

## PROBLEMATIKA TATA KELOLA GURU DALAM IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG GURU DAN DOSEN

*Problems of Teachers' Management  
in the Implementation of Law on Teachers and Lecturer*

**Faridah Alawiyah**

*faridahalawiyah@gmail.com*  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Jl. Gatot Subroto Senayan Jakarta

Naskah Diterima: 3 Maret 2017 | Naskah direvisi: 3 Mei 2018 | Naskah diterbitkan: 30 Juni 2018

**Abstract:** *Teachers and Lecturers Law of 2005 (Ind. UUGD) is a constitutional accomplishment to value the profession of teachers and lecturers in Indonesia. Unfortunately in its implementation, on teachers management they were often run into reasonably complex problems. The question in this study is why teachers' management is reasonably complicated? Qualitative approach is used to explore the dynamics of the implementation problems. Numerous experienced people were interviewed ntensely and purposively, series of FGD's were held and finally the study finds that implementation problems relate with unclear definition of teachers as well as its influence on extra duties (administration) and supervisor's professional work curriculum changes, the problems of quantity, distribution transfer, quality-speciality-workshop of teacher as civil servant and non-civil servant, teachers' protection, reward, and professional organization.*

**Keywords:** *education, teachers, governance, regulation and implementation*

**Abstrak:** Lahirnya Undang-Undang Guru dan Dosen (UUGD) sebagai bentuk pengakuan dan apresiasi terhadap profesi guru dan dosen. Dalam implementasi UUGD, tata kelola guru seringkali berjalan sangat kompleks dan dihadapkan pada berbagai masalah. Pertanyaan dalam penelitian ini adalah mengapa tata kelola guru belum baik? Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang dipilih karena sifatnya yang terbuka dan fleksibel. Melalui wawancara terbuka (individual dan kelompok) serta beberapa *focus group discussion* (FGD) FGD ditemukan bahwa problematika tata kelola guru dalam implementasi UUGD berkaitan dengan banyak sekali persoalan, misalnya: kurang jelasnya definisi guru beserta implikasinya pada tugas tambahan (struktural) dan fungsional pengawas, perubahan kurikulum, kuantitas-distribusi-mutasi guru, kualitas-spesialisasi-workshop guru PNS dan non-PNS, perlindungan guru, penghargaan guru, dan organisasi profesi guru.

**Kata Kunci:** pendidikan, guru, undang-undang, tata kelola, implemementasi

### Pendahuluan

Pengakuan terhadap profesi guru dan dosen yang sebelumnya kurang dihargai dibuktikan dengan lahirnya Undang Undang Guru dan Dosen (UUGD). Guru dan dosen merupakan garda

terdepan dalam penyelenggaraan pendidikan dalam mengisi pembangunan nasional di bidang pendidikan. Pendidikan diselenggarakan dalam rangka menyiapkan sumber daya manusia berkarakter, kompeten dan mampu mengisi masa depan berbangsa dan bernegara.

UUGD disahkan pada tahun 2005 dengan tujuan untuk memperbaiki pendidikan nasional, baik secara kualitas maupun kuantitas, agar sumber daya manusia Indonesia bisa lebih beriman, kreatif, inovatif, produktif, serta berilmu pengetahuan luas demi meningkatkan kesejahteraan seluruh bangsa. Hal ini sesuai amanat Pasal 31 ayat (3) UUD 1945, bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Perbaikan mutu pendidikan nasional yang dimaksud dalam UUGD meliputi, sistem pendidikan nasional, kualifikasi serta kompetensi guru dan dosen, standar kurikulum yang digunakan, serta hal lainnya.

UUGD diharapkan menjadi terobosan dalam rangka menciptakan tenaga pendidik yang berkualitas, namun ternyata ada beberapa hal yang tidak terlepas dari kekurangan dan kiranya perlu segera dibenahi (baik dari segi konsep maupun pelaksanaan). Faktanya, dari sekitar 3,9 juta guru di bawah pengelolaan Kemendikbud dan Kemenag, masih terdapat sebanyak satu juta guru yang belum memenuhi syarat minimal kualifikasi akademik S-1/D-4. Dari sejumlah guru tersebut, baru sekitar 1,9 juta guru yang telah tersertifikasi. Dalam rangka memenuhi UUGD, Pemerintah berkomitmen untuk menyelesaikan proses sertifikasi bagi guru-guru secara bertahap, melakukan langkah perbaikan dalam pengelolaan dan peningkatan profesionalisme guru, menugaskan Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) untuk melaksanakan program Pendidikan Profesi Guru (PPG) untuk melahirkan guru-guru berkualitas, mensyaratkan pengangkatan guru baru hanya bagi lulusan PPG, memperkuat kebijakan rekrutmen dan distribusi guru yang berkualitas, mengirim sarjana lulusan LPTK untuk mendidik di daerah terluar, tertinggal, dan terdepan (3T) di seluruh Indonesia.

Dalam implementasi UUGD, tata

kelola guru kerap menghadapi berbagai kendala yang cukup kompleks. Khusus untuk guru, permasalahan tersebut antara lain masih timpangnya ketersediaan guru antar lembaga pendidikan dan antar wilayah; program sertifikasi guru yang masih syarat dengan masalah (pelaksanaan program, pembiayaan); belum signifikannya dampak berbagai program peningkatan kualifikasi dan kompetensi guru terhadap peningkatan kualitas pembelajaran dan hasil belajar siswa; belum memadainya kapasitas LPTK, terutama LPTK swasta dalam menciptakan guru berkualitas; pengembangan serta jenjang karir guru yang masih belum jelas; upaya perlindungan terhadap guru masih rendah; kurangnya perhatian terhadap peningkatan kesejahteraan guru; adanya diskriminasi terhadap guru swasta dengan guru negeri, guru honorer dan guru PNS, serta UUGD yang sudah tidak relevan lagi dengan dinamika nasional. Menyadari kompleksnya permasalahan tata kelola guru, maka rumusan pertanyaan yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah mengapa tata kelola guru belum baik?

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memberikan gambaran yang utuh tentang mengapa tata kelola guru belum baik. Penelitian dilakukan pada dua daerah yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian ini diharapkan diperoleh substansi dan paradigma baru mengenai tata kelola guru untuk memberikan sumbangsih hasil pemikiran kepada Komisi X DPR RI, terutama dalam upaya perbaikan dalam tata kelola guru di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena sifat pendekatan kualitatif yang terbuka dan fleksibel. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat diperoleh masukan yang sebanyak-banyaknya dari para narasumber dan informan, sehingga dapat diperoleh gambaran yang utuh mengenai permasalahan. Teknik pengumpulan data

primer dilakukan dengan wawancara. Teknik ini memiliki bentuk dan kegunaan yang beragam, tetapi dalam penelitian ini akan digunakan tipe paling umum, yaitu: wawancara langsung tatap muka (*face to face*), baik dengan individu maupun dengan kelompok (*focus group interview*). Wawancara dilakukan dengan tidak terstruktur (*unstructured interview*) yang memberikan ruang lebih luas bagi informan dan pertanyaan yang diajukan bersifat terbuka (*open-ended*), sehingga dapat memperkaya perolehan data. Untuk memperoleh data primer, wawancara dilakukan terhadap berbagai informan, yaitu narasumber yang berprofesi sebagai guru dan akademisi, yang terkait dengan permasalahan tata kelola profesinya, pejabat kementerian terkait dengan urusan pengelolaan profesi guru, serta perwakilan organisasi guru dan dosen. Wawancara direkam dan dilengkapi dengan catatan lapangan (*field-note*) oleh peneliti.

Daerah penelitian adalah Yogyakarta dan Sulawesi Selatan. Untuk Yogyakarta, turun lapangan selain dilakukan di Kota Yogyakarta juga dilakukan di Kabupaten Gunung Kidul. Berdasarkan data Neraca Pendidikan Nasional, Sulawesi Selatan merupakan wilayah yang memiliki jumlah guru terbesar untuk wilayah Indonesia bagian tengah (111.812 guru). LPTK di Sulawesi Selatan juga menjadi LPTK yang lulusannya adalah para guru yang ditempatkan di Indonesia bagian timur. Berbagai kasus kurangnya perlindungan terhadap guru terjadi di Makassar, misalnya kasus guru dipukuli orang tua siswa yang terjadi di akhir Agustus 2016 lalu.<sup>1</sup> Sementara Yogyakarta sebagai salah satu kota pendidikan merupakan wilayah dengan kompleksitas persoalan pendidikan yang begitu beragam. Kedua lokasi penelitian juga mendukung penelitian yang dilakukan,

karena LPTK yang ditugaskan oleh pemerintah untuk melakukan sertifikasi guru ada di Yogyakarta dan Makassar, yaitu di Universitas Negeri Yogyakarta dan Universitas Negeri Makassar. Selain kedua LPTK tersebut, berdasarkan data Kemenristekdikti, khususnya Dirjen Belmawa, masih ada beberapa Universitas/LPTK negeri dan swasta yang ditugaskan Pemerintah untuk mencetak calon guru untuk ditugaskan di dalam negeri, maupun di luar negeri.

### Tata Kelola

Kunci keberhasilan kebijakan pendidikan adalah efisiensi proses pelayanan, mutu, dan kepastian pelaksanaan kebijakan. Dalam upaya menghadapi tantangan tersebut, salah satu prasyarat yang perlu dikembangkan adalah komitmen yang tinggi untuk menerapkan nilai luhur dan prinsip tata kelola (*good governance*) dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan negara, yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. *United Nations Development Program* (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul “*Governance for Sustainable Human Development*” (1997), mendefinisikan *governance* sebagai pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan dan kohesitas sosial di masyarakat.<sup>2</sup>

Menurut Sutojo dan Aldridge (2005: 1), kata *governance* diambil dari kata latin, yaitu *gubernance* yang artinya mengarahkan dan mengendalikan. Sementara itu, menurut Azhar Kasim yang dikutip oleh Tunggal dan Tunggal (2002: 5), *governance* adalah proses pengelolaan berbagai bidang kehidupan (sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya) dalam suatu negara serta penggunaan

<sup>1</sup> Guru dipukul orang tua siswa, murid datangi kantor polis, dikses di <https://regional.kompas.com/read/2016/08/11/11304741/guru.dipukul.orangtua.siswa.murid-muridnya.datangi.kantor.polisi> pada 15 Maret 2017.

<sup>2</sup> UNDP, “*Governance for Sustainable Human Development*,” Policy Paper, 1997. Diakses di <http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm#b>, pada 15 Maret 2017.

sumber daya (alam, keuangan, manusia) dengan cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. Pemerintah atau *government* dalam bahasa Inggris diartikan sebagai *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city, etc.* Ditinjau dari sisi semantik, kebahasaan *governance* berarti tata kelola pemerintahan dan *good governance* bermakna tata kelola pemerintahan yang baik. Istilah *good governance* dimaknai sebagai kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan, perusahaan atau organisasi kemasyarakatan. Apabila istilah ini dirujuk pada asli kata dalam bahasa Inggris “*governing*”, maka artinya adalah mengarahkan atau mengendalikan. Karena itu *good governance* dapat diartikan sebagai tindakan untuk mengarahkan, mengendalikan, atau memengaruhi masalah publik.

Dari berbagai pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan yang baik adalah baik dalam proses maupun hasilnya. Semua unsur dalam pemerintahan bisa bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, memperoleh dukungan dari rakyat, serta terbebas dari gerakan-gerakan anarkis yang bisa menghambat proses dan laju pembangunan. Pemerintahan juga bisa dikatakan baik jika produktif dan memperlihatkan hasil dengan indikator kemampuan ekonomi rakyat meningkat, baik dalam aspek produktivitas maupun dalam daya belinya; kesejahteraan spiritualnya meningkat dengan indikator rasa aman, bahagia, dan memiliki rasa kebangsaan yang tinggi.

### **Pendidikan dalam Mencapai Pembangunan Nasional**

Negara yang sedang berkembang, di mana terdapat “*labour surplus economy*”, modal pembangunan tidak dapat digantungkan hanya pada tersedianya atau kemungkinan tersedianya dana investasi. Pembangunan yang demikian itu di samping akan terlalu

mahal juga akan mengalami hambatan-hambatan apabila pada suatu waktu sumber investasi menjadi terbatas, baik yang berasal dari pemerintah maupun masyarakat (Samtono, 2011: 121). Sementara itu, jumlah penduduk yang besar sebagai sumber daya manusia hendaklah dijadikan sebagai suatu keunggulan, bukan sebaliknya. Dalam GBHN Tahun 1988 dinyatakan: “jumlah penduduk yang sangat besar, apabila dapat dibina dan dikerahkan sebagai tenaga kerja yang efektif akan merupakan modal pembangunan yang besar yang sangat menguntungkan bagi usaha-usaha pembangunan di segala bidang.” Masalah ini tidak saja karena keterbatasan dana investasi, tetapi juga sebagai landasan yang kuat bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan untuk menjamin kelangsungan dan berhasilnya pembangunan nasional.

Kondisi Indonesia yang baik secara geografis dan politis, serta posisi geostrategik menjadi modal besar dalam upaya pembangunan nasional. Modal besar tersebut dapat digunakan secara efektif dan efisien terutama jika dikelola secara bijak dan ditunjang oleh kemampuan yang tinggi dari para pengelola dan rakyatnya. Kenyataan tersebut memperlihatkan bahwa kualitas sumber daya manusia memegang peranan yang penting dalam menyejahterakan suatu bangsa. Peningkatan kualitas sumber daya manusia agar menjadi negara yang makmur dapat dimulai dari membangun sumber daya manusia melalui pendidikan atau memegang prinsip *education first, prosperity follows*.

Partisipasi masyarakat sebagai subjek dalam pembangunan sangat penting. Pembangunan tidak akan mencapai hasil yang optimal dan keberhasilan yang dicapai tidak dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat secara merata tanpa partisipasi aktif mereka. Meskipun demikian, dalam batasan-batasan tertentu melibatkan partisipasi aktif setiap lapisan dan anggota masyarakat terkadang menemui berbagai kendala dan permasalahan, di antaranya adalah kendala kemampuan dan kompetensi.



Tantangan yang dihadapi adalah bagaimana secara terus-menerus dilakukan upaya agar kendala kemampuan yang dimiliki oleh semua lapisan dan anggota masyarakat dapat teratasi sehingga mereka dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan nasional dan dapat pula menikmati hasil pembangunan yang dicapai. Upaya yang paling efektif untuk mengatasi kendala tersebut adalah melalui pendidikan.

### **Peran dan Fungsi Guru dalam Pendidikan Nasional**

Guru dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005: 509) berarti orang yang pekerjaannya (mata pencahariannya, profesinya) mengajar. Pengertian ini memberi kesan bahwa guru adalah orang yang melakukan kegiatan dalam bidang mengajar. Istilah guru sinonim dengan kata pengajar dan sering dibedakan dengan istilah pendidik. Perbedaan ini dalam pandangan Muh. Said dalam Rusn (2009: 62-63) dipengaruhi oleh kebiasaan berpikir orang Barat, khususnya orang Belanda yang membedakan kata *onderwijs* (pengajaran) dengan kata *opveeding* (pendidikan). Pandangan ini diikuti oleh tokoh-tokoh pendidikan di dunia Timur, termasuk tokoh-tokoh pendidikan di kalangan muslim.

Nata (1997: 61) mengemukakan istilah-istilah yang berkaitan dengan penamaan atas aktivitas mendidik dan mengajar. Ia lalu menyimpulkan bahwa keseluruhan istilah-istilah tersebut terhimpun dalam kata pendidik. Hal ini disebabkan karena keseluruhan istilah itu mengacu kepada seseorang yang memberikan pengetahuan, keterampilan atau pengalaman kepada orang lain.

Selanjutnya, guru menurut Zahara Idris (2008: 49) dan Lisma Jamal dalam Idris adalah orang dewasa yang bertanggung jawab memberikan bimbingan kepada peserta didik dalam hal perkembangan jasmani dan rohani untuk mencapai tingkat kedewasaan, memenuhi tugasnya sebagai makhluk Tuhan,

makhluk individu yang mandiri, dan makhluk sosial. Al-Gazali tidak membedakan kata pengajaran dan pendidikan, sehingga guru dan pendidik juga tidak dibedakan (Rusn, 2009: 63). Di dalam UUGD sendiri guru adalah suatu sebutan bagi jabatan, posisi, dan profesi bagi seseorang yang mengabdikan dirinya dalam bidang pendidikan melalui interaksi edukatif secara terpola, formal, dan sistematis. 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.

Guru yang profesional akan tercermin dalam penampilan pelaksanaan pengabdian tugas-tugas yang ditandai dengan keahlian, baik dalam materi maupun metode. Di samping keahliannya, sosok guru profesional ditunjukkan melalui tanggung jawabnya dalam melaksanakan seluruh pengabdianannya. Guru profesional hendaknya mampu memikul dan melaksanakan tanggung jawabnya sebagai guru kepada peserta didik, orang tua, masyarakat, bangsa, negara, dan agamanya. Sebagai pengajar atau pendidik, guru merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan setiap upaya pendidikan. Itulah sebabnya setiap adanya inovasi pendidikan, khususnya dalam kurikulum dan peningkatan sumber daya manusia yang dihasilkan dari upaya pendidikan, selalu bermuara pada faktor guru (Shabir, 2015: 222). Hal ini menunjukkan bahwa betapa eksisnya peran guru dalam dunia pendidikan. Guru menjadi faktor yang menentukan mutu pendidikan karena guru berhadapan langsung dengan para peserta didik dalam proses pembelajaran di kelas. Di tangan guru, mutu dan kepribadian peserta didik dibentuk. Karena itu, perlu sosok guru kompeten, bertanggung jawab, terampil, dan berdedikasi tinggi. Guru adalah kurikulum berjalan. Sebaik apa

kurikulum dan sistem pendidikan yang ada tanpa didukung oleh kemampuan guru, semuanya akan sia-sia. Guru berkompeten dan bertanggung jawab, utamanya dalam mengawal perkembangan peserta didik sampai ke suatu titik maksimal. Tujuan akhir seluruh proses pendampingan guru adalah tumbuhnya pribadi dewasa yang utuh.

Seiring dengan kemajuan teknologi informasi yang begitu pesat, guru tidak lagi sekadar bertindak sebagai penyaji informasi. Guru juga harus mampu bertindak sebagai fasilitator, motivator, dan pembimbing yang lebih banyak memberikan kesempatan kepada peserta didik untuk mencari dan mengolah sendiri informasi (Uno, 2009: 16-17). Dengan demikian, guru juga harus senantiasa meningkatkan keahliannya dan senantiasa mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga ia mampu menghadapi berbagai tantangan.

Perkembangan dunia pendidikan yang sejalan dengan kemajuan teknologi dan globalisasi yang begitu cepat perlu diimbangi oleh kemampuan pelaku utama pendidikan, dalam hal ini guru. Bagi sebagian guru, menghadapi perubahan yang cepat dalam pendidikan dapat membawa dampak kecemasan dan ketakutan. Perubahan dan pembaruan pada umumnya membawa banyak kecemasan dan ketidaknyamanan. Implikasi perubahan dalam dunia pendidikan, bukan perkara mudah, karena mengandung konsekuensi teknis dan praksis, serta psikologis bagi guru. Misalnya, perubahan kurikulum atau perubahan kebijakan pendidikan. Perubahan itu tidak sekadar perubahan struktur dan isi kurikulum atau sekadar perubahan isi pembelajaran, tetapi perubahan yang menuntut perubahan sikap dan perilaku dari para guru. Misalnya, perubahan karakter, mental, metode, dan strategi dalam pembelajaran. Guru dalam menjalankan tugas profesionalnya mempunyai tugas dan tanggung jawab yang tidak ringan. Untuk itu, guru harus memiliki dan menguasai kompetensinya dan

sekaligus mengetahui hak dan kewajibannya sehingga ia menjadi sosok guru yang betul-betul profesional.

### **Guru sebagai Pekerjaan Profesional**

Profesionalisme berasal dari kata profesi yang artinya suatu bidang pekerjaan yang ingin atau akan ditekuni oleh seseorang. Sanusi dalam Syaefudin (2009: 6) mengatakan bahwa profesi merupakan suatu jabatan atau pekerjaan yang menuntut keahlian (*expertise*) dari para anggotanya. Artinya ia tidak dapat dilakukan oleh sembarangan orang yang tidak dilatih atau disiapkan secara khusus untuk melakukan pekerjaan itu. Webstar dalam Kusnandar (2009: 45) juga mengatakan bahwa profesi juga diartikan sebagai jabatan atau pekerjaan tertentu yang menyaratkan pengetahuan khusus yang diperoleh dari pendidikan akademis yang intensif. Sementara profesional menunjukkan pada penampilan seseorang yang sesuai dengan tuntutan yang seharusnya. Profesional adalah pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan oleh seorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi (Nurdin, 2005: 13). Profesionalisme guru merupakan kondisi, arah, nilai, tujuan dan kualitas suatu keahlian dan kewenangan dalam bidang pendidikan dan pengajaran yang berkaitan dengan pekerjaan seseorang yang menjadi mata pencaharian. Guru yang profesional adalah guru yang memiliki kompetensi yang dipersyaratkan untuk melakukan tugas pendidikan dan pengajaran. Kompetensi di sini meliputi pengetahuan, sikap, dan keterampilan profesional, baik yang bersifat pribadi, sosial, maupun akademis. Bila dianalisis kembali, guru dalam konteks profesional dari pengertian dan ciri profesional tersebut di atas dapat diartikan sebagai profesi seorang guru dalam melaksanakan

pekerjaannya bukan hanya mengajar dan memberikan informasi berupa materi pelajaran saja, akan tetapi memiliki tujuan. Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya diperlukan kemampuan khusus yang didasarkan konsep pengetahuan yang spesifik. Berdasarkan UUGD, pada Pasal 10 ayat (1) dinyatakan bahwa kompetensi guru meliputi kompetensi pedagogik (kemampuan mengelola pembelajaran peserta didik), kompetensi kepribadian (kemampuan kepribadian yang mantap, berakhlak mulia, arif, dan berwibawa serta menjadi teladan peserta didik), kompetensi sosial (kemampuan guru untuk berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dan efisien dengan peserta didik, sesama guru, orang tua/wali peserta didik, dan masyarakat sekitar), dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi (kemampuan penguasaan materi pelajaran secara luas dan mendalam) yang dinilai dari portofolionya.

### **Komitmen Legislatif dan Eksekutif tentang Guru**

Dalam upaya peningkatan mutu pendidikan melalui peningkatan pendidik dan tenaga kependidikan, DPR telah membuat Undang-Undang yang khusus mengatur mengenai pendidik di negara ini. Hadirnya UUGD mengamanatkan bahwa guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Penelitian ini bukan lagi merupakan penelitian baru di bidangnya, jika yang dilihat adalah guru sebagai profesi. Berbagai penelitian tentang profesionalisme guru banyak ditemui di LPTK dan universitas di dalam negeri terutama sejak UUGD disahkan lebih dari sepuluh tahun yang lalu. Secara khusus, lembaga internasional seperti World Bank bahkan mempunyai gugus tugas tersendiri terkait dengan guru, melalui proyek Kinerja dan Akuntabilitas

Guru (KIAT Guru World Bank). Lembaga Penelitian SMERU dengan dukungan PBB juga telah beberapa kali melakukan kajian terhadap guru sebagai profesi ujung tombak pembangunan sumber daya manusia di Indonesia.

Penelitian yang dilakukan oleh Tim Kesejahteraan Sosial ini akan lebih fokus pada implementasi UUGD yang seharusnya menjadi standar bagi pengembangan profesi guru. Dari kajian langsung di dua provinsi yang diharapkan dapat mewakili kondisi nyata di lapangan, diharapkan dapat ditemui kejelasan, apakah UUGD ini sebenarnya telah ideal dalam menjawab tuntutan profesi guru atau justru terlalu mengkotak-kotakkan profesi yang sangat mulia dari seorang pendidik. Dari hasil kajian di lapangan tersebut akan terlihat perlu tidaknya UUGD direvisi atau dirombak total untuk menjawab tuntutan pembangunan di masa yang akan datang.

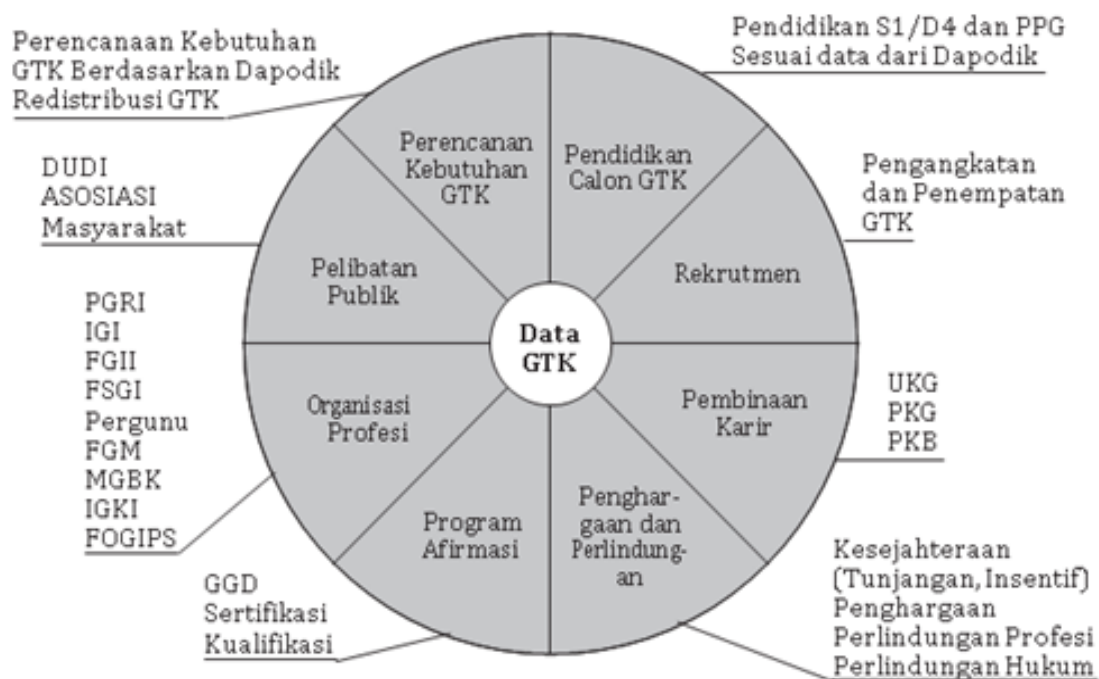
### **Tata kelola Guru dalam Implementasi UUGD di Tingkat Daerah**

Menurut data Badan Kepegawaian Nasional, dari seluruh PNS yang ada (4.538.154), sekitar 1.712.848 (37,74 persen) PNS mempunyai jabatan fungsional tenaga pendidik/guru.<sup>3</sup> Data dengan selisih 500-an ribu (1.205.227 PNS GTK) disampaikan oleh Kemendikbud yang juga menyampaikan ada sekitar 962.169 non-PNS GTK di seluruh Indonesia.<sup>4</sup> Kuantitas SDM yang begitu besar yang harus dikelola dengan baik agar bermanfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara entitas lingkup tata kelola guru tergambar dalam Gambar 1.

Adapun pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan utamanya tata kelola guru antara pemerintahan pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintahan kabupaten/kota dapat dilihat dalam Tabel 1.

<sup>3</sup> "Statistik PNS", diakses di [www.bkn.go.id/statistik-pns](http://www.bkn.go.id/statistik-pns), pada 29 Mei 2017.

<sup>4</sup> "Tata Kelola Guru Pendidikan Dasar", Makalah Direktorat Pembinaan Guru Dikdas Tahun Anggaran 2017, BKD, Jakarta, 13 Maret 2017.



**Gambar 1. Entitas Tata Kelola Guru dan Tenaga Kependidikan**

Sumber: Kemendikbud, 2017.

Khusus mengenai pengelolaan pendidik dan tenaga kependidikan, maka urusan Pemerintah Pusat adalah mengenai pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan (lintas daerah provinsi), serta pengembangan karir pendidik. Di tingkat provinsi, pengelolaan pendidik dan tenaga kependidikan terutama adalah untuk pemindahan lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi. Selanjutnya untuk kabupaten/kota, tata kelola terkait dengan pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam kabupaten/kota yang bersangkutan.

### Permasalahan Tata Kelola Guru

Permasalahan umum dalam tata kelola guru berdasarkan temuan di lapangan berdasarkan hasil wawancara dengan berbagai narasumber terkait dalam FGD yang dilakukan di Kota Yogyakarta dan Kota Makassar bersama SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dinas terkait guru, guru, pengawas sekolah, kepala sekolah organisasi guru serta antara lain adalah persoalan pengaturan terkait guru. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya sudah jelas mengatur otoritas pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dengan penyelenggaraan pendidikan. Tiga aspek penting dalam pendidikan, yaitu standar

**Tabel 1. Pembagian Urusan Pendidik dan Tenaga Kependidikan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014**

Sub Urusan	Pusat	Provinsi	Kabupaten/Kota
Pendidik dan Tenaga Kependidikan	Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karir pendidik. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah provinsi.	Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karir pendidik. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/kota

Sumber: UU No. 23 Tahun 2014



pendidikan, kurikulum, serta guru dan tenaga kependidikan harus jelas kewenangannya di masing-masing tingkat. Sebagai contoh, di Provinsi Sulawesi Selatan ketika pendidikan tinggi menjadi kewenangan pemerintah pusat, maka beberapa perguruan tinggi yang dikelola oleh pemerintah provinsi terpaksa akan ditutup paling tidak sampai 2019. Selanjutnya, ruang gerak pemerintah provinsi menjadi terbatas karena sulit merespons kebutuhan berbagai pihak (termasuk dari luar negeri) yang ingin mendirikan perguruan tinggi di provinsinya. Dinas pendidikan (Disdik) provinsi hanya dapat memfasilitasi keinginan tersebut sesuai dengan kewenangannya. Sebelumnya, disdik provinsi dapat secara cepat merespons, melalui penyusunan MoU (*memorandum of understanding*) dengan langkah-langkah yang harus dilalui. Selain itu, menurut pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, ketika pendidikan menengah dan pendidikan khusus setingkat SMA, SMK, dan SMP diserahkan kepada disdik provinsi, sempat terjadi permasalahan di awal implementasi, antara disdik provinsi dengan disdik kabupaten/kota. Untuk permasalahan aset bahkan dikhawatirkan ada keengganan dari disdik provinsi menyangkut aset yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Sebagai contoh, bantuan aset dalam bentuk ruang kelas, laboratorium, dsb. Tiba-tiba datang dari pusat langsung ke satuan pendidikan, tanpa diketahui oleh disdik provinsi. Ketika ada persoalan terhadap aset tersebut, yang akan diaudit adalah disdik provinsi. Disdik akan berada dalam posisi yang dilematis karena sejak awal tidak mengetahui permasalahan aset tersebut. Realita di lapangan menunjukkan ada sekolah-sekolah yang tiap tahun mendapatkan bantuan karena mempunyai privilese akses terhadap pemerintah pusat. Sementara itu, ada juga sekolah yang tidak pernah mendapatkan bantuan sama sekali. Untuk guru dan tenaga kependidikan, ada guru yang setahunnya mengikuti lima kali pelatihan, tetapi ada juga guru yang sejak diangkat menjadi PNS hanya mengikuti pelatihan prajabatan saja. Selanjutnya jika pun guru

mendapatkan pelatihan, tidak ada pemantauan lanjutan atau evaluasi capaian saat telah diterapkan di sekolah. Di tingkat provinsi, dinas terkadang mengambil jalan tengah dengan membuat peraturan daerah mengenai penyelenggaraan pendidikan, seperti ditemui di Provinsi Sulawesi Selatan. Titik beratnya adalah para guru sebagai ujung tombak pendidikan mendapatkan atmosfer, struktur, kondisi, konstruksi, realitas, dan bangunan lingkungan yang menunjang pelaksanaan tugas profesionalnya. Tata kelola guru sebenarnya ada kaitannya dengan bagaimana semua persyaratan dipersiapkan dalam menjawab tuntutan UU Pemerintahan Daerah. Pembagian kewenangan ini seharusnya juga diikuti dengan anggaran yang sesuai dengan wewenang masing-masing. Upaya pemerintah pusat untuk mendengarkan masukan dari daerah, masih tergolong kurang, termasuk juga koordinasi antara kementerian dengan dinas di daerah. Tidak hanya untuk masalah guru, tetapi juga perihal lain seperti kurikulum dan ujian nasional. Oleh karena itu, masih banyak pekerjaan rumah yang harus dikerjakan bersama-sama.

Permasalahan umum kedua yang ditemukan adalah persoalan definisi guru. Dalam diskusi yang dilakukan dengan MGMP PAI di Kabupaten Gunungkidul, seperti dinyatakan dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), 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. Keluasan tersebut ditambah lagi dengan praktik di lapangan yang mengharuskan guru tidak hanya mengajar, tetapi juga mendapatkan tugas tambahan sebagai kepala sekolah dan pengawas. UUGD tidak memunculkan kata 'pengawas', dan hal ini menyebabkan tidak adanya pengakuan terhadap pengawas sebagai kelompok profesi yang juga adalah guru. Di satu sisi pengawas masuk ke dalam kelompok pegawai biasa,

sehingga tidak mendapatkan libur ketika guru libur semester. Di sisi lain jika ada keinginan ikut 'libur' dengan mengambil cuti, maka pada saat cuti para pengawas tidak mendapatkan tunjangan sertifikasi.

Kejelasan definisi juga diperlukan melihat keberadaan guru BK (bimbingan konseling) yang sempat mengalami permasalahan karena sebelum ada sertifikasi guru, ada gagasan agar guru BK dijadikan sebagai guru pembimbing dan kemudian mempunyai profesi sebagai Konselor. Tetapi begitu ada program sertifikasi guru dengan berbagai peluang perbaikan kesejahteraan, maka para guru BK kembali ingin dimasukkan ke dalam kelompok guru, dan bukan konselor. Untuk lebih mengangkat profesinya, para guru BK sebaiknya tetap dimasukkan ke dalam profesi konselor (profesi baru) dengan tunjangan profesi yang perlu diperjuangkan dan dilindungi dengan regulasi tersendiri.

Permasalahan umum terkait tata kelola guru ketiga adalah perubahan kurikulum yang kerap terjadi. Dinas provinsi serta SKPD yang membidangi pendidikan di Provinsi Sulawesi Selatan mengungkapkan dengan adanya perubahan kurikulum telah menghilangkan beberapa mata pelajaran yang kemudian berdampak pada ketidakrelevanan tugas guru. Selain itu, terkait pelaksanaan Kurikulum 2013 yang sudah diterapkan secara baik di beberapa sekolah di kabupaten/kota yang ditunjuk, ketika sekolah yang dijadikan sekolah percontohan belum menghasilkan lulusan dari Kurikulum 2013, atau belum ada evaluasi, kurikulum sudah langsung diberlakukan di sekolah lain pada semester berikutnya. Siklus perubahan sebaiknya dilaksanakan secara menyeluruh, yang jika dibiarkan secara parsial akan mengakibatkan kekhawatiran dan kegaman bagi para guru dalam menjalankan profesinya.

Disdik Provinsi Sulawesi Selatan melihat bahwa penetapan kurikulum secara nasional untuk pendidikan menengah, terutama untuk muatan lokal, sebaiknya diserahkan ke

dinas provinsi. Keinginan ini muncul setelah belajar dari pengalaman saat kementerian melakukan analisis konteks terhadap penyusunan materi muatan lokal bahasa dan budaya. Kementerian masih memegang peran yang besar, dengan tenaga ahli, penyusun, dan narasumber yang didatangkan dari pusat. Pada saat kajian, muncul berbagai istilah yang dirasakan aneh oleh para peserta dan tidak sesuai dengan kondisi di provinsi masing-masing. Sepertinya tidak ada koordinasi antara kementerian dengan disdik provinsi dan disdik kabupaten/kota dalam pengambilan kebijakan.

Kekhawatiran lain yang saat ini juga dirasakan dinas kabupaten/kota di Provinsi DIY adalah terbitnya Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) No. 27 Tahun 2016 tentang Layanan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Isi dari Permendikbud tersebut dikhawatirkan akan memunculkan tuntutan pengajaran pendidikan untuk kepercayaan selain enam agama yang diakui pemerintah, sementara guru yang mengajar tidak tersedia dengan memadai. Selanjutnya secara khusus permasalahan tata kelola guru yang dihadapi di lapangan terangkum pada tiga hal yaitu persoalan kuantitas, kualitas, penghargaan dan perlindungan, kesejahteraan, serta organisasi profesi.

### **Permasalahan Kuantitas Guru**

Menurut data Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud), pertumbuhan jumlah guru yang sangat cepat menjadikan jumlah guru di Indonesia berlebih. Artinya, memang terjadi kelebihan guru secara kuantitas. Tetapi organisasi guru mengungkapkan hal yang berbeda di lapangan, sebenarnya (untuk tingkat menengah) terjadi kekurangan guru mata pelajaran. Misalnya untuk pelajaran kewarganegaraan dan ekonomi, terjadi kelebihan guru, sementara untuk pelajaran agama, terjadi kekurangan guru. Akhirnya muncul kasus guru yang hanya mengajar

4 jam pelajaran, dan sisanya dihabiskan untuk piket hari Senin s.d. Jumat.

Dalam diskusi bersama MGMP PAI Kabupaten Gunungkidul dipaparkan bahwa kuantitas guru agama (PAI) di Kabupaten Gunungkidul yang sangat kurang memaksa kekosongan tersebut untuk diisi oleh guru dari luar kabupaten bersangkutan. Muncul harapan agar guru agama yang dikelola oleh Kementerian Agama (Kemenag) diperbanyak kuotanya, mengingat kuota guru PAI di Kabupaten Gunungkidul yang dialokasikan oleh Kemenag lebih dari 90 persen sudah diangkat oleh daerah sebagai PNS.

Idealnya, jika sekolah yang satu berlebih, sementara sekolah yang lain kekurangan, maka guru yang ada di sekolah pertama dapat dipindahkan ke sekolah kedua. Untuk satu kabupaten/kota, hal ini mungkin tidak terlalu sulit dilakukan. Permasalahan yang saat ini sering ditemui adalah untuk sekolah di perbatasan antara kabupaten/kota yang satu dengan kabupaten/kota yang lain.

Secara nasional, pemerintah seharusnya tidak membedakan status guru (swasta/honorar/negeri) karena guru adalah ujung tombak pembinaan generasi penerus, sehingga tujuan utama adalah tercapainya guru yang berkualitas. Tetapi ada baiknya jika pemerintah, melalui undang-undang yang ada, mengatur jumlah guru swasta agar kualitasnya tidak turun. Pengaturan dapat dimulai dari formasi, pengangkatan, dan sertifikasi agar pertumbuhan guru yang begitu cepat akibat animo masyarakat umum yang sangat luar biasa dapat dikelola dengan baik.

Selain itu perlu juga diingatkan agar jangan sampai guru dibayar murah atau mau dibayar murah. Sebagai contoh guru yang mengajar di SLB, mayoritas mengajar dengan ikhlas tanpa bayaran, terutama mengingat yayasan yang menaungi bersifat non-profit. Harapan dari para guru, terutama guru non-PNS adalah jika ada pengangkatan PNS, ada baiknya yang diutamakan adalah

para guru honorer yang telah lama mengajar di sekolah, baik negeri maupun swasta. Distribusi dan pengangkatan guru honorer telah ada di dalam sistem pendidikan kita. Disdik dapat menginisiasi pembentukan peraturan daerah mengenai distribusi guru dengan konsekuensi hukum yang mengikat pemerintah daerah dan juga guru itu sendiri.

Selanjutnya terkait dengan pengadaan guru untuk keperluan program pengadaan guru, telah diserahkan kepada LPTK untuk melaksanakannya. Berdasarkan informasi dari salah satu LPTK di Provinsi DIY, anggaran disediakan oleh pemerintah dan kemudian dialokasikan kepada masing-masing LPTK. Dalam praktiknya, ada pedoman khusus, dalam bentuk buku, seperti Buku Pedoman Program Sertifikasi Guru dan Penetapan Peserta SM-3T PPG.

LPTK perlu menjaga agar jangan sampai kualitas guru menjadi rendah karena saat ini banyak pendidikan calon guru yang diselenggarakan di perguruan tinggi yang tidak jelas hasilnya. Kualitas guru yang dihasilkan oleh LPTK tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan di masyarakat. Perlu juga dijadikan pertimbangan bahwa lulusan beberapa sekolah guru lebih rendah secara kualitas jika dibandingkan lulusan perguruan tinggi umum karena metode belajarnya kurang baik. Oleh karena itu, pendidikan tinggi pencetak guru harus betul-betul diingatkan untuk mencetak calon guru yang berkualitas.

Selain itu persoalan kuantitas guru juga menyangkut jabatan fungsional guru. Mekanisme pindah jabatan dari fungsional guru ke jabatan struktural belum diatur secara jelas. Tetapi jika seorang guru ingin pindah ke jabatan struktural, maka jabatan fungsional harus dilepaskan. Selain itu syarat kualifikasi jabatan baru harus terpenuhi, terutama keharusan lulus pendidikan dan pelatihan sebagai penentu lolos atau tidaknya seperti tertuang dalam PP Nomor 13 Tahun 2002. Untuk guru yang pindah tugas antar provinsi, dinas

pendidikan kabupaten/kota melalui Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan (BKPP) mengajukan permohonan mutasi ke daerah tujuan. Setelah menerima jawaban permohonan dengan pernyataan akan diterima oleh daerah atau provinsi tujuan, maka proses mutasi akan dilanjutkan. Hal yang sama berlaku juga untuk mutasi antar kabupaten atau antar kota. Jika pindah tugas yang dimohonkan masih di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan, maka dinas pendidikan kabupaten/kota yang bersangkutan akan melihat proyeksi/perencanaan kebutuhan terlebih dulu dengan mempertimbangkan pemerataan mutu pendidikan di sekolah.

Selanjutnya persoalan beban kerja guru. Beban kerja guru disusun dalam PP No. 74 Tahun 2008 tentang Guru yang merupakan turunan dari UUGD. Tugas guru dapat dikatakan sangat berat, mulai dari mempersiapkan, melaksanakan, mengevaluasi, membimbing siswa, dan melaksanakan tugas tambahan lainnya. Sebagai profesi, kewajiban sejak perencanaan hingga evaluasi akan terlihat sederhana. Tetapi dalam praktiknya, muncul berbagai tuntutan, sehingga jika dijabarkan akan ada puluhan tugas yang harus dilaksanakan guru, selain juga tuntutan mengajar minimal 24 jam pelajaran dan prosedur administrasi kerja yang harus juga dilaporkan.

Kemendikbud sudah menginisiasi alternatif bahwa jam kerja guru dapat berjumlah 16 jam saja. Pengaturan tetap 24 jam dengan 17 s.d. 24 dihitung berdasarkan konversi, misalnya ketika guru sedang piket atau mengajar ekstrakurikuler di sekolahnya sendiri. Kepala Sekolah juga tidak dibebankan dengan keharusan mengajar dari yang saat ini perlu mengajar 6 jam. Kepala Sekolah melaksanakan fungsi manajerial dengan penekanan pada *controlling*.

Guru diharapkan mampu menjadi bagian dari sistem tata kelola pendidikan yang mewajibkan guru untuk menguasai

proses penyelenggaraan pendidikan termasuk penganggaran. Guru sebagai bagian inti dari proses pendidikan yang *core business*-nya adalah pembelajaran, sering terlibat dalam penyelenggaraan pendidikan yang mengharuskan mereka berurusan dengan surat pertanggungjawaban (SPJ) penggunaan dana yang rumit. Para guru pada akhirnya harus berlutut dengan permasalahan administrasi yang tidak ada hubungannya dengan tugas pokok. Mereka harus mampu secara administratif melaporkan anggaran untuk kegiatan pembelajaran yang tidak mampu mereka pahami komponen-komponennya.

Guru juga dihadapkan pada tantangan perkembangan teknologi. Pemerintah terus melakukan program peningkatan kualitas guru dengan memanfaatkan teknologi (jarak jauh) selain melalui buku/modul. Penguasaan teknologi penting bagi guru mengingat saat ini, di tengah perkembangan global dan kemajuan teknologi, kemajuan suatu peradaban tidak lagi diukur dari segi materil, seperti sumber daya alam, kemajuan industri, pabrik, persenjataan, dan infrastruktur lainnya, tetapi diukur atas kualitas SDM. Untuk ukuran kualitas SDM, terdapat dua hal utama yang amat penting untuk direbut dan dikuasai, yaitu informasi dan pengetahuan. Tantangannya tidak semua guru melek teknologi, tetapi tetap ada harapan perbaikan kondisi ini di masa yang akan datang.

### **Permasalahan Kualitas Guru**

Kesempatan meningkatkan dan mengembangkan karir tentunya juga diidamkan oleh guru. Ada keinginan untuk meningkatkan karir ke jenjang yang lebih tinggi yang sekaligus meningkatkan kesejahteraannya sebagai hasil jerih payahnya, tetapi masih banyak berita yang kita dengar bahwa sebagian guru mendapatkan kesulitan untuk naik pangkat. Jalan untuk naik pangkat harus dilalui dengan penuh liku dengan pengorbanan yang tidak sedikit. Ada anggapan ketika guru naik pangkat ada keharusan menyusun karya tulis seperti



skripsi atau karya tulis ilmiah lainnya. Padahal arahnya adalah tulisan dalam bentuk jurnal harian yang memuat *plan, do, check*.

Pembinaan dan pengembangan profesi dan karir guru secara nasional diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) No. 16 Tahun 2009, sedangkan berdasarkan UU Otonomi Daerah, guru menjadi milik daerah. Dinas pendidikan kabupaten/kota mengelola guru untuk pendidikan dasar dan dinas pendidikan provinsi mengelola guru untuk pendidikan menengah. Kondisi ini sedikit menyulitkan karena tidak terpusatnya guru dikelola oleh pemerintah pusat. Pelatihan oleh guru di tingkat daerah (yang memang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah) terkadang tidak bisa dihadiri oleh pemerintah pusat. Guna menyiasatinya, pemerintah pusat menyelenggarakan *Training of Trainers (ToT)* dengan peserta yang diharapkan dapat mentransfer ilmunya kembali ke guru-guru di daerah.

Saat ini, untuk pembinaan karir guru, Kemendikbud memberikan bantuan *block grant* dengan pendekatan yang lebih difokuskan pada penguatan karakter dan kemampuan penulisan soal untuk Ujian Sekolah Berstandar Nasional (USBN). Untuk guru yang mengajar di tingkat SMP, pembinaan dilakukan untuk bidang studi IPS dan PKN, melalui Kelompok Kerja Guru (KKG) dan Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP) dalam bentuk bimbingan teknis. Secara perorangan, animo guru untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang magister sebenarnya cukup tinggi. Sebagai contoh, di Provinsi Sulawesi Selatan, pendaftaran untuk S-2 di UNM tercatat membludak dilihat dari latar belakang calon mahasiswa. Masalah lain mengenai kualitas guru adalah program sertifikasi guru. Peraturan mengenai sertifikasi guru dapat ditemui di Permendiknas No 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan, dan Permendikbud No 29 Tahun 2016 tentang Sertifikasi untuk Guru yang Diangkat Sebelum 2016.

Sebagai upaya untuk menempatkan profesi guru sebagai profesi yang strategis dan menjanjikan, UUGD ditindaklanjuti dengan serangkaian regulasi turunan sebagai bentuk penjabaran. Yang sangat menyejukkan adalah pelaksanaan program sertifikasi guru yang diikuti dengan pemberian tunjangan profesi guru (TPG). Hal ini adalah *effort* dari penyelenggara negara untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Walaupun ada kritik tajam dari para pemerhati pendidikan karena belum ada indikator yang menyebutkan bahwa ada korelasi antara pemberian tunjangan profesi dengan peningkatan kualitas kinerja guru, pemberian tunjangan profesi adalah upaya revolusioner pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan guru yang secara simultan juga diharapkan meningkatkan kualitas pendidikan. Pemberian tunjangan profesi kepada guru memang tidak secara instan dapat meningkatkan kualitas pembelajaran mereka tetapi upaya ini pantas didukung dengan segala catatan tambahan. Sempat ada usulan agar sertifikasi guru dilakukan secara berulang untuk menjaga kualitas. Artinya bukan hanya sekali lulus sertifikasi, kemudian tidak ada lagi sertifikasi berikutnya yang oleh jabatan fungsional lain sering disebut *maintenance*.

Persoalan lain adalah kompetensi guru. Di tengah suasana yang tidak kondusif dalam bidang pendidikan, jarang para pengambil kebijakan pendidikan dan masyarakat akan mempertanyakan sejauh mana peran guru dalam menangani persoalan yang menjadi wilayah tugas pokok dan fungsinya. Sebagai contoh, ketika banyak siswa tidak lulus dalam Ujian Nasional (UN), akan timbul pertanyaan sejauh mana guru mampu membelajarkan materi yang telah diamanatkan dalam standar kompetensi lulusan (SKL). Guru dianggap gagal dalam menerjemahkan SKL dan gagal memahami siswa serta akan segera menjadi *scapegoat* (kambing hitam) dalam gegap gempita kegagalan tersebut.

Menurut Direktorat Guru dan Tenaga Kependidikan (GTK) Kemendikbud dalam FGD mengenai Tata Kelola Guru, Guru perlu menjalankan tugas profesional dan disebut sebagai sebuah profesi atau disebut sebagai pekerja profesional, karena pekerjaannya membutuhkan kompetensi. Untuk itu guru perlu disiapkan secara serius. Pekerjaan guru bukan pekerjaan sampingan atau serabutan. Sebagai sebuah profesi, maka guru harus memiliki kompetensi dengan sistem seleksi dan promosi yang jelas. Pelaksanaan UKG menjadi penting karena untuk mengukur kualitas guru.

Guru yang kompeten sudah menjadi keharusan jika kita ingin generasi bangsa ini dapat bersaing dengan bangsa lain. Sebagaimana diketahui bahwa pemerintah telah menerbitkan Permendiknas No 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru yang memuat kompetensi yang harus dimiliki oleh guru. Selain harus berkualifikasi minimal S-1 sederajat, guru juga harus memiliki empat kompetensi yaitu: kompetensi pedagogik; kompetensi kepribadian; kompetensi sosial; dan kompetensi profesional. Kompetensi pedagogik berkaitan dengan aspek-aspek pembelajaran dari kemampuan menguasai karakteristik peserta didik sampai dengan pengembangan kurikulum dan pembelajaran. Bagaimana guru mampu mengidentifikasi potensi peserta didik, melakukan layanan pembelajaran yang proporsional kepada peserta didik, merancang kurikulum adalah ranah kompetensi pedagogik ini.

Kompetensi kepribadian berhubungan dengan moralitas, integritas, dan etika profesi. Kompetensi sosial merepresentasikan kemampuan menempatkan diri di dalam kehidupan bermasyarakat. Sementara kompetensi profesional terkait dengan pengembangan wawasan keilmuan terhadap mata pelajaran yang diampu. Jika keempat kompetensi tersebut benar-benar dipahami, dimiliki, dan diamalkan oleh guru, diyakini bangsa Indonesia akan menjadi bangsa yang

cerdas dan bermoral. Mengingat besarnya angka guru, maka pembinaan terhadap guru yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah berdasarkan hasil asesmen UKG. UKG diakui masih memiliki kekurangan karena hanya melihat dari dua sisi, tetapi untuk saat ini, UKG masih merupakan indikator terbaik.

Di masa yang akan datang diharapkan UKG tidak menjadi satu-satunya indikator pemetaan karena penilaian UKG hanya sebagian dari keahlian yang dimiliki guru. Sebagai contoh, guru pendidikan jasmani dan seni tidak diujikan untuk mata pelajaran yang diampunya, padahal dimungkinkan berkurangnya nilai UKG karena mata pelajaran yang diampu tidak dijadikan pertimbangan. UKG yang dilaksanakan di tahun 2015, dari 2,9 juta guru yang ada pada saat itu, lebih dari 90 persen mengikuti UKG yang dimaksudkan untuk melihat potret kebutuhan guru saat itu. UKG sebelumnya yang diselenggarakan pada 2012 sampai dengan 2014 menjadi uji kompetensi awal ketika jumlah guru telah mencapai 3,2 juta sementara yang menjalani UKG hanya 1,6 juta. Dari UKG 2015 para guru dikelompokkan ke dalam empat kelompok besar yang selanjutnya diintervensi untuk perbaiki melalui 10 modul yang disiapkan Kemendikbud.

Saran utama yang disampaikan dalam diskusi adalah pentingnya guru sebagai garda dan benteng terdepan dapat terus meningkatkan kualitas dirinya guna meningkatkan mutu pendidikan. Artinya, bukan infrastruktur yang diutamakan, tapi mutu guru (suprastruktur) sebagai penyangga utama bangunan sistem pendidikan. Mutu guru meliputi kualifikasi pendidikan, kepangkatan, kepemimpinan, produk (*output*) yang dihasilkan dari pekerjaannya, dan yang utama adalah kompetensi atau keahlian.

### **Penghargaan dan Perlindungan**

Secara umum penghargaan diberikan kepada guru yang mengikuti kegiatan ajang

guru berprestasi dan mendapatkan juara 1, 2 dan 3, baik tingkat kota, provinsi maupun tingkat nasional. Selain itu juga ada kegiatan-kegiatan di luar yang di fasilitasi oleh pemerintah seperti penulisan karya ilmiah guru, Forum Ilmiah Guru (FIG) dan lain-lain. Pemerintah pusat mencoba mengapresiasi kinerja guru dalam berbagai ajang perlombaan yang diharapkan dapat memfasilitasi kreativitas guru dalam berkarya. Termasuk di dalamnya simposium penulisan jurnal karya tulis ilmiah untuk guru yang berprestasi.

Perlindungan terhadap guru dalam pelaksanaan tugas ditemui dalam Permendikbud No 10 Tahun 2017 yang mana secara tegas disebutkan siapa saja yang berkewajiban memberikan perlindungan hukum kepada guru apabila ada permasalahan hukum dalam pelaksanaan tugasnya, dalam Pasal 3 Permendikbud No 10 Tahun 2017, perlindungan dimaksud merupakan kewajiban Pemerintah; Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya; Satuan Pendidikan; Organisasi Profesi; dan/atau Masyarakat.

Kemendikbud telah menandatangani MoU dengan Kejaksaan Tinggi, KPK, dan juga dengan Kepolisian terkait dengan gelar perkara internal antara pihak yang berkasus sehingga tidak langsung keluar pemberitahuan bahwa hasil penyidikan sudah lengkap (P21) di Kejaksaan. Selain itu, sudah ada pedoman berdasarkan Permendikbud No 10 Tahun 2017 tentang Perlindungan Bagi Pendidik dan Tenaga Kependidikan, yang menginisiasi dibentuknya tim pencegahan kekerasan di sekolah dan juga penyusunan SOP jika terjadi kekerasan di sekolah.

Berdasarkan temuan di lapangan melalui diskusi bersama guru, organisasi guru, serta pemerintah daerah yang membidangi guru di Provinsi DIY dan Sulawesi Selatan, sampai hari ini, berbagai peristiwa telah merusak martabat dan penghargaan masyarakat terhadap guru. Hal ini dikarenakan tidak ada konstruksi sosial dalam bentuk regulasi yang ditetapkan pusat, selanjutnya ditindaklanjuti di tingkat daerah, untuk kemudian direalisasikan

di tingkat satuan pendidikan terutama melalui sosialisasi ke orang tua siswa.

Perlindungan terhadap guru sulit dilakukan oleh pemerintah pusat karena penanganan masalah guru di daerah menjadi tugas pemerintah daerah, tetapi pengaturan ini tidak menyebabkan berkurangnya pengaduan para guru yang bermasalah ke pemerintah pusat.

Tidak hentinya Kemendikbud mengingatkan para guru akan keberadaan Undang-Undang No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sehingga upaya pendisiplinan anak tidak dilakukan secara kasar. Terlebih karena informasi dengan cepat tersebar ke mana-mana. Harapan dari para guru adalah penguatan perlindungan karena tujuan utama guru jika melakukan hukuman sebenarnya adalah untuk memperbaiki siswa itu sendiri.

Secara keseluruhan mulai dari UU sampai PP maupun Permen sebenarnya sudah menjelaskan tentang pentingnya perlindungan guru, atau guru harus dilindungi secara hukum. Akan tetapi penjelasan teknis atau lebih spesifik terkait perlindungan hukumnya tidak ada. Hal ini mendorong adanya penguatan yang dijabarkan dalam bentuk lokal, seperti melalui Perda atau Pergub/Perbup/Perwali.

Perlindungan akan rasa aman juga sangat menentukan profesionalisme guru. Jika kita melihat beberapa kasus yang terjadi pada guru belakangan ini, terlebih dengan mudahnya kelompok masyarakat yang mengatasnamakan lembaga swadaya masyarakat bahkan media massa yang ikut andil, secara umum kita merasa khawatir dan menyimpulkan bahwa ada kecenderungan kondisi ideal belum sepenuhnya terwujud. Ada beberapa kasus penganiayaan profesi guru seperti pelecehan profesi, pemukulan fisik guru. Perlakuan dari sebagian masyarakat atau orang tua yang kadang kurang mendukung rasa aman guru dalam menjalankan tugas, misalnya ada pengaduan atau protes terhadap tindakan hukuman yang dilakukan guru di mana orang tua

bereaksi keras bertindak di luar batas tanpa melalui prosedur hukum. Akibatnya, guru menjadi enggan mengambil tindakan dan terjadi pembiaran. Memang diakui guru pun sebagai manusia biasa tentu mengalami kekhilafan tertentu, namun dapat dipastikan guru tersebut tidak bermaksud menyakiti muridnya sebagaimana seorang pejabat melakukan penganiayaan.

Salah satu organisasi profesi guru di Provinsi Sulawesi Selatan mengungkapkan keinginan dari beberapa kelompok guru agar pemerintah menyediakan dukungan dari organisasi advokasi bagi para guru yang dihadapkan dengan masalah hukum. Keinginan tersebut berangkat dari pengalaman guru yang berada di daerah rawan atau paling rawan (seperti di Kabupaten Gowa untuk Provinsi Sulawesi Selatan). Pengalaman tersebut juga membawa kesimpulan pada perlunya pengaturan secara nasional dalam bentuk undang-undang mengenai perlindungan guru. Isi dari pengaturan mengenai perlindungan guru dapat mengadopsi dari berbagai praktik baik organisasi guru yang ada.

### **Kesejahteraan Guru**

Satu faktor yang sangat terkait dengan kinerja guru adalah kesejahteraan. Salah satu indikator kesejahteraan adalah kepuasan kerja. Kepuasan kerja ini dilatarbelakangi oleh beberapa faktor, yaitu imbalan jasa. Faktor imbalan jasa guru, baik yang bersifat materi maupun nonmateri, diakui masih jauh untuk dikatakan memuaskan. Walaupun sebenarnya harkat dan martabat guru bukan terletak pada aspek materi atau simbol-simbol lahiriah. Kenyataannya masyarakat menilai seseorang dari aspek materinya. Dari sudut inilah para guru sangat mengidamkan agar suatu saat “imbalan jasa” dapat disesuaikan dengan syarat kualitas hidup yang memadai. Beberapa temuan yang diperoleh baik di Provinsi DIY maupun Provinsi Sulawesi

Selatan masih ditemukan imbalan jasa yang masih jauh dari harapan. Harapan ini bagi sebagian guru sangat sulit dijangkau jika kita melihat kenyataan para guru dengan upah kecil tetapi masih dibebani berbagai potongan. Hal ini menunjukkan penghargaan terhadap guru masih rendah.

Tidak berlebihan jika kemudian para guru melihat fenomena *brain-drain* merupakan langkah paling logis yang ditempuh para profesional (termasuk guru) yang sempat mengenyam pendidikan di luar negeri. Kerja sebagai pegawai pemerintah ditinggalkan karena tidak ada jaminan kehidupan yang lebih baik. Untuk meningkatkan kesejahteraan guru, semua guru harus diperhatikan betul kebutuhannya. Saat ini, untuk mereka yang menginginkan menjadi guru, harus sudah menyelesaikan pendidikan S-1 dan pendidikan profesi guru. Berdasarkan masukan dari berbagai kalangan guru, utamanya guru non-PNS, perlu lebih diperhatikan jenjang karir yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan mereka, mengingat mereka tidak mempunyai jabatan fungsional dan akibatnya tidak mendapatkan tunjangan fungsional.

Permasalahan juga ditemui untuk guru yang mengajar di sekolah swasta dengan yayasan induk (dari dalam maupun luar negeri) yang mapan secara keuangan dengan yang kurang mapan. Perlu ada standar dan pemerintah mempunyai data yang *up-to-date* agar terlihat kemampuan masing-masing sekolah untuk memberikan kesejahteraan kepada para gurunya. Jika dimungkinkan, ada kewajiban dari pemerintah (baik pusat maupun daerah) untuk memberikan subsidi kepada sekolah yang secara ekonomi kurang agar ada standar baku untuk kesejahteraan para guru. Selain itu diharapkan ada perjanjian kerja di depan untuk guru non-PNS dengan melihat pemenuhan UMR di masing-masing sekolah sebagai bentuk perlindungan dan juga agar tidak ada kesenjangan pendapatan dengan profesi lain.



Di sisi lain adanya tunjangan profesi guru diatur dalam Permendikbud Nomor 17 Tahun 2016, Perpres 97 Tahun 2016 tentang RAPBN, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 187/PMK.07/2016 tentang Perubahan atas PMK Nomor 40/PMK.07/2016 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah. Pemberian tunjangan profesi memicu timbulnya sikap desakralisasi guru akibat munculnya hedonisme dalam orientasi kehidupan guru. Guru dianggap tidak lagi mengajar dengan hati tetapi mengajar demi sertifikasi. Guru telah kehilangan kewibawaan di mata masyarakat. Masyarakat menganggap guru sama saja dengan pekerjaannya. Sempat ada tuntutan masyarakat yang 'merasa' sudah berbuat seperti guru (sebagai contoh para pendidik PAUD) yang berupaya mendapatkan sertifikasi guru dan selanjutnya menuntut TPG. Bahkan guru melaporkan penyelenggara/pelaksana TPG (dinas pendidikan) ke berbagai pihak ketika (karena perilaku guru sendiri) guru kehilangan hak TPG-nya.

Sebelumnya tunjangan khusus bagi guru diproses oleh pemerintah pusat, namun saat ini tunjangan khusus menjadi kewenangan daerah. Tunjangan khusus diberikan karena dedikasi para guru, terutama untuk guru yang bekerja di daerah miskin. Rencananya, akan ada tunjangan yang berbeda untuk guru yang hanya mengajar di batas minimum 12 jam pelajaran, dan untuk yang dapat memenuhi 24 jam mengajar. Berdasarkan informasi dari organisasi guru serta LPTK di Provinsi DIY, selama ini banyak guru yang harus mengajar di dua bahkan tiga tempat untuk memenuhi batas minimal mengajar 24 jam. Rencana ini masih dalam proses diskusi di Kemendikbud. Staf (non-guru) di lembaga pendidikan dan para guru honorer lebih sulit lagi kondisinya. Staf tidak pernah mendapatkan tunjangan dan tidak pernah diperjuangkan, sedangkan untuk guru honorer, tunjangan sertifikasi tersendat-sendat dibarengi dengan isu penghapusan tunjangan. Belum lagi GTT

di sekolah swasta atau yayasan yang lebih tidak jelas lagi tunjangan sertifikasinya, terutama untuk GTT yang sudah lewat usianya untuk mengajukan diri menjadi PNS.

### **Organisasi Profesi Guru**

Salah satu organisasi guru yang telah lama ada di Indonesia (PGRI) sebenarnya telah bekerja sama dengan para guru dalam memberikan perlindungan kepada guru untuk menjalankan profesinya. Sebagai contoh, PGRI Kabupaten Gunungkidul langsung bekerja sama dengan polisi agar ada penyelesaian secara kekeluargaan terlebih dahulu jika terjadi kasus, artinya tidak langsung menangkap dan memasukkan guru ke dalam penjara. Organisasi profesi guru menurut UUGD adalah perkumpulan yang berbadan hukum yang didirikan dan diurus oleh guru untuk mengembangkan profesionalitas guru. Organisasi profesi diharapkan dapat memajukan profesi guru, meningkatkan kompetensi, karir, dan wawasan kependidikan para guru, memberikan perlindungan profesi guru dari kejahatan, serta menjembatani pengabdian guru kepada masyarakat. Saat ini, peran perlindungan atau pengayom guru dalam menjalankan profesinya dirasakan sangat kurang dari organisasi profesi yang ada.

Melalui organisasi guru tertua di Indonesia, PGRI, hubungan antarguru dikembangkan melalui program-program yang memupuk rasa kebersamaan, namun dirasakan organisasi guru ini belum menunjukkan komitmennya secara optimal dan konsisten memperjuangkan nasib guru. Bahkan dapat dikatakan bahwa kehadiran PGRI belum dirasakan manfaatnya oleh para guru secara langsung. PGRI seolah-olah dimanfaatkan untuk kepentingan lain yang tidak terkait dengan perjuangan meningkatkan kesejahteraan guru.

Sejak lahirnya UUGD organisasi profesi guru sebenarnya sudah tidak tunggal lagi.

Organisasi profesi juga sebaiknya tidak hanya berupaya meningkatkan kesejahteraan tetapi juga kompetensi guru. Ada keinginan agar organisasi profesi ini juga berlaku untuk guru dengan bidang studi yang sama. Artinya, jika guru mengajar Bahasa Inggris, maka kiranya organisasi profesi yang ada berisikan guru-guru yang juga mengajar Bahasa Inggris sehingga ada berbagi pengalaman dan saling mendukung karir serta bekerja sama dengan dunia usaha dan dunia industri.

Saat ini dirasakan organisasi profesi guru kurang memahami hakikat kompetensi guru, terutama pada kompetensi kepribadian. Kekurangpahaman tersebut terletak pada pengukuran kuantitatif, yakni pada hal-hal yang mencakup kepribadian. Selain itu ada pemahaman bahwa hanya satu organisasi profesi guru yang berhak menandatangani pengusulan kenaikan pangkat guru bidang studi. Di beberapa daerah disdik tidak menerima jika organisasi profesi guru yang menandatangani usulan atau karya ilmiah bukan PGRI. Dari sekian banyak organisasi guru, belum pernah ada asesmen terhadap organisasi tersebut untuk dapat mengelompokkan sebuah organisasi ke dalam organisasi yang benar-benar mewakili. Di daerah (baik provinsi, kabupaten, atau kota) telah beberapa kali terjadi benturan karena menganggap tidak semua organisasi guru mendapatkan akses yang sama ke disdik. Pedoman yang jelas mengenai organisasi guru diperlukan untuk tata kelola guru yang lebih baik.

Diskusi dengan Ikatan Guru Indonesia (IGI) membawa penelitian ke bentuk alternatif dari organisasi guru di Indonesia. IGI merupakan transformasi dari Klub Guru Indonesia yang secara resmi di tingkat nasional mendapatkan pengakuan dalam bentuk Surat Keputusan (SK) dari Menteri Hukum dan HAM pada 26 November 2009. Beberapa daerah, seperti Provinsi Sulawesi Selatan, langsung menyusun kepengurusan di daerahnya masing-masing. Di tahun 2016, AD dan ART Pengurus IGI mengalami

perubahan, sehingga SK dan Akta Notaris IGI juga diubah tepatnya pada Mei 2016. Pada saat itu terjadi pembaharuan kepengurusan ketika Kongres IGI berlangsung di Makassar. Keberadaan IGI diakui oleh pemerintah setempat dengan adanya Surat Keterangan dari Kantor Badan Kesatuan Bangsa Sulawesi Selatan. Selama tujuh tahun keberadaan IGI, posisinya sudah dapat dikatakan setara dengan PGRI jika dilihat dari kaca mata Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan. Bahkan pada peringatan hari pendidikan nasional, IGI mendapatkan penghargaan yang disampaikan Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan dan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan sebagai lembaga yang memberikan kontribusi besar terhadap pengembangan SDM-nya.

Selama dua kali kepengurusan, keanggotaan IGI Sulawesi Selatan sudah mencapai sekitar 5.000. Sistem informasi anggota saat ini dikembangkan dengan memanfaatkan teknologi secara *online* melalui situs <https://anggota.igi.or.id/>. Selain itu IGI juga mempunyai blog dan Facebook jika ada informasi yang ingin diketahui mengenai IGI. Saat ini secara resmi dalam situs tersebut terdata kurang dari tiga ribu guru, karena ada yang sudah mendaftar tapi belum keluar kartu anggotanya sehingga belum dianggap resmi menjadi anggota. Selain itu, anggota lama masih ada yang belum familier dengan sistem informasi yang ada. Pendaftaran dikenakan biaya sebesar Rp50.000,00 dan tidak ada iuran berkala. Dari dana yang terkumpul, 50 persen diserahkan ke daerah masing-masing, kemudian 35 persen diserahkan ke wilayah, dan sisanya 15 persen diserahkan ke pusat. IGI juga diterima terbuka oleh guru-guru di daerah terpencil karena semangat berbagi dan *togetherness* dari para anggotanya. Kepengurusan di tingkat pusat akan di-*reshuffle* jika tidak melaksanakan kegiatan dalam kurun waktu enam bulan.

Keberadaan organisasi yang berupaya mengembangkan potensi dan meningkatkan kompetensi guru dengan semangat dari

anggota dan untuk anggota ini sedikit memunculkan kecemburuan dari organisasi guru lainnya. Tidak jarang anggota IGI mendapatkan perlakuan tidak mengenakan dari oknum pemerintah daerah karena dirasakan menyaingi organisasi lain yang telah lama ada. Tetapi, pengakuan dari pemerintah setempat sudah merupakan dukungan moril bagi IGI. Dukungan lain yang diterima IGI adalah rekomendasi, izin, dan materi terkait pengembangan kompetensi guru yang diterima baik dari Dinas maupun dari Kementerian.

Secara organisasi, IGI mengupayakan dukungan dana secara swadana. Model pengelolaan ini dapat dilihat ketika IGI melaksanakan Kongres Kedua di Makassar, guru-guru Anggota IGI yang bertempat tinggal di Makassar akan menerima guru dari luar kota untuk menginap di rumah mereka.

Ketika IGI melihat berbagai kasus yang menimpa guru, dari sisi advokasi, memang IGI dihadapkan pada batasan-batasan tertentu. Peran IGI adalah memastikan anggotanya mendapatkan pendampingan hukum secara formal dalam menghadapi kasusnya. Ada keinginan dari IGI untuk mendapatkan dukungan dari organisasi advokasi dengan alternatif pendanaan dari dukungan pemerintah provinsi atau swadana. Keinginan tersebut berangkat dari pengalaman Anggota IGI yang berada di daerah rawan atau paling rawan di Sulawesi Selatan, seperti di Kabupaten Gowa dan Kabupaten Bantaeng. Pengalaman tersebut juga membawa kesimpulan pada perlunya pengaturan secara nasional dalam bentuk undang-undang mengenai perlindungan guru.

Pengembangan potensi guru dilaksanakan dalam empat wilayah potensi, yaitu *critical thinking*, komunikasi yang efektif, kolaborasi, dan kemandirian. Pada saat ini baik di pusat maupun di daerah/wilayah, dalam satu minggu bekerja IGI kurang lebih menyelenggarakan 10 s.d. 20 kegiatan secara bersamaan. Kegiatan tersebut mayoritas

adalah *workshop* dengan sasaran tidak hanya *output* tetapi juga *outcome*. Beberapa contohnya adalah workshop SaGuSaKu (Satu Guru Satu Buku), SaGuSaKTI (Satu Guru Satu Karya Tulis Ilmiah), SaGuSaNo (Satu Guru Satu Inovasi), yang saat ini diduplikasi oleh beberapa organisasi/ perkumpulan guru.

Selain itu ada juga program SaGuSaTab (Satu Guru Satu Tab) bekerja sama dengan PT. Samsung (5.000 unit Tablet) yang juga mandiri Rumah Belajar IT dengan fasilitas 54 unit Tablet, SaGuSaLa (Satu Guru Satu Laptop) bekerja sama dengan Axio. Program SaGuSaKu rencananya akan disosialisasikan dalam bentuk penerbitan 1.700 buku saat Hari Guru Nasional nanti. Khusus untuk SaGuSaNo, *workshop* ini diselenggarakan agar guru dapat mempelajari cara membuat media pembelajaran interaktif berbasis android, guna memanfaatkan buku digital. Isi buku digital akan sama dengan buku fisik tetapi mengaksesnya lebih interaktif karena memungkinkan adanya suara dan visual video dengan *link* ke beberapa sumber.

*Workshop* dilaksanakan secara *roadshow* ke 24 kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan dengan target 10.000 inovasi guru yang rencananya juga akan dipublikasikan pada Hari Guru Nasional Tahun 2017. Selama enam bulan di tahun 2017, IGI Provinsi Sulawesi Selatan telah melaksanakan *roadshow* di lima kabupaten dan difasilitasi untuk keperluan operasional oleh LP3TK. Jika dihitung secara nasional, dalam satu harinya, IGI melakukan *workshop* di 5 s.d. 7 provinsi. *Workshop* berkembang karena peserta *workshop* juga mengeksplorasi beragam aplikasi yang ada di *smartphone*-nya. Salah satu *workshop* yang juga diminati adalah pengelolaan blog yang dilaksanakan secara *online/digital*. *Workshop* juga mengeluarkan sertifikat yang dapat digunakan sebagai bagian dari portofolio kinerja. 30 jam *workshop* disamakan angkanya dengan 1 angka kredit.

Melalui kerja sama dalam mengembangkan potensi guru cukup

beragam tergantung pilihan masing-masing daerah/wilayah. Di daerah yang satu ada kerja sama dengan BUMD, sedangkan di daerah lain bekerja sama dengan perusahaan swasta. Sebagai organisasi guru, terkadang IGI dimintakan pendapat/rekomendasinya terhadap para calon kepala sekolah di wilayahnya masing-masing. Pengaturan mengenai organisasi profesi guru dalam UUGD diatur di bagian kesembilan mengenai Organisasi Profesi dan Kode Etik. Empat Pasal dengan 12 ayat telah mengatur bahwa organisasi profesi yang dibentuk guru bersifat independen. Setiap undang-undang yang mengatur mengenai profesi, seperti kedokteran, advokat, dan keperawatan hanya mengakomodir satu organisasi profesi. Sebagai contoh, Ikatan Dokter Indonesia (IDI) yang memiliki kewenangan sangat besar, termasuk mengatur para dokter yang ingin berpraktik di Indonesia dan membina kompetensi dokter Indonesia. Contoh yang kurang baik adalah organisasi advokat yang terpecah. Masing-masing organisasi, yaitu Perhimpunan Advokat Indonesia (Peradi) dan Kongres Advokat Indonesia (KAI) mengaku sebagai organisasi profesi yang seharusnya hanya ada satu di Indonesia. Organisasi guru yang ada saat ini dapat belajar dari IDI.

Perlu dipahami bahwa undang-undang mengamanatkan satu organisasi profesinya, tapi membuka kesempatan dibentuknya berbagai organisasi guru. Beragam organisasi guru yang terbentuk ini perlu menyamakan pemahaman akan bentuk organisasi profesi guru seperti apa yang terbaik untuk guru. Apakah nanti akan melebur dengan PGRI, atau menjadi satu organisasi baru dengan bentuk keanggotaannya atau kepengurusan yang (misalnya) bersifat konfederasi. Organisasi profesi ini nantinya akan juga mengatur hak dan kewenangan anggotanya. Organisasi profesi juga dapat mengatur berbagai hal selain yang diamanatkan UUGD, seperti

peluang guru asing mengajar di sekolah di Indonesia, atau juga mengatur sekolah yang dapat bekerja sama dengan lembaga asing. Dengan satu organisasi profesi yang jelas, anggota memperkuat profesinya melalui organisasi.

Klaim satu organisasi sebagai organisasi profesi yang diakui pemerintah berpotensi menjadi penyebab kesulitan pengaturan profesi itu sendiri. Sebuah organisasi didirikan tentunya dengan pengesahan dari Kementerian Hukum dan HAM artinya organisasi tersebut adalah organisasi masyarakat yang diakui di Indonesia. Kelahiran berbagai organisasi di masyarakat berdampak positif terhadap pengembangan modal sosial terutama pengembangan *civil society*. Ketika organisasi muncul, partisipasi masyarakat juga muncul dan berdampak pada pengembangan masyarakat ke arah yang lebih baik.

### **Masalah Guru Lainnya**

Kondisi lingkungan kerja yang kondusif sangat diinginkan oleh guru. dari berbagai temuan di lapangan baik di Provinsi DIY maupun Provinsi Sulawesi Selatan, lingkungan kerja, baik fisik maupun nonfisik sangat menunjang profesionalitas guru. Tempat mengajar yang tidak layak merupakan faktor yang tidak mendukung kinerja guru. Ruang kelas yang sempit dengan murid yang melebihi jumlah ideal, fasilitas belajar yang minim dan lingkungan yang bising, dapat memengaruhi semangat kerja. Mayoritas SMK di Indonesia tidak mempunyai laboratorium dan bengkel. Akibatnya guru lebih banyak mengajar teori di bandingkan praktik. Bayangkan saja bila kondisi SMK seperti ini akhirnya ini bisa menyebabkan tenaga SMK tidak bisa di pakai karena tidak bisa melakukan praktik yang dibutuhkan. Oleh karena itu, keberadaan sarana dan prasarana yang memadai menjadi keharusan dalam upaya pengelolaan guru yang lebih baik. Selain



sarana dan prasarana, peran serta seluruh pemangku kepentingan juga menjadi inti dari pengelolaan guru yang baik. Kepala sekolah sebagai motor penggerak gerbong pendidikan memimpin di depan. Kelembagaan pendidikan mulai dari dinas sampai masyarakat dengan berbagai peluang dan tantangan perlu bersinergi untuk mengelola pendidikan dengan baik, tetapi jangan sampai pengelolaan pendidikan, terutama pengelolaan guru jatuh ke lingkup politik yang tidak steril karena adanya kepentingan parsial pelaku politik.

## **Penutup**

### ***Simpulan***

Lahirnya UU Guru dan Dosen menunjukkan bahwa ada penghargaan terhadap profesi guru dan dosen dalam kancah pendidikan nasional. Lahirnya UUGD diharapkan mampu memberikan dorongan bagi pelaku pendidikan terutama dalam hal ini guru sebagai garda terdepan penyelenggaraan pendidikan agar dapat melaksanakan profesinya secara lebih ideal dan professional. Meski telah dikuatkan dalam bentuk Undang-Undang, namun pada pelaksanaannya tata kelola guru belum dapat dilaksanakan dengan baik. Beberapa permasalahan yang dihadapi terkait dengan pengelolaan guru dimulai dari definisi guru yang sangat luas, pengaturan yang kerap berubah, dan wadah pemersatu yang tidak dirasakan keberadaannya saat dibutuhkan. Belum lagi permasalahan kuantitas yang memengaruhi kualitas guru. Sebagai pendidik profesional, tugas utama guru adalah mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.

Sebagai garda dan benteng terdepan pendidikan, guru berharap dapat terus

meningkatkan kualitas dirinya guna meningkatkan mutu pendidikan dengan dukungan dari pemerintah. Artinya, bukan infrastruktur yang diutamakan, tapi mutu guru (suprastruktur) sebagai penyangga utama bangunan sistem pendidikan. Mutu guru meliputi kualifikasi pendidikan, kepangkatan, kepemimpinan, produk (*output*) yang dihasilkan dari pekerjaannya, dan yang utama adalah kompetensi atau keahlian. Ada keinginan dari beberapa kelompok guru agar pemerintah menyediakan dukungan dari organisasi advokasi bagi para guru yang dihadapkan dengan masalah hukum. Pengalaman juga membawa kesimpulan pada perlunya pengaturan secara nasional dalam bentuk undang-undang mengenai perlindungan guru. Isi dari pengaturan mengenai perlindungan guru dapat mengadopsi dari berbagai praktik baik organisasi guru yang ada.

Khusus mengenai organisasi profesi guru, perlu ada satu organisasi profesi, karena undang-undang mengamatkan satu organisasi profesi, tapi membuka kesempatan dibentuknya berbagai organisasi guru. Beragam organisasi guru yang terbentuk ini perlu menyamakan pemahaman akan bentuk organisasi profesi guru seperti apa yang terbaik untuk guru. Apakah nanti akan melebur dengan PGRI, atau menjadi satu organisasi baru dengan bentuk keanggotaannya atau kepengurusan yang (misalnya) bersifat konfederasi. Organisasi profesi ini nantinya akan juga mengatur hak dan kewenangan anggotanya. Organisasi profesi juga dapat mengatur berbagai hal selain yang diamanatkan UUGD, seperti peluang guru asing mengajar di sekolah di Indonesia, atau juga mengatur sekolah yang dapat bekerja sama dengan lembaga asing. Dengan satu organisasi profesi yang jelas, anggota memperkuat profesinya melalui organisasi.

## Saran

Hasil penelitian menunjukkan bahwa berbagai upaya yang dilakukan guru untuk mendisiplinkan peserta didik dalam bentuk hukuman kerap kali menjadi bumerang bagi guru, karena banyak orang tua siswa yang memperkarakan peristiwa ini menjadi pidana. Pemerintah perlu segera mengantisipasi hal ini dengan upaya memperkuat perlindungan bagi guru dengan peraturan yang setingkat dengan undang-undang. Peraturan perundang-undangan yang ada saat ini tidak memadai untuk melindungi profesi guru.

Sumber daya manusia bermutu merupakan faktor yang sangat menentukan bagi kemajuan dan kemakmuran suatu bangsa. Peningkatan dan pemerataan mutu pendidikan dan peningkatan kualitas guru merupakan faktor penting dalam mewujudkan SDM bangsa yang bermutu, yang siap dan mampu bersaing dalam pergaulan dan pasar kerja global saat ini. Diperlukan kebijakan-kebijakan strategis dan terstruktur yang mencakup pelatihan dan pengawasan terhadap kualitas guru.

Persoalan guru merupakan persoalan yang kompleks. Meskipun secara esensial guru dan dosen memiliki karakteristik profesional yang sama, yaitu pengajaran dan pembelajaran, namun memiliki wilayah tanggung jawab yang berbeda. Mengingat perbedaan kompleksitas persoalan dan tanggung jawab yang berbeda, maka sebaiknya undang-undang yang mengatur tentang Guru diatur tersendiri terpisah dengan pengaturan tentang dosen seperti yang ada saat ini.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada tim penelitian kelompok bidang Kesejahteraan Sosial dengan tema penelitian mengenai Tata Kelola Guru dalam implementasi Guru dan Dosen pada tahun 2017 yaitu Yulia Indahri S.Pd., M.Si., Dr. Ujjianto Singgih P., M.Si., serta Dr. Muchaddam Fahham yang telah memberikan izin untuk menuliskan hasil penelitian dalam bentuk jurnal. Penulis juga

mengucapkan terima kasih kepada berbagai narasumber serta informan dalam penelitian di wilayah Provinsi DIY dan Sulawesi Selatan antara lain, Dinas Pendidikan Kota, Dinas Pendidikan Provinsi, Perwakilan Kepala Sekolah, Perwakilan Pengawas Sekolah, Organisasi Guru IGI, PGRI, Perwakilan MGMP, serta narasumber lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Jurnal

- Atmanti, H. D. (2005). Investasi Sumber Daya Pendidikan Melalui Pendidikan. *Dinamika Pembangunan*, 2(1), 30–39
- NN. (2015). Jawab, Hak dan Kewajiban, dan Kompetensi Guru, *Auladuna*, Vol. 2 No. 2 Desember 2015: 221–232.
- Samtono. (2011). Pembangunan Sumber Daya Manusia di Sektor Pendidikan dengan Segala Permasalahannya, *Among Makarti*, Vol. 4. No. 7, Juli 2011: 120–143.
- Solihin, Agus Iman. (1995). Investasi Modal Manusia Melalui Pendidikan: Pentingnya Peran Pemerintah”, *Mini Economica* 23, 1995: 6–20.

### Buku

- Aldridge, E. J., Sutojo, A. S. (2005). *Good Corporate Governance: Tata Kelola Perusahaan yang Sehat*. Jakarta: Damar Media Pustaka.
- Ali, Mohammad. (2009). *Pendidikan untuk Pembangunan Nasional*. Bandung: PT Imperial Bhakti Utama.
- Bappenas. (2016). *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia*. Jakarta: Bappenas.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2005). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional.

- Fontana, Andrea & Frey, James H. (2009) "Wawancara Seni Ilmu Pengetahuan" dalam Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S. 2009. *Hand Book of Qualitative Research: Edisi Bahasa Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Idris, Muhamad. (2008). *Kiat Menjadi Guru Profesional*. Cet. I. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Kusnandar. (2009). *Guru Profesional Implementasi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan dan Sukses dalam Sertifikasi Guru*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Nata, Abuddin. (1997). *Filsafat Pendidikan Islam*, Jilid I. Cet. I. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.
- Nurdin, Syafrudin. (2005). *Guru Profesional dan Implementasi Kurikulum*. Ciputat: PT Ciputat Press.
- Rusn, Abidin Ibn. (2009). *Pemikiran Al-Ghazali tentang Pendidikan*. Cet. II. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sanjaya, Wina. (2008). *Kurikulum dan Pembelajaran*. Bandung: Kencana Prenada Media Group.
- Saud, Udin Sayefudin. (2009). *Pengembangan Profesi Guru*. Bandung: Alfabeta.
- Shabir U., M. (2015). *Kedudukan Guru sebagai Pendidik: Tugas dan Tanggung*
- Simanjuntak, Payaman J. (1985). *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Tunggal, Imam S. & Tunggal, Amin W. (2002). *Membangun Good Corporate Governance*. Jakarta: PT Prenhalindo.
- Uno, Hamzah B. (2009). *Profesi Kependidikan, Problema, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*. Cet. IV. Jakarta: Bumi Aksara.
- Pasaribu, Rowland B. F. (2013) *Materi Perkuliahan Kewarganegaran Universitas Gunadarma* 2013.

#### Internet

- "Ing Ngarso Sung Tulada, Ing Madya Mangun Karso, Tutwuri Andayani", di <https://hsakti.wordpress.com/2007/10/14/ing-ngarso-sung-tulada-ing-madya-mangun-karso-tutwuri-andayani/>, 22 November 2010.
- "Statistik PNS", di [www.bkn.go.id/statistik-pns](http://www.bkn.go.id/statistik-pns), 29 Maret 2017.
- UNDP. (1997). "Governance for Sustainable Human Development," Policy Paper, 1997. Diakses di <http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm#> Maret 2017.

#### Makalah

- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. (2017). "Tata Kelola Guru Pendidikan Dasar" makalah Direktorat Pembinaan Guru Diknas Tahun Anggaran 2017. Badan Keahlian DPR RI. Jakarta, 13 Maret 2017.