

PPPK GURU SEBAGAI PEMENUHAN KEKURANGAN TENAGA PENDIDIK

13

Fieka Nurul Arifa

Abstrak

UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menyatakan guru adalah pendidik profesional, di mana guru memiliki kualifikasi pendidikan minimal sarjana (S1) dan tersertifikasi. Dalam praktiknya, pendidikan masih bertumpu pada guru honorer karena kekurangan jumlah pendidik profesional. Dari sisi kualifikasi dan kompetensi, baru sebagian kecil dari guru honorer yang berpendidikan S1 dan tersertifikasi. Masih banyak kualifikasi guru yang belum terpetakan, terutama para guru bantu yang belum terdaftar pada data pokok pendidikan. Tulisan ini mengkaji skema Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam memenuhi kekurangan tenaga pendidik di sekolah. Seleksi terbuka PPPK bagi guru honorer dan lulusan Pendidikan Profesi Guru (PPG) dapat menjadi solusi pembenahan tata kelola tenaga pendidik. Langkah ini diharapkan dapat mengatasi masalah kekurangan tenaga pendidik yang kompeten dan guru dapat berkonsentrasi penuh dalam melaksanakan tugas mendidik tanpa mengkhawatirkan kesejahteraan mereka. Diperlukan sinergi antarkementerian/lembaga dan seluruh pihak terkait termasuk Komisi X DPR RI melalui fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan agar seleksi PPPK menghasilkan guru yang berkualitas.

Pendahuluan

Dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, guru memegang peran sebagai tokoh utama dalam pelaksanaan pendidikan. Namun demikian, isu guru baik secara kuantitas, kualitas, maupun distribusi masih menjadi salah satu isu strategis bidang pendidikan yang belum juga terselesaikan. *Pertama*, adanya

kesenjangan antara ketersediaan dan kebutuhan guru. *Kedua*, Keberadaan guru yang tidak merata. *Ketiga*, kualifikasi dan kompetensinya rata-rata masih rendah (Dirjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri, 2020).

Kesenjangan guru dalam pemenuhan kebutuhan pendidikan dan pengajaran selama ini ditopang oleh keberadaan guru honorer dengan segala keterbatasannya. Guru honorer mengisi ruang-ruang pendidikan akibat adanya kebutuhan



yang sangat mendesak di suatu sekolah di daerah tertentu kendati di sekolah lain terutama yang berada di perkotaan terdapat kelebihan guru. Kualifikasi dan kompetensi guru honorer yang beragam tentu memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap capaian pembelajaran.

Menurut Wapres Ma'ruf Amin, pemanfaatan guru honorer tanpa status yang jelas sangat merugikan mereka. Tingkat kesejahteraan guru honorer sangat berbeda kendati banyak dari mereka berprestasi dan sudah bertahun-tahun mengabdikan (Kompas, 24 November 2020). Dari sisi peningkatan kapasitas, kesempatan guru honorer untuk mengikuti berbagai pelatihan pengembangan diri juga sangat terbatas. Baru sebagian kecil guru honorer yang telah mengikuti sertifikasi, padahal seiring berkembangnya zaman, kompetensi guru perlu terus ditingkatkan.

Pemerintah membuka kesempatan bagi guru honorer di sekolah negeri maupun swasta termasuk guru honorer kategori 2 (eks-THK-2) untuk mendaftar dan mengikuti seleksi menjadi guru PPPK. Seleksi ini terbuka bagi guru honorer yang terdaftar di Dapodik, serta lulusan Pendidikan Profesi Guru (PPG) yang saat ini tidak mengajar (Kompas, 24 November 2020; Media Indonesia 24 November 2020; Republika, 24 November 2020). Seleksi terbuka PPPK merupakan langkah strategis dalam pemenuhan kebutuhan tenaga pendidik dan penyelesaian masalah guru honorer. Tentunya langkah ini harus dengan mekanisme yang tepat agar pemenuhan guru tidak hanya merupakan pemenuhan dari sisi status kepegawaian tetapi juga disertai dengan peningkatan kualifikasi dan kompetensi sesuai dengan bidangnya. Tulisan ini mengkaji tentang skema PPPK dalam memenuhi kekurangan tenaga pendidik di sekolah.

Kualitas dan Kuantitas Guru saat Ini

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan (Dirjen GTK), secara keseluruhan saat ini terdapat 3.357.935 guru yang mengajar di 434.483 sekolah. Sementara jumlah siswa mencapai 52.539.935 siswa. Dengan demikian rasio rata-rata perbandingan guru dan siswa adalah 1:16. Angka tersebut merupakan angka yang sangat ideal dalam pemenuhan layanan belajar. Namun, ketika ditinjau dari sisi status kepegawaiannya, baru 1,607,480 (47,8%) guru yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS), sementara 62,2% sisanya merupakan guru honorer yang terdiri dari 458.463 Guru Tetap Yayasan (GTY), 14.833 Guru Tidak Tetap (GTT) provinsi, 190.105 GTT kabupaten/kota, 3.829 guru bantu pusat, 728.461 guru honor sekolah, dan 354.764 guru dari kategori lainnya (referensi.data.kemdikbud.go.id, 25 November 2020). Dengan demikian dari jumlah tersebut, rasio guru profesional yang dibutuhkan dengan siswa yang terlayani menjadi jauh dari ideal.

Syarat guru profesional menurut UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen adalah berkualifikasi pendidikan minimal sarjana (S1) dan sudah tersertifikasi. Sementara dari 730.797 guru honorer yang mengajar di sekolah negeri, baru 662,448 (90,7%) yang berpendidikan S1 dan 16,655 (2,3%) tersertifikasi (Kemendikbud, 2020). Angka tersebut belum termasuk guru yang mengajar di sekolah swasta yang tentu jumlahnya jauh lebih banyak. Selain itu, masih ada guru-guru yang belum terdaftar pada data pokok pendidikan (Dapodik) sehingga belum terpetakan kualifikasinya.

Perhimpunan untuk Pendidikan dan Guru menilai jumlah guru secara rata-rata sebenarnya sebanding dengan jumlah siswa. Namun, distribusi guru tidak merata sehingga ada sekolah di suatu daerah yang memiliki cukup

bahkan kelebihan guru PNS, sementara masih banyak sekolah di daerah lainnya kekurangan guru PNS. Misalnya, di SMK Negeri 7 Ende Moni, Kelimutu, Nusa Tenggara Timur seluruh tenaga pendidiknya adalah guru honorer, kecuali kepala sekolah. SMA Negeri 1 Tabukan Utara, Kepulauan Sangihe, Sulawesi Utara terpaksa mempekerjakan guru yang berijazah lulusan SMA (cnnindonesia.com, 25 November 2020). Hal ini mengakibatkan kurang optimalnya pelayanan pendidikan, karena baik dari kualifikasi maupun kompetensi pendidik tidak memenuhi syarat tetapi dipaksakan untuk mengajar.

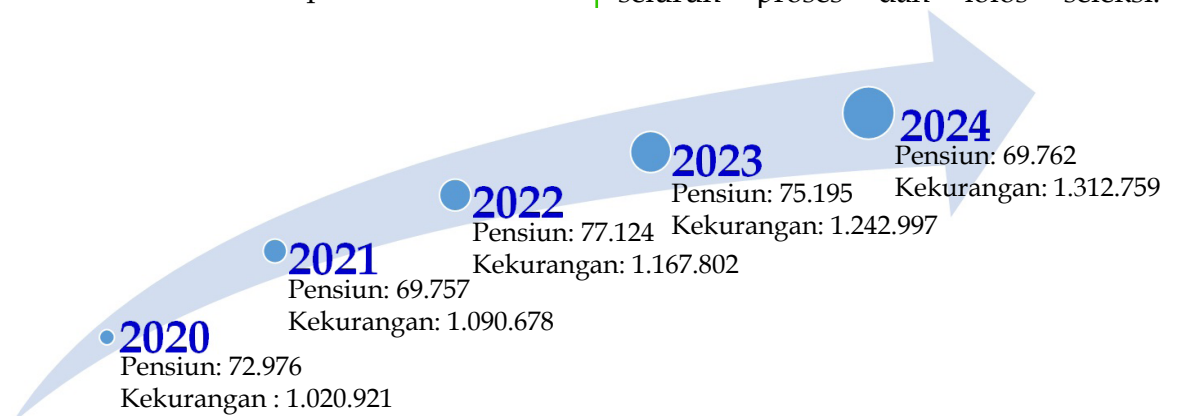
Kesenjangan jumlah guru PNS salah satunya dikarenakan angka pensiun guru yang tinggi setiap tahun, tetapi rekrutmen guru CPNS tidak setiap tahun dibuka. Gambar 1 menunjukkan estimasi banyaknya jumlah guru pensiun dan jumlah kekurangan guru sampai dengan tahun 2024 di mana kekurangan guru diprediksi mencapai lebih dari 1,3 juta orang dengan jumlah rata-rata guru pensiun per tahun 73 ribu orang.

Dengan banyaknya jumlah guru honorer, sebenarnya pemerintah daerah sudah tidak diperbolehkan merekrut guru honorer sebagaimana diatur dalam PP No. 48 Tahun 2005 *jo* PP No. 43 Tahun 2007, bahwa pemda tidak boleh

mengangkat guru tetap non-PNS. Namun, karena ketimpangan jumlah guru PNS dan kebutuhan pengajar, pada akhirnya sekolah banyak merekrut guru honorer. Perekrutan guru honorer yang dilakukan melalui surat keputusan kepala sekolah merupakan bentuk pelanggaran terhadap peraturan tersebut.

Langkah Strategis Pemenuhan Kebutuhan Guru dan Penyelesaian Masalah Guru Honorer

Dalam rangka memenuhi kebutuhan guru, pemerintah membuka seleksi PPPK sebagaimana diatur dalam PP No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PPPK, selain sebagai solusi pemenuhan kebutuhan guru juga merupakan solusi atas permasalahan guru honorer. Melalui PPPK guru memperoleh jaminan dari sisi kesejahteraan maupun kesempatan pengembangan diri dan pengembangan karir untuk menunjang tugasnya sebagai guru profesional. Namun demikian, untuk menjaring guru yang berkualitas tidak serta-merta semua guru honorer diangkat sebagai PPPK. Guru honorer harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan serta mengikuti seluruh proses dan lolos seleksi.



Sumber: Paparan Kemendikbud pada RDP Komisi X DPR RI tanggal 24 November 2020.

Gambar 1. Kekurangan Guru dengan Memperhitungkan Pensiun dalam 5 Tahun ke Depan

Di samping itu, terbukanya seleksi PPPK bagi lulusan PPG yang belum mengajar juga menjadi tantangan bagi guru honorer. Dalam hal ini guru honorer dimungkinkan bersaing dengan lulusan PPG untuk mengisi jabatan PPPK di sekolah tertentu yang bisa juga merupakan tempat guru tersebut mengajar sebelumnya.

Mempertimbangkan masa pengabdian guru honorer, terutama bagi guru honorer yang berprestasi, maka hendaknya pemerintah memberikan prioritas bagi guru honorer dalam rekrutmen PPPK dengan tetap mengutamakan mekanisme profesional untuk memperoleh guru yang berkualitas. Dari sisi usia, seleksi PPPK menerapkan batas usia yang lebih longgar dibandingkan seleksi PNS, yakni berusia minimal 21 tahun dan maksimal satu tahun sebelum usia pensiun. Dengan demikian guru honorer yang usianya mendekati masa pensiun pun memiliki kesempatan diangkat menjadi PPPK. Namun demikian, pemerintah juga perlu mengapresiasi lamanya waktu pengabdian guru serta mempertimbangkan prestasi yang dicapai, sebab kondisi di lapangan banyak guru honorer yang berprestasi dan mendedikasikan dirinya bagi kemajuan pendidikan. Meskipun masih ada juga guru honorer yang telah bertahun-tahun mengajar tetapi belum dapat menciptakan kegiatan pembelajaran yang berkualitas.

Skema Seleksi PPPK

Seleksi PPPK pada 2021 harus melalui skema yang tepat agar tidak menyisakan permasalahan lanjutan, mengingat sampai saat ini puluhan ribu guru honorer yang lolos dalam perekrutan PPPK 2019 masih belum ditetapkan. Secara keseluruhan terdapat 51.000 peserta yang lolos

seleksi PPPK dalam perekrutan Februari 2019. Dari jumlah tersebut, 34.945 di antaranya merupakan guru honorer (Kompas, 24 November 2020). Hampir dua tahun, pemerintah belum juga menetapkan mereka sebagai PPPK.

Menurut Pelaksana Tugas Deputi Bidang SDM Aparatur Kementerian PAN dan RB, Teguh Widjinarko, proses penetapan guru/tenaga honorer yang lulus perekrutan PPPK 2019 berlangsung lama karena perekrutan tersebut dilakkan tanpa didahului usulan formasi dari instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah (Kompas, 24 November 2020). Sementara idealnya dalam seleksi ditentukan terlebih dahulu formasi kebutuhannya baru dilakukan seleksi untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Di samping itu pendanaan juga menjadi hambatan. Pemda mengeluhkan keterbatasan dana untuk pembayaran gaji PPPK disebabkan adanya realokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk penanganan pandemi Covid-19 (Republika, 25 November 2020). Berkaitan dengan hal tersebut Komisi X DPR RI mendesak Dirjen GTK Kemendikbud dan kementerian/lembaga terkait untuk memastikan pengangkatan guru honorer yang lulus seleksi tahun 2019 menjadi PPPK diselesaikan pada Desember 2020.

Pada seleksi PPPK 2021 pemerintah merencanakan untuk merekrut guru PPPK yang jumlahnya mencapai 1 juta guru. Hingga saat ini Kemenpan RB telah menerima usulan formasi guru honorer PPPK dari 32 provinsi, 370 kabupaten, dan 89 kota. Dari jumlah itu, total ada 174.077 formasi guru PPPK yang tercatat. Kemenpan RB memperpanjang masa pengajuan formasi sampai 31 Desember 2020 (cnnindonesia.com, 25 November 2020).

Dalam rencana pelaksanaannya terdapat beberapa perbedaan pada seleksi PPPK 2021 dibanding tahun

sebelumnya. *Pertama*, peserta seleksi memiliki tiga kali kesempatan. Peserta yang gagal pada seleksi pertama bisa mencoba lagi sampai tiga kali seleksi, baik pada 2021 maupun tahun berikutnya. *Kedua*, pemerintah menyediakan materi persiapan seleksi secara daring agar semua calon peserta seleksi dapat mengakses untuk digunakan sebagai bahan pelatihan mandiri. *Ketiga*, anggaran PPPK berasal dari pemerintah pusat. Hal ini berbeda dengan seleksi-seleksi sebelumnya, di mana pemerintah daerah harus mempersiapkan anggaran gaji peserta yang lulus seleksi guru PPPK. *Keempat*, biaya penyelenggaraan seleksi PPPK juga ditanggung pemerintah pusat.

Saat ini kemendikbud masih menyiapkan skema untuk pemenuhan kebutuhan guru PPPK. Skema tersebut masih dibahas dengan kementerian/ lembaga lain. Berkaitan dengan hal tersebut, beberapa hal yang perlu diupayakan antara lain, *pertama*, pmda perlu segera mengajukan usulan sesuai dengan kebutuhan guru di daerahnya. *Kedua*, Kemendikbud perlu bekerja sama dengan pihak terkait dalam menyusun formasi guru PPPK sesuai kebutuhan daerah dan disinkronkan dengan jumlah kekurangan guru pada Dapodik. *Ketiga*, perlu adanya perencanaan alokasi anggaran yang matang, baik untuk pelaksanaan kegiatan seleksi maupun pembiayaan guru dari hasil seleksi. *Keempat*, berkaitan dengan penyelenggaraan, perlu adanya jaminan bahwa pelaksanaan seleksi PPPK dilakukan secara profesional dan akuntabel.

Komisi X DPR RI dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya perlu mendorong sinergi antara kemendikbud sebagai penyelenggara seleksi PPPK dengan pemerintah daerah dan kementerian/ lembaga terkait untuk menyukseskan seleksi PPPK. Dari sisi anggaran, DPR RI perlu berkoordinasi

dengan kementerian keuangan dan kementerian/ lembaga terkait untuk memastikan adanya perencanaan realisasi alokasi anggaran yang ideal dan tepat sasaran. Sementara dari sisi pengawasan DPR perlu memantau progres seleksi PPPK, baik melalui rapat koordinasi maupun kunjungan kerja secara langsung. Dengan demikian diharapkan pelaksanaan seleksi PPPK menjadi solusi pembenahan tata kelola pendidik sekaligus menjadi langkah pemenuhan kebutuhan guru secara nasional.

Penutup

Seleksi PPPK merupakan langkah strategis sebagai upaya pemenuhan guru dan penyelesaian guru honorer. Hal tersebut didasarkan pada tingginya kebutuhan guru sementara jumlah guru pensiun tidak diimbangi dengan rekrutmen untuk menggantikannya. Akibatnya guru honorerlah yang menjadi tumpuan di tengah mendesaknya kebutuhan guru. Seleksi PPPK memerlukan skema yang tepat agar tidak menyisakan masalah dan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi semua pihak. Diperlukan sinergi antarkementerian/ lembaga dan seluruh pihak terkait serta dukungan Komisi X DPR RI, baik dari fungsi legislasi, anggaran, maupun pengawasan agar seleksi PPPK dapat terlaksana dengan dengan baik.

Referensi

Dirjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri. 2020. "Peran Pemerintah dalam Pemenuhan Tenaga Pendidik". *Paparan*. Disampaikan pada RDP dengan Komisi X DPR RI tanggal 24 November 2020.

"Guru Honorer Bisa Jadi ASN", *Kompas*, 24 November 2020, hal. 1 dan 15.

- “Kemendikbud: Sekolah Kekurangan 1 Juta Guru Hingga 2024”, 6 Oktober 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201005180513-20-554645/kemendikbud-sekolah-kekurangan-1-juta-guru-hingga-2024>, diakses 25 November 2020.
- Kemendikbud. 2020. “Permasalahan Kebutuhan, Kekurangan dan Pembinaan Guru Serta Penyelesaian Guru Honorer K2”. *Paparan*. Disampaikan pada RDP dengan Komisi X DPR RI tanggal 24 November 2020.
- “Nadiem Janji Perjuangkan Guru Honorer Jadi PPPK pada 2021”, 25 November 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201125130754-20-574265/nadiem-janji-perjuangkan-guru-honorer-jadi-pppk-pada-2021>, diakses 25 November 2020.
- “Nasib 34.954 Guru Honorer Belum Jelas”, *Kompas*, 24 November 2020, hal. 5.
- “Pemda Diminta Ajukan Formasi Guru”, *Republika*, 24 November 2020, hal. 3.
- “Pemda Keluhkan Gaji PPPK”, *Republika*, 25 November 2020, hal. 3.
- “Pemerintah Buka Kesempatan Guru Honorer Ikut Seleksi Guru PPPK”, *Media Indonesia*, 24 November 2020, hal. 4.
- “Statistik Guru dan Tenaga Kependidikan Menurut Status Kepegawaian”, 25 November 2020, https://referensi.data.kemdikbud.go.id/dashboardptk/ptk_dash2.php?id=20, diakses 25 November 2020.



Fieka Nurul Arifa
fieka.arifa@dpr.go.id

Fieka Nurul Arifa, M.Pd., menyelesaikan pendidikan S1 Pendidikan Matematika Universitas Muhammadiyah Purworejo tahun 2011 dan S2 Penelitian dan Evaluasi Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta pada tahun 2014. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Pertama Kepakaran Pendidikan pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya ilmiah yang telah dipublikasikan antara lain: “Pemerataan Kualitas Pendidikan di Daerah Kepulauan” (2018), “Mitigasi Bencana pada Sektor Pendidikan Formal” (2018), “Pencegahan Kekerasan melalui Pendidikan Karakter” (2019), “Peningkatan Kualitas Hidup Manusia melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dan Program Indonesia Pintar (PIP)” (2019), dan “Peningkatan Kualitas Pendidikan: Program Pendidikan Profesi Guru Pra Jabatan dalam Pemenuhan Kebutuhan Guru Profesional di Indonesia” (2019).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.