

Mengkritisi Undang-Undang tentang Guru dan Dosen

Hotben Situmorang^{*)}

Abstrak

Undang-Undang tentang Guru dan Dosen dilahirkan pada saat pendidikan nasional dinilai terpuruk dan menempatkan Indonesia pada urutan 105 pada *human development index* dan profesi guru menjadi pilihan profesi kelas dua bagi generasi muda. Undang-undang ini juga diharapkan memberikan kepastian penghargaan kepada guru dan dosen sehingga menjadi profesi yang terhormat dan disukai semua generasi. Akan tetapi kehadiran Undang-Undang ini menjadi perdebatan yang ramai. Pelayanan pendidikan yang diamanatkan konstitusi ini tidak hanya terbatas pada lembaga yang didirikan oleh pemerintah, akan tetapi juga oleh swasta. Di samping itu masalah sertifikasi, kesejahteraan guru dan dosen, serta masalah dana untuk pendidikan merupakan contoh-contoh yang masih perlu diatur lebih lanjut secara realistis.

Kata kunci: Undang-undang tentang guru dan dosen, sertifikasi profesi, kesejahteraan guru, perguruan swasta

Acts regarding Teachers and Lecturers in Indonesia were issued by the time when the quality of national education in this country was positioned at the rank of 105 in the human development index. Meanwhile the teaching profession is not favorable for the young generation as it does not promise a bright future. The new Acts become an endless polemic as the Acts regulate not only the educational institutions organized by the Government but also by the privates. Crucial problems such as certification for the teachers, teachers welfare, and the budget for education need to be clarified soon.

Pendahuluan

Ensi kehadiran sebuah undang-undang menjadi koridor ruang gerak aktivitas masyarakat tentang undang-undang yang dimaksud pada yurisdiksi keberadaannya merupakan aturan yang disepakati untuk dipatuhi secara bersama-sama dan mempunyai konsekuensi hukum bagi pihak yang melanggar. Gambaran sederhana dalam kehidupan masyarakat Jakarta adalah koridor *bus-way* yang memberi kemudahan pada bus khusus yang dimaksudkan untuk itu supaya terbebas dari kemacetan, akan tetapi juga membatasi ruang gerak bus yang dimaksud supaya tidak mengganggu pergerakan kendaraan pengguna jalan lainnya.

Tindakan seorang guru SMP Neg. 56 Jakarta (Melawai) yang bersama sekelompok siswa dan

atas dukungan orang tua siswa menolak tukar guling sekolahnya berdampak pada pemberhentian guru yang bersangkutan merupakan transaksi pertukaran tempat/bangunan yang bernilai ekonomis atas dasar kesepakatan dari pihak-pihak yang terkait. Retno seorang guru Pendidikan Kewarganegaraan (PKN) SMA Neg. 30 Jakarta mendapat somasi untuk tuntutan mencabut isi tulisan dalam buku PKN yang ditulisnya yang menyangkut peristiwa nyata tentang seorang tokoh politik Akbar Tanjung merupakan teguran/peringatan hukum dari pihak yang merasa dirugikan. Kehadiran undang-undang guru dan dosen akan mendudukkan persoalan tersebut pada kaca mata hukum yang lebih jelas.

Undang-undang guru dan dosen akan memberi harapan pada guru dan dosen sesuai dengan substansi yang tersirat di dalamnya setelah sekian lama profesi guru seperti

^{*)} Kepala Pengkajian dan Pengembangan Pendidikan (I) BPK PENABUR Jakarta

kehilangan jati diri kepahlawanannya. Profesi guru memang sudah lama kurang mendapat penghargaan dimata masyarakat dan menjadi pilihan profesi terakhir bagi generasi muda seiring dengan kemilau kesejahteraan yang dijanjikan profesi lainnya. Sesuai dengan apa yang sering disampaikan oleh Prof. Bambang Sudibyo, Menteri Pendidikan Nasional, dalam proses sosialisasi pada masa undang-undang ini masih berupa rancangan, bahwa untuk memperbaiki kualitas pendidikan di negeri ini harus dimulai dengan perbaikan kesejahteraan para guru dan dosen. *Teachers is the heart of education.*

Selain dari aspek perbaikan kesejahteraan, tulisan ini juga menyoroti/mendorong membahas masalah keadilan dalam hak dan kewajiban guru, perlindungan hukum terhadap guru, keterlibatan organisasi guru dalam pembuatan kebijakan pendidikan, dan peningkatan mutu pendidikan itu sendiri.

Undang-Undang Kesejahteraan

Undang-undang ini terkesan sebagai undang-undang kesejahteraan guru terkait dengan topik yang mengedepan dan menjadi impian dari kebanyakan guru. Hak dan kewajiban guru dan dosen mendapat porsi yang cukup luas sebagaimana tercantum pada pasal 14 s/d 20 dan pasal 51 s/d 60. Pada pasal 52 ditegaskan bahwa guru dan dosen akan mendapat tunjangan selain dari gaji pokok berupa:

1. Tunjangan fungsional
2. Tunjangan struktural
3. Tunjangan kemaslahatan
4. Tunjangan khusus untuk pengajar di daerah terpencil atau dosen pengampu mata kuliah langka
5. Tunjangan kehormatan

Menurut Sekretaris Ditjen Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PMPK) Bahrul Hayat, Ph.D., tunjangan fungsional diberlakukan kepada semua guru negeri dan swasta yang implementasinya akan dituangkan pada peraturan pemerintah yang ditargetkan akan terbit pada bulan Juli 2006. Saat ini pemerintah sudah memberikan tunjangan fungsional guru negeri berkisar antara Rp 168.000 hingga Rp 260.000 per-bulan-per-orang, sementara itu juga memberikan kepada 400.000 guru swasta sebesar Rp 115.000 per-orang. Perlu mendapat klarifikasi

supaya tidak sekedar ide adalah sumber dana khususnya bagi lembaga pendidikan swasta dikarenakan guru dan dosen negeri dijamin oleh Negara akan tetapi guru atau dosen yang diangkat oleh lembaga pendidikan swasta dengan sebutan satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat akan mendapat porsi kesejahteraan yang berbeda sesuai dengan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama (pasal 52:3). Secara gamblang penulis melihat jumlah SMK Negeri di Jakarta, dimana penulis banyak terlibat selama tahun-tahun terakhir terdapat hanya sekitar 10% dari jumlah SMK yang ada. Jika asumsi ini berlaku umum maka jumlah guru negeri dan swasta yang menurut data Ditjen PMPK ada sekitar 2,05 juta mayoritas didominasi dan menjadi beban swasta.

Sumber dana perguruan swasta adalah murni dari siswa yang mendaftar pada satuan pendidikan terkait berupa dana awal dan biaya pendidikan bulanan atau paket lainnya. Hal ini berarti beban biaya pendidikan yang akan ditanggung masyarakat akan menjadi lebih besar. Akan menjadi preseden buruk pada pengembangan sumber daya manusia secara nasional dari sisi perguruan swasta yang akan lebih berorientasi pada pengumpulan dana dari siswa/mahasiswa walau kemampuannya tidak sebaik yang diharapkan. Tidak akan selamanya lembaga pendidikan membina bibit yang baik supaya lebih baik, akan tetapi akan ada kecenderungan membina siapa yang mempunyai modal/dana maka dialah yang akan menikmati pendidikan yang baik. Sesungguhnya langkah yang lebih menghargai mereka yang bermodal finansial lebih besar sudah dimulai perguruan tinggi dengan dalih BHMN. Penulis mengusulkan sekiranya ada perumusan jalan keluar yang lebih wajar dengan cara penyaluran dana dari pemerintah kepada satuan pendidikan negeri dan swasta diatur sedemikian berimbang. Hal itu bisa dicapai jika Pemerintah menerima masukan yang terbuka sebelum merumuskan PP yang akan diterbitkan pada beberapa bulan yang akan datang.

Undang-Undang Sertifikasi

Selain sebagai undang-undang kesejahteraan maka undang-undang guru dan dosen juga dikonotasikan sebagai undang-undang sertifikasi yang memberikan pengakuan kelayakan guru

mengajar. Hal ini terungkap dikarenakan pemberian perbaikan kesejahteraan tenaga kependidikan kepada guru dan dosen dikaitkan dengan sertifikasi. Informasi yang dirilis oleh Kompas pada 9 Desember 2005 menyatakan hampir separuh dari sekitar 2,6 juta guru di Indonesia tidak layak mengajar dikarenakan kualifikasi dan kompetensinya yang tidak sesuai. Kenyataan ini juga diduga sebagai penyebab mutu pendidikan di Indonesia rendah. Catatan Prof. Dr. Nanang Fatah dari UPI Bandung menyatakan guru yang tidak layak mengajar ada 912.505 orang yang terdiri atas 605217 guru SD, 167643 guru SMP, 75684 guru SMA dan 63961 guru SMK.

Mayoritas guru yang tidak layak mengajar tersebut adalah guru SD yang kemungkinannya tersebar di daerah. Hal ini diakibatkan oleh ketiadaan sumber daya guru yang bersedia ditempatkan di daerah sehingga terjadi pemberdayaan tenaga yang seadanya. Keengganan menjadi guru daerah-daerah tertentu terutama daerah yang berpenghasilan rendah berbanding lurus dengan jaminan social yang diharapkan seorang guru. Daerah perkotaan/urban yang mempunyai aktivitas ekonomi relatif tinggi dapat dikatakan tidak mengalami kekurangan guru. Sementara di daerah perkotaan seorang guru dapat melakukan aktivitas ekonomi yang lain untuk menopang hidupnya, seperti halnya menjadi tukang ojek, atau buka warung sepulang mengajar. Profesi guru memang belum dapat diandalkan.

Yang perlu dipertanyakan juga adalah proses sertifikasi profesi yang sepertinya tidak memberi ruang pada pengakuan pada sertifikat akta mengajar yang dikeluarkan oleh IKIP (LPTK) walau secara logika hukum pada sertifikat Akta IV tertulis:

“Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia memberikan kepada “x” Akta IV setelah memenuhi semua persyaratan yang ditentukan untuk memperoleh Akta tersebut, kepadanya diberikan hak untuk mengajar dalam bidangnya pada sekolah menengah tingkat atas serta segala wewenang dan hak berhubungan dengan akta yang dimilikinya”.

Hal ini berarti terjadi pencabutan wewenang pada lembaga resmi digantikan oleh lembaga

universitas yang ditunjuk saja yang berhak mensertifikasi kelayakan seseorang untuk mengajar.

Perlu juga mempertanyakan bentuk atau cara sertifikasi yang akan dilakukan oleh universitas tertunjuk menggunakan pola seperti apa? Apakah sertifikasi dilaksanakan dengan melaksanakan semacam uji kompetensi di atas kertas sebagaimana uji logika (tes IQ) atau sejenis tes TOEFL untuk kemampuan bahasa Inggris? Kompetensi seorang guru dan dosen sesungguhnya akan lebih terukur dari sejauhmana yang bersangkutan mengimplementasikan kemampuannya, dan sudah barang tentu yang lebih kompeten mengukurnya adalah lembaga pengguna.

Penunjukan universitas tertentu saja sebagai lembaga sertifikasi dapat memberi kesan adanya KKN dan kepentingan tertentu. Di samping itu calon guru yang akan menempuh sertifikasi dapat saja melakukan praktek KKN yang akan berbuntut

pada kualitas sertifikasi itu sendiri. Bagaimana perbaikannya di masa datang terkesan akan menjadi urusan generasi berikut.

G u n a menghindari tuduhan yang kontra-produktif

Yang perlu dipertanyakan juga adalah proses sertifikasi profesi yang sepertinya tidak memberi ruang pada pengakuan pada sertifikat akta mengajar yang dikeluarkan oleh IKIP (LPTK)

terhadap rumusan pola baru yang akan menggantikan pola lama seharusnya merupakan penyempurnaan yang dapat diterima semua pihak. Penulis meyakini bahwa penerbitan akta mengajar yang selama ini dikeluarkan IKIP atau LPTK sudah memenuhi ukuran standar evaluasi yang dikembangkan perguruan tinggi terkait. Mempertentangkan proses yang dilakukan oleh IKIP dengan kenyataan adanya fakta yang menunjukkan sejumlah guru yang dinyatakan tidak layak mengajar dimungkinkan menimbulkan “cheos” ketidakpercayaan antar lembaga. Pertimbangan keterlibatan pakar yang telah membuahkan hasil sertifikat akta mengajar juga harus mendapat porsi kajian yang layak, dan tidak serta-merta mengganti pola bagaikan membalik tangan.

Penilaian profesionalitas seseorang untuk dinyatakan layak menyandang gelar atau legitimasi pelayanan masyarakat sebaiknya

mengakomodasi ukuran dari 'lembaga yang berbadan hukum' sebagai pengguna jasa layanannya. Rekomendasi lembaga pengguna tersebut sebaiknya merupakan komplementari pengakuan keanggotaan asosiasi profesi. Keanggotaan asosiasi profesi diwujudkan dengan penerbitan nomor legitimasi sertifikat profesi yang bersangkutan. Penilaian profesionalitas yang dimaksud melekat pada pribadi anggota terkait dengan pemenuhan hak dan kewajibannya. Akumulasi penilaian kompetensi dari lembaga yang dilayani oleh guru/dosen terkait dapat disetarakan dengan jenjang kepangkatan profesionalitas yang berdampak pada hak dan kewajibannya dan hal ini berlaku secara nasional, dengan catatan bobot penilaian tergantung pada bonafiditas lembaga yang dilayani. Seluruh track record guru/dosen seyogyanya terekam pada data-base individu yang tersimpan pada lembaga asosiasi profesi itu sendiri.

Dokumentasi dari asosiasi profesi terhadap anggotanya dapat dipergunakan sebagai salah satu ukuran akreditasi lembaga pendidikan, dimana jumlah akademisi yang tersertifikasi juga menunjukkan bonafiditas lembaga tersebut. Hal ini menjadi penting dikarenakan adanya standar minimum hak akademisi yang merupakan bagian dari kesejahteraan. Nilai standar minimal juga perlu dikaitkan dengan besaran biaya pendidikan yang dipungut oleh lembaga dari siswa/mahasiswa yang dilayaninya. Adanya korelasi pembiayaan dengan beban operasional tetap menjunjung azas non-profit. Angka nominal yang dapat disebut berkorelasi positif memerlukan kajian tersendiri. Yang perlu dihindari adalah menjadikan lembaga pendidikan sebagai unit kegiatan yang profit-center dan hanya memperkaya pengelola dengan menjadikan guru menjadi buruh.

Pengalaman penulis selama bermukim di Philipina adalah pemberian nomor registrasi bagi setiap pemegang *Civil Service Certification* dan aktivitas yang bersangkutan didokumentasikan pada data-Base yang dimonitor oleh lembaga asosiasi yang mengayomi profesi terkait. Seorang dokter yang absen dari kegiatan tindakan kedokteran dan *up-dating* regulasi dan informasi terbaru maka akan mengalami pencabutan sertifikat profesi. Demikian juga seorang akuntan public yang tidak melakukan audit bagi lembaga pengelola keuangan dengan total asset tertentu selama dua tahun maka yang bersangkutan juga

akan mengalami pencabutan sertifikasi. Tidak ubahnya seorang guru hanya dapat mengajar jika memiliki sertifikat terkait dan apabila dalam dua tahun tidak pernah mengajar secara formal yang dapat dilaporkan pada asosiasi guru maka sertifikatnya juga harus dicabut, akan tetapi memang tidak ada sertifikasi ulang secara periodic bagi guru yang sehari-harinya menjadi guru.

Merujuk pasal 41 yang mengatur organisasi profesi dan kode etik, maka jika seyogyanya PGRI difungsikan memajukan profesi, meningkatkan kompetensi, karier, dan sebagainya sebagaimana dimaksudkan pada ayat 2, maka legitimasi seseorang disebut seorang guru adalah pada saat PGRI mengeluarkan nomor registrasi berupa nomor kode data-base keanggotaan si-guru tersebut. PGRI yang merupakan organisasi berskala nasional sudah barang tentu mampu memonitor aktivitas guru yang menjadi anggotanya. Kealpaan anggota memenuhi tuntutan organisasi profesi pada kurun waktu tertentu seyogyanya mendapat pinalti tertentu. Pinalti mengharuskan setiap orang memenuhi prasyarat tertentu untuk dapat kembali aktif memperoleh hak keguruannya.

Menurut pandangan penulis, seseorang dapat saja menjadi pengajar pada lembaga pendidikan tertentu atas dasar kebutuhan kompetensi khusus, akan tetapi tidak secara otomatis yang bersangkutan menyandang profesi guru. Pengajar yang demikian tidak memperoleh hak yang sama dengan guru akan tetapi menerima hak atas dasar kebutuhan dan kekhususannya.

Masalah Anggaran dan Kemauan Politik

Di dalam UU Sisdiknas RI No. 20 diamanatkan bahwa anggaran pendidikan sekurang-kurangnya adalah sebesar 20% dari total APBN yang dialokasikan. Ini berarti 20% itu adalah limit bawahnya. Namun pada kenyataannya anggaran pendidikan dari tahun ke tahun malah kurang dari 20%. Di mana letak masalahnya? Apakah pemerintah tidak sanggup memenuhinya? Sebenarnya menurut hemat penulis tidak ada kemauan politik dari pemerintah untuk memenuhi tuntutan itu. Gaji menteri dan tunjangan anggota DPR saja terus naik, mengapa untuk investasi di bidang pendidikan tidak bisa memenuhi.

Wajib belajar yang telah dicanangkan lebih dari sepuluh tahun silam sepertinya belum mampu mendobrak ketertinggalan anak bangsa ini jika dibandingkan dengan masyarakat ASEAN saja. Kurangnya uang untuk pendidikan berakibat langsung pada kecilnya akses masyarakat akan pendidikan. Sarana pendidikan, seperti gedung dan peralatan pembelajaran tidak dapat dirawat dan diperbaharui, pengadaan guru yang profesional juga sulit. Akibat dari semua kondisi ini, sebagian besar anak bangsa di pedesaan tetap bodoh dan akan tetap miskin.

Indonesia yang berpenduduk lebih dari 220 juta jiwa ditambah kelimpahan sumberdaya alam yang tidak terukur, sebenarnya adalah kekayaan yang terabaikan dan kita menjadi miskin karena kebodohan. Kemiskinan membuat anak-anak tidak cerdas sebagai akibat dari kurangnya sekolah yang baik. Seyogianya pemerintah dapat mendorong dunia usaha untuk terlibat langsung dalam dunia pendidikan melalui community development program, membangun sekolah bukan hanya di perkotaan akan tetapi juga di pedesaan. Sebenarnya bangsa ini tidak miskin harta, yang ada adalah miskin hati.

Dampak Undang-Undang Guru dan Dosen pada Perguruan Swasta

Berkaitan dengan program sertifikasi guru dan dosen, jika akhirnya pemerintah hanya mengalokasikan dana untuk guru dan dosen negeri, itu artinya sama saja dengan melempar api, tapi tidak mau bertanggung jawab. Hal itu dapat dianalogikan seorang ayah menjanjikan kepada anaknya akan dibelikan sepeda, namun si anak disuruh mencari sendiri uang itu.

Harus diingat, tidak semua sekolah dan perguruan tinggi swasta mempunyai cukup dana. Di mana letak kesetaraan antara negeri dan swasta? Bukanlah swasta selalu digembargemborkan sebagai mitra pemerintah. Mitra berarti ada kesetaraan. Akan tetapi menyikapi rumusan undang-undang yang cenderung mengedepankan sekolah negeri dan pola pendanaan terhadap swasta berbentuk subsidi, sekolah swasta mendapat tantangan untuk mampu mempromulasikan program yang menarik supaya memperoleh jumlah siswa/mahasiswa yang cukup sehingga memperoleh dana yang relevan.

Kemajuan program inovasi perguruan swasta adalah dasar perolehan subsidi dari pemerintah terlebih jika hasil evaluasi program memberikan dampak yang nyata dalam dunia pendidikan. Sekolah swasta yang hanya berjalan dengan mengikuti pola pelaksanaan pendidikan di perguruan negeri pada akhirnya akan kesulitan membangun pengadaan sumber dana dari siswa dan dari pemerintah

Kesimpulan

Undang-Undang tentang Guru dan Dosen di satu sisi menjanjikan, namun di sisi lain bisa jadi sebuah jebakan. Menjanjikan karena menjadi tantangan perbaikan kualitas pendidik melalui proses sertifikasi dan uji kompetensi. Penghasilan guru yang layak akan menjadi pendorong bagi generasi muda yang potensial berkarier, sehingga akan didapatkan tenaga yang berkualitas. Dalam menjaga kualitas pendidikan maka perlu pembinaan profesionalisme sepanjang masa dengan cara menerbitkan nomor sertifikasi profesi guru yang senantiasa memonitor aktivitas pendidikan yang dilaksanakan guru yang bersangkutan. Hasil monitor pencapaian dan aktivitas guru/dosen terkait tersimpan pada dokumen data-Base asosiasi profesi seperti halnya PGRI. Jika PGRI menjadi lembaga asosiasi profesi maka PGRI berkekuatan mencabut dan mengesahkan keberadaan profesi seseorang sebagai guru atau dosen. Perlakuan asosiasi profesi ini harus memperlakukan pegawai negeri dan pegawai swasta secara seimbang.

Khususnya jika dikaitkan dengan masalah keuangan, maka akan menjadi jebakan dikarenakan lembaga pendidikan swasta dihadapkan pada persoalan pendanaan dan harus memilih berjalan pada idealisme atau penyelamatan lembaga. Pihak swasta harus terus menggalang kekuatan untuk terus memberi masukan yang komprehensif terhadap peraturan pemerintah sebagai turunan undang-undang tersebut. Konsistensi pemerintah harus terus ditagih, supaya jangan sampai pemerintah pintar mengambil kebijakan tetapi melempar tanggung jawab.

Andaikata Undang-undang guru dan dosen merupakan produk legislasi yang mendiskreditkan perguruan swasta atau alat yang

dapat menggiring institusi swasta pada arah kepentingan politik sektarian dengan menjanjikan penyaluran dana bantuan atau bentuk lain yang kebetulan menjadi beban swasta, seyogianya swasta merapatkan barisan. Jalan hukum yang mungkin ditempuh adalah melakukan *judicial review*.

Daftar Pustaka

- Depdiknas. 2005. *Undang-undang RI Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen*. <http://www.depdiknas.go.id>
- Kompas, 9 Desember 2005: *Banyak guru tidak layak mengajar*
- Kompas, 19 Desember 2005. Donny Gahral Adian: *Kompetensi dan sertifikasi Dosen*
- Kompas, 2 Mei 2006: *Rencana strategis pembangunan pendidikan*