



**KAJIAN AKADEMIK**  
**PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2009**  
**TENTANG KEPARIWISATAAN**

**I. PENDAHULUAN**

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, dan ayat (3) menegaskan bahwa Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut diwujudkan dengan pembentukan sistem pendidikan nasional yang kemudian diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang memiliki visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan pro aktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Oleh karenanya, sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.
2. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 yang dibacakan pada Rabu, 31 Maret 2010 mengemukakan bahwa Para Pendiri Negara Republik Indonesia dengan arif dan bijaksana menentukan keharusan pemerintah negara ini selain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, juga membebaskan tugas kepada pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia sebagaimana yang tertera dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945.

3. Tugas Pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa tersebut menimbulkan beberapa permasalahan mendasar, baik dari segi filosofi, akademis, maupun yuridis sebagai berikut :
  - a. hak memperoleh pendidikan adalah salah satu hak asasi manusia (HAM) yang ditegaskan dalam Pasal 28C ayat (1), dan diulangi lagi dalam Pasal 31 ayat (1) UUD Tahun 1945;
  - b. tugas mencerdaskan kehidupan bangsa dihubungkan dengan fungsi perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM, termasuk hak untuk mendapat pendidikan, sebagai tanggung jawab negara terutama pemerintah, sesuai dengan ketentuan Pasal 28I ayat (4) UUD Tahun 1945, sebagai suatu tugas publik;
  - c. pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945;
  - d. prioritas anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional [*vide* Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945];
  - e. memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), juga merupakan salah satu tugas konstitusional pemerintah, berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (5) UUD Tahun 1945.
4. Dibentuknya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru dan Dosen) merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menata kembali sistem pendidikan nasional di Indonesia. Pembentukan Undang-Undang tersebut juga berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Pendidikan Tinggi) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Dengan adanya undang-undang baru yang diundangkan dalam masa pemberlakuan UU Guru dan Dosen, maka ketentuan dalam UU Guru dan Dosen harus mengikuti perkembangan dinamika hukum yang ada.
5. Kedudukan guru sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat guru serta perannya sebagai agen pembelajaran untuk meningkatkan mutu

- pendidikan nasional, sedangkan kedudukan dosen sebagai tenaga profesional berfungsi untuk meningkatkan martabat dosen serta mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.
6. Seperti halnya sumber daya manusia di bidang lain, Guru dan Dosen merupakan sumber daya manusia di bidang pendidikan yang dalam pengelolaannya juga menghadapi permasalahan. Oleh karena Guru dan dosen merupakan pendidik sekaligus pelaksana kebijakan nasional di bidang pendidikan, maka pengelolaannya pun tidak bisa lepas dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan di bidang kepegawaian dan ketenagakerjaan, selain juga ketentuan yang mengatur profesi secara khusus, yakni UU Guru dan Dosen.
  7. Siklus manajemen kinerja terdiri atas tiga fase, yakni perencanaan, pembinaan dan evaluasi. Hal ini juga terdapat dalam UU ASN yang berisi pengaturan terkait kepegawaian negara, yang disebut juga dengan aparatur sipil negara (ASN). Dalam UU ASN mengatur ASN terdiri atas PNS dan PPPK. Munculnya pengaturan mengenai PPPK ini merupakan hal baru, apalagi mengingat bahwa peraturan pelaksanaannya diundangkan pada 28 November 2018.
  8. Salah satu fungsi konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945 ialah fungsi pengawasan. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI lebih lanjut diatur dalam Pasal 69 ayat (1) *juncto* Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 (UU MD3), dan Pasal 4 ayat (1) *juncto* Pasal 5 ayat (3) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Tertib (Tata Tertib DPR RI) yang menyatakan bahwa salah satu fungsi pengawasan DPR RI dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.
  9. Dalam rangka mendukung fungsi pengawasan DPR RI tersebut, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI sebagai bagian dari *supporting system* DPR RI, telah melakukan pemantauan pelaksanaan UU Guru dan Dosen. Adapun yang menjadi pertimbangan adalah UU Guru dan Dosen telah berlaku selama 13 (tiga belas) tahun sejak diundangkan, ternyata tidak dapat mencapai tujuan pengundangannya secara optimal dengan masih banyaknya

permasalahan guru dan dosen secara nasional hingga saat ini. Selain itu, beberapa ketentuan dalam UU Guru dan Dosen tidak terlaksanakan dengan baik, sehingga perlu dilakukan evaluasi terhadap UU Guru dan Dosen ini.

10. Metode pemantauan UU Kepariwisata dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris. Hasil pemantauan pelaksanaan UU Guru dan Dosen akan dilakukan kajian, analisis, dan evaluasi untuk disampaikan kepada Kepala Badan Keahlian DPR RI yang selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan DPR RI, Pimpinan dan Anggota Komisi X DPR RI dan Pimpinan Badan Legislasi sebagai masukan dalam rangka memberikan dukungan keahlian kepada Dewan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan sebagai bahan masukan dalam penyusunan naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU Guru dan Dosen.
11. Pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisata dilaksanakan di 4 (empat) provinsi sebagai berikut:
  - a. Daerah Istimewa Yogyakarta, dipilih sebagai daerah pemantauan karena di daerah ini jumlah satuan pendidikan yang cukup besar, sejalan dengan itu pula permasalahan Guru dan Dosen juga cukup tinggi.
  - b. Provinsi Jawa Timur, dipilih sebagai daerah pemantauan karena memiliki keberagaman pendidikan, seperti di kota Malang yang mengalami permasalahan guru honorer dan kurangnya jumlah guru.
  - c. Provinsi Jawa Barat, yang terdiri dari Kota Bandung dan Kota Cirebon. Kota Bandung dipilih sebagai daerah pemantauan karena merupakan salah satu kota yang berkembang, tidak hanya dari segi perekonomian tetapi juga pendidikan. Sementara Kota Cirebon dipilih karena keberagaman satuan pendidikan dan pengembangan pendidikan berbasis budaya di Kota Cirebon menarik untuk kiranya dapat memperoleh data yang lebih komprehensif.

## **II. HASIL PEMANTAUAN**

### **1. UMUM**

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan berkehendak untuk mengendalikan kehidupan negara melalui suatu kebijakan publik yang merupakan faktor kritikal bagi maju atau mundurnya suatu bangsa. *Controlling policy* terdiri atas *policy monitoring* dan *policy evaluation*. *Policy monitoring* dilaksanakan dalam ranah penerapan kebijakan atau *policy implementation*, sedangkan *policy evaluation*

dilaksanakan dalam ranah *policy performance* dimana suatu suatu produk kebijakan publik telah diberlakukan selama beberapa tahun sehingga dapat dinilai efektifitasnya dengan adanya beragam perubahan dan perkembangan dalam kehidupan masyarakat baik perubahan sosial maupun perubahan dinamika hukum.

## **2. ASPEK SUBSTANSI HUKUM**

### **a. Frasa “Formal”**

Pasal 1 angka 10 UU Sisdiknas terdapat tiga layanan pendidikan yang dapat diselenggarakan oleh satuan pendidikan, yaitu jalur formal, nonformal, dan informal dengan penjabaran selanjutnya dalam UU Sisdiknas. Selain daripada ketiga jalur pendidikan tersebut, UU Sisdiknas juga mengenal adanya Pendidikan Kedinasan yang diatur pada Pasal 29 UU Sisdiknas, yang diselenggarakan melalui jalur formal dan nonformal dan Pendidikan Keagamaan (Pasal 30 UU Sisdiknas). UU Sisdiknas juga mengenal adanya Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus dalam Pasal 32 UU Sisdiknas yang diatur lebih lanjut dalam PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (PP No. 66 Tahun 2010 tentang Perubahan PP No. 17 Tahun 2010).

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

Tidak tercakupnya pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus pada Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen juga menimbulkan ketidakjelasan atas kedudukan guru yang mengabdikan pada sekolah dasar luar biasa atau menengah

luar biasa. Berdasarkan Pasal 10 huruf a dan huruf b UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, penyandang disabilitas mempunyai **hak untuk mendapatkan pendidikan** yang bermutu dan mempunyai kesempatan yang **sama untuk menjadi pendidik dan tenaga kependidikan** pada satuan pendidikan di semua jenis, jalur, dan jenjang pendidikan.

Bagi Kemendikbud frasa “formal” dalam UU Guru dan Dosen menciptakan perbedaan terhadap guru-guru di satuan pendidikan nonformal yang berupa sanggar kegiatan belajar yang semula dibentuk dan dikelola oleh Kemendikbud dan diserahkan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Demikian pula pada satuan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) yang terdiri atas satuan pendidikan formal dan nonformal, maka terjadi perbedaan perlakuan terhadap guru PAUD tersebut. Adanya pengaturan yang berbeda antara jenis pendidikan formal dan nonformal berakibat kurangnya perhatian Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap pendidik di satuan pendidikan nonformal. Hal serupa juga disampaikan oleh Dinas Pendidikan DKI Jakarta yang mengalami kesulitan dalam pengelolaan pendidik di satuan pendidikan nonformal yang mereka kelola.

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

UU Guru dan Dosen merupakan ketentuan yang mendukung pelaksanaan sistem pendidikan nasional, yang tentu pengaturannya tidak dapat terpisah dengan pengaturan sistem pendidikan nasional. Ketentuan mengenai pendidik dalam UU Sisdiknas tidak membatasi pendidik berdasarkan jalur pendidikan yang ada. Bahkan, ketentuan dalam UU Sisdiknas tidak menjabarkan lebih

lanjut mengenai perbedaan definisi tenaga kependidikan yang dikualifikasikan sebagai pendidik perlu pengaturan yang lebih jelas terhadap pendidik.

**b. Frasa “Pendidik”**

Pasal 1 angka 1 dan Pasal 1 angka 2 UU Guru dan Dosen memberikan definisi guru dan dosen sebagai pendidik profesional, sedangkan Pasal 39 UU Sisdiknas memberikan definisi yang luas tentang Pendidik, yaitu :

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

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

Saat ini, pengaturan lebih lanjut mengenai pendidik di luar guru dan dosen diatur dalam Peraturan Menteri sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 172 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Supaya lebih mendukung terwujudnya sistem pendidikan nasional, maka sepatutnya pengaturan mengenai seluruh tenaga pendidik, tidak hanya guru dan dosen, berada pada tingkat aturan yang sama. Jika hal itu terjadi maka kekuatan dan ruang lingkup pemberlakuannya menjadi sama untuk mendukung pengaturan sistem pendidikan nasional menjadi lebih komprehensif.

**c. Frasa “Tenaga Kependidikan”**

UU Guru dan Dosen mengenalkan adanya sebuah lembaga penghasil guru, yaitu Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK), yang berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 14 UU Guru dan Dosen didefinisikan sebagai :

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

Selain itu frasa “tenaga kependidikan” juga terdapat pada ketentuan Pasal 11 dan Pasal 47 UU Guru dan Dosen.

Pada UU Sisdiknas juga dikenal adanya frasa “tenaga kependidikan”, yaitu dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 dan Pasal 39 ayat (1) UU Sisdiknas. Undang-undang ini membedakan antara Pendidik dengan Tenaga Kependidikan. Namun terdapat inkonsistensi penggunaan istilah “tenaga kependidikan” dalam UU Sisdiknas. Pendidik juga diartikan sebagai tenaga kependidikan meskipun terdapat pengaturan yang terpisah dalam Bab XI mulai dari Pasal 39 sampai dengan Pasal 44 UU Sisdiknas tentang pendidik dan tenaga kependidikan.

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

**d. Kewajiban Pemenuhan Kualifikasi Akademik bagi Guru**

UU Guru dan Dosen mensyaratkan kualifikasi akademik (minimal S-1/D-IV) bagi Guru sebagai hal yang wajib dimiliki atau dipenuhi selain kompetensi dan sertikat pendidik. Ketiga komponen tersebut merupakan parameter bagi guru untuk dapat dinyatakan profesional sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 UU Guru dan Dosen. Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur dan menentukan jangka waktu 10 tahun bagi Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik untuk memenuhinya. Berdasarkan ketentuan tersebut,



seharusnya pada tahun 2015 guru di Indonesia sudah memiliki atau memenuhi kualifikasi akademik S-1 atau D-IV serta sudah memiliki sertifikat pendidik. Namun hal tersebut masih belum dapat dipenuhi hingga saat ini (tahun 2018).

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

**e. Kompetensi Guru dan Dosen**

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

Hal mana berbeda dengan yang diterapkan pada dosen, dimana perihal kompetensi hanya muncul pada ketentuan Pasal 69 ayat (2) UU Guru dan Dosen yang merupakan bagian dari pengaturan mengenai pembinaan dan pengembangan tanpa dijelaskan lebih lanjut definisi dan unsur-unsur dalam empat kompetensi yang disebut. Begitu pula ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2009 tentang Dosen (PP Dosen) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Pendidikan Tinggi) tidak ada yang menjelaskan mengenai empat kompetensi yang wajib dimiliki oleh dosen. Perbedaan pengaturan dan kualifikasi

kompetensi pedagogik, profesional, sosial dan kepribadian bagi guru dan dosen tentunya harus dilakukan mengingat bahwa guru dan dosen memiliki karakteristik yang berbeda dilihat dari jenjang pendidikan yang diampu dan fungsi profesinya.

Dengan tidak adanya penjelasan mengenai kompetensi tersebut, pada tataran implementasi terdapat ketidakpastian dalam menilai profesionalitas dosen untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pengaturan mengenai kompetensi dan sertifikasi dalam UU Guru dan Dosen juga memiliki pengaruh yang besar terhadap efektivitas proses pembelajaran dan berimplikasi pada kualitas hasil belajar peserta didik. Tidak jelasnya pengaturan mengenai kompetensi dosen dalam UU Guru dan Dosen, maka pengaturan tersebut tidak memenuhi ketentuan asas kejelasan rumusan dan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan prinsip profesionalitas yang diatur dalam UU Guru dan Dosen itu sendiri. Oleh karena itu perlu adanya pengaturan yang jelas dan komprehensif mengenai kompetensi untuk dosen dalam UU Guru dan Dosen.

#### **f. Pemenuhan Kebutuhan Guru**

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

**seluruh jenjang pendidikan ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat**, maka pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional dan akreditasi seluruh jenjang pendidikan tidak lagi menjadi kewenangan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota. Hal ini berkaitan dengan manajemen kepegawaian negara yang diatur dalam UU ASN.

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

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

Dengan disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (PP No. 56 Tahun 2012), yang adalah pelaksanaan dari UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menjadi solusi pemenuhan kebutuhan pegawai pemerintah dalam melaksanakan tugas kedinasan. Namun ketentuan Pasal 8 PP No. 48 Tahun 2005 yang menentukan bahwa “*Sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, **dilarang mengangkat tenaga honorer***”

*atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”*, dengan tegas telah melarang pengangkatan tenaga honorer yang salah satunya adalah tenaga pendidik yaitu guru.

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

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

Permasalahan kekurangan jumlah dan distribusi guru yang tidak merata selalu menjadi topik utama dalam potret pendidikan nasional. Pencapaian tujuan pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa yang dituangkan dalam UU Sisdiknas harus dilakukan dengan pemerataan kualitas pendidikan nasional. Hal ini tentunya harus dibarengi dengan pemerataan pemenuhan kebutuhan guru, baik dalam segi jumlah, kualifikasi akademik, maupun kompetensi. Oleh karenanya, perlu ketegasan Pemerintah, khususnya Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) dalam melakukan pemindahan PNS antar jabatan, antardaerah, dan antar instansi, termasuk terhadap guru dan dosen.

#### **g. Penempatan guru pada jabatan struktural**

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

Pasal 26 UU Guru dan Dosen menentukan bahwa:

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

Ketentuan tersebut ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru (PP No. 74 Tahun 2008) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru (PP No. 19 Tahun 2017). Terkait pengaturan mengenai guru yang ditempatkan pada jabatan struktural ditentukan mengikuti ketentuan Pasal 61 PP No. 19 Tahun 2017. Pengaturan dalam PP tersebut tidak memberikan kejelasan mengenai jabatan struktural apa yang dapat ditempati oleh guru mengingat ketentuan tersebut menyebutkan "*jabatan pimpinan tinggi, administrator, pengawas, atau jabatan fungsional lainnya yang membidangi pendidikan*" sebagai jabatan struktural yang dapat ditempati oleh guru. Selain itu, mengenai pengawas pun mengalami kerancuan dengan adanya frasa "pengawas satuan pendidikan", yang muncul sebanyak 7 kali dalam PP No 74 Tahun 2008 dan sebanyak 5 kali dalam PP No. 19 Tahun 2017, "pengawas" pada Pasal 61 PP No. 19 Tahun 2017, "pengawas mata pelajaran" pada Pasal 38 ayat (4) huruf c PP No. 19 Tahun 2017 dan "pengawas kelompok mata pelajaran" pada Pasal 38 ayat (4) huruf c PP No. 19 Tahun 2017, yang mana tidak terdapat definisi lebih lengkap dan penjelasan pasal yang memuat frasa "pengawas" memberikan keterangan "cukup jelas". Selain itu PermenPAN-RB No. 21 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya memunculkan istilah "pengawas sekolah", sehingga pengaturan mengenai pengawas harus diperjelas dan harus diatur dengan menggunakan satu nomenklatur jabatan yang seragam. Jabatan

struktural yang dapat dijabat oleh guru perlu diperjelas dan diatur secara konsisten.

#### **h. Beban Kerja Guru dan Dosen**

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

Pengaturan beban kerja guru terdapat pada Pasal 35 ayat (2) UU Guru dan Dosen, yang menentukan sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu. Ketentuan tersebut diatur kembali dalam Pasal 52 ayat (2) PP No. 74 Tahun 2008 yang diubah dengan PP No. 19 Tahun 2017 dan dinyatakan diatur lebih lanjut dengan Permen, yaitu Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 30 Tahun 2011. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah, dan Pengawas Sekolah (Permendikbud No. 15 Tahun 2018) telah mencabut ketentuan Permendiknas No. 39 Tahun 2009 dan perubahannya. Adapun ketentuan Permendikbud memberikan penjabaran yang lebih jelas mengenai ketentuan jam tatap kerja guru dan jam tatap muka yang harus dipenuhi oleh guru.

Dalam permendikbud yang mengatur mengenai kerangka dasar dan kurikulum setiap jenjang pendidikan berdasarkan kurikulum 2013, mengenai jam tatap muka, Permendikbud tersebut mengatur bahwa beban belajar kegiatan tatap muka dinyatakan dalam jumlah jam belajar per minggu. UU ASN dan UU Ketenagakerjaan mengatur jam kerja pegawai ASN sejumlah 37,5 jam (dalam

Pasal 1 Keppres No.68 Tahun 1995 tentang Hari Kerja di Lingkungan Lembaga Pemerintah, mengatur bahwa Hari kerja bagi seluruh lembaga Pemerintah Tingkat Pusat dan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya ditetapkan lima hari kerja mulai hari Senin sampai dengan hari Jumat dengan jumlah jam kerja efektif dalam lima hari kerja adalah 37,5 jam. Ketentuan ini dikecualikan terhadap Unit-unit di lingkungan lembaga Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 yang tugasnya bersifat pemberian pelayanan kepada masyarakat dan Lembaga pendidikan mulai dari Sekolah Dasar (SD), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), dan Sekolah Lanjutan Atas (SLTA)) dan bagi tenaga kerja ditentukan bahwa jumlah jam kerjanya adalah 40 jam (Pasal 77 UU Ketenagakerjaan menentukan waktu kerja sejumlah 7 (tujuh) jam 1 (satu) hari dan 40 (empat puluh) jam 1 (satu) minggu untuk 6 (enam) hari kerja dalam 1 (satu) minggu atau 8 (delapan) jam 1 (satu) hari dan 40 (empat puluh) jam 1 (satu) minggu untuk 5 (lima) hari kerja dalam 1 (satu) minggu).

Ketentuan mengenai hari sekolah diatur melalui ketentuan Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nomor 23 Tahun 2017 tentang Hari Sekolah dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter. Pasal 9 ayat (1) Perpres tersebut menentukan bahwa penyelenggaraan penguatan pendidikan karakter pada satuan pendidikan jalur pendidikan formal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilaksanakan selama 6 (enam) atau 5 (lima) hari sekolah dalam 1 (satu) minggu dengan pelaksanaan yang diserahkan pada masing-masing Satuan Pendidikan bersama-sama dengan komite sekolah/madrasah dan dilaporkan kepada Pemerintah Daerah atau kantor kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama setempat sesuai dengan kewenangan masing-masing tentunya dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Perpres No. 87 Tahun 2017.

Hari sekolah (Pasal 2 Permendikbud No. 23 Tahun 2017) dilaksanakan 8 (delapan) jam dalam 1 (satu) hari atau 40 (empat puluh) jam selama 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu. Ketentuan 8 (delapan) jam dalam 1 (satu) hari atau 40 (empat puluh) jam selama 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), termasuk waktu istirahat selama 0,5 (nol koma lima) jam dalam 1 (satu) hari atau 2,5 (dua koma lima) jam selama 5 (lima) hari dalam 1 (satu) minggu. (3) Dalam hal diperlukan penambahan waktu istirahat

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

Sementara frasa “tatap muka” Pasal 1 angka 4 Permendikbud No. 15 Tahun 2018 didefinisikan sebagai “*interaksi langsung antara Guru dan peserta didik dalam kegiatan pembelajaran atau pembimbingan sesuai dengan beban belajar peserta didik dalam struktur kurikulum.*” Kegiatan tatap muka tersebut merupakan sebagian dari jumlah jam kerja yang harus dipenuhi oleh guru yakni 40 jam kerja yang terdiri atas 37,5 jam efektif dan 2,5 jam istirahat.

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

pemberlakuan satuan kredit semester (SKS) tidak hanya diberlakukan di satuan pendidikan tinggi bahkan juga dapat diberlakukan di satuan pendidikan dasar dan menengah (dikdasmen) berdasarkan Permendikbud No. 158 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Sistem Kredit Semester Pada Pendidikan Dasar Dan Pendidikan Menengah dan Permendikbud No. 70 Tahun 2013 tentang Kerangka Dasar Dan Struktur Kurikulum Sekolah Menengah Kejuruan/Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), yang menentukan bahwa SMK dan MAK dapat memberlakukan SKS pada beban belajarnya. Disamping itu, ketentuan Pasal 72 ayat (2) UU Guru dan Dosen yang mengatur mengenai beban kerja dosen untuk melaksanakan tugas pokok dosen sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 72 ayat (1) yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 60 UU Guru dan Dosen, mengatur sekurang-kurangnya sepadan dengan 12 (dua belas) SKS



dan sebanyak-banyaknya 16 (enam belas) SKS. Konversi mengenai jumlah waktu yang sepadan dengan 1 SKS tidak memiliki ukuran yang baku. Berdasarkan Pasal 17 Permenristekdikti No. 44 Tahun 2015 yang telah diubah dengan Permenristekdikti No. 50 Tahun 2018, 1 SKS dapat disetarakan dengan 50 menit untuk kegiatan tatap muka, 60 menit pada kegiatan penugasan terstruktur dan kegiatan mandiri pada proses pembelajaran berupa kuliah, responsi atau tutorial dan 100 menit pada kegiatan tatap muka dan kegiatan mandiri pada proses pembelajaran berupa seminar atau bentuk lain yang sejenis, 170 menit pada proses pembelajaran berupa praktikum, praktik studio, praktik bengkel, praktik lapangan, penelitian, pengabdian kepada masyarakat dan ditetapkan sesuai dengan kebutuhan dalam memenuhi capaian pembelajaran pada perhitungan beban belajar dalam sistem blok, modul, atau bentuk lain. Dengan demikian, pengaturan mengenai pelaksanaan beban kerja dosen yang disepadankan dengan sejumlah SKS perlu diperjelas agar sesuai dengan asas kejelasan rumusan yang terdapat pada ketentuan UU No. 12 Tahun 2011.

Dalam pemenuhan tugas sebagai dosen, penentuan beban kerja dosen yang disesuaikan dengan kewajiban absen berdasarkan ketentuan disiplin PNS, dianggap menyulitkan bagi dosen ketika dosen harus melakukan penelitian dan pengabdian masyarakat di luar kota. Oleh karenanya, perlu pengaturan mengenai pelaksanaan disiplin PNS bagi dosen berstatus PNS agar pemenuhan kewajiban dosen dalam melaksanakan tridharma perguruan tinggi dapat terlaksana dengan efektif.

#### **i. Organisasi Profesi dan Pengaturan Kode Etik**

Implikasi dari Pasal 41 ayat (1) UU Guru dan Dosen yang berbunyi “*Guru membentuk organisasi profesi yang bersifat independen*” dan ayat (3) yang berbunyi “*Guru wajib menjadi anggota organisasi profesi*”, muncul berbagai bentuk organisasi profesi guru, diantaranya Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), organisasi guru di Indonesia adalah Federasi Guru Independen Indonesia (FGII), Ikatan Guru Indonesia (IGI) dan Federasi Serikat Guru Indonesia (FSGI). Beragamnya organisasi profesi ini mengadopsi ketentuan dalam UUD tahun 1945 mengenai kebebasan untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat. Namun kemudian timbul masalah dengan diaturnya Pasal 42 huruf a UU Guru dan Dosen yang menentukan bahwa organisasi profesi guru mempunyai kewenangan menetapkan dan menegakkan kode etik guru, sebab

dengan demikian kode etik organisasi mana yang harus diikuti oleh guru di Indonesia mengingat adanya empat organisasi profesi guru yang pesertanya adalah guru. Oleh karena itu, perlu kejelasan dari pembentuk undang-undang untuk menyelesaikan permasalahan kode etik guru karena semua organisasi profesi guru memiliki kewenangan yang sama berdasarkan ketentuan Pasal 42 UU Guru dan Dosen.

Bagi dosen, UU Guru dan Dosen tidak mengatur mengenai organisasi dosen. Pengaturan mengenai organisasi dosen ini tentunya tidak dapat disamakan dengan ketentuan organisasi guru mengingat dosen terkelompok berdasarkan kepakarannya dan bukan berdasarkan profesi dosen yang dijabatnya. Pengaturan organisasi tunggal bagi dosen pun justru akan menimbulkan permasalahan bagi dosen mengingat karakteristik profesi dosen.

### **3. ASPEK SUBSTANSI**

#### **a. Guru**

##### **1) Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Guru**

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

Faktor utama pendidikan yang berkualitas terletak pada faktor guru, bukan semata ditentukan oleh kurikulumnya, karena proses interaksi antara guru dan peserta didik akan menentukan efektif dan efisiennya tujuan pembelajaran, sementara kurikulum adalah alat untuk menjalin hubungan

yang bertujuan untuk menjadikan sistem pendidikan lebih sistematis dan dapat dikerjakan secara terstruktur dan merata. Kurikulum merupakan seperangkat rencana dan pengaturan mengenai isi bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman untuk menggunakan aktivitas belajar mengajar.

Pengakuan kedudukan guru sebagai tenaga profesional merupakan bagian dari pembaharuan sistem pendidikan nasional yang pelaksanaannya memperhatikan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan. Perubahan kurikulum dari KTSP (Kurikulum 2006) menjadi Kurikulum 2013 (K-13) merupakan perubahan yang menuntut peningkatan profesionalitas guru dalam melaksanakan perannya. Peran guru tidak lagi hanya mengajar di kelas dan memberikan nilai, tetapi juga melakukan observasi terhadap peserta didik guna mengetahui perkembangan hasil belajar peserta didik sebagai individu dan dalam interaksi sosial.

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

## 2) Kualifikasi, Kompetensi, dan Sertifikasi

Kualifikasi, kompetensi dan sertifikasi guru ditujukan untuk untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional, sehingga pemenuhannya harus sesuai dengan ketentuan yang dibutuhkan dalam menunjang pelaksanaan sistem pendidikan nasional yang diatur dalam kurikulum pendidikan. Berdasarkan Pasal 40 ayat (2) UU Sisdiknas Pendidik berkewajiban untuk menciptakan suasana pendidikan yang bermakna, menyenangkan, kreatif, dinamis, dan dialogis; mempunyai komitmen secara profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan; dan memberi teladan dan menjaga nama

baik lembaga, profesi, dan kedudukan sesuai dengan kepercayaan yang diberikan kepadanya. Dalam rangka menciptakan suasana pendidikan sebagaimana dinyatakan dalam UU Sisdiknas dan mewujudkan komitmen yang profesional guna meningkatkan mutu pendidikan, maka pemenuhan kualifikasi, kompetensi dan sertifikasi bagi guru adalah suatu hal yang mutlak.

Berkenaan dengan hal itu, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat, sehingga setiap orang yang telah memperoleh sertifikat pendidik memiliki kesempatan yang sama untuk diangkat menjadi guru pada satuan pendidikan tertentu. Selain itu, ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen menentukan pembatasan pemenuhan kualifikasi akademik bagi guru dan pelaksanaan sertifikasi pendidik selambat-lambatnya 10 tahun sejak diundangkannya UU Guru dan Dosen. Dengan batas waktu 10 tahun tersebut, maka ketentuan dalam Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen harus terselesaikan dan terpenuhi pada tahun 2015. Namun sampai dengan kajian ini dibuat, sudah lebih dari 3 (tiga) tahun sejak tahun 2015, ketentuan tersebut belum dapat dipenuhi. Oleh karenanya, ketentuan pasal tersebut harus diubah agar dapat dilaksanakan.

### 3) Pengangkatan, Penempatan, Pemidanaan dan Pemberhentian

Pasal 25 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pengangkatan dan penempatan guru pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah atau pemerintah daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP). Merujuk pada ketentuan dalam UU Pemda, sebagaimana tertuang dalam lampiran UU Pemda, pengelolaan pendidik dan tenaga kependidikan merupakan kewenangan pemerintah pusat. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam UU ASN. Permasalahan kekurangan guru sesungguhnya merupakan kekurangmerataan distribusi guru di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu, belum adanya pengaturan mengenai rasio guru pun menjadi permasalahan dalam perhitungan kurang atau tidaknya jumlah guru.

### 4) Pembinaan dan Pengembangan

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

#### 5) Perlindungan

Ketentuan Pasal 39 UU Guru dan Dosen mengatur mengenai perlindungan terhadap guru yang meliputi perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan keselamatan dan perlindungan kesehatan kerja. Ketentuan perlindungan terhadap guru ini perlu disinkronkan dengan regulasi terkait HAM dan perlindungan anak, karena tidak jarang dewasa ini guru kemudian diadukan masyarakat terkait persoalan hukum. Tidak sedikit guru yang berbenturan dengan pasal-pasal penganiayaan dan lain sebagainya. Pelaksanaan Pasal 39 UU Guru dan Dosen ini masih belum dirasakan karena masih ada guru yang dikriminalisasi, bahkan menjadi korban dari orang tua siswa. Hal ini disebabkan karena adanya pertentangan antara UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU

Perlindungan Anak) dengan kewajiban guru dalam PP No. 74 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan PP No. 19 Tahun 2017 dimana guru boleh melakukan tindakan disiplin, yang seringkali ditafsirkan sebagai bentuk kekerasan terhadap peserta didik. Sebagai contoh, perintah guru yang sangat keras padahal sifatnya mendidik seringkali diartikan sebagai kekerasan yang sifatnya verbal, menyebabkan guru dilaporkan kepada pihak berwajib oleh orang tua peserta didik. Oleh karenanya, dapat disimpulkan bahwa bantuan advokasi dari pemerintah dan organisasi profesi masih lemah, masih bersifat pasif dan belum proaktif.

#### 6) Organisasi Profesi dan Kode Etik

Pasal 14 ayat (1) huruf h UU Guru dan Dosen, guru dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya mempunyai hak untuk memiliki kebebasan berserikat dalam organisasi profesi. Organisasi profesi guru didefinisikan dalam UU Guru dan Dosen sebagai perkumpulan yang berbadan hukum yang didirikan dan diurus oleh guru untuk mengembangkan profesionalitas guru. Dalam UU tersebut ditentukan pula bahwa organisasi profesi bersifat independen dan berfungsi untuk memajukan profesi, meningkatkan kompetensi, karier, wawasan kependidikan, perlindungan profesi, kesejahteraan, dan pengabdian kepada masyarakat. Dalam hal penegakan kode etik, adanya beberapa organisasi profesi menimbulkan permasalahan ketidak seragaman kode etik dan penegakannya. Tidak adanya ketentuan organisasi mana yang berwenang menyusun kode etik bagi guru ini harus disolusikan oleh Pemerintah. Selain itu, peran organisasi profesi guru dalam melakukan pembinaan dan pengembangan profesi guru masih belum dapat dilaksanakan karena organisasi profesi guru belum pernah mendapat kesempatan melakukan pembinaan dan pengembangan profesi guru yang merupakan salah satu kewenangannya berdasarkan UU Guru dan Dosen.

### **b. Dosen**

#### 1) Kedudukan, Tugas, Fungsi Dosen

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

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

## 2) Kualifikasi, Kompetensi, dan Sertifikasi

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

## 3) Pengangkatan, Penempatan, Pemindahan dan Pemberhentian

Pasal 63 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pengangkatan dan penempatan dosen pada satuan pendidikan tinggi dilakukan oleh Pemerintah diatur dengan PP. Pasal 36 ayat (3) PP Dosen mengatur lebih lanjut bahwa dalam pengangkatan dan penempatan dosen berdasarkan perencanaan kebutuhan dosen secara nasional yang dilaksanakan oleh Kementerian melalui koordinasi dengan instansi terkait. Terbatasnya kemampuan pemerintah mengangkat Dosen PNS mengakibatkan jumlah dosen di PTN semakin kecil, tidak sebanding dengan jumlah mahasiswa

yang terus tumbuh dan berkembang. Saat ini perguruan tinggi memiliki solusi yaitu mengangkat dosen tetap Non-ASN untuk menyeimbangkan rasio. Pengangkatan dan penempatan dosen oleh badan penyelenggara pendidikan tinggi dilakukan berdasarkan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja dan wajib memberikan gaji pokok serta tunjangan kepada dosen sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

#### 4) Pembinaan dan Pengembangan

Pasal 69 ayat (1) dan ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pembinaan dan pengembangan dosen meliputi pembinaan dan pengembangan profesi dan karier. Dalam hal pengembangan kompetensi dosen, terdapat kurangnya komitmen dari Pemerintah dalam hal ini Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Kemenristekdikti) untuk memfasilitasi pengembangan kompetensi dosen misalnya mewajibkan dosen menulis dan *me-publish* dalam jurnal. Jurnal yang terakreditasi saat ini masih terbatas dan tidak sebanding dengan jumlah dosen yang ada.

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

#### 4. ASPEK PENDANAAN

Pasal 31 ayat (4) UUD Tahun 1945 menegaskan bahwa negara mendapatkan amanat untuk memprioritaskan dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan diatur kembali dalam ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas. Mutu pendidikan di daerah akan meningkat dengan baik apabila didukung oleh sumber daya pendidikan khususnya pembiayaan pendidikan yang memadai. Hal tersebut menjadi penegasan komitmen DPR dan pemerintah untuk menjamin pendidikan yang bermutu di Indonesia. Namun munculnya penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas mengindikasikan hal lain yang bukannya memperjelas namun justru mereduksi amanat UUD Tahun 1945. Padahal Pasal 31 UUD Tahun 1945 dimuat kata "memprioritaskan" namun dalam penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas malah dimuat kata "bertahap". Dalam pengujian UU Sisdiknas terhadap UUD Tahun 1945



melalui putusan MK atas perkara nomor 011/PUU-III/2005 tanggal 19 Oktober 2005, Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian penjelasan Pasal 49 ayat (1) harus dimaknai bahwa Pemenuhan Dana Pendidikan minimal 20% dari APBN dan minimal 20% dari APBD harus segera dilaksanakan dan tidak boleh dilakukan secara bertahap.

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

## **5. ASPEK SARANA DAN PRASARANA**

Data dari Kemenristekdikti pada tahun 2015 total LPTK di Indonesia mencapai 421. Data ini belum termasuk LPTK di bawah Kementerian Agama (Kemenag). Namun hingga saat ini kapasitas LPTK dalam menyediakan guru berkualitas masih kurang. Terbatasnya kualitas layanan pendidikan oleh LPTK berdampak belum adanya perbaikan yang signifikan pada peningkatan kualitas guru. Sehingga seharusnya terdapat revitalisasi LPTK secara menyeluruh untuk meningkatkan mutu penyelenggaraan pendidikan keguruan. Selain itu sebagai usaha pendukung pengembangan dan pemberdayaan tenaga guru dengan tujuan untuk menciptakan tenaga pendidik yang lebih profesional dari waktu ke waktu saat ini terdapat Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan (P4TK) yang

berada di bawah koordinasi Kemendikbud. Hingga saat ini keberadaan P4TK yang ada di seluruh Indonesia masih terbatas jumlahnya sehingga tidak seimbang dengan jumlah guru yang ada serta tidak dapat mencakup kebutuhan guru di daerah. P4TK adalah salah satu Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang berada di bawah koordinasi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (Kemendikbud).

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

## **6. ASPEK BUDAYA HUKUM**

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

pendidikan, dan bahasa dan sastra. Dari keenam sub Urusan Pemerintahan tersebut yang merupakan substansi Urusan Pemerintahan adalah sub urusan manajemen pendidikan; kurikulum; perizinan pendidikan; dan bahasa dan sastra, sedangkan yang merupakan unsur manajemen adalah sub urusan pendidik dan tenaga kependidikan dan yang merupakan fungsi manajemen adalah sub urusan akreditasi. Seharusnya seluruh fungsi dan unsur manajemen sub urusan manajemen pendidikan tersebut melekat pada pengelolaan masing-masing jenjang pendidikan yang sudah dibagi menjadi kewenangan tingkatan atau susunan pemerintahan. Namun karena dalam matriks pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan telah ditetapkan bahwa pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional seluruh jenjang pendidikan dan akreditasi seluruh jenjang pendidikan ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, maka pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional dan akreditasi seluruh jenjang pendidikan tidak lagi menjadi kewenangan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa seluruh pengelolaan sub urusan manajemen pendidikan termasuk unsur dan fungsi manajemen pengelolaan jenjang pendidikan menjadi kewenangan masing-masing tingkatan atau susunan pemerintahan, kecuali pendidik dan tenaga kependidikan serta akreditasi secara nasional karena dalam matriks pembagian urusan Pemerintahan bidang pendidikan ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Adanya kesadaran sebagian masyarakat atas kebutuhannya terhadap pendidikan menjadikan masyarakat turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan dengan memberikan bantuan. Namun hal ini sering kali terkendala dengan adanya ketentuan mengenai larangan memungut iuran di satuan pendidikan dan larangan menerima bantuan dari masyarakat, yang menimbulkan kebingungan dan kesulitan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pendidikan nasional. Pemerintah melalui Kemendikbud merevitalisasi tugas Komite Sekolah berdasarkan prinsip gotong royong dengan mengesahkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah (Permendikbud No. 75 Tahun 2016). Dalam permendikbud tersebut, peran komite sekolah adalah melaksanakan fungsi dan tugas melalui koordinasi dan konsultasi dengan dewan pendidikan provinsi/dewan pendidikan kabupaten/kota, dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota, dan pemangku kepentingan lainnya, dengan berkoordinasi dengan Sekolah yang bersangkutan. Selain itu, Komite Sekolah melakukan penggalangan dana dan sumber daya pendidikan lainnya berbentuk bantuan dan/atau sumbangan, bukan pungutan untuk melaksanakan

fungsinya dalam memberikan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan. Adanya ketentuan Pasal 25 ayat (3) UU Guru dan Dosen memberikan peluang kepada satuan pendidikan masyarakat atau satuan pendidikan swasta untuk tetap dapat memenuhi kebutuhan tenaga pendidik dan tenaga kependidikan di satuan pendidikannya, tetapi dengan adanya ketentuan dalam PP No. 48 Tahun 2005, satuan pendidikan negeri mengalami kekurangan jumlah guru. Oleh karenanya, sebagaimana disampaikan Disdikpora DIY dan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta (Disdik Kota Yogyakarta), permasalahan ini disolusikan oleh satuan pendidikan dengan pengangkatan tenaga pendidik kontrak dengan SK Kepala Sekolah atau SK Komite Sekolah. Disdikpora DIY menekankan pemberian honor guru yang diangkat dengan SK Kepala Sekolah maupun SK Komite Sekolah sebesar Upah Minimum Regional (UMR) Daerah.

Permasalahan guru honorer ini menjadi permasalahan bersama, Pemerintah dan Pemerintah Daerah, mengingat ketentuan dalam PP No. 48 Tahun 2005 memberikan penjelasan bahwa Tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD. Pengangkatan tenaga honorer dengan SK Kepala Sekolah dan SK Komite Sekolah bukan tenaga honorer yang dimaksud dalam ketentuan PP No. 48 Tahun 2005 tersebut, sehingga pengangkatannya menjadi CPNS melalui jalur K2 pun tidak dapat dilakukan.

### **III. PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil kajian, analisis dan evaluasi terhadap pelaksanaan UU Guru dan Dosen yang telah dilakukan oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, dapat disimpulkan bahwa:

1. Pelaksanaan UU Guru dan Dosen masih belum optimal karena terdapat kendala/masalah terkait aspek struktur, substansi hukum, kelembagaan sarana dan prasarana, pendanaan dan budaya hukum.
2. Masih terdapat permasalahan dalam lingkup norma dan implementasi substansi. Terdapat permasalahan terkait multitafsir serta permasalahan tumpang tindih kewenangan struktural, sehingga diperlukan adanya pengkajian ulang secara cermat dalam rangka penguatan instrumen hukum kepariwisataan di Indonesia.

## **B. REKOMENDASI**

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian norma terutama pada Pasal 1 angka 1, Pasal 1 angka 14, Pasal 10, Pasal 11 ayat (2), Pasal 26 ayat (1), Pasal 35 ayat (2), Pasal 47 ayat (1) huruf c, Pasal 47 ayat (2), Pasal 72 ayat (2), dan Pasal 82 ayat (2) UU Guru dan Dosen untuk menyesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan peraturan perundang-undangan yang telah ada dengan pengaturan terkait Guru dan Dosen. Dengan demikian, rekomendasi analisis kebijakannya adalah UU Guru dan Dosen perlu dilakukan perubahan.