



KAJIAN, ANALISIS DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN

*Penulis :
Tim Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Badan Keahlian DPR RI*





**KAJIAN, ANALISIS DAN EVALUASI
UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005
TENTANG GURU DAN DOSEN**

PERPUSTAKAAN DPR RI

No : 29974

Tgl : 01-10-2019

**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN DPR RI**

2018

Judul :

KAJIAN, ANALISIS DAN EVALUASI

UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN

Penanggung Jawab :

Rudi Rochmansyah, S.H., M.H.,

Kepala Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI

Penulis :

Tim Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI

ISBN : 978-623-90170-0-2

Editor

Poedji Poerwanti, S.H., M.H.

Ira Chandra Puspita, S.H., M.H.

Nur Azizah, S.H., M.H.

Rr. Lucia P. Dewi Damayanti Yudakusuma, S.H., M.Kn.

Desain sampul dan Tata Letak :

Rr. Lucia P. Dewi Damayanti Yudakusuma, S.H., M.Kn.

Penerbit :

Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang

Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI

Redaksi:

Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang

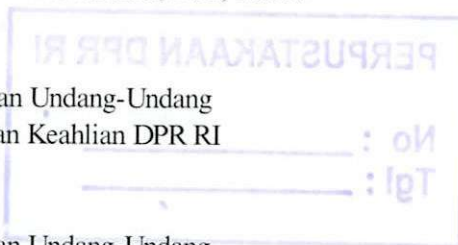
Gedung Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI

Lantai 6 Ruang 608, 609, 612

Telp. : +6221 5715822, +6221 5715430

Fax. : +6221 5715430

Email : pusatpanlak@gmail.com



Cetakan Pertama, Januari 2019

Hak cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

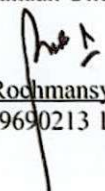


Pasal 31 ayat (3) UUD Tahun 1945 mengamanatkan Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. Atas landasan konstitusional tersebut maka disusunlah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam upaya menunjang penyelenggaraan sistem pendidikan nasional, khususnya terkait dengan tenaga pendidik telah disusun Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Sejak dibentuk pada tahun 2005 sampai tahun 2018, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen sudah berjalan selama 13 tahun dan terjadi dinamika peraturan perundang-undangan, sehingga perlu dilakukan pemantauan atas implementasinya.

Kajian, analisis, dan evaluasi ini merupakan hasil dari Kegiatan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di daerah tersebut, menguraikan secara normatif dan empiris mengenai permasalahan, hambatan pelaksanaan undang-undang tersebut.

Kami menyadari Buku Kajian, Analisis, dan Evaluasi ini belum sempurna, namun kami harapkan kajian pemantauan ini dapat bermanfaat dan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan dapat memberikan masukan dalam penyusunan naskah perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dalam rangka mendukung peningkatan mutu pendidikan nasional, memberikan perlindungan hukum yang lebih baik dan memberikan kejelasan mengenai profesi guru dan dosen. Tidak lupa kami menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung terselesaikannya buku ini dan kepada pembaca atas perhatiannya.

Jakarta, Desember 2018
Kepala Pusat Pemantauan
Pelaksanaan Undang-Undang,


Rudi Rochmansyah, S.H., M.H.
NIP. 19690213 199302 1 001



EXECUTIVE SUMMARY

KAJIAN, ANALISIS DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, dan ayat (3) menegaskan bahwa Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Untuk itu, seluruh komponen bangsa wajib mencerdaskan kehidupan bangsa yang merupakan salah satu tujuan negara Indonesia. Ketentuan Pasal 31 ayat (3) UUD Tahun 1945 diwujudkan dengan pembentukan sistem pendidikan nasional yang kemudian diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang memiliki visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan pro aktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Oleh karenanya, sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 yang dibacakan pada Rabu, 31 Maret 2010 mengemukakan bahwa Para Pendiri republik tercinta ini dengan arif dan bijaksana menentukan keharusan pemerintah negara ini selain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, juga membebaskan tugas kepada pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia sebagaimana yang tertera dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945.

Tugas Pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa tersebut menimbulkan beberapa masalah mendasar baik diamati dari segi filosofis, akademis, maupun yuridis sebagai berikut :

- Pertama, hak memperoleh pendidikan adalah salah satu hak asasi manusia (HAM) yang ditegaskan dalam Pasal 28C ayat (1), dan diulangi lagi dalam Pasal 31 ayat (1) UUD Tahun 1945;
- Kedua, tugas mencerdaskan kehidupan bangsa dihubungkan dengan fungsi perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM, termasuk hak untuk mendapat pendidikan, sebagai tanggung jawab negara terutama pemerintah, sesuai dengan ketentuan Pasal 28I ayat (4) UUD Tahun 1945, sebagai suatu tugas publik;
- Ketiga, pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945;
- Keempat, prioritas anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional [vide Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945];
- Kelima, memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), juga merupakan salah satu tugas konstitusional pemerintah, berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (5) UUD Tahun 1945.

Dibentuknya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru dan Dosen) merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menata kembali sistem pendidikan nasional di Indonesia. Pengaturan mengenai guru dan dosen sebagai komponen pelaksana pendidikan nasional berkaitan erat dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Pendidikan Tinggi) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Dengan adanya undang-undang baru yang diundangkan dalam masa

pemberlakuan UU Guru dan Dosen, maka ketentuan dalam UU Guru dan Dosen harus mengikuti perkembangan dinamika hukum yang ada.

Kedudukan guru sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat guru serta perannya sebagai agen pembelajaran untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional, sedangkan kedudukan dosen sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat dosen serta mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.

Guru dan Dosen merupakan sumber daya manusia di bidang pendidikan yang tentu saja pengelolaannya juga menghadapi permasalahan sebagaimana pengelolaan sumber daya manusia yang ada di bidang lain. Siklus manajemen kinerja sendiri terdiri atas tiga fase, yakni perencanaan, pembinaan dan evaluasi. Hal ini juga terdapat dalam UU ASN yang berisi pengaturan terkait kepegawaian negara atau yang disebut juga dengan aparatur sipil negara (ASN). Berdasarkan penjabaran dalam Bab II, UU ASN mengatur ASN terdiri atas PNS dan PPPK. Munculnya pengaturan mengenai PPPK ini merupakan hal baru, apalagi mengingat bahwa peraturan pelaksanaannya diundangkan pada 28 November 2018. Guru dan dosen merupakan pendidik sekaligus pelaksana kebijakan nasional di bidang pendidikan, maka pengelolaannya tidak bisa lepas dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan di bidang kepegawaian dan ketenagakerjaan selain juga ketentuan yang mengatur profesi secara khusus, yakni UU Guru dan Dosen.

Permasalahan yang digali dalam kegiatan pemantauan pelaksanaan UU Guru dan Dosen adalah:

- a. Bagaimana pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen?
- b. Bagaimana efektifitas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Indonesia?
- c. Bagaimana keterkaitan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen berikut peraturan pelaksanaannya dengan undang-undang lainnya yang berupa disharmonisasi?
- d. Apakah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen perlu dilakukan perubahan dan/atau penggantian?
- e. Perlukah dilakukan pemisahan pengaturan UU Guru dan Dosen?

B. Pembahasan Singkat

Pembangunan berkelanjutan diartikan sebagai: (i) Pembangunan yang menjaga keberlanjutan kehidupan sosial masyarakat; (ii) Pembangunan yang menjaga peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat dan (iii) Pembangunan yang menjaga kualitas lingkungan hidup masyarakat yang didukung oleh tata kelola yang menjaga pelaksanaan pembangunan yang akan meningkatkan kualitas kehidupan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Bagi negara berkembang, politik yang menjalankan suatu negara disebut sebagai politik pembangunan yang diturunkan dari ideologi suatu negara.

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan berkehendak untuk mengendalikan kehidupan negara melalui suatu kebijakan publik yang merupakan faktor kritikal bagi maju atau mundurnya suatu bangsa. *Controlling policy* terdiri atas *policy monitoring* dan *policy evaluation*. *Policy monitoring* dilaksanakan dalam ranah penerapan kebijakan atau *policy implementation*, sedangkan *policy evaluation* dilaksanakan dalam ranah *policy performance* dimana suatu produk kebijakan publik telah diberlakukan selama beberapa tahun sehingga dapat dinilai efektivitasnya dengan adanya beragam perubahan dan perkembangan dalam kehidupan masyarakat baik perubahan sosial maupun perubahan dinamika hukum.

1. Aspek Substansi Hukum

a. Frasa “Formal”

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 10 UU Sisdiknas terdapat tiga layanan pendidikan yang dapat diselenggarakan oleh satuan pendidikan, yaitu jalur formal, nonformal, dan informal dengan penjabaran selanjutnya dalam UU Sisdiknas. Selain daripada ketiga jalur pendidikan tersebut, UU Sisdiknas juga mengenal adanya Pendidikan Kedinasan yang diatur pada Pasal 29 UU Sisdiknas, yang diselenggarakan melalui jalur formal dan nonformal dan Pendidikan Keagamaan¹. UU Sisdiknas juga mengenal adanya Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus dalam Pasal 32 UU Sisdiknas yang diatur lebih lanjut dalam PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010

¹ Lihat ketentuan Pasal 30 UU Sisdiknas

tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (PP No. 66 Tahun 2010 tentang Perubahan PP No. 17 Tahun 2010).

Dengan pembatasan profesi guru dan satuan pendidikan hanya di jalur pendidikan formal, maka terdapat ketidaksesuaian materi muatan UU Guru dan Dosen dengan UU Sisdiknas. Hal tersebut berdampak pada adanya kekosongan hukum dalam hal pengaturan mengenai pendidik dalam jalur pendidikan nonformal, informal, pendidikan khusus, dan pendidikan layanan khusus, termasuk juga pendidikan kedinasan dan pendidikan keagamaan. Kekosongan ini menimbulkan ketidakpastian terhadap pendidik pada Sanggar Kegiatan Belajar yang merupakan satuan pendidikan nonformal yang didirikan oleh Negara. Hal tersebut juga berpengaruh pada berkurangnya minat masyarakat untuk turut mengabdikan sebagai pendidik di satuan pendidikan nonformal sehingga mutu pendidikan nonformal dan kinerja pendidik di Indonesia semakin menurun.

Tidak tercakupnya pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus pada Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen juga menimbulkan ketidakjelasan atas kedudukan guru yang mengabdikan pada sekolah dasar luar biasa atau menengah luar biasa. Berdasarkan Pasal 10 huruf a dan huruf b UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, penyandang disabilitas mempunyai **hak untuk mendapatkan pendidikan** yang bermutu dan mempunyai kesempatan yang **sama untuk menjadi pendidik dan tenaga kependidikan** pada satuan pendidikan di semua jenis, jalur, dan jenjang pendidikan.

Bagi Kemendikbud frasa “formal” dalam UU Guru dan Dosen menciptakan perbedaan terhadap guru-guru di satuan pendidikan nonformal yang berupa sanggar kegiatan belajar yang semula dibentuk dan dikelola oleh Kemendikbud dan diserahkan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Demikian

pula pada satuan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) yang terdiri atas satuan pendidikan formal dan nonformal, maka terjadi perbedaan perlakuan terhadap guru PAUD tersebut. Adanya pengaturan yang berbeda antara jenis pendidikan formal dan nonformal berakibat kurangnya perhatian Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap pendidik di satuan pendidikan nonformal. Hal serupa juga disampaikan oleh Dinas Pendidikan DKI Jakarta yang mengalami kesulitan dalam pengelolaan pendidik di satuan pendidikan nonformal yang mereka kelola.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pendidik di luar guru dan dosen diatur dalam Permen sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 172 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (PP No. 17 Tahun 2010) yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Sisdiknas.

UU Guru dan Dosen merupakan ketentuan yang mendukung pelaksanaan sistem pendidikan nasional, yang tentu pengaturannya tidak dapat terpisah dengan pengaturan sistem pendidikan nasional. Ketentuan mengenai pendidik dalam UU Sisdiknas tidak membatasi pendidik berdasarkan jalur pendidikan yang ada. Bahkan, ketentuan dalam UU Sisdiknas tidak menjabarkan lebih lanjut mengenai perbedaan definisi tenaga kependidikan yang dikualifikasikan sebagai pendidik perlu pengaturan yang lebih jelas terhadap pendidik.

b. Frasa “Pendidik”

Pasal 1 angka 1 dan Pasal 1 angka 2 UU Guru dan Dosen memberikan definisi guru dan dosen sebagai pendidik profesional, sedangkan UU Sisdiknas memberikan definisi yang luas tentang Pendidik pada ketentuan Pasal 39 yang menyatakan *“Pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.”*

Definisi pendidik pada ketentuan UU Sisdiknas tidak terbatas hanya pada guru dan dosen, tetapi juga meliputi konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator dan terbuka istilah lainnya asalkan sesuai dengan kekhususannya dan berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan nasional.

Pasal 39 s.d. Pasal 44 UU Sisdiknas yang mengatur mengenai pendidik dan tenaga kependidikan menerangkan mengenai hak dan kewajiban yang dimiliki oleh pendidik secara keseluruhan, tidak terbatas pada guru dan dosen. Maka pengaturan mengenai pendidik dalam UU Sisdiknas perlu diubah dengan memberikan definisi dan pembatasan yang lebih jelas terhadap masing-masing profesi yang dikualifikasikan sebagai pendidik.

Pada saat ini, pengaturan lebih lanjut mengenai pendidik di luar guru dan dosen diatur dalam Permen sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 172 PP No. 17 Tahun 2010. Untuk lebih mendukung terwujudnya sistem pendidikan nasional, maka sepatutnya pengaturan mengenai seluruh tenaga pendidik, tidak hanya guru dan dosen, berada pada tingkat aturan yang sama. Jika hal itu terjadi maka kekuatan dan ruang lingkup pemberlakuannya menjadi sama untuk mendukung pengaturan sistem pendidikan nasional menjadi lebih komprehensif.

c. Frasa “Tenaga Kependidikan”

UU Guru dan Dosen mengenalkan adanya sebuah lembaga penghasil guru, yaitu Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK), yang berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 14 UU Guru dan Dosen didefinisikan sebagai *perguruan tinggi yang diberi tugas oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan program pengadaan guru pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan/atau pendidikan menengah, serta untuk menyelenggarakan dan mengembangkan ilmu kependidikan dan nonkependidikan*. Selain itu frasa “tenaga kependidikan” juga terdapat pada ketentuan Pasal 11 dan Pasal 47 UU Guru dan Dosen.

UU Sisdiknas juga mengenal adanya frasa “tenaga kependidikan” dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 dan Pasal 39 ayat (1). UU Sisdiknas memberikan perbedaan antara Pendidik dengan Tenaga Kependidikan. Namun terdapat inkonsistensi penggunaan istilah “tenaga kependidikan” dalam UU Sisdiknas. Pendidik juga diartikan sebagai tenaga kependidikan meskipun terdapat pengaturan yang terpisah dalam Bab XI UU Sisdiknas tentang pendidik dan tenaga kependidikan mulai dari Pasal 39 s.d. Pasal 44.

Pengaturan dalam UU Guru dan Dosen tentu merujuk kepada UU Sisdiknas, sehingga terdapat inkonsistensi juga dalam penggunaan frasa “tenaga kependidikan” dalam UU Guru dan Dosen. Jika frasa tersebut digunakan untuk menamakan sebuah lembaga, maka seharusnya lembaga tersebut tidak bertugas untuk menyelenggarakan pengadaan guru, namun pengadaan petugas administrasi, pengelola, pengembang, pengawas, dan pelayan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan. Jika lembaga yang dimaksud hanya untuk menghasilkan guru, maka perlu ada perubahan nomenklatur dalam UU Guru dan Dosen menjadi Lembaga Pendidikan Pendidik. Selain itu perlu ada perubahan pada frasa “tenaga kependidikan” yang digunakan dalam UU Guru dan Dosen karena tidak merujuk pada definisi “tenaga kependidikan” sebagaimana diatur dalam UU Sisdiknas.

d. Kewajiban Pemenuhan Kualifikasi Akademik bagi Guru

UU Guru dan Dosen mensyaratkan kualifikasi akademik (minimal S-1/D-IV) bagi Guru sebagai hal yang wajib dimiliki atau dipenuhi selain kompetensi dan sertifikat pendidik. Ketiga perangkat tersebut merupakan parameter seorang guru dapat dinyatakan profesional sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 UU Guru dan Dosen. Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen telah mengatur dan memberikan jangka waktu bagi Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik maksimal selama 10 tahun sejak berlakunya UU Guru dan Dosen. Berdasarkan ketentuan tersebut, seharusnya pada tahun 2015 seluruh guru di Indonesia sudah memiliki atau memenuhi kualifikasi akademik S-1 atau D-IV serta sudah memiliki sertifikat pendidik. Namun hal tersebut masih belum dapat dipenuhi hingga saat ini (tahun 2018).

Permendiknas No. 62 Tahun 2013 tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Untuk Penataan Dan Pemerataan Guru ini mengatur mengenai pemindahan guru dalam jabatan dan pemberian tunjangan profesi bagi guru dalam jabatan yang dipindahkan. Ketentuan dalam Permendiknas ini mengatur bahwa guru dalam jabatan dapat dipindahkan antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antartenjang pendidikan, antarkabupaten/kota atau antarprovinsi didasarkan pada latar belakang sertifikasi atau kualifikasi akademik yang dimilikinya. Apabila tidak

sesuai dengan latar belakang sertifikat pendidikannya wajib mengikuti sertifikasi sesuai dengan bidang tugas baru yang diampunya. Ketentuan ini juga menjadikan ketentuan Pasal 8 UU Guru dan Dosen tidak efektif pemberlakuannya dan Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen tidak terpenuhi sehingga perlu dilakukan perubahan.

e. Kompetensi Guru dan Dosen

Pasal 10 ayat (1) UU Guru dan Dosen mengatur tentang empat kompetensi yang wajib dimiliki oleh guru, yaitu kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi. Pemenuhan keempat kompetensi guru tersebut masih tidak jelas parameternya sehingga pengukuran tingkat profesionalisme guru menjadi tidak jelas. Oleh karena itu, perlu ada penjabaran lebih lanjut mengenai parameter kompetensi yang harus dimiliki guru.

Adanya pengaturan mengenai kompetensi guru meskipun belum cukup komprehensif, namun tidak ada pengaturan mengenai kompetensi untuk dosen dalam ketentuan Pasal 45 s.d. Pasal 50 UU Guru dan Dosen yang mengatur mengenai kualifikasi, kompetensi, sertifikasi, dan jabatan akademik bagi dosen. Perihal kompetensi hanya muncul dalam ketentuan Pasal 69 ayat (2) UU Guru dan Dosen yang merupakan bagian dari pengaturan mengenai pembinaan dan pengembangan tanpa dijelaskan lebih lanjut definisi dan unsur-unsur dalam empat kompetensi yang disebut. Begitu pula ketentuan-ketentuan dalam PP Dosen dan UU Pendidikan Tinggi tidak ada yang menjelaskan mengenai empat kompetensi yang wajib dimiliki oleh dosen. Perbedaan pengaturan dan kualifikasi kompetensi pedagogik, profesional, sosial dan kepribadian bagi guru dan dosen tentunya harus dilakukan mengingat bahwa guru dan dosen memiliki karakteristik yang berbeda dilihat dari jenjang pendidikan yang diampu dan fungsi profesinya².

Dengan tidak adanya penjelasan mengenai kompetensi tersebut, pada tataran implementasi terdapat ketidakpastian dalam menilai profesionalitas dosen untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pengaturan mengenai kompetensi

² Lihat ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 dan Pasal 5 UU Guru dan Dosen.

dan sertifikasi dalam UU Guru dan Dosen juga memiliki pengaruh yang besar terhadap efektivitas proses pembelajaran dan berimplikasi pada kualitas hasil belajar peserta didik. Dengan tidak jelasnya pengaturan mengenai kompetensi dosen dalam UU Guru dan Dosen, maka pengaturan tersebut tidak memenuhi ketentuan asas kejelasan rumusan dan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan yang diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan prinsip profesionalitas yang diatur dalam UU Guru dan Dosen sendiri. Oleh karena itu perlu adanya pengaturan yang jelas dan komprehensif mengenai kompetensi untuk dosen dalam UU Guru dan Dosen.

f. Pemenuhan Kebutuhan Guru

Pemenuhan kebutuhan guru termasuk bagian dari ketentuan mengenai Pengangkatan, Penempatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Guru, demikian pula pengaturan mengenai distribusi guru. Ketentuan Pasal 24 UU Guru dan Dosen pada dasarnya telah mengatur mengenai kewajiban Pemerintah dan pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan guru, baik pemenuhan dari segi kualitas maupun kuantitas secara merata. Namun melihat pada ketentuan UU Pemda, pada bagian Lampiran, Romawi II mengenai Manajemen Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Konkuren dijelaskan bahwa substansi urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota tersebut di atas. Berdasarkan matrik pembagian kewenangan di bidang pendidikan yang terdapat dalam lampiran UU Pemda, seharusnya seluruh fungsi dan unsur manajemen sub urusan manajemen pendidikan tersebut melekat pada pengelolaan masing-masing jenjang pendidikan yang sudah dibagi menjadi kewenangan tingkatan atau susunan pemerintahan. Namun karena dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan bidang pendidikan telah ditetapkan bahwa **pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional seluruh jenjang pendidikan dan akreditasi seluruh jenjang pendidikan ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat**, maka pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional dan akreditasi seluruh jenjang pendidikan tidak lagi menjadi

kewenangan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota. Hal ini berkaitan dengan manajemen kepegawaian negara yang diatur dalam UU ASN. Ketentuan UU ASN menentukan bahwa setiap instansi dapat melakukan pengajuan kebutuhan ASN kepada BKN yang bertugas mengendalikan seleksi Calon Pegawai ASN³.

Berdasarkan ketentuan dalam UU ASN, kepala sekolah maupun komite sekolah tidak berwenang untuk mengangkat guru di satuan pendidikan, demikian pula kepala daerah maupun kepala dinas pendidikan daerah. Hal tersebut selain bertentangan dengan ketentuan UU ASN juga berpotensi menimbulkan permasalahan hukum. Pemenuhan kebutuhan guru melalui perjanjian kerja dapat dilakukan tidak hanya di satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat tetapi juga dapat dilakukan di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Hal ini juga diatur dalam ketentuan Pasal 25 ayat (3) UU Guru dan Dosen.

Guru dan dosen yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja disebut dengan guru honorer dan dosen honorer. Definisi mengenai perjanjian kerja tidak hanya ditemukan dalam UU Guru dan Dosen tetapi juga UU Ketenagakerjaan⁴. Sebagaimana ketentuan Pasal 25 ayat (3) dan Pasal 63 ayat (3) UU Guru dan Dosen, guru dan dosen yang diangkat melalui perjanjian kerja dalam ketentuan definitif UU Guru dan Dosen mengikuti ketentuan “berdasarkan peraturan perundang-undangan”. Maka selain tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai profesi guru dan dosen, guru dan dosen tersebut juga tunduk pada ketentuan mengenai ketenagakerjaan.

Dengan disahkannya PP No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PP No. 56 Tahun 2012) yang

³ Pasal 48 huruf a UU ASN

⁴ Terkait definisi perjanjian kerja, ketentuan Pasal 1 angka 14 UU Ketenagakerjaan menyatakan “*Perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak*” sedangkan ketentuan Pasal 1 angka 7 UU ASN menyatakan “*Perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama adalah perjanjian tertulis antara guru atau dosen dengan penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan yang memuat syarat-syarat kerja serta hak dan kewajiban para pihak dengan prinsip kesetaraan dan kesejawatan berdasarkan peraturan perundang-undangan*”

merupakan pelaksanaan dari UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, merupakan solusi pemenuhan kebutuhan pegawai pemerintah dalam melaksanakan tugas kedinasan. Namun ketentuan Pasal 8 PP No. 48 Tahun 2005 dengan tegas telah melarang pengangkatan tenaga honorer yang salah satunya adalah tenaga pendidik yaitu guru, yang menyatakan:

Sejak ditetapkan Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Meskipun UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian beserta peraturan pelaksanaannya telah dicabut dengan UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN namun ketentuan Pasal 8 PP No. 48 Tahun 2005 tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU ASN, yang artinya tetap diberlakukan pelarangan pengangkatan guru honorer. Pengangkatan guru atau dosen baik yang sebelumnya merupakan guru honorer atau dosen honorer maupun yang tidak pernah menjadi tenaga honorer dilakukan dengan mekanisme seleksi sebagaimana diatur dalam UU ASN dan peraturan pelaksanaannya. Pemerintah juga kembali menegaskan ketentuan Pasal 8 PP No. 48 Tahun 2005 yang mengatur mengenai larangan pengangkatan tenaga honorer melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 814.1/169/SJ tentang Penegasan Larangan Pengangkatan Tenaga Honorer yang disahkan pada tanggal 10 Januari 2013 yang diantaranya mengatur bahwa:

- Gubernur dan Bupati/Walikota di larang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenisnya
- Pemerintah tidak akan mengangkat lagi tenaga honorer atau yang sejenisnya menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS)
- Bagi Gubernur, Walikota/Bupati yang masih melakukan pengangkatan tenaga honorer dan sejenisnya, maka konsekuensi dan dampak pengangkatan tenaga honorer atau sejenisnya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Permasalahan kekurangan jumlah guru dan distribusi guru yang tidak merata selalu menjadi topik utama dalam potret pendidikan nasional. Pencapaian tujuan pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa yang dituangkan dalam

UU Sisdiknas harus dilakukan dengan pemerataan kualitas pendidikan nasional. Hal ini tentunya harus dibarengi dengan pemerataan pemenuhan kebutuhan guru, baik dalam segi jumlah, kualifikasi akademik, maupun kompetensi. Maka perlu adanya ketegasan Pemerintah, khususnya Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) dalam melakukan pemindahan PNS antar jabatan, antardaerah, dan antar instansi, termasuk terhadap guru dan dosen.

g. Penempatan guru pada jabatan struktural

Pembinaan dan pengembangan profesi guru dan dosen dilakukan melalui jabatan fungsional⁵ yang diatur lebih lanjut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru Dan Angka Kreditnya (PermenPAN-RB No. 16 Tahun 2009) dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 17 Tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional Dosen Dan Angka Kreditnya (PermenPAN-RB No. 17 Tahun 2013). Ketentuan Pasal 26 UU Guru dan Dosen menyatakan bahwa:

- (1) Guru yang diangkat oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dapat ditempatkan pada jabatan struktural.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penempatan guru yang diangkat oleh Pemerintah atau pemerintah daerah pada jabatan struktural sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru (PP No. 74 Tahun 2008) yang merupakan amanat dari UU Guru dan Dosen dengan pencantuman Pasal 26 ayat (2) sebagai salah satu dasar pembentukannya. Terkait pengaturan mengenai guru yang ditempatkan pada jabatan struktural ditentukan mengikuti ketentuan Pasal 61 PP Guru⁶. Pengaturan dalam PP tersebut tidak memberikan kejelasan mengenai jabatan struktural apa yang dapat ditempati oleh guru mengingat ketentuan tersebut menyebutkan "*jabatan pimpinan tinggi, administrator, pengawas, atau jabatan fungsional lainnya yang membidangi pendidikan*" sebagai jabatan struktural yang dapat ditempati oleh guru. Selain itu, mengenai pengawas pun mengalami kerancuan dengan adanya frasa "pengawas

⁵ Lihat ketentuan Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 69 ayat (3) UU Guru dan Dosen

⁶ Lihat ketentuan Pasal 61 PP No 74 Tahun 2008 yang mana ketentuan pasal tersebut telah diubah dengan PP No. 19 Tahun 2017.

satuan pendidikan”⁷ “pengawas”⁸, “pengawas mata pelajaran”⁹ dan “pengawas kelompok mata pelajaran”¹⁰ yang mana tidak terdapat definisi lebih lengkap dan penjelasan pasal yang memuat frasa “pengawas” memberikan keterangan “cukup jelas”. Selain itu PermenPAN-RB No. 21 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya memunculkan istilah “pengawas sekolah”. Sehingga pengaturan mengenai pengawas harus diperjelas dan harus diatur dengan menggunakan satu nomenklatur jabatan yang seragam. Jabatan struktural yang dapat dijabat oleh guru perlu diperjelas dan diatur secara konsisten.

h. Beban Kerja Guru dan Dosen

Kedudukan guru dan dosen menurut UU Guru dan Dosen adalah sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab. Dalam pencapaian tujuan pendidikan nasional tersebut, peran guru dan dosen diatur dalam ketentuan beban kerja yang mencakup kegiatan pokok dan jam kerja yang harus dipenuhi oleh guru dan dosen. Maka pengaturan mengenai jam kerja guru dan dosen tersebut harus mengikuti pengaturan pelaksanaan sistem pendidikan nasional dan tidak lepas dari ketentuan dalam perundang-undangan terkait ASN dan ketenagakerjaan.

Pengaturan beban kerja guru terdapat pada ketentuan Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen yang ditentukan sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu. Ketentuan tersebut diatur kembali dalam Pasal 52 ayat (2) PP No. 74 Tahun 2008 yang diubah dengan PP No. 19 Tahun 2017 dan dinyatakan diatur lebih lanjut dengan Permen. Permen tersebut diwujudkan dengan dibentuknya

⁷ Frasa ini muncul sebanyak 7 kali dalam PP No 74 Tahun 2008 dan sebanyak 5 kali dalam PP No. 19 Tahun 2017.

⁸ Pasal 61 PP No. 19 Tahun 2017.

⁹ Pasal 38 ayat (4) huruf c PP No. 19 Tahun 2017

¹⁰ Pasal 38 ayat (4) huruf c PP No. 19 Tahun 2017

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 30 Tahun 2011. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah, dan Pengawas Sekolah (Permendikbud No. 15 Tahun 2018) telah mencabut ketentuan Permendiknas No. 39 Tahun 2009 dan perubahannya. Ketentuan dalam Permendikbud memberikan penjabaran yang lebih jelas mengenai ketentuan jam tatap kerja guru dan jam tatap muka yang harus dipenuhi oleh guru.

Mengenai jam tatap muka, dalam permendikbud yang mengatur mengenai kerangka dasar dan kurikulum setiap jenjang pendidikan berdasarkan kurikulum 2013 mengatur bahwa beban belajar kegiatan tatap muka dinyatakan dalam jumlah jam belajar per minggu. Pengaturan mengenai jam belajar pada jenjang SD, SMP dan SMK diatur dengan durasi yang berbeda. UU ASN dan UU Ketenagakerjaan mengatur jam kerja pegawai ASN sejumlah 37,5 jam¹¹ dan bagi tenagakerja ditentukan bahwa jumlah jam kerjanya adalah 40 jam¹². Ketentuan mengenai hari sekolah diatur melalui ketentuan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 23 Tahun 2017 tentang Hari Sekolah dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter.

Pasal 9 ayat (1) Perpres tersebut menentukan bahwa penyelenggaraan penguatan pendidikan karakter pada satuan pendidikan jalur pendidikan formal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilaksanakan selama 6 (enam) atau 5 (lima) hari sekolah dalam 1 (satu) minggu dengan pelaksanaan yang diserahkan pada masing-masing Satuan Pendidikan bersama-sama dengan komite sekolah/madrasah dan dilaporkan kepada Pemerintah Daerah atau kantor kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama

¹¹ Keppres No.68 Tahun 1995 tentang Hari Kerja di Lingkungan Lembaga Pemerintah, dalam ketentuan Pasal 1 mengatur bahwa Hari kerja bagi seluruh lembaga Pemerintah Tingkat Pusat dan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya ditetapkan lima hari kerja mulai hari Senin sampai dengan hari Jumat dengan jumlah jam kerja efektif dalam lima hari kerja adalah 37,5 jam. Ketentuan ini dikecualikan terhadap Unit-unit di lingkungan lembaga Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 yang tugasnya bersifat pemberian pelayanan kepada masyarakat dan Lembaga pendidikan mulai dari Sekolah Dasar (SD), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), dan Sekolah Lanjutan Atas (SLTA).

¹² Ketentuan dalam Pasal 77 UU Ketenagakerjaan menentukan waktu kerja sejumlah 7 (tujuh) jam 1 (satu) hari dan 40 (empat puluh) jam 1 (satu) minggu untuk 6 (enam) hari kerja dalam 1 (satu) minggu atau 8 (delapan) jam 1 (satu) hari dan 40 (empat puluh) jam 1 (satu) minggu untuk 5 (lima) hari kerja dalam 1 (satu) minggu.

setempat sesuai dengan kewenangan masing-masing tentunya dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Perpres No. 87 Tahun 2017.

Hari Sekolah¹³ dilaksanakan 8 (delapan) jam dalam 1 (satu) hari atau 40 (empat puluh) jam selama 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu. Ketentuan 8 (delapan) jam dalam 1 (satu) hari atau 40 (empat puluh) jam selama 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), termasuk waktu istirahat selama 0,5 (nol koma lima) jam dalam 1 (satu) hari atau 2,5 (dua koma lima) jam selama 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu. (3) Dalam hal diperlukan penambahan waktu istirahat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Sekolah dapat menambah waktu istirahat melebihi dari 0,5 (nol koma lima) jam dalam 1 (satu) hari atau 2,5 (dua koma lima) jam selama 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu. Namun Pasal 17 Perpres No. 87 Tahun 2017 mengatur bahwa pada saat perpres tersebut mulai berlaku, peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hari sekolah dan pendidikan karakter yang bertentangan dinyatakan tidak berlaku. Perpres ini tidak mengatur hari sekolah dapat dilaksanakan selama 5 atau 6 hari dalam seminggu tetapi lebih lanjut mengenai pelaksanaan jam belajar selama pelaksanaan pembelajaran.

Sedangkan Pasal 1 angka 4 Permendikbud No. 15 Tahun 2018 mendefinisikan frasa “tatap muka” sebagai berikut :

Tatap Muka adalah interaksi langsung antara Guru dan peserta didik dalam kegiatan pembelajaran atau pembimbingan sesuai dengan beban belajar peserta didik dalam struktur kurikulum.

Kegiatan tatap muka tersebut merupakan sebagian dari jumlah jam kerja yang harus dipenuhi oleh guru yakni 40 jam kerja yang terdiri atas 37,5 jam efektif dan 2,5 jam istirahat.

UU Guru dan Dosen tidak memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan ketentuan “jam tatap muka”. Meskipun ketentuan Pasal 35 ayat (3) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa ketentuan ayat (1) dan (2) pasal tersebut diatur lebih lanjut dalam PP, bukan berarti ketentuan tersebut tidak perlu diperjelas. Maka ketentuan Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen tidak sesuai dengan UU 12 Tahun 2011 khususnya terkait asas kejelasan rumusan dan asas dapat dilaksanakan.

¹³ Ketentuan Pasal 2 Permendikbud No. 23 Tahun 2017

Selain itu, pemberlakuan satuan kredit semester (SKS) tidak hanya diberlakukan di satuan pendidikan tinggi bahkan juga dapat diberlakukan di satuan pendidikan dasar dan menengah (dikdasmen) berdasarkan Permendikbud No. 158 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Sistem Kredit Semester Pada Pendidikan Dasar Dan Pendidikan Menengah dan Permendikbud No. 70 Tahun 2013 tentang Kerangka Dasar Dan Struktur Kurikulum Sekolah Menengah Kejuruan/Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) yang menentukan bahwa SMK dan MAK dapat memberlakukan SKS pada beban belajarnya. Tidak hanya itu, ketentuan Pasal 72 ayat (2) UU Guru dan Dosen yang mengatur mengenai beban kerja dosen untuk melaksanakan tugas pokok dosen sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 72 ayat (1) yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 60 UU Guru dan Dosen, sekurang-kurangnya sepadan dengan 12 (dua belas) SKS dan sebanyak-banyaknya 16 (enam belas) SKS. Konversi mengenai jumlah waktu yang sepadan dengan 1 SKS tidak memiliki ukuran yang baku. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 17 Permenristekdikti No. 44 Tahun 2015 yang telah diubah dengan Permenristekdikti No. 50 Tahun 2018, 1 SKS dapat disetarakan dengan 50 menit untuk kegiatan tatap muka, 60 menit pada kegiatan penugasan terstruktur dan kegiatan mandiri pada proses pembelajaran berupa kuliah, responsi atau tutorial dan 100 menit pada kegiatan tatap muka dan kegiatan mandiri pada proses pembelajaran berupa seminar atau bentuk lain yang sejenis, 170 menit pada proses pembelajaran berupa praktikum, praktik studio, praktik bengkel, praktik lapangan, penelitian, pengabdian kepada masyarakat dan ditetapkan sesuai dengan kebutuhan dalam memenuhi capaian pembelajaran pada perhitungan beban belajar dalam sistem blok, modul, atau bentuk lain. Maka pengaturan mengenai pelaksanaan beban kerja dosen yang disepadankan dengan sejumlah SKS perlu diperjelas agar sesuai dengan asas kejelasan rumusan yang terdapat pada ketentuan UU No. 12 Tahun 2011.

Dalam pemenuhan tugas sebagai dosen, penentuan beban kerja dosen yang disesuaikan dengan kewajiban absen berdasarkan ketentuan disiplin PNS dianggap menyulitkan bagi dosen ketika dosen harus melakukan penelitian dan pengabdian masyarakat di luar kota. Maka perlu pengaturan mengenai pelaksanaan disiplin PNS bagi dosen berstatus PNS agar pemenuhan kewajiban

dosen dalam melaksanakan tridharma perguruan tinggi dapat terlaksana dengan efektif.

i. Organisasi Profesi dan Pengaturan Kode Etik

Selain Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), organisasi guru di Indonesia adalah Federasi Guru Independen Indonesia (FGII), Ikatan Guru Indonesia (IGI) dan Federasi Serikat Guru Indonesia (FSGI). Hal tersebut merupakan implikasi dari Pasal 41 ayat (1) UU Guru dan Dosen yang berbunyi "*Guru membentuk organisasi profesi yang bersifat independen.*" dan ayat (3) yang berbunyi "*Guru wajib menjadi anggota organisasi profesi.*" Beragamnya organisasi profesi ini telah mengadopsi ketentuan dalam UUD tahun 1945 mengenai kebebasan untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat. Namun ketentuan Pasal 42 huruf a UU Guru dan Dosen menentukan bahwa organisasi profesi guru mempunyai kewenangan menetapkan dan menegakkan kode etik guru. Hal ini menimbulkan permasalahan, kode etik organisasi mana yang harus diikuti oleh guru di Indonesia mengingat adanya empat organisasi profesi guru yang pesertanya adalah guru. Maka hal ini perlu kejelasan dari pembentuk undang-undang untuk menyelesaikan permasalahan kode etik guru karena semua organisasi profesi guru memiliki kewenangan yang sama berdasarkan ketentuan Pasal 42 UU Guru dan Dosen.

Bagi dosen, UU Guru dan Dosen tidak mengatur mengenai organisasi dosen. Pengaturan mengenai organisasi dosen ini tentunya tidak dapat disamakan dengan ketentuan organisasi guru mengingat dosen terkelompok berdasarkan kepakarannya dan bukan berdasarkan profesi dosen yang dijabatnya. Pengaturan organisasi tunggal bagi dosen pun justru akan menimbulkan permasalahan bagi dosen mengingat karakteristik profesi dosen yang berbeda dengan notaris yang dapat diatur untuk diwadahi satu organisasi notaris, yaitu Ikatan Notaris Indonesia¹⁴.

¹⁴ Lihat ketentuan Pasal 72 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2014.

2. Aspek Struktur Hukum

a. Guru

1) Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Guru

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Guru dan Dosen ditentukan bahwa guru adalah pendidik profesional memiliki tugas utama dalam hal mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah, yang diakui kedudukannya dan dibuktikan dengan sertifikat pendidik¹⁵. Sebagai tenaga profesional, guru berperan sebagai agen pembelajaran yang berfungsi untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional¹⁶. Dikaitkan dengan ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU Sisdiknas yang tidak memberikan pembatasan dan perbedaan antara guru dan dosen dengan pendidik yang lainnya, menentukan bahwa pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.

Faktor utama pendidikan yang berkualitas terletak pada faktor guru, bukan semata ditentukan oleh kurikulumnya. Karena proses interaksi antara guru dan peserta didik akan menentukan efektif dan efisiennya tujuan pembelajaran. Sedangkan kurikulum adalah alat untuk menjalin hubungan yang bertujuan untuk menjadikan sistem pendidikan lebih sistematis dan dapat dikerjakan secara terstruktur dan merata. Kurikulum merupakan seperangkat rencana dan pengaturan mengenai isi bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman untuk menggunakan aktivitas belajar mengajar. Pengakuan kedudukan guru sebagai tenaga profesional merupakan bagian dari pembaharuan sistem pendidikan nasional yang pelaksanaannya memperhatikan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan. Perubahan kurikulum dari KTSP (Kurikulum 2006) menjadi Kurikulum 2013 (K-13) merupakan perubahan yang menuntut peningkatan profesionalitas guru dalam melaksanakan perannya. Peran guru tidak lagi hanya mengajar di

¹⁵ Lihat ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU Guru dan Dosen.

¹⁶ Lihat ketentuan Pasal 4 UU Guru dan Dosen.

kelas dan memberikan nilai, tetapi juga melakukan observasi terhadap peserta didik guna mengetahui perkembangan hasil belajar peserta didik sebagai individu dan dalam interaksi sosial.

Selain itu, guru juga dituntut untuk dapat melakukan pengembangan media pembelajaran agar peserta didik merasa tertarik pada materi pembelajaran dan dapat memahami nilai-nilai yang terkandung dalam materi yang disampaikan oleh guru. Tuntutan-tuntutan ini dirasa berat oleh guru, mengingat apa yang dibebankan kepada guru sebagian merupakan hal-hal yang bersifat administratif, namun hal tersebut tidak dapat dihindari mengingat gurulah yang berinteraksi dengan peserta didik dalam proses belajar mengajar. Oleh karenanya, peningkatan kompetensi guru menjadi hal yang harus dilakukan dan diperhatikan agar dalam melaksanakan perannya, guru tidak tertinggal dari perkembangan-perkembangan di bidang ilmu pengetahuan, khususnya terkait perkembangan IPTEK.

2) Kualifikasi, Kompetensi, dan Sertifikasi

Pengaturan kualifikasi, kompetensi dan sertifikasi guru ditujukan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional, sehingga pemenuhannya harus sesuai dengan ketentuan yang dibutuhkan dalam menunjang pelaksanaan sistem pendidikan nasional yang diatur dalam kurikulum pendidikan. Berdasarkan ketentuan UU Sisdiknas, Pendidik berkewajiban untuk menciptakan suasana pendidikan yang bermakna, menyenangkan, kreatif, dinamis, dan dialogis; mempunyai komitmen secara profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan; dan memberi teladan dan menjaga nama baik lembaga, profesi, dan kedudukan sesuai dengan kepercayaan yang diberikan kepadanya¹⁷. Dalam rangka menciptakan suasana pendidikan sebagaimana dinyatakan dalam UU Sisdiknas dan mewujudkan komitmen yang profesional guna meningkatkan mutu pendidikan, maka pemenuhan kualifikasi, kompetensi dan sertifikasi bagi guru adalah suatu hal yang mutlak.

¹⁷ Lebih lengkap lihat ketentuan Pasal 40 ayat (2) UU Sisdiknas

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat, sehingga setiap orang yang telah memperoleh sertifikat pendidik memiliki kesempatan yang sama untuk diangkat menjadi guru pada satuan pendidikan tertentu. Selain itu, ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen menentukan pembatasan pemenuhan kualifikasi akademik bagi guru dan pelaksanaan sertifikasi pendidik selambat-lambarnya atau paling lama 10 tahun sejak diundangkannya UU Guru dan Dosen. UU Guru dan Dosen telah diundangkan pada tahun 2005, dengan batas waktu 10 tahun tersebut, maka ketentuan dalam Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen harus terselesaikan dan terpenuhi pada tahun 2015. Hal tersebut sudah berlalu 3 tahun dan hingga saat ini ketentuan tersebut masih belum dapat dipenuhi. Maka ketentuan pasal tersebut harus diubah agar dapat dilaksanakan.

3) Pengangkatan, Penempatan, Pemindahan dan Pemberhentian

Pasal 25 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pengangkatan dan penempatan guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah atau pemerintah daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP). Namun merujuk pada ketentuan dalam UU Pemda, sebagaimana tertuang dalam lampiran UU Pemda, pengelolaan pendidik dan tenaga kependidikan merupakan kewenangan pemerintah pusat. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam UU ASN. Permasalahan kekurangan guru yang selalu digembarkan sebagai permasalahan guru, sebenarnya merupakan kekurangmerataan distribusi guru di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu, belum adanya pengaturan mengenai rasio guru pun menjadi permasalahan dalam perhitungan kurang atau tidaknya jumlah guru. Standar guru ditentukan berdasarkan jumlah siswa atau jumlah rombongan belajar di satuan pendidikan perlu diperjelas mana yang dijadikan patokan, sehingga tidak menimbulkan kerancuan.

4) Pembinaan dan Pengembangan

Pembinaan dan pengembangan guru meliputi pembinaan dan pengembangan profesi dan karier. Dalam Pasal 32 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pembinaan dan pengembangan profesi guru meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional. Dalam Pasal 10 ayat (1) UU Guru dan Dosen ditentukan bahwa kompetensi guru tersebut diperoleh melalui pendidikan profesi yakni Pendidikan Profesi Guru (PPG). PPG merupakan pendidikan tinggi setelah program pendidikan sarjana yang mempersiapkan peserta didik untuk memiliki pekerjaan dengan persyaratan keahlian khusus dalam menjadi guru. PPG ini harus ditempuh selama 1-2 tahun. Ketentuan PPG ini tidak hanya terbuka bagi S-1 Kependidikan tetapi juga pada S-1/DIV Nonkependidikan sebagaimana juga ditegaskan dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 87 Tahun 2013 (Permendikbud tentang PPG Prajabatan) tentang Program PPG Prajabatan. Selain itu, terkait dengan ketentuan beban mengajar guru, ketentuan dalam Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen perlu diperjelas mengingat ketentuan Pasal 35 ayat (1) UU Guru dan Dosen mengatur mengenai tugas pokok guru yang tentunya harus dipertimbangkan pemenuhannya. Selain itu, terkait dengan ketentuan jam kerja yang terdapat dalam ketentuan terkait kepegawaian negara, jumlah ini juga perlu diperjelas sehingga tidak terjadi disharmonisasi pengaturan dan pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

5) Perlindungan

UU Guru dan Dosen dipandang sebagai suatu landasan yang secara yuridis formal mengakui sepenuhnya keberadaan guru dan dosen. Pengakuan tersebut sangat berpengaruh pada implikasinya khususnya terhadap kesejahteraan dan perlindungan terhadap guru. Ketentuan Pasal 39 UU Guru dan Dosen mengatur mengenai perlindungan terhadap guru yang meliputi perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan keselamatan dan perlindungan kesehatan kerja. Ketentuan perlindungan terhadap guru ini perlu disinkronkan dengan regulasi terkait HAM dan perlindungan anak,

karena tidak jarang dewasa ini guru kemudian diadukan masyarakat terkait persoalan hukum. Tidak sedikit guru yang berbenturan dengan pasal-pasal penganiayaan dan lain sebagainya. Pelaksanaan Pasal 39 UU Guru dan Dosen ini masih belum dirasakan karena masih ada guru yang dikriminalisasi, bahkan menjadi korban dari orang tua siswa. Hal ini disebabkan karena adanya pertentangan antara UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak) dengan kewajiban guru dalam PP No. 74 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan PP No. 19 Tahun 2017 dimana guru boleh melakukan tindakan disiplin, yang seringkali ditafsirkan sebagai bentuk kekerasan terhadap peserta didik. Sebagai contoh, perintah guru yang sangat keras padahal sifatnya mendidik seringkali diartikan sebagai kekerasan yang sifatnya verbal, menyebabkan guru dilaporkan kepada pihak berwajib oleh orang tua peserta didik.¹⁸ Dapat disimpulkan bahwa bantuan advokasi dari pemerintah dan organisasi profesi masih lemah, masih bersifat pasif dan belum proaktif.

6) Organisasi Profesi dan Kode Etik

Salah satu prinsip profesionalitas guru adalah memiliki organisasi profesi yang mempunyai kewenangan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tugas keprofesionalan guru¹⁹. Hal ini juga merupakan hak bagi guru, dimana berdasarkan Pasal 14 ayat (1) huruf h UU Guru dan Dosen, guru dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya mempunyai hak untuk memiliki kebebasan berserikat dalam organisasi profesi.²⁰ Organisasi profesi guru didefinisikan dalam UU Guru dan Dosen sebagai perkumpulan yang berbadan hukum yang didirikan dan diurus oleh guru untuk mengembangkan profesionalitas guru.²¹ Dalam UU tersebut ditentukan pula bahwa organisasi profesi bersifat independen dan berfungsi untuk memajukan profesi,

¹⁸ Hasil diskusi dengan Persatuan Guru Republik Indonesia D.I. Yogyakarta, pada tanggal 23 Oktober 2018.

¹⁹ Pasal 7 ayat (1) huruf i UU Guru dan Dosen

²⁰ Pasal 51 ayat (1) huruf g UU Guru dan Dosen

²¹ Pasal 1 angka 13 UU Guru dan Dosen

meningkatkan kompetensi, karier, wawasan kependidikan, perlindungan profesi, kesejahteraan, dan pengabdian kepada masyarakat.²²

Organisasi profesi sebagai wadah yang anggotanya adalah para praktisi yang menetapkan diri mereka sebagai profesi dan bergabung bersama untuk melaksanakan fungsi-fungsi sosial yang tidak dapat mereka laksanakan dalam kapasitasnya sebagai individu.²³ Organisasi profesi guru di Indonesia diantaranya PGRI, Persatuan Guru Nahdatul Ulama (PERGUNU), Ikatan Guru Indonesia (IGI), Persatuan Guru Seluruh Indonesia (PGSI), Federasi Serikat Guru Indonesia (FGSI), dan Federasi Guru Independen Indonesia (FGII).²⁴ Organisasi profesi ini dalam pelaksanaannya belum efektif dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya karena masih sebatas perkumpulan, belum berfungsi sebagai organisasi profesi yang melaksanakan tugas dalam menciptakan guru dan dosen yang profesional.²⁵ Dalam hal penegakan kode etik, adanya beberapa organisasi profesi ini juga menimbulkan permasalahan ketidak seragaman kode etik dan penegakannya. Tidak adanya ketentuan organisasi mana yang berwenang menyusun kode etik bagi guru ini harus disolusikan oleh Pemerintah. Selain itu, peran organisasi profesi guru dalam melakukan pembinaan dan pengembangan profesi guru masih belum dapat dilaksanakan karena organisasi profesi guru belum pernah mendapat kesempatan melakukan pembinaan dan pengembangan profesi guru yang merupakan salah satu kewenangannya berdasarkan UU Guru dan Dosen.

b. Dosen

1) Kedudukan, Tugas, Fungsi Dosen

Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.²⁶ Pendidikan, penelitian, dan pengabdian

²² Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU Guru dan Dosen

²³ Nurul Ulfatin dan Teguh Triwiyanto, *Manajemen Sumber Daya Manusia Bidang Pendidikan*, Cetakan ke-1, Jakarta: Rjawali Pers, 2016, hal. 97.

²⁴ Surat Edaran Dirjen GTK tanggal 4 Desember 2015.

²⁵ Data hasil diskusi dengan ADI, pada hari Selasa tanggal 9 Oktober 2018

²⁶ Pasal 1 angka 2 UU Guru dan Dosen

kepada masyarakat merupakan kewajiban perguruan tinggi yang biasa disebut dengan Tridharma Perguruan Tinggi. Dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU Guru dan Dosen menjelaskan bahwa dosen mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan tinggi yang diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengakuan kedudukan dosen tersebut sebagai tenaga profesional dibuktikan dengan sertifikat pendidik.²⁷ Kedudukan dosen sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat dan peran dosen sebagai agen pembelajaran, pengembang ilmu pengetahuan, teknologi dan seni, serta pengabdian kepada masyarakat berfungsi untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.²⁸ Sebagai salah satu profesi yang dikualifikasikan sebagai pendidik dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Sisdiknas, dosen merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.²⁹

2) Kualifikasi, Kompetensi, dan Sertifikasi

Dalam Pasal 45 UU Guru dan Dosen mengatur bahwa dosen wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, dan memenuhi kualifikasi lain yang dipersyaratkan satuan pendidikan tinggi tempat bertugas, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Lebih lanjut dalam Pasal 46 UU Guru dan Dosen mengatur bahwa kualifikasi akademik dosen yang dimaksudkan diperoleh melalui pendidikan tinggi program pascasarjana yang terakreditasi sesuai dengan bidang keahlian.

3) Pengangkatan, Penempatan, Pemindahan dan Pemberhentian

Pasal 63 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pengangkatan dan penempatan dosen pada satuan pendidikan tinggi dilakukan oleh

²⁷ Pasal 3 ayat (2) UU Guru dan Dosen

²⁸ Pasal 5 UU Guru dan Dosen

²⁹ Pasal 39 ayat (2) UU Sisdiknas

Pemerintah diatur dengan PP. Dalam Pasal 36 ayat (3) PP Dosen mengatur lebih lanjut bahwa dalam pengangkatan dan penempatan dosen berdasarkan perencanaan kebutuhan dosen secara nasional yang dilaksanakan oleh Departemen melalui koordinasi dengan instansi terkait. Terbatasnya kemampuan pemerintah mengangkat Dosen PNS mengakibatkan jumlah dosen di PTN semakin kecil, tidak sebanding dengan jumlah mahasiswa yang terus tumbuh dan berkembang. Saat ini perguruan tinggi memiliki solusi yaitu mengangkat dosen tetap Non-ASN untuk menyeimbangkan rasio. Pengangkatan dan penempatan dosen oleh badan penyelenggara pendidikan tinggi dilakukan berdasarkan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja dan wajib memberikan gaji pokok serta tunjangan kepada dosen sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.³⁰

4) Pembinaan dan Pengembangan

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membina dan mengembangkan tenaga kependidikan (termasuk dosen) pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah.³¹ Selain itu Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan (termasuk dosen) pada satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat.³² Dalam Pasal 69 ayat (1) dan ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pembinaan dan pengembangan dosen meliputi pembinaan dan pengembangan profesi dan karier. Dalam hal pengembangan kompetensi dosen, terdapat kurangnya komitmen dari Pemerintah dalam hal ini Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Kemristekdikti) untuk memfasilitasi pengembangan kompetensi dosen misalnya mewajibkan dosen menulis dan *me-publish* dalam jurnal. Jurnal yang terakreditasi saat ini masih terbatas dan tidak sebanding dengan jumlah dosen yang ada.

Penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pendidikan nasional, yang juga tidak dapat

³⁰ Pasal 70 ayat (2) dan ayat (3) UU Pendidikan Tinggi

³¹ Pasal 44 ayat (1) UU Sisdiknas

³² Pasal 44 ayat (3) UU Sisdiknas

terlepas dari amanat Pasal 31 ayat (3) UUD Tahun 1945 mengamanatkan agar *“pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”*. Dalam rangka menghadapi perkembangan dunia yang mengutamakan basis ilmu pengetahuan, pendidikan tinggi juga diharapkan mampu menjalankan peran strategis dalam memajukan peradaban dan kesejahteraan umat manusia sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 31 ayat (5) UUD Tahun 1945.

Berdasarkan pemantauan dan diskusi dengan *stakeholders*, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, terdapat perkembangan wacana mengenai pengaturan guru dan dosen dalam perubahan UU Guru dan Dosen, yakni :

1. Pemisahan Pengaturan Guru dan Dosen

Pengaturan mengenai guru dan dosen yang memiliki tugas, fungsi dan peran yang berbeda dalam satu undang-undang justru menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan sistem pendidikan nasional, khususnya dalam pencapaian profesionalisme guru dan dosen. Selain itu, dalam perkembangan tata pemerintahan saat ini, guru dan dosen dikelola oleh instansi yang berbeda, yakni Kemendikbud dan Kemenristekdikti sehingga pengaturannya perlu dipisah.

2. Penggabungan Pengaturan Guru dan Dosen

Pada saat penyusunan Rancangan UU Guru dan Dosen, pembuat undang-undang terlibat dalam pembahasan yang intensif terkait cakupan dari Undang-Undang tersebut, apakah cukup guru, guru dan dosen, atau keseluruhan pendidik dan tenaga kependidikan. Berdasarkan risalah pembahasan UU Guru dan Dosen, hanya guru dan dosen yang memiliki *nature* yang serupa di antara pendidik lainnya, seperti tutor, pamong belajar, instruktur, widyaiswara dan lain sebagainya. Selain itu guru dan dosen merupakan kelompok yang memiliki kuantitas dan kualitas yang dominan dalam sistem

pendidikan. Oleh karena itu perhatian khusus lebih diberikan kepada guru dan dosen untuk dapat meningkatkan mutu pendidikan dan profesionalisme dengan catatan tetap perlu memperhatikan kesejahteraan, keadilan, dan profesionalitas tenaga kependidikan di luar guru dan dosen yang akan diatur dalam peraturan pemerintah tentang pendidik dan tenaga kependidikan.

Selain daripada pertimbangan-pertimbangan tersebut, Indonesia saat ini mengalami *overregulated* atau obesitas peraturan, sehingga wacana pemisahan pengaturan antara guru dan dosen justru akan lebih memperbanyak regulasi di Indonesia. Maka yang perlu dilakukan selanjutnya adalah melakukan perubahan peraturan-peraturan yang sudah ada untuk lebih menguatkan fungsi dan kedudukan guru dan dosen serta pendidik lainnya sehingga tujuan pendidikan nasional dapat tercapai.

3. Aspek Pendanaan

Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945 menegaskan bahwa negara mendapatkan amanat untuk memprioritaskan dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan diatur kembali dalam ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas. Mutu pendidikan di daerah akan meningkat dengan baik apabila didukung oleh sumber daya pendidikan khususnya pembiayaan pendidikan yang memadai. Hal tersebut menjadi penegasan komitmen DPR dan pemerintah untuk menjamin pendidikan yang bermutu di Indonesia. Namun munculnya penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas mengindikasikan hal lain yang bukannya memperjelas namun justru mereduksi amanat UUD Tahun 1945. Padahal Pasal 31 UUD Tahun 1945 dimuat kata "**memprioritaskan**" namun dalam penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas malah dimuat kata "**bertahap**". Dalam pengujian UU Sisdiknas terhadap UUD Tahun 1945 melalui putusan MK atas perkara nomor 011/PUU-III/2005 tanggal 19 Oktober 2005, Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian penjelasan Pasal 49 ayat (1) harus dimaknai bahwa

Pemenuhan Dana Pendidikan minimal 20% dari APBN dan minimal 20% dari APBD harus segera dilaksanakan dan **tidak boleh dilakukan secara bertahap**.

Lebih lanjut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 tanggal 20 Februari 2008 menyatakan bahwa frasa "gaji pendidik dan" dalam ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka bunyi ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas harus dibaca "dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)". Terkait optimalisasi peran pemerintah dalam memberikan pengalokasian anggaran pembinaan dan pengembangan kompetensi guru, perlu ditingkatkan untuk menunjang keprofesionalan guru dan dosen. Optimalisasi peran serta pemerintah dalam meningkatkan anggaran akan berpengaruh terhadap kualitas layanan pendidikan bagi masyarakat dan sudah seharusnya kesejahteraan guru dan dosen diperhatikan terutama dengan tuntutan guru dan dosen profesional. Peran serta guru dan pendidikan non-formal juga berperan dalam memberikan layanan bagi masyarakat yang tidak terlayani atau tidak ada kesempatan pada pendidikan formal dan sudah selayaknya pemerintah daerah memberikan jaminan untuk meningkatkan anggaran untuk peningkatan kualitas dan keprofesionalan guru.

4. Aspek Sarana dan Prasarana

LPTK merupakan lembaga perguruan tinggi yang mempersiapkan tenaga pendidik profesional mempunyai tanggungjawab dalam menghasilkan guru yang berkompeten. Data dari Kemenristekdikti pada tahun 2015 total LPTK di Indonesia mencapai 421. Data ini belum termasuk LPTK di bawah Kementerian Agama (Kemenag). Namun hingga saat ini kapasitas LPTK dalam menyediakan guru berkualitas masih kurang. Terbatasnya kualitas layanan pendidikan oleh LPTK berdampak belum adanya perbaikan yang signifikan pada peningkatan kualitas guru. Sehingga seharusnya terdapat revitalisasi LPTK secara menyeluruh untuk meningkatkan mutu penyelenggaraan pendidikan keguruan. Selain itu sebagai usaha pendukung pengembangan dan pemberdayaan tenaga guru dengan tujuan untuk menciptakan tenaga pendidik yang lebih profesional dari waktu ke waktu saat ini

terdapat Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan yang berada di bawah koordinasi Kemendikbud. Namun hingga saat ini keberadaan P4TK yang ada di seluruh Indonesia masih terbatas jumlahnya sehingga tidak seimbang dengan jumlah guru yang ada serta tidak dapat mencakup kebutuhan guru di daerah. Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan atau disingkat P4TK adalah salah satu Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang berada di bawah koordinasi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (Kemendikbud)³³. Sesuai dengan namanya, unit ini memiliki tugas utama melaksanakan program yang berkaitan dengan pengembangan dan pemberdayaan tenaga guru dengan tujuan untuk menciptakan tenaga pendidik yang lebih profesional dari waktu ke waktu.

Berkaitan dengan pemenuhan sarana dan prasarana sebagai hak guru serta dosen, sudah terdapat ketentuan lebih lanjut mengenai pemanfaatan sarana dan prasarana pembelajaran yang diatur dalam PP No. 74 Tahun 2008 dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2009 tentang Dosen (PP No. 37 Tahun 2009). Kedua PP ini mengatur hal yang sama yang pada intinya guru maupun dosen memperoleh kesempatan untuk mengakses sarana dan prasarana pembelajaran yang disediakan oleh satuan pendidikan ataupun satuan pendidikan tinggi, penyelenggara pendidikan, Pemerintah Daerah, dan Pemerintah, maupun organisasi profesi sesuai dengan kewenangan masing-masing. Laboratorium sendiri dipandang sebagai unit penunjang akademik pada lembaga pendidikan yang berupa ruangan tertutup atau terbuka, bersifat permanen atau bergerak yang dikelola secara sistematis untuk kegiatan pengujian, kalibrasi, dan/atau produksi dalam skala terbatas dengan menggunakan peralatan dan bahan berdasarkan metode keilmuan tertentu dalam rangka pelaksanaan pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Sehingga dapat dikatakan bahwa keberadaan laboratorium selain sebagai penunjang kegiatan pembelajaran, dapat juga sebagai penunjang guru maupun dosen dalam melakukan penelitian dan pengembangan keilmuan.

³³ P4TK merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan bidang pendidikan yang terdapat di satuan pendidikan dasar dan menengah dan salah satu P4TK ini ditujukan untuk pengembangan kemampuan manajerial kepala sekolah, yakni Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (disingkat LPPKS) yang terdapat di Provinsi Jawa Tengah.

5. Aspek Budaya Hukum

Ketentuan Pasal 278 ayat (1) UU Pemda menyatakan:

"Penyelenggara Pemerintahan Daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan Daerah"

maka pelaksanaan pendidikan juga menjadi tanggung jawab masyarakat dan sektor swasta. Ketentuan Pasal 12 ayat (1) UU Pemda menyatakan bahwa urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial. Maka pemenuhannya merupakan kewajiban pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di bidang pendidikan terdapat dalam lampiran UU Pemda, Romawi I, Huruf A. Dalam matrik Urusan Pemerintahan tersebut, bidang Pendidikan terdiri atas 6 (enam) sub Urusan Pemerintahan yaitu manajemen pendidikan, kurikulum, akreditasi, pendidik dan tenaga kependidikan, perizinan pendidikan, dan bahasa dan sastra. Dari keenam sub Urusan Pemerintahan tersebut yang merupakan substansi Urusan Pemerintahan adalah sub urusan manajemen pendidikan; kurikulum; perizinan pendidikan; dan bahasa dan sastra, sedangkan yang merupakan unsur manajemen adalah sub urusan pendidik dan

akreditasi secara nasional karena dalam matriks pembagian urusan Pemerintahan bidang pendidikan ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Adanya kesadaran sebagian masyarakat atas kebutuhannya terhadap pendidikan menjadikan masyarakat turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan dengan memberikan bantuan. Namun hal ini sering kali terkendala dengan adanya ketentuan mengenai larangan memungut iuran di satuan pendidikan dan larangan menerima bantuan dari masyarakat, maka hal inilah yang menimbulkan kebingungan dan kesulitan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pendidikan nasional. Maka Pemerintah melalui Kemendikbud revitalisasi tugas Komite Sekolah berdasarkan prinsip gotong royong dengan mengesahkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah (Permendikbud No. 75 Tahun 2016). Dalam permendikbud tersebut, peran komite sekolah adalah melaksanakan fungsi dan tugas melalui koordinasi dan konsultasi dengan dewan pendidikan provinsi/dewan pendidikan kabupaten/kota, dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota, dan pemangku kepentingan lainnya, dengan berkoordinasi dengan Sekolah yang bersangkutan. Selain itu, Komite Sekolah melakukan penggalangan dana dan sumber daya pendidikan lainnya berbentuk bantuan dan/atau sumbangan, bukan pungutan untuk melaksanakan fungsinya dalam memberikan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan. Adanya ketentuan Pasal 25 ayat (3) UU Guru dan Dosen memberikan peluang kepada satuan pendidikan masyarakat atau satuan pendidikan swasta untuk tetap dapat memenuhi kebutuhan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan di satuan pendidikannya, tetapi dengan adanya ketentuan dalam PP No. 48 Tahun 2005 tersebut, satuan pendidikan negeri mengalami kekurangan jumlah guru. Maka sebagaimana disampaikan Disdikpora DIY dan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta (Disdik Kota Yogyakarta), permasalahan ini disolusikan oleh satuan pendidikan dengan pengangkatan tenaga pendidik kontrak dengan SK Kepala Sekolah atau SK Komite Sekolah. Disdikpora DIY menekankan pemberian honor guru yang diangkat dengan SK Kepala Sekolah maupun SK Komite Sekolah sebesar Upah Minimum Regional (UMR) Daerah.

Permasalahan guru honorer ini menjadi permasalahan bersama, Pemerintah dan Pemerintah Daerah, mengingat ketentuan dalam PP No. 48 Tahun 2005 memberikan penjelasan bahwa Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat

Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD. Pengangkatan tenaga honorer dengan SK Kepala Sekolah dan SK Komite Sekolah bukan tenaga honorer yang dimaksud dalam ketentuan PP No. 48 Tahun 2005 tersebut, sehingga pengangkatannya menjadi CPNS melalui jalur K2 pun tidak dapat dilakukan.

C. Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Kesimpulan

1. Pelaksanaan UU Guru dan Dosen belum optimal karena terdapat rumusan norma yang tidak konsisten dan tidak sesuai dengan UU Sisdiknas. Selain itu juga terdapat beberapa norma yang belum memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 dan prinsip profesionalitas berdasarkan Pasal 7 UU Guru dan Dosen. Oleh sebab itu perlu dilakukan perubahan pada norma-norma tersebut yakni:
 - a. Pasal 1 angka 1 UU Guru dan Dosen perlu disesuaikan dengan tugas pendidik yang diatur dalam UU Sisdiknas.
 - b. Perubahan frasa “tenaga kependidikan” menjadi “tenaga pendidik” pada nomenklatur Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan pada ketentuan Pasal 1 angka 14, Pasal 11 ayat (2), Pasal 47 ayat (1) huruf c, dan Pasal 47 ayat (2) UU Guru dan Dosen.
 - c. Pasal 10 UU Guru dan Dosen mengenai kompetensi guru yang tidak menjabarkan parameter untuk mengukur kompetensi yang harus dimiliki guru.
 - d. Pasal 26 ayat (1) UU Guru dan Dosen perlu diatur lebih jelas mengenai jabatan struktural yang dapat ditempati oleh guru
 - e. Perubahan frasa “tatap muka” menjadi frasa “jam kerja” pada ketentuan Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen, memberikan definisi dari frasa “tatap muka” itu sendiri yang memberikan kejelasan dan kesesuaian dengan ketentuan Pasal 35 ayat (1) UU Guru dan Dosen.
 - f. Pasal 72 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengenai perhitungan beban kerja dosen perlu dirinci komponennya

- g. Perubahan tenggat waktu untuk pemenuhan kewajiban kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik pada ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen.
 - h. Peraturan pelaksanaan yang menghambat pelaksanaan ketentuan UU Guru dan Dosen diantaranya Permendiknas No. 62 Tahun 2013 yang mengatur mengenai pemindahan guru dalam jabatan, menghambat penyelesaian sertifikasi guru.
2. Adanya masukan perubahan UU Guru dan Dosen, yang berupa :
- a. Pemisahan pengaturan UU tentang Guru dan UU tentang Dosen dengan alasan guru dan dosen yang memiliki tugas, fungsi, peran dan karakteristik yang berbeda, seperti dosen melaksanakan tridharma perguruan tinggi sedangkan guru tidak. Selain itu, guru dan dosen dikelola oleh instansi yang berbeda, yakni Kemendikbud dan Kemenristekdikti.
 - b. Penggabungan pengaturan guru dan dosen dengan alasan pertimbangan pembentuk UU Guru dan Dosen yang memandang guru dan dosen memiliki nature yang sama dan mengurangi obesitas regulasi di Indonesia sehingga pengaturan lebih lanjut terkait guru maupun dosen dilakukan melalui PP tentang Guru dan PP tentang Dosen agar fleksibel bila ada perkembangan dan perubahan pengaturan tentang guru dan dosen.

2. Rekomendasi

- 1. Melakukan sinkronisasi pengaturan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Guru dan Dosen dengan ketentuan dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.
- 2. Mengubah ketentuan UU Guru dan Dosen:
 - 1) Pasal 1 angka 1
 - 2) Pasal 1 angka 14
 - 3) Pasal 10
 - 4) Pasal 11 ayat (2)
 - 5) Pasal 26 ayat (1)
 - 6) Pasal 35 ayat (2)

- 7) Pasal 47 ayat (1) huruf c
 - 8) Pasal 47 ayat (2)
 - 9) Pasal 72 ayat (2)
 - 10) Pasal 82 ayat (2)
-

DAFTAR ISI

HALAMAN DEPAN	i
KATA PENGANTAR.....	iii
<i>EXECUTIVE SUMMARY</i>	v
DAFTAR ISI	xli
DAFTAR GAMBAR.....	xlvi
DAFTAR TABEL	xlvi
GLOSARIUM	xlix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan	8
C. Tujuan dan Kegunaan.....	8
D. Metode Pemantauan	9
E. Daerah Pemantauan	10
1. Daerah Istimewa Yogyakarta	10
2. Provinsi Jawa Timur.....	10
3. Provinsi Jawa Barat	11
F. Pelaksana Pemantauan.....	12
G. Tugas Tim.....	13
BAB II TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN	15
A. Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait Dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru Dan Dosen	15
1. Undang-Undang	15
2. Peraturan Pelaksanaan	26
B. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung Yang Berkaitan Dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru Dan Dosen	58

BAB III DATA DAN INFORMASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN

.....	71
A. Deskripsi Dan Kondisi Umum Guru Dan Dosen Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Nasional Di Indonesia	71
B. Informasi Dan Masukan Dari Narasumber Pusat	73
1. Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia.....	73
2. Kementerian Agama	83
3. Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan DKI Jakarta.....	91
4. Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI)	93
5. Asosiasi Dosen Indonesia (ADI)	99
6. Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Negeri Jakarta.....	105
C. Informasi Dan Masukan Dari <i>Stakeholder</i> di Daerah	108
1. Daerah Istimewa Yogyakarta	108
a. Dinas Pendidikan, Pemuda Dan Olahraga Daerah Istimewa Yogyakarta	108
b. Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) Daerah Istimewa Yogyakarta	112
c. Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta	118
d. Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta	123
e. Fakultas Ilmu Tarbiyah Dan Keguruan, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga	129
f. Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta	138
2. Kota Malang, Provinsi Jawa Timur.....	140
a. Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Malang.....	140
b. Fakultas Ilmu Tarbiyah Dan Keguruan Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang.....	154
c. Kantor Kementerian Agama Kota Malang.....	158
d. Dinas Pendidikan Kota Malang.....	163
e. Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) Kota Malang	167

f. Asosiasi Dosen Indonesia Kota Malang.....	171
g. Universitas Negeri Malang (UM).....	177
3. Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat.....	180
a. Fakultas Tarbiyah Dan Keguruan Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati, Bandung.....	180
b. Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Pendidikan Indonesia (FIP- UPI).....	188
4. Kota Cirebon, Provinsi Jawa Barat.....	200
a. Universitas Muhammadiyah Cirebon.....	200
b. Institut Agama Islam Negeri Syekh Nurjati Cirebon.....	203
BAB IV KAJIAN, ANALISIS DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN	209
A. Aspek Substansi Hukum.....	211
B. Aspek Struktur Hukum.....	244
C. Aspek Pendanaan.....	285
D. Aspek Sarana dan Prasarana.....	295
E. Aspek Budaya Hukum.....	299
BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	307
A. Kesimpulan.....	307
B. Rekomendasi	308
DAFTAR PUSTAKA.....	309
DAFTAR TIM.....	311

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Diskusi dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.....	74
Gambar 2.	Diskusi dengan Kementerian Agama.....	84
Gambar 3.	Jumlah Guru PNS dan Non-PNS di Madrasah/RA.....	85
Gambar 4.	Jumlah Guru PNS dan Pengawas Berdasarkan Status Sertifikasi.....	86
Gambar 5.	Program Peningkatan Kompetensi dan Karir Kemenag	87
Gambar 6.	Program Pemberian Penghargaan Kemenag	88
Gambar 7.	Problema Kompetensi Guru	89
Gambar 8.	Diskusi dengan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan DKI Jakarta	91
Gambar 9.	Diskusi dengan PB PGRI.....	93
Gambar 10.	Lima provinsi dengan rasio terbesar siswa per guru kurang dari rata-rata nasional	95
Gambar 11.	Diskusi dengan Asosiasi Dosen Indonesia (ADI).....	99
Gambar 12.	Diskusi dengan Fakultas Ilmu Pendidikan, UNJ.....	105
Gambar 13.	Diskusi dengan Disdikpora DIY	109
Gambar 14.	Diskusi dengan PGRI DIY.....	112
Gambar 15.	Diskusi dengan Pejabat Kantor Wilayah Kementerian Agama D.I.Y. ...	118
Gambar 16.	Diskusi dengan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta	124
Gambar 17.	Diskusi dengan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta	138
Gambar 18.	Diskusi dengan Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Malang	141
Gambar 19.	Diskusi dengan Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang	154
Gambar 20.	Diskusi dengan Kementerian Agama Kota Malang.....	158
Gambar 21.	Dinas Pendidikan Kota Malang	164
Gambar 22.	Diskusi dengan Persatuan Guru Republik Indonesia Kota Malang	168
Gambar 23.	Diskusi dengan ADI Wilayah Jawa Timur	171
Gambar 24.	Diskusi dengan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Malang (UM).....	177

Gambar 25. Diskusi dengan FTK-UIN Sunan Gunung Djati, Bandung.....	180
Gambar 26. Diskusi dengan FIP-UPI Bandung	189
Gambar 27. Diskusi dengan Universitas Muhammdiyah Cirebon	200
Gambar 28. Diskusi Pelaksanaan UU Guru dan Dosen dengan IAIN Syekh Nurjati- Cirebon.....	204

DAFTAR TABEL

Tabel	1.	Jumlah Guru Nasional	79
Tabel	2.	Kebutuhan Guru Jenjang SD di Kota Malang.....	165
Tabel	3.	Kebutuhan Guru Jenjang SMP di Kota Malang.....	166
Tabel	4.	Sandingan aspek substansi I.....	218
Tabel	5.	Sandingan aspek substansi II	220
Tabel	6.	Sandingan aspek substansi III	223
Tabel	7.	Sandingan aspek substansi IV	225
Tabel	8.	Sandingan aspek substansi V	238
Tabel	9.	Sandingan aspek substansi VI.....	244
Tabel	10.	K/L yang Mengelola Pendidikan Nasional	279
Tabel	11.	Tabel rincian anggaran pendidikan berdasarkan Lampiran XIX Peraturan Presiden Nomor 107 Tahun 2017 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018	288

GLOSARIUM

1.	3T	:	Terdepan, Terluar, dan Tertinggal
2.	ABK	:	Anak Berkebutuhan Khusus
3.	ADI	:	Asosiasi Dosen Indonesia
4.	APBD	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
5.	APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
6.	ASN	:	Aparatur Sipil Negara
7.	BANPT	:	Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi
8.	BKD	:	Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota
9.	BKN	:	Badan Kepegawaian Negara
10.	BNSP	:	Badan Standarisasi Nasional Pendidikan
11.	BOS	:	Bantuan Operasional Sekolah
12.	BOSDA	:	Bantuan Operasional Sekolah Daerah
13.	CPNS	:	Calon Pegawai Negeri Sipil
14.	DAK	:	Dana Alokasi Khusus
15.	Dana BOS	:	Dana Bantuan Operasional Sekolah
16.	DAU	:	Dana Alokasi Umum
17.	Dikdasmen	:	Pendidikan dasar dan menengah
18.	Diklat	:	Pendidikan dan pelatihan
19.	Diktendik	:	Pendidikan dan Tenaga Kependidikan
20.	Dirjen Pendis	:	Direktorat Jenderal Pendidikan Islam
21.	Disdik Kota Yogyakarta	:	Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta
22.	Disdikpora DIY	:	Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Daerah Istimewa Yogyakarta
23.	DIY	:	Daerah Istimewa Yogyakarta
24.	DKI	:	Daerah Khusus Ibukota
25.	DPR RI	:	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
26.	FIP – UPI	:	Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Pendidikan Indonesia
27.	FIP-UNY	:	Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta
28.	FITK - UIN Malang	:	Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri Mulana Malik Ibrahim Malang
29.	FKIP UMM	:	Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Malang
30.	FTIK UIN Sunan Kalijaga	:	Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga
31.	FTK-UIN Sunan Gunung Djati Bandung	:	Fakultas Tarbiyah Dan Keguruan Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati, Bandung
32.	GBPNS	:	Guru Bukan PNS
33.	GTT	:	guru tidak tetap

34.	GTT	:	Guru Wiyata Bakti
35.	GTY	:	guru tetap yayasan
36.	HAM	:	Hak Asasi Manusia
37.	IAIN Syekh Nurjati, Cirebon	:	Institut Agama Islam Negeri Syekh Nurjati Cirebon
38.	IDI	:	Ikatan Dokter Indonesia
39.	IDRI	:	Ikatan Dosen Republik Indonesia
40.	IKIP	:	Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan
41.	IPA	:	Ilmu Pengetahuan Alam
42.	IPM	:	Indeks Pembangunan Manusia
43.	IPTEK	:	Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
44.	ISPI	:	Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia
45.	K/L	:	Kementerian/Lembaga
46.	Kanwil Kemenag DIY	:	Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta
47.	Kemenag	:	Kementerian Agama
48.	Kemenag Kota Malang	:	Kantor Kementerian Agama Kota Malang
49.	Kemendikbud	:	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia
50.	Kemenristekdikti	:	Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi
51.	Kepmenag No. 179 Tahun 2008	:	Keputusan Menteri Agama Nomor 179 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Program Peningkatan Kualifikasi Sarjana Strata Satu (S1) bagi Guru Raudlatul Athfal, Guru Madrasah dan Guru Pendidikan Agama Islam melalui <i>Dual Modes System</i>
52.	KKG	:	Kelompok Kerja Guru
53.	KKM	:	Kelompok Kerja Madrasah
54.	KKN	:	Kuliah Kerja Nyata
55.	KKNI	:	Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia
56.	KUHAP	:	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
57.	LKBH PGRI	:	Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum, Persatuan Guru Republik Indonesia
58.	LPMP	:	Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan
59.	LPNK	:	Lembaga Pemerintahan Non-Kementerian
60.	LPTK	:	Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan
61.	LSM	:	Lembaga Swadaya Masyarakat
62.	MA	:	Madrasah Aliyah
63.	Mapel	:	Mata pelajaran
64.	Mendagri	:	Menteri Dalam Negeri
65.	Mendikbud	:	Menteri Pendidikan dan Kebudayaan
66.	Menkeu	:	Menteri Keuangan
67.	Menpan RB	:	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

68.	Menristekdikti	:	Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi
69.	MGMP	:	Musyawarah Guru Mata Pelajaran
70.	MI	:	Madrasah Ibtidaiyah
71.	MTs	:	Madrasah Tsanawiyah
72.	NIDN	:	Nomor Induk Dosen Nasional
73.	NPK	:	Nomor Pendidik Kementerian Agama
74.	NRG	:	Nomor Registrasi Guru
75.	NUPN	:	Nomor Urut Pengajar Nasional
76.	NUPTK	:	Nomor Unit Pendidik dan Tenaga Kependidikan
77.	P4	:	Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila
78.	P4TK	:	Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan
79.	PAI	:	Pendidikan Agama Islam
80.	PAK	:	Pendidikan Agama Kristen
81.	PAUD	:	Pendidikan Anak Usia Dini
82.	PDPT	:	Pangkalan Data Pendidikan Tinggi
83.	Penma	:	Pendidikan Madrasah
84.	Peradi	:	Persatuan Advokat Indonesia
85.	Perda	:	Peraturan Daerah
86.	Perda Kota Malang No. 3 Tahun 2014	:	Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan
87.	Perka BKN	:	Peraturan Kepala Badan Kepegawaian
88.	Permen	:	Peraturan Menteri
89.	Permenag No. 3 Tahun 2016	:	Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pengangkatan Dosen Tetap Bukan Pegawai Negeri Sipil Perguruan Tinggi Keagamaan Negeri dan Dosen Tetap Perguruan Tinggi Keagamaan Swasta
90.	Permenag No. 43 Tahun 2014	:	Peraturan Menteri Agama Nomor 43 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pembayaran Tunjangan Profesi Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil pada Kementerian Agama
91.	Permendagri No. 48 Tahun 2011	:	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil
92.	Permendikbud No. 10 Tahun 2017	:	Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 10 Tahun 2017 tentang Perlindungan bagi Guru dan Tenaga Kependidikan
93.	Permendikbud No. 12 Tahun 2016 tentang Perubahan Permendikbud No. 28 Tahun 2014	:	Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 12 tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 28

- tahun 2014 tentang Pemberian Kesetaraan Jabatan dan Pangkat bagi Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil
94. Permendikbud No. 15 Tahun 2018 : Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah, dan Pengawas Sekolah
 95. Permendikbud No. 28 Tahun 2014 : Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pemberian Kesetaraan Jabatan dan Pangkat bagi Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil
 96. Permendikbud No. 6 Tahun 2018 : Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah
 97. Permendikbud No. 75 Tahun 2016 : Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah.
 98. Permendikbud No. 92 Tahun 2014 : Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 92 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penilaian Angka Kredit Jabatan Fungsional Dosen.
 99. Permendiknas No. 12 Tahun 2007 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 12 Tahun 2007 tentang Standar Pengawas Sekolah/Madrasah
 100. Permendiknas No. 16 Tahun 2007 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru
 101. Permendiknas No. 18 Tahun 2007 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 18 Tahun 2007 tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan
 102. Permendiknas No. 30 Tahun 2011 tentang Perubahan Permendiknas No.39 Tahun 2009 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 30 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan
 103. Permendiknas No. 36 Tahun 2007 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 36 Tahun 2007 tentang Penyaluran Tunjangan Profesi bagi Guru
 104. Permendiknas No. 39 Tahun 2009 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan
 105. Permendiknas No. 42 Tahun 2007 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 42 Tahun 2007 tentang Sertifikasi

- Dosen
106. Permendiknas No. 58 Tahun 2008 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 58 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Program Sarjana (S-1) Kependidikan Bagi Guru Dalam Jabatan
 107. Permendiknas No. 62 Tahun 2013 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 62 Tahun 2013 tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan untuk Penataan dan Pemerataan Guru
 108. Permendiknas No. 66 Tahun 2009 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 66 Tahun 2009 tentang Pemberian Izin Pendidik dan Tenaga Kependidikan Asing Pada Satuan Pendidikan Formal dan Nonformal di Indonesia
 109. Permendiknas No. 87 Tahun 2013 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 87 Tahun 2013 tentang Program Pendidikan Profesi Guru Dalam Jabatan
 110. Permendiknas No. 9 Tahun 2010 : Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 9 Tahun 2010 tentang Program Pendidikan Profesi Guru Bagi Guru Dalam Jabatan
 111. PermenPANRB No. 16 Tahun 2009 : Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya
 112. Permenristekdikti No. 44 Tahun 2015 : Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 44 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Perguruan Tinggi
 113. Permenristekdikti No. 15 Tahun 2017 : Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 51 Tahun 2017 tentang Sertifikasi Pendidik Untuk Dosen
 114. Permenristekdikti No. 26 Tahun 2016 : Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor 26 Tahun 2016 tentang Rekognisi Pembelajaran Lampau
 115. Permenristekdikti No. 8 Tahun 2018 : Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 8 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Fungsional Dosen Melalui Penyesuaian/Inpassing
 116. Permenristekdikti No. 20 Tahun 2017 : Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 20 Tahun 2017 tentang Tunjangan Profesi Dosen dan Tunjangan Kehormatan Profesor
 117. Perpres No. 13 Tahun 2015 : Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2015 tentang Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi
 118. Perpres No. 52 Tahun 2009 : Peraturan Presiden No. 52 Tahun 2009 tentang Tambahan Penghasilan Bagi Guru

		Pegawai Negeri Sipil
119.	Perpres No. 65 Tahun 2007	: Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2007 tentang Tunjangan Dosen
120.	PGMI	: Pendidikan Guru Madrasah Ibtidaiyah
121.	PGRI	: Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia
122.	PGRI Kota Malang	: Persatuan Guru Republik Indonesia Kota Malang
123.	PGSD	: Pendidikan Guru Sekolah Dasar
124.	PISA	: Program Penilaian Siswa Internasional
125.	PJOK	: Pendidikan Jasmani, Olah Raga dan Kesehatan
126.	PKB	: Pengembangan Keprofesionalan Berkelanjutan
127.	PLK	: Pembinaan Lingkungan Kampus
128.	PLPG	: Program Pendidikan dan Latihan Profesi Guru
129.	PLS	: Pendidikan Luar Sekolah
130.	PNBP	: Penerimaan Negara Bukan Pajak
131.	PNS	: Pegawai Negeri Sipil
132.	POLDA	: Kepolisian Daerah
133.	PP	: Peraturan Pemerintah
134.	PP Disiplin PNS	: Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
135.	PP No. 19 Tahun 2005	: Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan
136.	PP No. 19 Tahun 2017 tentang Perubahan PP No. 74 Tahun 2008	: Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru
137.	PP No. 37 Tahun 2009	: Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2009 tentang Dosen
138.	PP No. 41 Tahun 2009	: Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor
139.	PP No. 43 Tahun 2007	: Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorar Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
140.	PP No. 47 Tahun 2008	: Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar
141.	PP No. 48 Tahun 2005	: Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Honorar menjadi CPNS
142.	PP No. 56 Tahun 2012	: Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun

		2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
143.	PP No. 74 Tahun 2008	: Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru
144.	PPG	: Pendidikan Profesi Guru
145.	PPK	: Pejabat Pembina Kepegawaian
146.	PPK	: Penguatan Pendidikan Karakter
147.	PPKHB	: Pengakuan Pengalaman Kerja Hasil Belajar
148.	PPL	: Program Pengalaman Lapangan
149.	PPPK	: Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja
150.	PTAIN	: Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri
151.	PTK	: Penelitian Tindakan Kelas
152.	PTKN	: Perguruan Tinggi Keagamaan Negeri
153.	PTKS	: Perguruan Tinggi Keagamaan Swasta
154.	PTN	: Perguruan Tinggi Negeri
155.	PTS	: Perguruan Tinggi Swasta
156.	RKB	: Ruang Kelas Baru
157.	RPP	: Rencana Program Pembelajaran
158.	Sarpras	: Sarana dan prasarana
159.	SD	: Sekolah Dasar
160.	SDN	: Sekolah Dasar Negeri
161.	SILN	: Sekolah Indonesia Luar Negeri
162.	SIMPATIKA	: Sistem Pendataan Pendidik dan Tenaga Kependidikan
163.	SK	: Surat Keputusan
164.	SKB	: Seleksi Kompetensi Bidang
165.	SKKT	: Program Sarjana Kependidikan dengan Kewenangan Tambahan
166.	SKS	: Satuan Kredit Semester
167.	SLB	: Sekolah Luar Biasa
168.	SMA	: Sekolah Menengah Atas
169.	SMK	: Sekolah Menengah Kejuruan
170.	SMP	: Sekolah Menengah Pertama
171.	SNPT	: Standar Nasional Pendidikan Tinggi
172.	SPM	: Standar Pelayanan Minimal
173.	SPN	: Sistem Perencanaan Nasional
174.	Tendik	: Tenaga kependidikan
175.	TIK	: Teknologi Informasi dan Komunikasi
176.	TIMSS	: <i>Trends International Mathematics and Science Study</i>
177.	TK	: Taman Kanak-Kanak
178.	TKA	: Tenaga Kerja Asing
179.	TKD	: tunjangan kinerja daerah
180.	TMT	: Tanggal Mulai Tugas

181.	TPG	:	Tunjangan Profesi Guru
182.	TPP	:	Tunjangan Profesi Pendidik
183.	UKG	:	Uji Kompetensi Guru
184.	UM	:	Universitas Negeri Malang
185.	UMC	:	Universitas Muhammadiyah Cirebon
186.	UMK	:	Upah Minimum Kabupaten/Kota
187.	UMR	:	Upah Minimum Regional
188.	UN	:	Ujian Nasional
189.	UPT	:	Unit Pelaksana Teknis
190.	UPTD	:	Unit Pelaksana Teknis Daerah
191.	UU	:	Undang-Undang
192.	UU ASN	:	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
193.	UU Guru dan Dosen	:	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
194.	UU HAM	:	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
195.	UU Ketenagakerjaan	:	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
196.	UU MD3	:	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
197.	UU No. 18 Tahun 2002	:	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
198.	UU Pemda	:	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

- Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Menjadi Undang-Undang sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
199. UU Pendidikan Tinggi : Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
200. UU Perlindungan Anak : Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Menjadi Undang-Undang
201. UU Sisdiknas : Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
202. UUD Tahun 1945 : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) mengamanatkan Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. UUD Tahun 1945 mengamanatkan Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang (UU) yang diwujudkan dengan pembentukan sistem pendidikan nasional yang mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Sistem Pendidikan Nasional yang dibangun merupakan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan, yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), yang memiliki visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan pro aktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.

Pasal 31 UUD Tahun 1945 mengamanatkan bahwa (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan; (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang; (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; dan (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan

dan teknologi (IPTEK) dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 yang dibacakan pada Rabu, 31 Maret 2010³⁴ mengemukakan bahwa Para Pendiri republik tercinta ini dengan arif dan bijaksana menentukan keharusan pemerintah negara ini selain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, juga membebaskan tugas kepada pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia sebagaimana yang tertera dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945.

Tugas Pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa tersebut menimbulkan beberapa masalah mendasar baik diamati dari segi filosofis, akademis, maupun yuridis sebagai berikut :

- Pertama, hak memperoleh pendidikan adalah salah satu hak asasi manusia (HAM) yang ditegaskan dalam Pasal 28C ayat (1), dan diulangi lagi dalam Pasal 31 ayat (1) UUD Tahun 1945;
- Kedua, tugas mencerdaskan kehidupan bangsa dihubungkan dengan fungsi perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM, termasuk hak untuk mendapat pendidikan, sebagai tanggung jawab negara terutama pemerintah, sesuai dengan ketentuan Pasal 28I ayat (4) UUD Tahun 1945, sebagai suatu tugas publik;
- Ketiga, pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945;
- Keempat, prioritas anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional [vide Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945];
- Kelima, memajukan IPTEK, juga merupakan salah satu tugas konstitusional pemerintah, berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (5) UUD Tahun 1945.

Dibentuknya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru dan Dosen) merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menata kembali

³⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009, hlm 372-373

sistem pendidikan nasional di Indonesia. Pertimbangan pengundangan UU Guru dan Dosen adalah:

1. bahwa pembangunan nasional dalam bidang pendidikan adalah upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas manusia Indonesia yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia serta menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dalam mewujudkan masyarakat yang maju, adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. bahwa untuk menjamin perluasan dan pemerataan akses, peningkatan mutu dan relevansi, serta tata pemerintahan yang baik dan akuntabilitas pendidikan yang mampu menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global perlu dilakukan pemberdayaan dan peningkatan mutu guru dan dosen secara terencana, terarah, dan berkesinambungan;
3. bahwa guru dan dosen mempunyai fungsi, peran, dan kedudukan yang sangat strategis dalam pembangunan nasional dalam bidang pendidikan sebagaimana dimaksud pada huruf a, sehingga perlu dikembangkan sebagai profesi yang bermartabat.

Pengakuan kedudukan guru dan dosen melalui UU Guru dan Dosen sebagai tenaga profesional mempunyai misi untuk melaksanakan tujuan sebagai berikut:

1. mengangkat martabat guru dan dosen;
2. menjamin hak dan kewajiban guru dan dosen;
3. meningkatkan kompetensi guru dan dosen;
4. memajukan profesi serta karier guru dan dosen;
5. meningkatkan mutu pembelajaran;
6. meningkatkan mutu pendidikan nasional;
7. mengurangi kesenjangan ketersediaan guru dan dosen antardaerah dari segi jumlah, mutu, kualifikasi akademik, dan kompetensi;
8. mengurangi kesenjangan mutu pendidikan antardaerah; dan
9. meningkatkan pelayanan pendidikan yang bermutu.

Berdasarkan visi dan misi tersebut, kedudukan guru sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat guru serta perannya sebagai agen pembelajaran

untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional, sedangkan kedudukan dosen sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat dosen serta mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.

UU Guru dan Dosen terdiri atas 8 bab dan 84 pasal, yang secara rinci sebagai berikut :

Bab I	Ketentuan Umum (1 pasal)
Bab II	Kedudukan, Fungsi, Dan Tujuan (5 pasal)
Bab III	Prinsip Profesionalitas (1 pasal)
Bab IV	Guru
Bagian Kesatu	Kualifikasi, Kompetensi, dan Sertifikasi (6 pasal)
Bagian Kedua	Hak dan Kewajiban (7 pasal)
Bagian Ketiga	Wajib Kerja dan Ikatan Dinas (3 pasal)
Bagian Keempat	Pengangkatan, Penempatan, Pemindahan, dan Pemberhentian (8 pasal)
Bagian Kelima	Pembinaan dan Pengembangan (4 pasal)
Bagian Keenam	Penghargaan (3 pasal)
Bagian Ketujuh	Perlindungan (1 pasal)
Bagian Kedelapan	Cuti (1 pasal)
Bagian Kesembilan	Organisasi Profesi dan Kode Etik (4 pasal)
Bab V	Dosen
Bagian Kesatu	Kualifikasi, Kompetensi, Sertifikasi, dan Jabatan Akademik (6 pasal)
Bagian Kedua	Hak dan Kewajiban (10 pasal)
Bagian Ketiga	Wajib Kerja dan Ikatan Dinas (2 pasal)
Bagian Keempat	Pengangkatan, Penempatan, Pemindahan, dan Pemberhentian (6 pasal)
Bagian Kelima	Pembinaan dan Pengembangan (4 pasal)
Bagian Keenam	Penghargaan (2 pasal)
Bagian Ketujuh	Perlindungan (1 pasal)
Bagian Kedelapan	Cuti (1 pasal)
Bab VI	Sanksi (3 pasal)
Bab VII	Ketentuan Peralihan (2 pasal)

Bab VIII Ketentuan Penutup (3 pasal)

Pengaturan mengenai guru dan dosen sebagai komponen pelaksana pendidikan nasional berkaitan erat dengan ketentuan dalam UU Sisdiknas, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Pendidikan Tinggi) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Dengan adanya undang-undang baru yang diundangkan dalam masa pemberlakuan UU Guru dan Dosen, maka ketentuan dalam UU Guru dan Dosen harus mengikuti perkembangan dinamika hukum yang ada³⁵.

Pengundangan UU Guru dan Dosen yang telah diberlakukan selama 13 (tiga belas) tahun ini ternyata tidak dapat mencapai tujuan pengundangannya secara optimal dengan masih banyaknya permasalahan guru dan dosen secara nasional hingga saat ini. Selain itu, beberapa ketentuan dalam UU Guru dan Dosen tidak terlaksanakan dengan baik, sehingga perlu dilakukan evaluasi terhadap UU Guru dan Dosen ini. Beberapa permasalahan yang ditemukan dari monitoring pelaksanaan UU Guru dan Dosen diantaranya adalah :

1. Ketentuan dalam UU Guru dan Dosen tidak terlaksana secara optimal

Terdapat beberapa ketentuan dalam UU Guru dan Dosen yang tidak terlaksana secara optimal selama masa berlakunya UU tersebut, diantaranya adalah ketentuan :

- a. Ketentuan Pasal 9 UU Guru dan Dosen yang mengatur "*Kualifikasi akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diperoleh melalui pendidikan tinggi program sarjana atau program diploma empat*"

Definisi guru tidak membedakan satuan pendidikan tingkat apa maupun jenis satuan pendidikan, ketentuan Pasal 9 UU Guru dan Dosen mensyaratkan kualifikasi pendidikan guru minimal adalah seorang sarjana maupun seseorang yang telah menyelesaikan program diploma empat. Data yang dirilis pada tahun akademik 2015/2016 terkait kualifikasi pendidik di satuan pendidikan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) di Indonesia masih menyisakan jumlah besar tenaga pendidik yang tidak memenuhi kualifikasi pendidikan sebagaimana ketentuan yang ada dalam UU Guru dan Dosen.

³⁵ Keterkaitan antara UU Guru dan Dosen dengan 4 Undang-Undang yang telah disebutkan akan dibahas dalam Bab II buku ini.

- b. Ketentuan Pasal 13 UU Guru dan Dosen mengatur "(1) Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah". Ketentuan ini belum benar-benar terlaksana dengan adanya permasalahan keterbatasan ketersediaan dana APBN maupun APBD, sehingga pelaksanaan sertifikasi guru pun belum terselesaikan hingga tahun 2018 ini dan peningkatan kualifikasi akademik guru belum sepenuhnya terlaksana.

2. Peraturan pelaksana yang terkait pembinaan dan pengembangan profesi dan karir guru dan dosen masih belum terwujud

Salah satu hambatan secara normatif yang menyebabkan UU Guru dan Dosen masih belum efektif adalah masih belum diundangkannya peraturan pelaksana tentang pembinaan dan pengembangan profesi dan karir guru dan dosen sebagaimana yang diamanatkan UU Guru dan Dosen. Ketiadaan peraturan pelaksana tersebut tentunya mempunyai dampak negatif bagi peningkatan karir dan keprofesionalan guru yang merupakan pengajar bagi pendidikan dasar dan menengah (dikdasmen) dan bagi dosen pada upaya peningkatan profesionalisme dosen dalam mengajar keilmuan dan keahlian dibidang yang diampunya. Oleh karena itu, adanya pembinaan dan pengembangan profesi dan karir guru dan dosen menjadi sangat penting seiring dengan perkembangan jaman dan kebutuhan sumber daya manusia berkualitas bagi kemajuan Indonesia.

Pengembangan dan pembinaan guru dan dosen tentu saja harus memperhatikan arah kebijakan di bidang pendidikan yang tidak lepas dari ketentuan dalam UU Sisdiknas. Pengaturan mengenai pembangunan sumber daya manusia dalam pelaksanaan pemerintahan tentu saja tidak dapat mengabaikan ketentuan dalam UU ASN mengingat sebagian guru dan dosen berstatus kepegawaian sebagai PNS dan sebagian lain adalah guru-guru di instansi swasta yang bekerja berdasarkan kontrak dengan mengacu pada ketentuan dalam UU Ketenagakerjaan. Dan masih

ada beberapa perundang-undangan terkait yang harus diharmonisasi dengan pengaturan dalam UU Guru dan Dosen.

3. Wacana perlunya pemisahan pengaturan guru dan dosen dalam Undang-Undang yang berbeda

Secara kelembagaan, guru dan dosen dikelola dan dibina oleh lembaga yang berbeda. Guru dibina oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik (Kemendikbud) sedangkan dosen dibina oleh Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan tinggi. Selain itu, orientasi pendidikan yang diampu oleh guru dan dosen memiliki karakteristik yang sangat berbeda dan mekanisme pembelajaran yang membutuhkan keahlian yang berbeda. Tenaga pendidik yang terdiri atas guru dan dosen tersebut, berdasarkan status kepegawaiannya, terdiri atas PNS dan Non PNS. Pendidik non PNS ini tidak hanya terdapat di satuan pendidikan negeri tetapi juga di satuan pendidikan swasta yang dikelola oleh masyarakat. Perbedaan dan permasalahan yang ada tersebut menjadikan pemisahan pengaturan mengenai guru dan dosen adalah sesuatu yang harus dilakukan dalam rangka efisiensi pembinaan dan peningkatan kesejahteraan tenaga pendidik dan meningkatkan kualitas pendidikan nasional. Hal ini tentu saja harus dikaji dengan memperhatikan arah pembangunan kebijakan nasional di bidang hukum yang mengupayakan harmonisasi dan pengurangan tingkat obesitas peraturan perundang-undangan nasional.

4. Dukungan terhadap rencana penyusunan naskah perubahan UU Guru dan Dosen

Sebagai bentuk dukungan Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang terhadap peningkatan kinerja DPR RI dalam pemenuhan tugas dan fungsinya, adanya inisiatif penyusunan perubahan UU Guru dan Dosen oleh anggota DPR RI tentunya membutuhkan dukungan data-data yang dapat dijadikan bahan masukan dan pendukung dalam perubahan pengaturan dalam UU Guru dan Dosen.

Salah satu fungsi konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945 ialah fungsi pengawasan. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI diatur lebih lanjut dalam Pasal 69 ayat (1) jo.

Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 2 Tahun 2018, dan Pasal 4 ayat (1) jo Pasal 5 ayat (3) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan DPR RI Nomor 3 tahun 2016 yang menyatakan bahwa salah satu fungsi pengawasan DPR RI dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Dalam rangka mendukung fungsi pengawasan DPR RI tersebut, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang-Badan Keahlian DPR RI sebagai bagian dari sistem pendukung (*supporting system*) DPR RI di bidang keahlian, dengan berdasar pada uraian diatas, melaksanakan pemantauan UU Guru dan Dosen yang dengan berbagai pertimbangan diatas menjadi urgen untuk dilakukan.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan diatas, permasalahan yang digali dalam kegiatan pemantauan pelaksanaan UU Guru dan Dosen adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen?
2. Bagaimana efektifitas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Indonesia?
3. Bagaimana keterkaitan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen berikut peraturan pelaksanaannya dengan undang-undang lainnya yang berupa disharmonisasi?
4. Apakah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen perlu dilakukan perubahan dan/atau penggantian?
5. Perlukah dilakukan pemisahan pengaturan UU Guru dan Dosen?

C. Tujuan dan Kegunaan

Kegiatan ini dimaksudkan untuk mengumpulkan data dan informasi mengenai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yaitu:

1. Untuk memperoleh data dan informasi secara normatif dan empirik mengenai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen serta permasalahan yang dihadapi;

2. Untuk memperoleh data dan informasi secara normatif dan empirik mengenai efektifitas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen serta kendala-kendalanya;
3. Untuk memperoleh data dan informasi harmonisasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dengan Undang-Undang lainnya; dan
4. Untuk memperoleh data dan informasi mengenai potensi disharmoni Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hasil pemantauan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen akan dilakukan kajian, analisis, dan evaluasi yang hasilnya disampaikan kepada Kepala Badan Keahlian DPR RI yang selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan DPR RI, Pimpinan dan Anggota Komisi X DPR RI dan Pimpinan Badan Legislasi sebagai masukan dalam rangka memberikan dukungan keahlian kepada Dewan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan sebagai bahan masukan dalam penyusunan naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

D. Metode Pemantauan

Metode pemantauan pelaksanaan undang-undang ini dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Metode yuridis normatif dilakukan untuk mengetahui potensi masalah norma yang tumpang tindih/disharmoni, inkonsistensi atau menimbulkan multitafsir. Sedangkan yuridis empiris merupakan suatu pemantauan langsung yang dilakukan di daerah dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), kemudian diteruskan dengan menemukan masalah (*problem-finding*), kemudian diteruskan pada identifikasi masalah (*problem identification*), dan yang terakhir untuk mencari penyelesaian masalah (*problem solution*).

Laporan hasil pemantauan pelaksanaan undang-undang ini diurai dengan analisis deskriptif kualitatif yang didukung berbagai data dan informasi, baik data primer maupun data sekunder yang dihimpun dalam data kuantitatif dan data kualitatif. Selanjutnya analisis dilakukan dengan menggunakan pendekatan sosiologis untuk mengkaji dan membahas permasalahan-permasalahan yang ditemukan sesuai dengan

fakta yang ada di daerah yang kemudian dikaitkan dengan norma-norma hukum yang berlaku dan teori-teori hukum yang ada. Dalam proses pengumpulan data dan informasi akan dilakukan pendalaman melalui dengar pendapat (*Public Hearing*) dan diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion/FGD*) dengan mengundang kementerian/lembaga (K/L) yang terkait, akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan memantau ke pemerintahan provinsi. Data dan informasi yang diperoleh dari hasil FGD maupun dari pemerintahan provinsi, selanjutnya akan dilakukan kajian, analisis dan evaluasi untuk memberikan masukan kepada Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.

E. Daerah Pemantauan

Penghimpunan data dan informasi dalam rangka pemantauan pelaksanaan UU Guru dan Dosen dilaksanakan di tiga provinsi, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Provinsi Jawa Timur yang dilaksanakan di Kota Malang, dan Provinsi Jawa Barat yang dilaksanakan di Kota Bandung dan Kota Cirebon. Adapun alasan penentuan pengumpulan data dan informasi pelaksanaan UU Guru dan Dosen tersebut adalah sebagai berikut:

1. Daerah Istimewa Yogyakarta

Jumlah satuan pendidikan di DIY berdasarkan data dikpora DIY³⁶ tercatat satuan pendidikan TK sejumlah 2.130 satuan pendidikan, 79 satuan pendidikan Sekolah Luar Biasa (SLB), 1.840 satuan pendidikan tingkat SD, 435 satuan pendidikan tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP), 163 satuan pendidikan tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA), 84 Perguruan Tinggi, 41 satuan pendidikan Akademi/Diploma, 289 satuan pendidikan LPK dan 218 satuan pendidikan SMK. Jumlah satuan pendidikan yang cukup besar ini belum termasuk satuan pendidikan non formal. Maka permasalahan guru dan dosen yang dihadapi oleh daerah yang juga gencar mengembangkan pendidikan dan sektor pariwisata ini juga cukup tinggi.

2. Provinsi Jawa Timur

Provinsi Jawa Timur merupakan daerah yang memiliki keberagaman satuan pendidikan yang berkembang di wilayahnya. Beberapa kota di wilayahnya

³⁶ data dapat diakses di http://www.pendidikan-diy.go.id/dinas_v4/?view=data-pendidikan diakses pada 28 September 2018

mendapatkan sebutan sebagai kota pendidikan yang terus dilakukan peningkatan dan pengembangan. Pemerintah Jawa Timur dianggap telah berhasil meningkatkan kualitas pendidikan di wilayahnya. Sejumlah prestasi nasional yang diraih sekolah di Jawa Timur. Bahkan, prestasi terakhir ketika Jawa Timur mampu berada di peringkat 12 dari 77 pada ajang *Word Skill Competition* ke-44 di Abu Dhabi. Salah satu kota yang berkembang tidak hanya di bidang pendidikan tetapi juga pariwisata adalah Kota Malang. Pengembangan pendidikan telah dilaksanakan dengan adanya kerjasama-kerjasama yang tidak hanya dilakukan dengan lembaga-lembaga yang ada di daerah Malang tetapi juga hingga keluar negeri. Capaian prestasi di bidang pendidikan ini tentunya tidak lepas dari peran pendidik, yakni guru dan dosen. Jumlah satuan pendidikan di Kota Malang pun cukup besar, yakni 425 satuan pendidikan tingkat TK/RABA/KB 333 satuan pendidikan tingkat SD/SDLB/MI, 133 satuan pendidikan tingkat SMP/SMPLB/MTs dan 126 satuan pendidikan tingkat SMK/SMA/SMLB/MA. Pemmasalahan guru honorer dan kurangnya jumlah guru juga dihadapi oleh Kota Malang, meski demikian, capaian prestasi pelajar di kota ini tetap mengalami peningkatan.

3. Provinsi Jawa Barat

Provinsi Jawa Barat merupakan Provinsi yang gencar melakukan pembangunan di berbagai bidang, khususnya dalam hal pendidikan. Dukungan dan dorongan dari Gubernur Provinsi Jawa Barat dilakukan secara intensif agar peningkatan dan pengembangan pendidikan disesuaikan dengan perkembangan jaman. Selain itu, tenaga pendidik juga dihimbau untuk meningkatkan kompetensinya agar dapat mengikuti perkembangan teknologi yang ada saat ini.

Tercatat Angka Partisipasi pendidikan di Jawa Barat pada 2008 sebesar 48%, dan pada 2018 mengalami peningkatan cukup signifikan di angka 81,25%. Kemudian, pada 2008 jumlah siswa SMA/SMK atau sederajat di Jawa Barat sebesar 840.000 siswa/i dan pada 2018 meningkat tajam menjadi 2,1 juta siswa/i. Sementara dari sisi Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Jawa Barat pada 2008 ada di posisi 16 dari seluruh provinsi. Pada 2018, IPM Jawa Barat berada di posisi sepuluh 10 besar³⁷.

³⁷ Handri Handriansyah. *Aher Minta Guru Ikuti Perkembangan Zaman* (online). <http://www.pikiran-rakyat.com/bandung-raya/2018/05/02/aher-minta-guru-ikuti-perkembangan-zaman-423733> diakses pada 14 November 2011

a. Kota Bandung

Kota Bandung merupakan salah satu kota *trend-setter* yang ada di Indonesia, yang mengembangkan tidak hanya dari segi perekonomian tetapi juga pendidikan. Pendidikan dipercaya menjadi salah satu kunci pembangunan di Kota Bandung. Prestasi kota Bandung yang beragam tentunya tidak lepas dari peran serta guru dan dosen. Dalam aspek kualitas pengajar, tingkat guru yang memenuhi kualifikasi S1/D-IV di Kota Bandung selama periode 2008-2012 mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Jika pada tahun 2008 baru mencapai 36,6% guru yang memenuhi kualifikasi ini, maka pada tahun 2012 sudah mencapai 90%.

b. Kota Cirebon

Dalam catatan sejarah, Tahun 1808, di Cirebon dibangun sebuah sekolah tingkat rendah untuk masyarakat umum yang dapat menampung 150 murid. Dibangun pula sekolah tingkat rendah yang dapat menampung 60 orang, dikhususkan untuk pelajar perempuan. Selain pendidikan di sekolah umum, pendidikan di Pesantren dan Madrasah pun terus berkembang. Pendidikan di Pesantren dan Madrasah di wilayah Cirebon sudah lebih dahulu ada dibandingkan sekolah umum. Tercatat hingga awal abad ke-19 sudah ada 190 Pesantren dengan jumlah santri kurang lebih 2.763 orang. Bahasa yang digunakan di Pesantren adalah bahasa daerah yang berkembang di masyarakat setempat.

Pengembangan pembangunan Kota Cirebon menuju kota metropolitan tentu tidak lepas dari pengembangan pendidikan dan pembangunan infrastruktur. Keberagaman satuan pendidikan dan pengembangan pendidikan berbasis budaya di Kota Cirebon menarik perhatian tim untuk kiranya dapat memperoleh data yang lebih komprehensif guna melengkapi data yang telah terkumpul dalam rangka pemantauan pelaksanaan UU Guru dan Dosen.

F. Pelaksana Pemantauan

Kegiatan pemantauan dilaksanakan oleh tim yang dibentuk Kepala Badan Keahlian DPR RI dengan surat tugas yang anggotanya terdiri dari pejabat, pegawai, dan analis hukum di lingkungan Badan Keahlian DPR RI.

G. Tugas Tim

Adapun dalam rangka melaksanakan kegiatan pemantauan terhadap pelaksanaan UU Guru dan Dosen, dibentuk tim kerja dengan tugas sebagai berikut:

1. Melaksanakan pemantauan secara umum dan menyeluruh terhadap pelaksanaan UU Guru dan Dosen;
2. Melaksanakan pengumpulan data baik kepustakaan, data dari para narasumber, maupun hasil pengumpulan data dan informasi di daerah;
3. Melaksanakan diskusi dengan narasumber dalam rangka memperoleh data dan informasi dari para pemangku kepentingan dan akademisi di bidang penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional;
4. Menyusun kajian, analisis dan evaluasi hasil pemantauan UU Guru dan Dosen; dan
5. Menyampaikan evaluasi hasil pemantauan pelaksanaan UU Guru dan Dosen kepada Kepala Badan Keahlian DPR RI dan selanjutnya kepada Pimpinan DPR RI, Pimpinan dan Anggota Komisi X DPR RI, serta Pimpinan Badan Legislasi DPR RI.

BAB II
TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN

A. Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait Dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru Dan Dosen

1. Undang-Undang

a. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

UU Sisdiknas merupakan induk pengaturan pelaksanaan pendidikan nasional. Berdasarkan ketentuan dalam UU Sisdiknas, yang dimaksud dengan pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.

Definisi "pendidik" dalam UU Sisdiknas memberikan ruang yang sangat luas dimana yang dimaksud dengan pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan. Sedangkan dalam UU Guru dan Dosen hanya membatasi pendidik pada dua profesi saja yaitu guru dan dosen, dan tidak mengakomodasi istilah pendidik lain. Selain itu, pengaturan guru dan dosen dalam UU Guru dan Dosen hanya difokuskan pada guru dan dosen pada jalur formal saja, sementara untuk jalur lain masih belum diatur dalam UU Guru dan Dosen.

Kewenangan pengelolaan pendidikan nasional pada tingkat Pemerintah Pusat yang saat ini terbagi menjadi kewenangan 3 kementerian, yakni Kemendikbud yang memiliki kewenangan untuk mengelola pendidikan ditingkat pendidikan dasar dan pendidikan menengah, Kemenag memiliki kewenangan pengelolaan satuan pendidikan keagamaan di tingkat pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi, sedangkan

Kemenristekdikti memiliki pengelolaan kewenangan di tingkat Pendidikan Tinggi Non Keagamaan.

Dalam Pasal 10 dan Pasal 11 UU Sisdiknas mengatur mengenai hak dan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah. Penegasan pengaturan mengenai pembagian kewenangan mengenai hak dan kewajiban antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam hal penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan sangat diperlukan agar tidak terjadi permasalahan saling menegasikan kewenangan dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pmda).

UU Sisdiknas membagi kategori jalur pendidikan, jenjang pendidikan dan jenis pendidikan sesuai ketentuan dalam Pasal 1 angka 7, angka 8, dan angka 9. Jalur pendidikan berdasarkan UU Sisdiknas terdiri atas jalur formal, jalur non formal, dan jalur informal. Sesuai dengan Pasal 13 bahwa ketiga jalur pendidikan di Indonesia merupakan pendidikan yang saling berhubungan, saling mengisi, dan dapat saling melengkapi. Pada ketentuan Pasal 36 ayat (1) disebutkan bahwa pengembangan kurikulum dilakukan dengan mengacu pada standart nasional pendidikan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Kurikulum pendidikan terdiri atas kurikulum yang diatur seragam secara nasional dan kurikulum yang disesuaikan dengan kebutuhan, potensi, dan kondisi daerah maupun satuan pendidikan. Sehingga diharapkan kurikulum yang diterapkan dapat meningkatkan kualitas pendidikan nasional.

Dalam UU Sisdiknas jenis lembaga pendidikan secara nasional terdiri atas satuan pendidikan yang didirikan dan dikelola oleh pemerintah dan oleh masyarakat. Pendidik dan tenaga kependidikan diatur dalam Pasal 39 hingga Pasal 44 UU Sisdiknas yang antara lain mengatur tugas, hak, dan kewajiban,

pengangkatan, penempatan, penyebaran, kualifikasi, promosi dan penghargaan pembinaan untuk pendidik dan tenaga kependidikan. Terkait dengan anggaran pendidikan nasional pun telah diamanatkan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945 bahwa prosentase dana pendidikan adalah 20% dari jumlah APBN dan APBD. Hal ini diatur juga dalam UU Sisdiknas Pasal 47 mengenai sumber pendanaan pendidikan, namun pada pelaksanaannya hingga saat ini masih belum optimal dengan masih beragamnya prosentase alokasi APBD untuk pendidikan yang sebagian besar masih belum mencapai 20%.

b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

UU Pendidikan Tinggi merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional. Apabila dikaitkan dengan pengaturan yang terdapat dalam UU Guru dan Dosen maka dapat terlihat antara lain dalam pengaturan yang terdapat dalam Pasal 60 UU Guru dan Dosen yang mengatur mengenai kewajiban dosen yang juga terdapat dalam Pasal 12 UU Pendidikan Tinggi. Terkait dengan pengaturan hak dosen dalam melaksanakan tugas profesionalismenya yang terdapat dalam ketentuan Pasal 51 UU Guru dan Dosen meliputi penghasilan diatas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial, mendapat promosi dan penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja, memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual, memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi, akses sumber belajar, informasi, sarana dan prasarana pembelajaran, serta penelitian dan pengabdian pada masyarakat, memiliki kebebasan akademik, mimbar akademik dan otonomi keilmuan, memiliki kebebasan dalam memberikan penilaian dan menentukan kelulusan peserta didik dan memiliki kebebasan untuk berserikat. Berbagai hak tersebut juga diatur dalam UU Pendidikan Tinggi dengan penjabaran yang lebih rinci.

Kemudian mengenai kualifikasi akademik dosen yang terdapat dalam Pasal 46 UU Guru dan Dosen yang mewajibkan dosen memiliki kualifikasi akademik minimum yakni lulusan program magister untuk program diploma atau program sarjana dan lulusan program doktor untuk program pascasarjana juga diatur dalam UU Pendidikan Tinggi. Sehingga secara garis besar

pengaturan yang terdapat dalam UU Guru dan Dosen dengan UU Pendidikan Tinggi telah saling berkesesuaian.

Dalam Pasal 52 UU Guru dan Dosen dijelaskan bahwa penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum meliputi gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, serta penghasilan lain yang berupa tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus, tunjangan kehormatan, serta maslahat tambahan yang terkait dengan tugas sebagai dosen yang ditetapkan dengan prinsip penghargaan atas dasar prestasi, namun apabila kita melihat ketentuan dalam UU Pendidikan Tinggi tidak mengatur mengenai pemberian tunjangan fungsional melainkan hanya tunjangan profesi dan/atau tunjangan kehormatan.

c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Pada Pasal 12 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) disebutkan bahwa Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Keterkaitannya antara UU ASN dengan UU Guru dan Dosen yaitu mengenai aturan Hak dan Kewajiban Guru dan Dosen yang berstatus sebagai PNS maupun PPPK. **Dalam Pasal 80** ayat (5) UU ASN dinyatakan bahwa, *“Tunjangan PNS yang bekerja pada pemerintah pusat dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara. dan pada ayat (6) Tunjangan PNS yang bekerja pada pemerintahan daerah dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah.* Ketentuan Pasal 80 ayat (5) UU ASN tersebut berkaitan dengan ketentuan UU Guru dan Dosen³⁸, Pasal 17 ayat (3) UU Guru dan Dosen. Selanjutnya pada Pasal 40 ayat (1) UU Guru dan Dosen mengatur tentang **Cuti** dan dalam Peraturan Pelaksanaan dari UU ASN, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP No. 11 Tahun 2017) mengenai hak cuti PNS diatur dalam **Pasal 309**.

³⁸ Pasal 17 ayat (3) UU Guru dan Dosen menyatakan *“Tunjangan fungsional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan subsidi tunjangan fungsional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dialokasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah”*

Selain itu, keterkaitan antara UU ASN dan UU Guru dan Dosen adalah mengenai **Penghargaan**. Ketentuan Pasal 82 UU ASN³⁹ bersesuaian dengan **Pasal 36 ayat (1) UU Guru dan Dosen** yang menyatakan sebagai berikut: *“Guru yang berprestasi, berdedikasi luar biasa, dan/atau bertugas di daerah khusus berhak memperoleh penghargaan.”*

Selain itu terdapat juga pasal dari UU ASN mengenai pengangkatan menjadi PNS, yaitu pada Pasal 68 ayat (7) berkaitan dengan ketentuan UU Guru dan Dosen, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 63, Pasal 64 yang mengatur mengenai Pengangkatan, penempatan dan Pemberhentian Guru dan Dosen.

d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

UU ini menguraikan klasifikasi berbagai macam urusan yang dilakukan oleh pemerintah yang diantaranya adalah pemerintahan absolut, pemerintahan konkuren dan berikutan dengan urusan pemerintahan yang bersifat umum. Dalam hal urusan penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan Pasal 1 angka 5 UU Guru dan Dosen yang menyatakan bahwa penyelenggara pendidikan adalah Pemerintah, Pemerintah daerah atau masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur pendidikan formal. Pada UU Pemda diatur mengenai pembagian urusan kewenangan Pemerintah yang berhubungan dengan pelayanan dasar sebagaimana yang diatur didalam Pasal 11 yang mana urusan pemerintahan konkuren menjadi kewenangan daerah atas urusan pemerintahan wajib yang berupa pelayanan dasar yang meliputi :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan Kawasan pemukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Kemudian pada Pasal 13 diatur bahwa pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota

³⁹ **Pasal 82 UU ASN** menyatakan *“PNS yang telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran, kedisiplinan, dan prestasi kerja dalam melaksanakan tugasnya dapat diberikan penghargaan”*,

didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Kemudian didalam pasal 18 diatur mengenai standar pelayanan dasar urusan Pemerintah yang wajib dilaksanakan. Dalam mendukung kelangsungan pelayanan dasar tersebut lanjut didalam Pasal 290 UU Pemda mengatur kebijakan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang mana dana ini dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

e. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Keterkaitan UU Guru dan Dosen dengan UU Ketenagakerjaan, yaitu mengenai kedudukan dari guru dan dosen yang bukan merupakan PNS yang diangkat oleh satuan pendidikan/pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun masyarakat yang tentunya melakukan pekerjaan atas dasar perjanjian kerja. Pasal 1 Angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen menyatakan bahwa guru merupakan pendidik profesional begitu juga dengan Pasal 1 Angka 2 dan Pasal 3 ayat (1) UU Guru dan Dosen yang menyatakan bahwa dosen adalah pendidik profesional. Profesional yang dimaksud telah diatur dalam Pasal 1 Angka 4 UU Guru dan Dosen yang artinya adalah pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi, maka apabila definisi guru dan dosen tersebut sebagai dikaitkan dengan Pasal 1 Angka 2 UU Ketenagakerjaan yang menyatakan bahwa tenaga kerja merupakan setiap orang yang melakukan pekerjaan menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun masyarakat.

Perihal guru dan dosen yang didasarkan dengan perjanjian kerja dapat dilihat dalam Pasal 1 Angka 7 UU Guru dan Dosen yang telah mengatur definisi mengenai perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama yang pada intinya perjanjian tersebut merupakan perjanjian tertulis yang dibuat oleh guru atau dosen dengan penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan yang berisi syarat kerja, hak dan kewajiban antar pihak. Apabila hal tersebut dikaitkan dengan perjanjian kerja yang juga diatur dalam Pasal 1 Angka 14 UU

Ketenagakerjaan yang menyatakan bahwa perjanjian tersebut dilakukan oleh pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak, serta Pasal 1 Angka 21 UU Ketenagakerjaan yang menyatakan bahwa perjanjian kerja bersama merupakan perjanjian hasil perundingan antara serikat pekerja atau beberapa serikat pekerja yang tercatat pada instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan dengan pengusaha atau beberapa pengusaha atau perkumpulan pengusaha yang memuat syarat kerja, hak dan kewajiban kedua belah pihak. Maka berdasarkan keterkaitan tersebut, guru atau dosen bukan PNS yang diangkat oleh satuan pendidikan/pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh masyarakat bekerja hanya didasarkan dengan suatu perjanjian kerja/kesepakatan kerja bersama dengan penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan yang berperan sebagai pengusaha atau pemberi kerja yang akan mengikat para pihak sehingga menimbulkan adanya suatu hubungan kerja seperti yang diatur dalam **Pasal 1 Angka 15 UU Ketenagakerjaan**, yang pada suatu saat dengan alasan/penyebab tertentu akan terjadi pemutusan hubungan kerja berupa berakhirnya hak dan kewajiban antar para pihak tersebut.

Guru dan dosen yang bukan PNS yang diangkat oleh satuan pendidikan/pendidikan tinggi memiliki hak yang sama dengan guru dan dosen yang berstatus PNS berdasarkan **Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 51 ayat (1) UU Guru dan Dosen**, yang salah satunya adalah hak untuk memperoleh penghasilan yang dinyatakan dalam **Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 52 ayat (1) UU Guru dan Dosen** yaitu berupa gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, serta penghasilan lain berupa tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus, dan maslahat tambahan yang terkait dengan tugasnya sebagai guru dengan prinsip penghargaan atas prestasi, serta tunjangan kehormatan bagi dosen. Namun perbedaannya dengan guru dan dosen yang berstatus sebagai PNS hanya terletak dalam sistem penggajian yang diatur **Pasal 15 ayat (3) dan Pasal 52 ayat (3) UU Guru dan Dosen** bahwa gaji yang diterima guru dan dosen yang diangkat oleh satuan pendidikan oleh masyarakat hanya didasarkan oleh perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama khususnya bagi GBPNs yang berada di sekolah swasta. Perihal hak penghasilan yang diperoleh oleh

guru dan dosen dengan perjanjian kerja sebenarnya telah sejalan dengan ketentuan pengupahan dalam **Pasal 1 Angka 30 UU Ketenagakerjaan** yang menyatakan bahwa pekerja memiliki hak untuk menerima upah dari pengusaha atau pemberi kerja berdasarkan perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan termasuk tunjangan bagi pekerja dan keluarganya. Dalam ketentuan UU Ketenagakerjaan tersebut dinyatakan secara jelas bahwa sistem pengupahan tidak hanya didasarkan oleh perjanjian atau kesepakatan kerja, namun juga tetap didasarkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak lainnya yang diterima oleh guru dan dosen bukan pegawai negeri sipil yang diangkat oleh satuan pendidikan/pendidikan tinggi yang diselenggarakan masyarakat adalah berupa hak untuk memperoleh pelatihan profesi guna meningkatkan kompetensi yang diatur dalam **Pasal 14 ayat (1) huruf d, huruf j dan huruf k serta Pasal 51 ayat (1) huruf d UU Guru dan Dosen**, yang hal tersebut sejalan dengan ketentuan **Pasal 1 Angka 9 dan Pasal 9 UU Ketenagakerjaan** yang menyatakan bahwa pelatihan kerja merupakan kegiatan memberi, memperoleh, meningkatkan serta mengembangkan kompetensi kerja dan keahlian tertentu sesuai dengan jenjang dan kualifikasi atau pekerjaan. Hak tersebut diperjelas dalam **Pasal 11 UU Ketenagakerjaan** yang menyatakan bahwa setiap tenaga kerja berhak untuk memperoleh, meningkatkan dan mengembangkan kompetensi kerja melalui pelatihan kerja yang di dalam **Pasal 12 ayat (1) UU Ketenagakerjaan**. Namun penggunaan istilah pelatihan kerja yang diatur dalam UU Ketenagakerjaan tidak diatur secara jelas dalam UU Guru dan Dosen. UU Guru dan Dosen hanya mengatur mengenai pengembangan profesi Guru dan Dosen yang diatur dalam **Pasal 32 sampai dengan Pasal 35 dan Pasal 69 sampai dengan Pasal 72 UU Guru dan Dosen**.

Meskipun pelatihan kerja yang diatur dalam UU Ketenagakerjaan dengan pengembangan profesi guru dan dosen yang diatur dalam UU Guru dan Dosen tidak memiliki ketentuan yang sama, namun keduanya memiliki pengertian dan tujuan yang sama. Pelatihan kerja dalam **Pasal 12 ayat (1) UU Ketenagakerjaan** menjadi tanggung jawab pengusaha/pemberi kerja dan

berdasarkan **Pasal 13 ayat (1) UU Ketenagakerjaan**, pelatihan kerja tersebut dapat diselenggarakan oleh lembaga pelatihan kerja pemerintah dan/atau lembaga pelatihan kerja swasta. Sedangkan dalam **Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 71 ayat (1) dan ayat (2) UU Guru dan Dosen** menyatakan bahwa kewajiban dan tanggung jawab pengembangan kualifikasi dan kompetensi guru dan dosen berada di tangan pemerintah bagi satuan pendidikan/pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau masyarakat serta juga menjadi kewajiban dan tanggung jawab satuan pendidikan/pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh masyarakat.

Perihal pelatihan kerja bagi tenaga kerja yang diatur dalam UU Ketenagakerjaan, maka dalam **Pasal 21 UU Ketenagakerjaan** dimungkinkan dilakukannya pelatihan kerja dengan sistem pemagangan, sedangkan di dalam UU Guru dan Dosen tidak dimungkinkan adanya sistem pemagangan karena UU Guru dan Dosen sama sekali tidak mengaturnya.

Kewajiban pelatihan kerja yang menjadi tanggung jawab dari perusahaan sebagai pemberi kerja diatur dalam **Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor : KEP.261/MEN/XI/2004 tentang Perusahaan yang Wajib Melaksanakan Pelatihan Kerja**. Pada **Pasal 1 Angka 1 Kepmen** tersebut dinyatakan bahwa perusahaan adalah sebagai berikut :

- a. setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak , milik orang perseorangan, milik persekutuan, atau milik badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara yang mempekerjakan pekerja/buruh dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain;
- b. usaha-usaha sosial dan usaha-usaha lain yang mempunyai pengurus dan mempekerjakan orang lain dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Pasal 2 Kepmen tersebut menjelaskan lebih jelas bahwa perusahaan yang wajib meningkatkan kompetensi pekerja/buruhnya melalui pelatihan kerja adalah perusahaan yang mempekerjakan 100 (seratus) orang pekerja/buruh.

Keterkaitan lainnya UU Guru dan Dosen dengan UU Ketenagakerjaan adalah perihal waktu kerja yang diatur dalam **Pasal 77 UU Ketenagakerjaan** yang menyatakan bahwa pengusaha wajib melaksanakan ketentuan waktu kerja

yaitu 7 (tujuh) jam 1 (satu) hari dan 40 (empat puluh) jam 1 (satu) minggu untuk 6 (enam) hari kerja dalam 1 (satu) minggu atau 8 (delapan) jam 1 (satu) hari dan 40 (empat puluh) jam 1 (satu) minggu untuk 5 (lima) hari kerja dalam 1 (satu) minggu, namun ketentuan tersebut tidak berlaku untuk sektor usaha dan pekerjaan tertentu. Beban kerja berupa kewajiban waktu kerja guru dan dosen diatur dalam **Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen** yaitu beban kerja guru sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu serta **Pasal 72 ayat (2) UU Guru dan Dosen** yaitu beban kerja dosen sekurang-kurangnya sepadan dengan 12 (dua belas) satuan kredit semester (SKS) dan sebanyak-banyaknya 16 (enam belas) SKS. Berdasarkan kedua ketentuan hukum di atas maka dapat dilihat ketentuan waktu kerja dalam UU Guru dan Dosen dengan UU Ketenagakerjaan memiliki perbedaan berupa apabila dalam UU Ketenagakerjaan, waktu kerja 40 (empat puluh) jam merupakan suatu kewajiban tenaga kerja, namun dalam UU Guru dan Dosen, waktu kerja 40 (empat puluh) jam tatap muka merupakan waktu maksimal/sebanyak-banyaknya yang dapat dilakukan.

Mengenai hak tenaga kerja yang diatur dalam UU Ketenagakerjaan dan hak cuti Guru dan Dosen yang diatur dalam **Pasal 40 ayat (1) UU Guru dan Dosen** bahwa guru memperoleh cuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan **Pasal 76 ayat (1) UU Guru dan Dosen** yaitu dosen memperoleh cuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini bagi guru dan dosen bukan pegawai negeri sipil didasarkan dengan ketentuan cuti yang diatur lebih jelas dalam UU Ketenagakerjaan. Namun guru dan dosen bukan pegawai negeri sipil tersebut mendapatkan keistimewaan cuti bagi guru untuk cuti studi berdasarkan **Pasal 40 ayat (2) UU Guru dan Dosen** dan cuti bagi dosen untuk memperoleh cuti untuk studi dan penelitian atau untuk pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni berdasarkan **Pasal 76 ayat (2) UU Guru dan Dosen**. Sehingga apabila dikaitkan dengan waktu/beban kerja guru dan dosen tersebut dengan segala kewajibannya, maka dirasa UU

berupa cuti dalam hal studi/penelitian yang dimana cuti tersebut tidak diberikan kepada tenaga kerja pada umumnya berdasarkan UU Ketenagakerjaan.

Kemudian perihal pengawasan terhadap tenaga kerja, maka dalam **Pasal 1 Angka 32 UU Ketenagakerjaan** diatur mengenai pengawasan ketenagakerjaan berupa kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Pengawasan tersebut berdasarkan **Pasal 176 UU Ketenagakerjaan** dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan yang mempunyai kompetensi dan independen guna menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan, yang dimana pegawai pengawas ketenagakerjaan tersebut ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Pengaturan mengenai pengawasan ketenagakerjaan diatur lebih lanjut dalam **Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan**. Namun dalam UU Guru dan Dosen tidak diatur sama sekali mengenai pengawasan dan pengawas guru dan dosen baik yang PNS maupun yang bukan PNS, sehingga hal ini akan menimbulkan ketidakjelasan kewenangan dalam urusan pengawasan guru dan dosen.

Keterkaitan lainnya antar UU Guru dan Dosen dengan UU Ketenagakerjaan adalah perihal penggunaan tenaga kerja asing (TKA). Dalam **Pasal 27 UU Guru dan Dosen** bahwa TKA yang dipekerjakan sebagai guru pada satuan pendidikan di Indonesia wajib mematuhi kode etik guru dan peraturan perundang-undangan, serta dalam **Pasal 65 UU Guru dan Dosen** dinyatakan bahwa TKA yang dipekerjakan sebagai dosen pada satuan pendidikan tinggi di Indonesia wajib mematuhi peraturan perundang-undangan, maka hal tersebut telah diatur secara jelas dalam **Pasal 42 sampai dengan Pasal 49 UU Ketenagakerjaan**, sehingga penggunaan TKA di bidang pendidikan dalam hal ini sebagai guru dan dosen harus berdasarkan dengan ketentuan yang tercantum dalam UU Ketenagakerjaan. Berdasarkan **Pasal 60 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing** maka penggunaan TKA juga harus diawasi oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Peraturan Pelaksanaan

a. Peraturan Pemerintah

1) Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru

PP ini merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Guru dan Dosen, yang mengatur lebih lanjut pengaturan dalam ketentuan dari Pasal 10 ayat (2), Pasal 11 ayat (4), Pasal 13 ayat (2), Pasal 14 ayat (2), Pasal 16 ayat (4), Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (3), Pasal 21 ayat (2), Pasal 22 ayat (2), Pasal 25 ayat (2), Pasal 26 ayat (2), Pasal 28 ayat (5), Pasal 29 ayat (5), Pasal 35 ayat (3), Pasal 37 ayat (5), dan Pasal 40 ayat (3) UU Guru dan Dosen.

Dalam PP ini diatur mengenai kompetensi dan sertifikasi guru, anggaran peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan. Selain itu juga diatur mengenai hak-hak guru termasuk di dalamnya tunjangan profesi, tunjangan fungsional dan subsidi tunjangan fungsional, tunjangan khusus, kesetaraan tunjangan, maslahat tambahan, penghargaan dan promosi guru. Selain itu juga diatur mengenai penilaian, penghargaan, dan sanksi oleh guru kepada peserta didik. Selain itu, dalam PP ini juga diatur mengenai perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak kekayaan intelektual bagi guru. Selain itu juga diatur mengenai akses memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran juga diatur kebebasan bagi guru untuk berserikat dalam organisasi profesi guru, serta diatur mengenai kesempatan berperan dalam penentuan kebijakan pendidikan. baik di tingkat satuan pendidikan, kabupaten atau kota, provinsi maupun tingkat nasional. Guru juga diberikan pengembangan dan peningkatan kualifikasi akademik, kompetensi dan keprofesionalan guru melalui pelatihan-pelatihan yang ada. Dalam PP ini juga diatur hak cuti bagi guru yang diangkat Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Selain itu diatur beban kerja guru yang mencakup kegiatan pokok yaitu: merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, membimbing dan melatih peserta didik, dan melaksanakan tugas tambahan yang melekat pada pelaksanaan kegiatan pokok sesuai dengan beban kerja guru.

Selain itu juga diatur mengenai wajib kerja dan pola ikatan dinas bagi guru dan warga negara Indonesia untuk melaksanakan tugas sebagai guru di Daerah Khusus. Selain itu juga diatur pengangkatan, penempatan dan pemindahan guru di satuan pendidikan ke jabatan struktural. Selain itu juga diatur sanksi-sanksi yang diberikan kepada guru yang tidak sesuai dengan PP ini. PP ini telah sesuai dengan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. PP ini telah diubah dengan PP No. 19 Tahun 2017.

2) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru

Dalam PP ini telah dihapus ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru (PP No. 74 Tahun 2008) yaitu mengenai pengaturan beban mengajar bagi guru di tingkat Taman Kanak-kanak/Raudhatul Athfal, Sekolah Dasar (SD)/Madrasah Ibtidaiyah (MI), Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah (SMP/MTs), dan Sekolah Menengah Atas/Sekolah Menengah Kejuruan (SMA/SMK) dan Madrasah Aliyah (MA) yang ada dalam Pasal 6, hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan di Dalam Pasal 35 yang mengatur bahwa beban kerja guru diatur di dalam Peraturan Pemerintah. Dengan dihapuskan ketentuan ini berarti tidak adanya peraturan pelaksanaan sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Guru dan Dosen. Selain itu juga disisipkan tambahan pasal antara Pasal 10 dan Pasal 11, yakni Pasal 10A yang mengatur mengenai seseorang yang memiliki keahlian khusus yang dibutuhkan oleh satuan pendidikan, baik yang sudah atau belum memenuhi kualifikasi akademik S-I/D-IV dan tidak memiliki Sertifikat Pendidik dapat diangkat menjadi Guru. Selain itu juga dihapuskan ketentuan Pasal 12 mengenai Guru Dalam Jabatan yang telah memiliki Kualifikasi Akademik S-1 atau D-IV dapat langsung mengikuti uji kompetensi untuk memperoleh Sertifikat Pendidik. Dalam PP ini juga dihapus ketentuan dari Pasal 14 terkait anggaran peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan yang diberikan oleh Pemerintah, Pemerintah

Provinsi dan Pemerintah Kota/Kabupaten. Hal ini jelas telah bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 34 UU Guru dan Dosen dimana Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membina dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi guru. Selain itu juga Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan penganggaran untuk meningkatkan profesionalitas dan pengabdian guru. Dalam PP ini juga dihapus ketentuan mengenai Guru Tetap Pemegang Sertifikat Pendidik berhak mendapatkan tunjangan profesi apabila mengajar di satuan pendidikan yang rasio minimal jumlah peserta didik terhadap Gurunya. Dalam PP ini juga dihapus ketentuan Pasal 19 – 21 yang terdapat dalam PP No. 74 Tahun 2008 mengenai Tunjangan Fungsional dan Subsidi Tunjangan Fungsional. PP ini juga menghapus ketentuan mengenai masalah tambahan sebagaimana yang telah diatur dalam UU Guru dan Dosen Pasal 15 dan Pasal 19. Pasal-pasal yang dihapus dalam PP ini jelas bertentangan dengan ketentuan dalam UU Guru dan Dosen dimana telah dinyatakan bahwa mengenai tunjangan fungsional dan masalah tambahan diatur dalam PP.

3) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2009 tentang Dosen

PP ini merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Guru dan Dosen atas ketentuan Pasal 47 ayat (3), Pasal 51 ayat (2), Pasal 53 ayat (4), Pasal 55 ayat (4), Pasal 56 ayat (2), Pasal 57 ayat (3), Pasal 61 ayat (2), Pasal 62 ayat (2), Pasal 63 ayat (2), Pasal 64 ayat (2), Pasal 74 ayat (5), dan Pasal 76 ayat (3) UU Guru dan Dosen. UU Guru dan Dosen menegaskan bahwa dosen wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, dan memenuhi kualifikasi lain yang dipersyaratkan satuan pendidikan tinggi tempat bertugas, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Selain diamanatkan oleh UU Guru dan

Dosen, kualifikasi dosen diatur juga dalam PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Pengakuan dosen sebagai pendidik profesional merupakan pembaharuan dalam sistem pendidikan nasional yang pelaksanaannya memperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan, kepegawaian, ketenagakerjaan, keuangan, dan pemerintahan daerah. Pemberian sertifikat pendidik bagi dosen dilakukan melalui sertifikasi dengan mempertimbangkan penilaian portofolio pengalaman pendidikan dan penelitian serta kegiatan akademik atau profesional lain yang diperoleh selama bertugas. Hal ini dilandasi oleh pertimbangan bahwa bagi dosen sebagai pendidik profesional dan ilmuwan, perolehan dan pendalaman ilmu pengetahuan, teknologi, dan/atau seni dapat dilakukan melalui pengalaman langsung yang diinternalisasi dan dimaknai secara reflektif. Oleh karena itu, pengakuan atas pengalaman tersebut merupakan bagian integral dari proses pembentukan kompetensi dosen sebagai agen pembelajaran. Pengaturan lain tentang dosen adalah sertifikasi bagi dosen yang belum memenuhi kualifikasi akademik, tetapi menduduki jabatan struktural, ekuivalensi antara pengalaman mengajar dengan angka kredit kumulatif, serta pembatasan usia dosen berdasarkan jabatan fungsional. Pengaturan khusus ini dilandasi oleh pertimbangan untuk memotivasi dan menghargai dedikasi dosen dalam melaksanakan tugas profesional sebagai pendidik dan ilmuwan yang bermartabat.

4) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor.

PP ini untuk melaksanakan ketentuan Pasal 16, Pasal 18, Pasal 53, Pasal 55, dan Pasal 56 UU Guru dan Dosen, yang mengatur bahwa guru dan dosen yang telah memiliki sertifikat pendidik dan/atau memiliki jabatan akademik profesor dan memenuhi persyaratan perlu diberi tunjangan profesi, tunjangan khusus, dan/atau tunjangan kehormatan. Tunjangan profesi bagi guru dan dosen PNS yang menduduki jabatan fungsional guru

dan dosen diberikan 1 kali gaji pokok PNS yang bersangkutan. Tunjangan profesi bagi guru dan dosen bukan PNS diberikan sesuai dengan kesetaraan tingkat, masa kerja, dan kualifikasi akademik yang berlaku bagi guru dan dosen pegawai negeri sipil (PNS). Tunjangan khusus diberikan kepada guru dan dosen yang ditugaskan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah di daerah khusus selama masa penugasan. Dosen yang memiliki jabatan akademik profesor dan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diberi tunjangan kehormatan setiap bulan. Tunjangan profesi dan tunjangan khusus bagi guru baik PNS maupun bukan PNS, dianggarkan dalam anggaran Pemerintah dan/atau anggaran pemerintah daerah. Tunjangan profesi dan tunjangan khusus bagi dosen serta tunjangan kehormatan bagi dosen baik PNS maupun bukan PNS dianggarkan dalam anggaran Pemerintah.

5) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Sebagaimana Diubah Terakhir Kali Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Pendidikan

PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan telah diubah sebanyak dua kali dengan PP Nomor 32 Tahun 2013 dan PP Nomor 13 Tahun 2015 mengatur standar-standar yang harus dipenuhi oleh satuan pendidikan. Ketentuan Pasal 5 ayat (2) PP ini mengatur bahwa ketentuan ruang lingkup yang terdapat pada Pasal 5 ayat (1) diberlakukan di satuan pendidikan. Tentunya ketentuan ini menimbulkan ketidakjelasan penerapan ketentuan, pada satuan pendidikan formal atau pada satuan pendidikan non formal. Kedua satuan pendidikan ini memiliki karakter yang berbeda dan mekanisme pengelolaan yang berbeda, maka apabila ketentuan dalam PP ini diberlakukan pula pada satuan pendidikan non formal justru akan menimbulkan kesulitan bagi pengelola satuan pendidikan non formal.

Adanya dikotomi formal dan non formal dan pengaturan mengenai standar pendidikan yang hanya ditujukan kepada satuan pendidikan formal tetapi diberlakukan pula pada satuan pendidikan non formal, maka bagaimana pencapaian SPM di bidang pendidikan oleh daerah sedangkan

sudah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (PP No. 2 Tahun 2018) yang memuat petunjuk teknis pelaporan SPM oleh Pemerintah Daerah. SPM sendiri merupakan ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara. Dalam Pasal 5 ayat (1) – (6) PP No. 2 Tahun 2018 tersebut diatur mengenai SPM di bidang pendidikan yang mencakup pendidikan menengah dan khusus dalam lingkup provinsi, serta pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan kesetaraan.

6) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

PP ini diterbitkan dalam rangka melaksanakan UU ASN. Sebagaimana diketahui ASN terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Dalam PP ini dinyatakan bahwa Manajemen PNS adalah pengelolaan pegawai yang profesional, memiliki nilai dasar, etika, profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Berdasarkan **Pasal 2** Manajemen PNS meliputi: a. penyusunan dan penetapan kebutuhan; b. pengadaan; c. pangkat dan Jabatan; d. pengembangan karier; e. pola karier; f. promosi; g. mutasi; h. penilaian kinerja; i. penggajian dan tunjangan; j. penghargaan; k. disiplin;

7) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

PP ini merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU Pokok-Pokok Kepegawaian). Dengan diundangkannya UU ASN, maka ketentuan dalam UU Pokok-Pokok Kepegawaian telah dicabut dan digantikan oleh UU ASN. Namun

berdasarkan ketentuan dalam Pasal 139 UU ASN,⁴⁰ maka ketentuan dalam PP No. 53 Tahun 2010 pada saat ini masih dianggap berlaku.

Dalam PP ini, dijelaskan yang dimaksud dengan disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin, sedangkan pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Dengan kata lain, ketentuan mengenai disiplin PNS ini berlaku bagi PNS sepanjang hari tidak terbatas hanya ketika melaksanakan tugas kedisiplinan saja.

Ketentuan dalam PP ini mengikat juga kepada guru dan dosen yang berstatus sebagai PNS. Sehingga guru dan dosen juga harus melaksanakan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU ASN, PP No. 53 Tahun 2010 dan ketentuan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan kepegawaian negara sesuai dengan jabatannya.

8) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PP Manajemen PPPK) menjelaskan bahwa Manajemen PPPK adalah pengelolaan PPPK untuk menghasilkan PPPK yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Selain itu, jabatan ASN yang dapat diisi oleh PPPK meliputi Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Selain Jabatan tersebut,

⁴⁰ Pasal 139 UU ASN menyatakan “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini.”

Menteri dapat menetapkan Jabatan lain yang dapat diisi oleh PPPK yang bukan merupakan Jabatan struktural tetapi menjalankan fungsi manajemen pada Instansi Pemerintah.

Guru dan dosen merupakan jabatan fungsional, sehingga selain diisi oleh PNS, jabatan ini dapat diisi dengan PPPK. Berdasarkan ketentuan dalam UU ASN, PPPK berbeda dengan K2. Pada PPPK terdapat mekanisme rekrutmen seperti rekrutmen PNS, sehingga terdapat seleksi-seleksi yang harus dilalui oleh orang yang akan mengisi jabatan sebagai PPPK. Perbedaannya dengan PNS, PPPK tidak mendapatkan tunjangan pensiun.

9) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal

PP No. 2 Tahun 2018 tentang SPM ini telah mencabut dan menggantikan PP No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Didalam PP No. 2 Tahun 2018 ini diatur mengenai pelayanan dasar dalam SPM yang merupakan amanat dari Pasal 18 ayat (3) UU Pemda. Bahwa Pelayanan Dasar dalam Standar Pelayanan Minimal merupakan urusan pemerintah wajib yang diselenggarakan Pemerintah Daerah baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Daerah. Berkaitan SPM, pemerintah wajib melaksanakan ketentuan SPM pada bidang:

- 1) Pendidikan
- 2) Kesehatan
- 3) Pekerjaan umum dan Penataan Ruang
- 4) Perumahan Rakyat dan Kawasan permukiman
- 5) Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat
- 6) Sosial

Berkaitan dengan Pendidikan pemerintah daerah terbagi menjadi Pemerintah Provinsi dan Pemerinta Kabupaten/Kota yang terdiri sebagai berikut:

Pemerintah Provinsi :

- 1) Pendidikan Menengah
- 2) Pendidikan Khusus

Pemerintah Kabupaten/Kota :

- 1) Pendidikan anak usia dini
- 2) Pendidikan dasar
- 3) Pendidikan kesetaraan

Kemudian diatur juga ketentuan terkait mutu dasar untuk setiap jenis pelayanan dengan standar teknis sekurang-kurangnya memuat:

- 1) Standar jumlah dan kualitas barang dan/atau jasa
- 2) Standar jumlah dan kualitas pendidik dan tenaga kependidikan
- 3) Petunjuk teknis atau tata cara pemenuhan standar.

Terkait dengan ketentuan warga negara yang berhak menerima pelayanan dasar dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Usia 16 (enam belas) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun untuk Jenis Pelayanan Dasar pendidikan menengah;
- 2) Usia 4 (empat) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun untuk Jenis Pelayanan Dasar pendidikan khusus;
- 3) Usia 5 (lima) tahun sampai dengan 6 (enam) tahun untuk Jenis Pelayanan Dasar pendidikan anak usia dini;
- 4) Usia 7 (tujuh) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun untuk Jenis Pelayanan Dasar pendidikan dasar; dan
- 5) Usia 7 (tujuh) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun untuk Jenis Pelayanan Dasar pendidikan kesetaraan

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dikatakan PP ini berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang salah satunya adalah penyelenggaraan pendidikan yang berkaitan dengan guru dan dosen.

10) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Didalam Peraturan ini diatur mengenai prinsip sebagian penyelenggaraan Pemerintah yang menjadi kewenangannya di daerah

berdasarkan asas dekonsentrasi yang merupakan pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada Instansi Vertikal di wilayah tertentu. Dalam hal urusan penyelenggaraan Pendidikan, Pemerintah juga melaksanakannya dengan prinsip penyelenggaraan berdasarkan asas dekonsentrasi, dimana didalam UU Pemda diatur mengenai pembagian urusan yang menjadi kewenangan antara Pemerintah Daerah dalam hal penyelenggaraan Pendidikan yang dalam hal ini dilakukan pelimpahan kewenangan oleh Kemendikbud kepada Dinas Pendidikan Kabupaten/kota dengan berkoordinasi dengan Gubernur atau Bupati/Walikota dan Instansi terkait dalam perencanaan, pendanaa, norma, standar, pedoman, arahan dan kebijakan pemerintah yang diselaraskan dengan perencanaan tata ruang dan program pembangunan daerah serta kebijakan pemerintah daerah lainnya sebagaimana yang telah diatur didalam Pasal 12 PP ini. Kemudian peraturan ini juga membahas mengenai pelimpahan urusan pemerintah, tata cara pelimpahan, tata cara penyelenggaraan dan tata cara penarikan pelimpahan yang diurai satu per satu di tiap pasal. Berdasarkan penjelasan tersebut maka dikatakan peraturan ini sejalan dan mendukung dengan UU Guru dan Dosen yang termuat didalam Pasal 1 angka 5 yang menjelaskan bahwa penyelenggara Pendidikan di lakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

b. Peraturan Menteri

1) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru

Peraturan ini mengatur mengenai standar kualifikasi akademik dan kompetensi yang harus dimiliki oleh seorang guru. Setiap guru wajib memenuhi standar kualifikasi akademik dan kompetensi guru yang berlaku secara nasional. Standar kualifikasi akademik dan kompetensi guru sebagaimana dimaksud tercantum dalam Lampiran Peraturan Menteri (Permen). Dalam Lampiran Permen ini mengatur Kualifikasi akademik guru pada satuan pendidikan jalur formal mencakup kualifikasi akademik guru Pendidikan Anak Usia Dini/ Taman Kanak-kanak/Raudatul Athfal

(PAUD/TK/RA), guru SD/MI, guru SMP/MTs, guru Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah (SMA/MA), guru Sekolah Dasar Luar Biasa/Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa/Sekolah Menengah Atas Luar Biasa (SDLB/SMPLB/SMALB), dan guru Sekolah Menengah Kejuruan/Madrasah Aliyah Kejuruan (SMK/MAK*).

Kualifikasi akademik yang dipersyaratkan untuk dapat diangkat sebagai guru dalam bidang-bidang khusus yang sangat diperlukan tetapi belum dikembangkan di perguruan tinggi dapat diperoleh melalui uji kelayakan dan kesetaraan. Uji kelayakan dan kesetaraan bagi seseorang yang memiliki keahlian tanpa ijazah dilakukan oleh perguruan tinggi yang diberi wewenang untuk melaksanakannya. Standar kompetensi guru ini dikembangkan secara utuh dari empat kompetensi utama, yaitu kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, dan profesional. Keempat kompetensi tersebut terintegrasi dalam kinerja guru.

2) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 18 Tahun 2007 tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan

Permen ini merupakan amanat dari ketentuan Pasal 82 ayat (1) UU Guru dan Dosen. Dalam Permen yang dimaksud dengan Sertifikasi Bagi Guru Dalam Jabatan seperti yang dijelaskan dalam Pasal 6 ayat (2) Guru berstatus PNS yang diangkat oleh Pemerintah yang telah memiliki sertifikat pendidik, Nomor Registrasi Guru (NRG) dari Departemen Pendidikan Nasional, dan melaksanakan beban kerja guru sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dalam satu minggu berhak atas tunjangan profesi pendidik (TPP) sebesar satu kali gaji pokok yang dibayarkan melalui APBN terhitung mulai bulan Januari pada tahun berikutnya setelah memperoleh sertifikat pendidik.

3) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 36 Tahun 2007 tentang Penyaluran Tunjangan Profesi bagi Guru

Permen ini dibentuk berdasarkan amanat dalam UU Guru dan Dosen, perlu menetapkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional tentang

penyaluran tunjangan profesi bagi guru sebagaimana dalam Pasal 4 PP No. 36 Tahun 2007 bahwa penyaluran tunjangan profesi bagi guru dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Guru yang telah memperoleh sertifikat pendidik menyampaikan kelengkapan kepada Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota
 - b) Dinas Pendidikan kabupaten/kota memeriksa kelengkapan berkas persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf a serta melakukan rekapitulasi dan menyampaikan kepada Dinas Pendidikan Provinsi
 - c) Dinas pendidikan Provinsi menghimpun dan memeriksa kelengkapan data guru penerima tunjangan profesi dan mengirimkannya kepada Direktorat Jendral Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan
 - d) Direktorat Jendral Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan memeriksa data penerimaan tunjangan profesi dan menerbitkan surat keputusan penetapan guru penerima tunjangan profesi kepada Menteri pendidikan nasional
 - e) Direktorat Jendral Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan melaksanakan proses pencairan pembayaran tunjangan profesi berdasarkan surat keputusan sebagaimana dimaksud pada huruf d melalui bank/pos
 - f) Bank/pos sebagaimana dimaksud pada huruf e melakukan penyaluran dana tunjangan profesi ke nomor rekening guru penerima tunjangan profesi.
- 4) **Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 42 Tahun 2007 tentang Sertifikasi Dosen**

Peraturan ini diundangkan karena berdasarkan pengundangan PP pelaksana ketentuan dalam UU Guru dan Dosen. merupakan amanat dari ketentuan Pasal 82 ayat (1) UU Guru dan Dosen seperti yang dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Permendiknas ini bahwa sertifikasi dosen adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk dosen dalam jabatan. Kemudian pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) Sertifikasi dosen dilaksanakan melalui uji

kompetensi untuk memperoleh sertifikat pendidik. Uji kompetensi dilakukan dengan penilaian portofolio untuk menentukan pengakuan atas kemampuan profesional dosen, dalam bentuk penilaian terhadap kumpulan dokumen yang mendeskripsikan:

- a) kualifikasi akademik dan unjuk kerja Tri dharma perguruan tinggi;
- b) persepsi dari atasan, sejawat, mahasiswa dan diri sendiri tentang kepemilikan kompetensi pedagogik, profesional, sosial dan kepribadian; dan
- c) pernyataan diri tentang kontribusi dosen yang bersangkutan dalam pelaksanaan dan pengembangan tri dharma perguruan tinggi.

Hasil uji kompetensi ini terdiri atas dua hal, yakni lulus dan tidak lulus. Ketentuan uji kompetensi ini berlaku bagi dosen dan dikecualikan bagi dosen yang telah menduduki jabatan guru besar/profesor, karena berdasarkan ketentuan Pasal 5 Permen ini guru besar/profesor dinyatakan telah memiliki sertifikat pendidik. Pelaksanaan uji sertifikasi ini dilakukan berdasarkan kuota yang telah ditentukan oleh Menteri Pendidikan Nasional.

5) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah, dan Pengawas Sekolah

Pemberlakuan Permendikbud ini mencabut Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 30 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan (Permendiknas No. 30 Tahun 2011 tentang Perubahan Permendiknas No. 39 Tahun 2009). Diundangkannya Permendikbud ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 15 ayat (8), Pasal 52 ayat (3), Pasal 53, dan Pasal 54 ayat (4) PP No. 74 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru

(PP No. 19 Tahun 2017). Pada ketentuan Pasal 2 Permendikbud ini ditentukan bahwa Guru, Kepala Sekolah, dan Pengawas Sekolah melaksanakan beban kerja selama 40 (empat puluh) jam dalam 1 (satu) minggu pada satuan administrasi pangkal. Beban kerja selama 40 (empat puluh) jam dalam 1 (satu) minggu tersebut terdiri atas 37,5 (tiga puluh tujuh koma lima) jam kerja efektif dan 2,5 (dua koma lima) jam istirahat. Dalam hal diperlukan, sekolah dapat menambah jam istirahat yang tidak mengurangi jam kerja efektif yang telah ditentukan.

Ketentuan sebelumnya, yakni Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 dan perubahannya mengatur bahwa standar beban kinerja guru paling sedikit yaitu 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan paling banyak 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu pada satu atau lebih satuan pendidikan yang memiliki izin pendirian dari Pemerintah atau pemerintah daerah yang disertai dengan tugas tambahan sebagai kepala satuan Pendidikan yang berasal dari guru bimbingan konseling/konselor, wakil kepala sekolah, kepala perpustakaan, kepala laboratorium, bengkel atau unit produksi satuan Pendidikan. Ketentuan PP No. 15 Tahun 2018 tersebut menghapus ketentuan beban kinerja guru dari 24 jam tatap muka hingga 40 jam tatap muka menjadi 40 jam yang terdiri atas 37,5 (tiga puluh tujuh koma lima) jam kerja efektif dan 2,5 (dua koma lima) jam istirahat.

6) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 62 Tahun 2013 tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan untuk Penataan dan Pemerataan Guru

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 62 Tahun 2013 tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Untuk Penataan dan Pemerataan Guru (Permendiknas No. 62 Tahun 2013) ini mengatur mengenai pemindahan guru dalam jabatan dan pemberian tunjangan profesi bagi guru dalam jabatan yang dipindahkan. Ketentuan dalam Permendiknas ini mengatur bahwa Guru dalam jabatan dapat dipindahkan antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan, antarkabupaten/kota

atau antarprovinsi didasarkan pada latar belakang sertifikasi atau kualifikasi akademik yang dimilikinya. Apabila pemindahan tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan guru yang mana tidak sesuai dengan latar belakang sertifikat pendidikannya maka guru tersebut wajib mengikuti sertifikasi sesuai dengan bidang tugas baru yang diampunya. Ketentuan tersebut berpotensi menimbulkan permasalahan baru terkait dengan program penuntasan sertifikasi guru.

7) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 87 Tahun 2013 tentang Program Pendidikan Profesi Guru Prajabatan

Permen Pendidikan Nasional ini merupakan amanat dari Pasal 10 ayat (1) UU Guru dan Dosen dan Pasal 4 ayat (1) PP No. 74 Tahun 2008. Dalam Permen ini dijelaskan mengenai tujuan dari program Pendidikan Profesi Guru (PPG) yakni⁴¹ :

- a) untuk menghasilkan calon guru yang memiliki kompetensi dalam merencanakan, melaksanakan, dan menilai pembelajaran;
- b) menindaklanjuti hasil penilaian dengan melakukan pembimbingan, dan pelatihan peserta didik; dan
- c) mampu melakukan penelitian dan mengembangkan profesionalitas secara berkelanjutan.

Dalam Permendiknas ini diatur mengenai perguruan tinggi yang melaksanakan PPG dengan ketentuan persyaratan sebagai berikut⁴²:

- a) memiliki program studi kependidikan strata satu (S1) yang:
 - (1) sama dengan program PPG yang akan diselenggarakan;
 - (2) terakreditasi oleh Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) dengan peringkat paling rendah B;
 - (3) memiliki dosen tetap paling sedikit 2 (dua) orang berkualifikasi doktor (S3) dengan jabatan akademik paling rendah Lektor, dan 4 (empat) orang berkualifikasi Magister (S2) dengan jabatan akademik paling rendah Lektor Kepala berlatar belakang

⁴¹ Lihat ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 87 Tahun 2013 tentang Program Pendidikan Profesi Guru Dalam Jabatan (Permendiknas No. 87 Tahun 2013)

⁴² Lihat ketentuan Pasal 3 ayat (2) Permendiknas No. 87 Tahun 2013

pendidikan sama dan/atau sesuai dengan program PPG yang akan diselenggarakan, paling sedikit salah satu latar belakang strata pendidikan setiap dosen tersebut adalah bidang kependidikan.

- b) memiliki sarana dan prasarana yang mendukung penyelenggaraan program PPG, termasuk asrama mahasiswa sebagai bagian integral dalam proses penyiapan guru profesional;
- c) memiliki rasio antara dosen dengan mahasiswa pada masing-masing program studi sesuai SPMI;
- d) memiliki program peningkatan dan pengembangan aktivitas instruksional atau yang sejenis dan berfungsi efektif;
- e) memiliki program dan jaringan kemitraan dengan sekolah-sekolah mitra terakreditasi paling rendah B dan memenuhi persyaratan untuk pelaksanaan program pengalaman lapangan (PPL);
- f) memiliki laporan evaluasi diri dan penjaminan mutu berdasar fakta, paling sedikit 2 (dua) tahun terakhir.

Dengan beragamnya latar belakang akademik guru, maka Permendiknas ini mengatur juga mengenai kualifikasi akademik calon peserta didik program PPG adalah sebagai berikut⁴³:

- a) S1 Kependidikan yang sesuai dengan program pendidikan profesi yang akan ditempuh;
- b) S1 Kependidikan yang serumpun dengan program pendidikan profesi yang akan ditempuh;
- c) S1/DIV Nonkependidikan yang sesuai dengan program pendidikan profesi yang akan ditempuh;
- d) S1/DIV Nonkependidikan serumpun dengan program pendidikan profesi yang akan ditempuh;
- e) S1 Psikologi untuk program PPG pada PAUD atau SD.

Selain itu, dalam permendiknas ini juga diatur mengenai penetapan kuota PPG, struktur kurikulum, pelaksanaan uji kompetensi dan kualifikasi dosen serta penetapan LPTK.

⁴³ Ketentuan Pasal 6 ayat (1) Permendiknas No. 87 Tahun 2013

Berdasarkan Pasal 1 Permendikbud Nomor 46 Tahun 2016 tentang Penataan Linieritas Guru bersertifikat pendidik dinyatakan Linieritas bagi guru bersertifikat pendidik merupakan kesesuaian antara sertifikat pendidik dengan mata pelajaran yang diampu oleh guru. Serta dalam Pasal 4 juga dinyatakan bahwa selama proses penyesuaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, guru bersertifikat pendidik yang telah memiliki sertifikat pendidik wajib memenuhi beban mengajar paling sedikit 24 jam tatap muka perminggu. Dalam realisasinya penerapan Permendikbud ini sering membuat guru-guru kewalahan dikarenakan adanya beban mengajar 24 jam tatap muka perminggu yang dirasa terlalu banyak, apalagi hal ini ditambah dengan tidak meratanya persebaran guru yang ada di Indonesia sehingga beban mengajar seorang guru menjadi tidak proporsional.

10) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 10 Tahun 2017 tentang Perlindungan bagi Guru dan Tenaga Kependidikan

Permen ini dibentuk berdasarkan amanat Pasal 40 ayat (1) UU Sisdiknas, Pasal 39 ayat (1) UU Guru dan Dosen, yang pada pokok intinya mengatur mengenai Perlindungan terhadap Guru dan tenaga kependidikan meliputi profesi, keselamatan dan kesehatan kerja.

Pada Pasal 2 Ayat (5) Permen Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 10 tahun 2017 tentang Perlindungan Guru dan Tenaga Kependidikan, terdapat ketidaksesuaian definisi yang tercantum pada poin d dengan Pasal 2 Ayat (3) bahwa pelecehan terhadap profesi tidak dapat dijelaskan bagaimana bentuknya apakah berwujud seperti kekerasan fisik atau perlakuan yang tidak adil, sehingga ada tumpang tindih yang tidak dapat mengakomodir permasalahan guru hari ini bahwasannya dalam realitasnya banyak kasus persekusi yang terjadi terhadap guru.

11) Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nomor 23 Tahun 2017 tentang Hari Sekolah dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter

Ketentuan dalam permendikbud ini tidak hanya berkaitan erat dengan ketentuan UU Sisdiknas, tetapi juga ketentuan dalam UU Guru dan Dosen, khususnya ketika dikaitkan dengan pelaksanaan beban mengajar guru. Permendikbud ini sempat menimbulkan pertentangan di kalangan masyarakat terkait dengan penolakan pemberlakuannya. Demikian pula dalam penerapannya, permendikbud ini menimbulkan kesulitan bagi satuan pendidikan mengingat di sebagian daerah beberapa satuan pendidikan telah menerapkan ketentuan tersebut sedangkan pemerintah daerah masih menunggu adanya ketentuan teknis pelaksanaan transisi hari sekolah tersebut. Kemudian Presiden menandatangani Perpres No. 87 Tahun 2017 yang mengatur mengenai Penguatan Pendidikan Karakter yang disebut juga dengan PPK pada satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan non formal. Pada ketentuan Pasal 9 ayat (1) Perpres tersebut menentukan bahwa penyelenggaraan PPK pada satuan pendidikan jalur pendidikan formal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilaksanakan selama 6 (enam) atau 5 (lima) hari sekolah dalam 1 (satu) minggu dengan pelaksanaan yang diserahkan pada masing-masing Satuan Pendidikan bersama-sama dengan komite sekolah/madrasah dan dilaporkan kepada Pemerintah Daerah atau kantor kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama setempat sesuai dengan kewenangan masing-masing tentunya dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Perpres No. 87 Tahun 2017.

Pasal 17 Perpres No. 87 Tahun 2017 mengatur bahwa pada saat perpres tersebut mulai berlaku, peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hari sekolah dan pendidikan karakter yang bertentangan dinyatakan tidak berlaku.

12) Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2013 tentang Pengangkatan Dosen Tetap Non Pegawai Negeri Sipil Pada Perguruan Tinggi Negeri Dan Dosen Tetap Pada Perguruan Tinggi Swasta

Dalam Permendikbud No. 84 Tahun 2013 tentang Pengangkatan Dosen Tetap Non Pegawai Negeri Sipil Pada Perguruan Tinggi Negeri dan Dosen Tetap Pada Perguruan Tinggi Swasta memuat perihal persyaratan umum dan khusus untuk setiap orang yang memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi untuk menjadi dosen. Perguruan tinggi berdasarkan Permen ini dapat melakukan pengangkatan dosen tetap non pns atau dosen tetap perguruan tinggi swasta (PTS) berdasarkan ketentuan dalam Pasal 4 yang antara lain berdasarkan PDPT nisbah dosen dengan mahasiswa suatu program studi pada perguruan tinggi tersebut belum memenuhi SNPT dan disetujui oleh Direktur Jenderal. Selain itu dalam Permen ini juga mengatur mengenai hak dan kewajiban dosen tetap non PNS dan dosen tetap PTS yang dapat dilihat di Pasal 9 ayat (1) dan (2). Sehingga berdasarkan uraian tersebut tentunya ketentuan yang terdapat dalam Permen ini telah berkesesuaian dengan pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Guru dan Dosen seperti yang telah diatur antara lain dalam Pasal 48 ayat (1) mengenai status dosen yang terdiri atas dosen tetap dan dosen tidak tetap, Pasal 50 mengenai kesempatan yang sama bagi setiap orang yang memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi untuk menjadi dosen dan wajib mengikuti seleksi, Pasal 51 dan Pasal 60 mengenai hak dan kewajiban seorang dosen dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya, Pasal 57 mengenai maslahat tambahan, Pasal 75 terkait dengan Perlindungan dan Pasal 76 terkait dengan cuti.

13) Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pemberian Tunjangan Profesi Dosen dan Tunjangan Kehormatan Profesor

Tunjangan dari profesi dosen dan tunjangan kehormatan professor diberikan sebagai bentuk penghargaan terhadap kinerja dosen, untuk meningkatkan kinerja dosen, perlu dilakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan tri dharma perguruan tinggi yang dilakukan oleh dosen, khususnya di bidang penelitian dalam rangka meningkatkan jumlah dan mutu penelitian dosen. Sehingga atas pertimbangan tersebut maka

diterbitkan Permenristekdikti No. 20 Tahun 2017 yang mengatur mengenai pemberian tunjangan profesi bagi dosen dan tunjangan kehormatan bagi professor. Dalam Permen ini yang berhak menerima tunjangan profesi yaitu dosen yang memiliki jabatan akademik Asisten Ahli, Lektor, Lektor Kepala dan Profesor. Dalam Pasal 3 disebutkan bahwa dalam memberikan tunjangan profesi pada dosen terdapat persyaratan-persyaratan yang antara lain adalah:

- a) Memiliki Sertifikat Pendidik yang diterbitkan oleh Kementerian;
- b) Melaksanakan Tri dharma Perguruan Tinggi dengan beban kerja paling sedikit sepadan dengan 12 (dua belas) SKS dan paling banyak sepadan dengan 16 (enam belas) SKS pada setiap semester;
- c) Tidak terikat sebagai tenaga tetap pada lembaga lain di luar perguruan tinggi tempat yang bersangkutan bertugas;
- d) Memiliki Nomor Induk Dosen Nasional (NIDN); dan
- e) Berusia paling tinggi 70 (tujuh puluh) tahun untuk Profesor dan 65 (enam puluh lima) tahun untuk Lektor Kepala, Lektor, dan Asisten Ahli.

Dan dalam rangka untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas publikasi ilmiah di Indonesia, dosen yang memiliki jabatan akademik Lektor Kepala dalam kurun waktu 3 Tahun harus menghasilkan paling sedikit 3 karya ilmiah yang diterbitkan dalam jurnal nasional yang terakreditasi dan paling sedikit 1 karya ilmiah yang diterbitkan dalam jurnal Internasional. Selain karya ilmiah dosen yang memiliki jabatan akademik Lektor Kepala harus pula menghasilkan buku atau paten atau karya seni monumental. Tunjangan Profesi tersebut dapat dibatalkan atau dihentikan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7. Sementara untuk persyaratan mengenai tunjangan kehormatan yang diberikan pada dosen dengan jabatan akademik Profesor diatur dalam Pasal 8.

Seperti halnya dengan tunjangan Profesi yang dapat dihentikan atau dibatalkan, tunjangan kehormatan pun dapat dibatalkan atau dihentikan sebagaimana diatur dalam Pasal 9, Pasal 10 dan Pasal 11. Tunjangan Profesi dan Tunjangan Kehormatan ini dilakukan evaluasi setiap 3 Tahun

yang dilakukan sejak yang bersangkutan ditetapkan atau diaktifkan kembali sebagai dosen atau Profesor. Yang melakukan evaluasi tersebut dalam hal ini berdasarkan Permen ini adalah Direktorat Jenderal Sumber Daya Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Pendidikan Tinggi.

14) Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 51 Tahun 2017 tentang Sertifikasi Pendidik Untuk Dosen

Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi No. 51 Tahun 2017 tentang Sertifikasi Pendidik Untuk Dosen ini merupakan bentuk pelaksanaan ketentuan dalam Pasal 4 ayat (7) dan Pasal 5 ayat (5). Dalam Permenristekdikti ini mengharuskan dosen untuk mengikuti Sertifikasi Dosen, sertifikasi tersebut diikuti oleh Dosen yang memiliki kualifikasi akademik paling rendah Magister, memiliki jabatan akademik paling rendah Asisten Ahli dan berstatus sebagai Dosen tetap pada Perguruan Tinggi Paling sedikit 2 tahun berturut-turut dan memiliki NIDN, dokter pendidik klinis penuh waktu yang memiliki Nomor Induk Dosen Khusus (NIDK) atau dosen paruh waktu yang memiliki NIDK. Sertifikasi dosen tersebut berdasarkan usulan Perguruan Tinggi kepada Direktorat Jenderal. Kemudian dalam Pasal 4 menyatakan bahwa sertifikasi dosen dilaksanakan melalui uji kompetensi dalam bentuk penilaian portofolio untuk memperoleh sertifikat pendidik yang dilakukan secara objektif, transparan dan akuntabel. Setiap tahunnya Menteri menetapkan kuota nasional peserta sertifikasi dosen dan kemudian Direktur Jenderal menetapkan nama peserta Sertifikasi Dosen tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 5. Adapun kriteria bagi perguruan tinggi penyelenggara Sertifikasi Dosen harus memiliki:

- a) program pascasarjana;
- b) program studi yang relevan; dan/atau
- c) peringkat terakreditasi A/Unggul.

Jika Perguruan Tinggi penyelenggara Sertifikasi Dosen dinilai tidak memenuhi kriteria atau memiliki kinerja buruk sebagaimana ketentuan diatas berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian, dapat

dicabut kewenangannya untuk menyelenggarakan sertifikasi dosen. Dan dalam Pasal 8 menyatakan bahwa perguruan tinggi penyelenggara Sertifikasi Dosen harus melaporkan pelaksanaan penilaian portofolio setiap tahun kepada menteri yang tata cara pelaporannya ditetapkan oleh Direktur Jenderal yang kemudian Direktur Jenderal menetapkan nomor registrasi sertifikat pendidik yang dikeluarkan oleh Perguruan Tinggi Penyelenggara Sertifikasi Dosen. Biaya untuk menyelenggarakan Sertifikasi Dosen dan juga tunjangan profesi dosen untuk dosen tetap perguruan tinggi di lingkungan Kementerian dibebankan pada anggaran Kementerian sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1), (2), (3), dan (4).

15) Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 8 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Fungsional Dosen Melalui Penyesuaian/Inpassing

Untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (6) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 26 Tahun 2016 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Fungsional melalui Penyesuaian/*Inpassing*, maka ditetapkanlah Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi tentang Tata Cara Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Fungsional Dosen melalui Penyesuaian/*Inpassing*. Bahwa dalam Pemenristekdikti ini dijelaskan dalam Pasal 2, jabatan akademik dosen yang dimaksud berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional di bidang pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat lebih lanjut dalam Pasal 4 dijelaskan mengenai jenjang jabatan akademik dosen dari yang paling rendah hingga yang paling tinggi.

Kemudian bagi PNS yang telah melaksanakan tugas sebagai pendidik di Perguruan Tinggi di lingkungan Kementerian dan Kementerian lain dapat diajukan Penyesuaian/*Inpassing* untuk jabatan akademik dosen. Dalam Pasal 6 menyatakan bahwa Penyesuaian/*Inpassing* tersebut ditujukan bagi:

- a) PNS yang telah dan masih menjalankan tugas di bidang Jabatan Akademik Dosen yang akan diduduki berdasarkan keputusan Pejabat yang berwenang;
- b) PNS yang masih menjalankan tugas jabatan sesuai dengan formasi Jabatan Akademik Dosen dan telah mendapatkan kenaikan pangkat setingkat lebih tinggi; dan
- c) pejabat pimpinan tinggi, administrator, dan pengawas yang memiliki kesesuaian antara jabatan terakhir yang diduduki dengan Jabatan Akademik Dosen yang akan didudukinya.

Apabila PNS akan melaksanakan Penyesuaian/Inpassing dalam jabatan akademik dosen tentunya diharuskan mengikuti dan lulus uji kompetensi. Uji kompetensi tersebut dilakukan oleh Direktorat Jenderal dengan penilaian bukti kinerja dosen selama 2 (dua) tahun terakhir yang meliputi pelaksanaan pendidikan, pelaksanaan penelitian dan pelaksanaan pengabdian kepada masyarakat. Pengangkatan PNS dalam jabatan akademik dosen melalui Penyesuaian/Inpassing berdasarkan ketentuan dalam Permen ini diperuntukan bagi PNS yang telah melaksanakan tugas sebagai pendidik di Perguruan Tinggi dari periode tanggal 21 Desember 2016 sampai dengan tanggal 30 Desember 2018.

16) Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi No. 20 Tahun 2017 tentang Pemberian Tunjangan Profesi Dosen dan Tunjangan Kehormatan Profesor

Dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 78 Tahun 2013 tentang Pemberian Tunjangan Profesi dan Tunjangan Kehormatan bagi Dosen Yang Menduduki Jabatan Akademik Profesor (Permendikbud No. 78 Tahun 2013) diatur mengenai persyaratan pemberian tunjangan profesi dan juga tunjangan kehormatan bagi dosen yang menduduki jabatan akademik sebagai professor. Dalam Pasal 51 Permendikbud tersebut diatur mengenai hak-hak yang dapat diperoleh oleh seorang dosen dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya dan tentunya dengan tidak melupakan kewajiban dari seorang dosen itu sendiri

sebagaimana diatur dalam Pasal 60 UU Guru dan Dosen khususnya mengenai tugas dari seorang dosen yaitu melaksanakan pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Terkait dengan beban kerja dosen diatur bahwa dosen melaksanakan beban kerja dengan paling sedikit 12 (dua belas) SKS dan paling banyak 16 (enam belas) SKS juga mewajibkan bagi Profesor untuk menulis buku yang diterbitkan oleh lembaga penerbit baik nasional maupun internasional yang mempunyai ISBN (*Internasional Standard of Book Numbering System*), menghasilkan karya ilmiah yang diterbitkan dalam jurnal internasional bereputasi dan menyebarluaskan gagasannya.

Permendikbud tersebut kemudian dicabut dengan Permenristekdikti No. 20 Tahun 2017 tentang Pemberian Tunjangan Profesi Dosen dan Tunjangan Kehormatan Profesor. Permenristekdikti tersebut mengatur bahwa tunjangan dari profesi dosen dan tunjangan kehormatan professor diberikan sebagai bentuk penghargaan terhadap kinerja dosen, untuk meningkatkan kinerja dosen, perlu dilakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan tri dharma perguruan tinggi yang dilakukan oleh dosen, khususnya di bidang penelitian dalam rangka meningkatkan jumlah dan mutu penelitian dosen. Lebih lanjut, yang berhak menerima tunjangan profesi yaitu dosen yang memiliki jabatan akademik Asisten Ahli, Lektor, Lektor Kepala dan Profesor. Dalam Pasal 3 disebutkan bahwa dalam memberikan tunjangan profesi pada dosen terdapat persyaratan-persyaratan yang antara lain adalah:

- 1) Memiliki Sertifikat Pendidik yang diterbitkan oleh Kementerian;
- 2) Melaksanakan tridharma Perguruan Tinggi dengan beban kerja paling sedikit sepadan dengan 12 (dua belas) SKS dan paling banyak sepadan dengan 16 (enam belas) SKS pada setiap semester;
- 3) Tidak terikat sebagai tenaga tetap pada lembaga lain di luar perguruan tinggi tempat yang bersangkutan bertugas;
- 4) Memiliki NIDN; dan

- 5) Berusia paling tinggi 70 (tujuh puluh) tahun untuk Profesor dan 65 (enam puluh lima) tahun untuk Lektor Kepala, Lektor, dan Asisten Ahli.

Jumlah beban kerja dosen dalam Permenristekdikti No. 20 Tahun 2017 tetap sama dengan yang diatur dalam Permendikbud No. 78 Tahun 2013.

Dalam rangka untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas publikasi ilmiah di Indonesia, dosen yang memiliki jabatan akademik Lektor Kepala dalam kurun waktu 3 Tahun harus menghasilkan paling sedikit 3 karya ilmiah yang diterbitkan dalam jurnal nasional yang terakreditasi dan paling sedikit 1 karya ilmiah yang diterbitkan dalam jurnal Internasional. Selain karya ilmiah dosen yang memiliki jabatan akademik Lektor Kepala harus pula menghasilkan buku atau paten atau karya seni monumental. Tunjangan Profesi tersebut dapat dibatalkan atau dihentikan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7. Sementara untuk persyaratan mengenai tunjangan kehormatan yang diberikan pada dosen dengan jabatan akademik Profesor diatur dalam Pasal 8. Seperti halnya dengan tunjangan Profesi yang dapat dihentikan atau dibatalkan, tunjangan kehormatan pun dapat dibatalkan atau dihentikan sebagaimana diatur dalam Pasal 9, Pasal 10 dan Pasal 11. Tunjangan Profesi dan Tunjangan Kehormatan ini dilakukan evaluasi setiap 3 Tahun yang dilakukan sejak yang bersangkutan ditetapkan atau diaktifkan kembali sebagai dosen atau Profesor.

Terkait dengan tunjangan fungsional yang terdapat dalam pengaturan Pasal 54 UU Guru dan Dosen, hal tersebut tidak diatur dalam Permenristekdikti ini ataupun dalam UU Pendidikan Tinggi.

17) Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 44 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Perguruan Tinggi

Permenristekdikti No. 44 Tahun 2015 ditujukan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 52 ayat (3) dan Pasal 54 ayat (1) huruf a UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Dalam Permenristekdikti ini SNPT diatur dalam Pasal 2 yang terdiri atas:

- 1) Standar Nasional Pendidikan;
- 2) Standar Nasional Penelitian; dan
- 3) Standar Nasional Pengabdian kepada Masyarakat.

Ketiga standar tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam pelaksanaan Tri dharma Perguruan tinggi. Lebih lanjut Standar Nasional Pendidikan diatur dalam Pasal 4 terdiri atas:

- 1) standar kompetensi lulusan;
- 2) standar isi pembelajaran;
- 3) standar proses pembelajaran;
- 4) standar penilaian pembelajaran;
- 5) standar dosen dan tenaga kependidikan;
- 6) standar sarana dan prasarana pembelajaran;
- 7) standar pengelolaan pembelajaran; dan
- 8) standar pembiayaan pembelajaran.

Standar Nasional Pendidikan tersebut menjadi acuan dalam menyusun, menyelenggarakan, dan mengevaluasi kurikulum. Kemudian mengenai kriteria ataupun penjabaran mengenai Standar Nasional sebagaimana telah disebutkan diatas diatur dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 42. Kemudian pengaturan mengenai Standar Nasional Penelitian berdasarkan Pasal 43 terdiri atas:

- 1) standar hasil penelitian;
- 2) standar isi penelitian;
- 3) standar proses penelitian;
- 4) standar penilaian penelitian;
- 5) standar peneliti;
- 6) standar sarana dan prasarana penelitian;
- 7) standar pengelolaan penelitian; dan
- 8) standar pendanaan dan pembiayaan penelitian.

Lebih lanjut perihal kriteria dan penjelasan lebih lanjut terkait dengan Standar Nasional Penelitian sebagaimana telah disebutkan diatas diatur dalam Pasal 44 sampai dengan Pasal 53. Sementara untuk Standar Nasional Pengabdian Kepada Masyarakat dalam Pasal 54 terdiri atas:

- 1) standar hasil pengabdian kepada masyarakat;
- 2) standar isi pengabdian kepada masyarakat;
- 3) standar proses pengabdian kepada masyarakat;
- 4) standar penilaian pengabdian kepada masyarakat;
- 5) standar pelaksana pengabdian kepada masyarakat;
- 6) standar sarana dan prasarana pengabdian kepada masyarakat;
- 7) standar pengelolaan pengabdian kepada masyarakat; dan
- 8) standar pendanaan dan pembiayaan pengabdian kepada masyarakat.

Dan mengenai kriteria dan penjelasan lebih lanjut mengenai ruang lingkup standar nasional pengabdian pada masyarakat tersebut diatur dalam Pasal 55 sampai dengan Pasal 64. Kemudian dalam Pasal 65 menyatakan bahwa ketentuan tentang SNPT untuk pendidikan program studi di luar domisi, pendidikan jarak jauh, akademi komunitas, dan program pendidikan yang memerlukan pengaturan khusus diatur dengan Permen tersendiri.

Ketentuan penutup dalam Permenristekdikti ini menyatakan mencabut ketentuan dalam Permendikbud No. 49 Tahun 2014 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi dicabut dan menyatakan Permendikbud tersebut tidak berlaku.

18) Peraturan Menteri Agama Nomor 43 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pembayaran Tunjangan Profesi Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil pada Kementerian Agama

Peraturan ini merupakan tindak lanjut pelaksanaan dari Pasal 14 ayat (1) huruf a UU Guru dan Dosen yang memberikan hak berupa penghasilan di atas kebutuhan, yaitu salah satunya berupa tunjangan profesi bagi guru. Keterkaitan antara UU Guru dan Dosen dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 43 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pembayaran Tunjangan Profesi Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil pada Kementerian Agama (Permenag No. 43 Tahun 2014) yaitu perihal tunjangan profesi guru yang bukan PNS. Dalam Pasal 14 ayat (1) huruf a UU Guru dan Dosen sudah jelas bahwa setiap guru memiliki hak. Penghasilan di atas kebutuhan tersebut dijelaskan dalam Pasal 15 ayat (1) UU Guru dan Dosen. Pemberian hak tersebut

dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 15 ayat (2) dan ayat (3) UU Guru dan Dosen. Pengaturan lanjutan dari Pasal 15 ayat (1) terdapat dalam Pasal 16 UU Guru dan Dosen.

Pengaturan lebih lanjut perihal tunjangan profesi tersebut juga telah disebutkan dalam ketentuan-ketentuan dalam Permenag No. 43 Tahun 2014 yang lebih menjabarkannya secara jelas dan teknis, dalam Pasal 1 Angka 1, Pasal 1 Angka 2, Pasal 3, Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 10.

Apabila melihat kedua ketentuan hukum tersebut, maka dapat dilihat bahwa ketentuan dalam Permenag No. 43 Tahun 2014 telah menguraikan mengenai hak berupa tunjangan profesi yang dimiliki GBPNS di bawah Kementerian Agama (Kemenag), di mana ketentuan tersebut sejalan dengan ketentuan-ketentuan pemberian tunjangan profesi kepada guru dalam UU Guru dan Dosen. Misalnya dalam hal kesamaan pengaturan mengenai tunjangan profesi guru (TPG) yang diberikan kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik, serta mengenai sumber dana pemberian TPG tersebut. Namun dalam UU Guru dan Dosen tidak dinyatakan secara eksplisit mengenai GBPNS seperti yang diatur dalam Permenag No. 43 Tahun 2015.

19) Keputusan Menteri Agama Nomor 179 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Program Peningkatan Kualifikasi Sarjana Strata Satu (S1) bagi Guru *Raudlatul Athfal*, Guru Madrasah dan Guru Pendidikan Agama Islam melalui *Dual Modes System*

Keputusan ini merupakan salah satu tindak lanjut pengaturan mengenai peningkatan kualifikasi guru yang diatur dalam UU Guru dan Dosen. Keterkaitan antara UU Guru dan Dosen dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 179 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Program Peningkatan Kualifikasi Sarjana Strata Satu (S1) bagi Guru *Raudlatul Athfal*, Guru Madrasah dan Guru Pendidikan Agama Islam melalui *Dual Modes System*

(Kepmenag No. 179 Tahun 2008) yaitu mengenai peningkatan kualifikasi guru, khususnya guru yang berada di bawah Kemenag.

Dalam Poin Pertama Kepmenag No. 179 Tahun 2008 dinyatakan sebagai berikut :

“Menetapkan program peningkatan kualifikasi guru Raudlatul Athfal, guru Madrasah dan guru Pendidikan Agama Islam, pada jenjang pendidikan Sarjana Strata Satu (S1) dengan Dual Modes System”.

Dari kedua ketentuan hukum di atas, maka substansi dari Kepmenag No. 179 Tahun 2008 tersebut telah melaksanakan ketentuan-ketentuan mengenai kualifikasi guru yang telah diatur dalam UU Guru dan Dosen seperti yang telah diuraikan di atas.

20) Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pengangkatan Dosen Tetap Bukan Pegawai Negeri Sipil Perguruan Tinggi Keagamaan Negeri dan Dosen Tetap Perguruan Tinggi Keagamaan Swasta

Dalam Permen Agama ini diatur tata cara dan persyaratan seseorang yang mempunyai kualifikasi akademik dan kompetensi untuk menjadi dosen tetap bukan PNS pada Perguruan Tinggi Keagamaan Negeri (PTKN) dan Dosen Tetap Perguruan Tinggi Keagamaan Swasta (PTKS). Orang yang diangkat menjadi dosen tetap PTKN atau dosen tetap PTKS harus memenuhi persyaratan umum, persyaratan khusus serta mengikuti proses seleksi. Perguruan Tinggi Keagamaan dapat melakukan pengangkatan Dosen tetap bukan PNS PTKN dan Dosen tetap PTKS apabila berdasarkan Pangkalan Data Pendidikan Tinggi (PDPT) nisbah Dosen dengan mahasiswa suatu program studi pada Perguruan Tinggi tersebut dan belum memenuhi Standar Nasional Pendidikan Tinggi (SNPT) dan Data kebutuhan kepegawaian. Selain itu juga dosen tetap PTKN dan dosen tetap PTKS diberikan hak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kewajiban Dosen tetap bukan PNS dan Dosen tetap PTKS sama dengan kewajiban Dosen PNS sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Bagi Dosen tetap bukan PNS dan Dosen tetap PTKS selain mendapatkan gaji dan penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

juga memperoleh tunjangan jabatan akademik, tunjangan profesi, dan tunjangan kehormatan bagi Profesor yang diberikan oleh pemerintah...

21) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara

PermenPAN-RB ini diterbitkan untuk mewujudkan sistem merit dalam manajemen ASN yang menurut Pasal 2 PermenPAN-RB No. 40 Tahun 2018 didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Kemudian Pasal 4 memuat kriteria sistem merit, meliputi:

- 1) seluruh jabatan sudah memiliki standar kompetensi jabatan;
- 2) perencanaan kebutuhan pegawai sesuai dengan beban kerja;
- 3) pelaksanaan seleksi dan promosi dilakukan secara terbuka;
- 4) memiliki manajemen karier yang terdiri dari perencanaan, pengembangan, pola karier, dan kelompok rencana suksesi yang diperoleh dari manajemen talenta;
- 5) memberikan penghargaan dan mengenakan sanksi berdasarkan pada penilaian kinerja yang objektif dan transparan;
- 6) menerapkan kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- 7) merencanakan dan memberikan kesempatan pengembangan kompetensi sesuai hasil penilaian kinerja individu;
- 8) memberikan perlindungan kepada Pegawai ASN dari tindakan penyalahgunaan wewenang; dan
- 9) memiliki sistem informasi berbasis kompetensi yang terintegrasi dan dapat diakses oleh seluruh Pegawai ASN.

22) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2017 tentang Standar Kompetensi Jabatan Aparatur Sipil Negara

Di dalam Permen ini, Profesionalitas ASN merupakan kunci keberhasilan dalam melaksanakan fungsinya sebagai pelaksana kebijakan publik, serta pelekut dan pemersatu bangsa. Organisasi pemerintah sebagaimana organisasi pada umumnya menuntut adanya profesionalisme pegawainya sebagai kunci keberhasilan bagi proses penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. PermenPAN-RB No. 38 Tahun 2018 ini dimaksudkan sebagai acuan instansi pemerintah baik pusat maupun daerah untuk melakukan pengukuran indeks profesionalitas ASN. Permen ini juga bertujuan agar instansi pemerintah pusat dan daerah dapat melakukan pengukuran indeks profesionalitas PNS dengan benar.

Pada Pasal 5 PermenPAN-RB ini, diatur mengenai standar kompetensi ASN terdiri atas:

- 1) standar kompetensi jabatan pimpinan tinggi;
- 2) standar kompetensi jabatan administrasi; dan
- 3) standar kompetensi jabatan fungsional.

23) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka kreditnya

Dalam Permen ini, Guru adalah pendidik Profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik. Sedangkan Jabatan Fungsional Guru adalah jabatan fungsional yang mempunyai ruang lingkup, tugas, tanggung jawab, dan wewenang untuk melakukan kegiatan mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.

Dalam Pasal 2 dinyatakan bahwa Jabatan Fungsional Guru adalah jabatan tingkat keahlian termasuk dalam rumpun pendidikan tingkat taman kanak-kanak, dasar, lanjutan, dan sekolah khusus. Jenis guru dinyatakan dalam Pasal 3, berdasarkan sifat, tugas, dan kegiatannya meliputi: a.) *Guru*

Kelas; b.) Guru Mata Pelajaran; dan c.) Guru Bimbingan dan Konseling/Konselor. Adapun kedudukan guru dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) Guru berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional di bidang pembelajaran/bimbingan dan tugas tertentu pada jenjang pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.

B. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung Yang Berkaitan Dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru Dan Dosen

UU Guru dan Dosen telah beberapa kali diajukan pengujian ketentuan pasalnya di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, terdapat pula putusan Mahkamah Konstitusi yang memutus perkara yang berkaitan dengan pendidikan, khususnya dengan guru dan dosen sebagai pendidik dalam melaksanakan tugasnya. Berikut ini adalah paparan singkat terkait dengan putusan-putusan mahkamah konstitusi dan mahkamah agung yang berkaitan dengan UU Guru dan Dosen dan implementasinya.

1. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 87/PUU-XV/2017

a. Pasal yang dimohonkan Pengujian

Dalam perkara ini, pasal yang diuji adalah Pasal 48 ayat (3) UU Guru dan Dosen. Pada Pokoknya mengenai persyaratan untuk menduduki jabatan akademik profesor harus memiliki kualifikasi akademik doktor.

b. Alasan Permohonan

Pasal 48 ayat (3) UU Guru dan Dosen dianggap bertentangan dengan Pasal 31 ayat (3), dan Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945 karena terdapatnya kata “*kualifikasi akademik*” dalam ayat (3) Pasal 48 UU 14/ 2005, namun tidak memberikan kesempatan hukum bagi seseorang sumber daya manusia dosen yang memiliki kapabilitas/ kemampuan didalam memanggul tanggung jawab sebagai lektor kepala (*Associate Professor*) untuk dinaikkan jabatan sebagai Guru Besar (profesor) yang dapat ditunjukkan atas dasar penilaian tingkat kelayakan/kepantasan jabatan guru besar dari *civitas academica*, sebagai user produk sistem Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) bagi seseorang dosen yang dapat ditunjukkan angka kesetaraan derajatnya atas dasar penilaian terbuka dengan proses sistem, ukuran-ukuran serta bukti-bukti hukum

yang bisa dipertanggung jawabkan; lebih daripada sebatas memiliki ijazah Doktor, seperti yang terjadi selama ini, setidaknya sejak 2005 dimana UU 14/2005 itu diterapkan. Sepatutnya demi kesehatan sistem bahwa paradigma sistem UU 14/2005 Pasal 48 ayat (3) terkait kata “kualifikasi akademik” mengandung arti memiliki ijazah (Doktor) atau memiliki kapabilitas/kemampuan professional bagi seseorang dosen yang menduduki jabatan Lektor Kepala (*Associate Professor*) lebih dari 10 tahun dengan menunjukkan bukti penilaian terbuka dari *civitas academica* dengan ukuran-ukuran tingkat kepantasan (serta bukti hukum) yang dapat dipertanggung jawabkan

c. Pertimbangan Hukum

Bahwa Pasal 1 angka 9 UU 14/2005 telah pula menjelaskan mengenai kualifikasi akademik yaitu ijazah sesuai dengan jenjang pendidikan akademik yang harus dimiliki oleh guru atau dosen sesuai dengan jenis, jenjang, dan satuan pendidikan formal di tempat penugasan. Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 45 UU 14/2005 semakin menegaskan pentingnya kualifikasi akademik bagi dosen. Pasal a quo menyatakan, “Dosen wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, dan memenuhi kualifikasi lain yang dipersyaratkan satuan pendidikan tinggi tempat bertugas, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional”.

Maka jelaslah bahwa kualifikasi akademik merupakan syarat penting yang ditentukan melalui kapabilitas dan ijazah. Selain itu, Pasal 49 UU 14/2005 telah pula menegaskan bahwa profesor merupakan jabatan akademik tertinggi pada satuan pendidikan tinggi yang mempunyai kewenangan membimbing calon doktor dan memiliki kewajiban khusus menulis buku dan karya ilmiah serta menyebarluaskan gagasannya untuk mencerahkan masyarakat. Didasarkan pada bunyi Pasal 49 UU 14/2005 tersebut maka kewajiban khusus profesor jika dijabarkan adalah (i) mengajar, menguji, membimbing (sebagai Promotor atau Co-Promotor) calon doktor, (ii) menulis buku, (iii) menghasilkan karya ilmiah, dan (iv) menyebarluaskan gagasan untuk mencerahkan masyarakat. Dengan memperhatikan logika bahwa pendidikan doktor adalah pendidikan tertinggi,

maka sangatlah wajar apabila pembimbingnya (Promotor atau Co-Promotor) telah pula memiliki kualifikasi pendidikan yang sama, bahkan ditambah dengan pengalaman dalam pengelolaan pembelajaran. Dengan demikian tidaklah dapat dihindari bahwa syarat untuk menjadi profesor haruslah melalui jenjang doktor.

Negara yang pendidikan dasar dan pendidikan tingginya tidak berkualitas akan susah melahirkan sumber daya manusia yang mempunyai kemampuan inovasi yang juga merupakan salah satu pilar untuk menentukan daya saing global suatu bangsa. Kualitas pendidikan tinggi sangat dipengaruhi oleh kualitas sumber daya pengajar. Data yang bersumber dari Direktur Sumber Daya Iptek Dikti Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi menunjukkan bahwa Indonesia masih kekurangan doktor. Perguruan tinggi di Indonesia masih kekurangan dosen yang bergelar doktor. Dari total sekitar 165.000 dosen yang tersebar di 4.500 kampus negeri dan swasta, jumlah dosen yang bergelar doktor saat ini baru sekitar 16.000 orang sementara itu jumlah doktor yang dibutuhkan minimal 20 persen dari total dosen yang ada, sehingga dibutuhkan doktor minimal sebanyak 30.000 orang, karena doktor selain meningkatkan kapasitas tenaga pendidikan agar kualitas pendidikan meningkat juga meningkatkan daya saing perguruan tinggi nasional di kancah global (sumber: Direktorat Sumber Daya Iptek Dikti Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi). Salah satu program Pemerintah dalam upaya peningkatan daya saing global bangsa adalah peningkatan kualitas pendidikan, termasuk pendidikan tinggi. Untuk mewujudkan program tersebut Pemerintah berusaha menyediakan anggaran (beasiswa) pendidikan bagi dosen yang belum bergelar doktor baik di dalam maupun di luar negeri.

Bahwa untuk memajukan pendidikan tinggi, dibutuhkan guru besar yang telah memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang harus melalui jalur panjang sebagai dosen. Berdasarkan Pasal 26 ayat (3) huruf c Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 46 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional Dosen dan Angka Kreditnya, menyatakan:

Profesor harus memiliki:

- 1) ijazah Doktor (S3) atau yang sederajat;*
- 2) paling singkat 3 (tiga) tahun setelah memperoleh ijazah Doktor (S3);*
- 3) karya ilmiah yang dipublikasikan pada jurnal internasional bereputasi; dan*
- 4) memiliki pengalaman kerja sebagai dosen paling singkat 10 (sepuluh) tahun.*

Selain persyaratan di atas, terdapat pula persyaratan lain yang harus dipenuhi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewajiban memiliki kualifikasi akademik doktor sebelum menjadi professor merupakan salah satu strategi agar seseorang terpacu untuk melanjutkan jenjang pendidikan hingga doktor (S3), dengan memperkuat jenjang doktor maka diharapkan akan melahirkan riset-riset yang berkualitas atau bereputasi (misalnya, terindeks *Scopus*) sehingga akan mempercepat “atmosfer” akademik. Indonesia merupakan negara yang tidak terlalu banyak memiliki doktor jika dibandingkan dengan negara lain apabila dilihat dari rasio jumlah penduduk. Dengan mendorong dosen-dosen untuk meraih kualifikasi akademik doktor maka diharapkan akan melahirkan guru besar-guru besar baru dalam dunia perguruan tinggi.

Bahwa terkait dalil Pemohon yang menyatakan bahwa frasa “kualifikasi akademik” dalam Pasal 48 ayat (3) UU 14/2005 telah memberikan ketidakpastian hukum bagi dosen yang memiliki kapabilitas atau kemampuan dalam mengemban tanggung jawab sebagai lektor kepala untuk dinaikkan jabatannya sebagai guru besar, tanpa bermaksud menilai kasus konkrit yang dialami Pemohon, Mahkamah berpendapat bahwa, terlepas dari minimnya argumentasi Pemohon berkenaan dengan hal ini, secara umum, frasa itu pun sesungguhnya justru memberikan kepastian hukum bukan hanya bagi Pemohon, tetapi juga kepada setiap orang yang akan menduduki suatu jabatan atau tingkat pendidikan yang lebih tinggi. Kualifikasi akademik menjadi syarat mutlak yang dapat dilihat dan dinilai dari pendidikan seseorang. Dalil Pemohon *a quo* lebih menekankan kebutuhan hukum bagi Pemohon yang menginginkan norma baru dikarenakan norma dalam undang-undang yang dimohonkan pengujian *a quo* kurang menguntungkan Pemohon untuk menyandang gelar profesor. Adanya frasa “kualifikasi akademik” justru

memberikan kepastian hukum bagi seluruh warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang berkualitas dari tenaga pendidik yang telah paripurna jenjang pendidikannya, terlebih lagi tenaga pendidik tersebut adalah seorang profesor, maka kualifikasi akademik doktor bagi seorang profesor merupakan sebuah keniscayaan.

d. Amar Putusan

Terhadap pengujian atas pasal dalam UU Guru dan Dosen tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan **menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.**

2. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 6/PUU-XV/2017

a. Pasal yang dimohonkan Pengujian

Dalam perkara ini, pasal-pasal yang diuji adalah Pasal 9 ayat (1a), Pasal 54 ayat (1) UU 35/2014 dan Pasal 39 ayat (3) UU Guru dan Dosen yang pada pokoknya pasal-pasal tersebut menyatakan pendaftaran jaminan social yang dilakukan oleh pemberi kerja, pribadi dan pemerintah yang dilakukan dengan prosedur administratif dan dikaitkan dengan pihak-pihak yang masuk kategori dengan penerima bantuan iuran beserta pihak yang wajib membayar iuranya.

b. Alasan Permohonan

Menurut pemohon uji materiil ini, pemberlakuan dengan berlakunya Pasal 9 ayat (1a), Pasal 54 ayat (1) UU 35/2014 dan Pasal 39 ayat (3) UU Guru dan Dosen telah mengakibatkan ketidakpastian hukum atas persamaan kedudukan didalam hukum dan pemerintahan dan diperlakukan tidak adil, sehingga menjadikan posisi guru sulit untuk menjadi independen akibat tekanan dari berbagai pihak. Salah satunya terkait penegakan kedisiplinan dengan cara pemberian *punishment* menjadi tidak wajar dilakukan saat ini dengan alasan melanggar HAM. UU 35/2014 tentang Perlindungan Anak seringkali dijadikan alasan untuk menghalangi guru yang berupaya mendidik siswa dengan metode pemberian hukuman. Berdasarkan atas uraian tersebut, Pemohon menilai pasal-pasal *a quo* secara materiil bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

c. **Pertimbangan Hukum**

Dalam kaitannya dengan tindak pidana, baik yang dilakukan oleh pendidik terhadap peserta didik maupun oleh peserta didik terhadap pendidik, hal itu tetap merupakan tindak pidana yang dapat diterapkan kepada kedua belah pihak baik pendidik maupun peserta didik dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip restorative justice dan/atau penyelesaian secara kekeluargaan agar tidak ada satu pihak pun yang dirugikan oleh akibat yang timbul karena adanya tindak pidana baik yang dilakukan oleh pendidik, peserta didik, orangtua peserta didik, masyarakat, birokrasi, ataupun pihak lain. Dalam konteks demikian, keberadaan dan peran Dewan Kehormatan Guru haruslah dioptimalkan. Sehingga dalam hal terdapat indikasi tindak pidana yang dilakukan oleh pendidik, sebelum dilakukan tindakan hukum oleh penegak hukum terlebih dahulu haruslah diberikan kesempatan kepada Dewan Kehormatan Guru untuk menyampaikan pendapat dan rekomendasinya. Hal ini sesuai dengan fungsi dan peran Dewan Kehormatan Guru sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (3) UU 14/2005 yang menyatakan, “Dewan kehormatan guru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan kode etik guru dan memberikan rekomendasi pemberian sanksi atas pelanggaran kode etik oleh guru”. Dengan cara demikian, penegakan hukum pidana benar-benar berfungsi sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*).

d. **Amar Putusan**

Terhadap pengujian atas pasal-pasal tersebut Mahkamah Konstitusi memutus **menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya**.

3. **Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 91/PUU-XIV/2016**

a. **Pasal yang dimohonkan dalam Pengujian**

Dalam perkara ini, pasal-pasal yang diuji adalah Pasal 16 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 53 ayat (3), dan Pasal 57 ayat (1) UU Guru dan Dosen, yang pada pokoknya tentang prinsip “kepesertaan bersifat wajib” dalam sistem jaminan nasional

b. Alasan Permohonan

Tunjangan profesi tidak dikenal dalam UU Sisdiknas, muncul pertama dalam UU Guru dan Dosen. UU Sisdiknas mensyaratkan adanya sertifikasi pendidikan bagi semua tenaga pendidik yang merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi. Jika semua tenaga pendidik bersertifikasi pendidik mendapatkan tunjangan profesi yang dialokasikan pada anggaran pendidikan 20% APBN/APBD, saat ini (2016 APBNP) baru 1,2 juta dari total 3 juta guru/dosen perlu anggaran sebesar Rp.46 triliun, dan diperkirakan untuk 3 juta guru dosen perlu Rp.110 T. sesuai azas keadilan, maka pemerintah juga harus membuat peraturan tentang sertifikasi pendidik sektor nonformal yang berakibat sama yaitu tunjangan profesi pendidik nonformal. Jika pemerintah tidak membuat aturan tersebut, maka pemerintah berlaku tidak adil dan diskriminasi terhadap tenaga pendidik. Jika semua tunjangan akibat sertifikasi pendidik ditanggung dalam anggaran pendidikan 20% APBN/APBD tidak berarti apa-apa untuk menyelenggarakan sistem pendidikan nasional dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa.

c. Pertimbangan Hukum

Mahkamah berpendapat tidak terdapat kerugian hak konstitusional Pemohon sehingga dengan demikian Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian pasal Undang-Undang *a quo*. Seandainya pun Pemohon memiliki kedudukan hukum, *quod non*, telah ternyata pula bahwa norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian tidak bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian Mahkamah tidak perlu mempertimbangkan lebih lanjut pokok permohonan Pemohon *a quo*.

d. Amar Putusan

Terhadap pengujian atas pasal dalam UU Guru dan Dosen tersebut Mahkamah Konstitusi memutuskan **menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.**

4. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1554 K/PID/2013

a. Pokok Perkara

- 1) **Nomor Register Perkara :** No. 257/Pid.B/2012/-PN.Mjl. Jo No. 226/PID/2013/-PT.BDG. Jo No. 1554 K/PID/2013.
- 2) **Terdakwa :** Aop Saopudin, S.Pd. bin Kamaludin (Guru Honorer Sekolah Dasar Negeri (SDN) Panjalin Kidul V, Kabupaten Majalengka).
- 3) **Korban :** Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan.
- 4) **Kasus Posisi :**

Senin, 19 Maret 2012 sekira pukul 08.00 WIB Atau setidaknya-tidaknya pada suatu waktu dalam bulan Maret 2012 bertempat di Kelas III SDN Panjalin Kidul V, Desa Panjalin Kidul, Kecamatan Sumberjaya, Kabupaten Majalengka, atau setidaknya-tidaknya pada suatu tempat yang masih termasuk dalam daerah hukum Pengadilan Negeri Majalengka yang berwenang memeriksa dan mengadili perkaranya, dengan sengaja melakukan tindakan diskriminasi terhadap anak yang mengakibatkan anak mengalami kerugian, baik materiil maupun moril sehingga menghambat fungsi sosialnya, perbuatan tersebut dilakukan Terdakwa dengan cara-cara sebagai berikut:

- Kasus ini berawal dari adanya razia pemotongan rambut yang dilakukan Terdakwa di Kelas III SDN Panjalin Kidul V, Kecamatan Sumberjaya, Kabupaten Majalengka, dimana Terdakwa sebagai Guru Honorer berdasarkan SK Kepala SDN Panjalin Kidul V Nomor : 803/SD.38/SK.2010 tanggal 16 Juli 2010 dan memiliki tugas sebagai bagian dari kesiswaan untuk kelas I-VI berdasarkan SK Kepala SDN Panjalin Kidul V Nomor : 423.5/01-SD/2012 tanggal 09 Januari 2012.
- Terdakwa sesuai pembagian tugas yang diperolehnya sebagai Pembimbing Kesiswaan melakukan razia pemotongan rambut yang sudah gondrong bagi siswa kelas 3 (tiga) sampai kelas 6 (enam), yang dimulai dari kelas 3 (tiga) diantaranya dilakukan kepada saksi Agus Nurcahya bin Toto, saksi Meiprik bin Imam Safei, saksi Muhammad

Rizki bin Abdulah dan saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan.

- Terdakwa dalam razia pemotongan rambut di kelas 3 (tiga) SDN Panjalin Kidul V telah memotong rambut beberapa siswa kelas III diantaranya saksi Agus Nurcahya bin Toto hanya sebelah kanan dekat daun telinga, saksi Meiprik bin Imam Safei pada rambut yang menyentuh daun telinga sebelah kiri dan sebelah kanan serta pada rambut bagian belakang bawah, saksi Muhamad Rizki bin Abdulah pemotongan rambut dilakukan sebelah kanan di atas telinga kanan sebanyak 1 kali, dan saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan pada bagian kepala sebelah kiri di atas depan telinga, sebelah kanan di atas telinga, di bagian belakang dan pada bagian depannya dengan cara menarik rambut saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan agak dijenggut sementara saksi yang lain tidak.
- Selanjutnya menurut saksi Agus Nurcahya bin Toto, saksi Meiprik bin Imam Safei, saksi Muhamad Rizki bin Abdulah dan saksi Tommy Himawan, bahwa salah satu siswa kelas III yaitu saksi Agus Larasakti bin Harja juga memiliki rambut yang panjang namun tidak dipotong oleh Terdakwa, bahwa Terdakwa dalam melakukan razia pemotongan rambut tersebut sebelumnya tidak ada pemberitahuan terlebih dahulu baik secara lisan maupun tertulis kepada orang tua siswa dan juga Terdakwa dalam melaksanakan razia pemotongan rambut sebelumnya tidak ada perintah secara lisan maupun tertulis dari saksi H. Ayip Rosidi, S.Pd. selaku Kepala Sekolah SDN Panjalin Kidul V.
- Akibat pemotongan yang lakukan Terdakwa terhadap saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan, saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan merasakan apabila di sekolah setelah adanya pengguntingan rambut yang dilakukan oleh Terdakwa terhadap saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan, saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan merasa takut apabila melintasi atau melewati Ruangan Guru, dan setelah dilakukannya pengguntingan rambut saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan oleh Terdakwa, saksi Tomy

Himawan Susanto bin Iwan Himawan merasa takut dan saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan tidak menceritakan kepada orang tuanya, yang biasanya saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan selalu menceritakan semua hal apapun yang saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan alami di sekolah.

- Berdasarkan hasil pemeriksaan psikologi dengan subyek saksi Tomy Himawan Susanto bin Iwan Himawan, Nomor : R/23/V/2012/PSIPOL tertanggal 16 Mei 2012 oleh Psikolog Pemeriksa Biro SDM Kepolisian Daerah (POLDA) Jawa Barat : Dra. YUSI HARIYUMANTI, M. Psi. Penata NIP. 19721114 200212 2 004 dengan hasil kesimpulan: "Subyek mengalami trauma psikis dari peristiwa yang dialaminya. Hal tersebut mempengaruhi aktifitas belajar subyek, pada akhirnya subyek mudah mengalami ketakutan, menghindari lingkungan dan bersikap pasif"
- Berdasarkan hasil pemeriksaan psikologi dengan subyek Terdakwa AOP SAOPUDIN, Nomor : R/21/V/2012/PSIPOL tertanggal 16 Mei 2012 oleh Psikolog Pemeriksa Biro SDM POLDA Jawa Barat : ASEP SURYANA, S.Psi. BRIPTU NRP 80040470 dengan hasil kesimpulan : "Subyek dalam melakukan tindakan disiplin terhadap anak didiknya bertujuan baik namun kurang tepat sehingga pihak korban terutama orang tua siswa tidak bisa menerima perlakuannya, di dalam menyikapi permasalahan ini subyek lebih mengedepankan emosi dari pada kognisi (akal sehat) sehingga membuatnya cemas, kecemasan yang dialami subyek saat ini merupakan reaksi dari permaknaan terhadap permasalahannya".

5) Dakwaan :

- PERTAMA** : *Pasal 77 Huruf a Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak)*
- KEDUA** : *(Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak)*
- KETIGA** : *Pasal 335 ayat (1) ke-1 KUHP (Frasa "Sesuatu perbuatan lain maupun perlakuan yang tak menyenangkan" dalam Pasal 335 ayat (1) ke-1 KUHP*

Dicabut lewat putusan MK Nomor: 1/PUU-XI/2013 pada tanggal 16 Januari 2014).

6) Putusan Pengadilan Tingkat Pertama (Putusan Pengadilan Negeri Majalengka Nomor 257/Pid.B/2012/-PN.Mjl) :

Terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindakan pidana “Perbuatan Tidak Menyenangkan”.

7) Putusan Pengadilan Tingkat Banding (Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor 226/PID/2013/-PT.BDG :

Menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Majalengka (tingkat pertama).

8) Putusan Pengadilan Tingkat Kasasi (Putusan Mahkamah Agung Nomor 1554 K/PID/2013) :

Majelis Hakim di tingkat kasasi menerima permohonan kasasi yang diajukan terdakwa sehingga terdakwa dibebaskan dari segala tuntutan hukum yang dijatuhkan Pengadilan Negeri Majalengka dan yang dikuatkan oleh Putusan Pengadilan Tinggi Bandung. Putusan Majelis Hakim Mahkamah Agung tersebut diberikan dengan **pertimbangan hukum** sebagai berikut :

Menimbang, bahwa atas alasan-alasan tersebut Mahkamah Agung berpendapat :

Terlepas dari alasan-alasan kasasi dari Pemohon Kasasi I/Penuntut Umum tersebut, bahwa Terdakwa sebagai seorang guru SDN Panjalin Kidul V Desa Panjalin, telah melakukan pemotongan rambut terhadap beberapa siswa sekolah di SDN tersebut, tempat Terdakwa mengajar. Disamping sebagai guru, Terdakwa diberikan tugas untuk mendisiplinkan para siswa yang rambutnya sudah panjang/gondrong, menatartibkan para siswa ;

Bahwa apa yang dilakukan Terdakwa adalah sudah menjadi tugasnya, dan bukan merupakan suatu tindak pidana, dan Terdakwa tidak dapat dijatuhi pidana atas perbuatan/tindakannya tersebut, karena bertujuan untuk mendidik agar menjadi murid yang baik dan disiplin ;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan di atas Mahkamah Agung berpendapat, bahwa putusan Pengadilan Tinggi Bandung No. 226/PID/2013/-PT.BDG. tanggal 31 Juli 2013 yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri Majalengka No. 257/Pid.B/2012/PN.Mjl. tanggal 02 Mei 2013 tidak dapat dipertahankan lagi, oleh karena itu harus dibatalkan dan Mahkamah Agung akan mengadili sendiri perkara tersebut seperti tertera di bawah ini :

Menimbang, bahwa oleh karena permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi I/Penuntut Umum dikabulkan dan Pemohon Kasasi II/Terdakwa dibebaskan dari dakwaan Pertama, Atau Kedua, Atau Ketiga, maka biaya perkara pada semua tingkat peradilan dibebankan kepada Negara ;

Memperhatikan Pasal 191 ayat (1) Undang-Undang Nomor 81 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, Undang-Undang No. 8 Tahun 1981, Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004, dan perubahan kedua dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 serta dan peraturan perundang-undangan lain yang bersangkutan ;

M E N G A D I L I

1. Menyatakan Terdakwa AOP SAOPUDIN, S.Pd.I. bin KAMALUDIN tersebut di atas tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana yang didakwakan dalam dakwaan Pertama, Atau Kedua, Atau Ketiga ;
2. Membebaskan Terdakwa oleh karena itu dari semua dakwaan tersebut ;
3. Memulihkan hak Terdakwa dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya

Pengundangan UU Guru dan Dosen dilakukan dengan pertimbangan⁴⁴ :

1. pembangunan nasional dalam bidang pendidikan adalah upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas manusia Indonesia yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia serta menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dalam mewujudkan masyarakat yang maju, adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. untuk menjamin perluasan dan pemerataan akses, peningkatan mutu dan relevansi, serta tata pemerintahan yang baik dan akuntabilitas pendidikan yang mampu menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global perlu dilakukan pemberdayaan dan peningkatan mutu guru dan dosen secara terencana, terarah, dan berkesinambungan;
3. guru dan dosen mempunyai fungsi, peran, dan kedudukan yang sangat strategis dalam pembangunan nasional dalam bidang pendidikan sebagaimana dimaksud pada huruf a, sehingga perlu dikembangkan sebagai profesi yang bermartabat.

Oleh karenanya, ketentuan dalam UU Guru dan Dosen harus dapat menciptakan tenaga guru dan dosen yang profesional guna meningkatkan pembangunan melalui pelaksanaan pendidikan yang optimal dan berkualitas. Upaya pengembangan guru dan dosen dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan melibatkan masyarakat untuk dapat meningkatkan kapasitas dan kualitas guru dan dosen yang selalu sesuai dengan perkembangan dalam masyarakat untuk dapat menghasilkan sumber daya manusia berkualitas yang dapat bersaing dalam persaingan global.

Upaya pencerdasan kehidupan bangsa melalui pelaksanaan pendidikan nasional tentunya tidak lepas dari peran dan kualitas tenaga pendidik yang ada. Dalam UU Guru dan Dosen sendiri, pengangkatan kedudukan guru dan dosen dan pengakuan terhadap pentingnya peran guru dan dosen dalam pembangunan nasional sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan

⁴⁴ Lihat bagian menimbang UU Guru dan Dosen

bertanggung jawab⁴⁵. Pengakuan kedudukan guru dan dosen sebagai tenaga profesional mempunyai misi untuk melaksanakan tujuan tersebut dilakukan dengan upaya-upaya sebagai berikut⁴⁶:

- a. mengangkat martabat guru dan dosen;
- b. menjamin hak dan kewajiban guru dan dosen;
- c. meningkatkan kompetensi guru dan dosen;
- d. memajukan profesi serta karier guru dan dosen;
- e. meningkatkan mutu pembelajaran;
- f. meningkatkan mutu pendidikan nasional;
- g. mengurangi kesenjangan ketersediaan guru dan dosen antardaerah dari segi jumlah, mutu, kualifikasi akademik, dan kompetensi;
- h. mengurangi kesenjangan mutu pendidikan antardaerah; dan
- i. meningkatkan pelayanan pendidikan yang bermutu.

Menurut ketentuan dalam UU Guru dan Dosen, profesionalisme guru dan dosen ditunjukkan dengan sertifikat pendidik yang diperoleh setelah dinyatakan lulus dalam sertifikasi guru dan dosen yang ditentukan harus terselesaikan oleh Pemerintah selambat-lambatnya 10 tahun sejak diundangkannya UU Guru dan Dosen⁴⁷. Namun setelah 10 tahun berlalu hingga saat ini, permasalahan sertifikasi guru dan dosen belum tuntas dan masih menyisakan banyak permasalahan dalam penerapan ketentuan UU Guru dan Dosen. Selain itu, permasalahan upaya menjaga kualitas guru dan dosen dan perlindungannya masih memerlukan kebijakan-kebijakan pemerintah dalam peran guru dan dosen untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional.

B. Informasi Dan Masukan Dari Narasumber Pusat

1. Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia

Diskusi dengan Kemendikbud dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 11 Oktober 2018 bertempat di ruang rapat Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang. Narasumber yang hadir yaitu Abdul Kahar, Direktur Pembinaan Pendidikan Keaksaraan dan Kesetaraan PAUD dan Pendidikan Masyarakat dan Temu Ismail,

⁴⁵ Lihat ketentuan Pasal 6 UU Guru dan Dosen

⁴⁶ Penjelasan umum UU Guru dan Dosen

⁴⁷ Lihat ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU Guru dan Dosen

S.Pd., M.Si., Kepala Bagian Hukum, Tata Laksana dan Kepegawaian Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan, beserta jajarannya.



Gambar 1. Diskusi dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Dari diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

a. Permasalahan UU Guru dan Dosen adalah sebagai berikut :

- 1) Pasal 1 ayat (1) mengatur bahwa Guru yang dimaksud hanya di jalur pendidikan formal, sehingga guru di jalur pendidikan non formal tidak diakui keberadaannya.
- 2) Pasal 1 ayat (6) menjelaskan bahwa satuan pendidikan hanya di pendidikan formal dan bertentangan dengan ketentuan dalam UU Sisdiknas.
- 3) Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 34 mengatur bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Karena ketentuan ini hanya dikhususkan untuk guru, maka hampir semua daerah tidak memberi dukungan peningkatan kualifikasi akademik kepada pendidik di satuan pendidikan non formal.

- 4) Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 19 secara umum mengatur Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyediakan tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus dan tambahan penghasilan bagi guru. Hal ini menyebabkan hampir semua daerah tidak memberi tambahan penghasilan yang layak bagi pendidik non formal dengan adanya ketentuan "formal" dalam Pasal 1 ayat (1) UU Guru dan Dosen. Sedangkan dalam masyarakat terdapat Sanggar Kegiatan Belajar yang merupakan Satuan Pendidikan Nonformal yang didirikan oleh Negara dan dengan adanya ketentuan desentralisasi dalam UU Pemda diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Guru-guru di satuan pendidikan ini menjadi tidak jelas kedudukannya dalam UU Guru dan Dosen sedangkan guru-guru tersebut juga berstatus PNS, merupakan tenaga fungsional, memiliki Nomor Unit Pendidik dan Tenaga Kependidikan (NUPTK), dan tugas yang sama dengan guru formal. Mengenai Pamong Belajar diatur tersendiri dalam PermenPAN-RB No. 15 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional Pamong Belajar Dan Angka Kredit.
- 5) Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38 dan Pasal 39 mengatur mengenai penghargaan dan perlindungan yang hanya ditujukan untuk guru formal, sehingga pemberian penghargaan kerja, perlindungan kerja hanya tertuju untuk guru formal sedangkan pendidik non formal yang bekerja dengan penuh resiko dan dengan pendapatan sangat kecil tidak memperoleh penghargaan dan perlindungan. Selain itu, dihadapkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak), perlindungan terhadap guru dalam melaksanakan pendidikan menjadi lemah.
 - b. Pada Pasal 1 ayat (1) UU Guru dan Dosen terdapat frasa "pendidikan formal" yang berimbas pada adanya pembatasan pembinaan guru sehingga Kemendikbud tidak dapat melakukan pembinaan lebih jauh kepada guru non formal di lapangan. karena seakan-akan ketentuan tersebut tidak mengakui adanya guru non formal.
 - c. Pengkajian UU Guru dan Dosen tidak dapat dipisahkan dengan UU Sisdiknas. Pasal 13 dan Pasal 26 UU Sisdiknas telah mengatur mengenai 3 (tiga) jalur

pendidikan yaitu pendidikan formal, pendidikan non formal dan pendidikan informal, meski demikian Kemendikbud masih merasa kesulitan untuk tetap bernaung dalam payung hukum UU Sisdiknas, karena UU Guru dan Dosen tidak mengatur mengenai guru non formal, karena pengaturan di UU Guru dan Dosen memang hanya mengatur dalam lingkup pendidikan formal sedangkan pendidikan non formal disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan dibiarkan berkembang sesuai dengan karakter masing-masing daerah.

- d. Perlunya penyesuaian makna frasa “satuan pendidikan” di dalam UU Guru dan Dosen dengan UU Sisdiknas, karena terdapat perbedaan definisi dari frasa tersebut, yaitu sebagai berikut:

- 1) Satuan Pendidikan berdasarkan ketentuan UU Sisdiknas

Satuan pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan.

- 2) Satuan Pendidikan berdasarkan ketentuan UU Guru dan Dosen

Satuan pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur pendidikan formal dalam setiap jenjang dan jenis pendidikan.

Jika dibandingkan antara 2 (dua) ketentuan tersebut, maka dalam UU Guru dan Dosen, frasa “pendidikan non formal dan pendidikan informal” menghilang, yang dapat diartikan hilangnya juga peran keduanya. Penyesuaian tersebut akan berimplikasi pada pengubahan peraturan pelaksanaannya sehingga Kemendikbud bisa lebih memperjuangkan para pendidik di satuan pendidikan nonformal dan pendidikan informal.

- e. Kurangnya kesejahteraan guru dialami oleh guru PAUD yang dimana guru PAUD banyak yang bersifat sukarela dengan tidak digaji, karena gaji yang diberikan hanya berdasarkan kondisi satuan pendidikan yang menaunginya.
- f. Belum meratanya jumlah guru di beberapa daerah di Indonesia yang sulit ditangani karena adanya ketentuan pembagian kewenangan pengelolaan pendidikan dalam UU Pemda. Maka perlu adanya sinkronisasi ketentuan dalam UU Guru dan Dosen dengan UU Pemda terkait pengelolaan guru.
- g. Baik guru formal maupun non formal, keduanya memiliki beban kerja yang sama, namun banyak pandangan bahwa untuk menjadi guru di satuan pendidikan non

formal bukanlah hal yang menarik karena tidak disertifikasi. Guru non formal dapat disebut dengan “para pegiat” di lapangan, karena guru non formal mampu menggerakkan masyarakat di lapangan dengan keswadaanya tanpa memperhitungkan imbalan dari sertifikasi.

- h. Kurangnya pengaturan mengenai perlindungan dan kesejahteraan guru non formal dalam UU Guru dan Dosen, berimbas kepada kurangnya minat masyarakat untuk turut mengabdikan sebagai guru non formal, akibatnya makin turunnya mutu pendidikan non formal di Indonesia, kinerja pendidik dan tenaga pendidik semakin menurun, kurangnya peran dan perhatian pemerintah dan pemerintah daerah terhadap pendidikan non formal, serta lambatnya pengembangan satuan pendidikan non formal.
- i. Perlu dilakukannya sinkronisasi antara UU Guru dan Dosen dengan UU Sisdiknas, UU Pemerintah Daerah, UU Aparatur Sipil Negara dan UU Pendidikan Tinggi.
- j. Sudah ada inisiasi perubahan ketentuan UU Guru dan Dosen di tahun 2015 karena UU Guru dan Dosen mengatur masa pemenuhan kualifikasi pendidik dan pelaksanaan sertifikasi sampai 10 tahun sejak diundangkannya UU Guru dan Dosen, sehingga pada tahun 2015 sudah harus terpenuhi standar-standar jabatan profesional, yaitu kualifikasi akademik, kompetensi, dan legalitas profesionalisme. Apabila ada guru dan dosen yang belum memenuhi standar pada tahun 2015, maka mereka diberhentikan sebagai guru atau dosen dan berimbas pada pemenuhan hak-haknya. Pemberhentian tersebut sudah berlaku di dosen namun belum di guru sehingga Kemendikbud mengupayakan untuk mengubah ketentuan tersebut melalui perubahan peraturan pelaksanaannya, yaitu perubahan PP No. 74 Tahun 2008 dengan PP No. 19 Tahun 2017.
- k. Pemisahan pengaturan UU Guru dan Dosen tidak perlu dilakukan tetapi perlu dilakukan penyempurnaan ketentuan yang ada agar lebih dapat menjangkau guru dan dosen yang ada di Indonesia.
- l. Dinilai dari pemenuhan kualifikasi, kompetensi dan sertifikasi guru, maka terdapat kurang lebih 400-500 orang guru yang belum memenuhi kualifikasi akademik yaitu belum memiliki gelar S1 atau D4. Untuk menyiasati permasalahan tersebut, terdapat program Pengakuan Pengalaman Kerja Hasil

Belajar (PPKHB) berdasarkan Permendiknas No. 58 Tahun 2008. Program tersebut sebagai percepatan memperoleh gelar S1 berdasarkan masa kerja yang dikonversikan ke bentuk SKS untuk guru-guru yang belum memiliki gelar S1 dengan biaya yang ditanggung oleh Kemendikbud. Kendala dari program ini adalah kurang siapnya LPTK dengan belum adanya program studi tertentu yang dibutuhkan oleh guru dan kerjasama yang tidak berjalan efektif antara LPTK dengan pemerintah.

- m. Program ini berakhir pada tahun 2015 sesuai dengan berakhirnya masa transisi UU Guru dan Dosen hanya mencapai 80.000 orang guru yang berhasil disetarakan jenjang pendidikannya, yakni jenjang S1. Sampai pada tahun 2018, Kemdikbud masih mengalokasikan dana untuk memberikan bantuan pendidikan bagi guru-guru yang belum S1. Namun sampai tahun 2018 dana tersebut belum terserap secara optimal karena data guru yang memasukkan data Dapodik tidak benar dan hanya demi mendapatkan dana bantuan tersebut. Pada tahun 2017 ada temuan 60 guru yang mendapatkan dana bantuan pendidikan padahal guru-guru tersebut sudah S1.
- n. Kendala perihal kualifikasi guru juga disebabkan karena kurangnya jumlah Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) di beberapa daerah, karena tidak semua daerah memiliki LPTK yang memadai, misalnya perihal belum adanya program studi tertentu di LPTK tersebut dan LPTK juga harus memiliki standar pendidikan guru di LPTK sehingga guru memiliki standar kualifikasi yang sama. LPTK yang sudah tersedia juga harus bersinergi dengan Kemendikbud, terutama koordinasi dan kerja sama dalam hal memenuhi kualifikasi S1 bagi para guru.
- o. Jumlah guru di seluruh Indonesia dengan mengecualikan jumlah guru agama, berdasarkan data yang ada adalah sebagai berikut :

Rincian Jumlah Guru Nasional

Berdasarkan Status Sekolah, Jenjang Sekolah, Status S1, Status Sertifikasi, dan Status PNS (tidak termasuk guru agama)

Jenjang dan Status Sekolah	Bukan PNS					PNS					Jumlah	Jumlah Bukan PNS A			
	Belum Sertifikasi		Sudah Sertifikasi		Jumlah	Belum Sertifikasi		Sudah Sertifikasi		Jumlah					
	Belum S1	Sudah S1	Jumlah	Belum S1		Sudah S1	Jumlah	Belum S1	Sudah S1		Jumlah	Belum S1	Sudah S1	Jumlah	
NEGERI															
SD	125.334	330.564	455.898	184	9.178	9.360	465.258	71.367	103.679	175.046	65.866	582.706	648.672	823.718	1.238.756
SDLB	50	308	354	12	12	413	56	114	169	603	603	603	603	1.206	1.724
SLE	674	2.472	3.146	1	88	89	3.235	217	1.016	1.233	178	3.429	3.607	4.840	5.594
SMA	2.432	61.540	63.972	11	1.791	1.802	65.774	640	27.510	28.150	1347	116.862	117.899	146.148	211.933
SMK	-----	-----	-----	-----	-----	-----	50.848	600	-----	-----	-----	84.308	-----	135.156	-----
SMLE	GURU BUKAN PNS DI SEKOLAH NEGERI					67	3	GURU PNS DI SEKOLAH NEGERI					34	101	-----
SMP	-----	-----	-----	-----	-----	-----	11.887	6.167	-----	-----	-----	29.298	-----	452.155	-----
SMPLB	10	68	78	5	5	63	2	17	19	2	47	49	68	151	-----
TK	4.138	9.710	7.848	12	400	412	9.260	1.328	1.444	2.772	344	5.548	5.892	9.644	16.924
Jumlah Negeri	149.467	569.867	719.354	262	16.269	16.471	735.825	69.379	293.433	293.212	1.013.816	1.095.126	1.378.940	2.114.765	-----
SWASTA															
SD	29.509	86.041	114.550	953	37.045	38.008	152.553	6.045	3.991	10.028	2.819	11.219	14.038	24.064	176.502
SDLB	205	344	549	5	160	165	714	10	18	28	5	26	36	59	1.000
SLE	2.450	8.156	7.804	27	1.822	1.848	9.455	88	161	249	128	4.074	4.200	4.445	13.566
SMA	5.656	49.327	55.023	183	23.530	23.713	78.736	130	1.801	1.931	195	7.608	7.803	9.734	33.504
SMK	-----	-----	-----	-----	-----	-----	145.746	301	-----	-----	-----	9.210	-----	155.856	-----
SMLE	GURU BUKAN PNS DI SEKOLAH SWASTA					280	-----	GURU PNS DI SEKOLAH SWASTA					60	330	-----
SMP	-----	-----	-----	-----	-----	-----	52.383	670	-----	-----	-----	3.355	-----	166.292	-----
SMPLB	73	266	339	60	60	62.623	5.389	5	10	14	169	109	124	513	-----
TK	112.641	81.058	193.726	2.261	60.508	62.769	259.595	4.497	2.905	7.402	3.739	32.253	35.632	43.034	299.529
Jumlah Swasta	169.957	466.342	596.299	4.589	196.897	201.387	795.206	11.748	13.339	25.076	7.376	71.513	79.249	104.325	982.931
NEGERI & SWASTA															
SD	154.843	416.605	570.448	1.147	46.221	47.368	617.816	77.412	107.660	185.072	68.785	593.925	662.710	847.782	1.465.598
SDLB	255	652	950	5	172	177	1.127	65	132	117	6	32	119	65	2.263
SLE	-----	-----	-----	-----	-----	-----	12.690	308	1.177	-----	-----	128	4.074	4.200	13.566
SMA	-----	-----	-----	-----	-----	-----	144.596	294	2.911	34	-----	-----	-----	-----	100.362
SMK	-----	-----	-----	-----	-----	-----	197.594	901	23.834	24.535	790	68.193	68.583	93.818	311.112
SMLE	77	202	279	0	48	48	5.825	4.349	10.174	3.723	37.801	41.624	5.892	61.453	-----
SMP	36.848	214.808	250.656	826	43.250	44.024	259.595	4.497	2.905	7.402	3.739	32.253	35.632	43.034	299.529
SMPLB	83	324	407	0	64	64	64	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
TK	116.779	84.795	201.574	2.273	60.508	63.161	264.785	4.497	2.905	7.402	3.739	32.253	35.632	43.034	299.529
Jumlah Negeri & Swasta	339.424	976.229	1.316.253	4.762	213.816	217.778	1.534.831	92.125	216.763	308.388	89.484	1.054.529	1.174.377	1.483.265	3.917.299
TOTAL GURU BUKAN PNS DI SEKOLAH NEGERI+SWASTA															
TOTAL GURU SELURUH GURU															
TOTAL GURU PNS DI SEKOLAH NEGERI+SWASTA															

Tabel 1. Jumlah Guru Nasional

- p. Perihal kompetensi dan sertifikasi guru, dahulu diadakan PLTG yang dilaksanakan selama 12 (dua belas) hari, sedangkan saat ini terdapat pola sertifikasi guru berupa program PPG oleh LPTK yang dilaksanakan selama 1 (satu) semester, namun hal tersebut menyebabkan kesulitan berupa terkendalanya pemenuhan layanan pengajaran yang disebabkan berkurangnya jumlah guru yang tersedia karena turut serta dalam PPG tersebut. Kemendikbud melakukan sebuah solusi perihal tersebut yaitu dengan diadakannya pengajar pengganti dengan kontrak kerja selama menggantikan guru aslinya selesai melaksanakan PPG, dengan adanya PPG juga mengakibatkan banyaknya biaya yang dikeluarkan.
- q. Kesejahteraan guru tergantung dengan kemampuan daerahnya, dalam arti sebagai contoh terdapat beberapa pemerintah daerah yang telah menganggarkan untuk melakukan sertifikasi guru atau dengan mengkuliahkan S-I bagi guru-guru di daerahnya. Namun terdapat pula daerah yang tidak memperhatikan program peningkatan kompetensi dan kesejahteraan guru di daerah tersebut. Terkait kesejahteraan guru honorer, maka hal tersebut tergantung dari daerahnya masing-masing, karena terdapat daerah yang memiliki tunjangan daerah bagi guru honorer seperti yang terjadi di DKI Jakarta maupun terdapat dana bantuan sosial yang dimiliki oleh daerah tertentu.

- r. Pada tahun 2015 Kemendikbud melakukan uji kompetensi terhadap semua guru untuk jenjang TK, SD, SMP, SMA, SMK, dan SLB. Meskipun belum menyeluruh pada keempat kompetensi (hanya kompetensi profesional dan pedagogik), hasilnya sudah cukup untuk memberikan gambaran pemetaan kompetensi guru. Hasil ini bisa dijadikan sebagai laporan bagi masing-masing guru tentang kompetensinya untuk bercermin atas kekurangannya dan menjadi kewajiban untuk dibenahi. Bagi Kemendikbud, hasil ini dijadikan pedoman untuk dikembangkan menjadi bentuk modul dalam 10 tingkatan, sehingga dapat diketahui mana yang kurang dan perlu dibenahi oleh guru yang bersangkutan. Modul disiapkan dan dapat diakses melalui tatap muka, tatap muka dan daring, atau daring.
- s. Kemendikbud memiliki 14 Unit Pelaksanaan Teknis (UPT) yang tersebar di beberapa daerah seperti terdapat di Medan, Bandung, Jakarta, Yogyakarta, Malang, Makassar, dan lain-lain, yang berfungsi sebagai usaha peningkatan kompetensi guru.
- t. Terdapat beberapa regulasi yang mengatur mengenai pola karier guru di Indonesia, yaitu sebagai berikut:
 - 1) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya (PermenPAN-RB No. 16 Tahun 2009); mengatur terkait pengembangan karir guru dan kepala sekolah
 - 2) Permendiknas No. 35 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kredit;
 - 3) PermenPAN-RB No. 21 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kredit; dan
 - 4) Permendiknas No. 143 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka KreditPengembangan karir dari Guru – Kepala Sekolah – Pengawas Sekolah, bisa naik ke atas ataupun turun menjadi guru lagi berdasarkan pemenuhan kualifikasi akademik sertifikasi sesuai dengan formasi yang ada. Jenjang karir guru terdiri atas : Guru Pertama, Guru Muda, Guru Madya, dan Guru Utama. Guru dapat diangkat menjadi Kepala Sekolah minimal golongan pegawai III-C. Kepala

Sekolah dan Pengawas Sekolah terdiri atas tiga jenjang, yaitu muda, madya dan utama. Pengembangan karir guru tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan UU dan PP yaitu berdasarkan kinerja.

- u. Sebaran guru belum merata di daerah, ada yang terpusat di kota dan ada juga yang tersebar di pinggiran. Daerah yang kekurangan guru adalah daerah terluar, terdepan, dan terpencil. Pada tahun 2015 dan tahun 2017, ada perekrutan CPNS formasi khusus guru yang ditempatkan di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal (3T).
- v. Belum terpenuhinya 4 standar kompetensi guru yang diatur dalam Permendiknas No. 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru, yaitu kompetensi pedagogik, profesional, sosial, dan kepribadian.
- w. Kekurangan guru di sekolah negeri berjumlah sekitar 988 rib, yang disebabkan oleh jumlah rekrutmen guru yang lebih kecil dari jumlah pensiun guru, sehingga Kemendikbud mensolusikan dengan pengadaan guru pada tahun 2018, bekerja sama dengan LPTK untuk memastikan proyeksi calon guru yang diluluskan oleh LPTK sesuai dengan Mapel yang dibutuhkan dilapangan, serta diadakannya pemenuhan dengan cara diisi oleh guru-guru honorer yang ada disekolah saat ini dengan mekanisme P3K.
- x. Pelaksanaan sertifikasi guru menjadi kesulitan tersendiri bagi Kemendikbud, terutama pelaksanaan sertifikasi guru yang berada di satuan pendidikan yang dikelola oleh yayasan.
- y. Perihal kekosongan jumlah guru, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Honorer menjadi CPNS (PP No. 48 tahun 2005) (efektif 11 November 2005); Sejak ada moratorium maka tidak ada pengangkatan PNS baru. Hal inilah yang memicu pengangkatan guru honorer baik oleh sekolah negeri maupun sekolah swasta tanpa ada izin dari Bupati atau Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Para bupati tidak memberi izin karena dilarang berdasarkan ketentuan Pasal 8 yang berbunyi sebagai berikut:

Sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Lalu di dalam UU Guru dan Dosen (efektif 30 Desember 2005), ketentuan Pasal 29 ayat (4) berbunyi sebagai berikut:

Dalam hal terjadi kekosongan guru, Pemerintah atau pemerintah daerah wajib menyediakan guru pengganti untuk menjamin keberlanjutan proses pembelajaran pada satuan pendidikan yang bersangkutan.

Terjadi kontradiksi karena adanya UU Pemda ditambah dengan Surat Edaran Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB), Menteri Dalam Negeri (Mendagri), dan Menkeu dalam hal penundaan penerimaan CPNS, maka terjadi kekosongan banyak posisi guru. Pengangkatan guru oleh sekolah hanya mendapat surat tugas atau SK dari kepala sekolah dan tidak semuanya memenuhi kompetensi, belum berjenjang S1 atau belum bersertifikat pendidik. Karena pengangkatan bukan dari Pejabat Pembina Kepegawaian maka pemberian honor ada yang Rp 100 ribu atau malah sukarela. Dana BOS bisa membantu sekolah dalam memberikan honor kepada guru honorer bersangkutan. Ada juga beberapa daerah yang memberikan tunjangan kinerja daerah (TKD) kepada guru tersebut.

- z. KemenPAN-RB yang menentukan formasi meskipun Kemendikbud bisa memberikan rekomendasi kebutuhan guru di setiap jenjang pendidikan di setiap kabupaten/kota/provinsi. Kemendikbud memiliki aplikasi yang dapat menghitung kekurangan guru sampai ke satuan pendidikan sebagai dasar perhitungan dan pemberian rekomendasi kepada KemenPAN-RB.
- aa. Yang memiliki akses untuk dapat masuk ke aplikasi e-formasi milik KemenPAN-RB adalah Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota sedangkan BKD melayani sekian banyak dinas di kabupaten/kota.
- bb. Belum adanya PP turunan dari UU ASN terkait PPPK turut menghambat pengangkatan guru yang tidak lulus seleksi CPNS
- cc. Beberapa permasalahan perihal guru:
 - 1) Kesejahteraan guru;
 - 2) Jam mengajar;
 - 3) Organisasi profesi guru saat ini banyak berdiri;
 - 4) Pengembangan karir guru harus LPTK melibatkan organisasi profesi;
 - 5) Proses sertifikasi guru diperlukan adanya organisasi yang solid;

- 6) Perlindungan bagi guru dan tenaga kependidikan masih banyak bermasalah dengan keamanan/polisi, batasan tipis antara tindakan kekerasan kepada anak berdasarkan UU Perlindungan Anak dan pemberlakuan sanksi sebagai cara mendidik oleh guru;
- 7) Tata kelola guru dan tenaga kependidikan perlu untuk dipusatkan atau tetap dikelola pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya;
- 8) Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pembinaan karir guru ada pada pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah belum dapat mengalokasikan dana untuk pembinaan karir dan beban pemerintah pusat menjadi terlalu besar; dan
- 10) Diperlukannya dana yang besar dan kesiapan LPTK untuk menuntutkan permasalahan sertifikasi profesi guru.
- dd. Guru bantu digaji oleh Pemerintah Pusat sebagai salah satu cara memenuhi kekurangan guru, namun belum banyak kontribusi dari pemerintah daerah, berupa kontribusi 20% dari APBD, dan masyarakat
- ee. Untuk guru di sekolah kejuruan, diberikan kompetensi tambahan untuk guru yang berlatih belakang serumpun. Misalnya untuk guru lulusan sosiologi diberikan pelatihan antropologi sampai mendapat sertifikat pendidik antropologi. Ini salah satu cara untuk memenuhi kebutuhan guru.
- ff. Berdasarkan UU Sisdiknas pembinaan kependidikan adalah di Kemendikbud sehingga seluruh guru yang ada di sekolah kejuruan binaan K/L lain harus tunduk pada aturan Kemendikbud.

2. Kementerian Agama

Diskusi dilakukan dengan Direktorat Jenderal Pendidikan Agama Islam Kementerian Agama yang diwakili oleh Prof. Dr. Suyitno, M. Ag selaku Direktur Guru Dan Tenaga Kependidikan Madrasah beserta dengan staf Kemenag. Diskusi dilakukan pada hari Jumat tanggal 12 Oktober 2018.

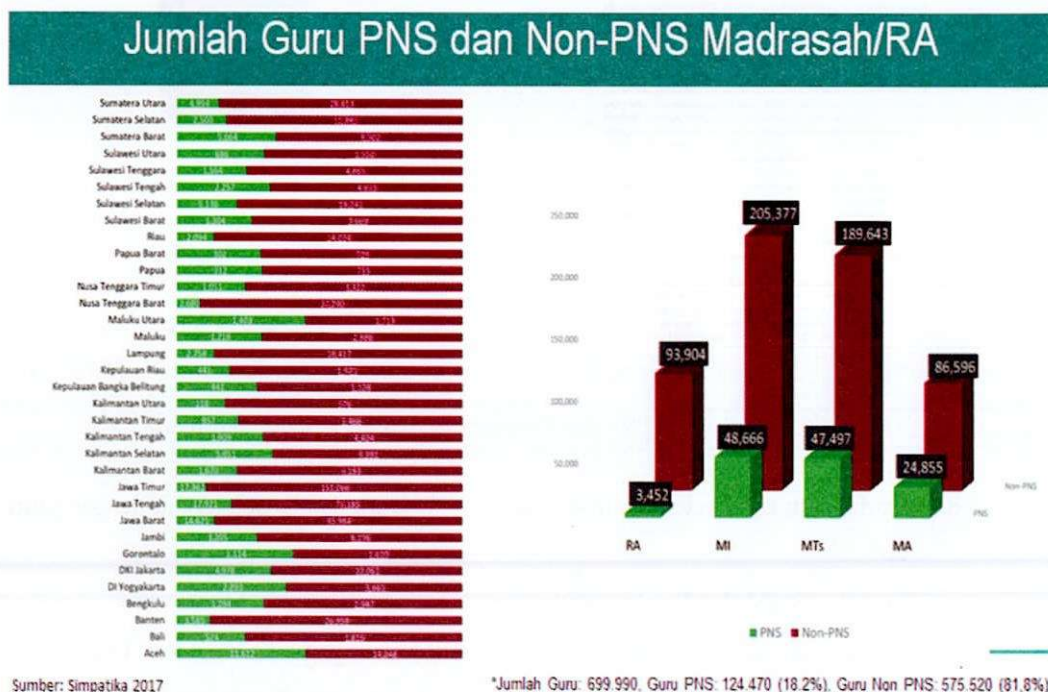


Gambar 2. Diskusi dengan Kementerian Agama

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- a. Apabila dilihat dari masa berlaku UU Guru dan Dosen yang sudah berjalan selama 13 tahun, Kemenag dan banyak pihak lain seperti akademisi dan aktivis pendidikan yang beranggapan bahwa undang-undang ini sudah kadaluarsa mengingat perkembangan dan kebutuhan saat ini yang terus berkembang. Namun belum semua ketentuan dalam UU Guru dan Dosen ini yang sudah terimplementasi dengan baik.
- b. Terkait jumlah madrasah dan sebaran guru di Indonesia yang dibawah Kemenag, baik yang PNS ataupun non-PNS, terdapat sekitar kurang lebih 800.000 guru yang tersebar di 74.868 madrasah. Dari jumlah tersebut terbagi atas 3.906 madrasah negeri dan 70.962 madrasah swasta. Pendidikan sekolah di madrasah secara umum tidak berbeda dengan sekolah umum, namun memiliki kekhasan karena adanya penambahan enam mata pembelajaran berlatar belakang agama. Pembelajaran agama dilakukan dalam waktu 10 jam tatap muka dalam satu minggu.

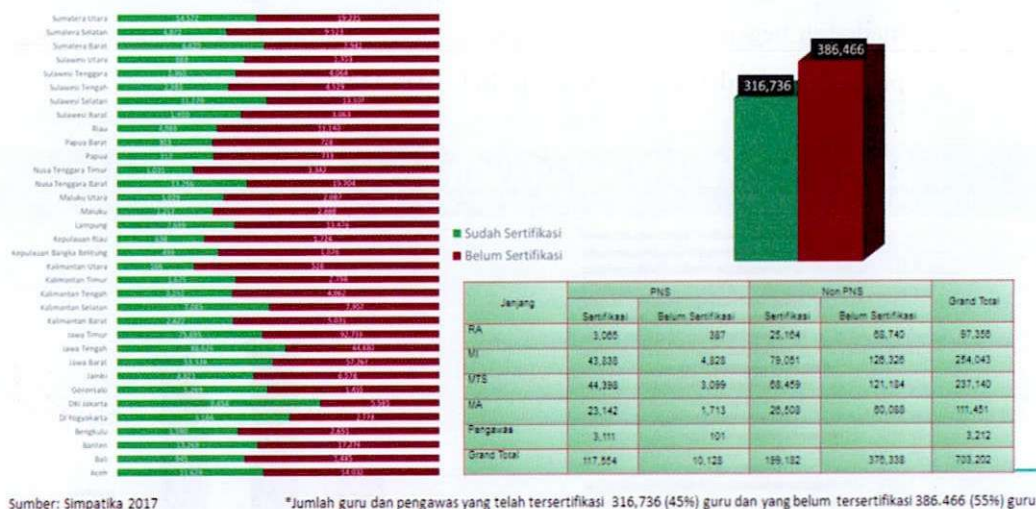
- c. Penyebaran guru dan pengawas tersebar ke sekolah madrasah terbagi menjadi guru PNS sejumlah 124.470 orang, pengawas sejumlah 3.212 orang dan guru non PNS 575.520 orang. Hal ini berbanding lurus dengan sebaran sekolah madrasah swasta yang memang lebih banyak apabila dibandingkan dengan sekolah madrasah negeri yang ada di Indonesia. Berikut ini merupakan diagram tenaga pengajar mulai dari jenjang RA, MI, MTs, dan MA di Indonesia.



Gambar 3. Jumlah Guru PNS dan Non-PNS di Madrasah/RA

Dari jumlah guru dan pengawas tersebut, guru dan pengawas yang telah tersertifikasi adalah sebanyak 316.736 orang, sementara yang belum tersertifikasi adalah sebanyak 386.466 orang. Berikut adalah diagramnya:

Jumlah Guru dan Pengawas Berdasarkan Status Sertifikasi



Gambar 4. Jumlah Guru PNS dan Pengawas Berdasarkan Status Sertifikasi

- d. Terdapat tiga hal ketentuan pokok dalam UU Guru dan Dosen terkait dengan guru yaitu:

1) Kompetensi dan Pembinaan Karier

Guru diwajibkan memiliki empat kompetensi yaitu Kompetensi Pedagogik, Kompetensi Kepribadian, Kompetensi Sosial dan Kompetensi Profesional. Dalam program Kemenag terdapat program profesi guru, pemberian angka kredit, penguatan pendidikan karakter yang bertujuan untuk meningkatkan kompetensi guru dan tenaga kependidikan. Program dan target tersebut tergambar sebagai berikut :

PROGRAM PENINGKATAN KOMPETENSI & KARIR



Gambar 5. Program Peningkatan Kompetensi dan Karir Kemenag

2) Peningkatan Kesejahteraan

Peningkatan kesejahteraan meliputi pemberian TPG *inpassing* dan *non-inpassing* yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan guru. Tunjangan Fungsional yang sebelumnya telah diatur dalam PP No. 74 Tahun 2008 kemudian dihilangkan dengan PP No. 19 Tahun 2017 yang mengubah PP No. 74 Tahun 2008. Tunjangan fungsional ini sangat dibutuhkan untuk peningkatan kesejahteraan guru, untuk itu Kemenag mengambil inisiatif untuk memberikan insentif kepada guru dengan menerbitkan Keputusan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2018 tentang Insentif Bagi Guru Non PNS pada Kementerian Agama (KMA Insentif GBPNS) yang memberikan legitimasi atas tunjangan insentif bagi guru non PNS yang belum tersertifikasi.

3) Penghargaan

Penghargaan diberikan kepada guru yang memiliki prestasi luar biasa dan bertugas pada daerah khusus. Penghargaan diberikan berupa pemberian beasiswa kepada guru untuk mengikuti pendidikan lanjut yang berguna untuk

memotivasi guru dan tenaga kependidikan. Terdapat program dengan mengirim guru-guru yang berkualitas ke daerah-daerah untuk meningkatkan guru-guru di daerah. Adapun program dan target tersebut adalah sebagai berikut :

PENGHARGAAN



Gambar 6. Program Pemberian Penghargaan Kemenag

- 4) Pada Pasal 82 UU Guru dan Dosen mengamanatkan bahwa dalam sepuluh tahun setelah berlakunya UU Guru dan Dosen, semua guru harus memiliki kualifikasi S-1/D-IV dan sertifikat pendidik. Namun demikian, sampai saat ini masih banyak guru-guru yang belum memenuhi hal tersebut. Berikut merupakan diagramnya:

PROBLEMA KOMPETENSI GURU



Gambar 7. Program Pemberian Penghargaan Kemenag

Sehingga seharusnya pada tahun 2015, seluruh guru harus sudah berkualifikasi S1 dan juga sudah tersertifikasi. Namun faktanya masih terdapat 60.682 guru yang belum tersertifikasi dan guru yang belum berkualifikasi S1 sebanyak 27.838. Hal ini tentunya menjadi masalah karena apabila mengacu pada ketentuan dalam UU Guru dan Dosen, guru yang belum tersertifikasi dan belum berkualifikasi S1, status keguruannya menjadi bias dan dapat dikatakan guru *illegal* tapi masih diperbolehkan untuk tetap mengajar.

- 5) Kesejahteraan guru masih terkendala pada pengaturan tentang Tunjangan Kinerja Guru perlu diatur lebih lanjut didalam undang-undang, agar meningkatkan kinerja guru. UU Guru dan Dosen dalam Pasal 52 ayat (1) menyatakan bahwa Tunjangan Fungsional merupakan salah satu hak yang didapatkan oleh guru, yang kemudian dituangkan dalam pengaturan lebih lanjut melalui Pasal 19-Pasal 21 PP Guru 2008 yang mengatur persyaratan dan penganggaran Tunjangan Fungsional, namun selanjutnya ketentuan tersebut dihapus oleh PP Guru 2017. Dan apabila melihat ketentuan dalam Pasal 80 UU ASN dinyatakan bahwa tunjangan merupakan hak yang didapatkan oleh ASN diluar gaji pokok, namun faktanya hingga saat ini guru belum menerima tunjangan kinerja tersebut. Sehingga saat ini Kemenag memiliki regulasi

terkait tunjangan kinerja ini melalui Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2016.

- 6) Pengangkatan Guru Honorer diatur dalam Peraturan Pemerintah 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS (PP Pengangkatan Tenaga Honorer), dalam Pasal 8 PP Pengangkatan Tenaga Honorer dinyatakan bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat instansi dilarang untuk mengangkat tenaga honorer. Sehingga hal ini membebankan sekolah/madrasah mengingat kebutuhan tenaga pengajar yang belum terpenuhi. Namun demikian, masih banyak sekolah/madrasah yang tetap mengangkat tenaga honorer tersebut mengingat kebutuhan tenaga pengajar yang belum terpenuhi.
- 7) Banyak peraturan yang membahas tentang guru termasuk dalam UU Guru dan Dosen, namun tenaga kependidikan belum memiliki tempat yang memadai yang diatur didalam undang-undang. Oleh karena itu diperlukan penambahan pasal di undang-undang yang baru terkait pengaturan mengenai tenaga kependidikan, mengingat pentingnya peran tenaga kependidikan yang sama dengan guru dalam rangka penyelenggaraan pendidikan pada sekolah/madrasah.
- 8) Pasal 24 ayat (1) UU Guru dan Dosen terutama frasa “secara merata” tidak sepenuhnya memenuhi kebutuhan hukum pendidikan saat ini. Kemenag saat ini memiliki 24 Madrasah Aliyah Negeri Insan Cendekian (MAN IC) yang tersebar di hampir seluruh provinsi di Indonesia. Dalam melakukan penyeleksian kualifikasi dan kompetensi guru yang akan ditempatkan di MAN IC, Kemenag menanganinya melalui Dirjen khusus. Guru yang telah lolos seleksi MAN IC secara otomatis akan lulus sertifikasi, hal ini sengaja dibedakan untuk menjaga kualitas tenaga pengajar MAN IC.
- 9) UU Guru dan Dosen perlu untuk dilakukan revisi mengingat setelah 13 tahun berjalan, banyak pelanggaran terhadap undang-undang karena tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Terkait urgensi pemisahan pengaturan antara guru dan dosen, Kemenag melalui Direktorat Jenderal Pendidikan Islam (Dirjen Pendis) beranggapan bahwa hal ini perlu dilakukan mengingat instansi yang membina antara guru dan dosen sudah berbeda, dan juga mengingat

tugas dan fungsi guru dan dosen ini yang jauh berbeda sehingga undang-undang yang ada sekarang sudah tidak relevan dengan kebutuhan.

3. Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan DKI Jakarta

Diskusi dengan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan DKI Jakarta dilaksanakan pada hari Rabu tanggal 10 Oktober 2018 di ruang rapat Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI. Narasumber yang hadir pada diskusi ini antara lain: Ari Budiman selaku Kepala Bidang Pendidikan dan Tenaga Kependidikan, Aman F. selaku Kepala Seksi Pendidikan DKI dan jajarannya.



Gambar 8. Diskusi dengan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan DKI Jakarta

Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

Secara umum, UU Guru dan Dosen tidak memiliki permasalahan normatif atau substansial dari UU itu sendiri. Permasalahan justru ada pada segi implementasi UU tersebut, antara lain:

- a. Terdapat banyak formasi guru di sekolah negeri yang ditinggalkan guru yang sudah pensiun, hal ini menyebabkan formasi tersebut diisi oleh guru yang status kepegawaianya non PNS atau guru honorer, maka guru honorer tidak dapat mengikuti pendidikan dan pelatihan (diklat) yang diadakan pemerintah daerah. Di DKI Jakarta masih terjadi kekurangan guru, khususnya untuk mengajar Mapel bimbingan konseling, agama, olahraga, seni budaya, pendidikan khusus, dan kewirausahaan.
- b. Di DKI Jakarta sudah ada kebijakan sekolah inklusi, artinya sekolah negeri di Jakarta diwajibkan untuk menerima siswa yang memerlukan pendidikan inklusi (ABK/Anak Berkebutuhan Khusus). Persoalannya adalah guru di sekolah negeri kebanyakan belum menerima pembekalan/pelatihan untuk mengajar pendidikan inklusi.
- c. Mayoritas guru di DKI Jakarta belum *linear* latar belakang pendidikannya dengan mata pelajaran yang diampunya, misalnya Sarjana Pendidikan Guru Taman Kanak-Kanak/PAUD malah mengajar di SD yang seharusnya latar belakang pendidikannya adalah Pendidikan Guru Sekolah Dasar (PGSD). Adapula guru yang mengajar pelajaran serumpun contohnya mata pelajaran Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) yang terdiri dari Fisika, Kimia, dan Biologi, namun guru yang mengajar hanya berlatar belakang salah satu dari ketiga cabang IPA tersebut, akibatnya guru-guru tersebut harus belajar ulang agar menguasai ketiga cabang IPA tersebut. Persoalan ini ditangani Dinas Pendidikan dan Kebudayaan DKI Jakarta dengan cara mengadakan pendidikan konversi selama 1,5 tahun.
- d. Kontrak kerja guru di sekolah negeri hanya dengan kepala dinas pendidikan, hal ini menyebabkan kesulitan ketika guru tersebut ingin memperoleh sertifikasi pendidikan. Guru-guru tersebut harus mendapatkan persetujuan (tanda tangan) dari pimpinan daerahnya, sehingga prosesnya menjadi lama dan dianggap membebani kerja kepala daerah yang sangat sibuk. Padahal guru di sekolah swasta, untuk memperoleh sertifikasi pendidikan syaratnya hanya memerlukan tandatangan pimpinan yayasan sehingga proses birokrasinya lebih mudah.
- e. Hambatan dalam standardisasi pendidikan guru adalah masih ada guru yang belum S1, sehingga harus mengikuti penyesuaian ijazah. Masih ada guru yang

belum memperoleh sertifikat profesi guru karena banyak guru yang belum bisa mencapai batas kelulusan UTN yang disyaratkan dan terbatasnya kuota untuk mengikuti PPG.

4. Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI)

Diskusi dilakukan dengan Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PB PGRI), yang diwakili oleh Sekretaris Jenderal PB PGRI yaitu M. Qudrat Nugraha, Ph.D., Prof. Dr. Supardi, U.S., M.M., M.Pd., selaku ketua PB PGRI, Dra. Dian Mahsunah, M. Pd., selaku wakil Sekretaris Jenderal PB PGRI, dan Dr. Jejen Musfah, M.Pd., selaku Sekretaris Departemen Pembinaan Mental dan Spiritual PB PGRI. Diskusi dilaksanakan pada tanggal 09 Oktober 2018.



Gambar 9. Diskusi dengan PB PGRI

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- a. Permasalahan mendasar Pengelolaan Guru di Indonesia yaitu, kurangnya jumlah guru per murid di Indonesia masih banyak yang berada di bawah rata-rata nasional, baik di jenjang SD, SMP, maupun SMA.
- b. Minimnya guru berkualifikasi pendidikan S-2 (Magister), hal ini mengakibatkan agak rendahnya mutu pendidikan yang diterima oleh anak didik.

- c. Masih rendahnya kompetensi guru, hal ini berdasarkan hasil Uji Kompetensi Guru (UKG) yang dilaksanakan pada tahun 2015, dimana menunjukkan nilai rata-rata nasional adalah 56,69 dari skala 100.
- d. Sebanyak 1.625.130 guru dari total 3.017.296 guru di Indonesia per Juni 2017, belum tersertifikasi. Adapun yang belum bersertifikasi terdiri atas 308.888 guru PNS, sebanyak 596.888 guru tetap yayasan (GTY), dan guru tidak tetap (GTT) sebanyak 719.354 guru.
- e. Kendala pemenuhan kebutuhan guru dalam masyarakat yang telah dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah. Pemenuhan guru kompeten di sekolah negeri dan swasta terkendala kuota CPNS dan kemampuan keuangan pemerintah. Rekrutmen guru honorer oleh yayasan masih memperoleh gaji yang beragam.
- f. Kendala pemenuhan standar guru serta pengembangan kompetensi guru antara lain bahwa sistem rekrutmen guru saat ini belum mampu menjangkau kompetensi mengajar dan penguasaan teknologi. Minimnya pelatihan peningkatan kompetensi guru. Minimnya beasiswa S-2 bagi guru. Kepangkatan guru masih rendah, karena guru tidak mau mengurus dan/atau persyaratan yang berbelit dan sangat administratif serta kemampuan Penelitian Tindakan Kelas (PTK) guru yang lemah. Evaluasi kinerja guru tidak berjalan baik karena hasil evaluasi tidak diolah dengan baik atau tidak ditindaklanjuti oleh kepala sekolah.
- g. Pada tahun pelajaran 2017/2018, untuk tingkat SD, Papua merupakan provinsi dengan rasio guru terendah, yaitu 1:28. Artinya, 1 orang guru melayani 28 murid. Padahal, rata-rata nasional adalah 1:17. Sedangkan Jawa Barat merupakan provinsi dengan rasio guru terendah untuk jenjang pendidikan SMP dan SMA pada periode yang sama. Rasionya masing-masing untuk SMP dan SMA adalah 1:22 dan 1:19. Padahal, di tingkat nasional, rata-ratanya baik SMP maupun SMA sebesar 1:16. Pengangkatan guru honorer menjadi PNS memang tidak terelakkan. Dengan perubahan status ini, guru honorer yang awalnya tidak mendapat kejelasan mengenai pendapatan dan tunjangan, selanjutnya akan memiliki kepastian.



Gambar 10. Lima provinsi dengan rasio siswa per guru kurang dari rata-rata nasional

- h. Gambaran hambatan dalam ketentuan UU Guru dan Dosen dalam pengelolaan dan peningkatan pendidikan nasional antara lain:
- 1) Status guru sangat variatif, yang berimplikasi pada kesejahteraan yang beragam. Banyak pasal yang tidak terlaksana, misalnya ketuntasan sertifikasi guru, pemerataan guru, dan asosiasi guru tidak efektif.
 - 2) Sistem perekrutan guru pada satuan pendidikan swasta belum memiliki standar dan lemah untuk menjaring guru yang berkualitas. Kompetensi guru masih lemah dan rasio guru masih di bawah standar nasional. Perlindungan terhadap guru dalam menjalankan profesinya.
 - 3) Masih terdapat guru yang belum bergelar sarjana. Terdapat banyak *Mismatch* kualifikasi pendidikan guru dengan bidang yang diampunya. Banyak guru mengajar lebih dari satu sekolah.
- i. Hambatan pelaksanaan ketentuan standarisasi pendidikan guru dan pelaksanaan sertifikasi bagi guru yaitu fakultas pendidikan (keguruan) terlalu banyak, terdapat 5,917 program studi bidang keilmuan pendidikan dan kualitasnya beragam, sehingga harus segera dibuat lembaga khusus pemberi sertifikat pendidik.
- j. Permasalahan mendasar dalam pengelolaan guru

- 1) Perencanaan pemenuhan kebutuhan guru secara komprehensif belum ada
 - 2) Belum ada *grand design* pembinaan dan pengembangan guru
 - 3) Kesejahteraan guru belum merata
 - 4) Perlindungan hukum terhadap profesi guru masih rendah
- k. Kekurangan guru PNS dapat dipenuhi dengan 2 cara, yaitu untuk jangka pendek:
- 1) Optimalisasi guru yang berlebih dengan cara mutasi dari sekolah yang kelebihan jumlah guru ke sekolah yang kekurangan jumlah guru
 - 2) Guru dapat mengajar *multi subject*
 - 3) Memberikan sertifikat ganda kepada guru dengan kewenangan mengajar *multi-mata pelajaran* atau *keahlian ganda*.
 - 4) Mengangkat guru honorer yang memenuhi syarat menjadi ASN (PNS/PPPK).

Sedangkan pemenuhan untuk jangka panjang dilakukan dengan memastikan ketersediaan lulusan PPG sebagai pengganti pensiun. Guru yang pensiun dari tahun 2017 s.d. 2021 sebanyak 295.779 orang guru.

- l. Pemenuhan standar guru dapat dilakukan dengan :
- 1) Harus ada upaya peningkatan kualitas kinerja guru yang tersistem, sistemik, dan berkelanjutan (*continuing professional development*).
 - 2) Iklim belajar sepanjang hayat perlu dibudayakan
 - 3) Perlu ada uji kompetensi secara periodik
 - 4) Perlu ada sistem diklat, *recruitment*, *deployment*, dan *redployment* yang baik.
 - 5) Mendorong terbentuknya organisasi profesi.
- m. Selain karena moratorium pengangkatan PNS, penambahan ruang kelas baru, penambahan Seleksi Kompetensi Bidang, pensiun, mutasi, promosi, meninggal tidak ditindaklanjuti dengan rekrutmen guru berstatus PNS baru, sehingga terjadi kekurangan guru secara masif di sekolah negeri sebanyak 998.133 orang, terdiri dari guru TK: 5.552 orang, guru SD: 460.542 orang, guru SMP: 301.149 orang, guru SMA: 110.227 orang, guru SMK: 100.071 orang, dan guru SLB: 10.572 orang.
- n. Sejak adanya moratorium maka tidak ada pengangkatan PNS baru. Hal inilah yang memicu pengangkatan guru honorer oleh kepala sekolah negeri tanpa ada

ijin dari Bupati atau Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Para Bupati tidak memberi ijin karena dilarang oleh PP No. 48 Tahun 2005, pada Pasal 8 yang berbunyi:

*Sejak ditetapkan Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, **dilarang mengangkat tenaga honorer** atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*

Regulasi PP No. 48 Tahun 2005 “tidak sinkron” dengan ayat (4) Pasal 29 UU Guru dan Dosen yang mengatur :

Dalam hal terjadi kekosongan guru, Pemerintah atau pemerintah daerah wajib menyediakan guru pengganti untuk menjamin keberlanjutan proses pembelajaran pada satuan pendidikan yang bersangkutan.

- o. Penataan lembaga pendidikan (optimalisasi ratio siswa/rombel, penggabungan sekolah kecil), redistribusi guru antar sekolah/daerah, dan penataan sistem mutasi dan promosi guru di luar jalur pendidikan.
- p. UU Sisdiknas perlu segera direvisi karena telah berjalan 15 tahun (2003 – 2018), dan banyak pasal yang perlu direvisi dan ditambahkan misalnya tentang pemerataan, kesejahteraan, dan pembinaan guru serta perlindungan dalam menjalankan profesinya
- q. Pemenuhan kebutuhan guru dalam masyarakat yang telah dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah:
 - 1) selain guru negeri, ditetapkan guru honorer yang memperoleh gaji yang beragam
 - 2) pemenuhan jumlah guru kompeten di sekolah negeri dan swasta terkendala kuota PNS, dan kemampuan keuangan pemerintah
- r. Pemenuhan standar guru dan pelaksanaan pengembangan kompetensi guru terkendala dengan :
 - 1) sistem rekrutmen guru belum bisa menjaring kompetensi mengajar dan teknologi
 - 2) minimnya pelatihan guru
- s. Permasalahan pengelolaan guru baik di instansi pendidikan negeri maupun swasta, antara lain :
 - 1) sistem perekrutan guru tidak mempertimbangkan kemampuan mengajar dan minat-bakat
 - 2) banyak guru swasta yang belum bergelar sarjana

- 3) *mismatch* guru dengan bidang yang diampunya
 - 4) banyak guru mengajar lebih dari satu sekolah
- t. Hambatan pelaksanaan ketentuan standarisasi pendidikan guru dan pelaksanaan sertifikasi bagi guru, adalah :
- 1) fakultas keguruan terlalu banyak dan kualitasnya beragam
 - 2) harus segera dibuat lembaga khusus pemberi sertifikat guru
 - 3) perekrutan guru hanya yang sdah memiliki sertifikat pendidik
 - 4) pembayaran TPP menyatu dengan gaji pokok, dan tepat waktu dan jumlah, khususnya bagi guru
- u. Pengembangan kompetensi dan peningkatan kesejahteraan guru sejauh ini mengalami permasalahan berupa :
- 1) minimnya pelatihan guru
 - 2) kompetensi menulis dan professional dan pedagogik guru tergolong rendah
 - 3) kesejahteraan guru berstatus non PNS sangat rendah
- v. Ketentuan dalam UU Guru dan Dosen yang tidak dapat dilaksanakan atau malah menghambat pelaksanaan pengembangan pendidikan nasional
- 1) penyelesaian sertifikasi guru
 - 2) peningkatan kompetensi guru
 - 3) perlindungan profesi guru
 - 4) kesejahteraan guru masih lemah
 - 5) peran masyarakat dan dunia usaha masih minim untuk pendidikan
- w. Kebijakan lima hari delapan jam belajar di sekolah juga berpotensi bertentangan dengan Pasal 35 UU Guru dan Dosen.
- x. Kurangnya komitmen pelaksanaan uu dan turunannya yang tidak ada sehingga diperlukan Perpres, PP, atau Permen, yang mengatur tentang percepatan pemenuhan guru, penyelesaian sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan, perlindungan guru, standarisasi gaji guru, khususnya guru berstatus non PNS
- y. Ada dalam naskah RUU Guru dan Dosen yang digagas DPD RI, intinya memuat:
- 1) peningkatan kompetensi guru
 - 2) perlindungan profesi guru
 - 3) kesejahteraan guru
 - 4) pemerataan guru

- 5) pengangkatan guru honorer
- 6) penguatan dan pengakuan asosiasi guru

5. Asosiasi Dosen Indonesia (ADI)

Diskusi dilakukan dengan Asosiasi Dosen Indonesia (ADI) yang diwakili oleh Prof. Dr. Armai Arief, M.A selaku Ketua Dewan Pembina, Prof. Dr. Suyatno, M.Pd selaku Ketua Harian beserta dengan Staf/Anggota ADI.



Gambar 11. Diskusi dengan Asosiasi Dosen Indonesia (ADI)

Diskusi dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 9 Oktober 2018. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- a. Permasalahan yang mendasar antara lain bahwa dosen belum mampu melaksanakan tugasnya sebagai pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni melalui pendidikan, padahal dosen didefinisikan sebagai pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni melalui pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Hal ini disebabkan banyak faktor seperti;

- 1) Sejumlah Peraturan Perundang-Undangan belum mampu mengakomodir berbagai kelemahan dalam mengimplementasikan tugas pokok dosen dalam tridarma perguruan tinggi masih belum sejalan antara pendidikan pengajaran, seperti halnya jumlah anggaran dari APBN untuk alokasi penelitian bagi dosen masih tergolong rendah dan tertinggal jauh dengan negara lain. Padahal penelitian merupakan salah satu indikator untuk dosen agar terus bisa mengembangkan diri dan memiliki kemampuan dan kapasitas yang mumpuni.
 - 2) Sarana dan Prasarana yang belum sepenuhnya belum mendukung dan merata, seperti halnya kurangnya fasilitas-fasilitas laboratorium yang digunakan untuk penelitian. Banyak penelitian yang belum terakomodir sarana dan prasarananya sehingga sangat sulit untuk dosen melakukan pengembangan. Selama ini yang dipentingkan hanya bangunan gedung dan keindahan ruang kelas, bukannya sarana dan prasarana pembentukan laboratorium penelitian, akibatnya selama ini masih banyak dosen yang harus melakukan penelitian keluar karena tidak terdapatnya sarana dan prasarana laboratorium yang mumpuni.
- b. Ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam UU Guru dan Dosen belum bisa direalisasikan secara utuh sekalipun telah melewati masa transisi. Ditemukan banyak masalah empirik yang ketentuan legistiknya belum diakomodasi secara keseluruhan, sehingga UU Guru dan Dosen harus bersifat akomodatif dan antisipatif terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan kekinian sesuai kebutuhan masyarakat.
- c. Dosen belum sepenuhnya profesional, pekerjaan atau kegiatan yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi. hal ini disebabkan antara lain:
- 1) kurangnya keahlian,
 - 2) kurangnya kemahiran, atau kecakapan
 - 3) belum sepenuhnya yang memenuhi standar mutu atau norma, yang mana bila dibandingkan dengan negara-negara maju untuk memenuhi keahlian, kemahiran, serta standar mutu atau norma harus sejalan dengan insentif yang disediakan oleh pemerintah.

- d. Masih terbatasnya kualifikasi akademik ijazah jenjang pendidikan akademik yang harus dimiliki oleh dosen sesuai jenis, jenjang dan satuan pendidikan formal di tempat penugasan, sehingga kompetensi dosen masih rendah.
- e. Sertifikat pendidik masih bersifat formalitas bukti formal saja hanya sebagai pengakuan yang diberikan kepada guru dan dosen sebagai tenaga profesional, serta permasalahan gaji dosen yang masih relatif rendah padahal hak yang diterima dosen sebagai imbalan dalam melaksanakan tugas keprofesionalan yang ditetapkan dengan prinsip penghargaan atas dasar prestasi dan mencerminkan martabat dosen sebagai pendidik profesional.
- f. Data tahun 2017 menunjukkan, jumlah guru 3.133.636 orang. Dari jumlah itu yang telah menjalani sertifikasi profesi pendidik sebanyak 1.471.812 atau 46,97% sedangkan sisanya 53,03% belum menjalani sertifikasi profesi guru. Hal ini disebabkan oleh antara lain pelaksanaan UU Guru dan Dosen belum bisa dilaksanakan secara maksimal karena substansinya belum memadai.
- g. Dari 269.544 dosen aktif, hanya 38.510 orang atau 14,29% yang kualifikasi akademiknya telah mencapai jenjang doktor. Sedangkan yang berpendidikan S2 sebanyak 193.672 orang atau 71,85% dan yang memprihatinkan lagi masih ada 2.642 orang dosen atau 13,86% yang masih berpendidikan Sarjana atau Diploma IV. Kondisi dosen seperti tersebut belum diakomodir sepenuhnya oleh UU Guru dan Dosen.
- h. Syarat kelayakan guru mengajar yaitu memiliki ijazah S1 atau lebih tinggi. Hanya saja belum semua guru memiliki jenjang S1 atau D-IV. Data 2015 -2016 untuk guru SD sebesar 1.455,3 juta (81,05 %) yang telah memenuhi kualifikasi tersebut, sedangkan sisanya 340,2 ribu (18,95 %) belum layak mengajar karena belum memenuhi kualifikasi S1 atau D-IV.
- i. Tenaga profesional pada jenjang pendidikan tinggi (dikti) yang diangkat telah sesuai peraturan perundang-undangan, dibuktikan dengan sertifikat pendidik namun belum sepenuhnya berfungsi untuk meningkatkan martabat dan peran dosen sebagai agen pembelajaran, pengembang ilmu pengetahuan, teknologi dan seni, serta pengabdian kepada masyarakat, meningkatkan mutu pendidikan nasional
- j. Permasalahan yang terkait dengan Guru dan Dosen meliputi :
 - 1) Rendahnya kualitas akademik dan kompetensi guru dan dosen;

- 2) Rendahnya kesejahteraan guru dan dosen;
 - 3) Lemahnya perlindungan profesi guru dan dosen;
 - 4) Minimnya rekrutmen dan tidak merata distribusi guru dan dosen;
 - 5) Tata kelola dan pembinaan profesi guru dan dosen yang belum efektif dan efisien;
 - 6) Organisasi profesi guru dan dosen belum efektif dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya;
 - 7) Jenjang jabatan fungsional, kepangkatan, dan standar tunjangan guru dan dosen belum berstandar internasional;
 - 8) Guru-guru non-formal (pesantren, PAUD non formal, madrasah diniyah/ taman pendidikan Alquran, majlis taklim) belum mendapatkan pengakuan;
 - 9) Guru dan dosen tidak tetap belum terakomodasi dalam kesejahteraan dan perlindungan profesi;
 - 10) Satuan Administrasi Pangkal (*Homebase*) guru dan dosen belum ditempatkan dalam beberapa institusi;
 - 11) Sertifikasi guru dan dosen dalam jabatan belum dilaksanakan secara otomatis;
 - 12) Pembayaran TPG dan dosen belum melekat dengan gaji;
 - 13) Keilmuan profesi guru dan dosen belum sepenuhnya diakui.
- k. Dalam melaksanakan sistem pendidikan nasional seharusnya memiliki tolak ukur yaitu :
- 1) Berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan.
 - 2) Berakhlak mulia
 - 3) Sehat
 - 4) Berilmu
 - 5) Cakap
 - 6) Kreatif
 - 7) Mandiri, menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab
- l. Perlunya melakukan assesment terhadap dosen antara lain:
- 1) Memiliki bakat, minat, panggilan jiwa, dan idealisme

- 2) Memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keamanan, ketaqwaan, dan akhlak mulia
 - 3) Memiliki kualifikasi akademik dan latar belakang pendidikan sesuai bidang tugas
 - 4) Memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugas keprofesionalan
- m. Mengukur prinsip profesionalitas dosen :
- 1) memperoleh penghasilan yang ditentukan sesuai dengan prestasi kerja
 - 2) memiliki kesempatan untuk mengembangkan keprofesionalan secara berkelanjutan dengan belajar sepanjang hayat
 - 3) memiliki jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas
 - 4) memiliki organisasi profesi
- n. Perlunya penguatan terhadap sertifikat pendidik dosen dengan cara :
- 1) memiliki pengalaman kerja sebagai pendidik pada perguruan tinggi sekurang-kurangnya dua tahun
 - 2) memiliki jabatan akademik sekurang-kurangnya asisten ahli,
 - 3) lulus sertifikasi yang dilakukan oleh perguruan tinggi yang menyelenggarakan program pengadaan tenaga kependidikan pada perguruan tinggi yang ditetapkan oleh pemerintah
 - 4) status dosen yang terdiri atas tetap dan tidak tetap
 - 5) perlu *assessment* pada jabatan akademik : asisten ahli, lektor, lektor kepala, dan profesor
 - 6) perlu aturan rangkap jabatan pada profesor dan doktor (Terbatasnya keahlian di PT)
 - 7) setiap orang yang akan menjadi dosen wajib mengikuti proses seleksi
 - 8) jabatan akademik : hasil penilaian yang setidaknya memenuhi kualifikasi akademik, kompetensi, dan pengalaman.
- o. Setiap dosen seharusnya perlu melakukan penguatan bidang kompetensi pedagogik dalam hal :
- 1) Kemampuan merancang pembelajaran
 - 2) Kemampuan melaksanakan proses pembelajaran
 - 3) Kemampuan menilai proses dan hasil pembelajaran

- 4) Kemampuan memanfaatkan hasil penelitian untuk meningkatkan kualitas pembelajaran
- p. Pemerintah seharusnya perlu memperhatikan dan memenuhi hak dan kewajiban dosen secara terukur:
- 1) Hak, berupa :
 - a) memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial
 - b) mendapatkan promosi dan penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja
 - c) memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual
 - d) memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi, akses sumber belajar, informasi, sarana dan prasarana pembelajaran, serta penelitian dan pengabdian kepada masyarakat
 - e) memiliki kebebasan akademik, mimbar akademik, dan otonomi keilmuan
 - f) memiliki kebebasan dalam memberikan penilaian dan menentukan kelulusan peserta didik
 - g) memiliki kebebasan untuk berserikat dalam organisasi profesi keilmuan
 - 2) Kewajiban, berupa :
 - a) melaksanakan pendidikan, penelitian dan pengabdian masyarakat
 - b) merencanakan, melaksanakan proses pembelajaran serta menilai hasil pembelajaran
 - c) meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni
 - d) bertindak objektif dan tidak diskriminatif
 - e) menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum dan kode etik, serta nilai-nilai agama dan etika
 - f) memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa

6. Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Negeri Jakarta

Diskusi dilaksanakan dengan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Jakarta yang dihadiri oleh Prof. DR. Haffidz Abbas pada tanggal 10 Oktober 2018. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:



Gambar 12. Diskusi dengan Fakultas Ilmu Pendidikan, UNJ

- a. Terdapat 3 (tiga) hal yang menarik untuk disampaikan dalam rangka pemantauan pelaksanaan UU Guru dan Dosen, antara lain:
 - 1) Realitas UU Guru dan Dosen.
 - 2) Mengapa persoalan-persoalan terkait guru dan dosen terjadi;
 - 3) Solusi apa yang dapat diberikan untuk dapat menjawab persoalan-persoalan tersebut.
- b. Pendidikan adalah salah satu cara untuk dapat mengubah dunia. Dengan pendidikan dapat membangun suatu peradaban.
- c. Realitas UU Guru dan Dosen di Indonesia saat ini:
 - 1) **Mutu pendidikan** di Indonesia sangat terpuruk. Hal ini menjadi ironi mengingat begitu besar dana untuk pendidikan dianggarkan, yakni sebesar

20% termasuk pula dengan adanya sertifikasi yang diberikan kepada tenaga pendidik;

- 2) Pendidikan di Indonesia terpuruk disebabkan oleh sistem dan kebijakan nya yang tidak jelas.
 - 3) 88 % mulai dari jenjang SD sampai dengan SMA/SMK **belum memenuhi mutu SPM** dari jumlah 201.000 sekolah yang ada di Indonesia. Dari jumlah sekolah tersebut, 40,31% berada di bawah minimum SPM, 48,89% berada di margin SPM dan hanya 10,15% yang memenuhi SPM. Sedangkan untuk memenuhi standar internasional hanya berkisar 0,65%. Hal ini menunjukkan hanya sekitar 1 persen dari jumlah 201.000 sekolah yang ada di Indonesia.
 - 4) Jumlah guru di Indonesia sekitar 3 juta sedangkan murid di Indonesia baik dari pendidikan dasar sampai menengah sekitar 50 juta. Hal ini menunjukkan bahwa 1 orang guru rasio nya mengajar 16 orang siswa. Sedangkan standar internasional 1 orang guru untuk mengajar 29 orang siswa. Indonesia adalah negara dengan jumlah guru yang paling banyak bila di bandingkan dengan negara lain. Namun, mutu pendidikan di Indonesia sangat rendah.
- d. Persoalan-persoalan di atas tersebut, terjadi dikarenakan beberapa hal, antara lain:
- 1) Pendidikan saat ini menjadi alat politik baik pada tingkat pusat maupun daerah.
 - 2) UU Guru dan Dosen mengalami dis-orientasi secara keseluruhan. Hal ini dikarenakan UU tersebut tidak jelas arahnya. Sebagai contoh, **pengangkatan guru** lebih dari 100 ribu namun tidak diketahui jelas maksud dan orientasi dari pengangkatan tersebut. Seharusnya dalam pengangkatan jumlah guru, diserahkan saja menjadi kewenangan dari kebutuhan sekolah yang bersangkutan. Hal ini dikarenakan hanya sekolah tersebut yang dapat mengetahui berapa jumlah kekurangan guru dan berapa jumlah guru yang dibutuhkan untuk mengisi kekurangan tersebut bukan di-drop dari pemerintah pusat. Hal tersebut yang menyebabkan terjadinya dis-orientasi dalam UU Guru dan Dosen menjadi tidak jelas. Bila arah yang dimaksud dalam UU Guru dan Dosen adalah sekolah maka arah dan orientasi kebijakan juga harus ditujukan pada sekolah dan sekolah berhak diberikan kewenangan untuk menentukan berapa jumlah guru yang dibutuhkan di sekolahnya.

- 3) Pendidikan masyarakat pada saat ini diabaikan, seperti pendidikan di luar sekolah. Hal ini sangat berbeda dengan saat dulu pada saat zaman Bapak Soeharto. Pada saat ini tidak ada lulusan perguruan tinggi yang bisa menjawab tuntutan masyarakat. Hanya persoalan kurikulum yang menjadi fokus utama dalam dunia pendidikan, padahal di luar itu ada hal yang lebih krusial yang justru terabaikan.
 - 4) Badan Standarisasi Nasional Pendidikan (BNSP) merupakan lembaga representatif politik. Hal ini dikarenakan anggota-anggota BNSP justru diisi oleh Tokoh Agama padahal yang akan diukur adalah standar pendidikan, sehingga hasilnya menjadi tidak relevan. Seharusnya BNSP diisi oleh orang-orang yang berkompeten khususnya dalam dunia pendidikan sehingga menjadi jelas standar pendidikan di Indonesia.
- e. Adapun solusi-solusi yang dapat dilakukan untuk dapat menjawab persoalan-persoalan tersebut, antara lain:
- 1) Melakukan pendekatan komparatif, yaitu dengan melihat negara-negara lain dalam mengelola pendidikan;
 - 2) Melakukan pendekatan reflektif, yaitu dengan melihat bagaimana pendidikan kita jaman dulu sebagaimana yang dicita-citakan oleh Ki Hajar Dewantara, Boedi Oetomo tidak seperti sistem pengelolaan pendidikan pada saat ini.
 - 3) Mengadopsi kebijakan-kebijakan baru, terutama dalam hal:
 - standar pendidikan;
 - penilaian;
 - akuntabilitas;
 - *school improvement* (peningkatan sekolah) seperti bagaimana perekrutan guru, pengangkatan guru, termasuk promosi dan mutasi;
 - *teacher and leader effectiveness*, melalui peranan guru dan kepala sekolah;
 - edukasi menyeluruh; dan
 - pendanaan pendidikan.
- f. Dalam mengatasi kemunduran pada dunia pendidikan, sudah seharusnya guru ditempatkan dalam kerangka otonomi sekolah. Hal ini dikarenakan sekolah yang paling mengetahui berapa jumlah guru yang dibutuhkan. Tapi karena UU Guru

dan Dosen tidak disusun dalam satu visi kerangka masa depan yang utuh, maka menjadi tidak jelas arah tujuan pendidikan yang ingin dicapai. Sehingga menjadi tepat untuk **membuat jelas** terlebih dahulu apa yang menjadi **arah tujuan dalam pendidikan** sehingga kebijakan-kebijakan yang diambil juga akan jelas. Dengan arah dan kebijakan yang jelas, tentunya setiap sekolah akan berlomba-lomba untuk meningkatkan kualitas dari sekolah itu sendiri termasuk salah satunya berkaitan dengan tenaga pendidik yang ada di sekolah tersebut.

- g. Sistem pendidikan di Indonesia sudah seharusnya di sentralisasi, bukan desentralisasi karena yang mengetahui **permasalahan** dari berbagai aspek baik dari segi **manajemen pendidikan, kompetensi guru, pembinaan guru**, dll adalah sekolah-sekolah itu sendiri. Sekolah yang menjadi unit perekat dari semua ini. Sehingga sudah seharusnya diberikan kewenangan kepada sekolah untuk mengatur hal-hal tersebut.

C. Informasi Dan Masukan Dari *Stakeholder* di Daerah

1. Daerah Istimewa Yogyakarta

a. Dinas Pendidikan, Pemuda Dan Olahraga Daerah Istimewa Yogyakarta

Diskusi dengan Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Daerah Istimewa Yogyakarta (Disdikpora DIY) dilaksanakan di Ruang Pertemuan Disdikpora dengan dihadiri oleh Yuni Pratiwi selaku Kepala Bidang Guru dan Tenaga Kependidikan, Disdikpora DIY dan staf-staf Disdikpora DIY. Pemikiran-pemikiran hasil diskusi pemantauan UU Guru dan Dosen adalah sebagai berikut:

- 1) Guru jangan dibebani dengan beban administrasi, karena akan berdampak pada sulitnya dilakukan peningkatan kualitas dan kompetensi guru tersebut.



Gambar 13. Diskusi dengan Disdikpora DIY

- 2) Secara umum di DIY terjadi kekurangan guru di SMA dan SMK yang berdampak pada pengangkatan guru non-PNS pada satuan pendidikan, yang diangkat dengan SK Komite Sekolah dan ada yang diangkat dengan SK Kepala Sekolah. PP No. 48 Tahun 2005 melarang gubernur dan bupati untuk mengangkat guru non PNS namun dengan banyaknya pensiun maka kekurangan guru dipenuhi dengan guru non PNS yang diangkat dengan SK Komite Sekolah dan SK Kepala Sekolah.
- 3) Komitmen Pemda DIY terkait pendidikan cukup tinggi dengan alokasi APBD yang cukup tinggi, namun pengalokasiannya disesuaikan dengan kewenangannya. Dalam postur anggaran DIY ada alokasi untuk guru non PNS yang diantaranya adalah insentif dari APBD yang tentu disesuaikan dengan jumlah besaran APBD. Harapannya adalah Upah Minimum Regional (UMR) namun keterbatasan jumlah APBD juga menjadi masalah tetapi diupayakan solusinya dengan peningkatan. Kesejahteraan guru yang telah bersertifikat PPG diajukan pada Kemendikbud sedangkan anggaran DIY dialokasikan pada guru non PNS yang belum bersertifikat PPG sehingga mengurangi adanya kesenjangan.

- 4) Kendala guru non PNS belum bisa tersertifikat karena beberapa guru yang tidak *linier* latar belakang pendidikannya yang diangkat dengan SK Komite Sekolah maupun SK Kepala Sekolah, namun Pemda mengupayakan adanya insentif, khususnya pendidik SMA dan SMK.
- 5) Dikotomi pendidikan formal dan non formal menjadikan arah kebijakan pengaturan pendidikan menjadi semakin tidak jelas, khususnya terkait pendidikan non formal. Pengaturan ini mengikut pada ketentuan pelaksana kebawah. Dalam PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang telah diubah sebanyak dua kali dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 (PP No. 32 Tahun 2013) dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (PP No. 13 Tahun 2015). Sistem Perencanaan Nasional (SPN) mengatur ketentuan yang diberlakukan kepada satuan pendidikan formal yang kemudian diterapkan dalam satuan pendidikan non formal. Standar-standar tersebut menjadi kesulitan tersendiri bagi satuan pendidikan non formal dalam melakukan pemenuhan ketentuan-ketentuan dalam PP tersebut. Pengaturan tentang 8 standar tidak mengatur tentang penerapannya di satuan pendidikan non formal. Tidak ada standar yang jelas tetapi ada akreditasi di satuan pendidikan non formal. Hal ini belum dijangkau oleh Kementerian Pendidikan. Dengan adanya dikotomi tersebut, bagaimana pencapaian SPM di bidang pendidikan oleh daerah sedangkan sudah diterbitkan PP No. 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal yang memuat juknis pelaporan SPM oleh Pemerintah Daerah.
- 6) Istilah guru merupakan istilah dalam satuan pendidikan formal, sedangkan di satuan pendidikan non formal digunakan istilah pamong belajar. Perbedaan nomenklatur ini harus diperhatikan agar tidak menimbulkan kerancuan.
- 7) LPTK yang ada sekarang ini dulunya adalah Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan (IKIP). Penggunaan istilah Pendidik dan Tenaga Kependidikan memang belum konsisten, tetapi hal tersebut hanya masalah bahasa saja.

- 8) Guru agama diatur dalam perpres yang mengatur kewenangan Kemenag. PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru yang telah diubah dengan PP Nomor 19 Tahun 2017, diatur mengenai pengelolaan guru oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan pengaturan khusus bagi guru agama yang berada dibawah binaan Kemenag. Pemda DIY belum banyak memberikan fasilitasi terkait guru agama karena sesuai kewenangannya dikelola oleh Kanwil Kemenag DIY kalau PNS tunjangannya oleh Kemenag sedangkan yang non PNS diberikan insentif juga oleh Pemda DIY. Sertifikasinya dilakukan oleh Kemenag. Guru agama terkait dengan ketentuan Pasal 12 UU Pemda yang sudah ada ketentuan PPnya yang mengatur bahwa pendidikan agama harus sesuai dengan agama peserta didik. Namun pelaksanaannya, masih ada peserta didik yang diajar pendidikan agama tidak sesuai dengan agamanya. Hal ini perlu mendapatkan perhatian serius.
- 9) Guru yang masuk dalam pendidikan inklusi menjadi abu-abu di satuan pendidikan reguler. Sedangkan kewenangan pengelolaan pendidikan luar biasa bagi anak ABK merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Hal ini menimbulkan kerancuan tersendiri.
- 10) Di wilayah Pemerintah DIY terdapat 9 SLB negeri dan 69 SLB swasta dalam semua jenjang pendidikan. Pemerintah DIY juga mengalami kekurangan guru SLB, selain itu, guru-guru SLB yang ada seringkali dimintai bantuan untuk mengajar di satuan pendidikan reguler yang belakangan ini jumlah peserta didik berkebutuhan khusus-nya semakin meningkat. Pemda DIY pernah memberikan bimtek pendidik inklusi bagi guru di satuan pendidikan reguler yang di satuan pendidikannya terdapat ABK. Hal ini tentunya perlu dilanjutkan untuk mengatasi permasalahan guru inklusi.
- 11) Terdapat disharmoni peraturan perundang-undangan terkait pelaksanaan pendidikan yang harus ditinjau kembali, seperti pada Pasal 17 PP Nomor 15 Tahun 1953 tentang Pemberian Istirahat Dalam Negeri terkait cuti atau hari libur guru.
- 12) Kontrol terhadap satuan pendidikan yang dikelola oleh yayasan perlu mendapatkan perhatian dalam manajemen satuan pendidikannya.

b. Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) Daerah Istimewa Yogyakarta

Diskusi dilakukan dengan Persatuan Guru Republik Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta (PGRI DIY) yang dihadiri Sudarto, S.Pd selaku Sekretaris Umum PGRI DIY beserta perwakilan pengurus PGRI di kabupaten/kota di wilayah DIY, pada tanggal 23 Oktober 2018.



Gambar 14. Diskusi dengan PGRI DIY

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Secara substansi, UU Guru dan Dosen tidak perlu dilakukan pemisahan meskipun kelembagaan yang menaunginya berbeda dan tugasnya berbeda. Hanya saja dalam peraturan turunannya sebaiknya dipisah karena norma standarnya berbeda. Pemisahan UU Guru dan Dosen perlu ditinjau kembali apabila yang menjadi dasar dalam pemisahan adalah dikarenakan adanya kementerian yang berbeda dalam hal pendidikan. Hal ini dikarenakan ditakutkan kebijakan yang sekarang memisahkan pengelolaan pendidikan dalam naungan 2 kementerian, bagaimana bila kebijakan baru nantinya mempersatukan 2 kementerian tersebut tentunya RUU pemisahan tersebut menjadi hal yang sia-sia.

- 2) Beban tugas guru banyak berkaitan dengan hal-hal yang sifatnya administratif. Sehingga menyebabkan tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) guru yang mengharuskan adanya tatap muka sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 35 UU Guru dan Dosen tidak maksimal dan justru disibukkan dengan hal-hal yang sifatnya administrasi. Sehingga kedepan seharusnya guru tidak lagi dibebani oleh hal-hal yang bersifat administratif sehingga dapat lebih terfokus pada upoksinya.
- 3) Dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah, dan Pengawas Sekolah (Permendikbud No. 15 Tahun 2018) mengatur bahwa beban kerja guru memenuhi 40 jam kerja. Pengaturan mengenai beban kerja guru dengan ketentuan 40 jam kerja ini perlu untuk ditinjau kembali mengingat adanya pengaturan tentang ketentuan jam kerja PNS yang hanya mengatur 37,5 jam.
- 4) Tidak adanya ketentuan yang mengatur mengenai kuota atau rasio kebutuhan guru pada suatu daerah, baik untuk sekolah negeri maupun swasta berdampak pada hasil perhitungan jumlah guru. Selain itu, sampai saat ini belum ada aturan yang jelas mengenai dasar penentuan formasi pengangkatan guru dalam suatu daerah. Selama ini yang dihitung hanya berdasarkan sekolah negeri dengan jumlah rombongan belajar dan sebagainya, tidak dipertimbangkan jumlah anak usia sekolah pada jenjang-jenjang pendidikan yang dimaksud. Hal ini tentunya menyebabkan kekurangan guru yang akan terus terjadi.
- 5) Tidak adanya aturan yang jelas mengenai guru yang ditugaskan di sekolah swasta. Dalam hal Pemerintah memberikan bantuan guru dalam sekolah swasta mekanisme dan standar aturannya seperti apa. Apakah masih diperbolehkan PNS dan mengajar di swasta atau tidak. Berdasarkan aturan MenPAN-RB, PNS harus bekerja dalam institusi negeri. Akan tetapi apabila mengacu pada UU Sisdiknas dan UU Guru dan Dosen diatur ketentuan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memenuhi kebutuhan guru artinya pemenuhan guru tersebut tidak melihat status negeri

ataupun swasta karena hal tersebut berkaitan dengan pendidikan anak bangsa.

- 6) Adanya kemungkinan tidak proporsionalnya jumlah guru dengan jumlah jam mata pelajaran karena adanya perubahan-perubahan kebijakan ataupun kondisi rombel. Hal ini yang kemudian akan berdampak tidak terpenuhinya beban kerja guru sebagaimana yang diatur dalam UU Guru dan Dosen yang sekurang-kurangnya memenuhi 24 jam tatap muka.
- 7) Adanya kebijakan baru yang muncul mengenai aturan linearisasi untuk guru-guru berdampak pada guru-guru yang memiliki kualifikasi pendidikan yang tidak linear.
- 8) Terdapat mata pelajaran yang bersifat rumpun tapi keberadaan guru hanya terwakili jenis mata pelajaran dari rumpun mata pelajaran tersebut. Sebagai contoh, di SMP dan SMA/SMK terdapat mata pelajaran IPA tetapi guru yang tersedia berkualifikasi *background* Fisika, atau pun Biologi, ataupun Kimia. Berbedanya kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki guru tersebut tentunya akan menyulitkan bagi guru tersebut.
- 9) Guru belum diperankan secara optimal untuk berkontribusi dalam penyusunan kebijakan-kebijakan pendidikan nasional. Selama ini kebijakan pendidikan hampir tidak pernah melibatkan organisasi profesi bahkan untuk kebijakan yang akan berdampak pada guru pun organisasi profesi tidak mengetahui. Seharusnya karena ini berkaitan erat dengan pendidikan maka akan lebih baik bila dalam penyusunan kebijakan tersebut pemerintah berkolaborasi dengan organisasi profesi, sehingga kebijakan tidak hanya bersifat *top to down*. Sehingga bila terdapat kesulitan terkait hal-hal yang bersifat teknis dapat segera ditanggulangi.
- 10) Dalam memenuhi kebutuhan guru khususnya untuk sekolah negeri belum dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Upaya masyarakat dalam memenuhi kebutuhan guru kadang tidak sesuai dengan ketentuan kompetensi dan kebutuhannya. Hal ini tentunya disebabkan karena tidak adanya kejelasan mengenai standar pemenuhan kebutuhan guru baik di sekolah negeri maupun swasta. Di sekolah negeri, kualifikasi pendidikan guru akan disesuaikan linear dan tidak linear. Tetapi untuk di swasta tidak

ada pengaturan hal tersebut. Sehingga seharusnya pemerintah membuat sebuah standar tertentu untuk pemenuhan kebutuhan guru di sekolah negeri maupun swasta harus jelas.

- 11) Untuk guru sudah diatur dalam PP tersendiri namun belum diatur mengenai aturan khusus untuk satuan pendidikan non formal yang diselenggarakan oleh masyarakat. Hal ini yang kemudian dalam prakteknya di lapangan membuat guru menjadi resah dikarenakan pengaturan yang belum jelas dan belum memadai. Sehingga diperlukan sinkronisasi undang-undang dan aturan turunannya agar lebih harmonis.
- 12) Tidak adanya persoalan manajemen guru khususnya di kabupaten/kota setelah adanya UU Pemda. Hanya saja sebaiknya untuk lebih diperluas pelaksanaan peningkatan kompetensi guru agar lebih banyak diserahkan kepada daerah.
- 13) Dalam PP No. 74 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 19 Tahun 2017 mengamanahkan kepada pemerintah daerah untuk memberikan maslahat tambahan. Namun sebagian daerah belum tentu memberikan tambahan TPP bagi guru. Belum dipertegas bahwa Pemerintah Daerah dapat memberikan tunjangan tambahan selain tunjangan profesi yang sudah ditetapkan.
- 14) Dalam PP No. 48 Tahun 2005, Pejabat Pembina Kepegawaian dilarang untuk mengangkat tenaga honorer. Hal ini yang kemudian ketika terjadi persoalan kekurangan guru khususnya di negeri karena tidak adanya pengangkatan guru menyebabkan Kepala Sekolah mengambil kebijakan untuk mengangkat tenaga honorer meskipun hal tersebut bertentangan dalam UU ASN yang menyebutkan bahwa yang berhak mengangkat pegawai adalah Pejabat Pembina Kepegawaian. Pemerintah dan Pemerintah Daerah seolah tutup mata dengan persoalan yang terjadi. Seharusnya pemerintah daerah bisa menggunakan diskresi yang mereka miliki karena hal tersebut berkaitan dengan layanan kemasyarakatan.
- 15) Ketentuan Pasal 19 dalam UU Guru dan Dosen yang mengatur mengenai maslahat tambahan belum terwujud. Seharusnya terdapat mekanisme yang

jelas mengenai pengaturan masalah tambahan oleh masing-masing daerah sesuai kemampuan daerah masing-masing.

- 16) Ketentuan Pasal 25 dalam UU Guru dan Dosen yang mengatur mengenai pengangkatan dan penempatan guru khususnya di sekolah swasta masih belum jelas.
- 17) Pelaksanaan Pasal 29 UU Guru dan Dosen terkait perlindungan guru belum optimal, karena masih banyak guru yang dikriminalisasi dan bahkan guru menjadi korban dari orang tua siswa. Hal ini disebabkan karena adanya pertentangan antara Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dan UU Perlindungan Anak dengan kewajiban guru dalam PP No. 74 tahun 2008 sebagaimana diubah dengan PP No. 19 Tahun 2017 dimana guru boleh melakukan tindakan disiplin. Akan tetapi tindakan disiplin ini seringkali ditafsirkan sebagai suatu bentuk kekerasan yang dilakukan oleh guru dengan anak didik. Sebagai contoh, perintah guru yang sangat keras padahal sifatnya mendidik seringkali diartikan sebagai kekerasan yang sifatnya verbal sehingga menyebabkan guru dilaporkan ke pihak berwajib oleh orang tua peserta didik.
- 18) Dalam ketentuan Pasal 42 UU Guru dan Dosen diatur bahwa organisasi profesi guru memiliki kewenangan salah satunya dalam hal menetapkan dan menegakkan kode etik guru. Karena kode etik guru ini hanya satu maka idealnya organisasi profesi guru di Indonesia harus ditegaskan hanya satu. Sehingga dalam UU Guru dan Dosen perlu pengaturan secara jelas dan tegas mengenai satu organisasi profesi guru.
- 19) Dalam UU Guru dan Dosen tidak mengatur mengenai pengawas. Pengawas justru diatur dalam PP No. 74 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan PP No. 19 Tahun 2017. Dalam PP disebutkan bahwa pengawas adalah guru senior yang diberikan tugas lain. Namun dasar pengaturan pengawas dalam UU Guru dan Dosen justru tidak muncul. Hal ini yang kemudian perlu ditegaskan kembali karena dikhawatirkan Pemerintah Pusat yang akan mengangkat pengawas bukan dari guru. Padahal pengawas di sekolah idealnya harus memiliki *background* sebagai guru/kepala sekolah karena

berkaitan dengan teknis belajar mengajar dan teknis manajemen satuan pendidikan.

- 20) Dalam Pasal 31 UUD Tahun 1945 diatur bahwa pemerintah wajib menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang kemudian juga diikuti dalam UU Sisdiknas. Sehingga, seharusnya pendidikan berada dalam satu sistem dan satu kementerian sejak PAUD sampai dengan pendidikan tinggi, akan tetapi di Indonesia, pendidikan justru dikelola oleh berbagai kementerian.
- 21) PGRI sebagai organisasi profesi seolah belum mendapatkan pengakuan. Hanya saja untuk kepentingan-kepentingan tertentu sebagai contoh uji kompetensi profesi, di dalam aturan UU Guru dan Dosen organisasi profesi harus dilibatkan, namun ketika PGRI akan terlibat muncul pertanyaan yang menyatakan bahwa PGRI bukan suatu organisasi profesi. Hal ini tentunya dikarenakan tidak adanya kejelasan aturan yang tegas dan pengakuan yang jelas dalam UU Guru dan Dosen bahwa PGRI adalah satu-satunya organisasi profesi guru. Sehingga dalam hal penyempurnaan UU Guru dan Dosen dinilai perlu untuk dipertegas bahwa PGRI adalah satu-satunya organisasi profesi guru.
- 22) Terdapat ratusan guru non-PNS yang tidak jelas nasibnya namun telah mengabdikan puluhan tahun. Seharusnya penyempurnaan UU Guru dan Dosen nantinya perlu mempertegas mengenai guru-guru non-PNS tersebut yang dalam hal ini merupakan guru honorer.
- 23) Terdapat ketimpangan mengenai pengaturan beban kerja guru dan beban kerja dosen. Seharusnya beban kerja guru yang mengatur batas maksimal 40 jam per minggu itu seharusnya diturunkan sehingga kesempatan guru untuk meningkatkan profesionalitasnya akan lebih terbuka. Hal ini dikarenakan guru sangat disibukkan dengan beban kerja guru tersebut tetapi peningkatan profesi guru menjadi terabaikan. PGRI mengusulkan untuk diturunkan beban kerja guru menjadi 16 jam-20 jam. Sehingga kesempatan guru untuk meningkatkan profesionalitasnya akan lebih terbuka.
- 24) Persoalan kekurangan guru masih akan terus terjadi. Sehingga dinilai perlu bagi Pemerintah untuk mengeluarkan Inpres maupun Perpres kaitannya

dengan pengangkatan guru untuk mengatasi persoalan kekurangan guru yang cukup masif.

c. Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta

Diskusi dilakukan dengan Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta (Kanwil Kemenag DIY) yang dihadiri oleh Drs. H. Muhammad Lutfi Hamid, M.Ag., selaku Kepala Kanwil Kemenag DIY beserta H. Nadhif, S.Ag. M.S.I, selaku Kepala Bidang Pendidikan Madrasah dan jajarannya.



Gambar 15. Diskusi dengan Pejabat Kantor Wilayah Kementerian Agama D.I.Y.

Diskusi dilakukan pada hari Selasa tanggal 23 Oktober 2018. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Permasalahan mendasar dalam pengelolaan guru dan dosen di Indonesia di satuan pendidikan negeri maupun swasta adalah kurangnya guru hal tersebut dikarenakan adanya larangan pengangkatan guru honorer yang berdasarkan pada ketentuan dalam PP No. 48 Tahun 2005, PP No. 43

Tahun 2007 (PP No. 43 Tahun 2007), Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PP No. 56 Tahun 2012), selain itu guru terkendala kenaikan pangkat berdasarkan PermenPAN-RB No. 16 Tahun 2009, guru dituntut untuk menyusun karya tulis ilmiah saat mengajukan kenaikan pangkat mulai dari golongan III-b menjadi III-c. Hal ini menyebabkan para guru kesulitan memenuhi persyaratan untuk kenaikan pangkat. Karena tidak semua guru memiliki Kompetensi dan kemampuan menulis karya ilmiah, kepatuhan terhadap regulasi rekrutmen guru dan persoalan guru swasta yang antara lain minimnya kesejahteraan yang belum sesuai Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) dan Kurangnya mendapat pelatihan peningkatan kompetensi guru

- 2) Terkait dengan adanya moratorium menurut catatan Kanwil Kemenag DIY mengakibatkan kekurangan guru yang cukup signifikan dimana terdapat kekurangan guru Madrasah sebanyak kurang lebih mencapai 370 guru. Hal tersebut kemudian karena keterbatasan sumber daya, banyak madrasah yang mengangkat guru yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, terlebih pada madrasah swasta. Perekrutan guru di madrasah negeri pun juga tidak luput dari masalah. Walaupun telah melakukan analisis dan pemetaan kebutuhan guru, namun tidak serta merta kebutuhan guru di madrasah negeri dapat tercukupi dengan mutasi maupun perekrutan guru baru melalui seleksi CPNS. Bisa jadi, saat kita membutuhkan guru dengan kualifikasi tertentu di tahun ini, formasi CPNS guru tersebut muncul di tahun depan, atau tahun depannya lagi, atau entah kapan lagi jika ada moratorium CPNS. Akhirnya, madrasah negeri “terpaksa” merekrut guru honorer untuk kualifikasi tersebut walaupun sebenarnya ini tidak sesuai dengan aturan perundangan. Misalnya masih terdapat guru yang tidak memenuhi kualifikasi Sarjana atau D-IV
- 3) Mengenai beban kerja guru yang diatur dalam Pasal 35 ayat (1) dan (2) UU Guru dan Dosen menyatakan bahwa dalam 1 minggu guru sekurang-kurangnya harus melaksanakan 24 jam tatap muka dan sebanyak-

banyaknya 40 jam, hal tersebut dirasa memberatkan dan sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan atau perkembangan zaman. Selain itu, banyaknya tugas administrasi yang dikerjakan oleh guru menjadi penghambat pengembangan kompetensi atau kualitas guru itu sendiri.

- 4) Secara regulasi, dalam UU Guru dan Dosen, tidak ditemukan ketentuan yang menghambat tujuan pendidikan nasional. Namun kenyataannya masih terdapat masalah antara lain:
 - a) Masih terdapat 346 guru madrasah yang belum berkualifikasi S-1/D-IV baik yang telah bersertifikat pendidik maupun yang belum
 - b) Menurut regulasi, tahun 2015 adalah batas akhir pelaksanaan sertifikasi melalui Program Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG) bagi guru yang memiliki Tanggal Mulai Tugas (TMT) awal sebelum UU Guru dan Dosen diundangkan, yaitu tanggal 30 Desember 2005. Namun, pada kenyataannya, di tahun 2018 ini pun masih terdapat 3.745 guru yang belum bersertifikat pendidik, dengan rincian sebagai berikut:
 - 441 guru yang ber-TMT sebelum terbitnya UU Guru dan Dosen
 - 3.304 guru yang ber-TMT setelah terbitnya UU Guru dan Dosen
- 5) Tenaga Kependidikan (Tendik) dan Pengawas yang belum memiliki tempat yang memadai didalam undang-undang, karena selama ini yang terjadi Tenaga Kependidikan masih dianggap sebagai karyawan yang bisa diganti dan seolah-olah tidak butuh profesionalitas, kemudian untuk pengawas perlu pula ditingkatkan kualitas dan pengaturan pengawas karena pengawas memiliki ikatan paling dekat dengan madrasah-madrasah, sementara dalam Undang-Undang Dosen dan Undang-Undang Sisdiknas belum diatur secara jelas siapa yang sebetulnya dapat diangkat sebagai pengawas agar jangan sampai terbuka ruang untuk pengawas diangkat dari unsur diluar pendidik. Untuk itu perlu penegasan pengaturan di undang-undang yang baru terkait pengaturan mengenai tenaga kependidikan dan pengawas.
- 6) Dalam hal pemenuhan kualifikasi, kompetensi dan sertifikasi guru di DIY melakukan hal-hal yang antara lain adalah:
 - a) Pemenuhan kualifikasi

- (1) Mendorong dan memberikan bantuan belajar bagi guru madrasah untuk menempuh pendidikan D-IV/S-1 bagi guru yang belum berkualifikasi
 - (2) Mempermudah proses izin belajar, termasuk memberikan pemutihan izin belajar
 - (3) Tidak mencairkan TPG bagi guru yang belum memenuhi kualifikasi D4/S1 *by system* dengan Sistem Pendataan Pendidik dan Tenaga Kependidikan (SIMPATIKA)
 - (4) Melaksanakan inpassing bagi Guru Bukan PNS (GBPNs)
 - b) Pemenuhan kompetensi dan sertifikasi
 - (1) Mempermudah pendaftaran sertifikasi (PLPG/PPG) dengan SIMPATIKA agar lebih transparan dan akuntabel.
 - (2) Mempermudah guru dalam mendapatkan NRG dan sertifikat pendidik setelah dinyatakan lulus oleh LPTK
 - c) Pelaksanaan pengembangan pengabdian kepada masyarakat, dipersyaratkan hanya untuk dosen. Tetapi, guru dapat berperan dalam berbagai aktivitas kemasyarakatan, misalnya mendorong agar guru madrasah mempunyai peran penting dalam masyarakat, misalnya menjadi jajaran pengurus organisasi kemasyarakatan, Pengurus takmir Masjid, Majelis Taklim dan sebagainya.
- 7) Perlunya mempertimbangkan kompetensi teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dalam hal rekrutmen guru yang didasari beberapa pertimbangan:
- a) Mendukung revolusi industri 4.0 yang berbasis *cyber-physical system*. Setidaknya, 70% kegiatan ke depan akan diotomasi (*automated*) dan terkomputasi (*computerized*), termasuk mengakomodasi pembelajaran secara digital;
 - b) Guru wajib memproses data dilakukan secara mandiri melalui aplikasi (secara digital), misalnya dalam hal pemenuhan persyaratan pencairan TPG, pengusulan PAK, penyusunan Silabus dan Rencana Program Pembelajaran (RPP), publikasi ilmiah, dan sebagainya; dan



Gambar 16. Diskusi dengan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta

Diskusi dilakukan pada hari Rabu tanggal 24 Oktober 2018. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Permasalahan yang mendasar dalam UU Guru dan Dosen adalah :
 - a) Tidak adanya ketentuan yang mengatur kuota atau rasio kebutuhan guru pada suatu daerah baik untuk sekolah negeri maupun swasta yang berdampak pada adanya kekurangan maupun kelebihan guru,
 - b) Tidak adanya aturan yang jelas mengenai guru yang ditugaskan di sekolah swasta,
 - c) Sering adanya kebijakan baru yang kurang disiapkan untuk penyelesaian masalah yang timbul akibat kebijakan baru perubahan penerapan kurikulum yang berdampak pada perubahan jam dan mata pelajaran tertentu yang berdampak pada adanya kelebihan dan kekurangan guru tertentu dan bahkan adanya guru yang tidak dapat jam dan lain sebagainya,

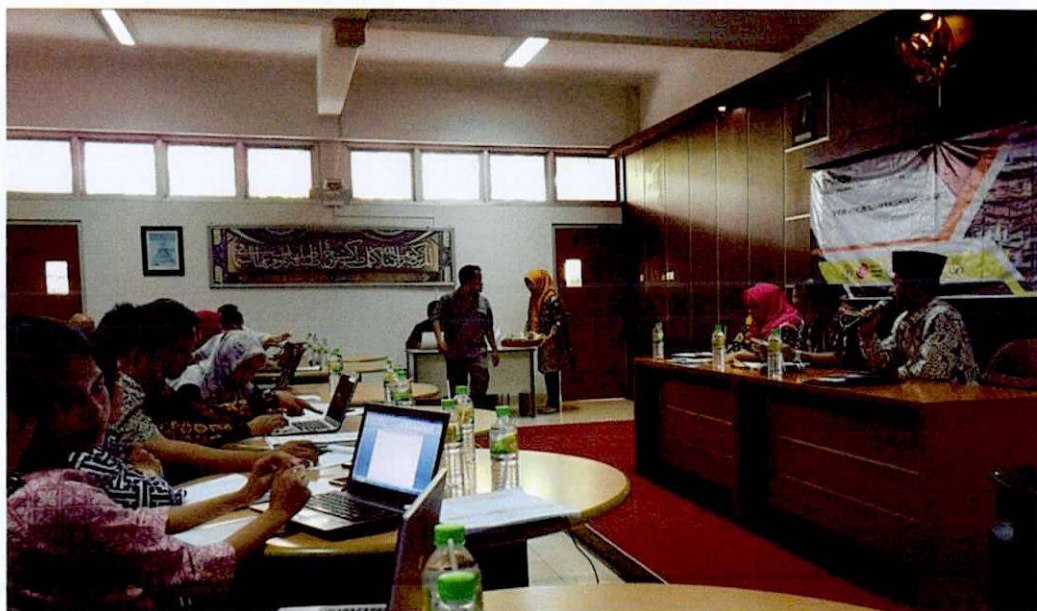
- d) Adanya kemungkinan tidak presisinya jumlah guru dengan jumlah mapel dan jam serta romongan belajar yang ditentukan dengan ketentuan perundangan yang ada, dan
 - e) Adanya mapel yang bersifat rumpun tetapi keberadaan guru hanya terwakili jenis mapel dari rumpun mapel tersebut.
- 2) Implementasi UU Guru dan Dosen secara optimal ditujukan untuk berkontribusi dalam penyusunan kebijakan pendidikan dalam rangka upaya mencapai tujuan-tujuan pendidikan nasional. Selain itu adanya kesenjangan mutu guru antar daerah yang tidak merata, Pemerintah dalam hal memenuhi kebutuhan guru khususnya untuk sekolah negeri belum dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan Masyarakat dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan guru kadang tidak sesuai kompetensi bidang dan kebutuhannya.
 - 3) UU Guru dan Dosen sudah cukup mewadahi tentang pengertian dari pendidik sesuai dengan UU Sisdiknas namun demikian aturan lebih lanjut mengenai ketentuan tersebut belum cukup. Untuk guru sudah ada PP tersendiri dan aturan turunannya sedangkan selain guru masih belum cukup terwadahi, termasuk pengaturan khusus untuk satuan pendidikan non formal yang diselenggarakan oleh masyarakat.
 - 4) Berkaitan dengan pencapaian kualifikasi dan kompetensi khususnya kualifikasi pendidik, Pemerintah telah memberikan bantuan beasiswa kepada guru untuk mencapai kualifikasi pendidikannya. Dalam kebijakan ini terdapat masalah khususnya kepada guru PNS berkait perizinan untuk tugas belajar atau izin belajar. Selain itu bagi guru yang telah memenuhi kualifikasi karena tidak memiliki izin belajar juga tidak diakui keserjanaannya berdasarkan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian (Perka BKN). Untuk pengembangan kompetensi baik melalui satuan pendidikan dan Pemerintah Daerah dalam penganggaran selalu tersedia alokasi anggaran untuk peningkatan kompetensi guru.
 - 5) Secara prinsip untuk pengembangan kompetensi guru tidak ada masalah oleh pemerintah, namun demikian masih ada kendala terhadap pemenuhan hak-hak guru khususnya berkait interpretasi peraturan sebagai contoh mengenai mekanisme pencairan TPP, Kesempatan guru mendapatkan

untuk membayar honor minimal sesuai UMR Yogyakarta, untuk itu dinas pendidikan kota meminta untuk para kepala sekolah yang akan melakukan rekrutmen guru honorer/kontrak agar membayarkan honorarium kepada guru kontrak sesuai jumlah UMR. Sementara itu perlakuan terhadap profesi guru kontrak itu seperti apa, hal inilah yang masih perlu untuk diatur kembali dalam UU Guru dan Dosen yang belum ada.

- 11) Sedangkan untuk guru-guru disekolah swasta, pada guru sekolah swasta dinas pendidikan ikut campur tangan dengan memberikan dana insentif, jadi ada insentif untuk guru-guru di sekolah swasta yogyakarta meskipun bilangan tidak seberapa tetapi hal itu merupakan bagian dari kepedulian dinas terhadap profesi guru di sekolah swasta, di yogyakarta sendiri memiliki program bagi insentif guru-guru yang terdapat di sekolah swasta.
- 12) Perlindungan bagi Guru, pernah terjadi kasus pidana terhadap guru di Yogyakarta, sehingga menurut dinas juga harus ada perlindungan bagi guru atas perlakuan masyarakat sehingga butuh perlindungan bagi guru atas perlakuan dari masyarakat.
- 13) Dalam ketentuannya LPTK harus magang terlebih dahulu di sekolah dan dibutuhkan sekolah yang memiliki laboratorium, artinya perguruan tinggi tersebut juga harus mengelola sekolah laboratorium, berarti harus ada guru di sekolah laboratorium dan harus ada pengajar apakah itu guru /dosen. Jika memang harus dipisahkan ketentuan mengenai Guru dan Dosen dalam UU maka akan terjadi hambatan, biarkan UU Guru dan Dosen tetap jadi satu (1) tapi peraturan pelaksanaannya saja yang dipisah.
- 14) Dulu pernah sempat ada aturan bahwa guru yang CPNS dapat ditempatkan di sekolah swasta, dimana status guru tersebut merupakan PNS akan tetapi penempatannya disekolah swasta, dalam ketentuan PermenPAN-RB ada yang mengharuskan bahwa guru yang ASN itu harus berada dalam satuan kerja pemerintahan, hal ini menyebabkan banyak guru pns yang seharusnya ditarik ke satuan pendidikan di sekolah negeri. Jika hal itu dilakukan semua guru PNS yang ada di swasta ditarik kembali ke sekolah negeri akibatnya sekolah swasta akan sangat kekurangan guru dan nanti akan menyebabkan biaya pendidikan di swasta mahal karena harus membiayai gaji guru yang

non pns, karena jika ada guru PNS di sekolah swasta otomatis pihak sekolah tidak akan mengeluarkan uang untuk honor gaji guru PNS tersebut. Saat ini dinas pendidikan hanya mengeluarkan surat tugas berupa nota tugas untuk guru yang mengajar di sekolah swasta, sehingga guru tersebut tetap menginduk di sekolah negeri akan tetapi tugasnya mengajar di sekolah swasta, hal ini merupakan solusi yang dilakukan oleh dinas pendidikan Yogyakarta.

e. Fakultas Ilmu Tarbiyah Dan Keguruan, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga



Gambar 17. Diskusi dengan FITK UIN Sunan Kalijaga

Diskusi dilakukan dengan Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga (FTIK UIN Sunan Kalijaga) yang dibuka oleh Dr. Ahmad Arifi, M.Ag selaku Dekan FTIK UIN Sunan Kalijaga dengan dihadiri oleh para dosen FTIK UIN Sunan Kalijaga, pada tanggal 30 Juli 2018. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Permasalahan mendasar dari pengelolaan Guru dan Dosen:

a) Guru

- (1) Prinsip Profesionalitas bagi Guru dan Dosen tidak dapat disamakan. Tugas dan fungsi antara Guru dan Dosen berbeda dan dalam pengembangannya memiliki prinsip profesionalitas yang berbeda, tetapi diatur dengan undang-undang yang sama. Guru lebih dituntut profesionalitasnya dalam proses pembelajaran, sementara dosen dalam proses perkuliahan, pengembangan IPTEK dan pengabdian masyarakat. Perbedaan tugas dan fungsi tersebut, maka pemberdayaannya pun seharusnya juga tidak sama.
- (2) Pasal 35 : jumlah jam mengajar guru terlalu banyak, sehingga guru harus mencari sekolah lain untuk memenuhi kewajiban jumlah mengajar yang menjadi tidak efektif karena Guru seperti menjadi mengabaikan kualitasnya. Dialihkan atau diekuivalenkan ke dalam bentuk pengabdian kepada masyarakat, seperti kunjungan ke rumah-rumah peserta didik.
- (3) Adanya persyaratan yang bersifat administratif dalam memperoleh tunjangan profesi, sehingga banyak mutu pendidikan bersifat kamufase.

b) Dosen

- (1) Ada kesan Dosen lebih mudah mendapatkan sertifikasi dibandingkan Guru. Hal ini disebabkan karena persyaratan administrasi bagi Dosen yang belum komprehensif diatur terutama di dalam UU Guru dan Dosen.
 - (2) Penilaian Dosen yang berdasarkan Tri dharma. Ketentuan absen menggunakan *finger print* menjadi kontradiktif dengan jumlah jam Dosen harus berada di kampus.
- 2) Permasalahan terkait pemenuhan kualifikasi, kompetensi, dan sertifikasi guru dan dosen:
- a) Adanya persyaratan bahwa pengangkatan guru oleh yayasan pada sekolah swasta yang dilakukan tanpa kontrol yang jelas, maka beberapa sekolah/madrasah memiliki guru yang jumlahnya berlebihan.

- b) Sertifikasi dosen yang dilakukan tanpa disertai dengan peningkatan keterampilan dosen dalam mengajar (khususnya yang non pendidik), menjadikan banyak dosen yang mengajar tanpa ilmu mengajar yang memadai.
 - c) Sertifikasi melalui jalur PLPG belum mampu meningkatkan mutu pembelajaran di kelas.
- 3) UU Guru dan Dosen terlihat hanya terfokus kepada pendidik pada jalur pendidikan formal saja namun tidak mencakup pengaturan mengenai pendidikan non formal maupun pendidiknya. Hal tersebut terlihat pada definisi pendidik yang diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU Sisdiknas berbunyi *“Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan.”* Berdasarkan definisi tersebut, terlihat jelas bahwa istilah pendidik itu mencakup pengertian yang cukup luas. Sedangkan sesuai dengan namanya, yakni UU Guru dan Dosen, pengertian pendidik dalam UU ini hanya terfokus guru dan dosen saja, namun belum ada regulasi yang mencakup pendidik dalam pengertian lainnya pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator.
- 4) Ada ketentuan yang berbeda antara UU Guru dan Dosen dengan UU Sisdiknas mengenai standar pendidik. Standarisasi pendidik dalam UU Guru dan Dosen diatur pada Bab III Pasal 7 dan Bab IV Pasal 8 sampai dengan Pasal 12 yang mana secara umum sejalan dengan standarisasi pendidik yang diatur dalam Pasal 42 UU Sisdiknas, hanya saja dalam UU Sisdiknas standar pendidik itu hanya disebutkan dua hal yaitu kualifikasi minimum dan sertifikasi sedangkan dalam UU Guru dan Dosen disebutkan ada 3 yaitu kualifikasi minimum, kompetensi, dan sertifikasi. Belum muncul atau tidak dijelaskan dalam UU Sisdiknas tentang persyaratan kompetensi yang meliputi empat kompetensi, yaitu kompetensi pedagogik, kompetensi professional, kompetensi kepribadian, dan kompetensi sosial.
- 5) Konsep kompetensi guru dalam UU Guru dan Dosen masih membingungkan. Pada Pasal 8 UU Guru dan Dosen disebutkan bahwa

“Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.” Pada pasal 10 ayat (1) UU Guru dan Dosen mengatur “Kompetensi guru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi”. Istilah yang digunakan untuk menjabarkan jenis-jenis kompetensi yang harus dimiliki oleh guru yang profesional terlihat kurang pas dan seringkali membingungkan karena di satu sisi ada istilah guru profesional atau pendidik profesional dan di sisi lain ada frasa kompetensi professional juga di dalamnya. Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU Guru dan Dosen menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan kompetensi profesional adalah kemampuan penguasaan materi pelajaran secara luas dan mendalam. Kalau arah kompetensi ini adalah kepada kemampuan guru untuk menguasai materi pelajaran secara luas dan mendalam, menurut narasumber istilah kompetensi ini yang lebih tepat adalah kompetensi akademik.

6) Beberapa catatan mengenai PPG:

- a) Anggaran Pemerintah/Pemerintah Daerah saat sekarang ini sebaiknya difokuskan untuk melaksanakan sertifikasi guru dalam jabatan. Karena Guru yang dalam jabatan sampai saat ini masih banyak yang belum tersertifikasi.
- b) PPG bagi calon guru (PPG Pra Jabatan) sebaiknya dilakukan secara terbuka dan terkendali. Terbuka maksudnya pelaksanaan pendidikan profesi bagi calon guru pra jabatan itu tidak didasarkan pada kuota yang ditetapkan oleh Pemerintah tetapi dibuka secara bebas seperti pendidikan profesi lainnya. Terkendali maksudnya Pemerintah mengendalikannya dalam bentuk menunjuk LPTK tertentu yang dinilai layak dan berkualitas untuk melaksanakan PPG tersebut. Dengan pola seperti itu pembiayaan dapat ditanggung oleh para calon mahasiswa yang akan menempuh PPG tersebut sehingga akan terjadi penghematan biaya. Efektivitas dan efisiensi penyiapan calon guru yang professional akan terjadi.

- c) Pengangkatan guru baru harusnya berasal dari calon-calon guru yang sudah menempuh pendidikan profesi tersebut. Dalam proses seleksi calon guru sebaiknya Pemerintah atau Pemerintah Daerah bekerjasama dengan LPTK agar dapat diperoleh calon-calon guru kompeten.
 - d) Calon guru yang telah memiliki atau menempuh jenjang pendidikan S-2 dan mereka memang betul-betul memiliki kompetensi sebagai guru profesional maka sebaiknya juga perlu mendapatkan prioritas untuk diangkat sebagai guru.
- 7) Berkaitan dengan status guru dan dosen, kondisi guru di Indonesia secara keseluruhan dari jenjang SD hingga SMA yang berada di bawah naungan Kemendikbud 57% berstatus PNS, sedangkan 43% berstatus non PNS. Ini artinya, mayoritas guru berstatus PNS. Termasuk jika guru di bawah naungan Kemenag digabung dalam daftar tersebut, perhitungannya tidak akan bergeser terlalu jauh. Dengan kata lain, jumlah guru berstatus PNS lebih besar dari jumlah GBPNs. Berbeda halnya dengan kondisi dosen, jumlah dosen di Perguruan Tinggi Negeri (PTN) baik yang berada di bawah Kemenristekdikti maupun Kemenag jumlahnya masih lebih sedikit dibandingkan dosen di PTS. Di samping itu, jumlah dosen tetap di PTS dan jumlah dosen non-tetap di PTN ditambah dosen tidak tetap di PTS lebih dari separuh total jumlah dosen di PTN dan PTS di seluruh Indonesia. Bahkan jumlah dosen berstatus PNS bisa dikatakan jumlahnya lebih sedikit dibandingkan jumlah dosen bukan PNS. Disamping itu jumlah guru dan dosen tersebut belum merata di seluruh Indonesia.
- 8) Guru dan dosen memiliki tugas fungsional yang unik dan berbeda dengan jabatan fungsional lainnya. Ada permasalahan yang terkait antara pelaksanaan Tupoksi guru dan dosen dengan beban jam kerja dalam aturan ASN.
- a) Bagi dosen muncul masalah dimana dosen dianggap selayaknya guru maka dosen masih “diperlakukan” seperti guru. Tugas dosen sering dipandang hanya pada aspek pendidikan. Dengan kata lain, tugas dan tanggung jawab dosen sebagai peneliti sekaligus melaksanakan pengabdian kepada masyarakat kurang mendapatkan porsi waktu yang

proporsional. Hal tersebut membuat kedua aspek terakhir dalam triad perguruan tinggi kurang berkembang secara optimal di Indonesia. Hal ini pula baru disadari dalam beberapa tahun terakhir, sehingga pemerintah menyediakan anggaran penelitian dan pengabdian kepada masyarakat yang lebih memadai. Namun, lagi-lagi dosen menghadapi persoalan dengan aturan kedisiplinan dosen sebagai PNS yang masih dibawah payung PP No. 53 Tahun 2010. Dengan demikian, sistem dan manajemen kerja dosen berstatus PNS selama masih di bawah payung UU ASN dan PP Disiplin PNS sulit berkembang, karena kinerja dosen terbatas dan terhambat, kurang fleksibel dalam bergerak dan mengembangkan inovasi.

- b) Pengembangan profesi guru, yakni dengan pengembangan keempat kompetensi guru, menuntut ketersediaan waktu yang memadai dan dasar yuridis kuat sehingga mereka dapat mengembangkan diri melalui berbagai forum pelatihan, diklat, magang, studi lanjut, menulis artikel, sekaligus melakukan penelitian tindakan sekolah dan atau kelas untuk melakukan perbaikan mutu pendidikan secara berkelanjutan. Hal ini sulit tercapai jika regulasi yang memayungi profesi guru berstatus PNS masih menjadi satu dengan UU ASN dan PP No. 53 Tahun 2010. Guru dibebani untuk memenuhi jam mengajar minimal, yaitu: 40 jam per minggu. Meskipun menurut Dirjen GTK Kemendikbud, Sumarna Surapranata, bahwa sejak tahun ajaran baru 2017/2018, beban 40 jam tersebut dapat dikonversi melalui berbagai kegiatan yang lain, selain tugas mengajar, akan tetapi fakta di lapangan guru sulit mendapatkan pengakuan dari pihak terkait untuk kegiatan yang lain tersebut. Itu salah satu permasalahan dari segi pengaturan tentang kedisiplinan dan kinerja guru berstatus PNS yang terbebani waktu dan kewajiban jam kerja seperti ASN yang memiliki jabatan administrasi.
- 9) Terkait Pasal 39 dan Pasal 75 UU Guru dan Dosen yang mengatur mengenai perlindungan terhadap guru dan dosen yang meliputi perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan keselamatan dan perlindungan kesehatan kerja dinilai sudah cukup baik secara rumusan.

Namun pengaturan mengenai perlindungan untuk guru maupun dosen masih kurang jelas dan terperinci dengan tidak adanya amanat untuk membuat peraturan pelaksanaan terkait perlindungan hukum tersebut. Sejak 3 tahun pertama diundangkannya UU Guru dan Dosen, narasumber tidak menemukan Permen Pendidikan yang secara khusus berisi tentang perlindungan Guru dan Dosen, seharusnya pada aspek tertentu setidaknya harus muncul Keputusan Menteri yang dalam hal ini terkait dengan perlindungan Guru dan Dosen. Jika dipolakan seperti undang-undang pemerintah daerah akan tampak tingkat mana yang memberikan perlindungan terhadap eksponen mana, pola itu menunjukkan wilayah praktis, maka bisa dibahasakan aturan pada tingkat bawahnya semacam Permen Pendidikan, Peraturan Kepada Dinas dan seterusnya.

- 10) Terkait permasalahan untuk mewujudkan guru yang professional pada dasarnya sudah dihadapi sejak proses rekrutmen calon guru yang dengan kata lain sejak proses rekrutmen calon mahasiswa di LPTK. Seharusnya masing-masing LPTK menyeleksi calon mahasiswa dilakukan secara ketat agar memperoleh calon mahasiswa guru yang berkualitas tetapi pada kenyataannya belum dapat dilakukan secara maksimal terutama oleh LPTK yang dikelola oleh PTS. Kemudian pada saat rekrutmen sebagai calon guru setelah mereka lulus dari LPTK harusnya Pemerintah atau Pemerintah Daerah atau lembaga pendidikan dilakukan secara ketat dan sungguh-sungguh. Hal ini pada kenyataannya juga masih menjadi masalah. Oleh karena itu proses seleksi rekrutmen calon guru harus diperbaiki baik untuk guru PNS maupun guru non PNS. Hal sering menjadi problem juga adalah guru yang mengajar di sekolah swasta karena tidak sedikit dari mereka yang sebenarnya tidak memiliki kompetensi yang memadai dan juga kualifikasi pendidikan yang memadai dapat menjadi guru karena adanya faktor keluarga dan sebagainya.
- 11) Terkait perlunya UU Guru dan Dosen dipisah atau tidak, beberapa pihak dari Narasumber merasa tidak ada urgensi untuk pemisahan UU Guru dan Dosen karena Guru maupun Dosen sama-sama sebagai pendidik justru yang lebih penting adalah harmonisasi dengan peraturan pelaksanaan

dibawahnya. Pasal dalam UU Guru dan Dosen yang dinilai tidak dapat diimplementasikan secara maksimal karena terhambat pada tataran peraturan pelaksanaannya diantaranya sebagai berikut :

- a) Pasal 24 yang memuat peraturan mengenai kewajiban Pemerintah maupun Pemerintah Daerah untuk memenuhi jumlah kebutuhan guru menjadi karena adanya larangan untuk mengangkat guru honorer berdasarkan PP No. 48 Tahun 2005;
- b) Pasal 15 dan Pasal 52 yang mengatur tentang tunjangan fungsional sebagai salah satu penghasilan yang berhak diterima oleh Guru dan Dosen namun dalam PP No. 19 Tahun 2017 tentang Guru sebagai perubahan dari PP No. 74 Tahun 2008 pengaturan terkait pemberian tunjangan fungsional tersebut dihapuskan.

12) Namun ada juga pihak yang menyatakan perlu dipisahkan dengan alasan Tupoksi Guru dan Dosen yang berbeda. Pihak yang menganggap perlunya pemisahan berpendapat bahwa persoalan yang muncul ketika profesi dosen dan guru diatur dalam satu regulasi UU Guru dan Dosen saat ini, yaitu pengembangan profesi dosen dan guru sulit dilakukan karena dipandang sebagai profesi yang sama, yakni pendidik. Padahal kedua profesi ini memiliki ruang lingkup tugas yang berbeda. Dosen memiliki tugas melaksanakan Tri dharma Perguruan Tinggi, sedangkan guru tidak. dituntut beban kinerja yang meliputi: pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat secara utuh. Ketika payung perundang-undangan dosen masih menjadi satu dalam UU Guru dan Dosen maka peran dan fungsi dosen sebagai inovator pembangunan nasional sulit tercapai. Secara kelembagaan, kementerian yang menaungi kedua profesi ini juga berbeda. Semisal jika profesi dosen juga dinaungi oleh peraturan perundang-undangan tersendiri maka pengembangan tugas dan peran dosen tidak lagi dominan pada aspek pendidikan, namun bisa dikembangkan secara terintegrasi dengan aspek penelitian dan aspek pengabdian kepada masyarakat. Pengembangan profesi dosen juga bisa disesuaikan dengan kebutuhan dan kelemahan dosen saat ini dan waktu-waktu sebelumnya. Pengembangan profesi dosen bisa difokuskan ke arah inovasi IPTEK bagi pengembangan daya bangsa.

Dalam pemisahan pengaturan tersebut, diharapkan pemetaan permasalahan terkait Guru dan Dosen lebih jelas dan tepat agar kebijakan yang dihasilkan lebih maksimal.

- 13) Belum meratanya dukungan sarana dan prasarana dari Pemerintah yang dapat menunjang pengembangan dosen dalam melakukan penelitian maupun karya ilmiah untuk pengembangan IPTEK.
- 14) Dari sisi anggaran, dukungan dana untuk pengembangan kedua profesi ini pun menjadi tidak proporsional. Sebagaimana diketahui, untuk profesi guru, tidak ada payung regulasi yang menyediakan dana penelitian bagi mereka. Padahal, profesi guru dalam konteks pengembangan profesi berkelanjutan membutuhkan dukungan riset dan publikasi karya tulis ilmiah. Namun, hingga saat ini, masih minim dukungan dana.

nasional. Dampaknya pengelolaan dan rencana kegiatan pengembangan profesi guru secara nasional tidak bisa optimal

17) Organisasi Dosen tidak perlu diatur secara khusus dalam undang-undang.

f. Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta

Diskusi dilakukan dengan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta (FIP-UNY) yang diwakili oleh Dr. Haryano, M.Pd selaku Dekan FIP-UNY, Dr. Suwarjo., M.Si selaku Wakil Dekan I FIP-UNY, Dr. Cepi Safruddin A. J, M.Pd selaku Wakil Dekan II FIP-UNY, Dr. Sujarwo. M.Pd beserta para kepala jurusan se-FIP-UNY. Diskusi dilakukan pada hari Kamis tanggal 25 Oktober 2018.



Gambar 17. Diskusi dengan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Pada dasarnya Guru dan Dosen memiliki tugas pokok yang berbeda hal ini terlihat bahwa dalam melaksanakan profesinya Dosen berlandaskan pada Tri dharma Perguruan Tinggi yang tugasnya adalah mendidik, melakukan penelitian dan pengabdian pada masyarakat. Dimana penelitian itu didasarkan pada basis penilaian yang kemudian berpengaruh pada tingkatan

Dosen. Sedangkan Guru tidak diharuskan untuk melakukan penelitian dan pengabdian masyarakat. Hal ini sejalan dengan ketentuan yang diatur didalam UU Guru dan Dosen pada Pasal 1 angka 1 dan 2 yang mendefinisikan pengertian Guru dan Dosen dimana pada pokoknya diatur bahwa Guru sebagai pendidik profesional yang tugas utamanya mendidik pada jalur Pendidikan formal sedangkan Dosen tidak hanya mendidik tetapi juga harus melakukan penelitian dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu penggabungan UU Guru dan Dosen dapat dianggap sedikit dipaksakan. Selain itu instansi yang membawahi keduanya dimana guru dibawah oleh Kemendikbud sedangkan Dosen dibawah oleh Kemenristekdikti sehingga Pemisahan UU Guru dan Dosen perlu dilakukan.

- 2) Permasalahan dalam meningkatkan mutu pendidikan nasional juga dipengaruhi karena ketersediaan tenaga guru baik di sekolah negeri maupun di sekolah swasta hal ini berkaitan dengan larangan pengangkatan guru honorer sebagaimana yang diatur didalam ketentuan PP No. 48 Tahun 2005, PP No. 43 Tahun 2007, PP No. 56 Tahun 2012, selain itu guru terkendala kenaikan pangkat berdasarkan PermenPAN-RB No. 16 Tahun 2009, dimana terdapat ketentuan yang pada pokoknya mengatur guru harus memenuhi syarat untuk kenaikan pangkat yang diantaranya adalah menyusun karya tulis ilmiah. Hal ini sangat memberatkan para guru untuk memenuhi hal tersebut.
- 3) Terkait dengan beban kerja guru yang diatur didalam Pasal 35 ayat (1) dan (2) UU Guru dan Dosen menyatakan bahwa dalam 1 minggu guru sekurang-kurangnya harus melaksanakan 24 jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 jam. Hal tersebut sangat membebani guru untuk melaksanakan proses belajar mengajar yang maksimal.
- 4) Terkait dengan Pendidikan formal dan non formal, bahwa belum adanya peraturan perundang-undangan mengatur secara detail dan jelas terkait dengan pendidikan non formal baik itu sistem pendidikan nasional maupun dari sisi tenaga pengajarnya, termasuk masih minimnya anggaran yang disalurkan oleh Pemerintah kepada pendidikan non formal. Padahal

pendidikan non formal juga memiliki peran yang cukup besar dalam mencerdaskan bangsa.

- 5) Terkait dengan organisasi profesi sebagaimana yang diatur didalam UU Guru dan Dosen, Pasal 41 mengatur organisasi guru yang mana organisasi tersebut berguna untuk menjaga kode etik profesi guru dan dosen, dalam pelaksanaannya belum dapat berjalan sesuai dengan yang diatur didalam UU.
- 6) Terkait dengan sertifikasi sebagaimana yang diatur didalam Pasal 82 UU Guru dan Dosen pada pokoknya mengatur bahwa paling lama 10 (sepuluh) tahun setelah UU Guru dan Dosen ini diberlakukan guru harus memiliki kualifikasi akademik, namun pada kenyataannya sampai saat ini masih banyak guru di tingkat sekolah yang belum memenuhi ketentuan tersebut.
- 7) Terkait dengan profesi guru dan dosen, UU Guru dan Dosen belum mengatur secara rinci dan jelas terkait batasan-batasan profesi guru dan dosen dengan profesi lain yang disesuaikan dengan UU Aparatur Sipil Negara (ASN).
- 8) Bahwa belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendidikan profesi dosen yang padahal dosen merupakan profesi yang harus didapatkan melalui pendidikan khusus sama seperti halnya guru.
- 9) Pengaturan mengenai standar Pendidikan Madrasah (Penma) masih belum sesuai dengan Tupoksi yang dimiliki oleh guru-guru di sekolah madrasah, sehingga tenaga administrasi tidak hanya dibutuhkan di sekolah tinggi tetapi juga di tingkat sekolah dasar.
- 10) Terkait dengan kesejahteraan Guru honorer yang mana perlu penambahan/ pemberian kesempatan bagi guru honorer untuk mengikuti PPG berguna untuk meningkatkan profesionalitas guru dalam mengajar.

2. Kota Malang, Provinsi Jawa Timur

a. Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Malang

Diskusi dengan Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Malang (FKIP UMM) dilaksanakan pada tanggal 5 November 2018, yang dihadiri oleh Poncojari Wahyono, Dekan Fakultas Ilmu Keguruan

dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Malang dan Agus Tinus, selaku Kepala Program Ilmu Kependidikan, beserta jajarannya. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :



Gambar 18. Diskusi dengan Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Malang

- 1) UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru dan Dosen) diharapkan menjadi payung hukum bagi guru dan dosen untuk dapat mengembangkan kapasitas dan kualitasnya. Namun selama kurang lebih 13 tahun di dalam realisasinya terdapat permasalahan dalam implementasi yang dipicu belum komprehensifnya UU Guru dan Dosen mengatur hal-hal yang menjadi persoalan di dalam profesi guru dan dosen. Selain itu, ditemukan banyak masalah empirik yang ketentuan legalistiknya belum diakomodasi secara keseluruhan. Seharusnya UU Guru dan Dosen akomodatif dan antisipatif terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan kekinian sesuai kebutuhan masyarakat.

- 2) Berbagai permasalahan yang paling menonjol yang terkait dengan implementasi UU Guru dan Dosen diantaranya sebagai berikut :
- a) Pendidikan guru yang masih belum tuntas bisa berdampak pada kualitas dan kompetensi guru yang ada saat ini mengingat masa depan anak Indonesia juga bertumpu pada guru-guru yang memberikan pendidikan. Selain itu dalam melaksanakan tugasnya guru dan dosen membutuhkan sebuah jaminan perlindungan hukum yang lebih pasti, sehingga akan merasakan kenyamanan dalam melakukan kegiatan pembelajaran;
 - b) Sistem pengangkatan guru yang tidak berdasar kebutuhan dan masih ada nuansa Kuliah Kerja Nyata (KKN). Sementara untuk distribusi guru sendiri, masih terjadi banyak masalah yang berakibat pada tidak meratanya jumlah guru di tiap wilayah terutama daerah pinggiran. Imbasnya, daerah tersebut kekurangan guru dan pendidikan untuk anak-anak menjadi terhambat. Masalah ini sebenarnya paling sering dipersoalkan tapi penyelesaiannya tidak pernah ada bahkan pemerintah daerah tidak bisa mengatasinya;
 - c) pengangkatan guru honorer yang sudah puluhan tahun mengabdikan yang tak kunjung mengalami perbaikan besaran upah serta statusnya, masalah sertifikasi guru yang tak kunjung selesai;
 - d) pengembangan kompetensi dan karir yang tidak berjalan sesuai tujuan. Banyak guru yang telah lulus dari LPTK justru malah menurun kompetensinya. Untuk itu, standar kompetensi perlu disiapkan, dijaga dan dibina. Untuk pembinaan karir juga tidak jelas, banyak yang perlakuan karirnya akhirnya bermasalah karena jadi bentuk hukuman misalnya tak mendukung kebijakan atau pemimpin daerah terpilih;
 - e) hak guru yang tidak diterima sesuai waktu yang ditentukan. Salah satu masalah TPG yang nyaris selalu terlambat pencairannya. Padahal dalam UU Guru dan Dosen Pasal 14 ayat (1) huruf a, tertera jelas guru berhak memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan kesejahteraan sosial.

- f) belum semua dosen lulus sertifikasi padahal pemerintah memberi jangka waktu 10 tahun. Terhitung mulai tahun 2005, para dosen sudah bisa mengajukan sertifikasi. Batas akhir pelaksanaan sertifikasi adalah Desember 2015 yang kemudian diperpanjang sampai tahun 2017. Setelah batas waktu sertifikasi dosen berakhir, mulai tahun 2016 para dosen yang belum menempuh sertifikasi atau yang tidak memiliki jabatan fungsional akademik dianggap sebagai tenaga pengajar, maka bukan termasuk dosen. Keputusan tersebut masih menjadi masalah karena banyak perguruan tinggi yang kemudian terkendala dikarenakan keputusan sertifikasi dosen. Secara nasional guru yang belum sertifikasi terhitung sampai tahun 2017 sebanyak 1.625.141 guru atau 53% dari total 3.017.296 guru, sedangkan dosen yang belum mengikuti sertifikasi masih ada 122.036 dosen atau 43% dari 280 ribu dosen di seluruh Indonesia.
- 3) Secara substansial, isi UU Guru dan Dosen sudah memadai, sebab UU Guru dan Dosen memang mengatur hal yang substantif dan strategis saja. Maka ketentuan dalam UU Guru dan Dosen harus dijabarkan dalam PP, Perpres, dan Permen. Ragam kendala dalam mencapai guru profesional karena implementasi yang tidak baik. Cita-cita mewujudkan guru dan dosen yang sesuai amanat UU Guru dan Dosen tidak didukung dengan komitmen anggaran pusat dan daerah yang memadai. Sebaliknya keinginan perubahan terhadap UU Guru dan Dosen dikarenakan tidak dapat dipergunakan untuk menyelesaikan berbagai persoalan pendidikan yang banyak muncul belakangan ini. Seperti munculnya revolusi industri 4.0 yang bercirikan industri menyentuh dunia *virtual* yang berbentuk konektivitas manusia, mesin dan data. Akses internet (*internet of things/IoT*) merambah ke berbagai bidang, termasuk pendidikan. Selain itu, revisi UU Guru dan Dosen diharapkan mampu memfasilitasi perbaikan kompetensi, integritas, kreativitas, kesejahteraan guru dan dosen sehingga dapat menyiapkan peserta didik menghadapi revolusi industri 4.0. bahkan masuk pada tahapan setelahnya. Disamping argumentasi dinamika dunia pendidikan yang terus terjadi, perubahan UU Guru dan Dosen dilakukan karena adanya argumentasi legal formal yang tercantum dalam Pasal 82 ayat (2) untuk

guru dan Pasal 80 ayat (1) huruf b untuk dosen dimana guru dan dosen yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik paling lama 10 tahun es²¹

yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Sedangkan persoalan yang dihadapi dosen terkait dengan persyaratan yang semakin rumit dan berjenjang untuk mendapatkan sertifikasi dan setelahnya dimana dosen yang telah memperoleh sertifikasi diwajibkan memiliki publikasi ilmiah untuk mencairkan tunjangan dosen dan profesor.

- 7) Ada beberapa kendala yang membuat dosen kurang produktif untuk menulis seperti waktu dosen habis untuk mengajar, budaya menulis ilmiah masih rendah, tidak semua dosen mudah mencari dana penelitian, Kemenristekdikti belum sepenuhnya memfasilitasi dan menstimulasi terbitnya publikasi ilmiah di Tanah Air, serta tidak ada sanksi yang tegas bagi mereka yang tidak menjalankan tugasnya.
- 8) Dunia pendidikan tinggi saat ini sedang berproses menuju era multidisipliner. Dosen tidak lagi eksklusif bekerja pada jurusan tertentu saja, tetapi bisa mengajar lintas jurusan serumpun. Karena itu, dibutuhkan pembenahan perguruan tinggi dalam segala aspek, terutama prosedur ketatausahaan, pembelajaran, dan pengoptimalan penugasan dosen agar bisa menggapai skema ini.
- 9) Implementasi UU Guru dan Dosen membutuhkan komitmen (*political will*) dan kondisi obyektif di lapangan. Ada ketentuan yang terkait yaitu UU Pemda, khususnya berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah dalam bidang pendidikan. Dalam Pasal 12 ayat (1) UU Pemda disebutkan bahwa pendidikan merupakan salah satu urusan wajib pemerintahan terkait dengan pelayanan dasar. Namun kenyataannya pemerintah daerah belum bisa mengelola dengan baik. Ketentuan lainnya terkait Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud) dan Menteri Agama (Menag) yang terkadang tidak linier sehingga pelaksana di lapangan menjadi rancu terutama yang mengatur sertifikasi guru SD/MI.
- 10) Peraturan yang menjadi polemik di kalangan dosen hadirnya Permenristekdikti No. 20 Tahun 2017 tentang Tunjangan Profesi Dosen dan Tunjangan Kehormatan Profesor. Dalam Permenristekdikti tersebut

dinyatakan bahwa tunjangan kehormatan profesor dan lektor kepala akan diberikan jika memiliki publikasi ilmiah pada jurnal internasional bereputasi dan jurnal nasional bereputasi. Jika tak memenuhi persyaratan maka tunjangan tersebut akan dihentikan sementara. Hal ini menjadi bermasalah karena pemerintah dalam hal ini Kemenristekdikti belum menyiapkan infrastrukturnya.

- 11) Perubahan UU Guru dan Dosen adalah untuk meningkatkan kualifikasi, kompetensi dan kesejahteraan para guru dan dosen serta dinamika perkembangan dunia pendidikan saat ini. Berikut ini langkah-langkah strategis sebagai masukan untuk perbaikan ketentuan UU Guru dan Dosen:
 - a) harus ada kemauan dan komitmen politik untuk menempatkan guru dan dosen sebagai posisi sentral pendidikan (baik yang PNS maupun yang non-PNS). Dengan adanya komitmen politik maka posisi guru dan dosen akan sejajar dengan profesi khusus lainnya seperti dokter, dan lain sebagainya;
 - b) sistem manajemen guru dan dosen secara utuh;
 - c) pembenahan sistem pendidikan guru dan dosen;
 - d) pengembangan sistem remunerasi khusus guru dan dosen dengan melakukan peningkatan kesejahteraan;
 - e) realisasi undang-undang guru secara sungguh-sungguh;
 - f) diharapkan setiap daerah yang sudah diberikan otonomi dalam hal pendidikan mempunyai peraturan daerah (Perda) sebagai payung hukum untuk guru dan dosen non-PNS dalam hal standarisasi kesejahteraan mereka.
- 12) Jika melihat definisi pendidik yang terdapat dalam UU Sisdiknas Pasal 1 angka 6 memberikan ruang yang sangat luas dimana pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan. Sementara UU Guru dan dosen hanya membatasi pendidik pada dua profesi saja yaitu guru dan dosen. Penyebutan pendidik diluar guru dan dosen seperti konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor,

instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya telah diatur secara tersendiri menyatu dengan lembaga dimana istilah tersebut digunakan.

- 13) Belum meratanya jumlah guru dan dosen kesemua daerah dan jenjang disebabkan kebijakan pengaturan penempatan distribusi guru dan dosen yang belum pas dan masih ada kesenjangan kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah. Untuk kelancaran pelaksanaan kebijakan pemerintah tersebut perlu ada langkah-langkah strategis antara lain adalah pemetaan guru dan dosen yang akurat dan selalu diolah, perluasan akses informasi bagi guru dan dosen yang mudah dan murah, koordinasi dengan instansi terkait secara intensif, dan anggaran yang memadai.
- 14) Pelaksanaan Pasal 14 dan Pasal 51 UU Guru dan Dosen tentang hak dan kewajiban guru dan dosen dapat dikatakan telah ada hasilnya namun juga masih banyak persoalan yang harus diselesaikan oleh pemerintah dalam hal ini Kemendikbud, Kemenristekdikti, dan Kemenag. Hal itu terlihat mulai dari mewujudkan profesional, kesejahteraan, dan perlindungan untuk guru dan dosen. Salah satu contohnya dalam mewujudkan profesi guru dan dosen profesional, masih ada yang belum mendapat sertifikasi, meskipun lama jabatannya telah 10 tahun sejak UU Guru dan Dosen disahkan. Kemudian berdasarkan data yang ada, masih ada guru yang pendidikan belum S-1 dan D-IV serta dosen yang belum S-2 dan S-3. Data lain yang terkait diklat belum didesain untuk meningkatkan kompetensi bahkan terkait kesejahteraan masih banyak yang tidak dapat dipenuhi banyak guru yang berpenghasilan Rp. 250.000,00 per bulan.
- 15) Berdasarkan data di *website* Dinas Pendidikan Kota Malang jumlah guru dari berbagai lembaga pendidikan baik negeri maupun swasta di kota Malang sekitar 8.462 orang, dari jumlah tersebut yang telah memperoleh sertifikasi dari PNS sebanyak 2.602 orang yang belum 259 orang, dari swasta yang telah memperoleh sertifikasi sebanyak 1.493 orang yang belum 4108 orang. Saat ini pemerintah melaksanakan sertifikasi guru dalam dua pola, *pertama* sertifikasi guru prajabatan dan *kedua*, sertifikasi guru dalam jabatan, keduanya melalui PPG ada yang melalui daring dan ada juga

diperuntukkan untuk guru dari daerah khusus. Bercermin pada ‘rumitnya’ proses sertifikasi yang melibatkan pemanfaatan media digital, termasuk tingginya skor kelulusan sertifikasi 2017, jelas pemerintah sedang memasang standar tinggi soal kualitas para pemegang sertifikat pendidik di masa mendatang. Bagaimanapun, sertifikasi guru menghabiskan anggaran publik dalam jumlah yang sangat besar. Karena itu, pemerintah wajib memastikan pengeluaran besar itu berbanding lurus dengan peningkatan kualitas para pendidik. Pada pelaksanaan PPG mendatang, para guru akan diberi kompetensi-kompetensi baru yang sesuai dengan perkembangan teknologi dan bisa berpikir kritis sehingga para guru memiliki daya nalar tinggi.

- 16) Ada sejumlah perbedaan mendasar antara guru dan dosen. Dosen melaksanakan Tri dharma, yakni pengajaran, penelitian, dan pengabdian masyarakat. Sementara guru hanya melaksanakan tugas pengajaran. Selain itu, kejelasan batasan UU yang berbeda juga akan memperjelas batasan kriteria antara dosen dan guru. Profesionalisme guru dan dosen sebagaimana diamanatkan UU Guru dan Dosen belum memenuhi harapan. Untuk itu, perlu digagas payung hukum yang lebih fokus menata guru dan dosen sesuai kewajiban dan kualifikasi masing-masing. Selanjutnya perbedaan itu nampak pada kualifikasi akademik guru minimal sarjana, sedangkan dosen minimal magister. Secara kelembagaan, dosen dan perguruan tinggi di bawah Kemenristekdikti. Sementara guru dan sekolah di bawah Kemendikbud. Berbagai persoalan yang menyelimuti guru dan dosen akan lebih mudah penyelesaiannya jika UU yang menjadi payung hukumnya bisa dipisahkan. Sehingga dalam pelaksanaan dilapangan tidak terdapat kerancuan.
- 17) Dengan pemisahan Kemenristekdikti dengan Kemendikbud diharapkan pengelolaan lebih fokus dan terarah, sehingga bisa lebih memperbaiki pendidikan di tanah air, baik dikdasmen maupun pendidikan tinggi. Pemisahan itu memberikan harapan penanganan lebih baik pendidikan kita secara keseluruhan. Lingkup pendidikan yang terlalu luas dan cakupan wilayah yang sangat besar membuat Kemendikbud kewalahan dalam

menangani pendidikan di Tanah Air. Akan tetapi keputusan tersebut dianggap akan menimbulkan masalah baru yang nantinya akan menjadi kelemahan pada kedua lembaga tersebut. Salah satunya dalam hal koordinasi, permasalahan utama yang akan muncul dari pemisahan itu adalah koordinasi antar lembaga. Sebagai contoh urusan penyediaan tenaga guru dicetak oleh LPTK. Lembaga penyedia pendidikan tinggi itu tentu akan menginduk ke Kemenristekdikti. Sementara, kebutuhan guru ada di lingkup Kemendikbud.

- 18) Berdasarkan Pasal 41 UU Guru dan Dosen dinyatakan bahwa seorang guru wajib menjadi anggota organisasi profesi kemudian Pasal 42 mencantumkan tentang kewenangan organisasi profesi guru. Keberadaan organisasi profesi guru dan dosen hingga sekarang terus berkembang dengan jumlah keanggotaannya terus bertambah dan jaringan yang semakin luas antara lain PGRI, Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia (ISPI), MGMP, KKG untuk kalangan guru, sedangkan di kalangan dosen ada ADI, Ikatan Dosen Republik Indonesia (IDRI), dan organisasi dosen lainnya sesuai dengan *background* keilmuannya. Dengan kehadiran organisasi profesi dapat menyelesaikan berbagai persoalan anggotanya dan berperan penting memberikan kontribusi bagi kemajuan pendidikan di tanah air. Permasalahan yang dihadapi antara lain ketentuan penanganan guru dan dosen yang belum memenuhi kualifikasi akademik dan yang belum memiliki sertifikat pendidik. Demikian pula keterlibatan organisasi profesi terhadap proses sertifikasi. Selain itu, belum jelas juga acuan sertifikasi profesi. Acuan profesionalisme guru dan dosen yang masih setengah-setengah sehingga perlu dikonkretkan. Ketika guru dan dosen diakui sebagai profesi, maka harus mengacu pada ketentuan dalam profesi.
- 19) Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, secara jelas menyatakan bahwa pemerintah mempunyai suatu kewajiban konstitusi (*constitutional obligation*) untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD guna memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Implementasi pemenuhan anggaran 20% yang bercampur dengan gaji pendidik dan biaya pendidikan sebagaimana Putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 menjadi tidak efektif. Untuk itu pemerintah sudah seharusnya meninjau ulang kebijakan alokasi pendanaan pendidikan dan benar-benar mengalokasikan 20% dana dari APBN dan APBD untuk pendidikan diluar gaji guru dan biaya kedinasan.

- 20) Berdasarkan ketentuan Pasal 13 UU Guru dan Dosen menunjukkan pemerintah daerah memiliki peran teramat penting dalam upaya meningkatkan kualitas guru di wilayahnya dan dapat menjadi titik awal (*entry point*) bagi usaha peningkatan kualitas hasil pendidikan di daerah. Oleh karena itu pemerintah Kota Malang menyediakan anggaran pendidikan yang bersumber dari APBD besarnya merujuk pada Perda Kota Malang dengan patokan sekurang-kurangnya dialokasikan 10% di luar gaji pegawai. Kebijakan pemerintah daerah dalam pembiayaan pendidikan masih diprioritaskan untuk menuntaskan wajib belajar dua belas tahun. Sedangkan upaya mencapai standar minimal kualifikasi akademik guru-guru agar memenuhi persyaratan minimal berkualifikasi pendidikan S-1/D-IV dilakukan secara berkesinambungan.
- 21) UU Guru dan Dosen mengamanatkan untuk menjadi guru profesional harus memenuhi empat kompetensi guru, yaitu: 1) kompetensi pedagogis, 2) kompetensi kepribadian, 3) kompetensi sosial, dan 4) kompetensi profesional. Untuk menjadikan guru profesional pemerintah Kota Malang merancang program peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan yang tertuang dalam APBD, strategi lainnya bekerjasama dengan berbagai lembaga seperti PTN/PTS, P4TK, dan Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) untuk meningkatkan kompetensi guru. Secara aktif, pengawas sekolah juga telah melaksanakan tugas supervisinya dalam mengembangkan kualitas pendidikan baik berupa perangkat pembelajaran maupun supervisi yang lain untuk meningkatkan mutu sekolah di Kota Malang. Berbagai kegiatan lain dengan menggunakan alokasi dana daerah telah digunakan untuk peningkatan kompetensi guru, seperti melalui Pengembangan Keprofesionalan Berkelanjutan (PKB), KKG dan MGMP juga telah digalakkan dan telah mengadakan berbagai pelatihan internal. Misalkan saja pada awal tahun 2018, MGMP Kota Malang mengundang

narasumber untuk membuat kajian RPP abad 21. Berbagai lomba antar sekolah juga dilakukan untuk mendukung program PPK. Bagi guru yang belum bersertifikasi, pemerintah Kota Malang pun terus mendorong dengan dimasukkannya daftar guru-guru yang belum mendapat sertifikasi, dan mendaftarkan dalam program-program yang mengarahkan pada kegiatan sertifikasi guru.

- 22) Terkait permasalahan penganggaran, hal yang sangat penting adalah menyusun regulasi yang dapat mengatur semua aspek dalam sistem pendidikan di Indonesia sehingga guru dan dosen sebagai tenaga ahli yang profesional dapat terlindungi hak-haknya dan tuntunan dalam pelaksanaan kewajibannya. Tantangan dalam menyusun regulasi adalah bagaimana menyediakan anggaran yang memadai dan tataran implementasinya.
- 23) Pasal 15 ayat (3) UU Guru dan Dosen menyatakan, guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat mendapatkan gaji berdasarkan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama. Dengan mengambil contoh dan membandingkan tenaga pendidik pada satuan pendidikan negeri dan satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat di Kota Malang. Untuk satuan pendidikan negeri, tenaga pendidik PNS digaji oleh pemerintah setiap bulannya disesuaikan dengan pangkat dan golongan, serta mendapatkan tunjangan profesional guru bagi guru yang sudah dinyatakan profesional dibuktikan dengan memiliki sertifikat pendidik yang diperoleh melalui PLPG ataupun PPG. Untuk GTT (Guru Wiyata Bakti) atau Sukarelawan Guru pada sekolah negeri, pemberian gaji dianggarkan dari dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah), dengan ketentuan tidak boleh melebihi 20% dari total penerimaan dana BOS dalam setiap tri wulan. Selanjutnya penggajian tenaga pendidik pada sekolah swasta sangat beragam tergantung pada seberapa banyak mendapatkan siswa, sumbangan masyarakat, jenjang pendidikan, dan kemampuan yayasan. Sekolah swasta yang masuk kategori pas-pasan standar gaji tenaga pendidik, yang diterima oleh guru berkisar antara Rp.100.000,- sampai dengan Rp.600.000,- dengan ketentuan minimal 24 jam mengajar, mereka ada yang memiliki masa jabatan 13 tahun bahkan

ada yang sudah 22 tahun mengabdikan. Gaji bisa ditambahkan sesuai dengan beban kerja yang diampu, misalnya pembina ekstrakurikuler dan bertanggung jawab sebagai operator sekolah. Jika guru tersebut lulus sertifikasi dan memperoleh TPP kesejahteraannya menjadi lebih baik kendati pencairan TPP nya seringkali tidak jelas waktunya. Sedangkan sekolah swasta yang masuk kategori mapan gaji tenaga pendidik dengan masa jabatan 0 (Nol) tahun atau baru aktif mengajar adalah Rp. 1.000.000,- sampai dengan Rp.3.800.000,- ditambah TPP jika yang sudah lulus sertifikasi. Untuk kenaikan gaji akan disesuaikan dengan masa kerja. Pemberian gaji juga disesuaikan dengan beban mengajar yang berat misalnya mengajar kelas 6 (enam) karena sering diadakan bimbingan belajar intensif. Dari gambaran tersebut terdapat perbedaan penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial untuk guru pada sekolah swasta sesuai dengan kategorinya.

- 24) Perlindungan hukum bagi guru merupakan bagian integral dari upaya untuk memenuhi hak-hak guru dan dosen. Upaya perlindungan guru di kota Malang diarahkan sebagaimana ketentuan UU Guru dan Dosen Pasal 39 yang mengatur perlindungan profesi guru dan Pasal 51 yang mengatur perlindungan profesi dosen. Pemerintah atau Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum, Persatuan Guru Republik Indonesia (LKBB PGRI) hendaknya bertindak aktif dalam memberikan perlindungan hukum bagi guru, baik diminta maupun tidak diminta; melaksanakan tugas perlindungan hukum sesuai dengan akad kerjasama; menyebarluaskan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban guru; memberi nasihat kepada guru yang membutuhkan; bekerjasama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan guru; serta membantu guru dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan guru. Sehubungan dengan hadirnya undang-undang yang mengatur tentang hak-hak dan perlindungan terhadap anak termasuk

25) Guru dan dosen adalah mesin penggerak dalam proses pendidikan. Dalam proses pendidikan di sekolah dan perguruan tinggi, guru dan dosen secara umum sama-sama memegang tugas ganda yaitu sebagai pengajar dan pendidik. Sebagai pengajar guru dan dosen bertugas menuangkan sejumlah bahan pelajaran kepada anak didik secara profesional, sedangkan sebagai pendidik guru dan dosen bertugas membimbing dan membina anak didiknya agar menjadi manusia yang cakap, aktif, kreatif, mandiri, dan religius. Oleh karenanya, kebijakan pengembangan bagi guru dan dosen baik yang PNS maupun satuan pendidikan swasta di Kota Malang bertujuan untuk mengembangkan dan meningkatkan kompetensi dan kapasitas bagi guru dan dosen sesuai dengan bidang keahlian masing-masing. Hal tersebut dilakukan melalui diklat dalam bentuk *inhouse training* program magang

b. Fakultas Ilmu Tarbiyah Dan Keguruan Universitas Islam Negeri (UIN)
Maulana Malik Ibrahim Malang



Gambar 19. Diskusi dengan Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

Diskusi dilakukan dengan Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang (FITK - UIN Malang), yang dihadiri oleh Prof. Dr. H. Abdul Haris, M.Ag, selaku Rektor UIN Malang, Dr. H. Nur Ali, M.Pd, selaku Lektor Kepala FITK - UIN Malang dan Dr. H. Syaiful Mustofa, M.Pd, MA, selaku Kepala Bagian Kerjasama dan Pengembangan Lembaga UIN Malang beserta jajarannya dan dilaksanakan pada tanggal 6 November 2018. Pada diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Implementasi UU Guru dan Dosen sudah berjalan dengan baik, karena sudah dipahami oleh semua pihak terkait dimana sosialisasi yang dilakukan selama ini dianggap berhasil. Adapun beberapa persoalan yang perlu mendapatkan tambahan perhatian adalah mengenai pengaturan distribusi guru yang belum merata baik kualitas maupun kuantitasnya di berbagai wilayah dalam upaya pemerataan kualitas pendidikan. Pembinaan guru dalam peningkatan kapasitas dan kompetensi guru belum merata pada

semua jenis dan jenjang pendidikan, khususnya guru-guru di sekolah dan madrasah swasta belum terakomodasi secara memadai.

- 2) Substansi yang diatur dalam UU Guru dan Dosen sudah relevan dengan dinamika yang berkembang dalam masyarakat, sehingga beberapa hal strategis sudah terakomodasi di dalamnya, salah satunya mengenai standar kualifikasi dan kompetensi, dan TPG sebagai salah satu tindak lanjut dari reformasi 8 SNP. Terkait dengan perbedaan Tupoksi serta prioritas sasarannya, maka perlu ada pemisahan UU Guru dan UU Dosen secara tersendiri dengan menyesuaikan kebutuhan yang berkembang karena UU ini sudah diberlakukan selama 13 tahun sementara kebijakan Nasional dan global sudah berkembang begitu pesat termasuk di dalamnya pemberlakuan kerangka kualifikasi nasional Indonesia (KKNI) yang masih berjalan ditempat dan memerlukan dukungan perangkat perundang-undangan.
- 3) Ketersediaan jumlah dosen di beberapa perguruan tinggi di Malang dan Jawa Timur belum memenuhi rasio ideal dosen-mahasiswa, yang menurut Menristekdikti, Muhammad Nasir adalah sebagai berikut:
 - a) Di PTS perbandingan dosen dengan mahasiswa adalah 1:30 untuk mata kuliah eksakta dan 1:45 untuk sosial;
 - b) Di PTN perbandingan dosen dengan mahasiswa adalah 1:20 untuk eksakta dan 1:30 untuk ilmu sosial.
- 4) Terbatasnya kemampuan pemerintah mengangkat dosen ASN mengakibatkan jumlah dosen di PTN semakin kecil, tidak sebanding dengan jumlah mahasiswa yang terus tumbuh dan berkembang. Saat ini perguruan tinggi memiliki solusi yaitu mengangkat dosen tetap Non-ASN untuk menyeimbangkan rasio. Persoalannya sekarang pengangkatan dosen Non-ASN beserta hak-haknya belum berpijak pada regulasi yang kuat.
- 5) Mengenai pengelolaan dosen menjadi tanggungjawab masing-masing perguruan tinggi, untuk itu bagus tidaknya pengelolaan dosen tergantung pada kreatifitas pimpinan satuan pendidikan tinggi. Karenanya perlu ada regulasi untuk mengatur pengelolaan dosen beserta anggaran dan perangkat pendukungnya.

- 6) Selama ini tidak ditemukan ketentuan yang tidak dapat dilaksanakan atau menghambat pelaksanaan pendidikan nasional namun mengenai ketentuan bersedia untuk mengajar di seluruh wilayah Indonesia sampai sekarang belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Padahal kewajiban mengajar ini menjadi penting untuk pemerataan kualitas pendidikan, sehingga guru-guru di wilayah kota yang berada pada sekolah/madrasah yang bagus bisa digeser ke daerah pinggiran yang kualitasnya belum bagus.
- 7) Peran guru dan dosen sangat bagus dalam mencapai tujuan pendidikan nasional, salah satu buktinya adalah keseriusan dan tanggungjawab mereka untuk melaksanakan tugas mengajar dengan sungguh dan serius dalam upaya untuk mengantarkan mahasiswa/siswa menjadi generasi masa depan yang tangguh dan bermartabat sehingga sebagian besar mahasiswa lulus tepat waktu dan kesuksesan pelaksanaan Ujian Nasional (UN). Upaya pemerintah dalam memenuhi kebutuhan dosen dengan pengangkatan melalui CPNS/PNS atau melalui pengangkatan dosen tetap Non-ASN bagi PTN dan pengangkatan secara regular bagi dosen pada PTS untuk menciptakan rasio ideal dosen-mahasiswa.
- 8) Belum ada kesinambungan dan perlindungan profesi guru dan sinkronisasi perlindungan profesi guru dan dosen dengan UU HAM.
- 9) Pemerataan kuantitas maupun kualitasnya belum memenuhi standar untuk semua wilayah di Indonesia. Demikian juga mengenai profesionalisme guru dan dosen belum merata. Implikasinya pada akreditasi lembaga pendidikan di Indonesia. Salah satu faktor penyebabnya adalah keterbatasan kesempatan dan anggaran untuk memperoleh akses peningkatan kualitas baik kompetensi maupun kualifikasi terutama bagi guru dan dosen swasta. Untuk hal ini perlu mendapat perhatian khusus bagi pemerintah.
- 10) Tunjangan guru yang dibayar oleh pemerintah seringkali terlambat pembayarannya. Sedang yang dibayar oleh yayasan seringkali belum memenuhi standar minimal upah minimum regional/kota/kabupaten.
- 11) Kendala pelaksanaan Pasal 8 dan Pasal 45 UU Guru dan Dosen mengenai kualifikasi akademik, kompetensi dan sertifikat pendidik dan jabatan akademik lembaga pendidikan swasta dan keagamaan antara lain adalah:

- a) Guru senior memiliki kompetensi baik tetapi belum memiliki kualifikasi akademik sehingga tidak bisa mengikuti program sertifikasi pendidik walaupun guru tersebut sudah melaksanakan kewajiban tetapi tidak bisa mendapatkan hak tunjangan profesi.
 - b) Untuk meningkatkan kualitas pendidikan jalur luar sekolah diperlukan adanya standarisasi pendidiknya melalui program sertifikasi sehingga para guru, ustadz atau sebutan lainnya sesuai dengan kekhususannya perlu memiliki “sertifikat pendidik atau sertifikat guru pada Pendidikan Keagamaan dan lain-lain” dari LPTK sehingga diperlukan revitalisasi LPTK dalam rangka meningkatkan kualitas guru.
- 12) UU Guru dan Dosen harus dipisah, agar lebih fokus, karena dilihat dari Tupoksi serta tanggungjawab akademik, substansial keilmuan, dan hak/kewajibannya juga berbeda. Prioritas sarasannya antara Pendidikan Tinggi dengan sekolah lanjutan juga berbeda. Fenomena saat ini terdapat beberapa guru yang sudah bergelar Doktor berpindah ke dosen. Adanya program guru Magister dan Doktor diharapkan dapat meningkatkan kualitas sekolah.
 - 13) Pasal 35 UU Guru dan Dosen terkait beban kerja, perlu ada perubahan jam tatap muka sekurangnya 18 jam pelajaran dan maksimal 30 jam pelajaran, karena selebihnya dipakai untuk merencanakan, menilai dan seterusnya serta untuk karya ilmiah dan pengembangan diri, karena banyak guru sulit naik pangkat karena dengan banyaknya beban mengajar.
 - 14) Pasal 37 UU Guru dan Dosen tentang Penghargaan, perlu adanya perubahan terkait penghargaan kepada guru diberikan dalam bentuk salah satunya ditambah dengan kenaikan pangkat istimewa bagi yang sudah mengabdikan dengan kelipatan 10 (sepuluh) tahun sekali naik pangkat, supaya ada bedanya yang lama mengabdikan dengan baru, karena bagi yang angkatan tua cukup sulit untuk memenuhi persyaratan naik pangkat.

c. Kantor Kementerian Agama Kota Malang



Gambar 20. Diskusi dengan Kementerian Agama Kota Malang

Diskusi dilakukan dengan Kantor Kementerian Agama Kota Malang (Kemenag Kota Malang), yang dihadiri oleh Dr. H. Sutrisno, M.Pd selaku Kepala Seksi Pendidikan Madrasah dan Drs. Suyanto, M.Pd beserta jajarannya yang dilaksanakan pada tanggal 6 November 2018. Pada diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Secara umum UU Guru dan Dosen telah diimplementasikan dengan baik meskipun masih ada kekurangan-kekurangannya. Adapun permasalahan yang ada adalah:
 - a) Peningkatan kompetensi guru yang dilaksanakan oleh Kemenag Kota Malang masih belum merata untuk seluruh guru. Hal ini disebabkan oleh anggaran kegiatan di Penma yang menaungi guru di Kota Malang hanya sebatas pembayaran TPG dan tidak menyentuh aspek peningkatan kompetensi. Guru-guru yang mengikuti kegiatan di Balai Diklat Keagamaan mungkin butuh waktu antrian sekitar 15 sampai

dengan 24 tahun untuk dapat memenuhi persyaratan untuk mengikuti diklat;

- b) Perlindungan terhadap profesi guru dari pemerintah atau lembaga profesi guru masih belum dirasakan oleh guru. Belum ada wadah organisasi profesi selain Kelompok Kerja Madrasah (KKM), Kelompok Kerja Guru (KKG) jenjang MI dan Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP) di jenjang MTs dan MA. Adapun PGRI belum masuk kedalam institusi Kemenag Kota Malang.
 - c) Perhatian pemerintah terhadap guru non-ASN di sekolah negeri masih kurang. Program pensertifikasian dan *impassing* hanya menyentuh guru swasta di madrasah-madrasah swasta. Guru Swasta di madrasah-madrasah negeri tidak tersentuh program *impassing* dan pensertifikasian karena ada aturan yang tidak memperbolehkan pengangkatan guru di madrasah negeri. Padahal keberadaan guru non-ASN adalah suatu keniscayaan dan keberadaannya sangat dibutuhkan untuk menutupi kekurangan tenaga guru.
- 2) UU Guru dan Dosen masih cukup efektif, meskipun ada pasal-pasal yang harus dikaji keefektifannya terhadap profesionalisme guru misalnya pada Pasal 35 ayat (2) terkait beban kerja guru yang menyebutkan beban kerja guru sekurang-kurangnya 24 jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka. Ketentuan yang menyebutkan beban sebanyak-banyaknya 40 jam tatap muka, menyebabkan guru tidak bisa mengembangkan diri. Idealnya untuk beban kerja adalah minimal 18 jam dan maksimal 30 (tiga puluh) jam tatap muka. Guru di MI dituntut untuk melaksanakan penilaian harian setiap sub tema yang dilakukan setiap minggu sehingga waktu guru habis untuk mengoreksi penilaian harian, belum lagi untuk membuat perangkat pembelajaran. Guru tidak sempat untuk mengembangkan diri seperti misalnya untuk membuat PTK.
- 3) Ketersediaan guru MI di Kota Malang sangat memadai, meskipun dari sisi kompetensi dengan diberlakukannya sertifikasi tahun 2009 banyak yang tidak memadai. Memang diakui oleh Kemenag Kota Malang bahwa terjadi kekurangan guru untuk mata pelajaran tertentu di jenjang MI, terutama

untuk mata pelajaran Pendidikan Agama Islam (PAI) dan Pendidikan Jasmani, Olah Raga dan Kesehatan (PJOK). Pensertifikasian di tahun-tahun awal hanya menginformasikan bahwa guru MI adalah guru kelas sehingga sertifikasinya adalah guru kelas maka dengan demikian di awal program pensertifikasian banyak guru PJOK dan guru PAI yang berbondong-bondong mengikuti pensertifikasian guru kelas. Oleh karena guru harus mengajar sesuai bunyi sertifikatnya, maka akibatnya:

- a) Kompetensi beberapa guru kelas tidak sesuai;
 - b) Madrasah kekurangan guru PJOK dan PAI.
- 4) Ketentuan dalam UU Guru dan yang belum dapat dilaksanakan, antara lain yaitu :
- a) Pasal 34 ayat (3) pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan anggaran untuk meningkatkan profesionalitas dan pengabdian guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan atau masyarakat.
 - b) Pasal 35, tentang beban kerja guru maksimal 40 (empat puluh) jam tatap muka.
 - c) Pasal 44 tentang Dewan kehormatan guru belum terbentuk.
- 5) UU Guru dan dosen telah berusaha secara maksimal untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional untuk mengembangkan kemampuan, dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, dalam mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Meskipun, dalam implementasinya di lapangan idealisme dan profesionalisme guru dan dosen masih perlu ditingkatkan khususnya bagi para guru madrasah.
- 6) UU Guru dan Dosen seharusnya menyentuh semua guru dan dosen baik yang berstatus ASN maupun Non-ASN baik di lembaga negeri maupun swasta. Guru-guru Non-ASN di lembaga negeri perlu mendapatkan perhatian dan akses untuk pensertifikasian dan masuk program *impassing*

serta mendapatkan jaminan kesehatan dan penghasilan sesuai dengan UMR. UU Guru dan Dosen banyak berpihak kepada para guru dan para dosen yang berstatus ASN namun untuk para guru dan para dosen yang Non-ASN belum terwadahi dengan baik.

- 7) Pada saat ini untuk pemenuhan kebutuhan guru Madrasah di Kota Malang sudah baik, meskipun masih ada kekurangan guru PAI dan PJOK di jenjang MI. Kekurangan ini tercukupi dengan pengangkatan guru kontrak yang dilakukan oleh satuan pendidikan.
- 8) Pengaturan hak dan kewajiban guru madrasah di Kota Malang sudah baik, namun pada Pasal 17 ayat (2) UU Guru dan Dosen terkait bantuan tunjangan fungsional yang diberikan oleh pemerintah tidak berpihak kepada guru non-ASN yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi hanya guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat.
- 9) Kualifikasi akademik guru madrasah di Kota Malang sudah memenuhi standar minimal yaitu S-1 atau D-IV, bahkan sudah banyak yang menempuh pendidikan S-2, sudah tidak ada lagi guru yang berkualifikasi D-III atau jenjang di bawahnya, dan kompetensi guru madrasah di Kota Malang sudah semakin baik walaupun dalam beberapa hal masih perlu ditingkatkan.
- 10) Pelaksanaan sertifikasi guru madrasah di Kota Malang sudah berjalan dengan baik namun masih ada guru, baik ASN maupun Non-ASN (angkatan 2005 ke atas) yang belum mendapatkan tersertifikasi.
- 11) UU Guru dan Dosen di Kota Malang masih cukup efektif hanya perlu pemisahan dalam hal produk hukum turunannya misalnya yang dalam bentuk PP dan Permen agar lebih bisa mengakomodasi kebutuhan dan karakteristik masing-masing satuan pendidikan.
- 12) Organisasi profesi guru untuk guru madrasah di Kota Malang, pada saat ini belum terbentuk sehingga belum terbentuk Dewan Kehormatan untuk para guru madrasah di Kota Malang.
- 13) Pengakuan profesi guru dan dosen sebagai tenaga profesional terkait anggaran pendidikan termasuk juga gaji pendidik sudah terealisasi di Kota

Malang khususnya untuk guru madrasah sesuai dengan aturan yang berlaku namun dalam hal gaji guru madrasah non-ASN masih menyesuaikan kemampuan yayasan atau komite madrasah, sehingga gaji guru non-ASN tersebut jauh dari UMR.

- 14) Anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi di Kantor Kemenag Kota Malang belum ada. Selama ini anggaran itu melekat di pemerintah pusat.
- 15) Pemerintah telah melakukan pembinaan kepada para guru madrasah melalui pengawas madrasah dan kepala madrasah, meskipun frekuensi dan kualitas pembinaan dari pengawas madrasah masih belum memadai.
- 16) Anggaran untuk meningkatkan profesionalitas guru madrasah telah dilakukan oleh satuan pendidikan masing-masing meskipun masih kurang. Pada madrasah negeri, anggaran peningkatan profesionalisme guru banyak terbantu oleh komite madrasah. Oleh karena itu perlu ada Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) untuk madrasah negeri dan swasta, tidak hanya diperuntukkan kepada sekolah umum di bawah naungan Kemendikbud.
- 17) Pengelolaan guru dan dosen masih efektif diatur dalam satu undang-undang hanya produk hukum turunannya (PP dan Permen) yang harus diatur tersendiri agar bisa lebih terinci dan sesuai dengan Tupoksinya masing-masing.
- 18) Pelaksanaan Pasal 14 dan 15 ayat (3) UU Guru dan Dosen telah dilaksanakan oleh satuan pendidikan, meskipun dalam pelaksanaan Pasal 5 ayat (3) UU Guru dan Dosen masih belum berpihak kepada guru Non-ASN. Masih banyak guru non-ASN yang memperoleh gaji jauh di bawah kebutuhan hidup minimal. Masih banyak lembaga pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat dan pemerintah yang memberi gaji jauh di bawah UMR. Pada tahun 2018, UMR Kota Malang adalah Rp. 2.470.073,- gaji guru di madrasah negeri golongan III-a untuk masa kerja 0 tahun adalah Rp. 1.500.000,-/bulan, dan gaji guru di madrasah swasta pada golongan yang sama paling tinggi Rp. 750.000,-/bulan bahkan ada yang

mendapatkan gaji Rp. 300.000,-/bulan. Ketersediaan anggaran oleh madrasah negeri dan swasta sangat terbatas.

- 19) Perlindungan pemerintah dan lembaga profesi terhadap guru madrasah dalam menjalankan tugasnya masih rendah sehingga posisi guru madrasah dalam melaksanakan tugasnya sering tersangkut masalah hukum seperti pengaduan dari orang tua misalnya, bantuan advokasi dari pemerintah dan organisasi profesi masih lemah, masih bersifat pasif bukan proaktif. Perlindungan guru terhadap jaminan kesehatan selama melaksanakan tugas belum ada. Perlindungan guru Non-ASN terhadap jaminan hari tua juga belum ada meskipun hanya berupa uang pesangon saat memasuki masa purna tugas.
- 20) Pada saat ini Kemenag Kota Malang belum dapat memberikan diklat yang memadai untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi guru madrasah. Pendidikan pelatihan yang memadai untuk peningkatan kualifikasi akademik banyak dilakukan oleh guru madrasah secara mandiri. Ada program pendidikan S-1 yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat bekerjasama dengan LPTK dan Perguruan Tinggi. Untuk jenjang MI, program S-2 banyak dilakukan oleh guru-guru penerima tunjangan profesi secara mandiri. Program pendidikan dan latihan diselenggarakan oleh Balai Diklat Keagamaan Provinsi Jawa Timur, tetapi masih belum merata dan masih sangat minim. Di tingkat Kota Malang, belum ada program diklat yang diselenggarakan oleh Kantor Kemenag Kota Malang, adapun dilat, workshop dan lain-lain banyak dilakukan oleh madrasah dengan dukungan dana dari komite madrasah masing-masing satuan pendidikan.

d. Dinas Pendidikan Kota Malang

Diskusi dengan Dinas Pendidikan Kota Malang, yang diwakili oleh Dra. Zubaidah, MM. selaku Kepala Dinas Pendidikan Kota Malang beserta jajarannya dalam dilaksanakan pada tanggal 7 November 2018. Pada diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :



Gambar 21. Dinas Pendidikan Kota Malang

- 1) Permasalahan umum yang dominan tentang guru adalah belum sepenuhnya pemerintah dan pemerintah daerah menjalankan pemenuhan kebutuhan guru sesuai dengan kompetensi dan standar pendidikan (PP Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar).
- 2) Perlu adanya perubahan UU tentang Guru agar ada kepastian untuk memenuhi guru dan dukungan anggaran kesejahteraan yang layak. Kewajiban pemerintah sesuai amanat UU adalah memenuhi ketersediaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan, namun demikian untuk implementasi pemenuhan terkendala dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 bahwa sejak ditetapkan peraturan ini pemerintah dilarang untuk melakukan pengangkatan guru honorer kecuali diatur oleh peraturan pemerintah lainnya.
- 3) Ketersediaan Guru di Kota Malang untuk SD dan SMP sesuai dengan rasio guru dan murid atau berdasarkan rombongan belajar. Pada saat ini kekurangan guru di Kota Malang sebanyak 850 orang dan akan bertambah seiring dengan masuknya masa pensiun Tahun 2018 sampai dengan 2023 akan mencapai 1.242 orang. Adapun data tersebut dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

a. Guru SD

NO.	TUGAS MENGAJAR	ROM BEL	JAM/ MINGGU	GURU YANG ADA	KEBU TUHAN GURU	KURANG	LEBIH
1	Guru Kelas	1804	-	1542	1804	261	0
2	Guru Penjaskes	0	3	127	225	98	0
3	Guru PA Islam	0	3	131	225	94	0
4	Guru PA Katolik	0	3	10	10	0	0
5	Guru PA Kristen Protestan	0	3	33	33	0	0
6	Guru PA Hindu	0	3	1	1	0	0
7	Guru PA Budha	0	3	2	2	0	0
TOTAL				1845	2300	454	0

Tabel 2 : Kebutuhan Guru Jenjang SD di Kota Malang

b. Guru Mata Pelajaran SMP

N O	BIDANG STUDI	ROM BEL	JAM/ MAPEL	TO TAL JAM	GURU YANG ADA	KEBUTUHAN GURU (24 Jam)	KURANG	LEBIH
1	Agama Islam	671	3	2013	44	83	39	
	Guru PA Katolik				2	2	0	
	Guru PA Kristen Protestan				6	6	0	
	Guru PA Hindu				0	0	0	
	Guru PA Budha				0	0	0	
	Guru PA Khonghucu				0	0	0	
2	PPKn	671	3	2013	62	83	21	
3	Bahasa Indonesia	671	6	4026	128	167	39	
4	Matematika	671	5	3355	121	139	18	
5	IPA	671	5	3355	150	139	-	11
6	IPS	671	4	2684	129	111	-	18
7	Seni Budaya	671	3	2013	41	83	42	
8	Bahasa Daerah	671	2	1342	35	55	20	
9	Penjaskes	671	3	2013	49	83	34	
10	Bhs Inggris	671	4	2684	109	111	2	
11	Prakarya	671	2	1342	38	55	17	
12	BK/BP	22370	150		63	149	86	
13	TIK	22370	150		26	149	123	

JUMLAH	1010	1415	405	29
---------------	-------------	-------------	------------	-----------

Tabel 3 : Kebutuhan Guru Jenjang SMP di Kota Malang

- 4) Upaya pemerintah dan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan guru belum sepenuhnya menjamin sesuai dengan harapan. Karena pengangkatan guru untuk memenuhi ketersediaan guru pada satuan pendidikan di sekolah negeri adalah diangkat atas inisiatif Kepala Sekolah melalui pengangkatan GTT dengan perjanjian kerja dan pemberian honor masih jauh dari upah minimum di Kota Malang
- 5) Adanya kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyediaan pendidik dan tenaga kependidikan tetapi terkendala dengan adanya PP No. 48 Tahun 2005 yang sejak ditetapkan melarang Pejabat Pembina Kepegawaian untuk mengangkat GTT sementara apabila tidak dilakukan pengangkatan GTT kenyataannya masih banyak kekurangan guru sebanyak 859 orang.
- 6) Terkait Pasal 7 UU Guru dan Dosen, pemenuhan kebutuhan guru belum sepenuhnya dilaksanakan secara maksimal baik dari segi pemenuhan jumlah kebutuhan dan kompetensi sesuai dengan tuntutan kualitas pendidikan yang berkarakter.
- 7) Dewan Kehormatan Guru di Kota Malang belum terbentuk, hanya dibentuk Dewan Pendidikan untuk memberikan saran, masukan dan pertimbangan terkait pelaksanaan pelayanan pendidikan dan peningkatan kualitas pendidikan
- 8) Anggaran Pendidikan di Kota Malang diatur dengan Peraturan Daerah Kota Malang No. 3 Tahun 2014 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan sebesar 10 % dari APBD dan setiap tahun Alokasi Anggaran Pendidikan sudah mencapai 20% dari APBD. Penyediaan Anggaran untuk pendidikan akademi dan sertifikasi pendidikan guru dalam jabatan setiap tahun dianggarkan dan juga dilaksanakan dengan secara mandiri. Dan terkait pelaksanaan Pasal 34 UU Guru dan Dosen, setiap tahun Dinas Pendidikan memberikan Anggaran untuk Diklat Peningkatan Kualifikasi dan Sertifikasi

- untuk Guru termasuk untuk Kepala Sekolah sudah dilaksanakan sesuai dengan kemampuan Daerah. Adapun kegiatan yang dimaksud adalah:
- a) Peningkatan Kompetensi Manajerial bagi Kepala Sekolah
 - b) Pengembangan Profesi berkelanjutan bagi guru PAUD, SD dan SMP baik melalui bantuan Pusat, Provinsi dan APBD.
 - c) Pelatihan Karya Tulis Ilmiah, Bimbingan teknis pembuatan media yang inovatif, bimbingan teknis *lesson study*
 - d) Mengikutsertakan guru yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti program sertifikasi guru dalam kegiatan PPG dalam Jabatan.
- 9) Selama ini di Kota Malang, untuk mengatasi kekurangan guru SMA dan SMK, kepala sekolah merekrut sendiri GTT. Sumber penggajian diberikan dari SPP dan dari dana bantuan operasional sekolah (Dana BOS) sebesar 5%. Untuk SD dan SMP kerjasama, dilaksanakan dengan membuat surat kesepahaman antara kepala sekolah dan guru yang melamar GTT. Untuk menggaji guru tersebut diberikan dari BOSDA, untuk SMP diberikan penggajian mendekati UMR. Sedangkan untuk SD masih jauh di bawah UMR karena jumlahnya lebih banyak, dan untuk SMA dan SMK, GTT digaji Rp 950.000,-.

e. Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) Kota Malang

Diskusi dengan Persatuan Guru Republik Indonesia Kota Malang (PGRI Kota Malang) dilaksanakan pada hari Selasa tanggal, 6 November 2018 bertempat di ruang rapat SMAN 4 Kota Malang Narasumber yang hadir pada diskusi ini antara lain: Dra.Zubaidah,MM selaku ketua PGRI Kota Malang dan Kepala Dinas Pendidikan Kota Malang, Totok Kasianto selaku Sekretaris Dinas Pendidikan Kota Malang, Tri Suharno selaku Wakil Ketua I PGRI Kota Malang dan Budi Prasetyo Utomo,S.Pd, M.Pd selaku Kepala Sekolah SMAN 4 Malang beserta anggota-anggota PGRI Kota Malang. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:



Gambar 22. Diskusi dengan Persatuan Guru Republik Indonesia Kota Malang

- 1) Permasalahan PGRI Kota Malang setelah berlakunya UU Guru dan Dosen:
 - a) Pasal 8 : dalam pelaksanaannya masih terdapat guru yang memiliki perbedaan antara penempuhan pendidikan formalnya dengan kualifikasi, kompetensi, dan sertifikasi yang dimilikinya.
 - b) Pasal 14 ayat (1) huruf a : hak guru banyak sekali yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU Guru dan Dosen, yaitu memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial. Hal ini banyak dialami guru yang masih dalam sistem GTT atau kontrak masih mendapat penghasilan di bawah UMR yang telah disepakati oleh pemerintah pusat.
 - c) Pasal 14 ayat (1) huruf c: guru merasa selalu terusik dan terancam dalam kegiatan pembelajaran karena terlalu dalamnya intervensi orang tua media-media cetak/elektronik, dan LSM bilamana terjadi suatu pendidikan dan pengajaran yang mengarah pada tingkatan kedisiplinan.
 - d) Pasal 13 : mengenai pemenuhan anggaran di Jawa Timur khususnya di Kota Malang, sering tersendatnya pencairan dana sertifikasi yang tidak

sesuai dengan jadwalnya dan pencairan dana sertifikasi masih disertai dengan kewajiban untuk melengkapi administrasi.

- e) Pasal 20 huruf a : kewajiban untuk menyusun perencanaan pembelajaran dengan segala instrumennya sangat membebani seorang pengajar karena perencanaan pembelajaran selalu mengalami perubahan yang begitu cepat. Hal ini menunjukkan kurang matangnya konsep perencanaan pembelajaran yang dijadikan panduan oleh guru. Akibatnya guru hanya disibukkan untuk menyusun perencanaan pembelajaran saja tanpa memperdulikan pemantuan perkembangan peserta didik.
- 2) Pada Pasal 8 UU Guru dan Dosen terdapat frasa “sehat jasmani” yang memberi batasan apabila ada anak bangsa yang disabilitas tetapi memiliki kemampuan untuk mendidik yang ingin menjadi PNS terlebih ingin menjadi guru akan sulit dengan adanya frasa tersebut.
- 3) Terkait ketentuan Pasal 63 UU Guru dan Dosen pemenuhan kebutuhan guru dalam masyarakat yang telah dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah adalah membuka kesempatan untuk menjadi ASN pusat atau daerah secara periodik dan transparan serta pemerataan pendidikan di seluruh wilayah Indonesia dan pengangkatan, penempatan, pemindahan, dan pemberhentian guru dan dosen secara obyektif dan transparan (Pasal 63).
- 4) Pengaturan kedudukan guru dan dosen dalam satu undang-undang sekaligus, adalah tidak efektif sebab antara hak dan kewajiban guru dan dosen memiliki beban yang berbeda-beda. Apalagi sekarang diperkuat dengan adanya perbedaan dalam kementeriannya.
- 5) Pelaksanaan ketentuan Pasal 34 UU Guru dan Dosen belum maksimal.
- 6) Kota Malang telah memberikan diklat yang memadai untuk peningkatan kualifikasi guru melalui kegiatan diklat singkat maupun berkesinambungan, dengan pembiayaan dari pemerintah, memberdayakan KKG dan MGMP dan memberikan kesempatan untuk melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi melalui anggaran pemerintah.

7) Peran guru dan dosen dalam upaya mencapai tujuan pendidikan nasional secara ideal adalah :

a) Peran Guru dalam Proses Belajar-Mengajar

- Guru Sebagai Organisator adalah menciptakan proses edukatif yang dapat dipertanggungjawabkan
- Guru sebagai Demonstrator adalah senantiasa menguasai bahan atau materi pelajaran yang akan diajarkan serta senantiasa mengembangkan dan meningkatkan kemampuan yang dimilikinya
- Guru sebagai Pengelola Kelas adalah mampu mengelola kelas sebagai lingkungan belajar serta mengorganisasikan lingkungan sekolah
- Guru sebagai Fasilitator adalah memberikan fasilitas atau kemudahan dalam proses belajar-mengajar
- Guru sebagai Mediator adalah hendaknya memiliki pengetahuan dan pemahaman yang cukup tentang media Pendidikan
- Guru sebagai Inspirator adalah memberikan inspirasi bagi kemajuan belajar peserta didik
- Guru sebagai Motivator adalah dapat mendorong anak didik agar semangat dan aktif belajar
- Guru sebagai Klimator adalah berperan untuk menciptakan iklim belajar yang kondusif dan menyenangkan
- Guru sebagai Inisiator adalah dapat menjadi pencetus ide-ide kemajuan dalam pendidikan dan pengajaran
- Guru sebagai Informator adalah bisa menjadi sumber informasi kegiatan akademik maupun umum
- Guru sebagai Evaluator adalah selalu mengadakan evaluasi atau penilaian terhadap hasil yang telah dicapai, baik oleh pihak terdidik maupun oleh pendidik
- Guru sebagai Kulminator adalah orang yang mengarahkan proses belajar secara bertahap dari awal hingga akhir (kulminasi)

b) Peran Guru dalam Pengadministrasian

- Pengambilan inisiatif, pengarah, dan penilaian kegiatan-kegiatan Pendidikan
- Wakil masyarakat
- Orang yang ahli dalam mata pelajaran
- Penegak disiplin
- Pelaksana administrasi pendidikan
- Pemimpin generasi muda
- Penerjemah kepada masyarakat

f. Asosiasi Dosen Indonesia Kota Malang



Gambar 23. Diskusi dengan ADI Wilayah Jawa Timur

Diskusi dengan Asosiasi Dosen Indonesia Kota Malang (ADI Kota Malang) dilaksanakan pada hari Rabu tanggal 07 November 2018 bertempat di Ruang Sekretariat ADI Wilayah Jawa Timur, Gedung A FISIP Universitas Brawijaya Lantai 7, Ruang 7.3. Narasumber yang hadir pada diskusi ini antara lain: Prof. Dr. Ir. H. Darsono Wisadirana, MS selaku Ketua ADI Wilayah Jawa Timur, Dr. Bambang D. Prasetyo, M.Si selaku Sekretaris ADI Wilayah Jawa

Timur, dan pengurus-pengurus ADI Wilayah Jawa Timur. ,Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Masih ada pro dan kontra terkait pemisahan UU Guru dan Dosen, akan tetapi dari ADI Wilayah Jawa Timur berkeinginan memisahkan UU Guru dan Dosen dan sudah disampaikan kepada Ketua Komisi X DPR RI;
- 2) Permasalahan yang muncul dari implementasi UU Guru dan Dosen adalah:
 - a) pendidikan dan komposisi dosen yang masih belum maksimal (rasio mahasiswa dan dosen tidak berimbang), sehingga ada beberapa kasus universitas ditutup prodinya seperti di Malang, Jember, Bojonegoro;
 - b) pengembangan kompetensi dan karir yang belum memiliki kepastian, utamanya para dosen di PTN yang direkrut sebagai dosen tetap PTN.
- 3) Ada masalah utama yang dihadapi perguruan tinggi Indonesia, yaitu kualitas tenaga pengajar, dimana jumlah dosen di Jawa Timur rata-rata masih minim atau belum memenuhi terutama untuk Doktor dan Guru Besar. Hal ini dikarenakan banyak persyaratan yang harus dipenuhi sangat berat.
- 4) Secara substansi, kebijakan pendidikan di tingkat provinsi kurang intens tetapi kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan mutu dosen yang bersifat rutin berjalan, meskipun belum sepenuhnya sesuai dengan anggaran yang ada. Dalam hal ini, dosen tidak ada hubungan dengan pemerintah daerah.
- 5) Terkait Pasal 51 UU Guru dan Dosen, ada beberapa dosen yang belum mendapatkan hak sebagaimana mestinya terutama di PTS terkait dengan kesejahteraan dosen, sementara beban kerja sangat tinggi, sehingga perlu *control* dan ketegasan dari aparat yang berwenang, jika ada hal yang belum diberikan secara optimal oleh lembaga pendidikan tinggi kepada para dosennya, harus diperingatkan atau menjadi catatan untuk pembinaan lebih lanjut.

- 6) Terkait kualifikasi akademik, kompetensi dan sertifikasi dosen di Jawa Timur, saat ini secara umum belum optimal, dikarenakan ada kendala dan hambatan yang dihadapi oleh dosen dengan hal-hal sebagai berikut:
 - a) Anggaran. Dalam bidang penelitian, baik di eksak maupun non eksak, pada saat dosen memiliki ide/gagasan untuk meneliti suatu masalah atau hal baru, terkadang terancam gagal dikarenakan pihak perguruan tinggi atau kementerian terkait belum sepenuhnya mampu memberikan dukungan berupa biaya penelitian;
 - b) Kualifikasi. Adanya persyaratan atau kualifikasi tertentu untuk mencapai jenjang kepangkatan di perguruan tinggi. Khusus bagi dosen terdapat jabatan fungsional akademik yang terdiri dari tenaga pengajar, asisten ahli, lector, lector kepala, dan guru besar. Untuk dapat menyandang jabatan tersebut, dosen tidak hanya cukup memiliki sejumlah poin yang ditentukan oleh perguruan tinggi;
 - c) Kompetensi. Tidak jarang dosen yang masih baru mengajar tidak sesuai dengan disiplin ilmu mereka. Hal ini terjadi karena untuk memenuhi kebutuhan dosen harus mengajar mata kuliah tertentu, sementara dosen yang berkompeten di bidangnya belum ada.
- 7) Ada permasalahan di PTS, yaitu:
 - a) Kewenangan Badan Penyelenggara diberikan oleh yayasan, akan tetapi banyak kewajiban yang tidak bisa ditunaikan/dilaksanakan seperti gaji dosen yang belum memenuhi syarat UMR, penggajian belum sesuai dengan UU Ketenagakerjaan;
 - b) Adanya *dualism* pengurusan, akibatnya adalah pengurus yang satu tidak bisa menggaji dosen dan karyawan, apabila ingin mengambil uang di bank, maka rekening diblokir oleh Bank, sehingga kewajiban dosen tidak diterima;
 - c) Ada hak dan kewajiban Badan Penyelenggara kepada dosen masih belum terpenuhi;
 - d) Terkait masalah tambahan di Pemda, belum ada regulasinya kepada dosen, akan tetapi ada beberapa pendidik seperti di Kalimantan Timur telah menerima masalah tambahan.

- 8) Sertifikasi dosen di PTS di Jawa Timur dilakukan setiap 3 (tiga) bulan sekali tergantung dari beban kerja dosen/BKD (terkait lowongan kerja dosen). Apabila salah satu dosen terlambat, maka semua tidak akan diberi ataupun akan ditunda lebih lama lagi.
- 9) Regulasi tentang dosen perlu diatur dengan UU tersendiri, hal ini didasari oleh pemikiran sebagai berikut:

a) Segi organisasi dan kelembagaan

Dosen berada dalam lingkungan Kementerian Ristekdikti, sementara guru berada dalam Kemendikbud. Oleh karena itu secara manajerial dosen memiliki tata aturan yang berbeda dengan guru. Dosen adalah sebagai pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat;

b) Segi keilmuan

Dosen merupakan bagian *civitas* akademika yang bermuara dan berdasarkan pada Tri Dharma Perguruan Tinggi. Ketiganya harus dilakukan secara bersinergi agar dapat meningkatkan kinerja dosen yang profesional dan berintegritas. Selain itu, dosen juga merupakan tenaga profesional di Perguruan Tinggi yang memiliki keahlian, kemahiran atau kecakapan yang harus memenuhi standar mutu atau norma tertentu, yang perlu diatur di dalam regulasi atau aturan tersendiri yang berbeda dengan guru;

c) Segi otoritas

Dosen memiliki hak otoritatif dalam menentukan, mengembangkan dan mencari bahan-bahan ajar (kuliah) yang sesuai dengan kurikulum yang ada. Oleh karena itu, kualifikasi akademik dosen dan berbagai aspek di dalamnya merupakan salah satu elemen penentu kewenangan dosen mengajar di suatu jenjang pendidikan (pendidikan tinggi). Hak otoritatif tersebut melekat pada kompetensi seorang dosen, yang memiliki seperangkat pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang harus dimiliki, kemudian diwujudkan dalam melaksanakan Tri

Dharma Perguruan Tinggi. Kompetensi tersebut meliputi kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial dan profesional yang perlu diatur tersendiri dalam bentuk regulasi.

- 10) Ada 3 (tiga) aspek penting dalam pengelolaan pendidikan diantaranya adalah:
- a) Kualitas SDM (dosen);
 - b) Sarana dan Prasarana Pendidikan;
 - c) Sistem dalam berprosesnya kelembagaan.

Dari ketiga aspek itu, dengan munculnya Peraturan Presiden akan menjadi lebih baik atau meningkat karena jumlah anggaran akan semakin besar dan terfokus, pembinaan SDM juga akan semakin meningkat. Akan tetapi dalam praktiknya ada beberapa kendala, diantaranya proses pelaksanaan pembangunan sarana dan prasarana harus memerlukan waktu yang panjang dan rumit, jenjang pendidikan dosen untuk ditingkatkan menjadi sulit terlaksana karena anggaran biaya yang tidak tersedia banyak, walaupun ada harus kompetensi yang sangat ketat untuk memperolehnya.

- 11) Terkait dengan beban kerja masih belum sesuai dikarenakan ada permasalahan seperti tunjangan profesi dosen di PTS, sebagian besar tidaklah signifikan. Selain itu, kurangnya penghargaan bagi dosen PTS yang menemukan atau berhasil menciptakan karya di bidang kekayaan intelektual (HKI). Solusinya adalah kementerian terkait melalui perguruan tinggi yang ada hendaknya memberikan tunjangan khusus kepada dosen PTS yang memiliki karya lebih di bidang akademik. Selain itu juga pengembangan dosen belum maksimal, sarana dan prasarana kurang memadai, serta penghasilan yang kurang maksimal.

- 12) Ada beberapa kendala dalam pelaksanaan dosen yaitu persyaratan yang tidak semuanya bisa memenuhi, harus selektif untuk memperolehnya, sehingga beberapa dosen kadang “mencari jalan pintas” dengan membuat atau mengisi ketentuan-ketentuan yang ada hanya sekedarnya. Pemantuan dosen yang sudah memiliki sertifikat profesi juga belum sama, ada yang mensyaratkan beberapa hal seperti penulisan jurnal atau konferensi tapi ada juga yang tidak mensyaratkan ketentuan-ketentuan seperti itu.

- 13) Terkait dengan kompetensi, diharapkan dibuat pengaturan kebijakan dosen yang terkait dengan:
- a) Kepemimpinan;
 - b) Professional;
 - c) Sikap;
 - d) Keterampilan menjalin hubungan;
 - e) Penguasaan IPTEK atau penguasaan keahlian tertentu di bidangnya;
 - f) Penguasaan metode pembelajaran di perguruan tinggi, serta metode penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.
- 14) Status dosen terdiri atas dosen tetap, dosen tidak tetap, dan honorer. Dosen tetap adalah dosen yang bekerja penuh waktu, berstatus sebagai tenaga pendidik tetap pada satuan pendidikan tinggi tertentu, serta mendapat pengakuan dari Dikti dengan pemberian NIDN. Terdapat dua kategori dosen tetap, yaitu: (a) dosen tetap dengan status PNS, dan (b) dosen tetap dengan status non-PNS. Dosen tidak tetap adalah dosen kontrak yang diangkat Pimpinan Perguruan Tinggi/Yayasan selama jangka waktu tertentu. Dosen tidak tetap memiliki *homebase* di PT yang mengontraknya, bekerja penuh atau tidak penuh waktu, mereka diberi NUPN (Nomor Urut Pengajar Nasional). Dosen honorer adalah dosen yang mengajar di Perguruan Tinggi tanpa ada ikatan kerja (tidak dikontrak), mereka tidak memiliki *homebase*, tidak memiliki NUPN. Yang termasuk kelompok Dosen Honorer adalah dosen tamu, dosen pengganti, dan luar biasa. Problematik yang terjadi sehubungan dengan kategori dosen di atas adalah: Jenjang jabatan akademik dosen terdiri atas asisten ahli, lektor, lektor kepala, dan profesor. Dosen tetap non-PNS juga dapat menduduki jabatan tertentu di bidang struktural. Hal tersebut akan menimbulkan masalah dengan dosen tetap yang PNS. Dosen yang berstatus kontrak tidak memiliki kepastian hukum terkait dengan status dan nasib mereka ke depan setelah masa kontraknya berakhir.

g. Universitas Negeri Malang (UM)

Diskusi dengan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Malang (UM) dilaksanakan pada Hari Kamis tanggal 08 November 2018 bertempat di Ruang Rapat Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Malang. Narasumber yang hadir pada diskusi ini antara lain Prof. Dr. Bambang Budi Wiyono, MPd selaku Dekan FIP-UNM, Drs. H. Sutarno, M.Pd selaku Dosen FIP-UNM, Dr. Ach Rasyad, M.Pd selaku Kepala Jurusan Pendidikan Luar Sekolah (PLS) dan Dr. Maisyaroh selaku Wakil Dekan II FIP Kepegawaian.



Gambar 24. Diskusi dengan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Malang (UM)

Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Minimnya anggaran dana untuk pelaksanaan sertifikasi yang menyebabkan proses sertifikasi sering mengalami masalah teknis, seperti terbatasnya dana bagi assessor atau penundaan pelaksanaan sertifikasi. LPTK terakreditasi yang ada tidak memadai kapasitasnya. Selain itu alokasi APBN untuk pemberian bantuan biaya pendidikan bagi guru hanya sedikit Pemerintah Daerah yang mengalokasikan dananya untuk program ini.

- 2) Dalam Pasal 1 angka 6 disebutkan tentang “Pendidik”, sedangkan dalam UU Guru dan Dosen hanya mewadahi pendidik guru dan dosen saja dan belum mengakomodasi istilah pendidik lain (konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, maupun istilah pendidik lain yang sejenis). Hal ini karena istilah pendidik hanya difokuskan pada pendidik pada jalur formal saja, sementara untuk jalur lain masih belum diatur dalam UU Guru dan Dosen.
- 3) Jumlah pendidik guru dan dosen masih belum merata jumlahnya khususnya perbandingan rasio antara jumlah peserta didik dengan pendidiknya. Selain itu, dilihat dari tugas sehari-harinya banyak guru dan dosen yang bekerja hanya terfokus pada urusan administratif daripada urusan akademik.
- 4) Pada praktiknya hak dan kewajiban guru dan dosen sudah terpenuhi pada guru dan dosen PNS, akan tetapi belum terpenuhi untuk guru dan dosen non PNS.
- 5) Pengaturan kedudukan guru dan dosen dalam satu undang-undang adalah kurang tepat. Secara umum profesi ini ada persamaan kedudukannya yaitu sebagai pendidik, namun banyak juga perbedaan dalam tugas-tugas yang lainnya, sehingga perlu dibuat tujuan yang berbeda.
- 6) Organisasi profesi tenaga pendidik masih jauh dari harapan sebagaimana diatur dalam Pasal 101 PP No. 11 Tahun 2017, sehingga pengawasan pelaksanaan kode etik pendidik dan pemberian rekomendasi pengenaan sanksi atas pelanggaran kode etik oleh pendidik masih belum bisa dilaksanakan sesuai dengan ketentuan pada UU Guru dan Dosen. Organisasi profesi guru tidak memiliki kewenangan yang kuat untuk menegakkan kode etik, maupun pembinaan dan pengembangan profesi. Sehingga penegakkan kode etik, maupun pembinaan dan pengembangan profesi dilakukan oleh pimpinan lembaga sendiri yaitu Kepala Sekolah, maupun Dinas Pendidikan setempat.
- 7) Dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2015 tentang Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Perpres No. 13 Tahun 2015), tentunya UU Guru dan Dosen perlu direvisi dan ditinjau ulang karena kedua pendidik tersebut sudah dipisahkan oleh institusi

- kementerian yang berbeda. Agar pelaksanaan UU berjalan efektif, maka perlu pembuatan UU tersendiri antara guru dan dosen.
- 8) Terkait anggaran pendidikan yang minimal 20%, seharusnya tidak termasuk gaji pendidik, sehingga perlu alokasi anggaran yang mencukupi untuk pelaksanaan pendidikan. Di Perguruan Tinggi beberapa kebutuhan tidak ada masalah, akan tetapi kekurangan anggaran APBN diambilkan dari dana Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).
 - 9) Saat ini ada fakta guru dan dosen dengan status non PNS bahkan sudah ada yang mengabdikan lebih dari 5 (lima) tahun. Semenjak adanya pengangkatan CPNS atau ada pengangkatan CPNS yang jumlahnya sangat terbatas seharusnya guru dan dosen diberikan tunjangan profesi bagi yang berstatus Non PNS. Adanya regulasi yang mengatur tentang karir dan jabatan yang kebijakannya dikembalikan kepada perguruan tinggi atau sekolah yang bersangkutan dalam pelaksanaannya.
 - 10) Dalam sistem pendidikan nasional terdapat 3 (tiga) jalur pendidikan yaitu formal, nonformal, dan informal. Maka dari itu keberadaan guru pendidikan nonformal yang saat ini kurang diperhatikan seharusnya diberikan hak yang setara dengan guru formal karena secara Tupoksi guru pendidikan non formal juga melaksanakan Tupoksi seperti halnya guru formal. Permasalahan yang terjadi berkaitan dengan gaji adalah kesenjangan jumlah gaji yang diterima oleh guru dan dosen. Harus ada regulasi yang jelas untuk menjamin kesejahteraan bagi guru yang mendidik di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat. Upaya peningkatan anggaran bagi pemerintah daerah salah satunya juga harus mengarah pada kesejahteraan guru yang bekerja pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat demi terwujudnya layanan dan kualitas pendidikan bagi masyarakat.
 - 11) Perlindungan terhadap guru dan dosen sebenarnya sudah terwadahi dalam organisasi profesi masing-masing, akan tetapi tugas organisasi profesi dan peran dari pembina organisasi profesi belum maksimal sehingga akan mengakibatkan hak-hak perlindungan bagi guru dan dosen belum dapat dilaksanakan secara maksimal.

12) Pelatihan bagi guru dan dosen sudah dilaksanakan baik oleh pemerintah, lembaga pendidikan, dan organisasi profesi yang menjadi masalah bukan pelatihan apa yang dilaksanakan. Akan tetapi kuota peserta untuk pelatihan peningkatan kualifikasi yang kuotanya terbatas dan belum memenuhi kebutuhan pelatihan peningkatan kualifikasi bagi guru dan dosen. Wujud pembinaan dari Pemda Kota Malang adalah mengirimkan guru untuk studi lanjut ke Universitas Negeri Malang (UM), dimana sering menyelenggarakan seminar nasional dan internasional yang diikuti oleh guru.

3. Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat

a. Fakultas Tarbiyah Dan Keguruan Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati, Bandung



Gambar 25. Diskusi dengan FTK-UIN Sunan Gunung Djati, Bandung

Diskusi dilakukan dengan Dr. H. Tedi Priatna, M.Ag selaku Dekan FTK-UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Prof. Dr. Hj. Aan Hasanah, M.Ed selaku Wakil Dekan I, dan Dr. Asep Nursobah selaku Ketua Prodi Pascasarjana dan S3 beserta Wakil Dekan II, Wakil Dekan III dan seluruh Ketua Jurusan dan Ketua

Prodi FTK-UIN Sunan Gunung Djati Bandung pada tanggal 22 November 2018. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Terkait pengangkatan guru, terdapat ketidaksinkronan pemahaman antara Kemenag dengan Kemendikbud termasuk juga di Badan Kepegawaian Negara (BKN). Sebagai contoh, terdapat formasi PGSD. Sedangkan dalam nomenklatur yang ada di Kemenag adalah Pendidikan Guru Madrasah Ibtidaiyah (PGMI) sehingga lulusan PGMI tidak dapat masuk karena formasi yang dibutuhkan adalah PGSD.
- 2) UU Guru dan Dosen sebagai suatu landasan yang secara yuridis formal mengakui sepenuhnya keberadaan guru dan dosen. Pengakuan keberadaan guru dan dosen ini sangat berpengaruh pada implikasinya mulai dari kesejahteraan sampai dengan perlindungan. Namun, peraturan pemerintah yang menjadi turunan dari UU Guru dan Dosen khususnya terkait perlindungan guru belum terlihat. Sampai saat ini masih banyak fenomena guru digugat. Seharusnya terdapat peraturan turunan dari UU Guru dan Dosen seperti PP ataupun Perpres dapat mencakup pengaturan tersebut khususnya dalam perlindungan hak-hak guru.
- 3) Dalam UU Guru dan Dosen dijamin peningkatan kualifikasi pendidikan dan kompetensi. Namun seringkali dalam implementasinya tidak di stimulan secara penuh oleh pemerintah khususnya pemerintah daerah. Diklat-diklat guru sangat terbatas. Seringkali Dana BOS yang seharusnya untuk kegiatan pembelajaran dialihkan salah satunya untuk peningkatan kompetensi. Seringkali sertifikasi guru dianggap sebagai gerbang akhir dalam peningkatan kompetensi, padahal seharusnya ini menjadi *starting point* atau titik awal baru kemudian dibina. Oleh karena itu guru dan dosen setelah menjadi guru, dalam hal meningkatkan kemampuan nya secara alamiah saja dengan kemampuan mereka sendiri. Seringkali dalam sebuah pelatihan (diklat) di satu sekolah hanya diwakili beberapa guru saja, padahal sejatinya semua guru yang ada di sekolah tersebut mengikuti diklat. Dalam UU Guru dan Dosen harus dieksplisitkan bentuk pelatihan yang seharusnya dimiliki

oleh guru itu seperti apa sehingga peningkatan kompetensi guru bisa dilakukan secara simultan.

- 4) Terkadang pemahaman Pemda, persoalan guru agama adalah urusan Pusat. Sehingga terdapat perlakuan yang berbeda kepada guru agama yang kemudian menyebabkan permasalahan guru agama kurang diperhatikan. Sehingga diperlukan penegasan dalam UU Guru dan Dosen khususnya terkait dengan pengaturan mengenai guru agama tersebut.
- 5) UU Guru dan Dosen seharusnya dipisah dikarenakan beban, tanggung jawab, dan lain sebagainya sangat berbeda. Bukan hanya kualifikasi kompetensi yang berbeda tetapi juga peran dan lainnya sangat berbeda. Pemisahan tersebut bisa saja muncul melalui peraturan pelaksana nya yang dipisah atau lebih baik dipisah langsung dari undang-undangnya.
- 6) Terdapat asumsi yang menyatakan bahwa dosen sama hal nya dengan guru. Sehingga hal ini berakibat pada keharusan dalam hal memenuhi absensi yang tepat waktu yakni pukul 07.30 wib dan pulang pukul 16.00 wib. Padahal dalam proses pembelajaran di tingkat perguruan tinggi sangat berbeda dengan proses pembelajaran pada tingkat sekolah. Karena seringkali seorang dosen dalam satu hari hanya terdapat 2 kelas untuk mengajar. Kalau persoalan absensi yang mengharuskan seorang dosen harus memenuhi dan disamakan dengan halnya guru tentu hal tersebut menyulitkan mengingat dosen memiliki tugas lain yaitu melakukan penelitian dan pengabdian masyarakat yang seringkali tidak hanya dilaksanakan di kampus.
- 7) Pengaturan sertifikasi guru telah sangat baik. Hanya saja pelaksanaan pasca sertifikasi ini yang seringkali menjadi persoalan, karena seringkali di beberapa daerah pemberian dana sertifikasi ini terlambat. Terkadang 3 bulan sekali atau bahkan 6 bulan sekali. Pasca Tahun 2005 setelah ditetapkan UU Guru dan Dosen, terdapat masa adaptasi yakni 10 tahun dimana pemerintah mengasumsikan di tahun 2015 seluruh guru sudah tersertifikasi. Namun ternyata di lapangan banyak yang belum tersertifikasi. Hal ini yang kemudian menjadi tanggung jawab bersama bagaimana upaya agar semua bisa tersertifikasi.

- 8) Dalam UU Guru dan Dosen terlihat sekali keberpihakan pemerintah kepada guru-guru negeri, sedangkan guru swasta kurang perhatian. Padahal yang menjadi titik tumpu sekolah-sekolah di daerah itu bukan di negeri melainkan di swasta. Seharusnya UU Guru dan Dosen juga mengatur dan mengakui keberadaan guru swasta karena ini akan berimplikasi pada kesejahteraan, perlindungan, kedudukan, termasuk keikutsertaan guru swasta dalam sertifikasi.
- 9) Dulu Pejabat Pembina Kepegawaian pada satuan kerja dapat menjadikan orang menjadi PNS. Namun seiring dengan munculnya larangan bagi Pejabat Pembina Kepegawaian mengangkat tenaga honorer menjadi PNS sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS menimbulkan kesenjangan tersendiri. Seharusnya terdapat suatu regulasi khusus yang mengatur agar guru honorer dapat menjadi PNS dengan adanya pengangkatan dari Pejabat Pembina Kepegawaian ataupun oleh institusi setempat. Selain itu seharusnya pengadaan dan pemenuhan kebutuhan guru yang merupakan tanggung jawab pemerintah memperhatikan prosesnya agar lebih adil terhadap guru-guru honorer.
- 10) Sertifikat guru dikeluarkan oleh LPTK. Dulu selesai S-1 langsung mendapatkan sertifikat guru. Namun setelah adanya UU Guru dan Dosen, harus melewati fase kedua yang disebut dengan PPG baru kemudian keluar sertifikat. Namun perlu diperhatikan bahwa LPTK nantinya akan tidak ada bedanya dengan fakultas-fakultas umum. Sebagai contoh lulusan fakultas hukum bisa saja menjadi guru asalkan dapat mengikuti PPG. Kebijakan profesi “yang terbuka” ini dengan adanya PPG ini kemudian memunculkan kemungkinan dari adanya calon-calon guru yang tidak linear dengan yang seharusnya berasal dari lulusan keguruan. Sehingga perlu adanya penegasan bahwa PPG hanya ditujukan untuk lulusan-lulusan keguruan saja.
- 11) Sekarang ini terjadi pensiun masal guru PAI hampir di semua daerah. Sehingga menyebabkan di beberapa sekolah kekurangan guru PAI. Sedangkan untuk pengangkatan yang baru melalui CPNS Tahun 2018

dua hal yang berbeda sehingga tidak dapat disimplifikasi hanya dengan mengajar saja.

- 20) Pemisahan UU Guru dan Dosen termasuk dengan adanya 2 Kementerian yang menanungi pendidikan yaitu Kemenristekdikti secara tidak langsung tidak sejalan dengan semangat dalam UUD Tahun 1945. UUD Tahun 1945 menyebut “satu sistem pendidikan nasional”. Sehingga UU Guru dan Dosen tidak perlu diubah karena merupakan sama-sama pendidik dalam rangka mewujudkan satu sistem pendidikan nasional. Sehingga apabila akan dilakukan pemisahan, akan lebih baik pada peraturan turunan dari UU Guru dan Dosen.
- 21) UU Guru dan Dosen hanya terfokus pada satuan pendidikan formal. Sedangkan bila mengacu dalam UU Sisdiknas, terdapat juga satuan pendidikan non-formal dan informal. Seharusnya UU Guru dan Dosen ini sejalan dengan UU Sisdiknas. Apabila melihat definisi Pendidik dalam Pasal 1 angka 6 UU Sisdiknas, kajian pendidik cakupannya sangat luas. Harusnya dalam UU Guru dan Dosen juga dapat mencakup guru yang ikut serta dalam memberikan pendidikan di masyarakat seperti guru mengaji, guru majelis taklim, dan lain sebagainya). Sehingga perlu adanya klausul atau penambahan definisi terkait guru yaitu dengan juga menambahkan satuan pendidikan non-formal dan informal dalam UU Guru dan Dosen. Hal ini selain sebagai suatu pengakuan juga sebagai perlindungan dari pemerintah terhadap guru-guru pada satuan pendidikan tersebut.
- 22) UU Guru dan Dosen harus mendorong terbentuknya organisasi profesi dan pemerintah seharusnya mendukung organisasi profesi tersebut agar terus berkembang khususnya dalam hal pengakuan organisasi profesi tersebut.
- 23) Dalam kaitannya dengan Pasal 7 UU Guru dan Dosen mengenai profesionalisme guru, setelah adanya pembagian kewenangan pengelolaan pendidikan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota timbul suatu tantangan khususnya dalam bidang pengembangan profesionalisme guru. Tantangan terbesar dimana pemerintah daerah belum terbiasa melakukan pengembangan profesionalisme guru melalui program-program tertentu dan belum adanya

program rutin dari pemerintah daerah untuk mengembangkan profesionalisme guru secara berkala dan berkelanjutan untuk setiap satuan pendidikan.

- 24) PP No. 48 Tahun 2005 melarang Pejabat Pembina Kepegawain atau pejabat lain di lingkungan instansi untuk mengangkat tenaga honorer memunculkan polemik tersendiri. Pengangkatan honorer seharusnya masih berlaku dan masih prioritas karena bagaimana pun juga kekurangan guru di setiap satuan pendidikan dan pemerintah belum dapat menyediakannya sementara guru banyak yang pensiun. Sehingga yang menjadi titik tumpu dalam satuan pendidikan adalah guru honorer. Fenomena ini tidak dapat dipungkiri karena peran guru honorer dalam dunia pendidikan begitu besar dan mereka adalah guru yang sudah terlatih dan siap pakai ketika diangkat menjadi PNS. Ketika guru honorer diangkat menjadi PNS dalam satuan pendidikan maka secara mental maupun profesional berdasarkan pengalaman guru honorer tersebut telah dianggap siap. Hal ini tentu akan berbeda ketika yang diangkat adalah mereka yang baru lulus pendidikan, dimana satuan pendidikan harus memulai dari awal dalam hal melakukan pembinaan kepada guru tersebut. Sehingga menjadi tugas dari pemerintah untuk dapat memberikan apresiasi terhadap guru/dosen honorer melalui pengangkatan menjadi PNS. Berdasarkan data dari Dinas Pendidikan Kota Bandung Tahun 2018 tertanggal 9 Mei 2018, Dinas Pendidikan Kota Bandung mencatat terdapat 300 ASN yang akan pensiun dan diprediksi pada Tahun 2022 terdapat sekitar 1.000 sampai dengan 1.500 guru yang akan memasuki usia pensiun.
- 25) Pengawas satuan pendidikan memiliki peranan sangat penting terhadap kemajuan pendidikan di Indonesia, terlebih untuk wilayah kabupaten/kota yang cakupannya luas dan sulit diawasi langsung oleh Dinas Pendidikan. Sehingga keberadaan pengawas satuan pendidikan sangat diperlukan dan pengaturan mengenai pengawas dipandang perlu untuk ditambahkan dalam UU Guru dan Dosen sebagai salah satu landasan yuridis dan pengakuan pekerjaan secara profesional bagi pengawas satuan pendidikan.

26) Terkait dengan Pasal 19 UU Guru dan Dosen yang mengatur mengenai masalah tambahan, pemerintah dan pemerintah daerah telah mewujudkan jaminan terkait masalah tambahan bagi guru. Namun dalam implementasinya terdapat kesenjangan jumlah masalah tambahan yang diterima oleh guru dari pemerintah pusat dengan jumlah masalah tambahan yang diterima oleh guru dari pemerintah daerah. Di daerah, guru yang menerima masalah tambahan jauh lebih sedikit. Di Kota Bandung, bentuk perhatian pemerintah terkait masalah tambahan baru berlaku pada aspek tunjangan. Hal ini sangat berbeda sebagaimana pengaturan dalam Pasal 19 UU Guru dan Dosen yang menyebutkan bahwa masalah tambahan tidak hanya mencakup tunjangan, melainkan juga asuransi pendidikan, beasiswa, penghargaan bagi guru, dan sebagainya. Di Kota Bandung masalah tambahan dalam bentuk tunjangan tenaga administrasi Rp. 500.000,-/bulan dan guru Rp. 1.020.000,- yang dibayarkan per tiga bulan. Sehingga perlu dilakukan perbaikan terhadap ketentuan Pasal 19 dalam UU Guru dan Dosen.

b. Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Pendidikan Indonesia (FIP-UPI)

Diskusi dengan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Pendidikan Indonesia (FIP-UPI) dilakukan pada hari Kamis, tanggal 22 November 2018 yang dihadiri oleh Dekan Fakultas Ilmu Pendidikan, Dr. Agus Taufiq, M.Pd dan Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Dr. Sardin, M.Si serta jajaran guru besar dari FIP, UPI.



Gambar 26. Diskusi dengan FIP-UPI Bandung

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) UU Sisdiknas satu-satunya rujukan normatif sistem pendidikan di Indonesia, seharusnya seluruh sistem pendidikan di Indonesia mengikuti UU Sisdiknas. Contohnya, pendidikan adalah usaha sadar dan terencana. Mindset mendidik tidak hanya *transfer knowledge* karena hal tersebut hanya sampai level rendah. Para guru belum memiliki *mindset* utuh tentang mendidik, terkait dengan kompetensi pedagogik. Di UPI, seluruh fakultas diawali dengan kata “pendidikan” agar pelaksanaannya utuh.
- 2) Antara UU Guru dan Dosen dengan peraturan turunan masih banyak permasalahan. Komponen pendidik pada UU sudah inklusif namun permasalahannya pada peraturan turunannya. UU Guru dan Dosen belum cukup mewadahi pendidik seperti sebagaimana yang diatur dalam UU Sisdiknas.
- 3) Dalam kaitannya dengan ketentuan Pasal 7 UU Guru dan Dosen yang mengatur tentang prinsip profesionalisme guru dan dosen, terkait pemerataan, pemberdayaan dan peningkatan mutu guru dan dosen

khususnya dalam penerapan prinsip profesionalitas guru dan dosen setelah diundangkan UU Guru dan Dosen, maka permasalahan pemenuhan guru dan dosen belum merata, pemberdayaan dan peningkatan mutu guru melalui MGMP, pemberdayaan dan peningkatan dosen melalui tuntutan Tri Dharma perguruan tinggi yang masih terkungkung oleh aturan Dikti.

- 4) Pelaksanaan kualifikasi akademik guru SD, SMP, SMA, SMK relatif masih membebankan kepada pribadi guru-guru itu sendiri. Pelaksanaan uji kompetensi guru, pelaksanaan sertifikasi guru telah mengalami beberapa kali perubahan organisasi seiring dengan kebijakan reformasi birokrasi. Guru dalam jabatan yang telah memenuhi syarat dapat mengikuti sertifikasi melalui PLPG dan melalui PPG. Kini ada kebijakan sertifikasi guru dalam jabatan dilakukan secara online.
- 5) Kondisi pemenuhan kualifikasi akademik, kompetensi, dan sertifikasi di Jawa Barat :
 - a) Gambaran pemenuhan kualifikasi akademik guru di Jawa Barat hingga tahun 2018 ini terlihat pada data (DPSP Kemdikbud-<http://npd.kemdikbud.go.id/?appid=kualifikasi>): Guru SD masih ada sekitar 12,80% (28.099 guru) yang belum S1/D4; Guru SMP masih ada sekitar 10,34% (9.228 guru) masih belum S1/D4; Guru SMA masih ada sekitar 4,42% (1.589 guru) belum S1/D4; dan SMK masih ada sekitar 10,97% (5.758 guru) belum S1/D4.
 - b) Gambaran kondisi pemenuhan kompetensi di Jawa Barat tercermin pada hasil UKG untuk Kompetensi Kepribadian dan Profesional yang tahun 2016 menunjukkan melampaui nilai rata-rata nasional: untuk Guru SD = 56,65 (nasional 54,33); untuk guru SMP = 60,70 (nasional 58,25); untuk SMA = 66,73 (nasional 61,74); untuk SMK = 59,29 (nasional 58,30).
 - c) Gambaran kondisi pemenuhan sertifikasi guru secara nasional sampai tahun 2017 dari jumlah guru yang diangkat sampai tahun 2015 sebanyak 2.922.826 orang yang sudah tersertifikasi sebanyak 1.506.813 orang atau mencapai 51,55%.

- 6) Terkait pemisahan UU Guru dan Dosen – tidak logis bila tidak dipisahkan. Jadi sudah seharusnya UU Guru tersendiri dan UU Dosen tersendiri. Tidak logis bila UU masih disatukan sementara berada pada kementerian yang berbeda, selain itu, sekarang karena keduanya memiliki visi berbeda, UU Guru dan Dosen sebaiknya dipisah.
- 7) Terkait penganggaran, UU Guru dan Dosen memerintahkan pemerintah untuk mengalokasikan anggaran untuk pengembangan kompetensi guru dan dosen namun pelaksanaannya Pemda belum menyediakan dana yang layak untuk pengembangan kompetensi guru dan dosen. Anggaran untuk guru di Pemda pun berbeda dan tidak merata. Kompetensi guru masih minim. Dalam definisi anggaran ditegaskan untuk peningkatan kompetensi guru. Proporsi yang diberikan kepada guru-guru Non-PNS jauh lebih kecil dari guru-guru PNS padahal Tupoksinya sama. *Tren* alokasi anggaran pendidikan dari APBD Provinsi Jawa Barat pada tahun 2015 = 2,2%; 2016 = 2,9%; 2017 = 8,8% (urutan ke 25). Berapa alokasi anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi guru dalam jabatan sulit untuk diketahui secara pasti. Adapun yang terungkap di Restra Dinas Pendidikan Prov. Jabar 2013-2018 hanya tertulis pada kolom kelemahan, analisis SWOT termasuk kendala anggaran. Maka perlu dibentuk peraturan tegas dari sisi anggaran agar Pemda mematuhi pemenuhan kewajiban anggaran dan disertai pengaturan sanksi yang tegas jika pemerintah tidak patuh.
- 8) Terkait manajemen guru, masih tampak tidak sistematis dan arahnya tidak jelas. Dimulai dari rekrutmen dari Pusat, lalu diserahkan ke daerah, lalu kelanjutannya setelah di daerah seperti tidak diurus. Padahal setelah otonomi daerah, guru menjadi milik daerah seharusnya daerah memberikan perhatian yang layak. Ketika kekurangan guru juga tidak jelas bagaimana mengatasinya. Sekolah diminta mengangkat guru honor, namun pemerintah tidak menyediakan dana. Terdapat kegamangan dengan pembagian kewenangan kota/kabupaten dalam mengelola pendidikan dasar; kewenangan provinsi dalam mengelola pendidikan menengah. Padahal provinsi sebenarnya tidak mempunyai wilayah dalam konteks tanah.

- 9) Ketentuan Pasal 8 PP No. 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 43 Tahun 2007 dan PP No. 56 Tahun 2012 menyebutkan bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi dilarang mengangkat tenaga honorer atau sejenisnya. Sedangkan ketentuan Pasal 24 UU Guru dan Dosen menyebutkan kewajiban bagi pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota untuk salah satu nya memenuhi kebutuhan guru. PP tersebut tidak dijalankan dengan baik, sehingga pengangkatan pegawai honorer, baik yang dilakukan secara formal maupun non formal tetap saja terjadi. Jumlah pegawai honorer tetap masih relatif banyak jika diperbandingkan rasio idealnya dengan PNS. Pejabat dan atau pegawai honorer yang diangkat juga tidak diberi “sanksi” sehingga PP tersebut tidak dihiraukan dan tidak dijalankan dengan baik. Kondisi ini tidak berbeda dengan yang terjadi di kalangan guru. Jumlah guru honorer saat ini masih tetap banyak, disamping karena memang sekolah kekurangan guru, juga karena pengelolaan dan penataan guru belum berjalan dengan baik. Di daerah kota, umumnya sudah kelebihan guru, tetapi di daerah pedesaan bahkan daerah terpencil umumnya kekurangan guru. Ini terjadi karena penempatan guru tidak sesuai dengan kebutuhan di masing-masing sekolah. Banyak faktor yang mempengaruhinya dan faktor kekuasaan adalah faktor yang cukup menentukan dalam pengelolaan dan penataan guru. Adanya Peraturan Bersama Lima Menteri⁴⁸ saja tidak cukup efektif untuk menanggulangi hal ini.
- 10) Timbulnya perbedaan perlakuan terhadap guru PNS dan guru Non-PNS dan permasalahan guru honorer yang timbul karena tidak jelas jumlah kebutuhan guru di lingkungan pendidikan dan tidak tersedia dananya. Bagi guru tersertifikasi penghasilan terpenuhi, namun bagi pengajar belum. Honor jauh dibawah standar; tunjangan daerah Rp. 500.000,00 per 3 bulan untuk sekolah negeri dan untuk swasta tergantung kemampuan swasta, contohnya Rp. 150.000,00 per bulan.

⁴⁸ Peraturan Bersama Menteri Pendidikan Nasional, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Dan Menteri Agama Nomor 05/X/PB/2011 Nomor SPB/03/M.PAN-RB/10/2011 Nomor 48 Tahun 2011 Nomor 158/PMK.01/2011 Nomor 11 Tahun 2011 tentang Penataan Dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil

- 11) Peningkatan kompetensi guru melalui pelatihan belum menyentuh persoalan yang dihadapi guru. Solusi jangka pendek perlu dikembangkan yaitu Kelompok Kerja Guru (KKG), MGMP dan stimulasi PKB. Pelatihan ini cukup memadai namun pemetaannya belum jelas dan belum merata. Kualitas guru masih di bawah rata-rata. Melihat data-data internasional tentang *training days*, di Indonesia pelatihan guru cenderung rendah.
- 12) Banyak guru yang belum tersertifikasi. Terdapat guru-guru yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan tetapi karena sudah melaksanakan tugas selama minimal 5 tahun atas dasar tugas kepala sekolah maka disertifikasi. Kualifikasi dan kompetensi peserta dalam PLPG dan PPG dalam jabatan sangat beragam. PPG Prajabatan sesuai latar belakang pendidikan dari sisi tahapan baik tetapi dari sisi implementasi masih bias dan tidak berkeadilan bagi calon guru profesional lulusan LPTK.
- 13) Pembinaan pengembangan kompetensi dan pemenuhan hak-hak bagi guru dan dosen sudah dilaksanakan oleh instansi terkait, baik Kemendikbud (bagi guru dan tenaga kependidikan/tendik) maupun Kemenristekdikti (bagi dosen). Jika diperbandingkan antar keduanya, pembinaan pengembangan kompetensi bagi guru terlihat lebih baik dibandingkan dengan dosen. Kompetensi guru ada 4 sedangkan pada dosen kompetensinya tidak ada dan pada saat ini guru harus melakukan penelitian. Kesempatan diklat lebih terbuka lebar untuk guru sedangkan untuk dosen sangat jarang dan hampir tidak pernah ada diklat yang ditawarkan untuk dosen. Kemendikbud sudah cukup banyak menyediakan berbagai program/kegiatan untuk pengembangan kompetensi guru dan tendik, penghargaan dan perlindungan bagi guru, baik yang diselenggarakan dalam berbagai bentuk lomba maupun kegiatan pelatihan, *workshop*, studi banding dan kunjungan-kunjungan untuk melakukan *sharing* pengalaman. Kondisi yang sedikit berbeda dengan yang dilakukan oleh Kemenristekdikti. Kemenristekdikti masih jarang memberikan fasilitasi untuk pengembangan kompetensi dosen, ada pun yang sangat menonjol yang saat ini ada adalah terkait dengan hibah-hibah yang disediakan untuk dosen, baik untuk penelitian maupun untuk pengabdian kepada masyarakat. Kemenristekdikti

mewajibkan setiap dosen menulis dan mem-*publish* tulisannya dalam jurnal, tetapi jurnal yang terakreditasi saat ini masih terbatas, tidak sebanding dengan jumlah dosen yang ada.

- 14) Disharmoni terjadi ketika profesi guru dan dosen dianggap sama dengan PNS atau ASN biasa atau jabatan fungsional umum yang bekerja secara rutin mulai pukul 08.00 sampai dengan pukul 16.00, dengan lama waktu bekerja 37,5 jam. Guru dan dosen adalah jabatan profesional, yang memiliki tugas dan fungsi yang agak berbeda dengan cara bekerja ASN lain yang bekerja mengurus administratif. Guru dan dosen harus mengembangkan profesinya, sehingga mereka harus diberi ruang yang lebih bebas dalam hal waktu bekerja. Mereka tidak harus dituntut bekerja selalu di kantor selama 37.5 jam, tetapi cukup dengan penugasan tatap muka 24 jam per minggu. Guru dan dosen akan merasa lebih nyaman jika melakukan tugas perencanaan/pengembangan, penilaian, dan penelitian atau penulisan karya ilmiah di tempat yang membuat mereka nyaman dan tenang, tanpa terbatas oleh waktu jam buka tutup kantor, bahkan mungkin larut malam dan awal pagi.
- 15) Ketentuan Pasal 39 dan Pasal 75 UU Guru dan Dosen belum cukup memberi perlindungan bagi guru dan dosen karena guru/dosen masih sering dikriminalisasi. Sesuai Permendikbud terdapat tindakan guru/dosen yang tidak dapat di hukum karena mendidik tetapi belum dipahami oleh penegak hukum. Secara legal formal sudah cukup, tinggal implementasi dari kebijakan tersebut dilaksanakan dengan baik. Struktur Kemendikbud terdapat sub direktorat yang menangani secara khusus penghargaan dan perlindungan bagi guru (Subdit Harlindung), tetapi unit ini tidak terdapat di Kemenristekdikti.
- 16) Terkait pemenuhan Pasal 19 ayat (2) tentang masalah tambahan, belum menjadi konsentrasi Pemda. Perlu diatur secara jelas dan spesifik tugas Pemda karena masih ada beberapa yang terabaikan.
- 17) Perlu ada pengaturan dalam UU Guru dan Dosen terutama untuk fungsi pengawas sebagai supervisor klinis yang melaksanakan supervisi klinis untuk membantu peningkatan kompetensi pendidik. Terdapat *discrepansi*

nama pengawas dalam undang-undang, dan nama *supervisor* dalam praktik terbaik. Pada dasarnya sekolah memerlukan supervisi sehingga masih diperlukan dan diatur secara khusus. Terkait pengawas, juga terdapat pro kontra. Ada yang berpendapat tidak perlu dan ada yang berpendapat perlu. Fungsi pengawasan pada pengawas menjadi ompong, karena mengawasi apakah ada kendala, pelanggaran, jikapun ada mereka tidak dapat menindak. Di dunia pendidikan yang dibutuhkan adalah supervisor, yang menjalankan fungsi supervisi.

- 18) Tidak ajeg kompetensi guru profesional, tetapi pada saat pengelompokkan kompetensi terbagi dalam kompetensi pribadi, sosial, pedagogik, profesional. Tugas pokok guru adalah 7M (mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi), namun tidak satupun dari 7M itu adalah meneliti dalam arti meneliti implementasi pembelajaran dalam rangka memecahkan masalah kelas sifatnya praktis. Sedangkan PermenPAN-RB No. 16 Tahun 2009 justru menuntut guru melaporkan hasil penelitiannya untuk kenaikan pangkat. 7M guru pun ada bagian yang *overlapping* seperti mengevaluasi dan menilai.
- 19) Kebijakan Kemenristekdikti untuk LPTK sebagai penghasil pendidik dengan kebijakan Kemendikbud sebagai penerima manfaat tidak sinkron dan terkoordinasi dengan baik. Dibentuknya Kemenristekdikti dalam masa pemberlakuan UU Guru dan Dosen, yakni pada tahun 2015 berdasarkan Perpres No. 13 Tahun 2015 yang menjadi pengelola pendidikan yang semula dikelola oleh Kemendikbud tentu berpengaruh dalam manajemen pendidikan nasional. Bagaimana efektifitas ketentuan Perpres No. 13 Tahun 2015 tersebut dikaitkan dengan UU Guru dan Dosen dalam pengelolaan dan peningkatan kualitas pendidikan nasional mengingat adanya dinamika kelembagaan pengelola dan pembina pendidikan berdasarkan jenjang pendidikan. Perlu adanya pemisahan perundang-undangan antara guru dan dosen seperti kementerian-kementerian lain yang memiliki pengaturan sendiri-sendiri. Karena walaupun disatukan, guru tidak berkepentingan membaca klausul-klausul tentang dosen, begitu juga sebaliknya.

- 20) Terkait penataan guru, di Kemdikbud hingga kini masih belum tuntas. Di daerah masih banyak ketidakpatuhan, sehingga wajar jika di daerah teepencil masih banyak kekurangan guru. Ketika Pusat merekomendasikan untuk di kota yang sudah penuh gurunya dipindah ke desa, namun tidak dilaksanakan.
- 21) UU ASN menyamakan guru dan dosen dengan staf administrasi. Dosen harus absen dari pagi, siang, sore, padahal dosen harus melakukan pekerjaan lain seperti pengabdian masyarakat, dan penelitian. Dalam ketentuan UU Guru dan Dosen, dosen lebih berorientasi pada dimensi administratif bukan pengembangan keilmuan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai guru dan dosen, diantaranya adalah : (1) UU Sisdiknas; (2) UU Guru dan Dosen; (3) PP No. 37 Tahun 2009; (4). Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Professor.
- 22) UU Guru dan Dosen lebih efektif kalau dipisahkan, sehingga dapat diatur lebih banyak aspek yang terkait dengan kompetensi, pengembangan kompetensi serta bagaimana dukungan sistem untuk mengembangkan kompetensi. Analisis umum tentang UU Guru dan Dosen belum sepenuhnya mampu menyelesaikan permasalahan pendidikan yang ada di Indonesia.
- a. Secara eksplisit jelas dalam UU tersebut bahwa pemerintah menjamin pemerataan kesempatan pendidikan bagi guru dan dosen dalam kondisi apapun, terutama pada jenjang pendidikan guru yang masih belum sarjana. Hal ini mengandung arti bahwa pemerintah harus menjamin terlaksananya kualifikasi pendidikan bagi seluruh guru dan dosen ke jenjang yang lebih tinggi.
 - b. Belum lagi UU Guru dan Dosen yang di dalamnya juga memuat dana yang sangat besar untuk berbagai macam tunjangan dan kesejahteraan bagi guru, serta pelaksanaan sertifikasi, dan upaya pembinaan kompetensi guru. Sebenarnya dana tersebut memang pantas dianggarkan mengingat masih banyaknya sekolah yang minim sarana

prasarana, juga sebagai upaya penghargaan terhadap pengabdian guru. Namun masalahnya adalah bahwa tidak semua daerah di Indonesia memiliki kemampuan dana seperti yang ditetapkan pemerintah. Sehingga munculnya ketentuan tersebut akan sulit dilaksanakan secara menyeluruh.

- c. Permasalahan lain yang mengundang kontroversi dalam UU Guru dan Dosen adalah diwajibkannya guru mengikuti sertifikasi dan uji kompetensi. Hal ini tercantum pada Pasal 8 UU Guru dan Dosen yang menjelaskan tentang Sertifikat Profesi Pendidik. Banyak pihak mengkhawatirkan program sertifikasi ini (yang diselenggarakan oleh LPTK) nantinya akan menimbulkan masalah baru di dunia pendidikan, terutama yang mengarah pada terciptanya lembaga yang menjadi sarang kolusi dan korupsi baru. Yang pada akhirnya akan memperburuk kondisi pendidikan bangsa.
- d. Minimnya anggaran dana untuk pelaksanaan sertifikasi menyebabkan proses sertifikasi sering mengalami masalah teknis, seperti terbatasnya dana bagi assessor atau penundaan pelaksanaan sertifikasi.
- e. Dalam rangka sertifikasi pendidik, masih banyak ditemukan kesulitan-kesulitan dalam segi teknis pelaksanaan baik bagi guru maupun pelaksana sertifikasi sendiri. Antara lain: (a) Para guru saat ini banyak kesulitan mengumpulkan bukti-bukti Dokumen Portofolio yang dipersyaratkan, ini dikarenakan beberapa hal diantaranya adalah banyak yang tidak disiplin menyimpan arsip-arsip Surat Keputusan (SK), pengalaman organisasi termasuk piagam-piagam penghargaan (sertifikat), (b) Penilaian yang bersifat subjektif, yang hanya disandarkan pada penilaian portofolio bukan pada keadaan sebenarnya, (c) Tidak dimuatnya pasal yang mengatur eksistensi guru swasta sehingga UU ini seperti memperlihatkan perbedaan kedudukan dan hak mendapatkan kesejahteraan antara guru swasta dan guru PNS, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 15 ayat (2) UU Guru dan Dosen bahwa: "Guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang

diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah diberi gaji sesuai dengan peraturan perundang-undangan ini."

- 23) UU Guru dan Dosen secara umum belum bisa menjawab permasalahan peningkatan mutu pendidikan dan guru dan perlu dilakukan revisi. Beberapa kelemahan dalam tata kelola guru sebagai implikasi UU Guru dan Dosen, yaitu :
- a. Tata kelola guru dan dosen terkesan tidak tertata secara profesional dan tidak bisa meningkatkan mutu pendidikan. Yang paling mencolok adalah sisi kualitas dan distribusi yang tidak rata sehingga pengelolaan guru berjalan tidak profesional. Sebab, banyak guru yang diangkat ternyata tidak memiliki kualifikasi dan kompetensi. Hal ini ditemukan pada pengangkatan guru di daerah. Rata-rata para guru ini terlibat jadi tim sukses kepala daerah dan diangkat jadi guru sebagai praktik balas budi dari para kepala daerah tersebut. Perekrutan guru untuk kepentingan politik menjadikan kualitas guru di daerah tidak memenuhi kualifikasi. Masalah lainnya terjadi pembengkakan jumlah guru honorer yang saat ini menjadi salah satu beban negara.
 - b. Tata kelola guru yang tidak merata menyebabkan banyak daerah mengalami kekurangan guru. Sedangkan di saat yang sama terjadi penumpukan guru di beberapa sekolah karena para guru tersebut enggan untuk dipindahkan.
 - c. Keberadaan dosen dengan NIDK di samping NIDN dan NUPN yang sudah ada sebelumnya Dosen NIDK, bahkan juga memiliki kesempatan yang sama. Dosen NIDN baik dari jabatan akademik, maupun kesempatan mendapatkan sertifikasi dosen. Penggolongan baru ini membutuhkan definisi yang jelas dalam Undang-Undang karena dalam Permenristekdikti Nomor 2 Tahun 2016 juga tidak terlihat jelas perbedaan keduanya, kecuali dalam hal prasyarat Tri Dharma Perguruan Tinggi.
 - d. Terjadi peningkatan kewajiban seorang profesor atau pun dosen yang memperoleh sertifikat pendidik, terutama terkait dengan penelitian

yang dipublikasikan secara global ke jurnal internasional bereputasi. Hal ini juga berdampak pada sumber pembiayaan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Pada PTN maupun PTS besar, sumber pembiayaan ini tidak terlalu menjadi permasalahan karena adanya jejaring yang besar dan kesempatan yang lebih besar. Namun pada PTS yang kecil, sumber pembiayaan ini seringkali tertutup karena aturan pemerintah daerah yang membatasi pendanaan ke PTS.

- e. UU Guru dan Dosen sudah tidak relevan lagi dengan zaman, guru dikelola oleh Kemendikbud, sedangkan dosen dikelola oleh Kemenristekdikti.
 - f. Diperlukan adanya pasal-pasal yang melindungi guru. Sebab, seringkali guru dijerat pidana lantaran memberikan sanksi tegas bagi siswa. Untuk pasal perlindungan guru harus dicari sarannya yang tepat.
 - g. Antar pasal UU Guru dan Dosen terdapat penjelasan yang membingungkan/inkonsisten. Misal Pasal 1 angka 3 menyebutkan guru besar atau profesor adalah jabatan fungsional tertinggi bagi dosen yang mengajar di satuan pendidikan. Tapi di Pasal 48 ayat (2) menyebutkan dosen sebagai jabatan akademik, bukan fungsional.
 - h. Penilaian angka kredit dosen sekarang terbanyak dari jurnal. Namun pada beban mengajar sangat tinggi sehingga ada dosen berstatus PNS dan non PNS. Dosen non PNS masa depan kariernya belum jelas. Begitu juga dengan guru, ada ratusan ribu guru honorer di sekolah negeri yang juga belum jelas nasibnya.
- 24) Pendapat berbeda terkait pemisahan UU Guru dan Dosen, yaitu sebaiknya pengaturan guru dan dosen masih tetap dalam satu UU, namun substansinya direvisi. Lebih baik dipisahkan babnya saja, misal Bab 1 tentang Guru dan Bab 2 tentang Dosen sehingga lebih detil. Dari sisi substansinya juga perlu direvisi pada beberapa pasalnya, karena jika menjadi dua undang-undang maka akan membenani negara dalam penganggarannya. Sedangkan pemisahan UU Guru dan Dosen juga cukup krusial untuk dipisahkan. Ketentuan untuk dosen tidak terakomodir semua. Kemudian untuk kompetensi, secara eksplisit guru harus memenuhi beberapa kompetensi,

sementara ketentuan dosen tidak ada rinciannya. Antara UU Guru dan Dosen yang disatukan membuat pengaturannya menjadi tidak leluasa, seperti unsur ilmuannya yang hilang.

4. Kota Cirebon, Provinsi Jawa Barat

a. Universitas Muhammadiyah Cirebon



Gambar 27. Diskusi dengan Universitas Muhammadiyah Cirebon

Diskusi dilakukan dengan Universitas Muhammadiyah Cirebon di Provinsi Jawa Barat (UMC) yang dihadiri oleh Rektor UMC, Prof. Dr. H. Khaerul Wahidin, M.Ag. beserta para jajarannya di Kampus I UMC pada tanggal 26 November 2018. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Harapan mendasar adalah adanya pemisahan pengaturan karena guru dan dosen mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda dan pengaturan tentang dosen harus selaras dengan UU Pendidikan Tinggi. Kemudian juga terdapat perbedaan dalam hal kelembagaan dimana guru berada di bawah Kemendikbud dan dosen berada di bawah Kemenristekdikti. Pemisahan pengaturan juga dapat memberikan ruang bagi peraturan-peraturan yang

lebih detil dan rigid sehingga hukum tidak lagi menjadi bias dan implementasinya sama di setiap universitas.

- 2) Ketentuan mengenai perlindungan terhadap tenaga pendidik dari upaya-upaya kriminalisasi perlu lebih diperjelas dengan memberikan batasan-batasan sejauh mana tenaga pendidik dapat melakukan tindakan toleran dalam rangka mendidik dan membina peserta didik tanpa dibenturkan dengan larangan-larangan dalam UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- 3) Diperlukan penguatan tugas, fungsi, dan wewenang dari organisasi profesi sehingga lebih memiliki pengaruh terhadap anggota-anggotanya, seperti pemberian bantuan hukum dalam rangka perlindungan dan turut terlibat dalam proses rekrutmen guru atau dosen. Dengan adanya penguatan tersebut, maka diharapkan PGRI akan sekuat organisasi profesi lainnya, seperti Persatuan Advokat Indonesia (Peradi), Ikatan Dokter Indonesia (IDI), dan sebagainya.
- 4) Kewajiban administrasi yang harus dilakukan oleh UMC sebagai LPTK tidak sebanding dengan kesejahteraan yang diperoleh. Lain halnya sertifikasi dosen yang sangat membantu kinerja dosen karena berbanding lurus dengan kesejahteraan yang diperoleh. Dosen relatif masih dapat membagi kewajiban tugas selama minimal 12 SKS atau setara dengan 36 jam dengan tugas dharma kedua dan ketiga.
- 5) Disparitas alokasi dana penelitian masih terjadi antara PTN dan PTS dimana PTS hanya mendapat alokasi kurang dari 30%. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, diusulkan untuk membagi alokasi secara proporsional berdasarkan tingkat akreditasi baik untuk PTN maupun PTS.
- 6) Terjadi perbedaan perlakuan atau diskriminasi oleh Pemerintah antara PTN dan PTS. Contohnya adalah dalam hal penyediaan dosen dimana PTN dapat diberikan hingga 200 orang sedangkan PTS hanya diberikan 10 orang. Diharapkan tidak ada lagi diskriminasi terutama terkait dengan hal-hal yang menunjang karir dan profesionalitas dari dosen karena kualitas dari dosen akan berdampak pada kualitas dari yang dihasilkannya.

- 7) Tolok ukur dalam menilai kompetensi kepribadian dan kompetensi sosial perlu lebih diperjelas dalam UU Guru dan Dosen sehingga dapat lebih menghasilkan guru dan dosen yang lebih profesional. Kemudian diperlukan pengaturan lebih jelas mengenai lembaga atau institusi yang dapat menghasilkan dosen yang kompeten dan profesional seperti halnya LPTK dalam menghasilkan guru yang beriman, bertakwa, dan berakhlak.
- 8) Diperlukan pengkajian UU Guru dan Dosen dengan menyelaraskan dengan ketentuan-ketentuan dalam UU Ketenagakerjaan sehingga profesi guru dan dosen tidak dapat disamakan dengan tenaga kerja.
- 9) Kewajiban absensi dosen untuk hadir dan pulang sesuai dengan jam kerja ASN menghambat dosen dalam menunaikan Tri Dharma, terutama pengabdian kepada masyarakat yang sulit dilakukan dari dalam kampus. Sering kali dosen diminta oleh masyarakat untuk memberikan penyuluhan di lingkungannya pada malam hari sehingga jam kerja dosen tidak dapat diukur. Begitu pula dengan kewajiban absensi guru membuat guru-guru sering menghabiskan waktu dengan kegiatan kurang bermanfaat karena jam mengajar telah selesai lama sebelum kewajiban absen pulang. Sebaiknya bukan persoalan waktu yang dipermasalahkan namun substansinya, yaitu untuk bela negara untuk kepentingan bangsa.
- 10) Diperlukan adanya sosialisasi mengenai konsistensi penggunaan istilah berdasarkan apa yang tercantum dalam UU Guru dan Dosen, seperti penggunaan istilah peserta didik dan tidak menggunakan istilah murid atau siswa. Begitu pula dengan istilah pendidik dan tenaga kependidikan. Yang dimaksud dengan tenaga kependidikan ini hanya staf administrasi atau termasuk juga pendidik/pengajar.
- 11) Alat ukur penilaian beban kerja dosen berdasarkan jumlah SKS berdasarkan Pasal 72 ayat (2) masih cukup efektif sehingga dosen tidak dibatasi jam kerja seperti guru dan diperlukan pengawasan dalam implementasinya.
- 12) Anggaran Pemerintah untuk pengembangan program PPG sangat terbatas dan alokasinya tidak sama untuk PPG yang ada di PTN dan PTS. Padahal untuk menghasilkan guru yang berkualitas dibutuhkan pula PPG yang berkualitas, seperti perlunya asrama dan PPL yang hingga 6 bulan lamanya.

- 13) Jumlah LPTK yang terlalu banyak sehingga menghasilkan banyak guru honorer dan membebani Pemerintah untuk mengangkat mereka menjadi guru PNS. Sebaiknya Pemerintah berani untuk membubarkan LPTK yang tidak layak dalam mencetak guru.
- 14) Guru-guru honorer yang telah lama mengabdikan seharusnya mendapatkan apresiasi yang lebih dari Pemerintah melalui pengangkatan menjadi guru PNS. Hal ini berkaitan dengan PP No. 48 Tahun 2005 yang mengatur mengenai larangan pengangkatan tenaga honorer secara langsung sebagai CPNS.
- 15) Berdasarkan pemetaan yang dilakukan bersama Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengenai aspek IT di lembaga pendidikan prasekolah, hanya 30% sekolah yang dapat mengakses informasi. Kemudian wajib belajar 9 tahun di Kabupaten Cirebon telah mencapai 95% dan masih terdapat 10% penduduk yang belum bisa membaca. Selanjutnya ketersediaan guru SD di Kabupaten Cirebon rata-rata sekitar 50%. Dengan kondisi tersebut, pada saat tes penerimaan CPNS 2018, dari sekian ribu yang mendaftar hanya 1 (satu) orang yang berhasil lolos.
- 16) Sejak tahun 2010 UMC telah mencetak sarjana guru yang aktif dalam SM3T yaitu Sarjana Mendidik di Daerah Terluar, Terdepan, dan Tertinggal. Keaktifan UMC dalam program tersebut tiap tahunnya merupakan kontribusi langsung dalam pemerataan distribusi guru di Indonesia.

b. Institut Agama Islam Negeri Syekh Nurjati Cirebon

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 26 November 2018 di auditorium Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, Institut Agama Islam Negeri Syekh Nurjati Cirebon (IAIN Syekh Nurjati, Cirebon). dengan dibuka oleh Dr. H. Sumanta, M.Ag selaku Rektor IAIN Syekh Nurjati-Cirebon dihadiri oleh dosen-dosen fakultas Syariah dan Ekonomi Islam dan Fakultas Ilmu Tarbiyah Keguruan dan mahasiswa-mahasiswa IAIN Syekh Nurjati. Data dan informasi yang diperoleh dari diskusi berupa pemikiran-pemikiran sebagai berikut :



Gambar 28. Diskusi Pelaksanaan UU Guru dan Dosen dengan IAIN Syekh Nurjati-Cirebon

- 1) Pengembangan pendidikan menuju *e-learning* dengan pembelajaran melalui internet yang nantinya tidak lagi diperlukan ruang-ruang kelas, sebagaimana dalam perekonomian, mall banyak berkurang karena transaksi *online* dan pengembangan *e-money*. Hal ini merupakan fenomena keniscayaan perubahan yang harus dihadapi di segala bidang, termasuk di bidang pendidikan. Tantangan pendidikan di dunia kerja semakin nyata, sebagai contoh dengan adanya penerimaan karyawan di Google yang tidak memandang pendidikan formal tetapi kompetensi *personal*.
- 2) Tuntutan guru dan dosen diuntut untuk profesional sehingga akan menuntut banyaknya kreatifitas, keahlian dan kompetensi sosial dan komunikasi. Dalam pembelajaran, guru dan dosen berkomunikasi dengan siswa dalam menyampaikan pelajaran. Perkembangan media sekarang ini menuntut adanya perubahan-perubahan dan penyesuaian. Maka regulasi yang mengatur juga perlu menyesuaikan dengan adanya perubahan jaman yang bersifat inovatif. Kalau tidak dibuat pengaturan yang jelas maka akan menimbulkan permasalahan hukum. Perubahan perubahan dan penyesuaian harus dilakukan tanpa meninggalkan nilai-nilai yang telah ditanamkan dalam rangka membentuk al insan al kamil atau manusia yang sempurna.

- 3) Pengaturan UU Guru dan Dosen menyiratkan adanya pendidikan karakter terhadap murid, maka bagaimana implikasinya dengan adanya perkembangan jaman yang mengurangi intensitas sentuhan antara guru dan dosen yang dalam penanaman pendidikan karakter melalui keteladanan dalam bersikap. Sehingga pendidikan karakter ini menjadi PR besar dimanapun karena hal-hal yang dulu tidak pernah terjadi, kini terjadi. Kekerasan dalam rangka mendidik, kini malah kekerasan terjadi kepada pendidik hingga ada pembunuhan, pencurian mobil milik dosen oleh mahasiswa. Maka pendidikan karakter menjadi penting. Sehingga UU ini memproteksi pendidikan agar berjalan dengan baik untuk mencapai pencerdasan kehidupan bangsa, baik intelektual maupun spiritualnya, yang mengantarkan pada keberlangsungan negara Indonesia.
- 4) Percepatan kemajuan teknologi menuntut respon yang cepat. Perubahan sistem bagi generasi muda merupakan hal yang mudah, tetapi bagi generasi tua hal tersebut menjadi kesulitan tersendiri.
- 5) Pengakuan guru sebagai profesi dilakukan dengan adanya tunjangan profesi. Dari sini tampak Pemerintah masih memandang pendidikan dari sisi kuantitatif sedangkan idealnya pendidikan dipandang dari sisi kualitatif. Pendidikan diarahkan pada arah material. Permasalahan pendidikan harusnya diselesaikan dengan pendekatan-pendekatan kualitatif.
- 6) UU Sisdiknas dan UU Guru dan Dosen harusnya menjadi titik balik perubahan pendidikan di Indonesia, sehingga penting untuk dilakukan koreksi dan perbaikan-perbaikan pada kedua UU ini.
- 7) Dosen adalah pemikir, penulis, peneliti dan ahli. Adanya pengaturan rigid tentang dosen menjadikan dosen sebagai "Guru MI Kelas Besar". PP No. 37 Tahun 2009 menunjukkan bahwa guru dan dosen memiliki perbedaan yang besar. Adanya tuntutan perlakuan dosen yang disamakan dengan guru menjadikan dosen menjadi pembohong-pembohong akademik. Dosen dituntut membuat rencana pembelajaran sebagaimana dosen. Tuntutan kreatifitas dosen dikurung dengan adanya kewajiban untuk absen datang dan pulang sehingga hal ini berpengaruh pada kreatifitas dosen dan tentunya berpengaruh pada kualitas mahasiswa yang dihasilkan.

- 8) Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor 26 Tahun 2016 tentang Rekognisi Pembelajaran Lampau (Permenristekdikti No. 26 Tahun 2016) mengatur adanya pengakuan terhadap orang dengan keunggulan tertentu yang tidak perlu jenjang S1 maupun S2. Pengaturan ini tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU Guru dan Dosen. Misal pengakuan kompetensi ilmu falah tidak mensyaratkan adanya S1 maupun S2, hal ini diakui dalam Permenristekdikti No. 26 Tahun 2016 namun belum memiliki pengaturan lebih lanjut.
- 9) Pencairan sertifikasi guru madrasah dan guru non PNS perlu adanya ketegasan dan kebijakan terkait alokasi dana dari Pemerintah. Adanya kebijakan penyelenggaraan sertifikasi guru di IAIN yang pada tahun 2017 hingga sekarang dihentikan karena adanya kekurangan alokasi anggaran APBN.
- 10) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2007 tentang Tunjangan Dosen (Perpres No. 65 Tahun 2007) perlu perbaikan pengaturan. Ketika melaksanakan tugas belajar, tunjangan profesi dan tunjangan sertifikasi dosen tidak bisa cair atau dihentikan.
- 11) Syarat dan kompetensi guru dan dosen harus ada penyesuaian agar tidak ada kesenjangan antara dosen senior dengan dosen junior.
- 12) Permenristekdikti No. 20 Tahun 2017 tentang Pemberian Tunjangan Profesi Dosen dan Tunjangan Kehormatan Profesor dihubungkan dengan publikasi ilmiah dengan derajat tertinggi terindeks skopus, namun sejauh ini Indonesia hanya memiliki 37 jurnal yang terindeks skopus. Dalam pengaturan UU Guru dan Dosen, tunjangan melekat dengan gaji, namun adanya persyaratan penerbitan jurnal ilmiah dalam tunjangan dosen yang merupakan hal yang berbeda dengan ketentuan yang ada. Kewenangan pengelolaan pendidikan tinggi oleh Kemenristekdikti dan Kemenag menghambat perkembangan Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri (PTAIN) oleh karenanya, PTN maupun PTS harusnya diatur dalam satu pintu, yakni oleh Kemenristekdikti, kecuali pendidikan tinggi kedinasan.
- 13) Peningkatan dan pengembangan kompetensi guru dan dosen dibawah pengelolaan Kemenag diberikan alokasi anggaran yang rendah karena

berkaitan dengan adanya program Dirjen Pendis yang berupa program 5000 doktor.

- 14) Pasal 57 ayat (1) dan (3) UU Guru dan Dosen mengatur tentang adanya masalah tambahan yang mana ketentuan ini perlu ada pengaturan lebih lanjut.
- 15) Ada PGRI yang mengurus guru tetapi tidak ada organisasi dan lembaga kode etik bagi dosen, sedangkan apabila tidak mengikuti ketentuan absen pulang pergi dianggap dosen melanggar kode etik.
- 16) Ketimpangan pengaturan juga ada di UU Pemda yang hanya mengatur mengenai guru atau pendidikan dasar dan menengah, tetapi tidak diatur mengenai dosen sebagai kewenangan Pemerintah Daerah.
- 17) PNS sebagai dosen dan PNS sebagai pegawai administrasi harus dibedakan, sehingga pengaturan Dosen hanya tunduk pada UU Guru dan Dosen dan UU Pendidikan Tinggi dan tidak mengikuti ketentuan dalam UU ASN
- 18) UU Guru dan Dosen harusnya dipisahkan pengaturannya agar lebih memberikan kepastian hukum. Pengaturan dalam satu jilid tentang guru dan dosen menimbulkan bias dalam pemahaman terhadap pengaturan yang ada.
- 19) Pembinaan dan pengembangan profesi guru masih dipandang secara kuantitatif demikian juga alokasi anggarannya. Diklat-diklat banyak anggarannya tetapi pelaksanaannya kurang efektif. Adanya pandangan terhadap pendidikan secara kuantitatif atau materialis sehingga pembinaan dan pengembangan karir guru tidak mendapatkan perhatian sehingga yang menduduki posisi-posisi strategis seperti kepala sekolah dan pengawas tidak diduduki oleh orang-orang terbaik di bidang pendidikan.
- 20) Dukungan untuk memenuhi kebutuhan dan upaya pemenuhan kebutuhan guru dengan adanya PP No. 48 Tahun 2005 merupakan upaya masyarakat untuk memenuhi kebutuhan guru yang perlu dijembatani oleh Pemerintah dengan adanya pengaturan mengenai bentuk peran serta masyarakat dalam pendidikan.
- 21) Perlindungan hukum masih tidak jelas dan tegas karena profesi guru sendiri tidak jelas, sebagai pelaku birokrasi akademik atau jabatan akademis.

Perlindungan hukum ini perlu perhatian khusus demikian juga dengan tidak adanya organisasi dosen meski sudah ada IDI (Ikatan Dosen Indonesia).

- 22) Peran komite sekolah dan kebijakan sekolah tidak sinkron. Komite sekolah dibentuk dengan SK Kepala Sekolah sedangkan tugasnya mengawasi kinerja kepala sekolah dan mitrakerja kepala sekolah. Hal ini perlu diperbaiki agar pelaksanaan pendidikan menjadi lebih baik.
- 23) Pengaturan Guru dan Dosen tidak bisa tunduk pada ketentuan dalam UU Ketenagakerjaan. Adanya kontrak guru atau dosen ketika kontrak itu selesai, akan melahirkan mantan guru atau mantan dosen, maka hal ini perlu pengkajian.

BAB IV **KAJIAN, ANALISIS DAN EVALUASI** **UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN**

Pembukaan UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa tujuan nasional adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, pendidikan merupakan faktor yang sangat menentukan. Selanjutnya, Pasal 31 UUD Tahun 1945 mengamanatkan bahwa :

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan;*
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya;*
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang;*
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; dan*
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.*

Pelaksanaan amanat Pasal 31 ayat (3) UUD Tahun 1945 tersebut diwujudkan dalam UU Sisdiknas yang memiliki visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Kualitas manusia yang dibutuhkan oleh bangsa Indonesia pada masa yang akan datang adalah yang mampu menghadapi persaingan yang semakin ketat dengan bangsa lain di dunia. Kualitas manusia Indonesia tersebut dihasilkan melalui penyelenggaraan pendidikan yang bermutu, oleh karenanya guru dan dosen mempunyai fungsi, peran, dan kedudukan yang sangat strategis.

Pasal 39 ayat (2) UU Sisdiknas menyatakan bahwa pendidik merupakan tenaga profesional. Kedudukan guru dan dosen sebagai tenaga profesional mempunyai visi terwujudnya penyelenggaraan pembelajaran sesuai dengan prinsip-prinsip profesionalitas untuk memenuhi hak yang sama bagi setiap warga negara dalam memperoleh pendidikan

yang bermutu. Maka pengakuan kedudukan guru dan dosen sebagai tenaga profesional mempunyai misi untuk melaksanakan tujuan UU Guru dan Dosen adalah sebagai berikut:

1. Mengangkat martabat guru dan dosen;
2. Menjamin hak dan kewajiban guru dan dosen;
3. Meningkatkan kompetensi guru dan dosen;
4. Memajukan profesi serta karier guru dan dosen;
5. Meningkatkan mutu pembelajaran;
6. Meningkatkan mutu pendidikan nasional;
7. Mengurangi kesenjangan ketersediaan guru dan dosen antardaerah dari segi jumlah, mutu, kualifikasi akademik, dan kompetensi;
8. Mengurangi kesenjangan mutu pendidikan antardaerah; dan
9. Meningkatkan pelayanan pendidikan yang bermutu.

Kedudukan guru sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat guru serta perannya sebagai agen pembelajaran untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional, sedangkan kedudukan dosen sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat dosen serta mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.

Sejalan dengan fungsi tersebut, kedudukan guru dan dosen sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yakni berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab. Untuk meningkatkan penghargaan terhadap tugas guru dan dosen, kedudukan guru dan dosen pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pada jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi perlu dikukuhkan dengan pemberian sertifikat pendidik. Sertifikat tersebut merupakan pengakuan atas kedudukan guru dan dosen sebagai tenaga profesional. Selain itu, perlu juga diperhatikan upaya-upaya memaksimalkan fungsi dan peran strategis guru dan dosen yang meliputi penegakan hak dan kewajiban guru dan dosen sebagai tenaga profesional, pembinaan dan pengembangan profesi guru dan dosen, perlindungan hukum, perlindungan profesi, serta perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.

Guru dan Dosen merupakan sumber daya manusia di bidang pendidikan yang tentu saja pengelolaannya juga menghadapi permasalahan sebagaimana pengelolaan sumber daya manusia yang ada di bidang lain. Tantangan-tantangan atas perubahan signifikan yang harus dihadapi manajemen sumber daya manusia adalah⁴⁹ :

1. Perubahan ekonomi dan teknologi,
2. Ketersediaan dan kualitas angkatan kerja,
3. Pertumbuhan dalam angkatan kerja tidak tetap,
4. Persoalan demografi,
5. Penyeimbang pekerjaan/keluarga, dan
6. Penyusunan ulang organisasional.

Siklus manajemen kinerja sendiri terdiri atas tiga fase, yakni perencanaan, pembinaan dan evaluasi⁵⁰. Hal ini juga terdapat dalam UU ASN yang berisi pengaturan terkait kepegawaian negara atau yang disebut juga dengan aparatur sipil negara (ASN). Berdasarkan penjabaran dalam Bab II, UU ASN mengatur ASN terdiri atas PNS dan PPPK. Munculnya pengaturan mengenai PPPK ini merupakan hal baru, apalagi mengingat bahwa peraturan pelaksanaannya diundangkan pada 28 November 2018. Guru dan dosen merupakan pendidik sekaligus pelaksana kebijakan nasional di bidang pendidikan, maka pengelolaannya tidak bisa lepas dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan di bidang kepegawaian dan ketenagakerjaan selain juga ketentuan yang mengatur profesi secara khusus, yakni UU Guru dan Dosen.

Analisis UU Guru dan Dosen pada bab ini terbagi dalam 5 (lima) aspek, yaitu aspek substansi hukum, aspek struktur hukum, aspek pendanaan, aspek sarana dan prasarana serta aspek budaya hukum, yang dijabarkan sebagai berikut :

A. Aspek Substansi Hukum

Analisis dan evaluasi dilakukan terhadap materi muatan UU Guru dan Dosen yang berpotensi menghambat pelaksanaan tujuan UU Guru dan Dosen **dengan melihat kesesuaian norma UU Guru dan Dosen dengan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan prinsip profesionalitas dalam UU Guru dan Dosen**, yaitu sebagai berikut:

⁴⁹ Sedarmayanti, Prof, Dr, Hj, M.Pd., APU. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Cet. Keenam. (Bandung : PT. Refika Aditama, 2013), hlm. 28-29

⁵⁰ Ibid, hlm. 307

1. Ketentuan Umum

a. Frasa “Formal”

Pada ketentuan Pasal 1 angka 10 UU Sisdiknas terdapat tiga layanan pendidikan yang dapat diselenggarakan oleh satuan pendidikan, yaitu jalur formal, nonformal, dan informal dengan penjabaran selanjutnya dalam UU Sisdiknas sebagai berikut:

- 1) Pasal 1 angka 11, angka 12, dan angka 13 :

Pasal 1

11. Pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.
12. Pendidikan nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang.
13. Pendidikan informal adalah jalur pendidikan keluarga dan lingkungan.

- 2) Pasal 14 :

Pasal 14

Jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.

- 3) Pasal 26 ayat (3) dan ayat (4) :

Pasal 26

- (3) Pendidikan nonformal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja, pendidikan kesetaraan, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik.
- (4) Satuan pendidikan nonformal terdiri atas lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat, dan majelis taklim, serta satuan pendidikan yang sejenis.

- 4) Pasal 27 :

Pasal 27

- (1) Kegiatan pendidikan informal yang dilakukan oleh keluarga dan lingkungan berbentuk kegiatan belajar secara mandiri.

Selain daripada ketiga jalur pendidikan tersebut, UU Sisdiknas juga mengenal adanya Pendidikan Kedisiplinan yang diatur pada Pasal 29 UU Sisdiknas, yang diselenggarakan melalui jalur formal dan nonformal dan

Pendidikan Keagamaan⁵¹ UU Sisdiknas juga mengenal adanya Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus dalam Pasal 32 UU Sisdiknas yang diatur lebih lanjut dalam PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan PP No. 66 Tahun 2010 tentang Perubahan PP No. 17 Tahun 2010, yaitu sebagai berikut:

Pasal 32

- (1) Pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.
- (2) Pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan tidak mampu dari segi ekonomi.

Berdasarkan hal tersebut, maka sistem pendidikan nasional tidak hanya mengenal jalur pendidikan formal, melainkan ada jalur pendidikan nonformal dan informal. Sedangkan UU Guru dan Dosen menjelaskan kedudukan guru sebagai tenaga profesional hanya pada jalur pendidikan formal dan memberikan definisi satuan pendidikan merupakan layanan pendidikan pada jalur formal, dengan ketentuan lebih lengkap sebagai berikut:

Pasal 1

1. Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.
6. Satuan pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur pendidikan formal dalam setiap jenjang dan jenis pendidikan.

Pasal 2

- (1) Guru mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal yang diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan pembatasan profesi guru dan satuan pendidikan hanya di jalur pendidikan formal, maka terdapat ketidaksesuaian materi muatan UU Guru dan Dosen dengan UU Sisdiknas. Hal tersebut berdampak pada adanya kekosongan hukum dalam hal pengaturan mengenai guru dalam jalur pendidikan nonformal,

⁵¹ Lihat ketentuan Pasal 30 UU Sisdiknas

informal, pendidikan khusus, dan pendidikan layanan khusus, termasuk juga pendidikan kedinasan dan pendidikan keagamaan. Kekosongan ini menimbulkan ketidakpastian terhadap pendidik pada Sanggar Kegiatan Belajar yang merupakan satuan pendidikan nonformal yang didirikan oleh Negara. Hal tersebut juga berpengaruh pada berkurangnya minat masyarakat untuk turut mengabdikan sebagai pendidik di satuan pendidikan nonformal sehingga mutu pendidikan nonformal dan kinerja pendidik di Indonesia semakin menurun.

Tidak tercakupnya pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus pada Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen juga menimbulkan ketidakjelasan atas kedudukan guru yang mengabdikan pada sekolah dasar luar biasa atau menengah luar biasa. Berdasarkan Pasal 10 huruf a dan huruf b UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, penyandang disabilitas mempunyai **hak untuk mendapatkan pendidikan** yang bermutu dan mempunyai kesempatan yang **sama untuk menjadi pendidik dan tenaga kependidikan** pada satuan pendidikan di semua jenis, jalur, dan jenjang pendidikan.

Meskipun Pasal 172 ayat (4) PP No. 17 Tahun 2010 mengatur bahwa *kualifikasi akademik dan kompetensi pendidik pada jalur pendidikan nonformal diatur dengan Peraturan Menteri* dan terdapat unit Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini dan Pendidikan Masyarakat pada Kemendikbud, namun kewenangan yang dimilikinya belum cukup, karena adanya pembatasan kewenangan pengelolaan pendidik yang terbatas pada pendidikan formal sebagaimana diatur dalam UU Guru dan Dosen.

Bagi Kemendikbud frasa “formal” dalam UU Guru dan Dosen menciptakan perbedaan terhadap guru-guru di satuan pendidikan nonformal yang berupa sanggar kegiatan belajar yang semula dibentuk dan dikelola oleh Kemendikbud dan diserahkan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan UU Pemda. Demikian pula pada satuan PAUD yang terdiri atas satuan pendidikan formal dan nonformal, maka terjadi perbedaan perlakuan terhadap guru PAUD tersebut. Adanya pengaturan yang berbeda antara jenis pendidikan formal dan nonformal berakibat kurangnya perhatian Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap pendidik di satuan pendidikan nonformal. Hal serupa juga disampaikan oleh Dinas Pendidikan DKI Jakarta yang mengalami

kesulitan dalam pengelolaan pendidik di satuan pendidikan nonformal yang mereka kelola.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pendidik di luar guru dan dosen diatur dalam Permen sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 172 PP No. 17 Tahun 2010 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Sisdiknas.

Pasal 172

- (2) *Kualifikasi akademik dan kompetensi guru dan dosen pada satuan pendidikan formal harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Kualifikasi akademik dan kompetensi pendidik selain guru dan dosen diatur dengan Peraturan Menteri.*
- (4) *Kualifikasi akademik dan kompetensi pendidik pada jalur pendidikan nonformal diatur dengan Peraturan Menteri.*

UU Guru dan Dosen merupakan ketentuan yang mendukung pelaksanaan sistem pendidikan nasional, yang tentu pengaturannya tidak dapat terpisah dengan pengaturan sistem pendidikan nasional. Ketentuan mengenai pendidik dalam UU Sisdiknas tidak membatasi pendidik berdasarkan jalur pendidikan yang ada. Bahkan, ketentuan dalam UU Sisdiknas tidak menjabarkan lebih lanjut mengenai perbedaan definisi profesi yang dikualifikasikan sebagai pendidik sehingga pengaturan mengenai pendidik dalam UU Sisdiknas perlu diubah dengan memberikan definisi dan pembatasan yang lebih jelas.

b. Frasa “Pendidik”

Pasal 1 angka 1 dan Pasal 1 angka 2 UU Guru dan Dosen memberikan definisi guru dan dosen sebagai pendidik profesional dengan ketentuan selengkapanya sebagai berikut:

Pasal 1

1. *Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.*
2. *Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.*

Sedangkan UU Sisdiknas memberikan definisi yang luas tentang Pendidik, yaitu sebagai berikut:

Pasal 1

6. *Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan.*

Pasal 39

- (2) *Pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.*

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, pendidik tidak terbatas hanya pada guru dan dosen, tetapi juga meliputi konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator dan terbuka istilah lainnya asalkan sesuai dengan kekhususannya dan berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan nasional. Pasal 39 s.d. Pasal 44 UU Sisdiknas yang mengatur mengenai pendidik dan tenaga kependidikan menerangkan mengenai hak dan kewajiban yang dimiliki oleh pendidik secara keseluruhan, tidak terbatas pada guru dan dosen. Maka pengaturan mengenai pendidik dalam UU Sisdiknas perlu diubah dengan memberikan definisi dan pembatasan yang lebih jelas terhadap masing-masing profesi yang dikualifikasikan sebagai pendidik.

Selain itu, merujuk pada ketentuan mengenai pendidik yang ada dalam Pasal 39 ayat (2) UU Sisdiknas yang menyatakan bahwa pendidik secara umum melakukan kegiatan *merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi sebagai tenaga profesional*. Frasa “terutama” dalam ketentuan tersebut dipahami bahwa kegiatan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat tidak hanya mengkhususkan kepada pendidik pada perguruan tinggi melainkan juga kepada pendidik lainnya. Tidak ditemukannya tugas guru untuk melaksanakan penelitian dan pengabdian masyarakat, meskipun ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU Sisdiknas menekankan pelaksanaannya bagi dosen pada ketentuan Pasal 1 ayat (1), Pasal 2, dan Pasal 4 UU Guru dan Dosen, menjadi alasan bahwa peningkatan mutu dan kualitas

pendidikan nasional khususnya di jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah tidak maksimal dan tidak dapat memenuhi ketentuan kedudukan guru sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 UU Guru dan Dosen. Ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 angka (1), Pasal 2, dan Pasal 4 UU Guru dan Dosen tidak sinkron dengan ketentuan dalam Pasal 39 ayat (2) UU Sisdiknas, sehingga ketentuan tersebut tidak memenuhi ketentuan asas peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, khususnya ketentuan Pasal 5 huruf c, yaitu kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

Pada saat ini, pengaturan lebih lanjut mengenai pendidik di luar guru dan dosen diatur dalam Permen sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 172 PP No. 17 Tahun 2010 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Sisdiknas.

Pasal 172

- (2) *Kualifikasi akademik dan kompetensi guru dan dosen pada satuan pendidikan formal harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Kualifikasi akademik dan kompetensi pendidik selain guru dan dosen diatur dengan Peraturan Menteri.*
- (4) *Kualifikasi akademik dan kompetensi pendidik pada jalur pendidikan nonformal diatur dengan Peraturan Menteri.*

Permen tersebut di antaranya adalah Permendiknas No. 27 Tahun 2008 tentang Standar Kualifikasi Akademik Dan Kompetensi **Konselor**, Permendikbud No. 90 Tahun 2014 tentang Standar Kualifikasi Dan Kompetensi **Instruktur** Pada Kursus Dan Pelatihan, dan Permendikbud No. 152 Tahun 2014 tentang Standar Kualifikasi Akademik Dan Kompetensi **Pamong Belajar**. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka profesi pendidik di luar guru dan dosen telah diatur dalam tingkat Permen meskipun ruang lingkup pemberlakuannya terbatas pada kementerian terkait.

Untuk lebih mendukung terwujudnya sistem pendidikan nasional, maka sepatutnya pengaturan mengenai seluruh tenaga pendidik, tidak hanya guru dan dosen, berada pada tingkat aturan yang sama. Jika hal itu terjadi maka kekuatan dan ruang lingkup pemberlakuannya menjadi sama untuk mendukung pengaturan sistem pendidikan nasional menjadi lebih komprehensif.

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan		Prinsip Profesionalitas Guru dan Dosen	
Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011	Keterangan	Pasal 7 UU Guru dan Dosen	Keterangan
<i>Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan</i>	Bahwa penjabaran tugas utama guru sebagai pendidik dalam Pasal 1 angka (1), Pasal 2, dan Pasal 4 UU Guru dan Dosen tidak sesuai dengan materi muatan dalam Pasal 39 ayat (2) UU Sisdiknas yang mengatur mengenai tugas pendidik, termasuk guru.	<i>Prinsip memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia</i>	Bahwa dengan terdapatnya ketidaksesuaian antara materi muatan UU Guru dan Dosen dengan UU Sisdiknas, maka peningkatan mutu pendidikan sulit tercapai. Termasuk juga terkait dengan pengaturan mengenai seluruh tenaga pendidik, tidak hanya guru dan dosen.

Tabel 4. Sandingan aspek substansi I

c. Frasa “Tenaga Kependidikan”

UU Guru dan Dosen mengenalkan adanya sebuah lembaga penghasil guru, yaitu LPTK, yang didefinisikan sebagai berikut:

Pasal 1

14. *Lembaga pendidikan tenaga kependidikan adalah perguruan tinggi yang diberi tugas oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan program pengadaan guru pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan/atau pendidikan menengah, serta untuk menyelenggarakan dan mengembangkan ilmu kependidikan dan nonkependidikan.*

Selain itu frasa “tenaga kependidikan” juga terdapat pada ketentuan-ketentuan lainnya dalam UU Guru dan Dosen, sebagai berikut:

Pasal 11

- (2) *Sertifikasi pendidik diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi dan ditetapkan oleh Pemerintah.*

Pasal 47

- (1) *Sertifikat pendidik untuk dosen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 diberikan setelah memenuhi syarat sebagai berikut:*

c. lulus sertifikasi yang dilakukan oleh perguruan tinggi yang menyelenggarakan **program pengadaan tenaga kependidikan** pada perguruan tinggi yang ditetapkan oleh Pemerintah. (2) Pemerintah menetapkan perguruan tinggi yang terakreditasi untuk menyelenggarakan **program pengadaan tenaga kependidikan** sesuai dengan kebutuhan.

UU Sisdiknas juga mengenal adanya frasa “tenaga kependidikan” dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

5. **Tenaga kependidikan** adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan.

Pasal 39

(1) **Tenaga kependidikan** bertugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam UU Sisdiknas, tenaga kependidikan jelas memiliki tugas yang berbeda dengan pendidik, yang dijabarkan sebagai berikut:

(2) **Pendidik** merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.

Kemudian pada Pasal 1 angka 6 UU Sisdiknas, Pendidik didefinisikan sebagai berikut:

Pasal 1

6. **Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan.**

Perlu diakui bahwa terdapat inkonsistensi penggunaan istilah “tenaga kependidikan” dalam UU Sisdiknas. Pendidik juga diartikan sebagai tenaga kependidikan meskipun terdapat pengaturan yang terpisah dalam Bab XI UU Sisdiknas tentang pendidik dan tenaga kependidikan mulai dari Pasal 39 s.d. Pasal 44. Pada umumnya pendidik dan tenaga kependidikan memiliki hak dan

kewajiban yang sama sebagaimana diatur dalam Pasal 40 dan Pasal 41 UU Sisdiknas, namun tetap ada pengaturan yang berbeda di antara keduanya sebagaimana diatur dalam Pasal 42 s.d. Pasal 44 UU Sisdiknas.

Pengaturan dalam UU Guru dan Dosen tentu merujuk kepada UU Sisdiknas, sehingga juga terdapat inkonsistensi dalam penggunaan frasa “tenaga kependidikan” dalam UU Guru dan Dosen. Jika frasa tersebut digunakan untuk menamakan sebuah lembaga, maka seharusnya lembaga tersebut tidak bertugas untuk menyelenggarakan pengadaan guru, namun pengadaan petugas administrasi, pengelola, pengembang, pengawas, dan pelayan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan. Jika lembaga yang dimaksud hanya untuk menghasilkan guru, maka perlu ada perubahan nomenklatur dalam UU Guru dan Dosen menjadi Lembaga Pendidikan Pendidik. Selain itu perlu ada perubahan pada frasa “tenaga kependidikan” yang digunakan dalam ketentuan Pasal 1 angka 14, Pasal 11 ayat (2), Pasal 47 ayat (1), dan Pasal 47 ayat (2) UU Guru dan Dosen sehingga konsisten dengan frasa “tenaga kependidikan” sebagaimana diatur dalam UU Sisdiknas.

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan		Prinsip Profesionalitas Guru dan Dosen	
Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011	Keterangan	Pasal 7 UU Guru dan Dosen	Keterangan
<i>Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan</i>	Bahwa penggunaan frasa “tenaga kependidikan” dalam UU Guru dan Dosen tidak sesuai dengan definisi yang dimuat dalam UU Sisdiknas.	<i>Prinsip memiliki kesempatan untuk mengembangkan keprofesionalan secara berkelanjutan dengan belajar sepanjang hayat</i>	Bahwa Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan seharusnya memberikan kesempatan kepada pendidik dan tenaga kependidikan untuk mengembangkan kompetensinya.

Tabel 5. Sandingan aspek substansi II

2. Kualifikasi, Kompetensi, dan Sertifikasi

a. Kewajiban Pemenuhan Kualifikasi Akademik bagi Guru

UU Guru dan Dosen mensyaratkan kualifikasi akademik (minimal S-1/D-IV) bagi Guru sebagai hal yang wajib dimiliki atau dipenuhi selain kompetensi dan sertifikat pendidik. Ketiga komponen tersebut merupakan parameter seorang guru dapat dinyatakan profesional. Hal tersebut diatur dalam Pasal 8 UU Guru dan Dosen *juncto* Pasal 2 PP Guru yang menyatakan ***“Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.”*** Kemudian sebagai tindak lanjut dari Pasal 8, maka Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen telah mengatur dan memberikan jangka waktu bagi Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik yang dinyatakan bahwa ***“Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.*** Berdasarkan ketentuan tersebut seharusnya pada tahun 2015 seluruh guru di Indonesia sudah memiliki atau memenuhi kualifikasi akademik S-1 atau D-IV serta sudah memiliki sertifikat pendidik sesuai dengan ketentuan dalam UU Guru dan Dosen. Namun hal tersebut masih belum dapat dipenuhi hingga saat ini (tahun 2018).

Namun UU Guru dan Dosen yang telah memberikan dorongan peningkatan martabat guru sebagai sebuah profesi melalui kewajiban pemenuhan kualifikasi akademik, pada pelaksanaannya belum sesuai dengan harapan. Berdasarkan Data Pendidik yang diperoleh dari <http://jendela.data.kemdikbud.go.id/jendela/> kondisi 4 Desember 2018, persentase/angka guru yang sudah memenuhi kualifikasi (minimal S-1) yaitu SD 79%, SMP 86%, SMA 95%, SMK 91%, dan PLB 82%. Data tersebut menunjukkan bahwa masih ada guru yang belum memiliki kualifikasi akademik. Kondisi tersebut disebabkan bukan semata-mata kegagalan dari guru itu sendiri untuk memenuhi kualifikasi akademik, melainkan peran Pemerintah dan pemerintah daerah yang memiliki kewenangan menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru

berdasarkan Pasal 13 ayat (1) UU Guru dan Dosen wajib juga perlu diperhatikan. Serta kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang pendidikan belum mendukung pemenuhan ketentuan kesesuaian kualifikasi akademik bagi guru.

Permendiknas No. 62 Tahun 2013 tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan Untuk Penataan Dan Pemerataan Guru ini mengatur mengenai pemindahan guru dalam jabatan dan pemberian tunjangan profesi bagi guru dalam jabatan yang dipindahkan. Ketentuan dalam Permendiknas ini mengatur bahwa guru dalam jabatan dapat dipindahkan antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan, antarkabupaten/kota atau antarprovinsi didasarkan pada latar belakang sertifikasi atau kualifikasi akademik yang dimilikinya. Apabila tidak sesuai dengan latar belakang sertifikat pendidikannya wajib mengikuti sertifikasi sesuai dengan bidang tugas baru yang diampunya. Ketentuan ini juga menjadikan ketentuan Pasal 8 UU Guru dan Dosen tidak efektif pemberlakuannya dan Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen tidak terpenuhi sehingga perlu untuk dilakukan perubahan.

Secara lebih rinci, analisis dan evaluasi pelaksanaan Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen adalah sebagai berikut:

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan		Prinsip Profesionalitas Guru dan Dosen	
Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011	Pasal 7 UU Guru dan Dosen	Pasal 7 UU Guru dan Dosen	
<i>Asas dapat dilaksanakan</i>	Bahwa “kualifikasi akademik” yang wajib dipenuhi oleh guru secara filosofis, sosiologis, dan yuridis ditujukan untuk peningkatan proses pembelajaran mutu pendidikan nasional. Namun pada praktiknya, ketentuan yang secara normatif mewajibkan paling lama tahun 2015 tersebut belum sepenuhnya	<i>Prinsip memiliki kualifikasi akademik dan latar belakang pendidikan sesuai dengan bidang tugas</i>	Pemenuhan prinsip ini tidak dapat dilakukan secara optimal dengan adanya kebijakan-kebijakan pemerintah yang cenderung tidak mendukung ketentuan UU Guru dan Dosen seperti Permendiknas No. 62 Tahun

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan		Prinsip Profesionalitas Guru dan Dosen	
	dilaksanakan secara efektif oleh guru.		2013 yang mengatur perlunya penyesuaian latar belakang akademik dengan penugasan yang diterima di tempat baru.

Tabel 6. Sandingan aspek substansi III

b. Kompetensi Guru dan Dosen

Pasal 10 ayat (1) UU Guru dan Dosen mengatur tentang empat kompetensi yang wajib dimiliki oleh guru, yaitu kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi. Keempat kompetensi tersebut didefinisikan dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU Guru dan Dosen dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 PP Guru dan Permendiknas No. 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru. Pemenuhan kompetensi tersebut masih tidak jelas parameter penilaiannya sehingga profesionalisme guru tidak dapat diukur dengan pasti. Oleh karena itu perlu ada penjabaran lebih lanjut mengenai parameter kompetensi yang harus dimiliki guru.

Adanya pengaturan mengenai kompetensi guru meskipun belum cukup komprehensif, namun tidak ada pengaturan mengenai kompetensi dosen dalam ketentuan Pasal 45 s.d. Pasal 50 UU Guru dan Dosen dengan judul Bagian Kesatu Kualifikasi, Kompetensi, Sertifikasi, dan Jabatan Akademik. Bagian tersebut tidak memuat materi yang sesuai dengan judul karena tidak satu pun pasal yang mengatur khusus mengenai kompetensi dosen. Perihal kompetensi disinggung dalam Pasal 69 ayat (2) UU Guru dan Dosen⁵² yang mengatur mengenai pembinaan dan pengembangan tanpa dijelaskan lebih lanjut definisi

⁵² Lihat ketentuan Pasal 69 ayat (2) UU Guru dan Dosen menyatakan "*Pembinaan dan pengembangan profesi dosen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional*"

dan unsur-unsur dalam empat kompetensi yang disebut. Begitu pula ketentuan-ketentuan dalam PP Dosen dan UU Pendidikan Tinggi tidak ada yang menjelaskan mengenai empat kompetensi yang wajib dimiliki oleh dosen.

Pembedaan pengaturan dan klasifikasi kompetensi pedagogik, profesional, sosial, dan kepribadian bagi guru dan dosen tentunya harus dilakukan mengingat bahwa guru dan dosen memiliki karakteristik yang berbeda dilihat dari jenjang pendidikan yang diampu dan fungsi profesinya.⁵³

Pengaturan mengenai kompetensi dan sertifikasi dalam UU Guru dan Dosen memiliki pengaruh yang besar terhadap efektivitas proses pembelajaran dan berimplikasi pada kualitas hasil belajar peserta didik. Hal tersebut ditunjukkan dengan pengaturan mengenai kompetensi dan sertifikasi dalam UU Guru dan Dosen baik terhadap guru yang diatur dalam Pasal 8 s.d Pasal 13 UU Guru dan Dosen *juncto* Pasal 2 s.d Pasal 14 PP Guru dan terhadap dosen yang diatur dalam Pasal 45 s.d 50 UU Guru dan Dosen *juncto* Pasal 2 s.d 7 PP Dosen.

Pada praktiknya, kompetensi guru dan dosen masih dikategorikan rendah karena tidak disertai dengan peningkatan keterampilan guru dan dosen dalam proses pembelajaran sehingga mengakibatkan penurunan kualitas layanan pendidikan. Artinya hubungan antara kompetensi dan sertifikasi, sebagai komponen bagi guru dan dosen dalam melaksanakan tugas keprofesionalan, dengan peningkatan hasil belajar peserta didik belum dilaksanakan secara optimal, akuntabel, dan belum menunjukkan capaian yang tinggi.

Dengan tidak adanya penjelasan mengenai kompetensi tersebut, pada tataran implementasi terdapat ketidakpastian dalam menilai profesionalitas dosen untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Oleh karena itu perlu

53 Lihat ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen yang menyatakan "*Guru mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal yang diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*", ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU Guru dan Dosen yang menyatakan "*Dosen mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan tinggi yang diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan*", ketentuan Pasal 4 UU Guru dan Dosen yang menyatakan "*Kedudukan guru sebagai tenaga profesional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) berfungsi untuk meningkatkan martabat dan peran guru sebagai agen pembelajaran berfungsi untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.*" dan Pasal 5 UU Guru dan Dosen yang menyatakan "*Kedudukan dosen sebagai tenaga profesional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) berfungsi untuk meningkatkan martabat dan peran dosen sebagai agen pembelajaran, pengembang ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni, serta pengabdian kepada masyarakat berfungsi untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.*"

adanya penguatan pengaturan mengenai kompetensi untuk dosen dalam UU Guru dan Dosen.

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan		Prinsip Profesionalitas Guru dan Dosen	
Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011	Keterangan	Pasal 7 UU Guru dan Dosen	Keterangan
<i>Asas Kejelasan Rumusan</i>	<p>Bahwa rumusan mengenai kompetensi dosen tidak jelas diatur dalam UU Guru dan Dosen sehingga menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.</p> <p>Oleh karena itu perlu ada pengaturan lebih lanjut dan lebih komprehensif</p>	<i>Prinsip memiliki kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas</i>	<p>Bahwa UU Guru dan Dosen tidak menjelaskan kompetensi apa saja yang dibutuhkan oleh dosen dalam melaksanakan Tridharma Perguruan Tinggi sehingga dapat menciderai profesionalitas dari profesi dosen.</p>
<i>Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan</i>	<p>Bahwa kompetensi dan sertifikasi diatur dalam UU Guru dan Dosen belum dapat mencapai tujuan dari pengaturan UU Guru dan Dosen sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 6 UU Guru dan Dosen yang pada intinya bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional.</p>	<i>Prinsip memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia</i>	<p>Bahwa kompetensi dan sertifikasi yang belum berimplikasi kepada peningkatan profesionalitas guru sesuai amanat UU Guru dan Dosen menunjukkan bahwa guru yang telah memiliki kompetensi dan sertifikat pendidik harus memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan.</p>

Tabel 7. Sandingan aspek substansi IV

3. Pengangkatan, Penempatan, Pemindahan, dan Pemberhentian

a. Pemenuhan Kebutuhan Guru

Pasal 24

- (1) *Pemerintah wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan satuan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal serta untuk menjamin keberlangsungan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh Pemerintah.*
- (2) *Pemerintah provinsi wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan pendidikan menengah dan pendidikan khusus sesuai dengan kewenangan.*
- (3) *Pemerintah kabupaten/kota wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan pendidikan dasar dan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal sesuai dengan kewenangan”*

Pembentuk undang-undang melalui Pasal 24 UU Guru dan Dosen di atas pada dasarnya telah mengatur mengenai kewajiban Pemerintah dan pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan guru, baik pemenuhan dari segi kualitas maupun kuantitas secara merata. Namun melihat pada ketentuan UU Pemda, pada bagian Lampiran, Romawi II mengenai Manajemen Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Konkuren dijelaskan bahwa substansi urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota tersebut di atas termasuk kewenangan dalam pengelolaan unsur manajemen (yang meliputi sarana dan prasarana, personil, bahan-bahan, metode kerja) dan kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi manajemen (yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi) dalam substansi Urusan Pemerintahan tersebut melekat menjadi kewenangan masing-masing tingkatan atau susunan pemerintahan tersebut, kecuali apabila dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota tersebut terdapat unsur manajemen dan/atau fungsi manajemen yang secara khusus

sudah dinyatakan menjadi kewenangan suatu tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain, sehingga tidak lagi melekat pada substansi Urusan Pemerintahan pada tingkatan atau susunan pemerintahan tersebut.

Dalam matrik Urusan Pemerintahan bidang Pendidikan pembagian Urusan Pemerintahan terdiri atas 6 (enam) sub Urusan Pemerintahan yaitu manajemen pendidikan, kurikulum, akreditasi, pendidik dan tenaga kependidikan, perizinan pendidikan, dan bahasa dan sastra. Dari keenam sub Urusan Pemerintahan tersebut yang merupakan substansi Urusan Pemerintahan adalah sub urusan manajemen pendidikan; kurikulum; perizinan pendidikan; dan bahasa dan sastra, **sedangkan yang merupakan unsur manajemen adalah sub urusan pendidik dan tenaga kependidikan dan yang merupakan fungsi manajemen adalah sub urusan akreditasi.**

Berdasarkan matrik pembagian kewenangan di bidang pendidikan yang terdapat dalam lampiran UU Penda, seharusnya seluruh fungsi dan unsur manajemen sub urusan manajemen pendidikan tersebut melekat pada pengelolaan masing-masing jenjang pendidikan yang sudah dibagi menjadi kewenangan tingkatan atau susunan pemerintahan. Namun karena dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan bidang pendidikan telah ditetapkan bahwa **pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional seluruh jenjang pendidikan dan akreditasi seluruh jenjang pendidikan ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat**, maka pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional dan akreditasi seluruh jenjang pendidikan tidak lagi menjadi kewenangan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota. Hal ini berkaitan dengan manajemen kepegawaian negara ditentukan bahwa setiap instansi dapat melakukan ~~pengisian kebutuhan ASN yang kemudian berdasarkan UU ASN,~~ ditentukan bahwa BKN bertugas mengendalikan seleksi Calon Pegawai ASN⁵¹

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen,

⁵¹ Pasal 48 huruf a UU ASN

pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Maka dapat disimpulkan bahwa seluruh pengelolaan sub urusan manajemen pendidikan termasuk unsur dan fungsi manajemen pengelolaan jenjang pendidikan menjadi kewenangan masing-masing tingkatan atau susunan pemerintahan, kecuali pendidik dan tenaga kependidikan serta akreditasi secara nasional karena dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan bidang pendidikan ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan ketentuan dalam UU ASN, kepala sekolah maupun komite sekolah tidak berwenang untuk mengangkat guru di satuan pendidikan, demikian pula kepala daerah maupun kepala dinas pendidikan daerah. Hal tersebut berpotensi menimbulkan permasalahan hukum karena bertentangan dengan ketentuan UU ASN. Pemenuhan kebutuhan guru melalui perjanjian kerja dapat dilakukan tidak hanya di satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat tetapi juga dapat dilakukan di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Hal ini juga diatur dalam Pasal 25 ayat (3) UU Guru dan Dosen yang berketentuan *“Pengangkatan dan penempatan guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat dilakukan oleh penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan yang bersangkutan berdasarkan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama.”*

Guru dan dosen yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja disebut dengan guru honorer dan dosen honorer. Definisi mengenai perjanjian kerja tidak hanya ditemukan dalam UU Guru dan Dosen tetapi juga UU Ketenagakerjaan. Sebagaimana ketentuan Pasal 25 ayat (3) dan Pasal 63 ayat (3) UU Guru dan Dosen, guru dan dosen yang diangkat melalui perjanjian kerja dalam ketentuan definitif UU Guru dan Dosen mengikuti ketentuan *“berdasarkan peraturan perundang-undangan.”* Maka selain tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai profesi guru dan

dosen, guru dan dosen tersebut juga tunduk pada ketentuan mengenai ketenagakerjaan.⁵⁵

Dengan disahkannya PP No. 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan PP No. 56 Tahun 2012 yang merupakan pelaksanaan dari UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian merupakan solusi pemenuhan kebutuhan pegawai pemerintah dalam melaksanakan tugas kedinasan. Namun ketentuan Pasal 8 PP No. 48 Tahun 2005 dengan tegas telah melarang pengangkatan tenaga honorer yang salah satunya adalah tenaga pendidik yaitu guru, yang menyatakan:

Sejak ditetapkan Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, ~~dilarang~~ mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Meskipun UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian beserta peraturan pelaksanaannya telah dicabut dengan UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN namun ketentuan Pasal 8 PP No. 48 Tahun 2005 tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU ASN, yang artinya tetap diberlakukan pelarangan pengangkatan guru honorer. Pengangkatan guru atau dosen baik yang sebelumnya merupakan guru atau dosen honorer maupun yang tidak pernah menjadi tenaga honorer, dilakukan melalui mekanisme seleksi sebagaimana ditetapkan dalam UU ASN dan peraturan pelaksanaannya

Tenaga honorer guru yang telah memenuhi syarat berdasarkan peraturan perundang-undangan sejatinya telah diberikan kesempatan untuk diangkat menjadi CPNS oleh Pemerintah ~~sejak tahun~~ 2005, bahkan Kebijakan tersebut diikuti dengan larangan mengangkat guru honorer. Alasan Pemerintah melarang penerimaan guru honorer sebenarnya dalam rangka melaksanakan amanat UU Guru dan Dosen untuk memberikan kepastian terhadap status guru sebagai tenaga pendidik. Namun pada pelaksanaannya, banyak tenaga honorer guru yang tidak lulus seleksi CPNS sehingga tetap menjadi tenaga honorer dalam

55 Terkait definisi perjanjian kerja, ketentuan Pasal 1 angka 14 UU Ketenagakerjaan menyatakan “Perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak” sedangkan ketentuan Pasal 1 angka 7 UU ASN menyatakan “Perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama adalah perjanjian tertulis antara guru atau dosen dengan penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan yang memuat syarat-syarat kerja serta hak dan kewajiban para pihak dengan prinsip kesetaraan dan kesejawatan berdasarkan peraturan perundang-undangan”

waktu yang lama dan masih ada yang melakukan penerimaan tenaga honorer guru dengan alasan kekurangan guru. Hal tersebut menjadikan jumlah guru honorer di Indonesia semakin banyak dan menjadi beban. Pemerintah juga kembali menegaskan ketentuan Pasal 8 PP No. 48 Tahun 2005 melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 814.1/169/SJ tentang Penegasan Larangan Pengangkatan Tenaga Honorer yang disahkan pada tanggal 10 Januari 2013 yang di antaranya mengatur bahwa:

- 1) Gubernur dan Bupati/Walikota di larang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenisnya
- 2) Pemerintah tidak akan mengangkat lagi tenaga honorer atau yang sejenisnya menjadi CPNS
- 3) Bagi Gubernur, Walikota/Bupati yang masih melakukan pengangkatan tenaga honorer dan sejenisnya, maka konsekuensi dan dampak pengangkatan tenaga honorer atau sejenisnya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, apabila melihat peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini khususnya mengenai guru, lahirnya UU ASN dan PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS yang mengatur mengenai penerimaan PNS, yang salah satunya adalah guru, telah memberikan kejelasan dan kepastian mengenai tahapan guru sebagai tenaga pendidik untuk menjadi PNS. Kemudian ditetapkan PP No. 49 Tahun 2018 tentang PPPK yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU ASN juga menjadi solusi terbaik bagi permasalahan banyaknya jumlah tenaga honorer guru di Indonesia, khususnya yang tidak memenuhi syarat untuk mengikuti seleksi CPNS.

Permasalahan kekurangan jumlah guru dan distribusi guru yang tidak merata selalu menjadi topik utama dalam potret pendidikan nasional, hal ini berkaitan dengan mekanisme distribusi guru. Pencapaian tujuan pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa yang dituangkan dalam UU Sisdiknas harus dilakukan dengan pemerataan kualitas pendidikan nasional. Hal ini tentunya harus dibarengi dengan pemerataan pemenuhan kebutuhan guru baik dalam segi jumlah, kualifikasi akademik, maupun kompetensi. Maka perlu adanya ketegasan Pemerintah, khususnya MenPAN-RB dalam melakukan

pemindahan PNS antar jabatan, antardaerah, dan antar instansi⁵⁶, termasuk terhadap guru dan dosen.

b. Penempatan Guru pada Jabatan Struktural

Pembinaan dan pengembangan profesi guru dan dosen dilakukan melalui jabatan fungsional⁵⁷ yang diatur lebih lanjut dalam PermenPAN-RB No. 16 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 17 Tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional, Dosen, Dan, Angka Kreditnya (PermenPAN-RB No. 17 Tahun 2013). Ketentuan Pasal 26 UU Guru dan Dosen menyatakan bahwa:

- (1) Guru yang diangkat oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dapat ditempatkan pada jabatan struktural.*
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penempatan guru yang diangkat oleh Pemerintah atau pemerintah daerah pada jabatan struktural sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

PP No. 74 Tahun 2008 yang merupakan amanat dari UU Guru dan Dosen dengan salah satunya pencantuman Pasal 26 ayat (2) sebagai dasar pembentukannya. Terkait pengaturan mengenai guru yang ditempatkan pada jenjang jabatan struktural ditentukan mengikuti ketentuan Pasal 61 PP Guru⁵⁸ sebagai berikut:

- (1) Guru yang diangkat oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dapat ditempatkan pada jabatan pimpinan tinggi, administrator, pengawas, atau jabatan fungsional lainnya yang membidangi pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) Penempatan pada jabatan pimpinan tinggi, administrator, pengawas, atau jabatan fungsional lainnya yang membidangi pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan setelah:*
 - a. Guru yang bersangkutan bertugas sebagai Guru paling singkat a (delapan) tahun; dan*
 - b. kebutuhan Guru telah terpenuhi.*
- (3) Guru yang ditempatkan pada jabatan pimpinan tinggi, administrator, pengawas, atau jabatan fungsional lainnya yang membidangi pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kehilangan haknya untuk memperoleh Tunjangan Profesi dan tunjangan khusus.*

⁵⁶ Lihat ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU ASN

⁵⁷ Lihat ketentuan Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 69 ayat (3) UU Guru dan Dosen

⁵⁸ Lihat ketentuan Pasal 61 PP No. 74 Tahun 2008 yang mana ketentuan pasal tersebut telah diubah PP No. 19 Tahun 2017

- (4) *Guru yang ditempatkan pada jabatan pimpinan tinggi, administrator, pengawas, atau jabatan fungsional lainnya yang membidangi pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditugaskan kembali sebagai Guru dan mendapatkan hak sebagai Guru sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (5) *Hak sebagai Guru sebagaimana dimaksud pada ayat (4) yang berupa Tunjangan Profesi diberikan sebesar Tunjangan Profesi berdasarkan jenjang jabatan sebelum Guru yang bersangkutan ditempatkan pada jabatan pimpinan tinggi, administrator, pengawas, atau jabatan fungsional lainnya yang membidangi pendidikan.*
- (6) *Ketentuan lebih lanjut mengenai penempatan Guru pada jabatan pimpinan tinggi, administrator, pengawas, atau jabatan fungsional lainnya yang membidangi pendidikan dan pengembaliannya pada jabatan Guru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) diatur dengan Peraturan Menteri.*

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut maka jabatan struktural yang dapat ditempati oleh guru adalah pimpinan tinggi, administrator, pengawas, atau jabatan fungsional lainnya yang membidangi pendidikan. Pengaturan dalam PP tersebut tidak memberikan kejelasan mengenai jabatan struktural apa yang dapat ditempati oleh guru mengingat tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai tiap-tiap jabatan tersebut. Selain itu terdapat kerancuan dalam PP tersebut dengan adanya beberapa frasa pengawas, seperti “pengawas”, “pengawas satuan pendidikan”, “pengawas mata pelajaran”, dan “pengawas kelompok mata pelajaran”. Selain itu PermenPAN-RB No. 21 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya memunculkan istilah “pengawas sekolah”. Sehingga pengaturan mengenai jabatan pengawas harus diperjelas dan harus diatur dengan menggunakan satu nomenklatur jabatan yang seragam, terutama jika dikaitkan dengan jabatan struktural yang dapat ditempati oleh guru berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UU Guru dan Dosen.

4. Pembinaan dan Pengembangan

Kedudukan guru dan dosen menurut UU Guru dan Dosen adalah sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab. Dalam pencapaian tujuan pendidikan

nasional tersebut, peran guru dan dosen tergambar dalam ketentuan beban kerja yang mencakup kegiatan pokok dan jam kerja yang harus dipenuhi oleh guru dan dosen. Oleh karenanya pengaturan mengenai jam kerja guru dan dosen harus mengikuti pengaturan pelaksanaan sistem pendidikan nasional dan tidak lepas dari ketentuan dalam perundang-undangan terkait ASN dan ketenagakerjaan. Berikut paparan terkait beban kerja guru dan juga beban kerja dosen :

a. Beban Kerja Guru (Pasal 35 UU Guru dan Dosen)

Kedudukan guru sebagai tenaga profesional yang bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional atau mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Dalam pencapaiannya, peran guru diatur dalam ketentuan beban kerja yang mencakup kegiatan pokok dan jam kerja yang harus dipenuhi oleh guru. Maka pengaturan mengenai jam kerja guru tersebut harus mengikuti pengaturan pelaksanaan sistem pendidikan nasional dan tidak lepas dari ketentuan dalam perundang-undangan terkait ASN dan ketenagakerjaan. Pengaturan beban kerja guru dalam UU Guru dan Dosen :

Pasal 35

- (1) Beban kerja guru mencakup kegiatan pokok yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, membimbing dan melatih peserta didik, serta melaksanakan tugas tambahan.*
- (2) Beban kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu.*

Pelaksanaan ketentuan beban kerja pokok guru sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tersebut di atas pada praktiknya menimbulkan permasalahan, terdapat inkonsistensi dan potensi multitafsir antara kedua pasal tersebut. Ketentuan beban kerja selama paling banyak 40 jam tatap muka dianggap tidak sejalan dengan ketentuan dalam UU ASN yang dimana jam kerja PNS diatur hanya selama 37,5 jam. Sedangkan ketentuan penjelas dari Pasal 35 UU Guru dan Dosen adalah “cukup jelas”. Ketentuan ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) Permendikbud Nomor 15 Tahun 2018 :

“Pelaksanaan beban kerja selama 37,5 (tiga puluh tujuh koma lima) jam kerja efektif sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (2) bagi Guru mencakup kegiatan pokok :

- a. Merencanakan pembelajaran atau pembimbingan;*
- b. Melaksanakan pembelajaran atau pembimbingan;*

- c. *Menilai hasil pembelajaran atau pembimbingan;*
- d. *Membimbing dan melatih peserta didik; dan*
- e. *Melaksanakan tugas tambahan yang melekat pada pelaksanaan kegiatan pokok sesuai dengan Beban Kerja Guru.”*

Frasa “tatap muka” dalam Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen ini dalam praktik juga tidak jelas penggunaannya untuk menetapkan rincian tugas guru. Frasa “tatap muka” dinilai hanya mencakup jumlah jam yang diharuskan bagi guru bertatap muka dengan muridnya dalam pembelajaran atau pembimbingan di kelas secara langsung saja tetapi tidak mencakup merencanakan dan menilai hasil pembelajaran beban kerja. Frasa “tatap muka” dalam Pasal 1 angka 4 Permendikbud No. 15 Tahun 2018 diartikan sebagai berikut :

“Tatap Muka adalah interaksi langsung antara Guru dan peserta didik dalam kegiatan pembelajaran atau pembimbingan sesuai dengan beban belajar peserta didik dalam struktur kurikulum.”

Sementara Pasal 35 ayat (1) UU Guru dan Dosen jo. Pasal 3 Permendikbud No. 15 Tahun 2018 dengan jelas menyatakan bahwa beban kerja seorang guru **bukan hanya sebatas pembelajaran di kelas saja melainkan termasuk mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan penilaian pembelajaran hingga evaluasi dan pembimbingannya, serta pelaksanaan tugas tambahan.**

Dengan nomenklatur Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen menimbulkan paradigma waktu bekerja hanya dapat digunakan untuk pelaksanaan pembelajaran dan pembimbingan yang harus dipenuhi guru, sementara untuk pemenuhan beban kerja yang lain guru harus meluangkan waktu ekstra di luar jam kerja efektifnya. Hal tersebut juga berdampak pada pelaksanaan pengembangan kualitas guru dan penerapan pendidikan karakter kepada siswa yang tidak dapat dilakukan maksimal oleh guru. Untuk mencegah adanya multitafsir dalam pengertian perhitungan beban kerja guru yang ada dalam UU Guru dan Dosen, Pasal 35 ayat (2) dapat disempurnakan dengan mengganti frasa “tatap muka” menjadi “jam kerja” maupun memberikan definisi dari frasa “tatap muka” itu sendiri karena sekali lagi ditegaskan bahwa beban kerja guru bukan hanya pelaksanaan pembelajarannya saja.

Bahwa beban kerja sebanyak-banyaknya tatap muka dalam Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen telah dikonversi nomenklaturnya terbagi menjadi 37,5 jam kerja efektif untuk melaksanakan seluruh komponen beban kerja dan 2,5 jam istirahat. Permendikbud yang mengatur mengenai kerangka dasar dan kurikulum setiap jenjang pendidikan berdasarkan Kurikulum 2013 mengatur bahwa beban belajar kegiatan tatap muka dinyatakan dalam jumlah jam pelajaran per minggu, yang secara detail diatur sebagai berikut:

- 1) Dalam Permendikbud No. 70 Tahun 2013 tentang Kerangka Dasar Dan Struktur Kurikulum SMK/MAK diatur beban belajar di SMA/MA untuk Tahun X, XI, dan XII masing-masing adalah 42, 44 jam, dan 44 jam pelajaran per minggu. Satu jam belajar adalah 45 menit. Sedangkan beban belajar untuk SMK/MAK adalah 48 jam pelajaran per minggu. Selain itu beban belajar dapat dinyatakan dalam SKS yang diatur lebih lanjut dalam aturan tersendiri.
- 2) Pada satuan pendidikan SMP dan MTs berdasarkan Permendikbud No. 58 Tahun 2014 tentang Kurikulum 2013 SMP/MTs ditentukan bahwa beban belajar satu minggu untuk Kelas VII, Kelas VIII, dan Kelas IX masing-masing 38 (tiga puluh delapan) jam pelajaran, dengan durasi setiap satu jam pelajaran adalah 40 (empat puluh) menit.
- 3) Permendikbud No. 67 Tahun 2013 tentang Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum SD/MI mengatur bahwa beban belajar kegiatan tatap muka sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dinyatakan dalam jumlah jam pelajaran per minggu, dengan durasi setiap satu jam pelajaran adalah 35 (tiga puluh lima) menit. Beban belajar satu minggu ditentukan untuk:
 - a) Kelas I adalah 30 (tiga puluh) jam pelajaran;
 - b) Kelas II adalah 32 (tiga puluh dua) jam pelajaran;
 - c) Kelas III adalah 34 (tiga puluh empat) jam pelajaran
 - d) Kelas IV, Kelas V, dan Kelas VI masing-masing adalah 36 (tiga puluh enam) jam pelajaran.

Dari ketentuan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa jam belajar pada jenjang SD, SMP, dan SMK diatur dengan durasi yang berbeda, yakni pada satuan pendidikan SD/MI berdurasi 35 menit, satuan pendidikan SMP/Mts

berdurasi 40 menit dan satuan pendidikan SMA/SMK/MA/MAK berdurasi 45 menit. Selain itu, bagi SMK dan MAK dapat dinyatakan dalam SKS. Sedangkan ketentuan dalam Permendikbud No. 158 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Sistem Kredit Semester Pada Pendidikan Dasar Dan Pendidikan Menengah mengatur mengenai penyelenggaraan SKS dengan prinsip fleksibel, keunggulan, maju berkelanjutan, dan keadilan⁵⁹. Selain itu ditentukan pula bahwa satuan pendidikan yang memiliki akreditasi A dari Badan Akreditasi Nasional Sekolah/Madrasah dapat menerapkan SKS dalam penyelenggaraan pendidikan. Maka atas pengaturan dalam permendikbud yang ada tersebut, pelaksanaan pendidikan telah jauh berkembang daripada pengaturan yang ada dalam UU Guru dan Dosen. Hal tersebut menunjukkan bahwa perubahan ketentuan dalam UU Guru dan Dosen perlu dilakukan agar tidak tertinggal dari perkembangan penyelenggaraan yang ada dalam masyarakat.

UU ASN mengatur jam kerja pegawai ASN sejumlah 37,5 jam⁶⁰ dan bagi tenaga kerja ditentukan bahwa jumlah kerjanya adalah 40 jam berdasarkan UU Ketenagakerjaan⁶¹. Ketentuan mengenai hari sekolah diatur melalui ketentuan Permendikbud No. 23 Tahun 2017 tentang Hari Sekolah dan Perpres No. 87 Tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter. Pasal 9 ayat (1) Perpres tersebut menentukan bahwa penyelenggaraan penguatan pendidikan karakter pada satuan pendidikan jalur pendidikan formal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilaksanakan selama 6 (enam) atau 5 (lima) hari sekolah dalam 1 (satu) minggu dengan pelaksanaan yang diserahkan pada masing-masing satuan pendidikan bersama-sama dengan komite sekolah/madrasah dan dilaporkan kepada Pemerintah Daerah atau kantor kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama setempat sesuai dengan kewenangan

masing-masing tentunya dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Perpres No. 87 Tahun 2017.

Hari Sekolah⁶² dilaksanakan 8 (delapan) jam dalam 1 (satu) hari atau 40 (empat puluh) jam selama 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu. Ketentuan 8 (delapan) jam dalam 1 (satu) hari atau 40 (empat puluh) jam selama 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), termasuk waktu istirahat selama 0,5 (nol koma lima) jam dalam 1 (satu) hari atau 2,5 (dua koma lima) jam selama 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu. (3) Dalam hal diperlukan penambahan waktu istirahat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Sekolah dapat menambah waktu istirahat melebihi dari 0,5 (nol koma lima) jam dalam 1 (satu) hari atau 2,5 (dua koma lima) jam selama 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu. Namun Pasal 17 Perpres No. 87 Tahun 2017 mengatur bahwa pada saat Perpres tersebut mulai berlaku, peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hari sekolah dan pendidikan karakter yang bertentangan dinyatakan tidak berlaku. Perpres ini tidak mengatur hari sekolah dapat dilaksanakan selama 5 atau 6 hari dalam seminggu tetapi lebih lanjut mengenai pelaksanaan jam belajar selama pelaksanaan pembelajaran.

Sedangkan Pasal 1 angka 4 Permendikbud No. 15 Tahun 2018 mendefinisikan frasa “tatap muka” sebagai berikut :

“Tatap Muka adalah interaksi langsung antara Guru dan peserta didik dalam kegiatan pembelajaran atau pembimbingan sesuai dengan beban belajar peserta didik dalam struktur kurikulum.”

Dengan pengertian frasa “Tatap Muka” tersebut maka ketentuan mengenai kegiatan tatap muka sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen dapat diartikan merupakan sebagian dari jumlah jam kerja yang harus dipenuhi oleh guru, yakni 40 jam kerja yang terdiri atas 37,5 jam efektif dan 2,5 jam istirahat. Meskipun peraturan pelaksanaan UU Guru dan Dosen telah memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan ketentuan “jam tatap muka”, ketentuan Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen menjadi tidak jelas mengingat beban kerja guru tidak hanya tatap muka. Ketidakjelasan tersebut juga menimbulkan inkonsistensi pengaturan UU Guru dan Dosen

⁶² Ketentuan Pasal 2 Permendikbud No. 23 Tahun 2017

dengan UU Sisdiknas sebagai induk pengaturan mengenai sistem pendidikan nasional.

Berdasarkan uraian di atas, maka perlu dilakukan perubahan Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen dengan memberikan penjelasan yang sesuai dengan Pasal 35 ayat (1) UU Guru dan Dosen. Secara lebih rinci terkait beban kerja guru perlu dilakukan analisis dan evaluasi sebagaimana tabel berikut ini:

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan		Prinsip Profesionalitas Guru dan Dosen	
Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011	Keterangan	Pasal 7 UU Guru dan Dosen	Keterangan
<i>Asas kejelasan rumusan</i>	Bahwa Pasal 35 ayat (2) ini perlu memperhatikan lagi sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas agar tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.	<i>Prinsip memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia</i>	Bahwa Pasal 35 ayat (2) menyebabkan guru tidak dapat memenuhi kewajiban beban kerjanya berdasarkan Pasal 35 ayat (1) dan berimbas pada pelaksanaan sistem pendidikan nasional khususnya pada upaya peningkatan mutu pendidikan.
<i>Asas dapat dilaksanakan</i>	Bahwa ketentuan beban kerja dalam Pasal 35 ayat (2) pada dasarnya dapat dilaksanakan tetapi belum memperhitungkan efektivitas secara fisiologis, sosiologis, maupun yuridis untuk pelaksanaan pengembangan profesi demi meningkatkan mutu pendidikan.		

Tabel 8. Sandingan aspek substansi V

b. Beban Kerja Dosen (Pasal 60 jo. Pasal 72 UU Guru dan Dosen)

Kedudukan dosen sebagai tenaga pendidik profesional dan ilmuwan menjadikan dosen mempunyai tugas pokok yang berbeda dengan guru, dimana dosen bukan hanya sebagai pengajar namun memiliki tugas utama yaitu mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Lebih lanjut Pasal 60 UU Guru dan Dosen menyebutkan dalam melaksanakan tugas keprofesionalan, dosen berkewajiban:

- a. *Melaksanakan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat;*
- b. *Merencanakan, melaksanakan proses pembelajaran, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran;*
- c. *Meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;*
- d. *Bertindak objektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, suku, ras, kondisi fisik tertentu, atau latar belakang sosioekonomi peserta didik dalam pembelajaran;*
- e. *Menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum, dan kode etik, serta nilai-nilai agama dan etika; dan*
- f. *Memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.*

Beban kerja dosen sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 72 ayat (1) UU Guru dan Dosen, yaitu mencakup kegiatan pokok merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran, melakukan evaluasi pembelajaran, membimbing dan melatih, melakukan penelitian, melakukan tugas tambahan, serta melakukan pengabdian. Lebih lanjut Pasal 72 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur mengenai perhitungan beban kerja tersebut sekurang-kurangnya sepadan dengan 12 (dua belas) SKS dan sebanyak-banyaknya 16 (enam belas) SKS. Penjelasan ketentuan Pasal 72 UU Guru dan Dosen menyatakan ketentuan tersebut "*cukup jelas*". Meskipun ketentuan Pasal 72 ayat (3) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa "*ketentuan lebih lanjut mengenai beban kerja dosen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur oleh setiap satuan pendidikan tinggi sesuai dengan peraturan perundang-undangan*", bukan berarti pengaturan mengenai SKS ini telah jelas bagi masyarakat. Terlebih lagi, UU Pendidikan Tinggi tidak mengatur definisi SKS dalam ketentuan umumnya.

Ketentuan dalam Permenristekdikti No. 44 Tahun 2015 mengatur bahwa SKS adalah takaran waktu kegiatan belajar yang di bebaskan pada mahasiswa per minggu per semester dalam proses pembelajaran melalui berbagai bentuk pembelajaran atau besarnya pengakuan atas keberhasilan usaha mahasiswa dalam mengikuti kegiatan kurikuler di suatu program studi⁶³. Meskipun terdapat penjelasan dalam ketentuan peraturan pelaksanaan terkait pendidikan tinggi, pengaturan mengenai beban kerja dosen yang ditentukan dengan jumlah SKS memerlukan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan SKS. Lebih lanjut, dalam pembahasan mengenai beban kerja guru telah diuraikan bahwa pengaturan mengenai jam belajar bagi SMK dan MAK dapat dinyatakan dalam SKS. Sedangkan ketentuan dalam Permendikbud No. 158 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Sistem Kredit Semester Pada Pendidikan Dasar Dan Pendidikan Menengah mengatur mengenai penyelenggaraan SKS dengan prinsip fleksibel, keunggulan, maju berkelanjutan, dan keadilan⁶⁴. Hal ini menunjukkan bahwa mengenai penggunaan istilah SKS ini perlu diperjelas definisi, pengaturan, dan pelaksanaannya. Tidak hanya itu, ketentuan Pasal 72 ayat (2) UU Guru dan Dosen yang mengatur mengenai beban kerja dosen untuk melaksanakan tugas keprofesionalan dosen sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 72 ayat (1) yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 60 UU Guru dan Dosen, sekurang-kurangnya sepadan dengan 12 (dua belas) SKS dan sebanyak-banyaknya 16 (enam belas) SKS. Konversi mengenai jumlah waktu yang sepadan dengan 1 (satu) SKS tidak memiliki ukuran yang baku. Berdasarkan Pasal 17 Permenristekdikti No. 44 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi sebagaimana telah diubah dengan Permenristekdikti No. 50 Tahun 2018 tentang Perubahan Permenristekdikti No. 44 Tahun 2015, ditentukan 1 (satu) SKS adalah sebagai berikut:

- (1) *1 (satu) sks pada proses pembelajaran berupa kuliah, responsi, atau tutorial, terdiri atas:*
 - a. *kegiatan tatap muka 50 (lima puluh) menit per minggu per semester;*
 - b. *kegiatan penugasan terstruktur 60 (enam puluh) menit per minggu per semester; dan*

⁶³ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 13 Permenristekdikti No. 44 Tahun 2015

⁶⁴ Prinsip-prinsip tersebut dijabarkan dalam ketentuan Pasal 2 Permendikbud No. 158 Tahun 2014

- c. kegiatan mandiri 60 (enam puluh) menit per minggu per semester.
- (2) 1 (satu) sks pada proses pembelajaran berupa seminar atau bentuk lain yang sejenis, terdiri atas:
 - a. kegiatan tatap muka 100 (seratus) menit per minggu per semester; dan
 - b. kegiatan mandiri 70 (tujuh puluh) menit per minggu per semester.
- (3) Perhitungan beban belajar dalam sistem blok, modul, atau bentuk lain ditetapkan sesuai dengan kebutuhan dalam memenuhi capaian pembelajaran.
- (4) 1 (satu) sks pada proses pembelajaran berupa praktikum, praktik studio, praktik bengkel, praktik lapangan, penelitian, pengabdian kepada masyarakat, dan/atau proses pembelajaran lain yang sejenis, 170 (seratus tujuh puluh) menit per minggu per semester.

Berdasarkan ketentuan mengenai beragamnya perhitungan konversi 1 (satu) SKS, maka ketentuan Pasal 72 ayat (2) UU Guru dan Dosen perlu lebih diperjelas agar dapat memenuhi asas kejelasan rumusan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011.

Pelaksanaan Tridharma perguruan tinggi yang dibebankan kepada dosen pun menjadi masalah dengan ketentuan pelaksanaan beban kerja dosen yang diatur sejumlah 12 SKS hingga 16 SKS dan diberlakukannya ketentuan disiplin PNS terhadap dosen berstatus PNS. Dalam rangka pemenuhan Tridharma perguruan tinggi, dosen tidak hanya berada di lembaga pendidikan saja, tetapi dalam melakukan penelitian dan dan pengabdian masyarakat, dosen juga melakukan perjalanan keluar kota yang tidak memungkinkan untuk melakukan absen kedatangan dan absen kepulangan yang disesuaikan dengan pengaturan jam kerja PNS. Maka perlu adanya pengaturan mengenai disiplin dosen yang sesuai dengan ketentuan pelaksanaan tugas keprofesionalan dosen dan sesuai dengan ketentuan kepegawaian ASN.

Maka terhadap ketentuan mengenai jam kerja dosen dan terkait SKS sebagaimana terdapat dalam Pasal 72 ayat (2) UU Guru dan Dosen perlu diubah dan diperjelas sehingga tidak menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaannya dan tidak menghambat pelaksanaan tugas dan fungsi dosen khususnya dalam mencapai tujuan pendidikan nasional.

5. Organisasi Profesi dan Kode Etik (Pasal 41 s.d Pasal 44 UU Guru dan Dosen)

Lahirnya UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang diikuti oleh lahirnya UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen berimplikasi pada tumbuhnya berbagai organisasi profesi guru selain PGRI yang telah eksis sejak tahun 1945 sebagai organisasi guru tunggal. Tim mencatat sampai dengan saat ini terdapat 3 (tiga) organisasi profesi guru selain PGRI yang seluruhnya mendapat pengakuan dari negara dan disahkan sebagai badan hukum oleh Kementerian Hukum dan HAM yaitu (1) Federasi Guru Independen Indonesia (FGII) Januari 2002; (2) Ikatan Guru Indonesia (IGI) November 2009; dan (3) Federasi Serikat Guru Indonesia (FSGI) Januari 2011. Hal tersebut merupakan implikasi dari Pasal 41 ayat (1) UU Guru dan Dosen yang berbunyi "*Guru membentuk organisasi profesi yang bersifat independen.*" dan ayat (3) yang berbunyi "*Guru wajib menjadi anggota organisasi profesi.*" Beragamnya organisasi profesi ini merupakan pengejawantahan dari ketentuan dalam UUD Tahun 1945⁶⁵ mengenai kebebasan untuk berserikat, berkumpul, dan menyampaikan pendapat.

Meskipun di satu sisi menimbulkan pertanyaan mengenai "siapa satu-satunya organisasi profesi guru yang diakui oleh Negara untuk menjalankan fungsi dan kewenangan yang diberikan dalam UU Guru dan Dosen" yang dalam pelaksanaannya sering menimbulkan berbagai permasalahan, tetapi di sisi lain dapat dipahami bahwa maksud pembentuk undang-undang tidak menyatakan organisasi profesi guru "satu/tunggal" atau dalam artian frasa "organisasi profesi" yang dimaksud dalam UU Guru dan Dosen merupakan entitas yang umum dan tidak mengandung satu artian adalah untuk menunjang pembinaan dan pengembangan profesionalitas guru dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kapabilitas para guru. Bahwa tidak adanya sifat "tunggal" mengenai pembentukan organisasi profesi guru dalam Pasal 41 UU Guru dan Dosen dipandang oleh pembentuk undang-undang dapat menimbulkan kompetisi sehat di antara organisasi profesi dalam upaya menyejahterakan anggotanya.

Kemudian, Pasal 41 ayat (4) UU Guru dan Dosen yang menyatakan "*Pembentukan organisasi profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan*" juga semakin menegaskan bahwa

⁶⁵ Berdasarkan Pasal 28 UUD Tahun 1945: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang."

guru dapat membentuk suatu organisasi profesi sepanjang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya, Negara melalui Pemerintah memiliki hak dan kewajiban untuk membantu dan mendorong semua organisasi guru yang ada untuk berkembang dan dapat memenuhi syarat yang berlaku.

Ketentuan Pasal 42 huruf a UU Guru dan Dosen menentukan bahwa organisasi profesi guru mempunyai kewenangan menetapkan dan menegakkan kode etik guru. Hal ini menimbulkan permasalahan, kode etik dari organisasi profesi mana yang harus diikuti oleh guru di Indonesia mengingat adanya empat organisasi profesi yang pesertanya adalah guru. Maka hal ini perlu kejelasan dari pembentuk undang-undang untuk menyelesaikan permasalahan kode etik guru karena semua organisasi profesi guru memiliki kewenangan yang sama berdasarkan ketentuan Pasal 42 UU Guru dan Dosen.

Bagi dosen, UU Guru dan Dosen tidak mengatur mengenai organisasi dosen. Pengaturan mengenai organisasi dosen ini tentunya tidak dapat disamakan dengan ketentuan organisasi guru mengingat dosen terkelompok berdasarkan kepakarannya dan bukan berdasarkan profesi dosen yang dijabatnya. Pengaturan organisasi tunggal bagi dosen pun justru akan menimbulkan permasalahan baru bagi dosen mengingat karakteristik profesi dosen yang berbeda dengan profesi notaris yang diatur berdasarkan UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2014 yang organisasi profesinya ditentukan sebagai organisasi tunggal⁶⁶.

Berdasarkan hal tersebut, maka perlu adanya pengaturan yang lebih jelas dalam Pasal 42 huruf a UU Guru dan Dosen mengenai kode etik guru yang dapat diberlakukan seragam terhadap semua guru mengingat saat ini terdapat 4 (empat) organisasi profesi guru. Selain itu, ketentuan Pasal 42 huruf d UU Guru dan Dosen yang menyatakan salah satu kewenangan organisasi profesi guru adalah melakukan pembinaan dan pengembangan profesi guru, belum terlaksana dengan efektif. PGRI menyatakan belum pernah melakukan pembinaan dan pengembangan profesi guru karena selama ini dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah. Sehingga

⁶⁶ Lihat ketentuan Pasal 82 ayat (1) dan Pasal 82 ayat (2) UU Jabatan Notaris bahwa: (1) *Notaris berhimpun dalam satu wadah Organisasi Notaris.* (2) *Wadah Organisasi Notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Ikatan Notaris Indonesia.*

dapat dikatakan bahwa ketentuan Pasal 42 huruf d UU Guru dan Dosen tidak dapat dilaksanakan.

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan		Prinsip Profesionalitas Guru dan Dosen	
Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011	Keterangan	Pasal 7 UU Guru dan Dosen	Keterangan
<i>Asas dapat dilaksanakan</i>	Bahwa pelaksanaan pengaturan organisasi profesi guru belum memperhitungkan efektivitas secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis untuk guru dan kemajuan pendidikan nasional.	<i>Prinsip memiliki organisasi profesi yang mempunyai kewenangan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tugas keprofesionalan guru</i>	Bahwa ketentuan Pasal 41 meskipun sudah mengatur mengenai sifat, pembentukan, fungsi dan kewajiban, tetapi belum dapat melaksanakan fungsi organisasi profesi untuk meningkatkan profesionalitas guru dalam hal melakukan pembinaan dan pengembangan profesi guru.

Tabel 9. Sandingan aspek substansi VI

B. Aspek Struktur Hukum

Pemikir pendidikan cenderung berbicara konsep-konsep dan dari konsep-konsep pendidikan tersebut akan lebih luas untuk membangun praksis pendidikan yang sangat berguna bagi kelangsungan dan eksistensi suatu negara. Keterpurukan bangsa perlu kesadaran bersama seluruh komponen bangsa yang saling mengait dalam suatu sistem. Sedangkan sistem tersebut harus terbangun pada muara yang sama demi mencapai cita-cita bersama tersebut. Pandangan para ahli barangkali merupakan sebuah solusi yang menjawab dari beberapa pertanyaan-pertanyaan yang muncul terkait “bagaimana pendidikan yang ideal dalam menjaga nilai-nilai luhur budaya bangsa?” Menurut Tim Adpen UPI (2010:5), dikalangan masyarakat barat pada jaman resainance muncul pandangan-pandangan pemikir pendidikan yang masih dikenali hingga kini dan berkembang sejajar mengikuti perkembangan berbagai cabang disiplin ilmu

pengetahuan yang sudah ada terlebih dahulu dari ilmu filsafat, antara lain paham nativisme atau naturalisme dengan tokohnya J.J. Rousseau (1712-1778M) dan Schopenhauer (1778-1860M), yang berpendirian bahwa setiap bayi lahir membawa potensi alamiahnya, karenanya pendidikan hanya berfungsi memelihara dan memekarkannya saja, yang pada prinsipnya "*Retour a la Nature*" atau kembalikan ke alamnya melalui pemekaran (*educare*, latin); paham empirisme atau environmentalisme dengan tokohnya John Locke (1632-1704M) dan J.H. Herbart (1776-1841M), yang berpendirian bahwa bayi itu lahir bagaikan *white board* yang belum tertulis (*tabularasa*), bahwa bayi itu lahir bagaikan bejana yang kosong yang kemudian diisi oleh pendidikan sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat (*educare*, latin); dan paham konvergensionisme atau interaksionisme dengan tokohnya William Stern (1871-1939M), yang merupakan perpaduan dari paham nativisme dan empirisme dengan pendirian bahwa diri pribadi anak berkembang sebagai resultante hasil interaksi pembawaan (potensi alamiah dan lingkungannya).

Sedangkan Ki Hajar Dewantara sejalan dengan pengertian filsafat pendidikan filsuf Charles Taylor menyatakan *the right to culture*. Dari pandangan tersebut, Ki Hajar Dewantara menggali nilai-nilai kebudayaan yang luhur dari kebudayaan lokal, dan menyatakan bahwa semua suku bangsa di nusantara ini memiliki kebudayaan masing-masing dan mempunyai nilai-nilai luhur tersendiri yang dapat dikembangkan dan disumbangkan untuk pembangunan kebudayaan nasional. Sesuai dengan pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa sudah selayaknya Indonesia bangkit dari keterpurukan untuk membangun peradaban yang bersumber dari nilai-nilai budaya lokal yang dapat dikembangkan sebagai kekayaan budaya nasional. Banyaknya generasi yang tidak menggali keluhuran nilai budaya bangsa sehingga tidak mengenal identitas bangsanya sebagai bangsa yang luhur, bangsa yang memiliki nilai-nilai dan bangsa yang bermartabat. Tentunya hal ini menjadi tanggung jawab bersama, khususnya bagi kalangan pendidik agar visi, misi, tujuan dan rencana kerja diarahkan untuk mempertahankan dan membangun peradaban bangsa Indonesia yang kokoh agar bangsa ini tetap dapat terjaga keberlangsungannya⁶⁷.

UU Sisdiknas mengatur bahwa salah satu jalur pendidikan yang diatur dan dikembangkan di Indonesia adalah pendidikan jalur formal. Ivan Illich berpandangan

⁶⁷ Didin Nurdin, Dr, M.Pd dan Imam Sibaweh, M.Pd. *Pengelolaan Pendidikan dari Teori Menuju Implementasi*. (Rajawali Pers, Jakarta, 2015), hlm. 8-10)

bahwa pendidikan formal justru memberikan kemerdekaan pada peserta didik bahkan tidak membatasi kemerdekaan peserta didik untuk menata dan meningkatkan pengetahuan, skil dan pengetahuannya⁶⁸. Maka pengaturan pelaksanaan pendidikan khususnya pendidikan formal mendapat perhatian yang besar dari pemerintah dengan tetap mengadopsi kekhasan daerah yang diatur sebagai kewenangan pemerintah daerah dalam mengembangkan kurikulum pendidikan dengan tanpa mengabaikan keberadaan pendidikan non formal dan pendidikan informal yang berkembang dalam masyarakat Indonesia.

Dalam rangka mendukung pelaksanaan pembangunan sumber daya manusia melalui pendidikan, kedudukan guru dan dosen berfungsi untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yakni berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa pada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab⁶⁹ yang sinkron dengan tujuan pendidikan nasional yang diatur dalam UU Sisdiknas⁷⁰. Dengan kedudukan yang demikian, guru dan dosen perlu pengaturan secara khusus untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

1. Guru

a. Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Guru

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Guru dan Dosen ditentukan bahwa guru adalah pendidik profesional memiliki tugas utama dalam hal mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah, yang diakui kedudukannya dan dibuktikan dengan sertifikat pendidik⁷¹. Sebagai tenaga profesional, guru berperan sebagai agen pembelajaran yang berfungsi untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional⁷². Dikaitkan dengan ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU

⁶⁸ Didin Nurdin, Dr, Mpd dan Imam Sibaweh, M.Pd. *Pengelolaan Pendidikan dari Teori Menuju Implementasi*. (Rajawali Pers, Jakarta, 2015) hlm. 10.

⁶⁹ Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UU Guru dan Dosen

⁷⁰ Lihat ketentuan Pasal 3 UU Sisdiknas

⁷¹ Lihat ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU Guru dan Dosen.

⁷² Lihat ketentuan Pasal 4 UU Guru dan Dosen.

Sisdiknas yang tidak memberikan pembatasan dan perbedaan antara guru dan dosen dengan pendidik yang lainnya, menentukan bahwa pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.

Sertifikat pendidik berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU Guru dan Dosen hanya dapat diberikan kepada guru yang telah memenuhi persyaratan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Sertifikat pendidik bagi guru diperoleh melalui program pendidikan profesi (PPG) yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi.⁷³ Kurikulum PPG dikembangkan dengan mengacu pada prinsip *activity based curriculum* atau *experience based curriculum* bukan *subject matter curriculum* seperti pada pendidikan akademik. Implikasinya berupa lokakarya pengembangan perangkat pembelajaran sebagai wujud dari implementasi konsep TPACK (*Technological Pedagogical Content Knowledge*)⁷⁴.

Faktor utama pendidikan yang berkualitas terletak pada faktor guru, bukan semata ditentukan oleh kurikulumnya. Karena proses interaksi antara guru dan peserta didik akan menentukan efektif dan efisiennya tujuan pembelajaran. Sedangkan kurikulum adalah alat untuk menjalin hubungan yang bertujuan untuk menjadikan sistem pendidikan lebih sistematis dan dapat dikerjakan secara terstruktur dan merata. Kurikulum merupakan seperangkat rencana dan pengaturan mengenai isi bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman untuk menggunakan aktivitas belajar mengajar. Pengakuan kedudukan guru sebagai tenaga profesional merupakan bagian dari pembaharuan sistem pendidikan nasional yang pelaksanaannya memperhatikan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan. Perubahan kurikulum dari KTSP (Kurikulum 2006) menjadi Kurikulum 2013 (K-13) merupakan perubahan yang menuntut peningkatan profesionalitas guru dalam melaksanakan perannya. Peran guru

⁷³ Lihat ketentuan Pasal 4 ayat (1) PP Guru

⁷⁴ Matthew J. Koehler, etc., *The Technological Pedagogical Content Knowledge Framework for Teachers and Teacher Educators* (Michigan State University : Michigan, 2008).

tidak lagi hanya mengajar di kelas dan memberikan nilai, tetapi juga melakukan observasi terhadap peserta didik guna mengetahui perkembangan hasil belajar peserta didik sebagai individu dan dalam interaksi sosial.

Selain itu, guru juga dituntut untuk dapat melakukan pengembangan media pembelajaran agar peserta didik merasa tertarik pada materi pembelajaran dan dapat memahami nilai-nilai yang terkandung dalam materi yang disampaikan oleh guru. Tuntutan-tuntutan ini dirasa berat oleh guru, mengingat apa yang dibebankan kepada guru sebagian merupakan hal-hal yang bersifat administratif, namun hal tersebut tidak dapat dihindari mengingat gurulah yang berinteraksi dengan peserta didik dalam proses belajar mengajar.

Berdasarkan ketentuan UU Guru dan Dosen, dalam rangka melaksanakan tugas keprofesionalan tersebut juga, guru berkewajiban⁷⁵:

- 1) merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran;
- 2) meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;
- 3) bertindak objektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, suku, ras, dan kondisi fisik tertentu, atau latar belakang keluarga, dan status sosial ekonomi peserta didik dalam pembelajaran;
- 4) menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum, dan kode etik guru, serta nilai-nilai agama dan etika; dan
- 5) memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

Oleh karenanya, peningkatan kompetensi guru menjadi hal yang harus dilakukan dan diperhatikan agar dalam melaksanakan perannya, guru tidak tertinggal dari perkembangan-perkembangan di bidang ilmu pengetahuan, khususnya terkait perkembangan IPTEK.

b. Kualifikasi, Kompetensi, dan Sertifikasi

Pengaturan kualifikasi, kompetensi dan sertifikasi guru ditujukan untuk untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional, sehingga pemenuhannya harus

⁷⁵ Pasal 20 UU Guru dan Dosen

sesuai dengan ketentuan yang dibutuhkan dalam menunjang pelaksanaan sistem pendidikan nasional yang diatur dalam kurikulum pendidikan. Berdasarkan ketentuan UU Sisdiknas, Pendidik berkewajiban untuk menciptakan suasana pendidikan yang bermakna, menyenangkan, kreatif, dinamis, dan dialogis; mempunyai komitmen secara profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan; dan memberi teladan dan menjaga nama baik lembaga, profesi, dan kedudukan sesuai dengan kepercayaan yang diberikan kepadanya⁷⁶. Dalam rangka menciptakan suasana pendidikan sebagaimana dinyatakan dalam UU Sisdiknas dan mewujudkan komitmen yang profesional guna meningkatkan mutu pendidikan, maka pemenuhan kualifikasi, kompetensi dan sertifikasi bagi guru adalah suatu hal yang mutlak.

UU Guru dan Dosen memberikan definisi kualifikasi, kompetensi dan sertifikasi sebagai berikut :

- 1) Kualifikasi akademik adalah ijazah jenjang pendidikan akademik yang harus dimiliki oleh guru atau dosen sesuai dengan jenis, jenjang, dan satuan pendidikan formal di tempat penugasan⁷⁷.
- 2) Kompetensi adalah seperangkat pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dan dikuasai oleh guru atau dosen dalam melaksanakan tugas keprofesionalan⁷⁸.
- 3) Sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk guru dan dosen⁷⁹.

Kualifikasi akademik bagi guru diperoleh melalui pendidikan tinggi program sarjana atau program diploma empat, yang berdasarkan ketentuan Pasal 5 PP Guru kualifikasi akademik tersebut ditunjukkan dengan ijazah yang merefleksikan kemampuan yang dipersyaratkan bagi guru untuk melaksanakan tugas sebagai pendidik pada jenjang, jenis, dan satuan pendidikan atau mata pelajaran yang diampunya sesuai dengan standar nasional pendidikan dan diperoleh melalui program kependidikan maupun non kependidikan.

⁷⁶ Lebih lengkap lihat ketentuan Pasal 40 ayat (2) UU Sisdiknas

⁷⁷ Pasal 1 angka 9 UU Guru dan Dosen

⁷⁸ Pasal 1 angka 10 UU Guru dan Dosen

⁷⁹ Pasal 1 angka 11 UU Guru dan Dosen. Sedangkan mengenai sertifikat pendidik, ketentuan Pasal 1 angka 12 UU Guru dan Dosen menyatakan sertifikat pendidik adalah bukti formal sebagai pengakuan yang diberikan kepada guru dan dosen sebagai tenaga profesional.

Meskipun sudah ditentukan bahwa guru harus memiliki empat kompetensi, yakni kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi professional dan diperjelas dalam PP, namun pengaturan yang ada belum memiliki parameter tingkat pemenuhan empat kompetensi tersebut. Hal ini diperlukan agar kompetensi guru lebih terukur dan profesionalitasnya benar-benar terbukti.

Belakangan muncul pendapat di kalangan masyarakat bahwa sertifikasi guru tidak sebanding dengan kompetensi guru. Hal ini menjadi tantangan bagi Pemerintah untuk menentukan standar profesionalitas guru dengan lebih baik lagi agar guru lebih siap dengan perkembangan informasi dan teknologi serta persaingan global yang semakin luas.

Berdasarkan data di *website* Dinas Pendidikan kota Malang jumlah guru dari berbagai lembaga pendidikan baik negeri maupun swasta di Kota Malang sekitar 8.462 orang, dari jumlah tersebut yang telah memperoleh sertifikasi dari PNS sebanyak 2.602 orang sedangkan yang belum memperoleh sertifikasi sejumlah 259 orang. Dari satuan pendidikan swasta, yang telah memperoleh sertifikasi pendidik sebanyak 1.493 orang sedangkan yang belum memperoleh sertifikasi pendidik sejumlah 4.108 orang. Dari setengahnya yang belum lulus sertifikasi tersebut berasal dari guru-guru yang dinyatakan tidak lulus UKG/UTN dan pengangkatan guru baru.

Saat ini pemerintah melaksanakan sertifikasi guru dalam dua pola. Pertama sertifikasi guru prajabatan dan kedua sertifikasi guru dalam jabatan. Keduanya melalui PPG ada yang melalui daring dan ada juga diperuntukkan untuk guru dari daerah khusus. Dalam pelaksanaannya masih terdapat guru yang memiliki perbedaan antara penempuhan pendidikan formalnya dengan Kualifikasi, Kompetensi, dan Sertifikasi yang dimilikinya. Kondisi di lapangan, guru senior memiliki kompetensi baik tetapi belum memiliki kualifikasi akademik sehingga tidak bisa mengikuti program sertifikasi pendidik. Maka menyebabkan guru tersebut melaksanakan kewajiban sebagai guru tetapi tidak bisa mendapatkan hak tunjangan profesi.⁸⁰

⁸⁰ Hasil diskusi dengan UIN Malang

Menurut UPI Bandung, kesulitan-kesulitan dalam segi teknis pelaksanaan sertifikasi baik bagi guru maupun pelaksana sertifikasi sendiri, antara lain:

- 1) Para guru saat ini banyak kesulitan mengumpulkan bukti-bukti dokumen portofolio yang dipersyaratkan, ini dikarenakan beberapa hal diantaranya adalah banyak yang tidak disiplin menyimpan arsip-arsip SK, pengalaman organisasi termasuk piagam-piagam penghargaan (sertifikat)
- 2) Penilaian yang bersifat subjektif, yang hanya disandarkan pada penilaian portofolio bukan pada keadaan sebenarnya.

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat, sehingga setiap orang yang telah memperoleh sertifikat pendidik memiliki kesempatan yang sama untuk diangkat menjadi guru pada satuan pendidikan tertentu. Selain itu, ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen menentukan pembatasan pemenuhan kualifikasi akademik bagi guru dan pelaksanaan sertifikasi pendidik selambat-lambatnya atau paling lama 10 tahun sejak diundangkannya UU Guru dan Dosen. UU Guru dan Dosen telah diundangkan pada tahun 2005, dengan batas waktu 10 tahun tersebut, maka ketentuan dalam Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen harus terselesaikan dan terpenuhi pada tahun 2015. Hal tersebut sudah berlalu 3 tahun dan hingga saat ini ketentuan tersebut masih belum dapat dipenuhi. Maka ketentuan pasal tersebut harus diubah agar dapat dilaksanakan.

c. Pengangkatan, Penempatan, Pemindahan dan Pemberhentian

Pasal 25 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pengangkatan dan penempatan guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah atau pemerintah daerah diatur dengan PP. Namun merujuk pada ketentuan dalam UU Pemda, sebagaimana tertuang dalam lampiran UU Pemda, pengelolaan pendidik dan tenaga kependidikan merupakan kewenangan pemerintah pusat. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam UU ASN.

Permasalahan kekurangan guru yang selalu digembar-gemborkan sebagai permasalahan guru, sebenarnya merupakan kekurangmerataan distribusi guru di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu, belum adanya pengaturan mengenai rasio

guru pun menjadi permasalahan dalam perhitungan kurang atau tidaknya jumlah guru. Standar guru ditentukan berdasarkan jumlah siswa atau jumlah rombel di satuan pendidikan perlu diperjelas mana yang dijadikan patokan, sehingga tidak menimbulkan kerancuan.

Ketentuan Pasal 58 ayat (3) PP Guru mengatur lebih lanjut bahwa dalam hal perencanaan kebutuhan guru secara nasional dilakukan dengan mempertimbangkan pemerataan guru antar satuan pendidikan. Dalam implementasinya, pengangkatan guru ini menjadi tidak jelas dalam orientasinya dan pemenuhan standar yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini menimbulkan permasalahan bagi Pemerintah dan Pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan guru-guru yang diangkat oleh satuan pendidikan dengan menggunakan SK Kepala Sekolah maupun SK Komite Sekolah. Ketentuan dalam PP 48 Tahun 2005 menegaskan bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian dilarang melakukan pengangkatan tenaga Honorar. Sehingga bagi guru-guru yang diangkat dengan SK Kepala Sekolah maupun SK Komite Sekolah tidak dapat diangkat secara langsung menjadi CPNS maupun PNS berdasarkan ketentuan UU ASN.

d. Pembinaan dan Pengembangan

Pembinaan dan pengembangan guru meliputi pembinaan dan pengembangan profesi dan karier. Dalam Pasal 32 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pembinaan dan pengembangan profesi guru meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional. Dalam Pasal 10 ayat (1) UU Guru dan Dosen ditentukan bahwa kompetensi guru tersebut diperoleh melalui pendidikan profesi yakni PPG.

PPG merupakan pendidikan tinggi setelah program pendidikan sarjana yang mempersiapkan peserta didik untuk memiliki pekerjaan dengan persyaratan keahlian khusus dalam menjadi guru. PPG ini harus ditempuh selama 1-2 tahun. Ketentuan PPG ini tidak hanya terbuka bagi S-1 Kependidikan tetapi juga pada S1/DIV Nonkependidikan sebagaimana juga ditegaskan dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 87

Tahun 2013 (Permendikbud tentang PPG Prajabatan) tentang Program PPG Prajabatan.

Selain itu, terkait dengan ketentuan beban mengajar guru, ketentuan dalam Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen perlu diperjelas mengingat ketentuan Pasal 35 ayat (1) UU Guru dan Dosen mengatur mengenai tugas pokok guru yang tentunya harus dipertimbangkan pemenuhannya. Selain itu, terkait dengan ketentuan jam kerja yang terdapat dalam ketentuan terkait kepegawaian negara, jumlah ini juga perlu diperjelas sehingga tidak terjadi disharmonisasi pengaturan dan pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

Meskipun ketentuan dalam peraturan pelaksanaan UU Guru dan Dosen yang mengatur mengenai beban kerja guru telah mengatur secara jelas mengenai apa yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen, permasalahan tersebut tetap harus diselesaikan di tingkat undang-undang agar tidak terjadi kerancuan dan misinterpretasi terhadap ketentuan dalam UU Guru dan Dosen.

Pelaksanaan ketentuan UU Guru dan Dosen, khususnya bila dikaitkan dengan ketentuan beban kerja guru dan tugas pokoknya, maka penerapannya tidak akan lepas dari ketentuan sistem pendidikan nasional, khususnya terkait dengan kurikulum yang diberlakukan. Pemahaman guru dan pengelola satuan pendidikan terhadap tuntutan profesionalisme guru dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan kurikulum yang diberlakukan, tentu tidak lepas dari prinsip-prinsip profesionalisme profesi guru dan dosen. Adanya tugas-tugas yang bersifat administratif terkait dengan pengamatan peserta didik selama proses pembelajaran di satuan pendidikan dan penyusunan laporannya harus dilakukan oleh guru mengingat guru yang berinteraksi secara langsung dengan peserta didik.

e. Perlindungan

UU Guru dan Dosen dipandang sebagai suatu landasan yang secara yuridis formal mengakui sepenuhnya keberadaan guru dan dosen. Pengakuan tersebut sangat berpengaruh pada implikasinya khususnya terhadap kesejahteraan dan perlindungan terhadap guru. Ketentuan Pasal 39 UU Guru dan Dosen mengatur mengenai perlindungan terhadap guru yang meliputi

perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan keselamatan dan perlindungan kesehatan kerja. Materi muatan ketentuan ini dinilai sudah cukup baik,⁸¹ secara substansi dapat memberikan rasa nyaman, tetapi dalam operasionalisasi masih belum menunjukkan adanya kenyamanan karena belum ada langkah nyata, karena masih banyak guru yang dikriminalisasi sebab dianggap melanggar HAM ataupun ketentuan perundang-undangan di bidang perlindungan anak.⁸²

Ketentuan perlindungan terhadap guru ini perlu disinkronkan dengan regulasi terkait HAM dan perlindungan anak, karena tidak jarang dewasa ini guru kemudian diadukan masyarakat terkait persoalan hukum. Tidak sedikit guru yang berbenturan dengan pasal-pasal penganiayaan dan lain sebagainya. Pelaksanaan Pasal 39 UU Guru dan Dosen ini masih belum dirasakan karena masih ada guru yang dikriminalisasi, bahkan menjadi korban dari orang tua siswa. Hal ini disebabkan karena adanya pertentangan antara UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan UU Perlindungan Anak dengan kewajiban guru dalam PP No. 74 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan PP No. 19 Tahun 2017 dimana guru boleh melakukan tindakan disiplin, yang seringkali ditafsirkan sebagai bentuk kekerasan terhadap peserta didik. Sebagai contoh, perintah guru yang sangat keras padahal sifatnya mendidik seringkali diartikan sebagai kekerasan yang sifatnya verbal, menyebabkan guru dilaporkan kepada pihak berwajib oleh orang tua peserta didik.⁸³ Dapat disimpulkan bahwa bantuan advokasi dari pemerintah dan organisasi profesi masih lemah, masih bersifat pasif dan belum proaktif⁸⁴.

Dalam UU Guru dan Dosen, proses pembelajaran dijamin secara eksplisit untuk mendapatkan jaminan keamanan dan kenyamanan. Namun dengan adanya beberapa kasus yang melibatkan guru menunjukkan bahwa guru masih tidak mendapatkan jaminan keamanan (perlindungan). Dengan kata lain pengaturan mengenai perlindungan terhadap guru dan dosen dalam UU Guru dan Dosen masih belum maksimal dalam implementasinya. Meski demikian,

⁸¹ Hasil diskusi dengan Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, pada tanggal 30 Juli 2018.

⁸² Hasil diskusi dengan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, pada tanggal 24 Oktober 2018.

⁸³ Hasil diskusi dengan Persatuan Guru Republik Indonesia D.I. Yogyakarta, pada tanggal 23 Oktober 2018.

⁸⁴ Hasil diskusi dengan Kantor Kementerian Agama Kota Malang, pada tanggal 6 November 2018.

apabila dilihat kembali dalam putusan Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung, tidak ditemukan putusan yang mengabulkan permohonan maupun gugatan terkait perlindungan terhadap anak atas kekerasan yang dilakukan guru selama hal tersebut dilakukan dalam batas-batas yang dapat dibenarkan menurut hukum.

Tetap saja, permasalahan perlindungan terhadap guru perlu diatur dengan lebih baik agar guru tidak takut keselamatannya akan terancam apabila mendisiplinkan peserta didiknya.

f. Organisasi Profesi dan Kode Etik

Salah satu prinsip profesionalitas guru adalah memiliki organisasi profesi yang mempunyai kewenangan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tugas keprofesionalan guru⁸⁵. Hal ini juga merupakan hak bagi guru, dimana berdasarkan Pasal 14 ayat (1) huruf h UU Guru dan Dosen, guru dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya mempunyai hak untuk memiliki kebebasan berserikat dalam organisasi profesi.⁸⁶ Organisasi profesi guru didefinisikan dalam UU Guru dan Dosen sebagai perkumpulan yang berbadan hukum yang didirikan dan diurus oleh guru untuk mengembangkan profesionalitas guru.⁸⁷ Dalam UU tersebut ditentukan pula bahwa organisasi profesi bersifat independen dan berfungsi untuk memajukan profesi, meningkatkan kompetensi, karier, wawasan kependidikan, perlindungan profesi, kesejahteraan, dan pengabdian kepada masyarakat.⁸⁸ Organisasi profesi guru juga mempunyai kewenangan:⁸⁹

- 1) Menetapkan dan menegakkan kode etik guru;
- 2) Memberikan bantuan hukum kepada guru;
- 3) Memberikan perlindungan profesi guru;
- 4) Melakukan pembinaan dan pengembangan profesi guru; dan
- 5) Memajukan pendidikan nasional.

⁸⁵ Pasal 7 ayat (1) huruf i UU Guru dan Dosen

⁸⁶ Pasal 51 ayat (1) huruf g UU Guru dan Dosen

⁸⁷ Pasal 1 angka 13 UU Guru dan Dosen

⁸⁸ Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU Guru dan Dosen

⁸⁹ Pasal 42 UU Guru dan Dosen

Organisasi profesi guru membentuk kode etik dan dewan kehormatan guru. Kode etik berisi norma dan etika yang mengikat perilaku guru dalam pelaksanaan tugas keprofesionalan, tujuannya adalah untuk menjaga dan meningkatkan kehormatan dan martabat guru dalam melaksanakan tugas keprofesionalan. Sementara dewan kehormatan guru dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan kode etik guru dan memberikan rekomendasi pemberian sanksi atas pelanggaran kode etik.⁹⁰

Organisasi profesi sebagai wadah yang anggotanya adalah para praktisi yang menetapkan diri mereka sebagai profesi dan bergabung bersama untuk melaksanakan fungsi-fungsi sosial yang tidak dapat mereka laksanakan dalam kapasitasnya sebagai individu.⁹¹ Menurut Djam'an Santori, organisasi apapun yang dibentuk oleh sebuah profesi, tujuan akhirnya adalah memberi manfaat kepada anggota profesi itu terutama di dalam meningkatkan kemampuan profesional, melindungi anggota dalam melaksanakan layanan profesional, dan melindungi masyarakat dari kemungkinan malpraktek dari layanan profesional.⁹² Organisasi profesi guru di Indonesia di antaranya PGRI, Persatuan Guru Nahdatul Ulama (PERGUNU), Ikatan Guru Indonesia (IGI), Persatuan Guru Seluruh Indonesia (PGSI), Federasi Serikat Guru Indonesia (FGSI), dan Federasi Guru Indipenden Indonesia (FGII).⁹³

Organisasi profesi ini dalam pelaksanaannya belum efektif dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya karena masih sebatas perkumpulan, belum berfungsi sebagai organisasi profesi yang melaksanakan tugas dalam menciptakan guru dan dosen yang profesional.⁹⁴ Dalam hal penegakan kode etik, adanya beberapa organisasi profesi ini juga menimbulkan permasalahan ketidak seragaman kode etik dan penegakannya. Tidak adanya ketentuan organisasi mana yang berwenang menyusun kode etik bagi guru ini harus disolusikan oleh Pemerintah. Selain itu, peran organisasi profesi guru dalam melakukan pembinaan dan pengembangan profesi guru masih belum dapat

⁹⁰ Lihat Pasal 43 dan Pasal 44 UU Guru dan Dosen

⁹¹ Nurul Ulfatin dan Teguh Triwiyanto, *Manajemen Sumber Daya Manusia Bidang Pendidikan*, Cetakan ke-1, Jakarta: Rjawali Pers, 2016, hal. 97.

⁹² Djam'an Santori, dkk, *Profesi Keguruan*, Jakarta: Universitas Terbuka, 2009, hal. 22.

⁹³ Surat Edaran Dirjen GTK tanggal 4 Desember 2015.

⁹⁴ Data hasil diskusi dengan ADI, pada hari Selasa tanggal 9 Oktober 2018

dilaksanakan karena organisasi profesi guru belum pernah mendapat kesempatan melakukan pembinaan dan pengembangan profesi guru yang merupakan salah satu kewenangannya berdasarkan UU Guru dan Dosen.

2. Dosen

a. Kedudukan, Tugas, Fungsi Dosen

Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.⁹⁵ Pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat merupakan kewajiban perguruan tinggi yang biasa disebut dengan Tridharma Perguruan Tinggi.⁹⁶ UU Pendidikan Tinggi memberikan definisi terhadap tiga kewajiban tersebut sebagai berikut:

- 1) Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.⁹⁷
- 2) Penelitian adalah kegiatan yang dilakukan menurut kaidah dan metode ilmiah secara sistematis untuk memperoleh informasi, data, dan keterangan yang berkaitan dengan pemahaman dan/atau pengujian suatu cabang IPTEK.⁹⁸
- 3) Pengabdian kepada Masyarakat adalah kegiatan sivitas akademika yang memanfaatkan IPTEK untuk memajukan kesejahteraan masyarakat dan mencerdaskan kehidupan bangsa.⁹⁹

Dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU Guru dan Dosen menjelaskan bahwa dosen mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan tinggi yang diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengakuan kedudukan dosen tersebut sebagai tenaga profesional dibuktikan dengan sertifikat

⁹⁵ Pasal 1 angka 2 UU Guru dan Dosen

⁹⁶ Pasal 1 angka 9 UU Pendidikan Tinggi

⁹⁷ Pasal 1 angka 1 UU Pendidikan Tinggi

⁹⁸ Pasal 1 angka 10 UU Pendidikan Tinggi

⁹⁹ Pasal 1 angka 11 UU Pendidikan Tinggi

pendidik.¹⁰⁰ Kedudukan dosen sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat dan peran dosen sebagai agen pembelajaran, pengembang ilmu pengetahuan, teknologi dan seni, serta pengabdian kepada masyarakat berfungsi untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.¹⁰¹ Sebagai salah satu profesi yang dikualifikasikan sebagai pendidik dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Sisdiknas, dosen merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.¹⁰²

Pada Pasal 45 UU Guru dan Dosen menjelaskan bahwa dosen wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, dan memenuhi kualifikasi lain yang dipersyaratkan satuan pendidikan tinggi tempat bertugas, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman (Pasal 1 angka 2 UU Sisdiknas). Sertifikat pendidik adalah bukti formal sebagai pengakuan yang diberikan kepada dosen sebagai tenaga profesional. Sertifikat pendidik untuk dosen ini diselenggarakan oleh perguruan tinggi terakreditasi yang menyelenggarakan program pengadaan tenaga kependidikan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Sertifikat pendidik untuk dosen diatur pada Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 51 Tahun 2017 tentang Sertifikasi Pendidik untuk Dosen (Permenristekdikti No. 15 Tahun 2017).

Profesi dosen merupakan bidang pekerjaan khusus yang dilaksanakan berdasarkan prinsip sebagai berikut:¹⁰³

- 1) Memiliki bakat, minat, panggilan jiwa, dan idealisme;
- 2) Memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia;

¹⁰⁰ Pasal 3 ayat (2) UU Guru dan Dosen

¹⁰¹ Pasal 5 UU Guru dan Dosen

¹⁰² Pasal 39 ayat (2) UU Sisdiknas

¹⁰³ Pasal 7 ayat (1) UU Guru dan Dosen

lifikasi akademik dan latar belakang pendidikan sesuai dengan

petensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;

gung jawab atas pelaksanaan tugas keprofesionalan;

penghasilan yang ditentukan sesuai dengan prestasi kerja;

empatan untuk mengembangkan keprofesionalan secara

dengan belajar sepanjang hayat;

jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas

an; dan

anisasi profesi yang mempunyai kewenangan mengatur hal-hal

n dengan tugas keprofesionalan guru.

iliki tugas dan fungsinya yang melekat pada kedudukan dan

transformasikan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni, melalui

kan;

gembangkan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni, melalui

an;

yebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni melalui

dian kepada masyarakat.

aksanakan tugas keprofesionalan, dosen berhak:¹⁰⁴

penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan

sosial;

promosi dan penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi

erlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan

kesempatan untuk meningkatkan kompetensi, akses sumber

nasi, sarana dan prasarana pembelajaran, serta penelitian dan

pada masyarakat;

basan akademik, mimbar akademik, dan otonomi keilmuan;

- 3) Memiliki bidang tu
- 4) Memiliki
- 5) Memiliki
- 6) Mempero
- 7) Memiliki berkelanj
- 8) Memiliki keprofesio
- 9) Memiliki yang berk
- Dosen m
- perannya, yait
- 1) Bertugas fungsi Per
- 2) Bertugas fungsi Per
- 3) Bertugas fungsi Per
- Dalam m
- 1) memperoleh kesejahter
- 2) mendapatk kerja;
- 3) memperoleh intelektua
- 4) memperoleh belajar, in
- pengabdian
- 5) memiliki k

¹⁰⁴ Pasal 51 ayat (1) UU Guru d

- 6) memiliki kebebasan dalam memberikan penilaian dan menentukan kelulusan peserta didik; dan
- 7) memiliki kebebasan untuk berserikat dalam organisasi profesi/organisasi profesi keilmuan.

Sesuai dengan tugas dan fungsinya, maka dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya, dosen berkewajiban:¹⁰⁵

- 1) Melaksanakan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat;
- 2) Merencanakan, melaksanakan proses pembelajaran, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran;
- 3) Meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni;
- 4) Bertindak objektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, suku, ras, dan kondisi fisik tertentu, atau latar belakang sosio ekonomi peserta didik dalam pembelajaran;
- 5) Menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum dan kode etik, serta nilai-nilai agama dan etika, dan
- 6) Memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

Kewajiban dosen sebagai tenaga pendidik juga diberikan kewajiban oleh ketentuan Pasal 41 UU Sisdiknas sebagai berikut:

- 1) Menciptakan suasana pendidikan yang bermakna, menyenangkan, kreatif, dinamis, dan dialogis;
- 2) Mempunyai komitmen secara profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan; dan
- 3) Memberi teladan dan menjaga nama baik lembaga, profesi, dan kedudukan sesuai dengan kepercayaan yang diberikan kepadanya.

Peran dosen memiliki tugas yang sangat penting dalam mentransformasikan ilmunya kepada peserta didik. Selain itu, dosen juga dituntut untuk mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat atau disebut kewajiban Tridharma perguruan tinggi. Dosen juga dituntut untuk bisa

¹⁰⁵ Pasal 60 UU Guru dan Dosen

memberikan pembimbingan studi bagi mahasiswanya yang biasa disebut tugas dosen sebagai Dosen Pembimbing Akademik (DPA). Namun berdasarkan hasil pemantauan yang dilakukan, masih ditemukan beberapa permasalahan yang melingkupi dosen, antara lain:

b. Kualifikasi, Kompetensi, dan Sertifikasi

Dalam Pasal 45 UU Guru dan Dosen mengatur bahwa dosen wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, dan memenuhi kualifikasi lain yang dipersyaratkan satuan pendidikan tinggi tempat bertugas, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Lebih lanjut dalam Pasal 46 UU Guru dan Dosen meng-

bahwa kualifikasi akademik dosen yang dimaksudkan diperoleh melalui pendidikan tinggi program pascasarjana yang terakreditasi sesuai dengan bidang keahlian. Dosen memiliki kualifikasi akademik minimum:

- 1) Lulusan program magister untuk program diploma atau program sarjana;
- 2) Lulusan program doktor untuk program pascasarjana.

Dalam implementasinya, terkait dengan kualifikasi dosen, terbatasnya kualifikasi akademik yang harus dimiliki oleh dosen sesuai jenis, jenjang dan satuan pendidikan formal di tempat penugasan sehingga mempengaruhi rendahnya kompetensi dosen. Berdasarkan data dari 269.544 dosen aktif, hanya 38.510 orang atau 14,29% yang kualifikasi akademiknya telah mencapai jenjang doktor. Sedangkan yang berpendidikan S2 sebanyak 193.672 orang atau 71,85% dan yang memprihatinkan lagi masih ada 2.642 orang dosen atau 13,86% yang masih berpendidikan Sarjana atau Diploma IV.¹⁰⁶

Terdapat kelemahan dalam implementasi tugas pokok dosen “Tridharma perguruan tinggi”. Dosen dirasa belum mampu melaksanakan tugasnya sebagai pendidik profesional dan ilmuwan (belum sepenuhnya profesional sesuai definisi dosen) dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni melalui pendidikan. Hal ini disebabkan karena beban kerja dosen ditentukan sekurang-kurangnya sepadan

¹⁰⁶ Hasil diskusi dengan Asosiasi Dosen Indonesia

dengan 12 (dua belas) SKS dan sebanyak-banyaknya 16 (enam belas) SKS.¹⁰⁷ Dalam setiap semester, 1 (satu) SKS setara dengan 3 (tiga) jam beban belajar yang mencakup kegiatan tatap muka, kegiatan terstruktur, dan kegiatan mandiri untuk kurun waktu 16 (enam belas) minggu efektif.¹⁰⁸ Padahal beban kerja dosen tidak hanya melakukan pengajaran di dalam kelas tetapi mencakup merencanakan pembelajaran, melakukan evaluasi pembelajaran, membimbing dan melatih, melakukan penelitian, melakukan tugas tambahan, dan melakukan pengabdian kepada masyarakat.¹⁰⁹ Terlebih lagi salah satu syarat pemberian tunjangan profesi kepada dosen adalah melaksanakan Tridharma perguruan tinggi dengan beban kerja sepadan dengan 12 SKS - 16 SKS dengan ketentuan beban kerja pendidikan dan penelitian paling sedikit sepadan dengan 9 (sembilan) SKS dan tidak ada penentuan konversi beban kerja pengabdian kepada masyarakat dalam bentuk SKS. Hal-hal tersebut menyebabkan belum sejalan antara tugas pokok Tridharma perguruan tinggi yang lebih cenderung fokus pada tugas pendidikan.

Selanjutnya terkait dengan pemenuhan kompetensi dosen, Pasal 71 UU Guru dan Dosen mengatur bahwa Pemerintah wajib membina dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi dosen pada satuan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat. Ketentuan mengenai kompetensi dosen diatur lebih lanjut dalam PP Dosen. Pasal 2 PP Dosen mengatur bahwa:

Dosen wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, dan memenuhi kualifikasi lain yang dipersyaratkan satuan pendidikan tinggi tempat bertugas, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional

Untuk meningkatkan kompetensi, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) PP Dosen, bahwa:

Kesempatan untuk meningkatkan kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kesempatan untuk mendapatkan pendidikan lanjut, mengikuti pendidikan dan pelatihan, seminar, lokakarya, serta kegiatan lain yang sejenis.

¹⁰⁷ Pasal 72 ayat (1) UU Guru dan Dosen

¹⁰⁸ Penjelasan Pasal 8 ayat (1) huruf b PP Dosen

¹⁰⁹ Pasal 72 ayat (2) UU Guru dan Dosen

Dalam hal pengembangan kompetensi dosen, Pasal 71 ayat (1) UU Guru dan Dosen telah menegaskan bahwa selain kualifikasi akademik, Pemerintah juga memiliki kewajiban untuk membina dan mengembangkan kompetensi dosen pada satuan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat. Kompetensi dosen tersebut sangat berkaitan dengan pengembangan profesi dosen, dimana kompetensi tersebut meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional. Namun, dalam tataran praktis terdapat kurangnya komitmen dari Pemerintah yang dalam hal ini Kemenristekdikti untuk memfasilitasi pengembangan kompetensi dosen tersebut, misalnya dengan mewajibkan dosen menulis dan *me-publish* jurnal. Jurnal yang terakreditasi saat ini masih sangat terbatas dan tidak sebanding dengan jumlah dosen yang ada. Hal ini yang tentunya tidak sejalan dengan amanat UU Guru dan Dosen dimana dosen seharusnya memiliki hak, salah satunya yaitu dalam hal memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi dan Pemerintah dalam hal ini Kemenristekdikti yang seharusnya berkewajiban untuk memfasilitasi guna melakukan pembinaan dan pengembangan kompetensi dosen, namun dalam implementasinya tidak dapat dijalankan secara maksimal. Sehingga diperlukan komitmen dari Pemerintah dalam hal ini Kemenristekdikti untuk dapat memaksimalkan pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenangnya salah satunya dalam hal pembinaan dan pengembangan kompetensi dosen. Sehingga dosen sebagai pendidik profesional dapat melaksanakan tugasnya, khususnya dalam hal mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarluaskan teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian dan pengabdian masyarakat sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Guru dan Dosen dapat berjalan dengan lebih optimal.

Sementara Pasal 47 UU Guru dan Dosen juga mengatur bahwa sertifikat pendidik untuk dosen diberikan setelah memenuhi syarat di antaranya:

- a. *Memiliki pengalaman kerja sebagai pendidik pada perguruan tinggi sekurang-kurangnya dua tahun;*
- b. *Memiliki jabatan akademik sekurang-kurangnya asisten ahli;*
- c. *Lulus sertifikasi yang dilakukan oleh perguruan tinggi yang menyelenggarakan program pengadaan tenaga kependidikan pada perguruan tinggi yang ditetapkan pemerintah.*

Salah satu narasumber yaitu ADI menyampaikan bahwa sertifikat dosen sebagai pendidik profesional masih bersifat formalitas atau hanya sebagai pengakuan yang diberikan kepada dosen sebagai tenaga profesional. Terdapat permasalahan pemenuhan Pasal 11, di mana sertifikat pendidik belum sepenuhnya berfungsi untuk meningkatkan martabat dan peran dosen, khususnya terhadap dosen sebagai agen pembelajaran, pengembang ilmu pengetahuan, teknologi dan seni, serta pengabdian kepada masyarakat.

c. Pengangkatan, Penempatan, Pemindahan dan Pemberhentian

Pasal 63 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pengangkatan dan penempatan dosen pada satuan pendidikan tinggi dilakukan oleh Pemerintah diatur dengan PP. Dalam Pasal 36 ayat (3) PP Dosen mengatur lebih lanjut bahwa dalam pengangkatan dan penempatan dosen berdasarkan perencanaan kebutuhan dosen secara nasional yang dilaksanakan oleh Departemen melalui koordinasi dengan instansi terkait. Menurut Menristek Dikti, Muhammad Nasir, di PTS adalah satu banding 30 (1:30) untuk mata kuliah eksakta dan satu banding 45 (1:45) untuk sosial. Di PTN perbandingan dosen dengan mahasiswanya adalah 1:20 untuk eksakta dan 1:30 untuk ilmu sosial. Terbatasnya kemampuan pemerintah mengangkat Dosen PNS mengakibatkan jumlah dosen di PTN semakin kecil, tidak sebanding dengan jumlah mahasiswa yang terus tumbuh dan berkembang. Saat ini perguruan tinggi memiliki solusi yaitu mengangkat dosen tetap Non-ASN untuk menyeimbangkan rasio. Pengangkatan dan penempatan dosen oleh badan penyelenggara pendidikan tinggi dilakukan berdasarkan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja dan wajib memberikan gaji pokok serta tunjangan kepada dosen sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.¹¹⁰ Persoalannya sekarang pengangkatan dosen Non-ASN beserta hak-haknya belum berpijak pada regulasi yang kuat¹¹¹.

d. Pembinaan dan Pengembangan

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membina dan mengembangkan tenaga kependidikan (termasuk dosen) pada satuan pendidikan yang

¹¹⁰ Pasal 70 ayat (2) dan ayat (3) UU Pendidikan Tinggi

¹¹¹ Hasil Diskusi dengan Universitas Islam Negeri Malang

diselenggarakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah.¹¹² Selain itu Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan (termasuk dosen) pada satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat.¹¹³ Dalam Pasal 69 ayat (1) dan ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pembinaan dan pengembangan dosen meliputi pembinaan dan pengembangan profesi dan karier. Pembinaan dan pengembangan profesi dosen meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional. Sedangkan pembinaan dan pengembangan karier dosen meliputi penugasan, kenaikan pangkat, dan promosi.¹¹⁴

Dalam hal pengembangan kompetensi dosen, terdapat kurangnya komitmen dari Pemerintah dalam hal ini Kemenristekdikti untuk memfasilitasi pengembangan kompetensi dosen misalnya mewajibkan dosen menulis dan *publish* dalam jurnal. Jurnal yang terakreditasi saat ini masih terbatas dan tidak sebanding dengan jumlah dosen yang ada¹¹⁵.

3. Koordinasi Kementerian/Lembaga

Dalam UU Pemda terdapat klasifikasi urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pendidikan sendiri termasuk dalam klasifikasi urusan pemerintahan konkuren berupa urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 12 UU Pemda. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan strategis nasional.

Berdasarkan pengumpulan data dan informasi, terdapat beberapa K/L yang saat ini erat kaitannya dengan guru dan dosen, antara lain:

a. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Kemendikbud dibentuk dengan dasar Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2015. Pasal 2 Perpres Nomor 14 Tahun 2015 mengatur bahwa Kemendikbud

¹¹² Pasal 44 ayat (1) UU Sisdiknas

¹¹³ Pasal 44 ayat (3) UU Sisdiknas

¹¹⁴ Pasal 69 ayat (4) UU Guru dan Dosen

¹¹⁵ Hasil diskusi dengan UPI

memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan masyarakat serta pengelolaan kebudayaan untuk membantu Presiden dalam hal menyelenggarakan pemerintahan negara.

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Kemendikbud menyelenggarakan fungsi, antara lain:

- 1) Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan masyarakat, serta pengelolaan kebudayaan;
- 2) Pelaksanaan fasilitasi penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan masyarakat, serta pengelolaan kebudayaan;
- 3) Pelaksanaan kebijakan di bidang peningkatan mutu dan kesejahteraan guru dan pendidik lainnya, serta tenaga kependidikan;
- 4) Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemendikbud;
- 5) Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kemendikbud;
- 6) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kemendikbud;
- 7) Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kemendikbud di daerah;
- 8) Pelaksanaan pengembangan, pembinaan, dan perlindungan bahasa dan sastra;
- 9) Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan masyarakat, serta kebudayaan; dan
- 10) Pelaksanaan dukungan substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemendikbud.

Adapun yang bertugas dalam penataan guru dan tenaga kependidikan di lingkungan Kemendikbud adalah **Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan**. **Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan** memiliki tugas dan fungsi untuk menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan guru, pendidik lainnya dan tenaga kependidikan

sesuai Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 11 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Sedangkan kegiatan pembinaan terdiri dari kegiatan pembinaan guru dan tenaga kependidikan, pengembangan sarana dan prasarana di lingkungan Ditjen Guru dan Tenaga Kependidikan dan kegiatan rutin yang meliputi berbagai kegiatan administrasi dan sifatnya menunjang kelancaran pelaksanaan tugas Ditjen Guru dan Tenaga Kependidikan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124, Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan menyelenggarakan fungsi:

- 1) perumusan kebijakan di bidang pembinaan guru, pendidik lainnya, dan tenaga kependidikan;
- 2) pelaksanaan kebijakan di bidang penyusunan rencana kebutuhan dan pengendalian formasi, pengembangan karir, peningkatan kualifikasi dan kompetensi, pemindahan, dan peningkatan kesejahteraan guru dan pendidik lainnya;
- 3) pelaksanaan kebijakan di bidang penyusunan rencana kebutuhan, peningkatan kualifikasi dan kompetensi, pemindahan lintas daerah provinsi, dan peningkatan kesejahteraan tenaga kependidikan;
- 4) penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pembinaan guru, pendidik lainnya, dan tenaga kependidikan;
- 5) pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pembinaan guru, pendidik lainnya, dan tenaga kependidikan;
- 6) pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang pembinaan guru, pendidik lainnya, dan tenaga kependidikan;
- 7) pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan; dan
- 8) pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Sementara berdasarkan struktur organisasi Direktorat Pembinaan Guru dan Tenaga Kependidikan dari PAUD dan Dikmas, Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah dan Pendidikan Khusus, maka terdapat beberapa tugas pembinaan guru yang dilakukan, diantaranya : program dan evaluasi, perencanaan dan pengendalian kebutuhan, peningkatan kompetensi dan kualifikasi, penilaian

kinerja dan pengembangan karir, serta kesejahteraan, penghargaan dan perlindungan.

Mendasar pada penjelasan di atas dapat terlihat bahwa Kemendikbud sebagai instansi yang menaungi guru sudah seharusnya melakukan pembinaan guru mulai dari perencanaan kebutuhan guru sampai dengan peningkatan kompetensi dan pengembangan karir. Namun, berdasarkan hasil pemantauan yang telah dilakukan masih terdapat persoalan-persoalan yang dihadapi oleh guru itu sendiri, seperti kekurangan guru, belum terpenuhinya kualifikasi akademik dan kompetensi yang dimiliki sampai pada kesejahteraan dan perlindungan guru itu sendiri. Mandat yang diberikan oleh UU Guru dan Dosen pun atas kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam hal pemenuhan kebutuhan guru baik dari segi jumlah, kualifikasi akademik, maupun kompetensi secara merata tidak dapat terlaksana dengan maksimal, dikarenakan masih kurangnya perhatian Pemerintah dalam hal ini Kemendikbud dan Pemerintah Daerah dalam hal ini dinas-dinas pendidikan terkait untuk dapat memaksimalkan perannya dalam hal pembinaan guru. Sehingga dibutuhkan komitmen pemerintah dalam hal ini Kemendikbud dan dinas pendidikan terkait untuk dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal.

Ditinjau dari hubungan koordinasi, Kemendikbud termasuk Ditjen Guru dan Tenaga Kependidikan tentu telah melakukan berbagai koordinasi khususnya dengan Pemerintah Daerah dan lembaga lain yang menangani bidang pendidikan. Sehubungan dengan fungsi pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kemendikbud di daerah, Kemendikbud melakukan berbagai supervisi dan program dengan berkoordinasi dengan pemerintah daerah. Melalui Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan, secara umum Kemendikbud menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan guru dan pendidik lainnya, serta tenaga kependidikan.

Dalam hal urusan penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan Pasal 1 angka 5 UU Guru dan Dosen yang menyatakan bahwa Penyelenggaraan Pendidikan adalah Pemerintah, Pemerintah daerah atau masyarakat yang menyelenggarakan Pendidikan pada jalur Pendidikan formal. Pada UU Pemda diatur mengenai Pembagian urusan kewenangan Pemerintah yang berhubungan dengan Pelayanan

Dasar sebagaimana yang diatur didalam Pasal 11 yang mana urusan pemerintahan konkuren menjadi kewenangan Daerah atas urusan Pemerintahan Wajib yang merupakan Pelayanan Dasar. Macam-macam Pelayanan Dasar diatur lebih lanjut di dalam Pasal 12 yang menyebutkan Pelayanan Dasar meliputi:

- 1) pendidikan;
- 2) kesehatan;
- 3) pekerjaan umum dan penataan ruang;
- 4) perumahan rakyat dan Kawasan pemukiman;
- 5) ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; dan
- 6) sosial

Berdasarkan ketentuan dalam UU Pemda tersebut, kewenangan yang berkaitan dengan pendidikan tidak hanya menjadi kewenangan Pemerintah saja dalam hal ini Kemendikbud, tetapi juga menjadi kewenangan Pemerintah Daerah yang dalam hal ini diemban oleh Dinas Pendidikan terkait yang ada dalam suatu daerah. Dinas Pendidikan merupakan salah satu instansi pemerintah yang bertanggungjawab tentang semua hal yang berkaitan dengan pendidikan di Indonesia. Dinas Pendidikan di Indonesia dibagi menjadi beberapa wilayah kerja. Mulai dari tingkat pusat, propinsi, kabupaten, serta Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD).

Selama ini, Kemendikbud telah berkoordinasi bersama pemerintah daerah melalui dinas pendidikan terkait. Sebagai contoh, Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan telah melakukan pelaksanaan kebijakan dan koordinasi dengan pemerintah daerah di bidang penyusunan rencana kebutuhan, peningkatan kualifikasi dan kompetensi, pemindahan lintas daerah provinsi, dan peningkatan kesejahteraan tenaga kependidikan. Hubungan koordinasi lainnya yang dilakukan di antaranya untuk beberapa kegiatan seperti pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah di lingkungan pemerintah daerah, penyelenggaraan pendidikan berbasis zonasi, distribusi dan peningkatan kompetensi guru, pemenuhan fasilitas belajar, buku, dan alat pendidikan, penyelenggaraan UN dan pengadaan blanko ijazah, efektivitas pengelolaan Dana Alokasi Khusus (DAK), pelaksanaan PPK pada satuan pendidikan, dan optimalisasi tugas dan fungsi komite sekolah di daerah.

b. Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Kemenristekdikti)

Kemenristekdikti dibentuk dengan dasar Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2015. Dalam Pasal 2 Perpres Nomor 13 Tahun 2015 dijelaskan bahwa Kemenristekdikti memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang riset, teknologi, dan pendidikan tinggi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Kemenristekdikti menyelenggarakan fungsi, antara lain:

- 1) Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang standar kualitas sistem pembelajaran, lembaga pendidikan tinggi, sumber daya manusia serta sarana dan prasarana pendidikan tinggi dan keterjangkauan layanan pendidikan tinggi;
- 2) Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang standar kualitas lembaga penelitian, sumber daya manusia, sarana dan prasarana riset dan teknologi, penguatan inovasi dan riset serta pengembangan teknologi, penguasaan alih teknologi, penguatan kemampuan audit teknologi, perlindungan Hak Kekayaan Intelektual, percepatan penguasaan, pemanfaatan dan pemajuan riset dan teknologi;
- 3) Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang kelembagaan, sumber daya, penguatan riset dan pengembangan, serta penguatan inovasi IPTEK;
- 4) Pemberian izin tertulis kegiatan penelitian dan pengembangan oleh perguruan tinggi asing, lembaga penelitian, dan pengembangan asing, badan usaha asing, dan orang asing di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 5) Pemberian izin tertulis kegiatan penelitian dan pengembangan terapan IPTEK yang beresiko tinggi dan berbahaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemenristekdikti;

- 7) Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kemenristekdikti;
- 8) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kemenristekdikti; dan
- 9) Pelaksanaan dukungan substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemenristekdikti.

Hadirnya Kemenristekdikti dalam dunia pendidikan menjadi tonggak sejarah dalam hal mewujudkan kualitas pendidikan di Indonesia ke arah yang lebih baik. Kemenristekdikti berperan salah satunya dalam hal penyelenggaraan pendidikan tinggi, dimana dulunya penyelenggaraan pendidikan tinggi ini menjadi wewenang dari Kemendikbud. Namun seiring dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2015 tentang Kemenristekdikti, menjadikan dasar legalitas yang kuat bagi Kemenristekdikti dalam hal melakukan penentuan standar-standar kebijakan yang erat kaitannya dengan pendidikan tinggi termasuk di dalamnya juga pada penguatan riset dan pengembangan teknologi.

Penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pendidikan nasional, yang juga tidak dapat terlepas dari amanat Pasal 31 ayat (3) UUD Tahun 1945 mengamanatkan agar *“pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”*. Dalam rangka menghadapi perkembangan dunia yang mengutamakan basis ilmu pengetahuan, pendidikan tinggi juga diharapkan mampu menjalankan peran strategis dalam memajukan peradaban dan kesejahteraan umat manusia sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 31 ayat (5) UUD Tahun 1945.

Kemenristekdikti sebagai sebuah lembaga yang berperan dalam penyelenggaraan riset, teknologi, dan pendidikan tinggi tentunya tidak hanya bertumpu pada pada kelembagaan melainkan juga termasuk pada pengembangan pada kualitas pendidikan tinggi, riset dan teknologi serta pengembangan dan penguatan sumber daya manusia dalam ilmu pengetahuan, teknologi, dan pendidikan tinggi tersebut.

Kemenristekdikti dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2015 membawahi beberapa direktorat jenderal, dimana setiap direktorat jenderal

tersebut berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri yang dalam hal ini adalah Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Menristekdikti). Di bawah naungan masing-masing direktorat tersebut pengembangan dan penguatan riset, teknologi dan pendidikan tinggi baik dari segi pembelajaran dan kemahasiswaan sampai dengan kelembagaan dan sumber daya manusia dikelola termasuk dalam hal ini adalah dosen sebagai pendidik profesional.

Pemisahan Pendidikan Tinggi dari naungan yang semulanya di bawah Kemendikbud ini diharapkan pengelolaannya lebih fokus dan terarah. Namun dalam tataran praktis, pemisahan tersebut menimbulkan permasalahan baru khususnya dari segi koordinasi antar lembaga. Hal ini disebabkan karena masing-masing K/L tentunya memiliki kebijakan dan standar-standar sendiri dalam hal peningkatan kualitas pendidikan. Permasalahan yang muncul sebagai contoh dalam hal penyediaan tenaga guru. Tenaga guru dicetak oleh LPTK. Lembaga penyedia pendidikan tinggi itu tentu akan menginduk kepada Kemenristekdikti, sementara persoalan kebutuhan guru di bawah lingkup Kemendikbud. Perbedaan ini yang kemudian menjadi persoalan tersendiri dalam tataran praktis.

Berdasarkan data dari 269.544 dosen aktif, hanya 38.510 orang atau 14,29% yang kualifikasi akademiknya telah mencapai jenjang doktor. Sedangkan yang berpendidikan S2 sebanyak 193.672 orang atau 71,85% dan yang memprihatinkan lagi masih ada 2.642 orang dosen atau 13,86% yang masih berpendidikan Sarjana atau Diploma IV. Dalam hal keterbatasan pemenuhan kualifikasi akademik dosen tersebut, maka dibutuhkan komitmen dari Pemerintah dalam hal ini Kemenristekdikti sebagai lembaga yang menaungi pendidikan tinggi untuk lebih dapat memaksimalkan tugas dan fungsinya khususnya dalam hal melakukan pembinaan dan pengembangan kualifikasi akademik dosen. Sehingga pemenuhan kebutuhan dosen yang memiliki kualifikasi akademik akan sesuai dengan kebutuhannya baik dalam jenjang pendidikan maupun satuan pendidikannya.

Salah satu perguruan tinggi yang diberi tugas oleh Pemerintah untuk meyelenggarakan program pengadaan guru pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan/atau pendidikan menengah, serta untuk

menyelenggarakan dan mengembangkan ilmu kependidikan dan non kependidikan adalah Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan atau disebut LPTK (Pasal 1 angka 14). Wewenang LPTK adalah lembaga untuk mengelola Program Pendidikan Guru (PPG). Dalam pelaksanaannya, LPTK berada di bawah Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan (Belmawa) Kemenristekdikti.

Pada Pasal 43 ayat (2) UU Sistem Pendidikan Nasional mengatur bahwa sertifikasi pendidik diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi. Hal ini erat kaitannya dengan fungsi LPTK dalam mengelola Program Pendidikan Guru. Dalam menjalankan fungsinya, LPTK terbagi menjadi dua yaitu hanya menyelenggarakan pendidikan prajabatan, dan yang kedua menyelenggarakan pendidikan hanya dalam jabatan (Natawidjaya, 1992).¹¹⁶

Natawidjaya (1993) menyebutkan ada LPTK yang bertugas menghasilkan guru TK, SD, SMP, SMA. Dan ada LPTK yang khusus bertugas menyediakan guru untuk jenis sekolah tertentu atau bidang studi misalnya guru pendidikan luar biasa dan guru olahraga kesehatan. Dengan kata lain, tugas pokok LPTK adalah menyelenggarakan pendidikan untuk calon tenaga kependidikan untuk semua jenjang pendidikan serta keahliannya. Dalam PP Sertifikat Pendidik ditetapkan oleh pemimpin perguruan tinggi dan diregistrasi oleh Menteri. Sertifikat Pendidik sah berlaku bagi guru untuk melaksanakan tugas setelah mendapat NRG. Sesuai dengan ketentuan dalam PP Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru.

¹¹⁶Cornelia Bataragoa (Dosen Jurusan PKK FT UNIMA), Peranan LPTK Dalam Pengembangan Pendidikan Kejuruan Di Bidang Tata Busana (online), <https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/APTEKINDO/article/view/107>, diakses pada 18 Desember 2018.

- 1) Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang bimbingan masyarakat Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Khonghucu, penyelenggaraan haji dan umrah, dan pendidikan agama dan keagamaan;
- 2) Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemenag;
- 3) Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kemenag;
- 4) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kemenag;
- 5) Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kemenag di daerah;
- 6) Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah;
- 7) Pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang agama dan keagamaan;
- 8) Pelaksanaan penyelenggaraan jaminan produk halal; dan
- 9) Pelaksanaan dukungan substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemenag.

Menag dalam menjalankan tugas dan fungsinya, dibantu oleh tiga staf ahli yaitu Staf Ahli Bidang Hubungan Kelembagaan Keagamaan; Staf Ahli Bidang Manajemen Komunikasi dan Informasi; dan Staf Ahli Bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan dua pusat, yaitu Pusat Kerukunan Umat Beragama; dan Pusat Bimbingan dan Pendidikan Khonghucu.

Sebagaimana diuraikan dalam Renstra Kemenag tahun 2015 – 2019, Kemenag mempunyai visi mewujudkan masyarakat Indonesia yang taat beragama, rukun, cerdas, dan sejahtera lahir batin dalam rangka mewujudkan Indonesia yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong royong, dan misi :¹²¹

- 1) Meningkatkan pemahaman dan pengamalan ajaran agama.
- 2) Memantapkan kerukunan intra dan antar umat beragama.
- 3) Menyediakan pelayanan kehidupan beragama yang merata dan berkualitas.
- 4) Meningkatkan pemanfaatan dan kualitas pengelolaan potensi ekonomi keagamaan.

¹²¹ Keputusan Menteri Agama Nomor 39 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Agama Tahun 2015 -2019.

- 5) Mewujudkan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah yang berkualitas dan akuntabel.
- 6) Meningkatkan akses dan kualitas pendidikan umum berciri agama, pendidikan agama pada satuan pendidikan umum, dan pendidikan keagamaan.
- 7) Mewujudkan tatakelola pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan terpercaya. Visi dan misi Kemenag dijabarkan dalam tujuan pembangunan Kemenag yang dibedakan menjadi dua yaitu bidang agama dan bidang pendidikan¹²².

Dalam pembangunan pendidikan, Kemenag memiliki peran penting, yaitu penyelenggaraan pendidikan umum bercirikan agama, pendidikan agama dan pendidikan agama pada satuan pendidikan umum. Pendidikan tersebut diselenggarakan dari jenjang PAUD sampai dengan pendidikan tinggi. Pelaksanaan pendidikan agama dan pendidikan keagamaan yang menjadi kewenangan Kemenag diselenggarakan oleh pemerintah dan masyarakat secara pribadi maupun melalui lembaga keagamaan.

Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan yang berada di bawah kewenangan Kemenag dibedakan menjadi:

- 1) Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan Islam
- 2) Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan Kristen
- 3) Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan Katolik
- 4) Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan Hindu
- 5) Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan Buddha

Yang dimaksud dengan pendidikan agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan ketrampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran/kuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan, sedangkan pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya¹²³.

¹²² <https://kemenag.go.id/home/artikel/42942>, diakses pada tanggal 18 Desember 2018.

¹²³ Pasal 1 angka 1 dan angka 2 PP No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.

Dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas pada Pasal 12 ayat (1) huruf a mengamanatkan bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai agama yang dianutnya dan diajar oleh pendidik yang seagama. Madrasah merupakan lembaga pendidikan Islam yang sudah sangat lama dikelola oleh Kemenag melalui sektor agama yang dihadapkan dengan UU Otonomi Daerah yang meniscayakan sektor pendidikan diserahkan pengelolaannya pada Pemerintah Daerah. Kemenag merupakan salah satu kementerian yang dipercayakan oleh undang-undang untuk mengelola pendidikan mulai dari tingkat prasekolah sampai perguruan tinggi.¹²⁴

Secara regulasi, dalam UU Guru dan Dosen, tidak ditemukan ketentuan yang menghambat tujuan pendidikan nasional. Namun kenyataannya masih terdapat masalah antara lain:

- 1) Masih terdapat 346 guru madrasah yang belum berkualifikasi S1/D4 baik yang telah bersertifikat pendidik maupun yang belum
- 2) Menurut regulasi, tahun 2015 adalah batas akhir pelaksanaan sertifikasi melalui PLPG bagi guru yang memiliki TMT awal sebelum UU Guru dan Dosen diundangkan, yaitu tanggal 30 Desember 2005. Namun, pada kenyataannya, di tahun 2018 ini pun masih terdapat 3.745 guru yang belum bersertifikat pendidik, dengan rincian sebagai berikut:
 - 441 guru yang ber-TMT sebelum terbitnya UU Guru dan Dosen (menurut pasal 82 ayat (2))
 - 3.304 guru yang ber-TMT setelah terbitnya UU Guru dan Dosen.

Mendasar pada penjelasan di atas, dapat terlihat bahwa terdapat beberapa K/L yang menaungi jenjang pendidikan termasuk menaungi guru dan dosen sebagai pendidik dalam dunia pendidikan. Apabila dikelompokkan, maka pengelolaan pendidikan nasional pada saat ini, sebagai berikut:

¹²⁴ M. Daud Yahya, *Posisi Madrasah Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Era Otonomi Daerah*. Penulis merupakan Dosen pada Fakultas Tarbiyah dan Keguruan IAIN Antasari Banjarmasin.

Kementerian	Pendidikan Dasar	Pendidikan Menengah	Pendidikan Tinggi
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	✓	✓	
Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi			✓
Kementerian Agama	✓	✓	✓

Tabel 10. K/L yang Mengelola Pendidikan Nasional

Mengacu pada tabel di atas, dapat tergambar bahwa pada tingkat tertentu terdapat dua pengelola pada masing-masing tingkat pendidikan, yaitu Kemendikbud dengan Kemenag pada tingkat dikkdasmen, dan Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi dengan Kemenag pada tingkat pendidikan tinggi. Beberapa stakeholder menyebutnya sebagai dualisme pengelolaan pendidikan nasional.

Berkenaan dengan hal ini, berdasarkan hasil pemantauan yang dilakukan terdapat beberapa pandangan yang menyatakan mengenai perlu atau tidaknya penggabungan UU Guru dan Dosen. *Pandangan Pertama*, beberapa stakeholder memandang diperlukannya pemisahan UU Guru dan Dosen salah satunya dilatarbelakangi mengingat sudah adanya perbedaan kementerian yang menaungi guru dan dosen tersebut. Pada saat UU Guru dan Dosen diterbitkan, guru dan dosen masih berada dalam satu naungan kementerian yakni dalam hal ini Kemendikbud, namun seiring dengan diterbitkannya Perpres Nomor 13 Tahun 2015 menyebabkan pendidikan tinggi tidak lagi menjadi kewenangan Kemendikbud melainkan Kemenristekdikti. Hadirnya Kemenristekdikti dalam hal pengelolaan pendidikan tinggi didasari untuk lebih memfokuskan dan memperbaiki pendidikan ke arah yang lebih baik. Namun, dengan keadaan tersebut, berimplikasi pada pelaksanaan nya di lapangan yang menimbulkan kesenjangan karena perbedaan kebijakan yang tentunya diambil oleh masing-masing kementerian ikut mempengaruhi pada tataran implementasi.

Terhadap pandangan tersebut, jika dalam argumentasinya secara filosofis rasional konseptual telah diputuskan oleh pemerintah maka pada tataran praktis implementatif tinggal mengikuti saja. Namun, keputusan tersebut dianggap akan

menimbulkan masalah baru yang nantinya akan menjadi kelemahan pada kedua lembaga tersebut. Salah satunya dalam hal koordinasi, permasalahan utama yang akan muncul dari pemisahan itu adalah koordinasi antar lembaga. Sebagai contoh urusan penyediaan tenaga guru. Tenaga guru dicetak oleh lembaga pendidikan tenaga pendidikan (LPTK). Lembaga penyedia pendidikan tinggi itu tentu akan menginduk ke Kementerian, Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi. Sementara, kebutuhan guru ada di lingkup Kemendikbud.¹²⁵

Pengelolaan pendidikan tinggi yang dikelola Kemenag dan Kemenristekdikti, terkait dosen, dalam pelaksanaan pengembangannya di PTAIN terhambat kebijakan-kebijakan pengelolaan pendidikan tinggi. PTN maupun PTS seharusnya diatur dalam satu pintu yaitu oleh Kemenristekdikti, kecuali pendidikan kedinasan.¹²⁶ Pengelolaan yang dilakukan oleh dua lembaga yang berbeda menjadikan perlakuan dan mekanisme manajemen pembinaan dan pengembangan pendidikan tinggi pun berbeda. Menurut Kanwil Kemenag Malang, Perpres Nomor 13 Tahun 2015 yang mengatur mengenai tugas pokok, fungsi dan peran Kemenristekdikti harus disinkronisasi dengan UU Guru dan Dosen dan tidak boleh ada yang berbenturan, termasuk produk-produk hukum peraturan di bawahnya terutama yang menyangkut pengaturan Dosen.¹²⁷

Sedangkan *pandangan kedua*, beberapa stakeholder menyatakan bahwa tidak perlu dilakukan pemisahan UU Guru dan Dosen meskipun kementerian yang menaunginya telah berbeda. Beberapa stakeholder memandang UU Guru dan Dosen telah cukup memadai mengatur mengenai guru dan dosen. Hanya saja persoalan muncul dalam tataran implementasinya karena pengaturan UU Guru dan Dosen yang masih terbatas mengatur secara eksplisit, sehingga diperlukan pengaturan yang lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaannya.

Terhadap pandangan tersebut, mengacu pada Pasal 31 ayat (3) UUD Tahun 1945 Pemerintah diberikan mandat untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional. Dalam UU Sisdiknas, sistem pendidikan nasional adalah kesiapan komponen pendidikan yang terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional. Maka, meskipun kementerian yang mengelola pendidikan pada

¹²⁵ Data hasil diskusi dengan Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Malang (FKIP UMM), pada tanggal 5 November 2018.

¹²⁶ Data hasil diskusi dengan Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Syeh Nurjati, Cirebon, pada tanggal 26 November 2018.

¹²⁷ Data hasil diskusi dengan Kantor Kementerian Agama Kota Malang, pada tanggal 6 November 2018.

saat ini telah berbeda, harus dicermati bahwa guru dan dosen pada pokoknya sama-sama sebagai pendidik dalam rangka mewujudkan satu sistem pendidikan nasional. Sehingga pemisahan UU Guru dan Dosen menjadi sesuatu yang tidak diperlukan, hanya cukup dilakukan pada pemisahan pada tataran peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan pemantauan dan diskusi dengan narasumber, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, terdapat perkembangan wacana mengenai pengaturan guru dan dosen selanjutnya. Beberapa narasumber menginginkan pengaturan guru dan dosen dilakukan dalam dua aturan yang terpisah dan beberapa yang lain menginginkan agar pengaturan tetap dilakukan dalam satu undang-undang sebagaimana UU Guru dan Dosen saat ini. Alasan-alasan yang disampaikan oleh narasumber secara umum adalah sebagai berikut :

1. Pemisahan Pengaturan Guru dan Dosen

Sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya bahwa terdapat beberapa kekosongan hukum dalam mendukung pelaksanaan sistem pendidikan nasional secara komprehensif. UU Sisdiknas telah memetakan bahwa Indonesia tidak hanya mengenal jalur pendidikan formal, namun juga terdapat jalur pendidikan informal dan nonformal. Sedangkan UU Guru dan Dosen hanya membatasi pengaturan pada guru yang bertugas pada jalur pendidikan formal sehingga menimbulkan lubang yang cukup besar dalam suatu kerangka sistem pendidikan nasional. Pada praktiknya terdapat guru-guru yang bertugas di jalur pendidikan nonformal dan mereka bukan merupakan subjek yang diatur dalam UU Guru dan Dosen. Sedangkan pembatasan jalur pendidikan formal sudah tepat diterapkan pada pengaturan tentang dosen karena dosen merupakan tenaga pendidik pada perguruan tinggi yang merupakan jalur pendidikan formal. Dengan adanya dua ruang lingkup yang berbeda antara guru dan dosen pada aspek jalur pendidikan, maka perlu dilakukan pemisahan pengaturan antara guru dan dosen. Pengaturan tentang guru diharapkan tidak hanya mencakup jalur pendidikan formal, namun juga jalur pendidikan nonformal.

Selain itu UU Sisdiknas juga mengenalkan adanya dua kelompok profesi yang mendukung pelaksanaan sistem pendidikan nasional, yaitu Pendidik dan Tenaga Kependidikan. Pendidik merupakan tenaga kerja yang terqualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur,

fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya. Dari berbagai macam kualifikasi tersebut, hanya guru dan dosen yang diatur dalam tingkat undang-undang yang kemudian masing-masing diturunkan pada tingkat peraturan pemerintah. Beberapa kualifikasi lainnya, seperti konselor, instruktur, dan pamong belajar, diatur dalam tingkat Permen. Perbedaan tingkat aturan tersebut tentu berimplikasi pada kekuatan dan ruang lingkup keberlakukannya. Berdasarkan hal tersebut, maka perlu dilakukan pemisahan antara aturan guru dan dosen untuk kemudian menempatkan keduanya pada tingkat aturan yang sama dengan tenaga pendidik lainnya. Penempatan tersebut dapat dilakukan dengan menaikkan tingkat pengaturan tenaga pendidik lainnya pada tataran peraturan pemerintah, sebagaimana telah terdapat PP Guru dan PP Dosen. Dengan pengaturan yang lebih komprehensif mengenai tenaga pendidik yang mendukung sistem pendidikan nasional, maka diharapkan tujuan negara Indonesia sebagaimana terdapat dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD Tahun 1945 dan tujuan pendidikan nasional sebagaimana terdapat dalam Pasal 3 UU Sisdiknas dapat tercapai.

2. Penggabungan Pengaturan Guru dan Dosen

Pada saat penyusunan Rancangan UU Guru dan Dosen, pembuat undang-undang terlibat dalam pembahasan yang intensif terkait cakupan dari Undang-Undang tersebut, apakah cukup guru, guru dan dosen, atau keseluruhan pendidik dan tenaga kependidikan. Berdasarkan Risalah Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Guru Dan Dosen Dalam Pembicaraan Tingkat I, yaitu Rapat Panitia Kerja dengan Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada hari Selasa tanggal 26 April 2005, memutuskan bahwa nama Undang-Undang menjadi RUU Guru dan Dosen dengan pertimbangan sebagaimana dikutip berikut ini:

Anggota F-PG (Drs. H.M. Irsyad Sudiro)

F-PG sangat mencemati terhadap Undang-undang ini karena mempunyai sejarah yang cukup panjang dalam kita menghayati satu masalah yang sangat strategis ini, Undang-undang Guru ini merupakan bagian dari strategi besar kita untuk menyelamatkan. Untuk bisa mengangkat dunia pendidikan ini menjadi perhatian besar bagi Negara dan Bangsa. Di antara posisi penting dari dunia pendidikan adalah masalah Guru. Guru ini kualitas maupun kuantitas sangat dominan di dalam dunia pendidikan, kalau tidak ada Guru maka pendidikan

itu tidak ada. Oleh karena itu masalah Guru ini harus kita benar-benar konsentrasikan pikiran dan kesadaran berbangsa dan bernegara kita ini, alur sejarah masa lalu, hari ini dan masa yang akan datang. Jadi mempunyai rentang yang sangat jauh.

*Guru ini secara total, secara fisik dan di manapun menjadi idola, menjadi panutan tetapi Dosen mempunyai citra kepada latar belakang keilmuan, intelektualitas, kemudian metodeologi dan sebagainya sehingga Guru dan Dosen secara sosiologis perlu untuk bisa diadakan disertifikasi pemahaman dan penempatannya. Dosen tidak begitu saja disamakan dengan Guru yang sudah tertanam sebagai tenaga pengajar di Tingkat Dasar dan Menengah, sedangkan Dosen secara khusus adalah pendidikan tinggi. Bahwa **Dosen ini juga perlu ditetapkan ketentuan-ketentuannya** dalam rangka kesejahteraan maupun memposisikannya di dalam masyarakat maupun di dalam kehidupan Pemerintahan penyelenggaraan Negara.*

Ketua Rapat

*Bahwasanya di dalam salah satu 16 PP itu nantinya salah satu judulnya adalah yang mengatur tentang Pendidik dan Tenaga Kependidikan. Jadi **Tenaga Kependidikan itu akan dibahas secara lebih khusus di dalam PP yang nanti akan dikeluarkan.***

*Sebenarnya memang Undang-Undang Guru ini tidak diatur atau tidak diamanatkan di dalam Undang-undang Sisdiknas dan ini **lebih merupakan aspirasi atau nuansanya untuk lebih mengakomodasikan secara spesifik** Guru atau pendidik itu sendiri sebagai sesuatu yang dianggap komunitas yang memang memerlukan perhatian yang sangat khusus.*

Anggota F-PDIP (Dr. Ir. Wayan Koster, MM)

*Kalau kita melihat pada Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 ini memang pendidik itu dikategorikan sebagai tenaga kependidikan yang mencakup Guru, Dosen, Konselor, Pamong Belajar, Widyaiswara dan seterusnya. Tetapi seperti yang sudah disampaikan tadi bahwa **Pemerintah juga tengah menyelesaikan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pendidik dan Tenaga Kependidikan.***

*Nah, kalau kita memasukan semua tenaga kependidikan ini dalam Undang-undang ini, menurut hemat kami ini terlalu luas. Cakupannya terlalu luas, karena sebenarnya yang kita maksud di sini adalah Guru, masuk di dalam hitungan dengan Dosen adalah pendidik yang secara langsung melaksanakan tugas proses belajar mengajar di kelas yang memang mempunyai fungsi-fungsi utama di dalam penyelenggaraan pendidikan. Oleh karena itu secara substansi, kami lebih cenderung memilih **hanya melibatkan Guru dan Dosen cakupannya.***

Pemerintah

*Mohon kiranya kita cermati sedikit barangkali **ada sedikit perbedaan nature antara Guru dengan Dosen. Apalagi antara pendidik dengan tenaga-tenaga yang lain.** Mohon dicermati tanpa harus kita putuskan sekarang tetapi harus ada sedikit perbedaan nature. Tentu dalam Guru, aspek keteladanannya itu kental sekali, aspek Ipteknya juga tetapi tidak sekental di Dosen. Memang ada sedikit perbedaan, karena peranan Dosen lebih banyak fasilitator, sebagai*

penyampai saja tetapi Guru lebih kental lagi unsur keteladanannya, unsur pembinaannya, unsur pendampingannya. Saya kira apakah nanti akan digabung menjadi pendidik atau dipisahkan tetapi mohon bisa dicermati, ada sedikit perbedaan nature itu. Apalagi antara pendidik dengan tenaga lain seperti dengan Pamong, Teknisi, Pustakawan, Widyaiswara, instruktur dan lain-lain, agak jauh naturenya. Jadi saya cenderung mengatakan bahwa walaupun nanti ingin didekatkan itu mungkin hanya Guru dan Dosen barangkali maksimal tetapi kalau dengan tenaga-tenaga lain agak sedikit kompleks karena naturenya mungkin yang berbeda.

Anggota F-PKS (Aan Rohanah, M. Ag)

Mungkin judul ini disesuaikan dengan tujuan inti daripada Undang-undang itu tersebut, saya rasa tujuannya bukan untuk perlindungan dan kesejahteraan tetapi juga ada yang utama tentang peningkatan mutu pendidikan dan profesionalisme guru. Untuk kepentingan ini, apanya sulit untuk bisa dipastikan mutunya semakin bagus dan juga benar-benar meningkat dengan baik ketika kita tidak melakukan perbaikan secara menyeluruh. Jadi kalau menurut Saya sebaiknya kita memperlebar saja cakupan tentang RUU ini tidak hanya Guru tetapi juga mencakup Dosen karena kalau ada perbaikan di tingkat Guru tetapi tidak ada perbaikan di tingkat Dosen, Saya rasa ini tidak akan menghasilkan mutu yang bagus.

Anggota F-PG (Prof. Dr. H. Anwar Arifin, S.Ip., DIDS)

Saya hanya tambah sedikit untuk memperkuat apa yang disampaikan oleh Ibu Aan tadi bahwa Undang-undang ini diselenggarakan untuk meningkatkan mutu pendidikan, jadi untuk peningkatan mutu pendidikan ini tidak hanya tergantung sampai SMA saja. Ya, sekarang sudah sampai S3 begitu kan. Nanti Dosen ini juga mendidik Para Calon Guru, jadi seperti itu dan seperti yang dikatakan oleh Pak Munawar tadi memang cakupannya ini sama Pak Koster bahwa cakupannya bukan hanya di SMA tetapi juga di Perguruan Tinggi. Sekali lagi ingin Saya ulangi bahwa Undang-undang Guru dan Dosen ini kita ingin lakukan di mana sebenarnya ada hak peserta didik itu yang harus dilindungi untuk memperoleh pendidikan yang bermutu tanpa diskriminasi.

Ketua Rapat

Kalau boleh saya simpulkan Pak Balkan, harus menunggu Pak Balkan konsultasi, kita secara umum mayoritas yang ada di dalam Panja ini setuju bahwasanya judul dalam pembahasan Dim satu ini judulnya berubah menjadi Rencana Undang-Undang Guru dan Dosen. Namun demikian kita mencatat adanya permintaan perhatian yang sangat ini Pak Dodi baik dari PKS, PPP, maupun PKB agar dalam penetapan PP Tenaga Kependidikan nanti benar-benar diperhatikan kesejahteraan, keadilan dan profesionalitas para tenaga kependidikan itu sendiri di luar Guru dan Dosen

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka hanya guru dan dosen yang memiliki nature yang serupa di antara pendidik lainnya, seperti tutor, pamong belajar, instruktur, widyaiswara dan lain sebagainya. Selain itu guru dan

dosen merupakan kelompok yang memiliki kuantitas dan kualitas yang dominan dalam sistem pendidikan. Oleh karena itu perhatian khusus lebih diberikan kepada guru dan dosen untuk dapat meningkatkan mutu pendidikan dan profesionalisme dengan catatan tetap perlu memperhatikan kesejahteraan, keadilan, dan profesionalitas tenaga kependidikan di luar guru dan dosen yang akan diatur dalam peraturan pemerintah tentang pendidik dan tenaga kependidikan.

Selain daripada pertimbangan-pertimbangan tersebut, Indonesia saat ini mengalami *overregulated* atau obesitas peraturan. Indonesia telah memiliki 42.000 regulasi, mulai dari undang-undang hingga peraturan kepala daerah¹²⁸, sehingga wacana untuk memisahkan pengaturan antara guru dan dosen justru akan lebih memperbanyak regulasi di Indonesia. Yang perlu dilakukan selanjutnya adalah melakukan perubahan peraturan-peraturan pelaksanaan Undang-Undang yang sudah ada untuk lebih menguatkan fungsi dan kedudukan guru dan dosen serta pendidik lainnya sehingga tujuan pendidikan nasional dapat tercapai. Selain itu, pengelolaan guru dan dosen yang saat ini dilaksanakan oleh dua lembaga yang berbeda tidak memiliki jaminan tidak akan ada penggabungan kembali menjadi satu kementerian, sehingga hal ini tidak dapat dijadikan alasan pemisahan regulasi guru dan dosen.

C. Aspek Pendanaan

Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945 menegaskan bahwa negara mendapatkan amanat untuk memprioritaskan dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD dan diatur kembali dalam ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas. Mutu pendidikan di daerah akan meningkat dengan baik apabila didukung oleh sumber daya pendidikan khususnya pembiayaan pendidikan yang memadai. Hal tersebut menjadi penegasan komitmen DPR dan pemerintah untuk menjamin pendidikan yang bermutu di Indonesia. Namun munculnya penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas mengindikasikan hal lain yang bukannya memperjelas namun justru mereduksi amanat UUD Tahun 1945. Padahal Pasal 31 UUD Tahun 1945 dimuat kata “**memprioritaskan**”

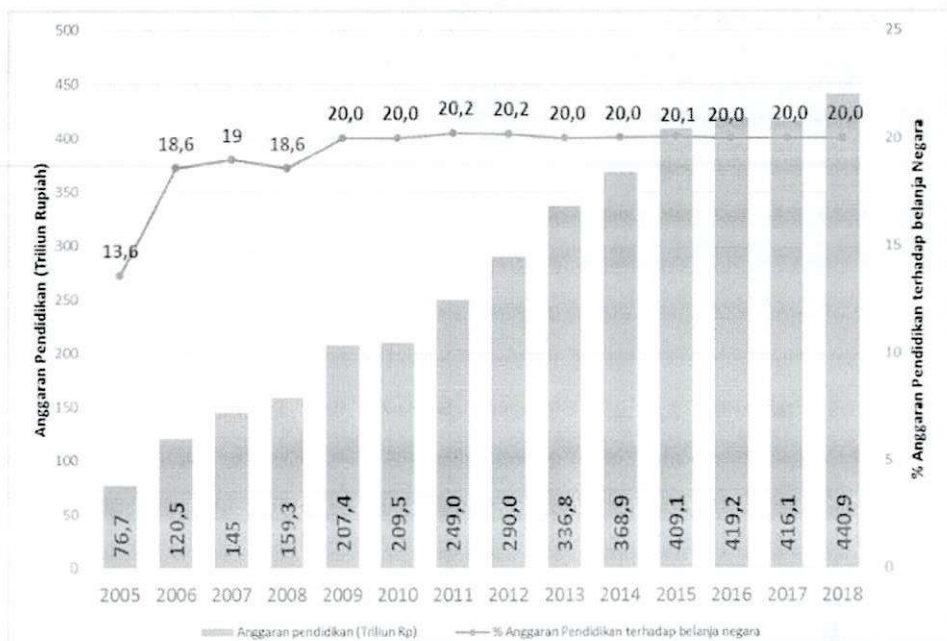
¹²⁸ Sebagaimana disampaikan oleh Pramono Agung, Sekretaris Kabinet, yang dikutip dalam artikel dengan judul “Pemerintah Akan Bentuk Lembaga untuk Atasi Obesitas Regulasi”, <https://nasional.kompas.com/read/2018/11/28/16540191/pemerintah-akan-bentuk-lembaga-untuk-atasi-obesitas-regulasi>, ditulis oleh Devina Halim dan diedit oleh Sandro Gatra.

namun dalam penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas malah dimuat kata "**bertahap**". Dalam pengujian UU Sisdiknas terhadap UUD Tahun 1945 melalui putusan MK atas perkara nomor 011/PUU-III/2005 tanggal 19 Oktober 2005, Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian penjelasan Pasal 49 ayat (1) harus dimaknai bahwa Pemenuhan Dana Pendidikan minimal 20% dari APBN dan minimal 20% dari APBD harus segera dilaksanakan dan **tidak boleh dilakukan secara bertahap**.

Lebih lanjut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007 tanggal 20 Februari 2008 menyatakan bahwa frasa "gaji pendidik dan" dalam ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka bunyi ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas harus dibaca "dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)".

Setelah dilakukannya pengujian undang-undnag terkait anggaran pendidikan tersebut, terjadi perkembangan alokasi anggaran pendidikan yang dapat dilihat melalui diagram sebagai berikut:¹²⁹

¹²⁹ Paparan Presentasi Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dalam kegiatan berjudul Penataan Anggaran Pendidikan dalam Perencanaan dan Penganggaran: <http://www.anggaran.depkeu.go.id/content/Publikasi/bidang%20pendidikan/Penataan%20anggaran%20pendidikan%20dalam%20perencanaan%20dan%20penganggaran.pdf>, di Jakarta, pada tanggal 28 November 2017.



Gambar 32 . Diagram perkembangan besaran pendidikan dan persentase anggaran pendidikan berdasarkan APBN Tahun 2005-2018

Berdasarkan diagram tersebut anggaran pendidikan baru terealisasi 20% setelah tahun 2008. Kemudian berdasarkan diagram tersebut, anggaran pendidikan terus meningkat seiring dengan kenaikan nilai APBN Indonesia setiap tahunnya. Pelaksanaan anggaran pendidikan pada tahun 2018 dapat dilihat berdasarkan Lampiran XIX Peraturan Presiden Nomor 107 Tahun 2017 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 (Perpres Rincian APBN Tahun 2018). Berdasarkan Perpres Rincian APBN Tahun 2018 tersebut besaran anggaran pendidikan telah dianggarkan 20% dari total APBN tahun 2018, yaitu sebesar Rp 444.131.393.403,- , dengan rincian sebagai berikut:

LAMPIRAN XIX RINCIAN ANGGARAN PENDIDIKAN

(dalam ribuan rupiah)

NO	KOMPONEN ANGGARAN PENDIDIKAN	JUMLAH
1.	Anggaran Pendidikan melalui Belanja Pemerintah Pusat	149.680.533.998
1.1	Anggaran Pendidikan pada Kementerian Negara/Lembaga	145.957.013.489
1.1.1	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	40.092.000.000
1.1.2	Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi	40.393.740.000
1.1.3	Kementerian Agama	52.681.459.505

1.1.4	Kementerian Keuangan	1.935.429.548
1.1.5	Kementerian Pertanian	406.450.000
1.1.6	Kementerian Perindustrian	482.775.100
1.1.7	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	109.756.394
1.1.8	Kementerian Perhubungan	4.251.000.000
1.1.9	Kementerian Kesehatan	1.750.000.000
1.1.10	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	99.297.518
1.1.11	Kementerian Kelautan dan Perikanan	550.000.000
1.1.12	Kementerian Pariwisata	728.000.000
1.1.13	Badan Tenaga Nuklir Nasional	52.800.000
1.1.14	Kementerian Pemuda dan Olahraga	1.056.460.000
1.1.15	Kementerian Pertahanan	173.400.000
1.1.16	Kementerian Ketenagakerjaan	450.000.000
1.1.17	Perpustakaan Nasional Republik Indonesia	399.330.632
1.1.18	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	115.000.000
1.1.19	Kementerian Komunikasi dan Informatika	51.614.792
1.1.20	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi	178.500.000
1.2	Anggaran Pendidikan pada BA BUN	3.723.520.509
2.	Anggaran Pendidikan melalui Transfer ke Daerah dan Dana Desa	279.450.859.405
2.1	DAU yang diperkirakan untuk anggaran pendidikan	153.228.683.180
2.2	Dana Transfer Khusus	121.404.301.263
2.2.1	DAK Fisik	9.137.512.463
2.2.1.1	DAK Pendidikan	9.137.512.463
2.2.2	DAK Non Fisik	112.266.788.800
2.2.2.1	Tunjangan Profesi Guru (TPG) PNSD	58.293.080.000
2.2.2.2	Dana Tambahan Penghasilan Guru (DTPG) PNSD	978.110.000
2.2.2.3	Bantuan Operasional Sekolah	46.695.528.800
2.2.2.4	Bantuan Operasional Penyelenggaraan (BOP) PAUD	4.070.190.000
2.2.2.5	Dana Peningkatan Pengelolaan Koperasi, UKM, dan Ketenagakerjaan	100.000.000
2.2.2.6	Tunjangan Khusus Guru PNSD di Daerah Khusus	2.129.880.000
2.3	Otsus yang diperkirakan untuk anggaran pendidikan	4.817.874.956
3	Anggaran Pendidikan melalui Pembiayaan	15.000.000.000
3.1	Dana Pengembangan Pendidikan Nasional	5.000.000.000
3.2	Dana Pendidikan melalui SWF	10.000.000.000
	Jumlah	444.131.393.403

Tabel 11. Tabel rincian anggaran pendidikan berdasarkan Lampiran XIX Peraturan Presiden Nomor 107 Tahun 2017 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018

Adapun anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah dan dana desa diberikan setelah pendidikan menjadi cakupan penyerahan wewenang pusat ke daerah (desentralisasi)

sebagai konsekuensi berlakunya otonomi daerah. Adanya penyerahan wewenang pendidikan tersebut menyebabkan penyerahan kuasa anggaran pendidikan juga ke daerah, pendidikan ke daerah yang ditransfer oleh Pemerintah Pusat untuk membiayai kegiatan yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat di daerah untuk mendukung penguatan dan pemberdayaan peran Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat, dan kegiatannya bersifat nonfisik yang merupakan pendanaan dekonsentrasi.¹³⁰ Penyaluran dana dekon dilakukan melalui Rekening Kas Umum Negara. Daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) yang telah disahkan disampaikan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) penerima dana Dekon sebagai dasar dalam penerbitan SPM. Penerbitan SPM oleh SKPD selaku kuasa pengguna anggaran didasarkan pada alokasi dan yang tersedia dalam DIPA. Apabila dilihat dari rincian alokasi anggaran pendidikan yang kemudian dialokasikan menjadi dana dekon yang kemudian digunakan oleh Pemerintah Provinsi untuk membiayai pendidikan. Pada tahun 2004 dana dekon dialihkan istilahnya menjadi DAK Nonfisik.¹³¹ DAK Non Fisik yang merupakan dana dekon yang diberikan terkait pelaksanaan UU Guru dan Dosen, yaitu TPG, tambahan penghasilan guru, tunjangan khusus guru. Dana dekon tersebut dialihkan menjadi DAK ke daerah merupakan amanat Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sebagaimana dinyatakan sebagai berikut:

Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan yang merupakan bagian dari anggaran kementerian negara/lembaga yang digunakan untuk melaksanakan urusan yang menurut peraturan perundangundangan menjadi urusan Daerah, secara bertahap dialihkan menjadi Dana Alokasi Khusus.

Adapun definisi setiap komponen anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah yang dan dana desa yang masuk dalam DAK khusus secara lengkap dapat dilihat pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112/PMK.07/2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa (PMK Pengelolaan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa). Berdasarkan Pasal 1 PMK Pengelolaan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa tersebut, bahwa Dana BOS adalah dana yang digunakan terutama untuk mendanai belanja nonpersonalia bagi dikdasmen sebagai pelaksana program wajib belajar dan dapat untuk

¹³⁰ Diperoleh dari: <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2016/01/dekon-TP.pdf> diakses pada tanggal 30 Januari 2018.

¹³¹ Diperoleh dari: <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2018/10/DAK-NONFISIK.pdf> , diakses pada tanggal 19 Desember 2018 Pukul 11.45.

mendanai beberapa kegiatan lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Dana Tunjangan Profesi Guru PNSD adalah tunjangan profesi yang diberikan kepada guru PNSD yang telah memiliki sertifikat pendidik dan memenuhi persyaratan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, dana tambahan penghasilan guru PNSD adalah tambahan penghasilan yang diberikan kepada guru pegawai negeri sipil daerah yang belum mendapatkan tunjangan profesi guru PNSD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian, Dana Tunjangan Khusus Guru PNSD adalah tunjangan yang diberikan kepada guru PNSD sebagai kompensasi atas kesulitan hidup dalam melaksanakan tugas di daerah khusus, yaitu di desa yang termasuk dalam kategori sangat tertinggal menurut indeks desa membangun dari Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Penyaluran DAK nonfisik berupa dana TPG PNSD, Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD berdasarkan Pasal 90 PMK Pengelolaan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa, dilaksanakan secara triwulanan, yaitu:

1. Triwulan I paling cepat pada bulan Maret sebesar 30% dari pagu alokasi;
2. Triwulan II paling cepat pada bulan Juni sebesar 25% dari pagu alokasi;
3. Triwulan III paling cepat pada bulan September sebesar 25% dari pagu alokasi; dan
4. Triwulan IV paling cepat pada bulan November sebesar 20% dari pagu alokasi.

Berdasarkan PMK Pengelolaan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa tersebut, daerah wajib membayarkan dana TPG PNSD dan dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD kepada guru yang berhak dan memenuhi persyaratan yang ditentukan, paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah diterimanya dana TPG PNSD, dana tambahan penghasilan guru PNSD. Atas realisasi pembayaran tersebut Kepala Daerah menyampaikan laporan realisasi pembayaran kepada Menteri Keuangan (Menkeu) c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan c.q. Direktur Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan secara semesteran dengan ketentuan Semester I disampaikan paling lambat tanggal 15 September dan semester II disampaikan paling lambat tanggal 15 Maret tahun anggaran berikutnya. Dalam hal daerah tidak menyampaikan laporan realisasi pembayaran sampai dengan batas waktu penyampaian tersebut maka penyalura dana TPG PNSD dan dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD

triwulan berikutnya tidak dapat dilaksanakan. Skema penyaluran dana tersebut yang menjadi salah satu penyebab tunjangan tambahan bagi guru PNS tidak dapat diberikan setiap bulannya, apalagi apabila daerah tidak atau terlambat menyampaikan laporan penyaluran dana tersebut, maka dana TPG PNSD dan dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD akan tidak dikirimkan kepada daerah.

Berdasarkan anggaran pendidikan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah tersebut, dikaitkan dengan pelaksanaan UU Guru dan Dosen, ditemukan fakta bahwa anggaran pendidikan secara rigid cenderung hanya mengakomodir guru PNS, sedangkan untuk guru non PNS belum menjadi bagian yang jelas masuk dalam komponen anggaran pendidikan yang mana dalam APBN. Selain itu, anggaran pendidikan untuk dosen juga hanya masuk dalam anggaran untuk kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi dan Kemenag. Komponen anggaran untuk dosen adalah berupa gaji dan tunjangan dosen, guru besar dan pegawai serta beasiswa dosen.¹³² Kemudian, untuk kemenag mengelola pendidikan mulai dari pendidikan dasar, menengah sampai dengan pendidikan tinggi. Oleh karena itu, dari kementerian lembaga yang memperoleh anggaran pendidikan, Kemenag yang mendapatkan bagian terbesar dalam penganggaran anggaran pendidikan.

Kemudian, permasalahan pendanaan terkait pelaksanaan UU Guru dan Dosen adalah mengenai pendanaan peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi guru dan dosen, pemenuhan hak dan maslahat tambahan bagi guru dan dosen, tunjangan fungsional, dan peningkatan profesionalitas guru dan dosen sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU Guru dan Dosen sebagai berikut :

- (1) *Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.*
- (2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, anggaran pendidikan untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru maupun dosen

¹³² Diperoleh dari : <https://ristekdikti.go.id/wp-content/uploads/2017/07/Buku-Laporan-Tahunan-2016.pdf> diakses pada tanggal 19 Agustus 2018 Pukul 11.30.

belum ada pengaturan secara pasti berasal dari mana dana tersebut dianggarkan sehingga sesuai dengan pendapat FKIP Universitas Muhamadiyah Malang, pemerintah dan pemerintah daerah yang wajib menyediakan anggaran peningkatan kualifikasi pendidikan untuk guru dan dosen belum menyediakan anggaran peningkatan kualifikasi pendidikan secara optimal, sehingga jumlah guru yang belum memenuhi kualifikasi pendidikan S1/ D4 yang ada saat ini jumlahnya masih cukup besar. Padahal, setiap tahun dialokasikan anggaran pendidikan pada Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN), yang dapat digunakan untuk anggaran fungsi pendidikan yang meliputi riset dan peningkatan kualifikasi.¹³³

Selain ketidakjelasan mengenai anggaran peningkatan kualifikasi baik guru maupun dosen, permasalahan mengenai pelaksanaan pendanaan pada UU Guru dan Dosen adalah mengenai anggaran peningkatan profesionalitas dan kompetensi guru. Menurut Kemenag Kota Malang, dalam hal peningkatan profesionalisme guru oleh satuan pendidikan yang dilaksanakan oleh masyarakat belum memadai anggarannya. Menurut Universitas Malang, optimalisasi peran pemerintah dalam memberikan anggaran perlu ditingkatkan untuk menunjang keprofesioanalan guru. Selain itu, menurut FTIK UIN Sunan Gunung Djati Bandung, diklat guru masih sangat terbatas. Dana BOS yang seharusnya untuk kegiatan pembelajaran dialihkan salah satunya untuk peningkatan kompetensi. Dalam pelaksanaan ternyata sekolah menggunakan Dana BOS juga sebagai dana untuk peningkatan kompetensi bagi guru, yang mana Dana BOS tersebut berdasarkan PMK Pengelolaan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa seharusnya menjadi anggaran untuk belanja nonpersonalia, yaitu peningkatan kualitas belajar anak didik.

Selain itu, Dana BOS yang terbatas kemudian digunakan untuk anggaran peningkatan kompetensi guru, maka tentu tidak akan efektif dan merata. Hal tersebut terbukti, dalam sebuah pelatihan (diklat) di satu sekolah hanya diwakilkan kepada beberapa guru saja, padahal sejatinya semua guru yang ada di sekolah tersebut harus mengikuti sebagaimana mestinya. Selain itu, menurut UPI Bandung, Pemda belum menyediakan dana yang layak untuk pengembangan kompetensi guru dan dosen. Anggaran untuk meningkatkan profesionalitas guru telah dilakukan oleh satuan pendidikan melalui satuan pendidikan melalui DIPA dari masing-masing satuan pendidikan meskipun masih kurang.

¹³³Diperoleh dari <https://www.kemdikbud.go.id/main/files/download/db62439c0c8dbb7>, diakses pada tanggal 19 Desember 2018 Pukul 10.45.

Kemudian, dalam hal pendanaan pendidikan untuk GTT (yang di berbagai daerah menggunakan beberapa istilah seperti Guru Wiyata Bakti, Sukarelawan Guru) yang ada pada sekolah negeri, pemberian gaji dianggarkan dari Dana BOS, dengan ketentuan tidak boleh melebihi 20% dari total penerimaan Dana BOS dalam setiap tri wulan, sehingga yang diterima oleh GTT tersebut berkisar antara Rp.100.000,- sampai dengan Rp.600.000,- dengan ketentuan minimal 24 jam mengajar. Berdasarkan hasil pemantauan, GTT tersebut ada yang memiliki masa jabatan 13 tahun bahkan ada yang sudah 22 tahun mengabdikan. Gaji bisa ditambahkan sesuai dengan beban kerja yang diampu, misalnya pembina ekstrakurikuler dan bertanggung jawab sebagai operator sekolah. Terhadap GTT tersebut, apabila lulus sertifikasi akan memperoleh tunjangan sertifikasi yang berasal dari Anggaran Pendidikan pada Kemendikbud. Berdasarkan hal tersebut, terdapat perbedaan penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial untuk guru pada sekolah swasta sesuai dengan kategorinya, selain itu Dana BOS berdasarkan Pasal 1 PMK Pengelolaan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa tersebut, adalah dana yang digunakan terutama untuk mendanai belanja nonpersonalia bagi dikdasmen, oleh karena itu Dana BOS seharusnya diprioritaskan untuk belanja nonpersonalia bukan justru menjadi gaji GTT. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah perlu melakukan sebuah evaluasi mengenai anggaran pendidikan untuk gaji GTT tersebut.

Permasalahan peningkatan profesionalitas juga dialami oleh dosen. Berdasarkan Pasal 71 UU Guru dan Dosen, diatur bahwa Pemerintah wajib memberikan anggaran untuk meningkatkan profesionalitas dan pengabdian dosen pada satuan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau masyarakat. Menurut Universitas Negeri Yogyakarta, anggaran penelitian bagi dosen yang masih berjumlah Rp 5.000.000,- per dosen masih jauh dari memadai. Oleh karena itu, menurut UNY Pemerintah perlu meningkatkan anggaran penelitian bagi dosen.

Kemudian terkait pelaksanaan Pasal 17 UU Guru dan Dosen, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah memberikan tunjangan fungsional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) kepada guru, sementara menurut Kemenag, tunjangan fungsional guru yang sebelumnya telah diatur pelaksanaannya dalam PP No. 74 tahun 2008 yang dihapus dengan PP No. 19 Tahun 2017. Dalam Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 17 UU Guru dan Dosen. Terkait dengan tunjangan fungsional tersebut memang tidak diakomodir dalam rincian anggaran pendidikan, melainkan yang diakomodir adalah TPG

PNSD dan dana tambahan penghasilan guru PNSD apabila guru PNSD yang belum mendapatkan sertifikat profesi. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, bahwa anggaran pendidikan sebagaimana dalam APBN cenderung hanya mengatur mengenai guru PNSD sedangkan untuk dosen tidak ada komponen anggaran pendidikan yang tegas mengatur mengenai hak dosen. Padahal berdasarkan Pasal 80 ayat (2) UU Guru dan Dosen tunjangan fungsional dan bahkan maslahat tambahan dialokasikan dalam APBN dan APBD sebagaimana diatur sebagai berikut :

- (2) *Tunjangan fungsional dan maslahat tambahan bagi guru dan dosen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.*

Berdasarkan hal tersebut, terdapat ketidakteraturan pengaturan mengenai anggaran pendidikan khususnya mengenai tunjangan fungsional.

Selanjutnya, mengenai pelaksanaan Pasal 19 UU Guru dan Dosen terkait maslahat tambahan menurut FTIK UIN Sunan Gunung DJati Bandung bahwa terdapat kesenjangan jumlah maslahat tambahan yang diterima oleh guru dari pemerintah pusat dengan jumlah maslahat tambahan yang diterima oleh guru dari pemerintah daerah. Terkait dengan maslahat tambahan, dalam anggaran pendidikan memang masih tidak diatur kualifikasinya secara khusus. Para guru di daerah yang menerima maslahat tambahan jauh lebih sedikit seperti di kota Bandung, bentuk perhatian pemerintah terkait maslahat tambahan baru berlaku pada aspek tunjangan, yaitu dalam bentuk tunjangan tenaga administrasi sebesar Rp. 500.000,00/bulan dan guru sebesar Rp. 1.020.000,00 yang dibayarkan per tiga bulan. Hal ini sangat berbeda sebagaimana pengaturan dalam Pasal 19 UU Guru dan Dosen yang menyebutkan bahwa maslahat tambahan tidak hanya mencakup tunjangan, melainkan juga asuransi pendidikan, beasiswa, penghargaan bagi guru, dan lain-lain.

Selain itu, berdasarkan Pasal 23 PP Guru Perubahan tunjangan profesi bagi GBPNs diatur sebagai salah satu hak guru, sebagaimana diatur sebagai berikut:

- (1) *Tunjangan Profesi dan tunjangan khusus bagi Guru Tetap bukan pegawai negeri sipil diberikan sesuai dengan kesetaraan tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang berlaku bagi Guru pegawai negeri sipil.*
(2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai kesetaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur Negara.*

Kemenag mengambil inisiatif untuk memberikan insentif kepada GBPNS dengan menerbitkan Keputusan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2018 tentang Insentif Bagi Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil pada Kementerian Agama (KMA Insentif GBPNS) yang memberikan legitimasi atas insentif bagi GBPNS sebesar Rp 250.000,- setiap bulan yang dibebankan pada APBN yang dialokasikan bagi Kemenag.

Terkait optimalisasi peran pemerintah dalam memberikan pengalokasian anggaran pembinaan dan pengembangan kompetensi guru, perlu ditingkatkan untuk menunjang keprofesionalan guru dan dosen. Optimalisasi peran serta pemerintah dalam meningkatkan anggaran akan berpengaruh terhadap kualitas layanan pendidikan bagi masyarakat dan sudah seharusnya kesejahteraan guru dan dosen diperhatikan terutama dengan tuntutan guru dan dosen profesional. Peran serta guru dan pendidikan non-formal juga berperan dalam memberikan layanan bagi masyarakat yang tidak terlayani atau tidak ada kesempatan pada pendidikan formal dan sudah selayaknya pemerintah daerah memberikan jaminan untuk meningkatkan anggaran untuk peningkatan kualitas dan keprofesionalan guru sebagaimana hal ini diungkapkan oleh FKIP UMM.

D. Aspek Sarana dan Prasarana

Pembangunan nasional dalam bidang pendidikan adalah upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas manusia Indonesia yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia serta menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dalam mewujudkan masyarakat yang maju, adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk menjamin perluasan dan pemerataan akses, peningkatan mutu dan relevansi, serta tata pemerintahan yang baik dan akuntabilitas pendidikan yang mampu menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global perlu dilakukan pemberdayaan dan peningkatan mutu guru dan dosen secara terencana, terarah, dan berkesinambungan. Dalam ketentuan UU Guru dan Dosen, sarana dan prasarana pembelajaran diperoleh dan dimanfaatkan untuk menunjang kelancaran tugas keprofesionalan guru dan dosen.

Diundangkannya UU Guru dan Dosen, disamping guru harus berkualitas S1, guru harus memiliki sertifikat profesi pendidik yang diperoleh melalui pendidikan profesi. Berkaitan dengan hal tersebut, PP No. 74 Tahun 2008 pada Pasal 2 menyatakan bahwa

guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional yang pelaksanaannya saat ini diselenggarakan oleh Kemenristekdikti guna mempersiapkan lulusan Kependidikan dan Non Kependidikan yang memiliki minat dan bakat menjadi guru, agar menguasai 4 kompetensi guru secara utuh dan sesuai dengan standar nasional pendidikan sehingga dapat memperoleh sertifikat pendidik profesional.

Sehubungan dengan pelaksanaan program PPG, telah terbit Permenristekdikti No. 55 Tahun 2017 tentang Standar Pendidikan Guru, di mana dalam Pasal 1 disebutkan bahwa PPG didefinisikan sebagai program pendidikan yang diselenggarakan setelah program sarjana atau sarjana terapan untuk mendapatkan sertifikat pendidik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan/atau pendidikan menengah.

Dalam penyelenggaraannya, menurut Kemendikbud belum semua LPTK perguruan tinggi dapat menyelenggarakan PPG, sehingga sasaran yang diharapkan tidak tercapai. LPTK merupakan lembaga perguruan tinggi yang mempersiapkan tenaga pendidik profesional mempunyai tanggungjawab dalam menghasilkan guru yang berkompeten. Data dari Kemenristekdikti pada tahun 2015 total LPTK di Indonesia mencapai 421. Data ini belum termasuk LPTK di bawah Kemenag. Namun hingga saat ini kapasitas LPTK dalam menyediakan guru berkualitas masih kurang. Terbatasnya kualitas layanan pendidikan oleh LPTK berdampak belum adanya perbaikan yang signifikan pada peningkatan kualitas guru. Sehingga seharusnya terdapat revitalisasi LPTK secara menyeluruh untuk meningkatkan mutu penyelenggaraan pendidikan keguruan.

Menurut FTIK UIN SUKA sebaiknya penyelenggaraan LPTK dilakukan secara terbuka dan terkendali. Terbuka maksudnya pelaksanaan pendidikan profesi bagi calon guru pra jabatan itu tidak didasarkan pada kuota yang ditetapkan oleh Pemerintah tetapi dibuka secara bebas seperti pendidikan profesi lainnya. Terkendali maksudnya pemerintah mengendalikannya dalam bentuk menunjuk LPTK-LPTK tertentu yang dinilai layak dan berkualitas untuk melaksanakan PPG. Dengan pola seperti itu pembiayaan dapat ditanggung oleh para calon mahasiswa yang akan menempuh PPG tersebut sehingga akan terjadi penghematan biaya. Efektivitas dan efisiensi penyiapan calon guru yang profesional akan terjadi.

Pengangkatan guru baru harusnya berasal dari calon-calon guru yang sudah menempuh pendidikan profesi tersebut. Dalam proses seleksi calon guru sebaiknya Pemerintah atau pemerintah daerah kerjasama dengan LPTK agar dapat diperoleh calon-calon guru kompeten. Hal ini juga diperlukan mekanisme penjaminan kualitas calon mahasiswa yang masuk ke LPTK melalui proses seleksi berdasarkan merit system yakni berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar, serta dapat terus dikembangkan kurikulum pelatihan guru yang responsive dengan kebutuhan actual.

Selain itu sebagai usaha pendukung pengembangan dan pemberdayaan tenaga guru dengan tujuan untuk menciptakan tenaga pendidik yang lebih profesional dari waktu ke waktu saat ini terdapat Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan yang berada di bawah koordinasi Kemendikbud. Namun hingga saat ini keberadaan P4TK yang ada di seluruh Indonesia masih terbatas jumlahnya sehingga tidak seimbang dengan jumlah guru yang ada serta tidak dapat mencakup kebutuhan guru di daerah. Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan atau disingkat P4TK adalah salah satu Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang berada di bawah koordinasi Kemendikbud Indonesia¹³⁴. Sesuai dengan namanya, unit ini memiliki tugas utama melaksanakan program yang berkaitan dengan pengembangan dan pemberdayaan tenaga guru dengan tujuan untuk menciptakan tenaga pendidik yang lebih profesional dari waktu ke waktu.

Kedudukan guru sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat guru serta perannya sebagai agen pembelajaran untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional, sedangkan kedudukan dosen sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat dosen serta mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.

Dalam implementasinya masih terdapat beberapa permasalahan yang menjadikan terhambatnya pemberdayaan dan tingkat mutu guru dan dosen. Menurut ADI, Pemerintah masih fokus terhadap sarana dan prasarana berupa bangunan gedung dan ruang kelas, dan belum mengutamakan kepentingan pembentukan laboratorium sebagai fasilitas yang digunakan dosen untuk penelitian dan pengembangan keilmuan. Padahal

¹³⁴ P4TK merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan bidang pendidikan yang terdapat di satuan pendidikan dasar dan menengah dan salah satu P4TK ini ditujukan untuk pengembangan kemampuan manajerial kepala sekolah, yakni Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah (disingkat LPPKS) yang terdapat di Provinsi Jawa Tengah.

hal ini diperlukan untuk menunjang pengembangan Dosen dalam melakukan penelitian maupun karya ilmiah untuk pengembangan IPTEK¹³⁵.

Berkaitan dengan pemenuhan sarana dan prasarana sebagai hak guru serta dosen, sudah terdapat ketentuan lebih lanjut mengenai pemanfaatan sarana dan prasarana pembelajaran yang diatur dalam PP No. 74 Tahun 2008 dan PP No. 37 Tahun 2009. Kedua PP ini mengatur hal yang sama yang pada intinya guru maupun dosen memperoleh kesempatan untuk mengakses sarana dan prasarana pembelajaran yang disediakan oleh satuan pendidikan ataupun satuan pendidikan tinggi, penyelenggara pendidikan, Pemerintah Daerah, dan Pemerintah, maupun organisasi profesi sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Laboratorium sendiri dipandang sebagai unit penunjang akademik pada lembaga pendidikan yang berupa ruangan tertutup atau terbuka, bersifat permanen atau bergerak yang dikelola secara sistematis untuk kegiatan pengujian, kalibrasi, dan/atau produksi dalam skala terbatas dengan menggunakan peralatan dan bahan berdasarkan metode keilmuan tertentu dalam rangka pelaksanaan pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Sehingga dapat dikatakan bahwa keberadaan laboratorium selain sebagai penunjang kegiatan pembelajaran, dapat juga sebagai penunjang guru maupun dosen dalam melakukan penelitian dan pengembangan keilmuan.

Pemerintah dalam hal ini telah menetapkan beberapa standar berkaitan dengan sarana dan prasarana, contohnya pada dikdasmen yang termuat dalam Permendiknas berikut:

1. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No 24 Tahun 2007 tentang Standar Sarana dan Prasarana untuk SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/MA.
2. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No 40 Tahun 2008 tentang Standar Sarana Prasarana untuk SMK dan MAK.
3. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2008 tentang Standar Sarana Prasarana untuk SLB.

¹³⁵ Terkait hak guru dan dosen terhadap penggunaan sarana dan prasarana di satuan pendidikan yang menjadi tempat tugasnya, ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf e UU Guru dan Dosen mengatur bahwa "Dalam melaksanakan tugas keprofesionalan, guru berhak:.... e. memperoleh dan memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran untuk menunjang kelancaran tugas keprofesionalan" dan ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf d UU Guru dan Dosen mengatur bahwa "Dalam melaksanakan tugas keprofesionalan, dosen berhak:.... d. memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi, akses sumber belajar, informasi, sarana dan prasarana pembelajaran, serta penelitian dan pengabdian kepada masyarakat"

Sedangkan pada satuan pendidikan tinggi, standar sarana dan prasarana diatur dalam Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi No. 44 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi.

Jika dilihat dari segi pengaturannya, terkait dengan sarana prasarana sendiri sesungguhnya telah di atur secara jelas dalam UU maupun Peraturan Pemerintahnya, sehingga dalam hal ini permasalahan yang ada disebabkan karena komitmen pemerintah dalam memenuhi sarana dan prasarana. Karena sesuai yang dikemukakan oleh FTIK UIN SUKA masih dirasa kurang meratanya dukungan sarana dan prasarana dari Pemerintah dalam menunjang pengembangan dosen dalam melakukan penelitian maupun karya ilmiah untuk pengembangan IPTEK. Dengan demikian diharapkan Pemerintah dapat memenuhi ketersediaan sarana dan prasarana sebagai penunjang tugas guru dan dosen.

Permasalahan sarana lainnya bahwa menurut Dinas Pendidikan dan Kebudayaan DKI Jakarta masih kurangnya sarana pendukung pembelajaran. Bahwa dengan adanya kurikulum 2013, terkait mata pelajaran rumpun (contoh rumpun IPA yang terdiri atas mata pelajaran Fisika, Biologi dan Kimia), dimana guru mata pelajaran harus menguasai mata pelajaran tertentu, padahal guru tersebut berlatar belakang pendidikan salah satu bidang tersebut, sehingga guru tersebut harus belajar untuk memadukan mata pelajaran tersebut. Selain itu, kebutuhan KIT dan bahan ajar perlu untuk dipenuhi karena sangat mendukung secara langsung terhadap kelancaran proses pembelajaran yang dilakukan oleh guru dan dosen sesuai prinsip profesionalitas untuk menjamin peserta didik memperoleh pendidikan yang bermutu.

E. Aspek Budaya Hukum

Pembangunan bukan hanya menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah daerah, tetapi juga seluruh komponen yang ada dalam negara tersebut. Masyarakat memiliki peranan yang penting dalam pembangunan termasuk diantaranya adalah pembangunan di bidang pendidikan. Kemampuan Pemerintah dan Pemerintah Daerah tidak akan mencukupi untuk memenuhi kebutuhan seluruh warga negara Indonesia di bidang pendidikan. Pemenuhan akan pendidikan sendiri merupakan bagian

dari HAM yang diatur dalam UU HAM demikian pula untuk berperan dalam penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran¹³⁶.

Ketentuan Pasal 278 ayat (1) UU Pemda menentukan bahwa "*Penyelenggara Pemerintahan Daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan Daerah*", maka pelaksanaan pendidikan juga menjadi tanggung jawab masyarakat dan sektor swasta. Ketentuan Pasal 12 ayat (1) UU Pemda menyatakan bahwa urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial. Maka pemenuhannya merupakan kewajiban pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Selain itu, ketentuan Pasal 31 ayat (2) UU Pemda menyatakan bahwa penataan Daerah ditujukan untuk:

1. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
2. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat¹³⁷;
3. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
4. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
5. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
6. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di bidang pendidikan terdapat dalam lampiran UU Pemda, Romawi I, Huruf A. Dalam matrik Urusan Pemerintahan tersebut, bidang Pendidikan terdiri atas 6 (enam) sub Urusan Pemerintahan yaitu manajemen pendidikan, kurikulum, akreditasi, pendidik dan tenaga kependidikan, perizinan pendidikan, dan bahasa dan sastra. Dari keenam sub Urusan Pemerintahan tersebut yang merupakan substansi Urusan Pemerintahan adalah sub urusan manajemen pendidikan; kurikulum; perizinan pendidikan; dan bahasa dan sastra, sedangkan yang merupakan unsur

¹³⁶ Ketentuan Pasal 12 UU HAM mengatur hak untuk memperoleh pendidikan dan hak untuk mencerdaskan diri sebagai berikut : "*Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia.*" Selain itu, ketentuan Pasal 16 UU HAM menyatakan bahwa "*Setiap orang berhak untuk melakukan pekerjaan sosial dan kebijakan, mendirikan organisasi untuk itu, termasuk menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran, serta menghimpun dana untuk maksud tersebut dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*"

¹³⁷ Penjelasan Pasal 31 ayat (2) huruf b menyatakan "Yang dimaksud dengan "mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat" adalah peningkatan indeks pembangunan manusia yang ditandai dengan peningkatan kesehatan, pendidikan, dan pendapatan masyarakat".

manajemen adalah sub urusan pendidik dan tenaga kependidikan dan yang merupakan fungsi manajemen adalah sub urusan akreditasi. Seharusnya seluruh fungsi dan unsur manajemen sub urusan manajemen pendidikan tersebut melekat pada pengelolaan masing-masing jenjang pendidikan yang sudah dibagi menjadi kewenangan tingkatan atau susunan pemerintahan. Namun karena dalam matriks pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan telah ditetapkan bahwa pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional seluruh jenjang pendidikan dan akreditasi seluruh jenjang pendidikan ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, maka pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional dan akreditasi seluruh jenjang pendidikan tidak lagi menjadi kewenangan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa seluruh pengelolaan sub urusan manajemen pendidikan termasuk unsur dan fungsi manajemen pengelolaan jenjang pendidikan menjadi kewenangan masing-masing tingkatan atau susunan pemerintahan, kecuali pendidik dan tenaga kependidikan serta akreditasi secara nasional karena dalam matriks pembagian urusan Pemerintahan bidang pendidikan ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat¹³⁸.

Dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah melalui Menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan yang bersifat teknis terhadap teknis penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah provinsi¹³⁹. Pembinaan teknis yang dilakukan oleh K/L pemerintah nonkementerian misalnya dibidang pendidikan antara lain pelatihan guru, penelitian dan pengembangan kurikulum lokal, dan konsultasi akreditasi guru¹⁴⁰.

Definisi pendidikan dalam UU Sisdiknas menyebutkan bahwa pendidikan harus dipenuhi untuk kepentingan individu, masyarakat, bangsa dan negara¹⁴¹, selain itu masyarakat dapat menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat yang sesuai dengan kekhasan dalam masyarakat tersebut sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat¹⁴² hal ini sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam pasal 16 UU HAM. Pendidikan berbasis masyarakat secara umum didirikan oleh masyarakat dibawah pengelolaan badan hukum yayasan. Sehingga pemenuhan kebutuhan SDM di satuan

¹³⁸ Penjelasan Umum UU Pemda

¹³⁹ Lihat ketentuan Pasal 374 ayat (3) UU Pemda

¹⁴⁰ Penjelasan ketentuan Pasal 374 ayat (3) UU Pemda

¹⁴¹ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Sisdiknas

¹⁴² Lihat ketentuan Pasal 1 angka 16 UU Sisdiknas

pendidikan tersebut dilakukan sesuai dengan kemampuan yayasan dan satuan pendidikan. Pendidikan merupakan tanggung jawab bersama, meskipun ada ketentuan bahwa pendanaannya dialokasikan sebesar 20% dari APBN dan APBD¹⁴³, namun jumlah tersebut tidak akan mampu memenuhi kebutuhan pelaksanaan pendidikan dan pengembangan pendidikan. Maka perlu adanya pengaturan mengenai peran serta masyarakat, sebagaimana disampaikan oleh Kemendikbud, khususnya peran masyarakat dan satuan pendidikan dalam pengembangan kompetensi dan kualifikasi guru perlu ditingkatkan agar pendidikan dapat mencapai tujuannya.

Adanya kesadaran sebagian masyarakat atas kebutuhannya terhadap pendidikan menjadikan masyarakat turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan dengan memberikan bantuan. Namun hal ini sering kali terkendala dengan adanya ketentuan mengenai larangan memungut iuran di satuan pendidikan dan larangan menerima bantuan dari masyarakat, maka hal inilah yang menimbulkan kebingungan dan kesulitan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pendidikan nasional. Maka Pemerintah melalui Kemendikbud revitalisasi tugas Komite Sekolah berdasarkan prinsip gotong royong dengan mengesahkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah (Permendikbud No. 75 Tahun 2016).

Dalam Permen Pendidikan dan Kebudayaan tersebut, peran komite sekolah adalah melaksanakan fungsi dan tugas melalui koordinasi dan konsultasi dengan dewan pendidikan provinsi/dewan pendidikan kabupaten/kota, dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota, dan pemangku kepentingan lainnya, dengan berkoordinasi dengan Sekolah yang bersangkutan¹⁴⁴. Selain itu, Komite Sekolah melakukan penggalangan dana¹⁴⁵ dan sumber daya pendidikan lainnya berbentuk bantuan¹⁴⁶

¹⁴³ Lihat ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945

¹⁴⁴ Lihat ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Permendikbud Nomor 75 tahun 2016

¹⁴⁵ Dalam melakukan penggalangan dana sumber daya pendidikan lainnya dalam bentuk bantuan dan/atau sumbangan Komite Sekolah tidak boleh melakukan penggalangan dana maupun menerima bantuan dan/atau sumbangan yang bersumber dari:

- perusahaan rokok dan/atau lembaga yang menggunakan merek dagang, logo, semboyan dan/atau warna yang dapat diasosiasikan sebagai ciri khas perusahaan rokok;
- perusahaan minuman beralkohol dan/atau lembaga yang menggunakan merek dagang, logo, semboyan,
- dan/atau warna yang dapat diasosiasikan sebagai ciri khas perusahaan minuman beralkohol; dan/atau
- partai politik.

Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 11 ayat (1) Permendikbud Nomor 75 tahun 2016

¹⁴⁶ Ketentuan Pasal 1 angka 3 Permendikbud Nomor 75 tahun 2016 berbunyi "Bantuan Pendidikan, yang selanjutnya disebut dengan Bantuan adalah pemberian berupa uang/barang/jasa oleh pemangku kepentingan satuan pendidikan di luar peserta didik atau orangtua/walinya, dengan syarat yang disepakati para pihak".

dan/atau sumbangan¹⁴⁷, bukan pungutan¹⁴⁸ untuk melaksanakan fungsinya dalam memberikan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan¹⁴⁹. Hasil penggalangan dana¹⁵⁰ dapat digunakan antara lain¹⁵¹:

1. menutupi kekurangan biaya satuan pendidikan;
2. pembiayaan program/kegiatan terkait peningkatan mutu Sekolah yang tidak dianggarkan;
3. pengembangan sarana prasarana; dan
4. pembiayaan kegiatan operasional Komite Sekolah dilakukan secara wajar dan harus dipertanggungjawabkan secara transparan.

Peran komite sekolah tersebut ditujukan untuk mendukung pelaksanaan pendidikan di satuan pendidikan. Namun sebagaimana dijelaskan diatas, kewenangan atas SDM Pendidikan yang terdiri atas pendidik dan tenaga kependidikan merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan bukan Pemerintah Daerah mengingat dalam pelaksanaan sertifikasi pendidik dan pemberian tunjangan sertifikasi merupakan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah. Maka Pemerintah Daerah tidak dapat melakukan rekrutmen tenaga kerja pendidik maupun tenaga kerja kependidikan tanpa adanya persetujuan dari Pemerintah Pusat.

Adanya moratorium PNS, menjadikan pendidik dan tenaga kependidikan berkurang dengan tidak adanya rekrutmen SDM baru dan adanya pensiun tenaga pendidik dan tenaga kependidikan. Hal ini menjadi hambatan tersendiri dalam pelaksanaan pendidikan. Selain itu, adanya PP No. 48 Tahun 2005¹⁵² yang menentukan

¹⁴⁷ Ketentuan Pasal 1 angka 5 Permendikbud Nomor 75 tahun 2016 mengatur bahwa "Sumbangan Pendidikan, yang selanjutnya disebut dengan Sumbangan adalah pemberian berupa uang/barang/jasa oleh peserta didik, orangtua/walinya baik perseorangan maupun bersama-sama, masyarakat atau lembaga secara sukarela, dan tidak mengikat satuan pendidikan".

¹⁴⁸ Ketentuan Pasal 1 angka 4 Permendikbud Nomor 75 tahun 2016 menjabarkan "Pungutan Pendidikan, yang selanjutnya disebut dengan Pungutan adalah penarikan uang oleh Sekolah kepada peserta didik, orangtua/walinya yang bersifat wajib, mengikat, serta jumlah dan jangka waktu pemungutannya ditentukan".

¹⁴⁹ Lihat ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Permendikbud Nomor 75 tahun 2016

¹⁵⁰ Dalam ketentuan Pasal 10 ayat (6) Permendikbud Nomor 75 tahun 2016 ditentukan bahwa dalam penggunaan hasil penggalangan dana oleh Sekolah harus:

- a. mendapat persetujuan dari Komite Sekolah;
- b. dipertanggungjawabkan secara transparan; dan
- c. dilaporkan kepada Komite Sekolah.

¹⁵¹ Ketentuan Pasal 10 ayat (5) Permendikbud Nomor 75 tahun 2016

¹⁵² PP No. 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil telah diubah dengan PP No. 43 Tahun 2007 tentang Perubahan PP No. 48 Tahun 2005 dan diubah kembali dengan PP No. 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua PP No. 48 Tahun 2005

pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil memiliki ketentuan sebagai berikut :

1. Dilakukan melalui seleksi administrasi, disiplin, integritas, kesehatan, dan kompetensi¹⁵³,
2. Selain melalui seleksi, wajib mengisi/menjawab daftar pertanyaan mengenai pengetahuan tata pemerintahan/kepemerintahan yang baik, dan pelaksanaannya terpisah dari pelamar umum¹⁵⁴,
3. Memprioritaskan tenaga honorer yang berusia paling tinggi dan/atau mempunyai masa kerja lebih banyak¹⁵⁵.
4. Dilakukan secara objektif dan transparan¹⁵⁶,
5. Dilakukan bertahap mulai Tahun Anggaran 2005 dan paling lambat selesai Tahun Anggaran 2009, dengan prioritas tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai oleh APBN dan APBD¹⁵⁷.
6. Dalam hal tenaga honorer seluruhnya telah diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebelum tahun Anggaran 2009, maka tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN dan APBD dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil¹⁵⁸.

Dan dalam PP No. 48 Tahun 2005 ini ditentukan bahwa sejak ditetapkan PP ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah¹⁵⁹. Maka Pemerintah Daerah tidak dapat mengangkat tenaga honorer sejak

¹⁵³ Pasal 4 ayat (1) PP No. 48 Tahun 2005

¹⁵⁴ Pasal 4 ayat (2) PP No. 48 Tahun 2005

¹⁵⁵ Pasal 4 ayat (3) PP No. 48 Tahun 2005

Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai tenaga guru, tenaga kesehatan pada unit pelayanan kesehatan, tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan peternakan, dan tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah, dengan didasarkan pada usia dan masa kerja sebagai berikut :

- a. Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan mempunyai masa kerja 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara terus menerus.
- b. Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan mempunyai masa kerja 10 (sepuluh) tahun atau lebih sampai dengan kurang dari 20 (dua puluh) tahun secara terus menerus.
- c. Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 40 (empat puluh) tahun dan mempunyai masa kerja 5 (lima) tahun atau lebih sampai dengan kurang dari 10 (sepuluh) tahun secara terus menerus.
- d. Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 35 (tiga puluh lima) tahun dan mempunyai masa kerja 1 (satu) tahun atau lebih sampai dengan kurang dari 5 (lima) tahun secara terus menerus.

¹⁵⁶ Pasal 7 PP No. 48 Tahun 2005

¹⁵⁷ Pasal 6 ayat (1) PP No. 48 Tahun 2005

¹⁵⁸ Pasal 6 ayat (2) PP No. 48 Tahun 2005

¹⁵⁹ Pasal 8 PP No. 48 Tahun 2005

tahun 2009. Hal ini yang membuat Kepala Sekolah dan Komite Sekolah mengambil tindakan dengan melakukan pengangkatan tenaga honorer atau kontrak dengan SK dari Kepala Sekolah maupun SK dari Komite Sekolah, yang mana hal ini terjadi Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Barat, DIY dan di seluruh wilayah Indonesia.

Adanya ketentuan Pasal 25 ayat (3) UU Guru dan Dosen¹⁶⁰ memberikan peluang kepada satuan pendidikan masyarakat atau satuan pendidikan swasta untuk tetap dapat memenuhi kebutuhan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan di satuan pendidikannya, tetapi dengan adanya ketentuan dalam PP No. 48 Tahun 2005 tersebut, satuan pendidikan negeri mengalami kekurangan jumlah guru. Maka sebagaimana disampaikan Disdikpora DIY dan Disdik Kota Yogyakarta, permasalahan ini disolusikan oleh satuan pendidikan dengan pengangkatan tenaga pendidik kontrak dengan SK Kepala Sekolah atau SK Komite Sekolah. Disdikpora DIY menekankan pemberian honor guru yang diangkat dengan SK Kepala Sekolah maupun SK Komite Sekolah sebesar UMR Daerah.

Permasalahan guru honorer ini menjadi permasalahan bersama, Pemerintah dan Pemerintah Daerah, mengingat ketentuan dalam PP No. 48 Tahun 2005 memberikan penjelasan bahwa Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD. Pengangkatan tenaga honorer dengan SK Kepala Sekolah dan SK Komite Sekolah bukan tenaga honorer yang dimaksud dalam ketentuan PP No. 48 Tahun 2005 tersebut, sehingga pengangkatannya menjadi CPNS melalui jalur K2 pun tidak dapat dilakukan.

Bagi masyarakat, siapapun yang mengajar adalah guru, namun ketentuan dalam Peraturan Bersama Menteri Pendidikan Nasional Dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : 03/III/PB/2011 - Nomor : 8 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Pamong Belajar Dan Angka Kreditnya memberikan penjabaran bahwa Jabatan Fungsional Pamong Belajar adalah jabatan yang mempunyai ruang Lingkup, tugas, tanggung jawab dan wewenang untuk melakukan kegiatan belajar mengajar, pengkajian program, dan pengembangan model pendidikan anak usia dini, nonformal dan informal (PAUD NI) pada UPT/UPTD, dan satuan Pendidikan Non Formal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang diduduki oleh Pegawai

¹⁶⁰ Pasal tersebut berbunyi "Pengangkatan dan penempatan guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat dilakukan oleh penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan yang bersangkutan berdasarkan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama".

Negeri Sipil¹⁶¹, dan Pamong Belajar adalah pendidik dengan tugas utama melakukan kegiatan belajar mengajar, pengkajian program, dan pengembangan model Pendidikan Nonformal dan Informal pada UPT/UPTD dan satuan Pendidikan Non Formal¹⁶².

Adanya perbedaan nomenklatur pendidik ini tentu menjadikan pengaturan terhadap pendidik di satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan non formal pun juga dibedakan. Hal ini perlu disosialisasikan kepada masyarakat agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap istilah dan peraturan perundang-undangan yang ada.

Pandangan masyarakat terhadap profesi guru dan dosen pun mengalami pergeseran. Dulu menjadi guru dihormati oleh masyarakat tapi sekarang ini guru sering dihadapkan pada permasalahan hukum dan bahkan diluar sekolah ada guru yang ban sepeda motornya dikempesi oleh murid-muridnya. Menurut IAIN Syekh Nurjati, hal ini tentunya tidak mungkin dialami oleh guru dalam kedudukannya sebagai pendidik tetapi dialami oleh guru yang menjadi birokrat pendidikan. Selain itu, adanya pandangan terhadap pendidikan secara kuantitatif atau materialis sehingga pembinaan dan pengembangan karir guru tidak mendapatkan perhatian sehingga yang menduduki posisi posisi strategis seperti kepala sekolah dan pengawas tidak diduduki oleh orang-orang terbaik di bidang pendidikan.

Pengaturan UU Guru dan Dosen menyiratkan adanya pendidikan karakter terhadap murid, maka bagaimana implikasinya dengan adanya perkembangan jaman yang mengurangi intensitas sentuhan antara guru dan dosen yang dalam penanaman pendidikan karakter melalui keteladanan dalam bersikap. Besarnya pengaruh *gadget* yang menyampaikan informasi secara luas kepada masyarakat dan anak-anak, memberikan permasalahan. Sehingga pendidikan karakter ini menjadi PR besar dimanapun karena hal-hal yang dulu tidak pernah terjadi, kini terjadi. Kekerasan dalam rangka mendidik, kini malah kekerasan terjadi kepada pendidik hingga ada pembunuhan, pencurian mobil milik dosen oleh mahasiswa. Maka pendidikan karakter menjadi penting dan menjadi perhatian utama pemerintah hingga disahkannya Perpres Penguatan Pendidikan Karakter. Sehingga UU Guru dan Dosen perlu memproteksi pendidikan dan pendidik agar pelaksanaan pendidikan nasional dapat berjalan dengan baik untuk mencapai pencerdasan kehidupan bangsa, baik secara intelektual maupun spiritual, yang mengantarkan pada keberlangsungan negara Indonesia.

¹⁶¹ Pasal 1 angka 1

¹⁶² Pasal 1 angka 2

- a. Pemisahan pengaturan UU tentang Guru dan UU tentang Dosen dengan alasan guru dan dosen yang memiliki tugas, fungsi, peran dan karakteristik yang berbeda, seperti dosen melaksanakan tridharma perguruan tinggi sedangkan guru tidak. Selain itu, guru dan dosen dikelola oleh instansi yang berbeda, yakni Kemendikbud dan Kemenristekdikti.
- b. Penggabungan pengaturan guru dan dosen dengan alasan pertimbangan pembentuk UU Guru dan Dosen yang memandang guru dan dosen memiliki nature yang sama dan mengurangi obesitas regulasi di Indonesia sehingga pengaturan lebih lanjut terkait guru maupun dosen dilakukan melalui PP tentang Guru dan PP tentang Dosen agar fleksibel bila ada perkembangan dan perubahan pengaturan tentang guru dan dosen.

B. Rekomendasi

1. Melakukan sinkronisasi pengaturan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Guru dan Dosen dengan ketentuan dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.
2. Mengubah ketentuan UU Guru dan Dosen:
 - a. Pasal 1 angka 1;
 - b. Pasal 1 angka 14;
 - c. Pasal 10;
 - d. Pasal 11 ayat (2);
 - e. Pasal 26 ayat (1);
 - f. Pasal 35 ayat (2);
 - g. Pasal 47 ayat (1) huruf c;
 - h. Pasal 47 ayat (2);
 - i. Pasal 72 ayat (2); dan
 - j. Pasal 82 ayat (2).

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

1. Pelaksanaan UU Guru dan Dosen belum optimal karena terdapat rumusan norma yang tidak konsisten dan tidak sesuai dengan UU Sisdiknas. Selain itu juga terdapat beberapa norma yang belum memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 dan prinsip profesionalitas berdasarkan Pasal 7 UU Guru dan Dosen. Oleh sebab itu perlu dilakukan perubahan pada norma-norma tersebut yakni:
 - a. Pasal 1 angka 1 UU Guru dan Dosen perlu disesuaikan dengan tugas pendidik yang diatur dalam UU Sisdiknas.
 - b. Perubahan frasa “tenaga kependidikan” menjadi “tenaga pendidik” pada nomenklatur Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan pada ketentuan Pasal 1 angka 14, Pasal 11 ayat (2), Pasal 47 ayat (1) huruf c, dan Pasal 47 ayat (2) UU Guru dan Dosen.
 - c. Pasal 10 UU Guru dan Dosen mengenai kompetensi guru yang tidak menjabarkan parameter untuk mengukur kompetensi yang harus dimiliki guru.
 - d. Pasal 26 ayat (1) UU Guru dan Dosen perlu diatur lebih jelas mengenai jabatan struktural yang dapat ditempati oleh guru
 - e. Perubahan frasa “tatap muka” menjadi frasa “jam kerja” pada ketentuan Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen, memberikan definisi dari frasa “tatap muka” itu sendiri yang memberikan kejelasan dan kesesuaian dengan ketentuan Pasal 35 ayat (1) UU Guru dan Dosen.
 - f. Pasal 72 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengenai perhitungan beban kerja dosen perlu dirinci komponennya.
 - g. Perubahan tenggat waktu untuk pemenuhan kewajiban kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik pada ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen.
 - h. Peraturan pelaksanaan yang menghambat pelaksanaan ketentuan UU Guru dan Dosen diantaranya Permendiknas No. 62 Tahun 2013 yang mengatur mengenai pemindahan guru dalam jabatan, menghambat penyelesaian sertifikasi guru.
2. Adanya masukan perubahan UU Guru dan Dosen, yang berupa :

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Koehler, Matthew J., etc., *The Technological Pedagogical Content Knowledge Framework for Teachers and Teacher Educators*, Michigan: Michigan State University, 2008
- Nurdin, Didin, dan Sibaweh, Imam, *Pengelolaan Pendidikan dari Teori Menuju Implementasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015
- Santori, Djam'an, dkk, *Profesi Keguruan*, Jakarta: Universitas Terbuka, 2009
- Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Cet. Keenam, Bandung : PT. Refika Aditama, 2013
- Ulfatin, Nurul dan Triwiyanto, Teguh, *Manajemen Sumber Daya Manusia Bidang Pendidikan*, Cetakan ke-1, Jakarta: Rajawali Pers, 2016
- Yahya, M. Daud, *Posisi Madrasah Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Era Otonomi Daerah*, Fakultas Tarbiyah dan Keguruan IAIN Antasari Banjarmasin.

Internet

- Ahmad, Intan, Direktur Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan Kemenristekdikti, *Revitalisasi LPTK dalam Pengembangan Profesionalisme Tenaga Pendidik Menghadapi Era MEA(online)*, <https://media.neliti.com/media/publications/176143-ID-revitalisasi-lptk-dalam-pengembangan-pro.pdf>, diakses pada tanggal 18 Desember 2018.
- Bataragoa, Cornelia, Dosen Jurusan PKK FT UNIMA, *Peranan LPTK Dalam Pengembangan Pendidikan Kejuruan Di Bidang Tata Busana (online)*, <https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/APTEKINDO/article/view/107>, diakses pada tanggal 18 Desember 2018.
- Halim, Devina, *Pemerintah Akan Bentuk Lembaga untuk Atasi Obesitas Regulasi*, <https://nasional.kompas.com/read/2018/11/28/16540191/pemerintah-akan-bentuk-lembaga-untuk-atasi-obesitas-regulasi>
- Handriansyah, Handri, *Aher Minta Guru Ikuti Perkembangan Zaman (online)*, <http://www.pikiran-rakyat.com/bandung-raya/2018/05/02/aher-minta-guru-ikuti-perkembangan-zaman-423733>, diakses pada tanggal 14 November 2011
- <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2016/01/dekon-TP.pdf> diakses pada tanggal 30 Januari 2018
- <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2018/10/DAK-NONFISIK.pdf> , diakses pada tanggal 19 Desember 2018 Pukul 11.45

http://www.pendidikan-diy.go.id/dinas_v4/?view=data-pendidikan, diakses pada tanggal 28 September 2018

<https://kemenag.go.id/home/artikel/42942>, diakses pada tanggal 18 Desember 2018

<https://ristekdikti.go.id/wp-content/uploads/2017/07/Buku-Laporan-Tahunan-2016.pdf>, diakses pada tanggal 19 Agustus 2018 Pukul 11.30

<https://www.kemdikbud.go.id/main/files/download/db62439c0c8dbb7>, diakses pada tanggal 19 Desember 2018 Pukul 10.45

Paparan Presentasi Kemenerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dalam kegiatan berjudul Penataan Anggaran Pendidikan dalam Perencanaan dan Penganggaran:
<http://www.anggaran.depkeu.go.id/content/Publikasi/bidang%20pendidikan/Penataan%20anggaran%20pendidikan%20dalam%20perencanaan%20dan%20penganggaran.pdf>, di Jakarta, pada tanggal 28 November 2017

DAFTAR TIM
KAJIAN, ANALISIS DAN EVALUASI
UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN

1. Rudi Rochmansyah, S.H., M.H.
NIP. 19690213 199302 1 001
2. Poedji Poerwanti, S.H., M.H.
NIP. 19681103 200003 2 004
3. Dahlia Bahnan, S.H., M.H.
NIP. 19750420 200212 2 002
4. Haryanto, S.H.
NIP. 19680301 199003 1 004
5. Agus Trimarawulan, S.H.
NIP. 19600803 199302 1 001
6. Martin Yohannes
NIP. 19710313 199403 1 004
7. Nadia Septyana
NIP. 19840902 200502 2 001
8. Samudi
NIP. 19650910 198903 1 002
9. Sopian, S.E.
NIP. 19690107 199703 1 001
10. Atis Jaelani
NIP. 19760326 200112 1 001
11. Annisha Putri Andini, S.H., M.H.
NIP. 19911107 201801 2 002
12. Bintang W. Ajie, S.H., M.H.
NIP. 19920222 201801 1 001
13. Ester Yolanda F., S.H., M.H.
NIP. 19870415 201801 2 001
14. Ira Chandra Puspita, S.H., M.H.
NIP. 19881003 201801 2 001
15. Nur Azizah, S.H., M.H.
NIP. 19861206 201801 2 001
16. Putri Ade N., S.H., M.H.
NIP. 19930119 201801 2 002

17. Reza Azhari, S.H., LLM.
NIP. 19880718 201801 2 001
18. Yosa Jeremia D., S.H., M.H
NIP. 19911020 201801 1 002
19. An sa Rahmasari, S.H.
20. Antonius Samturnip, S.H., M.H.
21. Aska Cardima, S.H.
22. Dedy Nurhidayat, S.H., M. Kn
23. Deni Giovanni, S.H.
24. Donny Satya Widjarnarko, S.H.
25. Endang Sulistyorini, S.H., M.Kn.
26. Krikammanis Noviarti, S.H.
27. Jordan Muhammad, S.H
28. Juan Fery Situmorang, S.H.
29. Mega Iriana Ratu, S.H., MBA
30. Pinanti Mega Dewanti, S.H., M. Kn
31. Ratna Dewi Tisnawati, S.H.
32. Rr. Lucia Priharti Dewa Damayanti Yudakusuma, S.H., M.Kn.
33. Trisuharto Clinton, S.H.
34. Yodia Surya Nugraha, S.H.
35. Suli Regina
36. Muammar Kadafi