



## Accountability Paper

# EVALUASI ATAS PENYALURAN BANTUAN SUBSIDI UPAH BAGI GURU NON PNS PADA MASA PANDEMI COVID-19

Tim Komisi X, Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara

Eko Adityo Ananto  
Alfi Mufida Ahmad

April 2022

**Abstrak:** Pandemi Covid-19 pada tahun 2020 berdampak pada meningkatnya beban hidup Pendidik & Tenaga Kependidikan (PTK) Non PNS dhi Guru Tidak Tetap (GTT)/Guru Honorer. Hal ini dapat dilihat dari bertambahnya pengeluaran biaya kuota internet untuk PJJ dalam jaringan (daring) serta biaya pembuatan modul belajar dan biaya transportasi untuk PJJ luar jaringan (luring). Menyikapi dampak pandemi kepada PTK Non PNS tersebut, Kemendikbud mengeluarkan kebijakan Bantuan Subsidi Upah (BSU) untuk Guru Non PNS. Hasil evaluasi atas kebijakan BSU tersebut diketahui terdapat permasalahan keandalan dapodik sebagai acuan penyaluran tunjangan/bantuan bagi GTT tersebut. Permasalahan ini berakibat pada ketidaktepatan penyaluran tunjangan yang tidak tepat sasaran, tertundanya pemberian hak penghasilan bagi guru non PNS, hingga kesejahteraan GTT tersebut. Diperlukan upaya tindaklanjut yang konkret atas permasalahan tersebut dalam bentuk optimalisasi Dapodik dan juga upaya pemberian penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial yang pantas dan memadai

**Kata Kunci:** Bantuan Subsidi Upah, Guru Tidak Tetap (GTT), Covid-19.

## 1. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

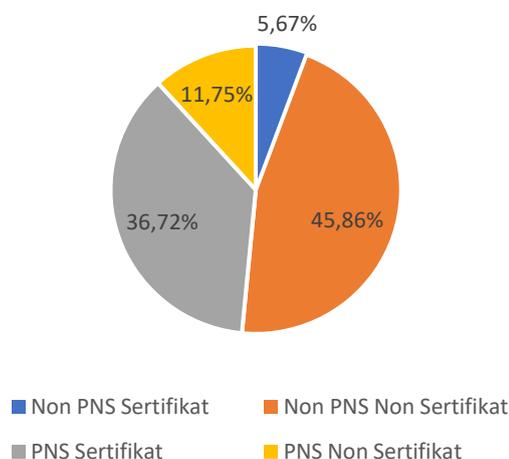
Pandemi Covid-19 yang terjadi pada tahun 2020 berdampak pada kesejahteraan pendidik dalam hal ini guru terutama guru dengan status honorer/Non PNS/guru tidak tetap (GTT). Sekolah-sekolah yang memiliki jumlah guru honorer dan tidak tetap yang tinggi akan mengalami kesulitan yang lebih serius dalam bentuk meningkatnya beban hidup khususnya kepada guru yang tidak memiliki sertifikasi yang berpendapatan rendah (Santosa, 2020).

Adapun berdasarkan *cut off* Dapodik Per 31 Desember 2019 atau dari *cut off* sebelum pandemi terjadi, persentase Guru Non PNS/GTT yang belum bersertifikat dari semua jenjang Dikdasmen relatif lebih besar dibandingkan dengan mereka yang sudah bersertifikat sebagai berikut:

No	Jenjang	Guru Non PNS/GTT		Guru PNS/GTT	
		Sertifikat	Non Sertifikat	Sertifikat	Non Sertifikat
1	SD	42509	555919	487704	188.967
2	SMP	38326	264669	231726	59.229
3	SMA	22384	131271	114640	25232
4	SMK	34968	170552	68214	15920
5	SLB	2167	13494	7214	1729
<b>Jumlah</b>		140354	<b>1135905</b>	909498	291077

Sumber: Dapodik dalam BPK (2021).

Dari total 2.476.834 guru pada 4 kategori tersebut persentase Guru Non PNS adalah 45,86% atau yang terbesar. Komposisi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Sehingga dapat dikatakan bahwa terdapat sebanyak 113.590 guru Non PNS yang belum bersertifikat pada jenjang pendidikan dasar menengah (Dikdasmen) atau 45,86% dari kelompok guru pada tahun 2020 yang kesejahteraannya rentan karena dampak Pandemi Covid-19.

Dampak dari kesejahteraan tersebut antara lain dapat dilihat dari aspek pendapatan dan pengeluaran GTT Non PNS tersebut. Pada aspek pendapatan, terjadi permasalahan kelancaran pembayaran penghasilan guru honorer/GTT karena orang tua siswa menunggak pembayaran SPP. Sedangkan pada aspek pengeluaran, pada masa pandemi ini pengeluaran GTT Non PNS cenderung meningkat. Peningkatan pengeluaran tersebut antara lain karena adanya biaya kuota internet untuk PJJ (Pembelajaran Jarak Jauh) dalam jaringan (daring) serta biaya pembuatan modul belajar, serta adanya biaya transport yang digunakan untuk melakukan kunjungan ke rumah siswa.

Sebagai respon atas permasalahan tersebut, Kemendikbud mengeluarkan kebijakan pelonggaran/relaksasi penggunaan Dana BOS Reguler dan Dana BOP Kesetaraan serta kebijakan BSU bagi GTT non PNS. Pemberian kebijakan Bantuan Subsidi Upah ini diatur dalam Peraturan Sekjen Kemendikbud

21/2021 tentang perubahan atas Peraturan Sekjen 19/2020 tentang petunjuk teknis penyaluran Bantuan Pemerintah berupa Subsidi Gaji/Upah bagi pendidik dalam penanganan dampak pandemi Covid-19 TA 2020. Anggaran BSU TA 2020 sebesar Rp3.662.517.600.000. bantuan tersebut akan disalurkan kepada 2.034.732 PTK. Pemberian bantuan dilakukan satu kali sebesar Rp1.800.000 kepada GTT Non PNS.

## 1.2 Tujuan Kajian

Kajian ini bertujuan untuk mengevaluasi kelemahan atau kekurangan yang ada pada Bantuan Subsidi Upah Guru Non PNS sebagai bagian dari kebijakan publik. Hal ini menjadi penting untuk diketahui bahwa upaya pemerintah untuk memperhatikan kesejahteraan GTT Non PNS memang telah dilaksanakan. Namun, dalam realisasinya terjadi ketidaktepatan dalam pelaksanaan bantuan tersebut bagi kesejahteraan GTT Non PNS. Diharapkan melalui evaluasi tersebut akan ditemukan rekomendasi yang tepat sebagai bahan pertimbangan bagi Komisi X DPR RI dalam mendorong pemerintah untuk memperbaiki kesejahteraan GTT Non PNS pada masa pandemi Covid-19.

## 1.3 Metode Analisis

Evaluasi atas kebijakan BSU ini dilakukan dengan pendekatan empiris dengan jenis informasi deskriptif dan prediktif (Dunn, 2003). Adapun sumber informasi dari pendekatan empiris ini menggunakan **Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja BPK RI atas Efektivitas Upaya Kemendikbud Untuk Menyiapkan Pendidik dan Tenaga Kependidikan Dalam Mendukung Pembelajaran Pada Jenjang Pendidikan Dasar Pada Masa Pandemi Covid-19** sebagai acuan utama.

## 2. Pembahasan

Evaluasi merupakan tahap penting bagi keseluruhan proses analisis kebijakan publik yang tidak hanya dilakukan pada tahap terakhir, tetapi juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Pada dasarnya evaluasi merupakan sebuah keniscayaan karena tidak semua kebijakan publik meraih hasil seperti yang diharapkan (Khotimah dan Hertati, 2021). Adapun evaluasi atas kebijakan menurut Dunn (2003) dapat dilakukan dengan kriteria sebagai berikut:

### a. Efektivitas

Efektivitas berkaitan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil yang diharapkan. Dalam program Bantuan Subsidi Upah. Efektivitas dapat dilihat dari sudah sejauh mana ketepatan sasaran, Kemudian, sosialisasi dan pengawasan dari program BSU itu sendiri sebagai berikut:

**1. Ketepatan sasaran:** Keefektifan pelaksanaan BSU dapat dilihat salah satunya dari ketepatan sasaran program. Dalam implementasinya terjadi ketidaktepatan sasaran penyaluran BSU antara lain:

#### a. Kebijakan relaksasi dana BOS Reguler belum menasar atau memperhatikan guru non PNS/GTY yang telah bersertifikat pendidik namun penghasilan di bawah UMP;

Salah satu persyaratan bagi guru non PNS yang dapat memperoleh honor dari alokasi dana BOS Reguler adalah belum mendapatkan tunjangan profesi. Dengan demikian guru non PNS dan GTY yang bersertifikat pendidik tidak termasuk dalam sasaran kebijakan relaksasi dana BOS sebagaimana diatur dalam Peraturan Sesjen Kemendikbud 6/2020 tentang Juknis Pengelolaan Penyaluran Tunjangan Profesi dan Tunjangan Khusus Bagi Guru Bukan PNS. Berdasarkan analisis atas realisasi pembayaran tunjangan profesi kepada **guru non PNS menunjukkan bahwa mayoritas jumlah tunjangan yang diterima masih di bawah UMP Provinsi**. Tunjangan profesi yang diterima berada diatas UMP hanya terjadi di Provinsi D.I Yogyakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur.

#### b. Terdapat Keterbatasan Data Pokok Pendidikan (Dapodik) dalam menyediakan informasi terkait dengan penghasilan untuk Guru non PNS

Informasi terkait penghasilan guru yang tersedia pada Dapodik hanya penghasilan guru PNS bersertifikasi yang digunakan sebagai dasar pengajuan pembayaran tunjangan profesi guru. Hal tersebut tentunya menyulitkan Kemendikbud dalam melaksanakan kebijakan pelonggaran/relaksasi penggunaan Dana BOS Reguler dan Dana BOP Kesetaraan serta kebijakan BSU bagi PTK non PNS karena salah satu syarat penerima BSU adalah tenaga kerja yang berpenghasilan maksimal Rp5.000.000,00.

**2. Sosialisasi Program,** dikarenakan kondisi pandemi Covid-19, maka Kemendikbud mensosialisasikan program BSU kepada seluruh TPK Non PNS dilakukan secara daring. Hal ini terlihat dalam unggahan video di kanal *channel Youtube* Kemendikbud dengan judul "Bantuan Subsidi Upah bagi Pendidik dan Tenaga Kependidikan Non-PNS di Lingkungan Kemendikbud" dengan capaian viewer sebanyak 483.112 per 8 April 2022 sejak video tersebut diunggah pada 17 November 2020.

3. **Tujuan Program**, tujuan dari dilakukannya kebijakan BSU adalah untuk melindungi, mempertahankan dan melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi pendidik dan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan dalam penanganan Covid-19, dimana kegiatan belajar mengajar dilakukan dari rumah sehingga menambah beban untuk para PTK dalam melaksanakan pembelajaran.
4. **Pemantauan Program** adalah kegiatan untuk mengamati atas perkembangan pelaksanaan program, mengidentifikasi serta mengantisipasi atas timbulnya permasalahan untuk dapat ditindaklanjuti. Dalam implementasinya, Kemendikbud belum memiliki mekanisme pemantauan/ monev yang memadai atas pelaksanaan kebijakan relaksasi penggunaan dana BOP Kesetaraan. Ketidakhadirannya pada monev yaitu Direktorat PMPK selaku penanggung jawab belum memiliki program monitoring yang terukur dan akurat untuk mengevaluasi apakah kebijakan pemberian kelonggaran pembayaran honor bagi guru/tutor non-PNS melalui dana BOP Kesetaraan telah mencapai sasaran. Hal ini terjadi karena laporan penggunaan DAK non Fisik pada aplikasi ALADIN tidak memuat penggunaan dana per komponen, sehingga Direktorat PMPK tidak mempunyai acuan dalam melakukan analisis monev atas efektivitas program tersebut.

#### b. Efisiensi

Fokus dari pada efisiensi adalah sejauh mana usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang hendak dicapai. Dalam hal program BSU dapat dikatakan belum efisien dilakukan karena adanya masalah dalam efisiensi sumber daya manusia. Program BSU ini tidak hanya melibatkan Kemendikbud saja tapi juga pihak lain terutama Kementerian Keuangan dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) dan juga Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dan Dinas Pendidikan di daerah. Ketidakefisienan ini timbul akibat kesulitan yang dialami oleh Direktorat PMPK Kemendikbud sebagai penanggung jawab dalam berkoordinasi dengan dinas pendidikan kabupaten/kota terkait pelaporan pertanggungjawaban karena dinas pendidikan kabupaten/kota lebih memilih untuk melaporkan langsung ke Kemenkeu sehingga monev yang dilakukan Kemendikbud belum optimal.

#### c. Kecukupan

Kecukupan (*adequacy*) merupakan segala hal yang berkaitan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas untuk memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menimbulkan adanya permasalahan. Jadi kecukupan dalam evaluasi kebijakan publik memiliki hubungan dengan efektivitas dalam mengukur seberapa jauh alternatif yang ada dapat mencukupi kebutuhan.

Kebijakan Bantuan Subsidi Upah yang diberikan kepada GTT Non PNS yang penghasilannya di bawah dari kata ideal. Hal ini dapat dilihat dari **belum dipenuhinya kriteria** sebagai berikut:

- a. Kemendikbud memiliki data seluruh PTK khususnya GTT Non PNS yang tercatat aktif pada satuan pendidikan namun memiliki penghasilan di bawah UMP/UMK;
- b. Kemendikbud memiliki program bantuan pendanaan biaya personal bagi PTK yang memiliki penghasilan di bawah UMP/UMK untuk mendukung pembelajaran di masa pandemi Covid-19;
- c. Kemendikbud merealisasikan bantuan pendanaan biaya personal bagi PTK yang memiliki penghasilan di bawah UMP/UMK untuk mendukung pembelajaran di masa pandemi Covid-19;
- d. Kemendikbud mengevaluasi dampak pemberian bantuan pendanaan biaya personal bagi PTK yang memiliki penghasilan di bawah UMP/UMK untuk mendukung pembelajaran di masa pandemi Covid-19

#### d. Perataan

Perataan berkaitan dengan prinsip keadilan dalam distribusi bantuan. Dalam kaitannya dengan perataan tersebut, Ditjen GTK Kemendikbud tidak menggunakan kriteria penghasilan PTK non PNS di bawah Rp5.000.000,00. Adapun data PTK dalam Dapodik tidak disertai dengan data penghasilan karena menu/*field* penghasilan PTK dalam Dapodik belum ada. Selain itu Kemendikbud juga tidak mempunyai data mengenai penghasilan PTK non PNS yang belum bersertifikasi pendidik.

#### e. Responsibilitas

Responsibilitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon atau tanggapan dari sasaran kebijakan publik terhadap suatu kebijakan, maka dari itu keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari masyarakat yang menanggapi kebijakan tersebut, baik itu tanggapan yang baik berupa dukungan (positif) maupun tanggapan buruk berupa penolakan (negatif). Terkait respons publik atas kebijakan tersebut, dapat diidentifikasi dari banyaknya *likes* pada unggahan video di kanal *channel Youtube* Kemendikbud dengan judul "Bantuan Subsidi Upah bagi Pendidik dan Tenaga Kependidikan Non-PNS di Lingkungan Kemendikbud. Hingga 18 April 2022, tercatat terdapat 18.000 *likes* (suka) dan 0 *dislikes* (tidak suka). Namun, Kemendikbud hendaknya juga memperhatikan respons GTT Non PNS atas kepuasan dari penghasilan mereka. Berdasarkan survei BPK atas 18.278 responden Guru non PNS/Guru Tidak Tetap diketahui 42,91 % diantaranya tidak puas dengan penghasilan mereka. Selain itu, 71,48% responden juga

mengaku hanya mendapat penghasilan dengan kisaran Rp100.000,00-Rp1.000.000,00. Penghasilan tersebut masih jauh dibawah UMP. UMP terkecil di Indonesia pada tahun 2020 adalah Provinsi Jawa Tengah dengan besaran Rp1.742.015,00.

#### f. Ketepatan Program

Sasaran dalam penerima bantuan ini di atur dalam peraturan Sesjen Kemendikbud 21/2021 dijelaskan bahwa penerima bantuan BSU diberikan kepada pendidik dan tenaga kependidikan yang berada dalam satuan pendidikan, Dengan persyaratan “a) WNI; b) Tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS); c) Terdaftar aktif dalam Dapodik sampai dengan Juni 2020; d) Tidak sedang bertugas di Sekolah Indonesia Luar Negri (SILN); e) Tidak menerima subsidi/upah dari Kementerian lain; f) Tidak sebagai peserta Kartu Prakerja sampai dengan 1 Oktober 2020; dan g) Memiliki penghasilan dibawah Rp5.000.000. “

Secara umum, bantuan BSU telah tersalurkan kepada PTK Non PNS yang memenuhi persyaratan tersebut. Namun hanya saja Kemendikbud perlu memperbaiki lagi keandalan data pada Dapodik dan PD Dikti khususnya terkait penghasilan GTT Non PNS yang belum bersertifikat dan yang sudah bersertifikat namun penghasilannya masih di bawah UMP sehingga cakupan manfaat program ini dapat dirasakan manfaatnya oleh GTT Non PNS tersebut.

### 3. Kesimpulan dan Rekomendasi

Secara garis besar ketidakandalan Dapodik terutama pada penghasilan GTT/PTK Non PNS menyebabkan permasalahan pada efektivitas, kecukupan, perataan, dan ketepatan program BSU tersebut. Selain itu permasalahan lintas sektoral yang dihadapi oleh Kemendikbud dengan Kemenkeu dan dinas Pendidikan di kabupaten/kota berdampak pada tidak memadainya monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Kemendikbud. Sisi positif dari kebijakan ini adalah tujuan dari program ini untuk meringankan beban GTT Non PNS dan sosialisasi yang diterima baik oleh masyarakat. Namun, dalam jangka panjang pemerintah juga perlu memperhatikan respon GTT/PTK Non PNS terkait kesejahteraan mereka yang masih dibawah UMP.

Untuk itu Komisi X DPR RI dapat melakukan upaya tindak lanjut kepada Kemendikbud sebagai berikut:

- a. Mendorong percepatan realisasi pengangkatan guru honorer terutama di sekolah negeri menjadi P3K yang rencananya akan dimulai Tahun 2021. Dengan menjadi P3K, maka penghasilan guru honorer akan setara dengan guru PNS.
- b. Mendorong Kemendikbud agar segera berkoordinasi dengan instansi terkait untuk mengupayakan pemberian penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial yang pantas dan memadai bagi PTK non PNS sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku;
- c. Mendorong Kemendikbud agar segera berkoordinasi dengan pemerintah daerah dalam mendata penghasilan PTK non PNS dalam memutakhirkan Dapodik.

### 4. Daftar Pustaka

BPK RI. 2020. *Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja BPK RI atas Efektivitas Upaya Kemendikbud Untuk Menyiapkan Pendidik dan Tenaga Kependidikan Dalam Mendukung Pembelajaran Pada Jenjang Pendidikan Dasar Pada Masa Pandemi Covid-19*. Jakarta: BPK RI.

Kemendikbud RI. 2020. Bantuan Subsidi Upah Bagi Pendidik dan Tenaga Kependidikan Non-PNS di Lingkungan Kemendikbud 2020. Diakses dalam <https://www.youtube.com/watch?v=N-VjOuwruus&t=153s> pada 8 April 2022.

Khusnul Khotimah, 2021. *Evaluasi Kebijakan Program Bantuan Sosial Tunai Policy Evaluation Of Cash Social Assistance Program*. Fisip Universitas Pembangunan Nasional Veteran: Surabaya.

Santosa, Aris Budi. 2020. Potret Pendidikan di Tahun Pandemi: Dampak COVID-19 Terhadap Disparitas Pendidikan di Indonesia. *Centre For Strategic And International Studies* DMRU-079-ID . Jakarta: CSIS

Willian N. Dunn. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press