelah memenuhi syarat sesuai standar nasional pendidikan dan memperoleh sertifikat. Menurut Permenristekdikti Nomor 55/2017 Pasal 1 butir 5, PPG adalah program pendidikan yang diselenggarakan bagi lulusan sarjana atau sarjana terapan untuk mendapatkan sertifikat pendidik pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar dan menengah. Namun, kenyataannya hingga sekarang LPTK belum dapat memenuhi kebutuhan semua jenis guru di lapangan, misalnya dalam bidang agribisnis, pariwisata, atau keahlian dan kecakapan khusus untuk SMK yang muncul sebagai akibat dari perubahan struktural bidang ekonomi dan industri.

(19) LPTK yang ditunjuk untuk menyelenggarakan program PPG secara khusus bertugas menyiapkan guru yang profesional, bersertifikat. Kini ditengarai ada persaingan yang tidak sehat antara lulusan LPTK dan non-LPTK; ada kekhawatiran bekal kemampuan pedagogik yang dimiliki lulusan non-LPTK dan bekal penguasaan konten yang dimiliki lulusan LPTK. Masalah ini semakin terlihat buruk ketika belum ada hasil riset yang menemukan apakah kemampuan guru lulusan LPTK lebih baik atau sebaliknya dibandingkan dengan lulusan non-LPTK. Namun, PPG tetap saja digunakan sebagai garda terakhir (*final battle*) untuk melegitimasi calon guru baik lulusan LPTK maupun non-LPTK. Perdebatan tanpa hasil riset di sekitar mutu guru lulusan LPTK dan non-LPTK ini masih menghiasi proses pengambilan kebijakan guru di tanah air, dalam

keadaan di mana standar kompetensi dan kinerja guru belum disusun, divalidasikan, diterapkan, diukur dan diremajakan secara teratur untuk perbaikan mutu PPG.

(20) Dewasa ini jumlah LPTK adalah sekitar 421 di Indonesia yang terdiri dari: 12 LPTK eks-IKIP, 30 FKIP di universitas Negeri, dan 378 LPTK Swasta. LPTK juga menghadapi disparitas mutu yang cukup tajam, yang terakreditasi A hanya 18, dan yang terakreditasi B hanya 81 institusi (Dikti, 2018), sisanya adalah yang terakreditasi di bawah itu. Ironisnya, ijin pendirian LPTK terus saja dikeluarkan, walaupun tidak memenuhi Standar Pendidikan Guru yang diatur dalam Permenristekdikti Nomor 55 Tahun 2017, termasuk ijin untuk melanjutkan LPTK bagi yang terakreditasi C atau lebih rendah. Akibatnya, jumlah LPTK terus bertambah seakan tidak terkendali.

(21) Bengkaknya jumlah LPTK sedikit-banyak juga dipicu oleh program sertifikasi guru; alokasi anggaran sertifikasi guru tidak mengikuti prinsip *money follows function*, 63 LPTK dituntut untuk menyelenggarakan PPG (pra- dan/atau dalam-Jabatan) untuk memenuhi jumlah kuota sertifikasi guru yang anggarannya telah tersedia sebelumnya. Misalnya, kuota PPG untuk guru *in-service* pada tahun 2018 berjumlah 70 ribu, untuk memenuhi kebutuhan sertifikasi guru yang diprediksi dua tahun ke depan tidak kurang dari 100 ribu, termasuk sarjana non-LPTK. Dibandingkan dengan LPTK yang mampu mengeluarkan jumlah lulusan calon guru hingga mencapai 300% lebih banyak, maka terjadi pemborosan yang luar biasa.

(22) Banyak pihak termasuk Mendikbud yang masih terus mempersoalkan mutu proses pembelajaran di PPG, meskipun demikian PPG masih dianggap sebagai garda terakhir untuk menghasilkan guru yang bermutu profesional. Namun dengan kenyataan yang begitu pelik dan rumit, adalah wajar jika banyak yang menganggap bahwa mutu calon guru yang dihasilkan oleh PPG masih terbilang “kucing dalam karung.” Oleh karena itu riset dan evaluasi yang valid dan berskala nasional mengenai mutu PPG pada LPTK serta guru yang dihasilkannya adalah sebuah keniscayaan untuk mendapatkan kebijakan yang lebih baik.

(23) Buah pikiran berbasis riset yang benar-benar matang, bijaksana, kritis dan solutif terkait dengan persoalan pengelolaan dan penyelenggaraan PPG adalah mendesak. LPTK besar tidak mungkin terhindar dari tugas penyelenggaraan PPG dengan jumlah calon peserta yang sangat banyak. Kemunculan program PPG yang tiba-tiba telah menjadikan LPTK harus “bergegas” menyiapkan pengelola, dosen, guru pamong, ruang kelas, media pembelajaran, anggaran, konten kurikulum, tempat praktek dan sebagainya.

Masalah yang lebih buruk pun terjadi, yaitu belum adanya standar mutu profesi guru yang dapat dijadikan sebagai pedoman pembelajaran serta pengukuran mutu profesi guru yang dihasilkan oleh PPG untuk mensertifikasi guru.

(24)Upaya LPTK dalam mencari pola terbaik untuk penyelenggaraan PPG selain belum didukung oleh hasil riset yang memadai, juga memperoleh desakan kuat untuk menghabiskan anggaran ditambah lagi dengan adanya desakan jumlah pendaftar yang “berjubel.” Alhasil, penyelenggaraan PPG yang ditengarai kurang bermutu itu bukan semata-mata karena faktor rasional-akademis, yang lebih dominan adalah justru faktor non-akademik, seperti prosedur pencairan, peng-SPJ-an anggaran, serta cara-cara non-akademik yang terjadi dalam perebutan kursi yang amat terbatas antar-calon peserta didik PPG dan antar-lulusannya untuk sertifikasi. Inilah cikal bakal terganjalnya faktor merit bagi PPG untuk menghasilkan guru bersertifikat dengan mutu profesional.

(25)Jika berbicara tentang asrama masalahnya tampak semakin rumit. Meski UUGD telah mengatur bahwa PPG dilaksanakan berasrama, kenyataannya asrama yang tersedia di LPTK tidak cukup untuk menampung semua mahasiswa PPG. Tidak semua PPG yang ditunjuk oleh Pemerintah memiliki asrama karena asrama tampaknya tidak menjadi syarat mutlak untuk penyelenggaraan PPG yang terburu-buru itu. Kendala-kendala tersebut belum berbicara mengenai pembentukan kompetensi sosial dan kepribadian sebagai guru yang profesional yang diasumsikan (bukan hasil riset) bisa tumbuh-kembang melalui kehidupan berasrama.

## **B. LPTK untuk Pembentukan Guru Profesional**

### ***1. Arah Pengembangan LPTK Ke Depan***

(26)LPTK harus menghasilkan pendidik yang kompeten dan berdaya saing tinggi, dengan merespons dengan baik perubahan dalam Revolusi Industri 4.0. Hingga sekarang peran LPTK belum maksimal, terlihat dari lebih dari 300 ribu lulusan yang dihasilkan dan hanya kurang dari 100 ribu yang dapat diserap oleh sekolah (PSDP, 2018). Kondisi tersebut menunjukkan ada yang “keliru” dengan LPTK dalam penyelenggaraan PPG yang harus diteliti persisnya apa, serta segera ditemukan solusinya. LPTK memiliki pekerjaan rumah yang harus diselesaikan bersama mulai dari standar dan asesmen kompetensi dan kinerja pendidik, mekanisme sertifikasi pendidik, hingga inovasi pembelajaran yang dituntut di era perubahan cepat ini.

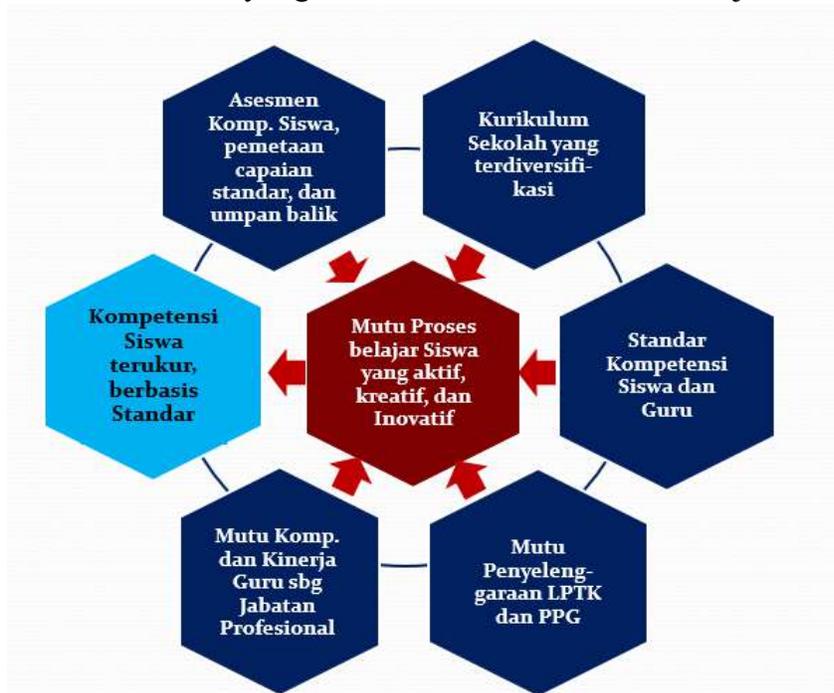
(27)Fungsi LPTK tidak mungkin tergantikan oleh institusi manapun dalam memenuhi tuntutan untuk terjadinya transformasi menuju mutu pendidikan berkelanjutan. Guru

dengan kompetensi yang tinggi sesuai tuntutan perubahan adalah fungsi tradisional LPTK yang harus memperoleh perhatian serius. Dalam era industri 4.0, penguasaan konten pembelajaran oleh guru bukan tidak terlalu penting; guru bukan satu-satunya sumber belajar utama bagi para siswa karena mereka dewasa ini harus mampu membelajarkan dirinya sendiri dari berbagai sumber yang tersedia (darung maupun luring). Oleh karena itu faktor yang terpenting bagi guru yang profesional, bukan melulu penguasaan konten pelajaran, tetapi kreativitas guru dalam mengelola kegiatan belajar siswa secara terus-menerus untuk menjawab berbagai jenis kompetensi masa kini yang akan berubah cepat pada waktu yang akan datang.

(28)Ke depan, perdebatan mengenai peserta PPG lulusan LPTK dan Non-LPTK menjadi tidak penting lagi ketika standar profesi guru berubah dari konsep “guru sebagai pengajar” menjadi “guru sebagai pengelola belajar siswa.” Guru profesional harus mampu berinovasi, melakukan remodeling pembelajaran, menjadi fasilitator belajar, pengembang imajinasi yang mendorong siswa untuk belajar hingga memperoleh kompetensi yang diinginkannya. Kondisi ini tidak mudah dipenuhi oleh guru lulusan non-LPTK yang juga memiliki tanggung-jawab untuk mengembangkan dunia profesi sesuai dengan misi PT-nya. Tanggungjawab untuk melahirkan guru kredensial sebagai input untuk PPG yang bermutu lebih baik jika diserahkan kepada peran tradisional LPTK. Sementara itu PPG yang diselenggarakan oleh LPTK juga perlu dikaji ulang terutama dalam melakukan pembinaan profesi guru berkelanjutan dalam konteks sertifikasi guru berbasis kinerja.

(29)Namun demikian, LPTK juga tidak dapat bekerja sendiri dalam melahirkan guru yang profesional, karena banyak faktor lain yang menentukannya. Di samping mutu LPTK, banyak faktor lain yang turut menentukan dalam membentuk mutu kompetensi dan kinerja guru, seperti: karakteristik siswa, standar kompetensi siswa, standar profesi guru, kurikulum sekolah, pembinaan profesi guru berkelanjutan, serta model pembelajaran dan sistem asesmen yang bermutu dan relevan. Adalah mustahil membentuk guru yang profesional dengan hanya mengandalkan PPG yang lebih berfungsi hanya menghasilkan guru kredensial apalagi jika faktor-faktor tersebut tidak disusun dan dikembangkan di dalam satu tarikan nafas, sebagaimana dimaksudkan oleh Gambar 1 sebagai berikut.

Gambar 1  
Faktor-Faktor yang Menentukan Mutu Pembelajaran



Jika tujuannya adalah mewujudkan pendidikan yang unggul dan bermutu, maka transformasi tidak seharusnya dilakukan secara serpihan, tetapi secara bersamaan terhadap keseluruhan faktor yang berkaitan langsung dengan upaya perwujudan guru yang bermutu profesional, yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

## 2. Faktor Standar Kompetensi Siswa

(30) Dalam era industri 4.0, anggapan bahwa peserta didik adalah penerima pelajaran tidak lagi relevan karena mereka adalah pembelajar mandiri. Mereka tumbuh dan berkembang bersama teknologi masa kini yang mampu mengakses sejumlah besar informasi dari berbagai sumber hanya dari ujung jarinya. Mereka memerlukan waktu beberapa detik saja untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan mereka, dengan hanya menggunakan ujung jarinya dalam pencarian informasi yang beragam. Mereka dapat dibentuk untuk menjadi pembelajar yang mandiri mengenai topik-topik yang ingin mereka dalam bahkan tanpa harus meninggalkan kamar tidurnya.

(31) Para siswa yang datang dari generasi Z, Generasi Alpha dan generasi berikutnya lahir dan akan tumbuh-kembang dengan teknologi terbaru yang tersedia di rumah atau sekolah (Scot, 2015). Mereka adalah *digital natives*, yang nyaman dengan berbagai aplikasi teknologi, sebagai generasi yang paling terkoneksi secara global sepanjang sejarah manusia. Mereka berhadapan secara *online* dengan orang-orang dari pelbagai belahan dunia, dan dengan mudah memperoleh teman di balik planet, meski tidak perlu meninggalkan negaranya. Para siswa sekolah di zaman ini lebih cerdas, mandiri dan

kapabel; mereka lebih mahir menggunakan teknologi dan merasa nyaman untuk berkomunikasi lintas-budaya secara global. Gejala-gejala tersebut menjadi tantangan penting bagi para perancang dan pengelola pendidikan untuk merumuskan, menerapkan dan terus meremajakan standar kompetensi siswa.

(32)Manusia di era yang sarat dengan perubahan cepat ini semakin memerlukan berbagai kecakapan yang oleh UNESCO (Care et al, 2017) disebut *the 21st Century Skills*; sangat banyak jenisnya namun telah dikelompokkan ke dalam: kreativitas, berfikir kritis, komunikasi, dan kolaborasi. Keempat kecakapan itu harus menjadi bagian tak terpisahkan dari kompetensi dasar yang dapat dicapai siswa serta model kurikulum sekolah yang relevan. Keempat kecakapan tersebut harus merupakan tema-tema kajian para siswa secara lintas-disiplin melalui pendekatan pemecahan masalah. Dengan kompetensi literasi dan numerasi dasar serta literasi digital yang kuat, para siswa akan sangat mahir dalam melaksanakannya dan melibatkan diri dalam proses pemecahan masalah. Dari proses-proses inilah akan tumbuh kompetensi mereka dalam berfikir sistematis, kreatif, inovatif aserta bekerja dalam tim.

(33)Konsekuensinya, standar kompetensi siswa yang disusun oleh BSNP, perlu dikaji ulang dan dikembangkan dengan pola yang berbeda. Secara umum, standar kompetensi siswa terdiri dari dua tingkatan yang berkaitan, yaitu kompetensi minimum literasi dan numerasi dasar yang berfungsi sebagai fondasi untuk belajar lebih lanjut, dan standar kompetensi utama dengan tingkatan yang berbeda, mulai dari tingkatan kecakapan hidup sehari-hari, tingkatan berfikir kritis dan kreatif, hingga kompetensi karakter siswa. Oleh karena itu secara generik, standar kompetensi siswa yang perlu disusun dan dikembangkan secara berurutan terdiri dari:

- 1) Standar minimum literasi dan numerasi dasar dalam ekosistem luar jaringan digital (luring) dan ekosistem dalam jaringan digital (daring) yang dapat dicapai melalui pembelajaran dan pelatihan di sekolah berupa aplikasi literasi matematik, literasi sains, literasi membaca dan menulis dalam kehidupan sehari-hari;
- 2) Standar kecakapan hidup terpakai (*applied life skills*) baik wajib maupun pilihan, yang dibutuhkan siswa dalam lingkungan pekerjaan dan usaham yang dapat diperoleh melalui kursus dan pelatihan keterampilan pilihan, praktik laborarorium, magang dan lain-lain baik yang dilakukan secara luring maupun daring.
- 3) Standar kemampuan berfikir tingkat tinggi (*higher order thinking skills*), yang dapat dicapai melalui proses pembelajaran dengan pendekatan tematik berbasis mata pelajaran seperti *project-based*, *problem-based*, dan *experiential learning* untuk pengembangan berfikir kritis dan kreatif.
- 4) Standar kompetensi tertinggi yang dapat dicapai melalui proses internalisasi nilai-nilai karakter, baik melalui pembelajaran di kelas, budaya sekolah, program ekstrakurikuler, dan kegiatan keseharian di rumah dan masyarakat.

### 3. *Faktor Kurikulum Sekolah*

(34) Kurikulum yang kini berlaku hampir seluruhnya memuat program (3), yaitu pendidikan akademik berbasis mata pelajaran (*subject matter base learning*). Profil belajar anak selama ini dominan “menghafal” konten mata pelajaran yang diajarkan oleh guru di kelas. Materi pelajaran disampaikan melalui kegiatan mengajar di kelas secara terstruktur dan berurutan pada setiap mata pelajaran yang banyak jumlahnya. Oleh karena itu adalah wajar jika proses pembelajaran adalah terstandar secara akademik di semua sekolah, jenis pendidikan dan wilayah; proses pembelajaran di SD bahkan hampir tidak bisa dibedakan dengan prosesnya pada jenjang di atasnya. Ke depan, sistem pembelajaran seharusnya dominan pelatihan aplikasi literasi dan numerasi sebagai fondasi untuk memupuk kemampuan belajar mandiri dan sepanjang hayat. Dalam pembelajaran, para siswa perlu diberikan kesempatan untuk terlibat secara mental (*mentally engaged*) dalam proses belajar, setidaknya pada masing-masing dari empat tingkatan kompetensi yang disebutkan pada butir 33.

(35) Guru-guru, kepala sekolah dan pengelola yang konvensional umumnya menganggap bahwa pendidikan sekolah adalah cara mengajarkan teori ilmu ketimbang melatih cara berfikir kreatif dan inovatif untuk pemecahan masalah (Gordon, 2003). Kurikulum 2013 yang terkenal dengan *scientific approach*-nya, berorientasi akademik yang dirancang secara sentralistik; ini memang wajar karena ilmu pengetahuan selalu terstandar secara universal. Namun, Kurikulum ini paradoks dengan perkembangan zaman dan aspirasi anak di era teknologi digital yang tidak memerlukan terlalu banyak teori ilmu, yang seakan dianggap benar secara mutlak di masa lalu. Para siswa di “zaman now” memerlukan kemampuan belajar melalui penguasaan cara belajar secara sistematis untuk memperoleh pengetahuan terpakai dan terkini (*updated*) melalui pendekatan pemecahan masalah (UNESCO, 2014; Gordon, 2003).

(36) Sekolah tidak harus menyiapkan semua siswa untuk menjadi ilmuwan karena jumlah kebutuhannya tidak banyak. Kurikulum yang sarat konten akademik mungkin relevan untuk mereka yang ingin menjadi tenaga akademik atau peneliti. Kenyataannya, lulusan SMP yang melanjutkan ke SMA/SMK hanya 50-60%, lulusan SMA/SMK yang melanjutkan ke PT hanya 15-20% dan yang menjadi sarjana hanya 0,5-1%, dan hanya lapisan tipis teratas saja mereka yang melanjutkan ke jenjang, atau lulus program magister atau doktoral (PSDP, 2016). Tampak bahwa sebagian besar lulusan sekolah akan hidup, bekerja, dan berusaha di masyarakat yang memerlukan kemampuan belajar untuk memperoleh pengetahuan dan kecakapan terpakai yang berubah seiring waktu.

(37) Mereka yang berpendidikan sarjana atau lebih tinggi adalah kaum elitis yang bekerja sebagai akademisi, peneliti, analis kebijakan, tenaga profesional dan eksekutif. Sisanya adalah lulusan pendidikan dasar, menengah dan pendidikan vokasi yang berjumlah besar yang hidup dan bekerja atau berusaha dalam masyarakat; mereka tidak akan pernah memperoleh manfaat dari pengetahuan akademik yang diterima dari sekolah. Oleh karena itu, yang terpenting bagi mereka adalah kemampuan belajar sepanjang hayat agar mampu memperoleh berbagai jenis pengetahuan dan kecakapan terpakai yang berubah setiap waktu. Untuk itu maka kurikulum sekolah ke depan tidak dimaknai sebagai daftar mata pelajaran yang padat konten, sehingga kurikulum perlu ditransformasi dari padat konten ke padat literasi dan numerasi serta berbagai aplikasinya dalam kehidupan sehari-hari.

(38) Tidak masuk akal jika kurikulum sekolah dibuat seragam yang dominan muatan akademik karena hanya menguntungkan lapisan masyarakat elitis. Oleh karena itu, kurikulum sekolah sebaiknya mengadaptasi *the 21st Century Skills* dengan merancang kurikulum sekolah yang terdivertifikasi (UNESCO, 2014); kurikulum harus memuat sejumlah program pendidikan berupa kajian-kajian pembelajaran yang dirancang untuk membentuk kompetensi yang setidaknya mencakup: karakter moral dan kepribadian bangsa; kemampuan belajar sepanjang hayat; kemampuan inovasi dan berpikir kritis dengan pendekatan keilmuan; dan kecakapan hidup yang mencakup fleksibilitas dan adaptabilitas, inisiatif dan kemandirian, interaksi lintas sosial-budaya, produktivitas dan akuntabilitas, hingga kepemimpinan dan tanggung jawab (Schwab, 2017).

(39) Kurikulum sekolah “zaman now” harus merupakan refleksi dari kehidupan nyata, dan berorientasi terhadap keberagaman siswa dan lingkungan; proses pembelajaran pun harus peka terhadap berbagai permasalahan di masyarakat. Dalam pembelajaran moderen (Attard, 2010) konten pelajaran apapun harus merupakan representasi dari kehidupan nyata yang dinamis dan berubah; oleh karena itu cara belajar siswa harus berkaitan dengan pemecahan masalah nyata dengan menggunakan *learning capacity* siswa. Menurut Attard (2010) yang harus dibelajarkan pada anak-anak bukanlah teori atau konsep yang muluk dan tertulis pada silabus dan buku pelajaran, tetapi berupa aksi-aksi yang sengaja dirancang melalui proses kajian dan pemecahan masalah sosial secara inovatif dan menggunakan cara berfikir yang telah anak-anak fahami.

(40) Kurikulum yang memuat daftar mata pelajaran tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Di era perubahan cepat ini, kurikulum sekolah harus terdiversifikasi, memuat program-program pendidikan (program studi) yang menurut

pemikiran awal setidaknya mencakup empat program: (1) program pendidikan aplikasi literasi dasar bidang matematik, sains, serta literasi membaca dan menulis dan literasi digital; (2) program pendidikan literasi kecakapan hidup terapan berorientasi wilayah dan lingkungan berdasarkan minat, bakat dan kemampuan siswa; (3) program kajian akademik berbasis ilmu pengetahuan melalui berbagai kajian isu lingkungan dalam perspektif literasi akademik (IPA, IPS, Bahasa, dan Seni); dan (4) program pendidikan literasi karakter bangsa sebagai perekat NKRI melalui kajian-kajian terkait dengan PPKN, Pendidikan Agama, dan Pendidikan Global (Suryadi, 2016).

(41) Di Australia, misalnya, otoritas pengelolaan standar, kurikulum dan asesmen dipegang oleh satu institusi yang disebut ACARA (*Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority*). Program pendidikan tidak dikemas berupa mata pelajaran teoritis tetapi melalui 8 *learning areas* (LA). Tiga LA pertama (*English, Mathematics, Science*) mencakup pendidikan literasi disiplin ilmu berdasarkan standar dan asesmen oleh PISA setiap 3 tahun sekali; sedangkan lima LA terakhir (*Health and Physical Education, Humanities and Social Sciences, The Arts, Technologies, and Languages*) dirancang berupa kajian-kajian lintas-disiplin melalui *problem-based*, *proyek-based*, dan *experiential learning* untuk mencapai standar kompetensi yang disusun dan diases oleh ACARA setiap 3 tahun berselang. Capaian standar ini oleh ACARA dipetakan agar dapat diakses secara terbuka bagi sekolah sebagai bahan umpan balik untuk perbaikan pembelajaran, dan terbuka bagi orangtua untuk memilih sekolah bagi anak-anaknya.

(42) Di Kemdikbud saat ini, fragmentasi terjadi antar-institusi yang menangani faktor-faktor yang terkait dengan urusan pembelajaran. Urusan pengembangan dan penyusunan kurikulum, sistem penilaian, standar pendidikan, dan asesmen dilakukan secara terpisah oleh institusi yang berlainan. Balitbang dan BSNP hanya berwenang mengembangkan dan merumuskan, tetapi tidak berwenang untuk mengelola pelaksanaannya. Dengan anggaran pengembangan yang sangat kecil, maka wajar jika peta capaian standar pendidikan tidak pernah terwujud, dan akibatnya mekanisme umpan balik untuk perbaikan proses pembelajaran tidak berfungsi sebagaimana mestinya; inilah sumber utama dari mutu pendidikan yang tidak secara sistematis meningkat.

(43) Dengan demikian, isu kebijakan yang sangat relevan dewasa ini adalah bagaimana mengelola seluruh faktor atau komponen sistem pembelajaran dikelola dalam suatu mekanisme yang sistemik di dalam satu institusi. Pengembangan, penyusunan dan mengelola pelaksanaan standar pendidikan, kurikulum sekolah,

pengukuran & asesmen nasional, serta mekanisme umpan balik perlu dilaksanakan oleh sebuah institusi nasional sebagaimana layaknya ACARA di Australia.

(44)Institusi tersebut harus berjalan dalam satu tarikan nafas dengan perbaikan LPTK dan PPG agar menghasilkan guru yang mampu berkritis, kreatif dan inovatif, sesuai dengan semua komponen atau faktor dalam sistem pembelajaran yang telah dirancangnya. Institusi ini akan merupakan sebuah hub yang menghubungkan antara: semua komponen sistem pembelajaran (standar, kurikulum, asesment, dan pemetaan), pendidikan guru (LPTK), pendidikan profesi guru berkelanjutan, sekolah-sekolah, serta institusi pengelola sumberdayanya. Oleh karena itu transformasi LPTK dan PPG dalam kerangka pembinaan profesi guru berkelanjutan adalah sebuah keniscayaan dan harus menjadi salah satu prioritas tertinggi dalam Peta Jalan Pendidikan Nasional.

#### **4. Faktor Asesmen Kompetensi Siswa**

(45)Dewasa ini asesmen pendidikan lebih didasarkan pada standar kompetensi lulusan (SKL) yang secara umum dirumuskan oleh BSNP dan dijabarkan oleh satuan pendidikan secara “tidak terbimbing” namun belum pernah diukur apalagi dipetakan tingkat pencapaiannya. Ujian Nasional (UN) dilakukan setiap tahun, tetapi belum menghasilkan peta kompetensi mana yang sudah atau belum dicapai pada setiap satuan waktu, setiap mata pelajaran, dan setiap sekolah; selama ini di Indonesia guru belum pernah memperoleh umpan balik secara tajam dan rinci untuk melakukan perbaikan proses pembelajaran; akibatnya guru tetap saja melaksanakan pembelajaran secara *business as usual*.

(46)Satu-satunya asesmen pendidikan yang konsisten dilakukan adalah Ujian Nasional (UN) oleh pemerintah. UN menganut konsep *achievement test* yang mengukur aspek kognitif yang secara umum berbentuk hafalan siswa dengan muatan teori/konsep (baca: kompetensi dasar) mata pelajaran, sebagai akumulasi dari yang disampaikan oleh guru di kelas selama satu siklus sekolah. Hasil UN hanya berupa skor angka kelulusan untuk diperhitungkan dalam penerimaan lulusan pada pendidikan yang lebih tinggi. Capaian standar kompetensi belum pernah dipetakan secara nasional atau daerah, baik menurut mata pelajaran, menurut standar kompetensi yang diukur, maupun menurut satuan item soal; akibatnya proses umpan balik bagi guru untuk perbaikan proses pembelajaran belum pernah terjadi dalam sejarah Republik ini.

(47)Asesmen pendidikan sesungguhnya tidak boleh terlepas dari standar pendidikan yang berlaku. Standar nasional pendidikan (SNP) disusun secara nasional berupa rumusan umum yang bersifat konseptual bahkan filosofis, disertai dengan pedoman teknis bagi satuan pendidikan untuk merumuskan standar pendidikan yang dapat dipedomani oleh guru untuk merancang, mengelola pembelajaran dan menilai hasil belajar. Perumusan standar harus memenuhi kaidah: konseptual, kontekstual-empirik, *di-update* secara teratur, serta mudah diukur ketercapaiannya. Standar pendidikan harus menjadi dasar: (1) bagi guru untuk merancang dan melaksanakan sistem, dan evaluasi

*output & outcome*, pembelajaran; (2) bagi institusi pengelola asesmen nasional/daerah untuk penilaian mutu pendidikan secara makro; serta bagi LPTK dan PPG (sistem pembinaan profesi guru) untuk merancang program dan menyelenggarakan program pendidikan dan pembinaan profesi guru.

(48) Berdasarkan jenis standar kompetensi pada butir 33, tiga jenis asesmen pendidikan yang dirancang sebagai sistem yang menentukan kelulusan sekolah dapat dijelaskan sebagai berikut.

- 1) Asesmen literasi dan numerasi bidang matematik, sains, serta membaca dan menulis berdasarkan standar yang diadopsi dari PISA; asesmen literasi ini dikelola oleh otoritas sistem pembelajaran tingkat pusat yang dilakukan setiap tahun terhadap siswa kelas 5, 8 dan 11; capaian standar harus dipetakan oleh otoritas tersebut pada setiap standar kompetensi, setiap program studi, setiap sekolah, dan wilayah agar dapat diakses oleh *stakeholder* sebagai bahan perbaikan.
- 2) Asesmen literasi lintas disiplin yang mencakup bidang: pendidikan jasmani dan kesehatan; kajian sosial dan humaniora (yang meliputi PPKN dan karakter, ekonomi dan bisnis, Geografi, dan sejarah); pendidikan literasi bahasa Indonesia; Pendidikan seni dan budaya; dan pendidikan literasi teknologi. Asesmen kelompok literasi ini dikelola oleh guru dan sekolah (termasuk survey karakter) yang dilakukan setiap tahun untuk siswa kelas 6, 9 dan 12. Capaian standar harus dipetakan oleh sekolah berdasarkan pedoman dari “otoritas” pada setiap standar kompetensi dan kajian yang dapat diakses oleh *stakeholder* sebagai bahan perbaikan.
- 3) Asesmen kecakapan hidup (seperti literasi dasar, literasi bisnis, literasi seni-budaya, literasi olahraga, literasi digital, dsb.) dapat dilakukan dengan sertifikasi sekolah jika pelatihan diselenggarakan di sekolah, atau sertifikasi kecakapan oleh provider yang relevan jika pelatihan dilakukan di lembaga kursus di luar sekolah. Uji kompetensi bekerja dapat dilakukan melalui serifikasi oleh industri dan perusahaan yang relevan bagi para siswa yang melaksanakan magang.

(49) Pemerintah dan pemerintah daerah dapat melakukan evaluasi pendidikan secara teratur yang bertujuan untuk pengendalian mutu pendidikan secara nasional atau daerah. Evaluasi ini bukan asesmen yang menentukan kelulusan sehingga dapat dilakukan secara sampling yang tidak perlu dilakukan setiap tahun.

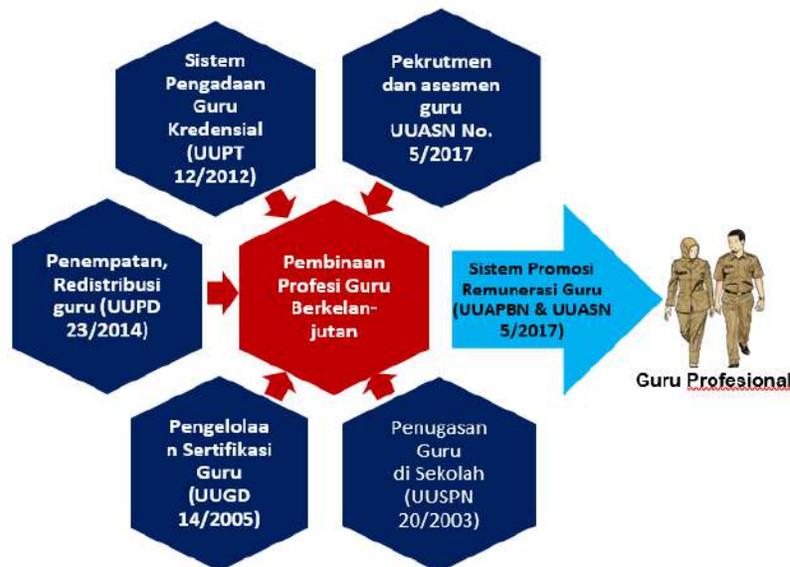
### **C. LPTK dalam Sistem Tatakelola Guru Nasional**

(50) Fragmentasi tengah terjadi dalam tatakelola guru nasional yang perlu ditangani segera dan mendesak, yaitu: (1) sistem pengadaan guru baru dilakukan oleh LPTK dan perguruan tinggi umum yang diatur oleh UUPT No. 12/2012; (2) rekrutmen guru yang dilakukan oleh Kemenpan RB melalui BAKN yang berlandaskan pada Undang-Undang tentang ASN (UUASN) 5/2017 dan PP 30/2019; (3) pengelolaan sertifikasi guru oleh Kemdikbud berdasarkan UUGD 14/2005; (4) pengembangan profesi guru yang dilakukan atas inisiatif PGRI sebagai organisasi profesi; (5) remunerasi guru oleh

Kemenkeu yang disalurkan melalui Pemda yang berlandaskan pada UU APBN dan UUPD No. 23/2014; (6) penempatan dan pemindahan guru oleh Pemda yang berdasarkan UUPD No. 23/2014; (7) penugasan guru oleh sekolah atas dasar manajemen berbasis sekolah (MBS) yang diatur dengan UUSPN No. 20/2003; dan (8) organisasi guru yang diatur oleh undang-undang keormasan. Masalah guru secara nasional saat ini tidak mungkin dapat dipecahkan dengan tatanan struktur yang terfragmentasi tersebut.

(51) Saat ini masing-masing komponen tatakelola guru diatur dengan undang-undang yang berbeda dan dikelola oleh institusi yang juga berlainan. Secara ideal setiap komponen tatakelola guru terintegrasi secara sistemik agar terjadi kesatuan yang sinergik dalam perspektif pembinaan profesi guru berkelanjutan (CPD), seperti tampak pada Gambar 2 berikut ini.

Gambar 2  
Kerangka Berfikir: Mencegah Fragmentasi dan Memupuk Kesatuan yang Sinergik



(52) LPTK yang tugasnya menghasilkan guru baru (*kredensial teacher*) harus merupakan bagian integral dari sistem besar tatakelola guru nasional. Guru profesional adalah konsep yang dinamis, tidak mungkin diwujudkan hanya oleh pendidikan guru (LPTK atau PPG) tetapi juga sistem lain seperti rekrutmen, pembinaan profesi berkelanjutan, penempatan, sertifikasi, asesmen, promosi dan remunerasi, dan sistem perlindungan guru. Dengan fragmentasi peraturan perundangan yang berlaku maka sinergi antar-instansi terkait dalam mewujudkan guru yang benar-benar profesional sulit diwujudkan.

(53) Dalam sistem besar tatakelola guru yang sistemik masing-masing institusi memiliki tugas mengelola komponen yang berbeda-beda tetapi berjalan secara “bersahutan” dalam satu tarikan nafas dalam mewujudkan guru profesional. Dalam

sistem pembinaan guru yang professional semua komponen sistem harus memberikan kontribusi terhadap upaya tersebut sesuai dengan fungsinya masing-masing. Dalam sistem ini tidak ada salah satu institusi pun yang dapat dipersalahkan (*blamed*) atau yang mengaku (*claimed*) paling berjasa dalam membentuk guru professional dan mencapai pendidikan yang bermutu.

(54) Dalam sistem tatakelola guru nasional, komponen LPTK bertugas menyelenggarakan *pre-service training* untuk menghasilkan guru kredensial. Peran LPTK dalam sistem tatakelola guru nasional penting karena secara kuantitatif memasok jumlah guru kredensial sesuai kebutuhan wilayah, sekolah, dan mata ajar/latih; dan secara kualitatif melahirkan guru baru yang kompeten sesuai dengan standar kompetensi yang berlaku. LPTK perlu memiliki wilayah pelayanan yang mencakup satu provinsi atau lebih untuk memasok guru yang kompeten sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan sekolah. Oleh karena itu diperlukan kerjasama yang harmonis antara LPTK dengan pemda dan perguruan swasta, dalam analisis kebutuhan guru, rekrutmen mahasiswa baru sesuai jumlah kebutuhan guru, serta seleksi guru baru sesuai standar kompetensi yang berlaku.

(55) Untuk kiprahnya ke depan tugas LPTK dalam menyelenggarakan PPG bagi guru yang sudah bekerja (*in-service training*) perlu dikaji ulang, karena LPTK mempunyai tugas yang penting dan tidak mudah yaitu menghasilkan guru kredensial yang bermutu. Kini, PPG berfungsi sebagai pendidikan pra-sertifikasi yang diselenggarakan dengan konten dan cara mengajar yang terstandar dan relatif stagnan seperti layaknya pendidikan guru pra-jabatan (*pre-service training*). Program PPG berlangsung hanya satu kali yang diakhiri oleh para peserta memperoleh sertifikat, seperti layaknya ijazah. Sesuai dengan karakteristiknya, *pre-service training* menghadapi kesulitan dalam membina lulusannya untuk belajar sepanjang karier karena PPG tidak berkomunikasi lagi dengan guru-guru yang lulus dan bersertifikat. LPTK perlu fokus pada pengembangan standar dan pemenuhannya mulai dari rekrutmen peserta didik yang terbaik, pembinaan dosen yang professional, laboratorium dan perpustakaan yang canggih serta *benchmarking* dengan lembaga kependidikan lain di dalam dan luar negeri.

(56) Sebagian komponen sistem tatakelola guru secara nasional, fungsi LPTK diharapkan dapat merekrut calon mahasiswa yang benar-benar terseleksi misalnya 20% terbaik (*highest decile*) dari lulusan SMA. Lulusan LPTK adalah calon guru yang benar-benar memiliki landasan yang kuat untuk menjadi guru profesional, antara lain dengan: menguasai beragam pendekatan pembelajaran, inovasi pembelajaran, memiliki bekal yang memadai untuk memahami karakteristik peserta didik, serta memiliki kesiapan untuk belajar sepanjang kariernya. Jika lulusan LPTK sudah bermutu demikian, maka peran LPTK sebagai komponen sistemik dalam tatakelola guru nasional akan menjadi landasan yang kokoh bagi institusi lainnya agar berfungsi sesuai dengan tugasnya masing-masing.

(57) Komponen lain dari tatakelola guru adalah sistem pembinaan kinerja guru sebagai jabatan profesional. Paling tidak terdapat dua pendekatan dalam sistem

pembinaan ini yaitu: pendekatan CPD (*continuing professional development*) dan pendekatan *lifelong learning*. Pendekatan CPD dilakukan pada beberapa negara Asia Timur antara lain: Korea Selatan, Jepang, atau Taiwan; sedangkan pendekatan *lifelong learning* lebih banyak dilakukan di Amerika Serikat atau Eropah. CPD dilakukan dalam kerangka *portfolio assesment* (dengan bukti-bukti pelatihan formal, beasiswa, mengikuti kursus, kuliah paruh waktu, berbagi *best-practice* sejawat, serta belajar mandiri) yang dihitung skornya dan digunakan untuk menempati jabatan tertentu, atau promosi jabatan. Pendekatan *lifelong learning* dilakukan hanya melalui uji profesi untuk menguji kompetensi dan kinerja hasil belajar mandiri guru yang digunakan untuk menempati suatu, atau promosi jabatan profesi guru.

(58)Di luar pendidikan guru dan pembinaan profesi guru, komponen lain yang belum tersentuh oleh upaya transformasi tatakelola guru di antaranya adalah: rekrutmen guru baru; sertifikasi guru; sebaran dan redistribusi; serta asesmen kinerja, promosi dan remunerasi jabatan guru yang sering paradoks dengan upaya mewujudkan guru yang profesional.

#### **D. Perubahan Tatakelola Sertifikasi Guru: Konsep**

(59)Model tatakelola sertifikasi guru yang berlaku, tidak sensitif terhadap pembinaan profesi guru berkelanjutan terlalu berorientasi pada syarat kredensial (ijazah PPG) dan senioritas untuk mensertifikasi guru (Suryadi Ace et al, 2016). Sekaligus menunjukkan bahwa guru muda yang benar-benar kompeten dan berkinerja tinggi tidak otomatis dapat disertifikasi jika tidak memiliki ijazah S1 dan PPG. Hal ini terjadi karena penyelenggaraan PPG tidak sismetik dengan komponen tatakelola guru lainnya, seperti: rekrutmen guru baru, pembinaan profesi guru, serta sistem insentif berupa promosi dan remunerasi guru.

(60)Jabatan profesi guru seharusnya tidak menganut konsep “binary” (membagi guru dalam dua kategori: ‘tidak bersertifikat’ vs ‘bersertifikat’, karena tidak memotivasi guru untuk terus belajar dan meraih kompetensi dan kinerjanya ketika sudah bersertifikat dan bekerja. Jabatan profesi guru perlu dirancang dalam 4 tingkatan jabatan. Setiap tingkatan jabatan harus jelas standarnya dan dibuktikan dengan kinerjanya melalui asesmen yang berbasis merit. Setelah mencapai suatu tingkat jabatan, guru masih memiliki harapan untuk naik ke jabatan yang lebih tinggi, dan inilah sumber motivasi mereka untuk terus belajar. Keberhasilan mereka dalam meningkatkan kinerja berimplikasi terhadap promosi jabatan dan remunerasinya.

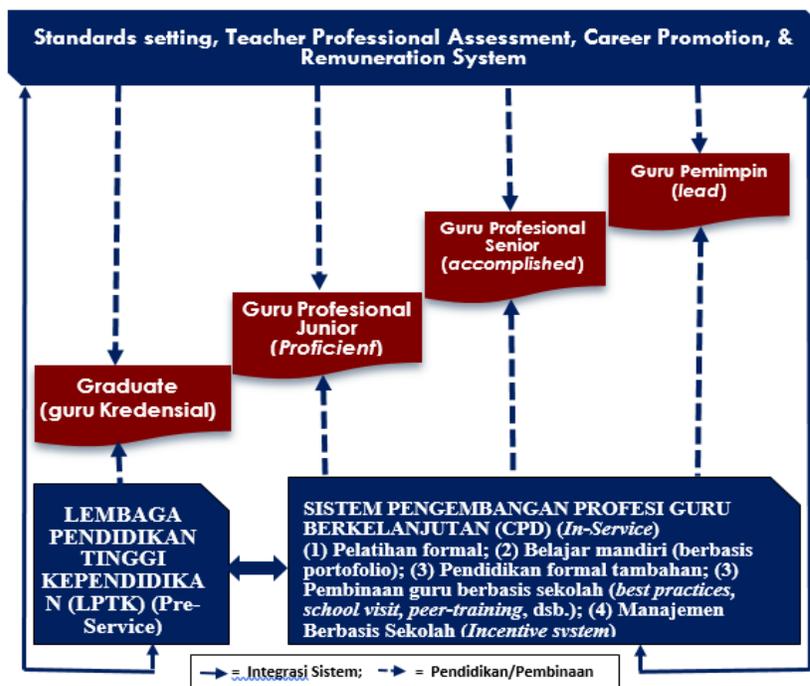
(61)Keempat tingkatan jabatan guru profesional yang dikemukakan pada Gambar 3, dapat dijelaskan secara lebih terurai sebagai berikut:

- 1) guru kredensial (*graduate*), adalah guru yang lulus dari LPTK (S1) yang melamar menjadi guru melalui proses rekrutmen yang berlaku; mereka belum bekerja sebagai guru tetapi memiliki perangkat profile dan siap untuk belajar dalam

pekerjaan. Akuntabilitas calon guru kredensial berada pada LPTK yang menghasilkannya.

- 2) Guru Profesional Junior (*proficient*) adalah guru yang terseleksi dalam jabatan profesional level pertama karena kompetensi mengajarnya memadai pada tingkat awal. Akuntabilitas guru profesional junior selain berada pada LPTK juga pada sistem pembinaan profesi yang dilaksanakan oleh sekolah. Kemampuan mereka untuk mengajar baru pada taraf teknis, tetapi mempunyai pilihan teknik dan metoda dalam mengajar, membimbing, memahami anak dan memacu motivasi belajarnya, menilai dan mereviu proses belajar, asesmen hasil belajar, hingga bekerjasama dengan guru lain untuk belajar agar dapat mengajar lebih baik. Untuk promosi ke jabatan di atasnya, guru harus mampu meningkatkan kompetensi dan kinerja mengajarnya atas penilaian kepala sekolah, teman sejawat dan para siswa.
- 3) Guru Profesional Senior (*accomplished*), adalah guru yang memperoleh promosi jabatan karena lulus seleksi untuk menempati jabatan ini; mereka bukan hanya mampu belajar dan meningkatkan kompetensi juga mencapai kinerja yang tinggi dalam membelajarkan anak. Akuntabilitas guru profesional senior sepenuhnya berada pada sistem pembinaan profesi yang dilaksanakan oleh sekolah serta belajar mandiri. Kemampuan guru pada jabatan ini bukan hanya mengajar dari sisi teknis tetapi juga menguasai seni mengajar (*the art of teaching*) berdasarkan proses belajar sendiri, dari teman sejawat, memperoleh pendidikan/pelatihan tambahan, inovasi mengajar, serta mampu membimbing guru lainnya. Untuk promosi ke jabatan di atasnya (ke guru pemimpin), mereka harus menunjukkan kompetensi dan kinerja mengajarnya atas penilaian kepala sekolah, teman sejawata dan para siswa.

Gambar 3  
Integrasi LPTK, PPG, dan Pembinaan Profesi Guru Berkelanjutan  
dalam Sistem Tatakelola Guru Nasional (Konsep)



- 1) Guru pemimpin (*lead*), adalah karier tertinggi guru yang hanya dapat dicapai guru yang terseleksi (*selected few*) baik karena kinerjanya dalam mengajar tetapi juga karena kemampuan untuk mendidik teman sejawat sehingga pantas untuk menjadi seorang pemimpin. Atas dasar kemampuannya itu, guru pemimpin dapat diangkat menjadi kepala sekolah (*school principal*) atau setidaknya sebagai guru pembina (*head teacher*) seorang pemimpin yang membimbing, mengarahkan memotivasi, menilai hingga merekomendasikan guru lain untuk promosi jabatan profesi.

## E. Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan

(62) Terpuruknya mutu pendidikan di tanah air terganjal oleh proses pendidikan yang lebih berorientasi konten mata pelajaran teoritis, sekaligus menunjukkan lemahnya pendidikan literasi yang secara teratur diukur melalui PISA. Masalah yang cukup mendasar ini terus terjadi sebagai disebabkan oleh karena standar kompetensi siswa dan guru, struktur dan konten kurikulum, sistem asesmen nasional, dan pendidikan guru (LPTK dan PPG) tidak dirumuskan, dirancang dan diimplementasikan di dalam satu “tarikan nafas” dan dikelola oleh institusi yang terpisah. Hal ini disebabkan oleh belum adanya otoritas yang merancang dan mengelola standar kompetensi siswa, kurikulum sekolah, sistem pembelajaran, dan sistem asesmen oleh institusi tunggal dan profesional.

(63) Perubahan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terjadi secara berkelanjutan belum tercermin dalam rumusan standar kompetensi siswa dan pendidik yang relatif stagnan dan tidak diremajakan (*updated*) sesuai dengan perubahan tersebut. Konten rumusan standar yang stagnan dan berorientasi terhadap teori mata pelajaran itu,

ditengarai kurang aplikatif dan kontekstual sehingga kemampuan belajar siswa, yang sangat dibutuhkan dalam proses perubahan cepat, ini kurang berkembang. Standar kompetensi siswa (diukur oleh UN) tidak harmonis dengan standar kompetensi guru (diukur oleh UKG) karena dirumuskan secara terpisah oleh institusi yang berbeda dan diuji oleh sistem asesmen yang berbeda.

(64)Terpuruknya kualitas profesional guru ditengarai juga karena adanya fragmentasi antara masing-masing komponen dalam tatakelola guru secara nasional; komponen-komponen itu meliputi: perencanaan kebutuhan guru; pendidikan guru (LPTK dan PPG); pembinaan profesi berkelanjutan; sistem sertifikasi guru; sistem rekrutmen, penempatan, redistribusi guru; serta sistem yang mengatur promosi, remunerasi dan perlindungan guru. Dalam sistem besar tatakelola guru tersebut, selain terpisah satu sama lain, juga ada salah satu komponen yang missing, yaitu sistem pembinaan profesi guru berkelanjutan, sehingga guru yang bersertifikat dibiarkan bekerja tanpa adanya insentif untuk belajar dan memperoleh pembinaan secara terus-menerus sebagaimana layaknya sebuah jabatan profesional.

(65)Pengelolaan sertifikasi guru cenderung hanya sebuah “tempelan” seakan tidak tersambung dengan komponen tatakelola guru lainnya berdampak signifikan dalam upaya peningkatan mutu profesi guru, seperti: sistem pembinaan profesi, berkelanjutan, sistem rekrutmen guru baru, sistem penempatan dan persebaran, serta sistem promosi dan remunerasi guru. Sebagai sistem yang menempel dalam tatakelola guru yang diatur oleh undang-undang tersendiri, sistem sertifikasi guru berjalan sendiri dan ditengarai telah gagal dalam meningkatkan mutu kompetensi dan kinerja guru sebagaimana dijanjikan oleh Kemdikbud pada tahun 2005. Evaluasi yang *robust*, berskala nasional terhadap sertifikasi guru yang belum dilakukan oleh pemerintah mengakibatkan bahwa investasi negara yang luar biasa besarnya ini dibiarkan berlalu tanpa perbaikan.

(66)Akhirnya dikemukakan beberapa rekomendasi kebijakan yang cukup mendasar untuk memperbaiki tatakelola guru khususnya yang berkaitan langsung dengan pendidikan guru, sebagai berikut.

- 1) Perlu dilakukan evaluasi yang *robust* dan komprehensif terhadap mutu pendidikan guru yang mencakup LPTK dan PPG, terutama berkaitan dengan: mutu output lulusan, perbandingan mutu lulusan PPG menurut latar belakang pendidikan sarjana, kajian kurikulum dan pembelajaran, serta dampaknya terhadap mutu kompetensi dan mutu kinerja guru dalam pembelajaran.
- 2) Perlu dilakukan edvaluasi yang *robust* dan berskala nasional terhadap program sertifikasi guru untuk menghindari pemborosan yang tidak perlu akibat dari kebijakan yang kurang efektif; evaluasi dilakukan secara komprehensif terhadap sistem rekrutmen, asesmen, promosi, dan remunerasi serta dampaknya terhadap peningkatan kompetensi dan kinerja guru serta kualitas belajar siswa. Evaluasi ini dilakukan untuk memperbaiki efektivitas kebijakan dan program sertifikasi guru.

- 3) Perlu dirancang sebuah mekanisme yang dalam satu tarikan nafas mengelola: standar kompetensi siswa/guru, kurikulum sekolah, sistem asesmen, sistem pelaporan capaian standar, serta umpan balik untuk perbaikan proses pembelajaran, di dalam sebuah institusi yang profesional, independen, dan memiliki otoritas penuh. Institusi ini bertanggungjawab dan berwenang mengelola semua komponen pembelajaran yang meliputi: standar kompetensi, kurikulum sekolah, asesmen dan pelaporan hasil-hasil pendidikan, dalam suatu sistem yang integral. Institusi ini memiliki kantor cabang pembantu di tingkat daerah yang bertugas sebagai kepanjangan tangan dari institusi pusat.
- 4) Perlu dikaji untuk membentuk sebuah institusi yang memiliki otoritas yang berwenang untuk menangani suatu sistem yang dapat mencegah fragmentasi tatakelola guru secara nasional. Institusi ini berfungsi untuk mengelola semua komponen tatakelola guru secara terintegrasi, dari mulai perencanaan kebutuhan guru (jumlah dan kualitasnya), sistem pengadaan guru (LPTK), sistem rekrutmen guru, sistem pembinaan profesi guru berkelanjutan, sistem penempatan dan reidtribusi guru, sistem asesmen, promosi jabatan, dan remunerasi guru, dan sistem terkait lainnya.
- 5) Perlu dilakukan transformasi mendasar pendidikan guru (LPTK) sebagai *pre-service education* yang bertugas untuk menghasilkan guru kredensial yang bermutu, dan dapat menjadi masukan calon guru yang bermutu bagi sistem pembinaan profesi guru berkelanjutan setelah bekerja.
- 6) Perlu dilakukan penataan kembali peraturan perundangan mengenai semua komponen sistem tatakelola guru agar terintegrasi secara sistemik, yang meliputi: UUSPN No, 20/2003, UUGD No. 14/1005, UUPT No. 12/2012, UUPD No. 23/2014, UUASN No. 5/2017, dan sejenisnya, yang mengatur tentang guru di dalam nafas yang berlainan; peraturan guru yang terintegrasi ini merupakan bagian dari “omnibus law” di bidang pendidikan.

Demikian, mudah-mudahan bermanfaat.

## Referensi

- Attard, A., Loio, e.L., Geven, K., & Santa, r. (2010) Student centered learning: An insight into theory and practice. *Education and Culture*. editor: Angele Attard., Bucharest. european Commission
- Bendikson L, Robinson, V., & Hattie, J. (2012) Principal instructional leadership and secondary School Performance. The University of Auckland Centre for educational Leadership.
- Chang M.C., Shaeffer S., Al-Samarrai S., Ragatz A.B., Joppe de Ree & Stevenson R. (2014). Teacher Reform in Indonesia: The Role of Politics and Evidence in Policy Making. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank., 1818 H Street NW, Washington D20433, Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Clarke R.H. & Robson D. (2007). Enhancing Professional Practice and Standards through Continuing Professional Development. Eidenburg: The General Teaching Council for Scotland. Paper presented at the British Educational Research Association Annual Conference, University of Glamorgan, 14 – 17 September 2007. Available on: [http:// ww.leeds.ac.uk](http://ww.leeds.ac.uk)
- Departemen Pendidikan Nasional (2005). Undang-undang Nomor 20 Tahun 2005 tentang Guru dan Departemen Pendidikan Nasional. 2003. Kurikulum Berbasis Kompetensi Standar Kompetensi Mata Pelajaran Sains Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2003). Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2005). Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2006). Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Standar Kualifikasi dan Kompetensi Guru. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2007). Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 Tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2008). Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2009). Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 8 Tahun 2009 tentang Program Pendidikan Profesi Guru dalam Jabatan. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Fullan M.G. (1993). The Professional Teacher; Why Teachers Must Become Change Agents., In Educational Leadership. 50 (6), March 1993.

- Kartadinata S. (2016). *Membangun Kesiapan Manusia Indonesia Hidup Dalam Masyarakat Ekonomi Asean (Mea) Dan Dunia Kerja Global: Tantangan Bagi Pendidikan Dan Pendidikan Guru*. Bandung: UPI Press.
- Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi. (2017). Peraturan Menteri Ristekdikti tentang Standar Pendidikan Guru.
- Khan, A.W. (2012). Continuing professional development (CPD); What should we do? Bangladesh *Journal of Medical Education*, 1(1), 37–44.
- Kim E. (2007). *Educational Policy and Reforms in Korea*. Seoul: Published by the Korean Educational Development Institute, South Korea.
- MacLellan, e. & Soden, r. (2004) the Importance of epistemic Cognition in Student-Centred Learning. *Instructional Science*. Vol. 32 (3). pp. 253 – 268
- Mhozya C.M. (2007). The Extent to Which Incentive Influence Primary School Teachers and Job Satisfaction In Botswana. In the *Social Science Journal*. Vol. 2(4), pages 412 – 418.
- Morgan A., Cullinane J. & Pye M. (2008). Continuing Professional Development: rhetoric and practice in the NHS. In *Journal of Education and Work*, 21 (3), pp. 233 – 248
- OECD (2012) “Program for International Student Assessment, Results 2012” diunduh pada tanggal 10 Mei 2014, melalui web: <http://www.oecd.org/pisa>
- Osei G.M. (2006). Teachers in Ghana: Issues of Training, Remuneration and Effectiveness. In *International Journal of Educational Development*. 26(2), pp. 38 – 51.
- Schwab, Klaus (2016) “The Global Competitiveness report; Insight report 2015-2016” Geneva, Copyright © 2015, the World Economic Forum; ISBN-13: 978-92-95044-99-9; ISBN-10: 92-95044-99-1
- Schwab, Klaus (2017) ‘The Fourth Industrial Revolution Hardcover,’ Publisher: Crown Business (January 3, 2017) ISBN-10: 1524758868, and ISBN-13: 978-1524758868
- Scott Cynthia Luna (2015). “Next Steps and Future Issues the Futures of Learning 2: What Kind of Learning for the 21<sup>st</sup> Century?” Education Research and Foresight Working Papers, Pada: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002429/242996E.pdf>
- Sukirno. *Rekonstruksi Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan Dalam Mewujudkan Guru Profesional*. Harian Pikiran Rakyat, Jawa Barat.
- Suryadi A. & Budimansyah D. (2016) Advance School Leadership, Progress Teaching Approach and Boost Learning. In the *New Educational Review*, 45 (3) November 2016. DOI: 10.15804/tner.2016.45.3.06 ISBN 0972 – 93870
- Suryadi A. (2016). Readdressing Teacher Challenges: The Case of Indonesia. In *International Journal of Economic Research* @Serial Publication 13 (6), pp. 2571 – 2585.
- Suryadi, Ace (2014) *Pendidikan Indonesia Menuju 2025: Outlook Permasalahan, Tantangan dan Alternatif Kebijakan*. Bandung, Remaja Rosdakarya

- Suryadi, Ace Dasim Budimansyah (2016). Advance school Leadersip, Progress teaching Approach and boost Learning : the Case of indonesia. *New Educational Review* DOI: 10.15804/tner.2016.45.3.06
- UNDP (2013) “Human Development Report: *The Rise of the South, Human Progress in a Divers World.*” Copyright © 2013 by the United Nations Development Programme 1 UN Plaza, New York, NY 10017, USA
- UNESCO (2013) “Global Citizenship Education: Preparing learners for the challenges of the twenty-first century.” Published in by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
- UNESCO (2014) “Current Challenges in Science Education.” Published by: UNESCO Education Sector 7, Place de Fontenoy 75352 Paris 07 SP, France; For more information, please contact: b.macedo@unesco.