

## Analisis Kebijakan Pengelolaan Guru di Indonesia

### *An Analysis on the Policy of Teacher Management in Indonesia*

Agus Widiarto

widiarto877@gmail.com

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Banten

Direktur Eksekutif Nusantara Policy Research (NALAR) Institute

Naskah diterima: 6 Januari 2020 | Naskah direvisi: 5 Juni 2020 | Naskah diterbitkan: 30 Juni 2020

**Abstract:** *This policy analysis aims to examine the problems associated with teacher management nationally and formulate some comprehensive teacher management policy recommendations with reference to the achievement of the objectives of teacher management as professional staff. As a professional, the role of the teacher is very important, namely implementing the national education system and realizing national education goals. The function and purpose of education are the development of the potential of students to become human beings who have faith and are devoted to God Almighty, have good character, are healthy, knowledgeable, capable, creative, independent, and become citizens who are democratic and responsible. Thus, the position of the teacher as a professional becomes very strategic as one of the elements in achieving the objectives of the national education system. This policy analysis also examines the design of teacher management in terms of the division of authority between the central and regional governments according to Law No. 23 of 2014 on Regional Government and Law No. 14 of 2005 on Teachers and Lecturers. This study uses a model of policy analysis process that starts from the analysis of the formulation or design of the policy, problems in the implementation, and evaluation of the policy.*

**Keywords:** *academic qualification; education quality; policy analysis; professional teacher; teacher certificate; teachers' management*

**Abstrak:** Analisis kebijakan ini bertujuan untuk menelaah permasalahan-permasalahan yang terkait dengan pengelolaan guru di Indonesia dan merumuskan beberapa rekomendasi kebijakan pengelolaan guru yang komprehensif dengan mengacu pada pencapaian tujuan pengelolaan guru sebagai tenaga profesional. Sebagai tenaga profesional, peran guru sangat penting, yaitu melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Fungsi dan tujuan pendidikan 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. Kedudukan guru sebagai tenaga profesional menjadi sangat strategis sebagai salah satu elemen pencapaian tujuan penyelenggaraan sistem pendidikan nasional tersebut. Analisis kebijakan ini juga menelaah desain pengelolaan guru dari sisi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Kajian ini menggunakan model proses analisis kebijakan yang dimulai dari analisis formulasi atau desain kebijakan, permasalahan-permasalahan dalam implementasi, dan evaluasi kebijakannya.

**Kata Kunci:** analisis kebijakan; guru profesional; kualifikasi akademik; kualitas pendidikan; pengelolaan guru; sertifikasi guru

## Pendahuluan

Kebijakan pengelolaan guru di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari strategi pencapaian tujuan penyelenggaraan pendidikan nasional. Pasal 3 UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), menyatakan bahwa pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Untuk mencapai tujuan pendidikan nasional itulah, negara merumuskan desain kebijakan pendidikan nasional dengan menetapkan delapan Standar Nasional Pendidikan (SNP) yang tertuang dalam PP Nomor 19 Tahun 2005. SNP adalah suatu kriteria atau standar minimal terkait pelaksanaan sistem pendidikan yang ada di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. Fungsi dari SNP adalah sebagai dasar dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan untuk mewujudkan pendidikan nasional yang berkualitas, sedangkan tujuan utama dari SNP adalah untuk menjamin mutu pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, membentuk karakter dan peradaban bangsa yang bermartabat.

Dari delapan SNP tersebut, yang terkait dengan pengelolaan guru adalah standar pengelolaan serta standar pendidik dan tenaga kependidikan. Standar pengelolaan mencakup standar pengelolaan oleh satuan pendidikan, standar pengelolaan oleh pemerintah daerah, dan standar pengelolaan oleh pemerintah (pusat). Sementara, yang terkait dengan standar pendidik dan tenaga kependidikan disebutkan bahwa tenaga pendidik atau guru harus mempunyai kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran, sehat rohani dan jasmani, serta mampu mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pendidik harus memiliki ijazah dan/atau sertifikat keahlian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Adapun kompetensi yang harus dimiliki oleh tenaga pendidik adalah

kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi profesional, dan kompetensi sosial.

Pasal 39 ayat (2) UU Sisdiknas menyatakan 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. Sementara dalam Pasal 42 ayat (1) dinyatakan bahwa seorang guru harus memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi sesuai dengan jenjang kewenangan mengajar yang ketentuannya diatur dalam peraturan pemerintah (PP).

UU Guru dan Dosen menjelaskan kata profesional sebagai pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupannya yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu, serta memerlukan pendidikan profesi. Selanjutnya, UU Guru dan Dosen menetapkan kualifikasi calon guru, yaitu lulusan program sarjana (S-1) atau program diploma 4 (D-4). Di samping itu, guru harus memiliki sertifikat kompetensi sebagai bukti formal pengakuan terhadap kompetensinya dan sebagai agen pembelajaran. Sertifikat ini dapat diperoleh setelah lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi atau lembaga sertifikasi.

Berdasarkan *Milestone* Pengembangan Profesi Guru yang dicanangkan mulai tahun 2004 sampai 2016, ditetapkan bahwa tahun 2014 ditargetkan kebijakan penuntasan peningkatan kualifikasi guru ke S-1/D-4. Sementara, tahun 2015 ditetapkan target penuntasan sertifikasi guru dalam jabatan, dan tahun 2016 ditetapkan target pengangkatan calon guru yang sudah bersertifikat (Mahsunah, Wahyuni, Antono, & Ambarukmi, 2012: 15).

Akan tetapi, kondisi yang ada menunjukkan belum sepenuhnya standar atau kriteria yang semestinya dimiliki oleh seorang guru profesional, mulai dari kualifikasi akademik, kompetensi profesional yang ditunjukkan dengan sertifikat pendidik, dan penghasilan minimum. Masih banyak guru yang belum memenuhi kualifikasi akademik D-4 atau jenjang S-1.

Masih banyak pula di antara mereka yang belum memiliki sertifikat pendidik sebagai bukti profesi sebagai guru.

Berdasarkan paparan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa guru adalah kedudukan profesional yang memiliki seperangkat tugas dan kewajiban mendidik generasi bangsa agar tercapai tujuan pendidikan nasional dan menjadikan profesi guru sebagai sumber utama penghasilannya. Namun, sejumlah pertanyaan pun muncul terkait profesionalitas guru seperti berikut ini: Bagaimana desain kebijakan umum pengelolaan guru di Indonesia? Apa saja permasalahan yang muncul dalam pengelolaan guru di Indonesia? Bagaimana politik anggaran pemerintah dalam mengalokasikan anggaran untuk pengelolaan guru di Indonesia? Bagaimanakah pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan guru, baik sebagai tenaga profesional atau untuk bisa menjadi tenaga profesional?

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk: (1) Mengidentifikasi dan menyajikan informasi seputar permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam pengelolaan guru; (2) Memberikan informasi yang komprehensif sebagai dasar perumusan dan pengambilan keputusan tentang kebijakan pengelolaan guru; dan (3) Memberikan alternatif-alternatif kebijakan yang memungkinkan tercapainya tujuan kebijakan pengelolaan guru.

Penelitian ini merupakan analisis kebijakan publik yang dilakukan melalui sejumlah tahapan analisis, antara lain mengidentifikasi berbagai masalah dalam implementasi kebijakan, *review* atas desain (formulasi) kebijakan pengelolaan guru, *review* atas implementasi kebijakan dan membuat rumusan rekomendasi kebijakan sebagai perbaikan kebijakan (Dunn, 2003). Metode yang digunakan adalah telaah kepustakaan dan literatur menyangkut kebijakan pengelolaan guru, baik berupa buku, artikel, maupun data yang dipublikasikan. Model analisis kebijakan yang digunakan adalah analisis kebijakan retrospektif, yaitu analisis kebijakan yang dilakukan setelah kebijakan diimplementasikan untuk selanjutnya memberikan pertimbangan-pertimbangan untuk perbaikan kebijakan selanjutnya. Sebagai bahan analisis kebijakan pengelolaan, pendekatan yang

digunakan adalah pendekatan sistem sebagai sebuah proses kebijakan yang meliputi elemen-elemen input, proses, dan *output*. Pengelolaan guru untuk menjadi dan sebagai tenaga profesional meliputi ketiga proses kebijakan tersebut.

### Konsep Pengelolaan Guru

Selain penggunaan metodologi dan model analisis kebijakan publik, dalam penelitian ini istilah pengelolaan perlu diabstraksikan sebagai sebuah konsep tersendiri. Kata pengelolaan berasal dari kata dasar “kelola” dan merupakan terjemahan dari kata manajemen (Bahasa Inggris). Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan pengelolaan dalam empat pengertian, yaitu: (1) Pengelolaan adalah proses atau cara perbuatan mengelola; (2) Pengelolaan adalah proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; (3) Pengelolaan adalah proses yang membantu merumuskan kebijakan dan tujuan organisasi; dan (4) Pengelolaan adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Beberapa pakar mempunyai rumusan tersendiri tentang konsep pengelolaan. Prajudi Atmosudirjo (1982) mendefinisikan pengelolaan sebagai pengendalian dan pemanfaatan semua faktor sumber daya yang menurut suatu perencanaan diperlukan untuk penyelesaian suatu tujuan kerja tertentu. Andrew F. Sikul mendefinisikan pengelolaan sebagai serangkaian aktivitas koordinasi yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian, penempatan, serta pengambilan keputusan untuk menghasilkan suatu produk dan jasa yang efektif dan efisien (Saifuddin, 2018: 54). Sementara, Purwanto (2009) menyebut pengelolaan sebagai serangkaian kegiatan untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu dengan menggunakan orang-orang sebagai pelakunya.

Dari beberapa definisi tentang pengelolaan di atas, setidaknya terdapat empat hal dalam pengelolaan, yaitu: (1) Adanya proses kegiatan yang mesti dilakukan; (2) Kegiatan tersebut berupa serangkaian kegiatan; (3) Ada sumber daya, sarana, dan prasarana untuk mendukung kegiatan; dan (4) Ada sasaran atau tujuan yang ditetapkan.

Berdasarkan berbagai hal yang menjadi perhatian di atas, pengelolaan bisa didefinisikan sebagai proses kegiatan yang berupa serangkaian kegiatan dengan cara atau strategi yang didukung oleh sarana, prasarana, dan sumber daya untuk mencapai tujuan tertentu. Terkait dengan pengelolaan guru, bisa dinyatakan bahwa pengelolaan guru adalah serangkaian kegiatan pengelolaan guru sebagai tenaga profesional dan untuk bisa menjadi tenaga profesional guna terwujudnya tujuan penyelenggaraan pendidikan nasional.

### **Ruang Lingkup Pengelolaan Guru dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen**

Oleh karena pengelolaan guru merupakan serangkaian kegiatan pengelolaan guru sebagai tenaga profesional dan untuk menjadi tenaga profesional, terdapat ruang lingkup pengelolaan guru dalam UU Guru dan Dosen, yaitu sebagai berikut:

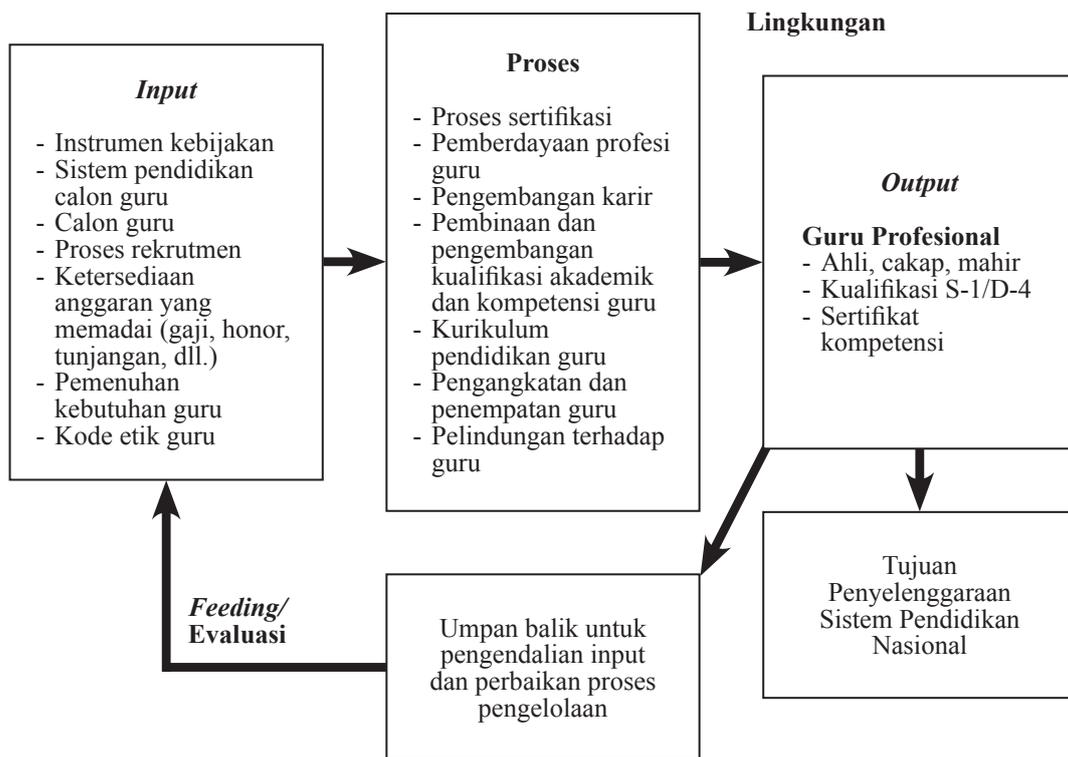
- 1) Sertifikasi pendidik (Pasal 1 ayat (11)).
- 2) Pemberdayaan profesi guru (Pasal 7 ayat (2)).
- 3) Peningkatan kualifikasi akademik (Pasal 13).
- 4) Penyediaan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik (Pasal 13).
- 5) Pemberian hak-hak guru sebagai tenaga pendidik profesional (Pasal 14), antara lain:
  - penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial,
  - memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas, serta
  - pelatihan dan pengembangan profesi dalam bidangnya.
- 6) Pemberian tunjangan profesi bagi guru bersertifikat (Pasal 16).
- 7) Pemberian tunjangan fungsional dan subsidi tunjangan fungsional (Pasal 17).
- 8) Pemberian tunjangan khusus bagi guru bertugas di daerah khusus (Pasal 18).
- 9) Pengembangan sistem pendidikan guru ikatan dinas berasrama di lembaga pendidikan tenaga kependidikan (Pasal 23 ayat (1)).
- 10) Kurikulum pendidikan guru untuk pengembangan kompetensi guru (Pasal 23 ayat (2)).

- 11) Pemenuhan kebutuhan guru (Pasal 24).
- 12) Pengangkatan dan penempatan guru dilakukan secara objektif dan transparan sesuai (Pasal 25).
- 13) Pembinaan dan pengembangan guru meliputi pembinaan dan pengembangan profesi dan karier (Pasal 32).
- 14) Pembinaan dan pengembangan kualifikasi akademik dan kompetensi guru (Pasal 34 ayat (1)).
- 15) Pemberian anggaran untuk meningkatkan profesionalitas dan pengabdian guru (Pasal 34 ayat (3)).
- 16) Beban kerja guru (Pasal 35 (1)).
- 17) Perlindungan terhadap guru dalam pelaksanaan tugas (Pasal 39 ayat (1) dan (2)) dalam hal perlindungan hukum, perlindungan profesi, serta perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.
- 18) Pembinaan dan pengembangan profesi guru melalui organisasi profesi (Pasal 41).
- 19) Pembentukan kode etik guru dalam pelaksanaan tugas keprofesionalan (Pasal 43).

Berdasarkan ruang lingkup pengelolaan guru tersebut, tergambar alur pengelolaan guru dalam Bagan 1. Dari bagan dapat dikatakan bahwa formulasi kebijakan pengelolaan guru merupakan sebuah proses kebijakan dengan menggunakan sarana dan prasarana pendidikan serta berbagai strategi untuk mencapai tujuan pengelolaan guru, yaitu terwujudnya kedudukan guru sebagai tenaga profesional, sebagai bagian pencapaian tujuan penyelenggaraan sistem pendidikan nasional. Guru profesional adalah guru yang wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional sesuai Pasal 8 UU Guru dan Dosen.

### **Pembagian Kewenangan dalam Pengelolaan Guru Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah), sebagai pengganti dari UU Nomor 32 Tahun 2004 Bab IV Pasal 9 ayat (1)



**Bagan 1. Alur Pengelolaan Guru**

Sumber: UU Guru dan Dosen, 2005

menyebutkan bahwa “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum”. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sementara, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi/kabupaten/kota (Bihuku, 2018: 38). Hal ini juga menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi

daerah. Sementara, urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dalam bidang pendidikan yang termaktub dalam Pasal 12 ayat (1) dinyatakan bahwa pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib, terkait dengan pelayanan dasar yakni pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

**Tabel 1.**

**Pembagian Kewenangan Bidang Pendidikan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota**

No	Sub-Urusan	Pemerintahan Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten/Kota
1.	Manajemen Pendidikan	- Penetapan standar nasional pendidikan. - Pengelolaan Pendidikan Tinggi.	- Pengelolaan pendidikan menengah. - Pengelolaan pendidikan khusus.	- Pengelolaan pendidikan dasar. - Pengelolaan pendidikan usia dini dan pendidikan nonformal.
2.	Kurikulum	Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus.	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.

No	Sub-Urusan	Pemerintahan Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten/ Kota
3.	Akreditasi	Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.		
4.	Pendidik dan Tenaga Kependidikan	- Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik. - Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam satu kabupaten/ kota.
5.	Perizinan Pendidikan	- Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat. - Penerbitan izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing.	- Penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat. - Penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat.	- Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat. - Penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat.
6.	Bahasa dan Sastra	Pembinaan bahasa dan sastra Indonesia.	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/ kota dalam satu provinsi.	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam satu kabupaten/ kota.

Sumber: Kinali, 2015

Dari Tabel 1 di atas, kita dapat menyatakan bahwa pembagian kewenangan dalam hal pengelolaan guru (kewenangan konkuren) antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota meliputi manajemen pendidikan dan pendidik dan tenaga kependidikan. Berkenaan dengan manajemen pendidikan, pemerintah pusat memiliki kewenangan menetapkan standar nasional pendidikan, termasuk standar pendidik dan tenaga kependidikan yang mengacu pada UU Guru dan Dosen, yaitu guru sebagai tenaga pendidik profesional. Sementara, pemerintah daerah provinsi memiliki kewenangan dalam pengelolaan pendidikan menengah dan khusus. Dan, pemerintah daerah kabupaten/kota punya kewenangan dalam pengelolaan pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.

Untuk pengelolaan pendidik dan tenaga kependidikan, pemerintah pusat memiliki kewenangan melakukan pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, pengembangan karier pendidik, serta pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah provinsi. Sementara, pemerintah daerah provinsi memiliki kewenangan melakukan pemindahan pendidik

dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi. Untuk pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan dalam hal pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/kota.

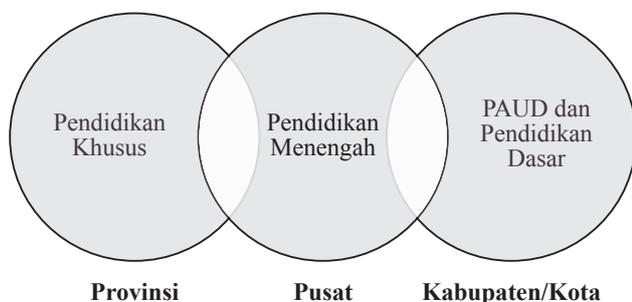
### **Pembagian Kewenangan Pengelolaan Guru Menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen**

UU Guru dan Dosen membagi kewenangan pengelolaan guru kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota seperti berikut:

#### **1) Pemenuhan Kebutuhan Guru**

Pasal 24 ayat (1), (2), dan (3) menyebut kewenangan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam hal pemenuhan kebutuhan guru. Pemerintah pusat mempunyai kewajiban memenuhi kebutuhan guru untuk satuan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal serta untuk menjamin keberlangsungan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh pemerintah. Sementara, kewenangan

pemenuhan guru untuk pendidikan menengah dan pendidikan khusus dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi. Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal pemenuhan kebutuhan guru untuk pendidikan dasar dan pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal.



**Bagan 2. Kewenangan Pemenuhan Kebutuhan Guru**

Sumber: UU Guru dan Dosen, 2005

### 2) Penyediaan Anggaran

Dalam Pasal 13 ayat (1) UU Guru dan Dosen dinyatakan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru. Sementara untuk gaji guru, dalam Pasal 15 ayat (2) terdapat pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, bahwa guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah diberi gaji sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menyangkut pemberian tunjangan profesi, fungsional, dan khusus, menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

### 3) Pemindahtugasan Guru

Sesuai dengan Pasal 28 ayat (1) pemerintah pusat dan pemerintah daerah berwenang memindahtugaskan guru yang diangkat oleh Pemerintah atau pemerintah daerah, baik antar provinsi, antar kabupaten/antar kota, antar kecamatan maupun antar satuan pendidikan karena alasan kebutuhan satuan pendidikan dan/atau promosi. Meskipun demikian, guru pun dapat mengajukan diri untuk pindah tugas, dan apabila permohonan tersebut dikabulkan, pemerintah memfasilitasi kepindahan guru tersebut.

### 4) Pembinaan dan Pengembangan

Pasal 34 mengatur bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib membina dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dan wajib memberikan anggaran untuk meningkatkan profesionalitas dan pengabdian guru.

### 5) Perlindungan terhadap Guru

Perlindungan terhadap guru juga menjadi kewajiban pemerintah pusat dan daerah. Sesuai Pasal 39 ayat (1), (2), dan (3) dinyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan perlindungan terhadap guru dalam pelaksanaan tugas yang meliputi perlindungan hukum, profesi, perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja. Guru berhak mendapatkan perlindungan hukum yang meliputi perlindungan terhadap tindak kekerasan ancaman, perlakuan diskriminatif, intimidasi, atau perlakuan tidak adil dari pihak peserta didik, orang tua peserta didik, masyarakat, birokrasi, atau pihak lain.

### Instrumen Peraturan Pemerintah sebagai Pengejawantahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

UU Guru dan Dosen mengatur beberapa substansi yang menjadi amanat untuk dibuat dalam PP, seperti disampaikan di Tabel 2.

**Tabel 2.**  
**Amanat Peraturan Pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen**

Pasal	Substansi
Pasal 10 ayat (2)	Kompetensi guru
Pasal 11 ayat (4)	Sertifikasi pendidik
Pasal 13 ayat (2)	Anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik
Pasal 14 ayat (2)	Hak-hak guru
Pasal 16 ayat (4)	Tunjangan profesi guru
Pasal 18 ayat (4)	Tunjangan khusus
Pasal 19 ayat (3)	Maslahat tambahan
Pasal 21 ayat (2)	Penugasan Warga Negara Indonesia sebagai guru dalam keadaan darurat

Pasal	Substansi
Pasal 22 ayat (2)	Pola ikatan dinas bagi calon guru
Pasal 25 ayat (2)	Pengangkatan dan penempatan guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah atau pemerintah daerah
Pasal 28 ayat (5)	Pemindahan guru
Pasal 29 ayat (5)	Guru bertugas di daerah khusus
Pasal 35 ayat (3)	Beban kerja guru
Pasal 37 ayat (5)	Pemberian penghargaan
Pasal 40 ayat (3)	Cuti

Sumber: UU Guru dan Dosen, 2005

Substansi yang menjadi amanat dalam UU tersebut kemudian dibentuk dalam PP tentang Guru, yaitu PP Nomor 74 Tahun 2008 yang kemudian diubah menjadi PP Nomor 19 Tahun 2017 tentang Guru. Sejumlah substansi lain yang tidak diamanatkan pengaturannya dalam PP, yaitu soal kebijakan strategis pembinaan dan pengembangan profesi dan karir guru yang cukup diatur dalam peraturan menteri, yaitu tunjangan fungsional (Pasal 17), perlindungan hukum, profesi, serta keselamatan, dan kesehatan kerja bagi guru yang tercantum dalam Pasal 39, serta organisasi profesi dan kode etik guru di Pasal 41 UU Guru dan Dosen.

### ***Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017***

Ada beberapa ketentuan yang diubah dan ada beberapa ketentuan yang dihapus dalam PP Nomor 19 Tahun 2017. PP sebelumnya, yaitu PP Nomor 74 Tahun 2008 mengatur ketentuan soal anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik yang wajib disediakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Namun, dalam PP Nomor 19 Tahun 2017, ketentuan ini dihapus. Padahal, mengacu pada UU Guru dan Dosen Pasal 13 ayat (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.

PP Nomor 19 Tahun 2017 ketentuan soal masalah tambahan dihapus. Padahal PP

Nomor 74 Tahun 2008, mengatur soal masalah tambahan, sebagaimana juga amanat dalam UU Guru dan Dosen Pasal 19 ayat (1), yaitu masalah tambahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) merupakan tambahan kesejahteraan yang diperoleh dalam bentuk tunjangan pendidikan, asuransi pendidikan, beasiswa, dan penghargaan bagi guru, serta kemudahan untuk memperoleh pendidikan bagi putra dan putri guru, pelayanan kesehatan, atau bentuk kesejahteraan lain. Lebih lanjut diatur di ayat (2), bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin terwujudnya masalah tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

### **Identifikasi Permasalahan Pasca-Implementasi Kebijakan**

Kebijakan pengelolaan guru adalah bagian dari strategi pencapaian tujuan penyelenggaraan pendidikan nasional. Oleh karena itu, keberhasilan dalam implementasi kebijakan tersebut menjadi sangat penting. Akan tetapi, dalam implementasinya, terdapat sejumlah permasalahan dalam pengelolaan guru nasional yang berpotensi tidak tercapainya tujuan kebijakan yang meliputi hal-hal berikut:

#### ***Jumlah Guru Bersertifikat Pendidik***

Sertifikat pendidik adalah bukti profesionalitas seorang guru profesional. Oleh karena itu, proses sertifikasi menjadi persoalan yang sangat penting dalam pengelolaan guru. Sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk guru yang telah memenuhi standar profesional guru dalam rangka meningkatkan mutu guru (Latiana, 2016: 2–3).

Dari data yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, sejak diundangkannya UU Guru dan Dosen sampai tahun 2019, dari keseluruhan jumlah guru yaitu 2.698.612 guru, sebanyak 1.144.544 guru sudah bersertifikat atau 42,4% yang terdiri dari guru PNS (958.575) dan guru bukan PNS (185.969). Untuk guru PNS sendiri, dari jumlah 1.183.606 guru, yang belum sertifikasi mencapai 225.031 guru atau sekitar 19%. Kondisi yang kontras terjadi pada guru bukan PNS. Dari 1.515.006 guru, yang belum sertifikasi mencapai 1.329.037

guru atau mencapai 87,7% belum tersertifikasi. Angka-angka pada Tabel 3 menggambarkan ada-

nya ketimpangan jumlah guru tersertifikasi antara guru PNS dan bukan PNS.

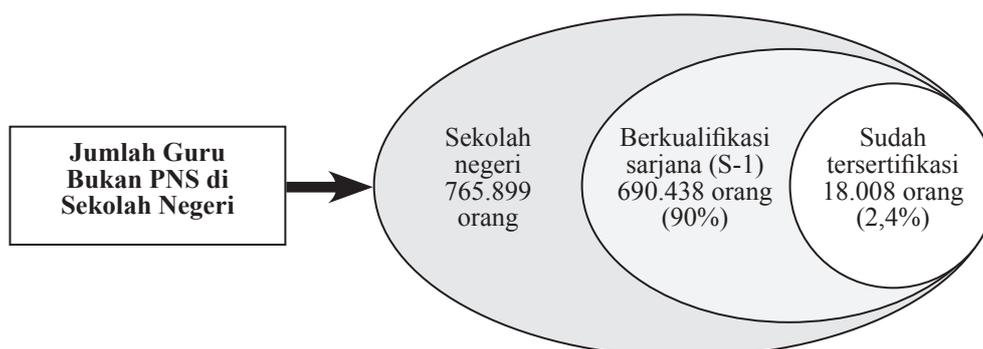
**Tabel 3.**  
**Guru PNS dan Bukan PNS Bersertifikat dan Belum Bersertifikat**

Jenjang Pendidikan	Guru PNS		Guru Bukan PNS		Total
	Sertifikat Pendidik	Belum Sertifikat Pendidik	Sertifikat Pendidik	Belum Sertifikat Pendidik	
TK	16.676	5.154	44.562	151.280	217.672
SD	508.948	141.277	44.596	590.493	1.285.314
SMP	239.948	42.216	38.975	266.574	587.027
SMA	117.669	20.876	22.314	131.947	292.806
SMK	68.866	14.193	33.348	175.579	291.986
SLB	7.154	1.315	2.174	13.164	23.807
Total	<b>958.575</b>	<b>225.031</b>	<b>185.969</b>	<b>1.329.037</b>	<b>2.698.612</b>

Sumber: Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan, 2019

Dari jumlah guru bukan PNS yang mengajar di sekolah negeri sebanyak 765.899, terdapat 690.438 guru (90%) yang sudah memiliki

kualifikasi akademik sarjana (S-1). Akan tetapi, hanya sekitar 2,4% atau 18.008 yang sudah memiliki sertifikat pendidik seperti diperlihatkan Bagan 3.



**Bagan 3. Kualifikasi dan Sertifikasi Guru Bukan PNS di Sekolah Negeri**

Sumber: Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan, 2019

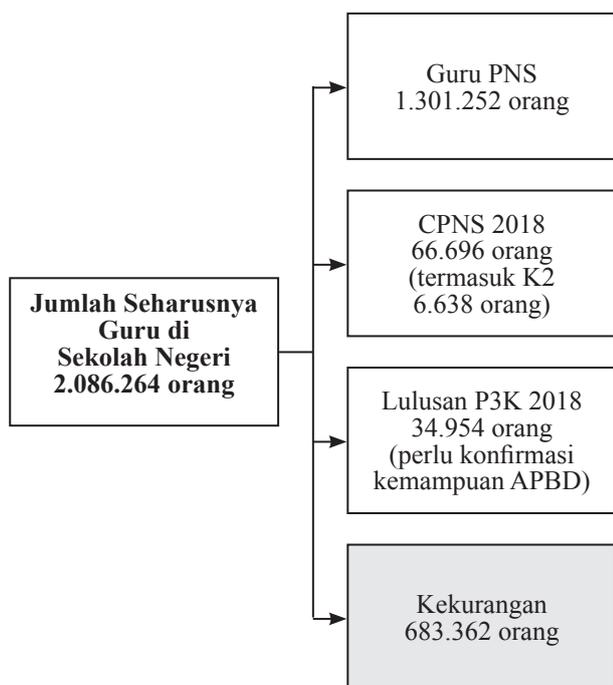
### **Belum Terpenuhinya Kebutuhan Guru Secara Nasional**

Pasal 24 ayat (1), (2), dan (3) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pemenuhan kebutuhan guru ada pada pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan dan lingkungannya masing-masing. Dari data seperti terlihat di Bagan 4, diketahui bahwa masih terdapat kekurangan guru sebanyak 683.362 guru. Apalagi, diprediksi kekurangan akan semakin meningkat mengingat jumlah guru yang akan pensiun mencapai 72.976 di tahun 2020 dan 69.757 pada tahun 2021. Dengan begitu, angka kekurangan guru menjadi 888.854.

Permasalahan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan guru setidaknya bersumber pada tiga hal yaitu ketidaksesuaian kualifikasi guru dengan kualifikasi pelamar, formasi tidak sesuai dengan kebutuhan, dan mutasi guru yang tidak didasarkan pada kualifikasi guru.

### **Persoalan Kualitas Guru**

Selain persoalan jumlah guru yang belum sertifikasi dan belum terpenuhinya kebutuhan guru secara nasional, terdapat juga persoalan kualitas guru. Persoalan ini meliputi kurangnya penguasaan materi



**Bagan 4. Kebutuhan Guru Nasional**

Sumber: Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan, 2019

ajar, metode belajar, pengelolaan kelas, dan tugas bimbingan. Selain itu, persoalan ini juga menyangkut kualitas guru yang sudah lulus sertifikasi namun belum sesuai SNP, misalnya tidak menguasai teknologi informasi dan komunikasi, komputer, media pembelajaran, teknologi pembelajaran, dan kemampuan membuat Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP) (Faqih, 2019).

### ***Persoalan Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah***

Belum meratanya jumlah guru di beberapa daerah di Indonesia yang sulit ditangani karena adanya ketentuan pembagian kewenangan pengelolaan pendidikan dalam UU Pemerintahan Daerah. Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah, kewenangan pengangkatan dan redistribusi guru ada pada pemerintah daerah sehingga pemerintah pusat tidak dapat secara langsung melakukan redistribusi guru. Kekurangan guru di sekolah negeri berjumlah 888.854 orang yang disebabkan oleh jumlah rekrutmen guru yang lebih kecil dari jumlah guru yang pensiun. Hal ini memicu pengangkatan guru honorer yang di

kemudian hari justru menuai permasalahan. Hal lain menyangkut pembagian kewenangan adalah dalam hal pembinaan karir guru. 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.

### ***Tidak Adanya Alokasi Anggaran untuk Peningkatan Kualifikasi Akademik***

Postur anggaran fungsi pendidikan pada APBN 2019 untuk transfer daerah memperlihatkan bahwa dari Rp308,38 triliun, sekitar Rp117,47 triliun dialokasikan untuk DAK Non-Fisik yang meliputi BOS Reguler, BOS Afirmasi, BOS Kinerja, BOP PAUD, tunjangan profesi, tunjangan khusus guru, dan tambahan penghasilan guru. Sementara, alokasi anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik tidak ada (Aji, 2019: 5). Padahal, dalam UU Guru dan Dosen Pasal 13 ayat (1) dinyatakan 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. Bahkan, UU ini mengamanatkan substansi anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dibuat peraturan pemerintah. PP Nomor 74 Tahun 2008, mencantumkan ketentuan tersebut, tetapi disayangkan tidak dicantumkan kembali dalam PP Nomor 19 Tahun 2017.

### ***Masih Rendahnya Penghasilan Guru Honorer***

Dari data Dirjen Guru dan Tenaga Kependidikan Kemendikbud terkait jumlah guru honorer di sekolah negeri sebanyak 765.899 guru, hanya 18.008 (2,4%) yang sudah bersertifikat. Ini artinya, sebanyak 747.891 atau 97,6% yang belum bersertifikat. Jumlah ini berkorelasi dengan masih banyaknya guru honorer yang belum mendapatkan tunjangan profesi sebagai hak atas perolehan sertifikat pendidik. Dari jumlah guru honorer belum bersertifikat, sekitar 13% guru honorer mendapatkan honor Rp300.000/bulan.

**Tabel 4.**  
**Data Honor Guru Honorer Belum Bersertifikat**  
**(Skema APBN)**

Kategori	Jumlah (Orang)	Persentase (%)	Honor (Rp/Bulan)
Menerima tunjangan khusus <i>inpassing</i>	2	0,0	3.012.000
Menerima tunjangan khusus belum <i>inpassing</i>	18.047	2,4	1.500.000
Menerima insentif guru bukan PNS dan tunjangan khusus	7.609	1,0	1.800.000
Menerima insentif guru bukan PNS	100.194	13,1	300.000

Sumber: Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan, 2019

Hal ini berbeda dari penghasilan guru honorer yang sudah bersertifikat dan sudah *inpassing*. Jumlah mereka mencapai 14 orang (0%). Di samping memperoleh tunjangan profesi guru (TPG), mereka juga memperoleh tunjangan khusus guru (TKG) yang besarnya Rp6.878.000. Sementara, mereka yang sudah bersertifikat tetapi belum *inpassing* memperoleh Rp3.854.000. Jumlah mereka mencapai 1.604 orang (0,2%) (Aji, 2019: 14).

### ***Belum Optimalnya Perlindungan terhadap Guru dalam Menjalankan Profesinya***

Sesuai Pasal 39 ayat (1), (2), (3), dan (4) UU Guru dan Dosen dinyatakan bahwa pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, organisasi profesi, dan/atau satuan pendidikan wajib memberikan perlindungan terhadap guru dalam pelaksanaan tugas yang meliputi perlindungan hukum, perlindungan profesi, serta perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja. Memang belum ada data lengkap seluruh kasus yang menimpa guru setidaknya dalam setahun ini. Akan tetapi, berbagai kasus yang terjadi di beberapa daerah menyiratkan bahwa perlindungan terhadap guru dalam menjalankan tugasnya belum optimal.

Tahun 2018 terjadi kasus penganiayaan yang berujung kematian guru honorer mata pelajaran seni rupa di Sampang, Madura, Jawa Timur akibat pemukulan oleh seorang siswa (Taufiqurrahman,

2018). Pada 19 Februari 2019, terjadi perilaku kasar siswa terhadap seorang guru di SMA Al-Azhar Kelapa Gading Jakarta. Pada 13 Maret 2019, seorang guru SMP di Mamuju, Sulawesi Barat dianiaya orang tua siswa di depan kelas saat mengajar hingga luka serius di bagian kepala (Junaedi, 2019). Lalu, di awal September 2019, terjadi kasus guru dianiaya wali murid di Gowa di depan siswanya (Prabawati & Maryadi, 2019).

### ***Politisasi Guru oleh Beberapa Kepala Daerah***

Bentuk politisasi terhadap guru kerap terjadi jelang pemilu, utamanya pemilu kepala daerah. Politisasi terhadap guru dapat dipandang sebagai salah satu persoalan dalam pengelolaan guru sebagai tenaga profesional, yang semestinya menempatkan guru sebagai tenaga pendidik bebas dari kepentingan politik.

Akan tetapi, banyak fakta guru hanya dijadikan komoditas isu oleh para politisi. Bentuk politisasi itu sampai kepada mengikutsertakan komunitas guru sebagai bagian dari tim sukses. Pasca-pemilu, bentuk politisasi pun berlanjut. Bagi pihak yang kalah, guru yang menjadi bagian tim suksesnya pun terkena imbasnya. Biasanya, mereka akan menjadi korban diskriminasi dalam proses promosi jabatan. Sebaliknya jika menjadi bagian dari kepala daerah yang menang, mereka akan mendapat imbas positifnya.

Kekuasaan dan kewenangan pemerintah daerah tidak jarang bertentangan dengan semangat pengembangan pendidikan nasional itu sendiri. Untuk kasus pengelolaan guru, otonomi daerah yang melahirkan dominasi pemerintah daerah dalam pengelolaan tenaga guru, membuat mobilitas mereka, baik secara vertikal maupun horizontal, menjadi terhambat.

### ***Beban Kerja Guru***

Pasal 35 ayat (1) mengatur beban kerja guru yang mencakup kegiatan pokok yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, membimbing dan melatih peserta didik, serta melaksanakan tugas tambahan. Frase “melaksanakan tugas tambahan” inilah yang membuka peluang untuk guru melaksanakan kewajibannya sebagai guru. Misalnya, guru

tidak hanya mengajar di kelas dan memberikan nilai tetapi juga melakukan observasi terhadap peserta didik serta melakukan pengembangan media pembelajaran. Sebagian besar hal tersebut bersifat administratif sehingga menyulitkan guru. Diperlukan kompetensi guru yang tinggi untuk melaksanakan seluruh tuntutan tersebut.

### ***Sistem Rekrutmen, Promosi, Pengangkatan, dan Pemindahtugasan yang Kurang Objektif, Transparan, dan Akuntabel***

UU Guru dan Dosen dan UU Pemerintahan Daerah, tidak mengatur substansi rekrutmen tenaga pendidik (guru). Kedua UU tersebut hanya mengatur kewenangan pemenuhan dan pemindahtugasan guru. Padahal, rekrutmen adalah salah satu tahapan untuk pemenuhan guru dan dosen dan mendapatkan kualifikasi guru yang sesuai dengan UU Guru dan Dosen.

Sementara untuk promosi dan pemindahtugasan guru, masih banyak persoalan seperti prosesnya yang kurang objektif, transparan, dan akuntabel sehingga banyak dugaan adanya praktik penyalahgunaan wewenang.

### **Rekomendasi**

Berdasarkan beberapa isu di atas, maka kebijakan pengelolaan guru harus diarahkan pada:

#### ***Terobosan Kebijakan Komprehensif dan Integratif***

Diperlukan terobosan kebijakan komprehensif dan integratif untuk memposisikan guru sebagai profesi terhormat, tidak hanya secara sosial, tetapi juga secara ekonomi. Terobosan kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan kualifikasi guru sebagai pendidik profesional, menjadikan profesi guru tidak kalah terhormat dengan profesi-profesi lain semisal pengacara, arsitek, dan lain-lain.

Secara komprehensif, kebijakan pengelolaan guru adalah sebuah proses sistem yang saling terkait satu sama lain, mulai dari input, proses dan *output*. Artinya, keberhasilan pencapaian tujuan pengelolaan guru dipengaruhi oleh seluruh unsur yang terkait satu sama lain.

Secara integratif, kesatuan sistem pengelolaan antara pusat dan daerah dapat dilakukan melalui

sebuah sistem *database* pengelolaan guru secara terpadu. Sistem ini sekaligus akan menjadi sumber perekrutan SDM calon guru yang handal.

Terobosan kebijakan ini diharapkan akan dapat menyelesaikan persoalan peningkatan kualitas guru, yaitu proses sertifikasi yang mensyaratkan pendidikan profesi guru yang ketat.

#### ***Penyediaan Alokasi Anggaran untuk Peningkatan Kualifikasi Akademik***

UU Guru dan Dosen Pasal 13 ayat (1) menyebutkan 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. Sebagai implementasinya, dibentuklah PP Nomor 74 Tahun 2008. Dalam Pasal 14 ayat (1), (2), dan (3) PP tersebut, dinyatakan bahwa pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik, sebagai syarat menjadi guru profesional berdasarkan ketentuan Pasal 9 UU Guru dan Dosen. Akan tetapi, ketentuan ini kemudian dihapus dalam PP Nomor 19 Tahun 2017. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengalokasikan kembali anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik sebagai amanat UU Guru dan Dosen Pasal 13 ayat (1) sebagaimana disebutkan di atas.

#### ***Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah***

Dalam sistem pengelolaan guru di era otonomi daerah, peranan utama pemerintah pusat mesti mengembangkan sistem kepegawaian guru secara nasional yang meliputi rumusan standar pengajaran minimum, skala gaji minimal yang layak, petunjuk kenaikan pangkat guru serta petunjuk pemberian insentif. Perlu dibuat formula gaji/honor bagi guru yang belum bersertifikat pendidik yang menggambarkan pembagian kewenangan secara proporsional antara pemerintah pusat dan daerah. Formula ini nantinya diharapkan dapat menghasilkan standar gaji minimal yang layak, terutama bagi guru honorer.

Di tingkat provinsi, dinas pendidikan memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota mampu memenuhi kewajibannya untuk menyediakan pendidikan dasar yang berkualitas. Selain itu, dinas pendidikan tingkat provinsi memiliki kewajiban untuk memberikan saran pada pemerintah daerah kabupaten/kota tentang peningkatan kualitas sekolah dan pengembangan kompetensi guru, serta memastikan bahwa guru dapat ditugaskan antarkabupaten, sesuai dengan kebutuhan.

Untuk tingkat kabupaten/kota, kewenangan dan tanggung jawab yang ada pada pemerintah daerah kabupaten/kota meliputi pengangkatan dan pengiriman guru serta pemberian gaji pokok (standar minimum nasional) dan insentif tambahan lainnya. Pemerintah daerah kabupaten/kota juga memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam mengawasi kinerja guru, serta memastikan bahwa guru memiliki akses untuk pengembangan profesional dirinya terkait dengan kegiatan di lingkungan sekolahnya.

### ***Proses Seleksi, Rekrutmen, Pengangkatan, Promosi, dan Pemindahtugasan Guru***

Untuk menjadikan guru sebagai tenaga profesional, maka harus dimulai dari proses seleksi dan rekrutmen yang dijalankan secara profesional, transparan, dan akuntabel. Sistem *Database* Pengelolaan Guru (SDPG) menjadi salah satu sumber informasi untuk melakukan seleksi dan rekrutmen. Seleksi dan rekrutmen guru harus berbasis pada pemenuhan kebutuhan guru dan pemenuhan syarat kompetensi guru. Proses pengangkatan, promosi, dan pemindahtugasan ini harus jauh dari intervensi politik pejabat daerah. Diperlukan keterlibatan tim penilai independen untuk menentukan dan membuat kriteria yang terukur agar prosesnya berlangsung secara objektif.

### ***Perlindungan Guru dalam Menjalankan Tugas Profesionalnya***

Soal perlindungan terhadap guru, dalam UU Guru dan Dosen tidak diamanatkan pembentukannya dalam PP. Akan tetapi, mengingat berbagai kejadian yang menimpa

guru, mestinya perlu dibuat ketentuan tersendiri tentang perlindungan guru dalam menjalankan tugas profesionalnya sesuai Pasal 39 UU Guru dan Dosen yang meliputi perlindungan hukum, perlindungan profesi, serta perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja.

### ***Penuntasan Sertifikasi Guru Dalam Jabatan***

Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan, sampai tahun 2019, masih terdapat 878.056 yang belum bersertifikat pendidik, yang terdiri dari guru PNS, guru bukan PNS, dan guru tetap yayasan dengan kualifikasi S-1 sebanyak 697.294 dan belum S-1 (PNS) sebanyak 180.762 guru. Ini berarti perlu ada terobosan kebijakan dari pemerintah pusat dan daerah untuk proses sertifikasi dan peningkatan kualifikasi akademik. Sesuai dengan UU Guru dan Dosen Pasal 13 ayat (1) dinyatakan 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. Perlu dicantumkan kembali dalam peraturan pemerintah soal kewajiban pemerintah pusat dan daerah dalam mengalokasikan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik.

### ***Tugas Pokok Guru sebagai Beban Kerja Guru***

Sesuai dengan PP Nomor 19 Tahun 2017 Pasal 52 ayat (1) telah diatur bahwa beban kerja guru mencakup kegiatan pokok, yaitu merencanakan pembelajaran atau pembimbingan, melaksanakan pembelajaran atau pembimbingan, menilai hasil pembelajaran atau pembimbingan, membimbing dan melatih peserta didik, dan melaksanakan tugas tambahan yang melekat pada pelaksanaan kegiatan pokok sesuai dengan beban kerja guru paling sedikit memenuhi 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan paling banyak 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam satu minggu.

Semestinya, dengan beban kerja guru tersebut, guru tak lagi mengerjakan pekerjaan teknis administratif yang semestinya bisa dikerjakan oleh tenaga kependidikan, agar guru fokus pada tugas-tugas profesionalnya.

## ***Kebijakan Strategis Pembinaan dan Pengembangan Kompetensi Guru Secara Berkelanjutan***

Pasal 34 UU Guru dan Dosen menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib membina dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dan wajib memberikan anggaran untuk meningkatkan profesionalitas dan pengabdian guru. Kegiatan peningkatan dan pengembangan kompetensi guru tidak boleh berhenti saat guru telah mendapatkan sertifikat. Perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan mengharuskan setiap guru meningkatkan juga kapasitas, kompetensi, serta keahliannya di bidang pendidikan dan pengajaran. Oleh karena itu, pemerintah perlu mendesain atau mengembangkan program pembinaan SDM strategis guru berbasis pada perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

### **Penutup**

Peran dan kedudukan guru perlu diperkuat untuk mencapai tujuan penyelenggaraan sistem pendidikan. Sayangnya pengelolaan guru yang selama ini berlangsung belum mendukung optimalisasi kinerja guru. Oleh karena itu, perlu beberapa terobosan kebijakan yang integratif untuk membentuk guru yang handal. *Pertama*, pengelolaan sistem *database* secara terpadu. *Kedua*, penyediaan alokasi Anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik guru. *Ketiga*, pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah yang kolaboratif dan saling mendukung. *Keempat*, perlunya proses seleksi dan rekrutmen yang profesional, transparan, dan akuntabel. *Kelima*, implementasi perlindungan guru dalam menjalankan tugasnya. *Keenam*, penuntasan sertifikasi guru dalam jabatan yang masih belum selesai. *Ketujuh*, pengurangan pekerjaan teknis administrasi karena beban kerja guru sudah berat. *Kedelapan*, pembinaan dan pengembangan kompetensi guru secara berkelanjutan.

## **Daftar Pustaka**

- Aji, M. Q. W. (2019). Kebijakan Pemerintah dalam Pembinaan Guru untuk Menciptakan SDM Unggul. *Makalah*. Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Jakarta, 23 November 2019.
- Atmosudirdjo, P. (1982). *Administrasi dan Manajemen Umum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. (2005). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Bihuku, S. (2018). Urusan Pemerintahan Konkuren menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Lex Administratum*, 6(1), 38–45.
- Dunn, W. (2003). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Faqih, A. F. (2019). *Benang Kusut Penyelenggaraan Pendidikan Dasar dan Menengah di Indonesia*. Jakarta: Publica Institute.
- Junaedi. (2019, March 14). Seorang Guru Dianiaya Orangtua Siswa di Depan Kelas Hingga Alami Luka Serius. *Kompas.com*. Retrieved from <https://regional.kompas.com/read/2019/03/14/10553671/seorang-guru-dianiaya-orangtua-siswa-di-depan-kelas-hingga-alami-luka-serius>, on April 7, 2020.
- Kinali, B. I. (2015, December 12). 5 Kewenangan Bidang Pendidikan Ini Menjadi Urusan Daerah. Retrieved from <http://bangimam-berbagi.blogspot.com/2015/12/6-kewenangan-bidang-pendidikan-ini.html?m=1>, on June 1, 2020.
- Latiana, L. (2016). Peran Sertifikasi Guru dalam Meningkatkan Profesionalisme Pendidik. *Edukasi*. 1(1), 41–50.
- Mahsunah, D., Wahyuni, D., Antono, A., & Ambarukmi, S. (2012). *Kebijakan Pengembangan Profesi Guru*. Jakarta: Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pendidikan dan Kebudayaan dan Penjaminan Mutu Pendidikan.
- Peraturan Pemerintah tentang Guru (2008).
- Peraturan Pemerintah tentang Guru (2017).
- Prabawati, G., & Maryadi, A. (2019, November 24). Jelang Hari Guru Nasional, kasus Kriminal masih Bayangi Guru, Penganiayaan Juga Perbuatan Asusila. *Tribunnews.com*. Retrieved from <https://>

[www.tribunnews.com/nasional/2019/11/24/jelang-hari-guru-nasional-kasus-kriminal-masih-bayangi-guru-penganiayaan-juga-perbuatan-asusila](http://www.tribunnews.com/nasional/2019/11/24/jelang-hari-guru-nasional-kasus-kriminal-masih-bayangi-guru-penganiayaan-juga-perbuatan-asusila), on April 7, 2020.

- Purwanto, P. (2009). *Evaluasi Hasil Belajar*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Quade, E. S. (1984). *Analysis for Public Decisions*. New York: Elsevier Science Publishers.
- Saifuddin. (2018). *Pengelolaan Pembelajaran Teoretis dan Praktis*. Yogyakarta: Deepublish.
- Taufiqurrahman. (2018, February 3). Penganiayaan Guru oleh Siswa di Sampang, Begini Kronologinya.... *Kompas.com*. Retrieved from <https://regional.kompas.com/read/2018/02/03/10041991/penganiayaan-guru-oleh-siswa-di-sampang-begini-kronologinya>, on April 7, 2020.
- Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional (2003).
- Undang-Undang tentang Guru dan Dosen (2005).
- Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (2014).