

## MUTU DAN KESEJAHTERAAN GURU DI INDONESIA

**Junaidin Basri**

Mahasiswa S3 Prodi. Administrasi UPI Bandung

e-mail: *junaidin.basri@edu.upi.ac.id*

### **Abstrak**

Sejalan dengan tuntutan *global* dan kebutuhan akan pentingnya peningkatan kualitas hidup manusia Indonesia pada masa kini dan akan datang, Pemerintah RI memiliki komitmen yang kuat dalam meningkatkan mutu pendidikan nasional, hal itu ditandai dengan dilahirkannya UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Pemerintah wajib memfasilitasi tenaga pendidik untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu, guna mewujudkan tujuan pendidikan nasional, sebagaimana diatur dalam (Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 3), "tujuan pendidikan nasional adalah mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab." PP 74 tahun 2008 menyatakan bahwa guru adalah tenaga pendidik professional dengan tugas utama adalah mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar dan pendidikan menengah.

Berdasarkan hasil analisis secara *deduktif* ditemukan adanya benang merah antara antara kebijakan pendidikan UU No. 20 tentang Sisdiknas Tahun 2003, UU No. 14 tentang Guru dan Dosen Tahun 2005 dan PP No. 74 Tahun 2008, bertujuan meningkatkan mutu Guru dan mewujudkan kesejahteraan Guru.

**Kata Kunci:** *Mutu, Kesejahteraan Guru*

### **PENDAHULUAN**

Pekerjaan guru ada sejak manusia mampu berpikir dan mengenal ilmu pengetahuan. Sepanjang sejarah kehidupan umat manusia, profesi guru selalu ada ditengah masyarakat. Guru mengajarkan berbagai ilmu dan pengetahuan sehingga mempermudah manusia menjalankan kehidupannya. Dalam lintasan sejarah Indonesia, profesi guru selalu mengalami perkembangan seiring dengan perkembangan zaman sejak kerajaan Hindu-Budha, Kesultanan Islam, VOC dan Jepang, mulai dari Negara bangsa hingga Republik Indonesia.

Pada zaman kerajaan Hindu-Budha, pekerjaan guru berasal dari kasta Brahma, mereka mengajarkan segala hal yang berhubungan dengan agama dan

kitab suci. Seorang guru bisa mumpuni mengajarkan beberapa ilmu, diantaranya; filsafat, sastra, hukum, beladiri, dan kebathinan lainnya. Kasta guru sangat terhormat, karena bisa mengajarkan kepada para raja, bangsawan dan para pengusaha. (Mojo, Harjo, 2016).

Profesi guru di belahan bumi manapun memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya mendorong peningkatan pembangunan sumber daya manusia. Salah satu bahan perbandingannya adalah konsep pengembangan guru di negara maju seperti negeri *Paman Sam* sebagaimana yang dikemukakan Stiles dan Horsley (1998) dan NRC (1996), bahwa “ada empat standar pengembangan profesional guru disana, yaitu (1) Standar pengembangan profesi guru, dimana guru dituntut untuk melakukan sebuah observasi alam, membuat penjelasan dan menguji penjelasan tersebut berdasarkan fenomena alam, (2) guru tidak hanya tahu *sains* tetapi juga tahu bagaimana mengajarkannya, guru memahami bagaimana siswa mengetahui konsep-konsep penting dan konsep apa yang mampu dipahami siswa sesuai tahap perkembangannya, serta referensi apa yang dapat membantu siswa belajar, (3) guru memahami bahwa dengan memilih profesi guru, mereka telah berkomitmen untuk belajar sepanjang masa, (4) guru harus *koheren* (berkaitan) dan terpadu. Standar ini dimaksudkan untuk menangkalkan adanya kesempatan pengembangan profesi yang *terfragmentasi* dan tidak berkelanjutan”.

Selain itu di Amerika Serikat seperti diuraikan dalam Jurnal Education Leadership (1993) dijelaskan bahwa untuk menjadi *professional*, seorang guru dituntut untuk memiliki lima kemampuan, yakni: (1) mempunyai komitmen pada siswa dalam proses belajarnya, (2) menguasai secara mendalam bahan/mata pelajaran yang diajarkan serta tahu cara mengajarnya kepada siswa, (3) bertanggung jawab memantau hasil belajar siswa melalui berbagai cara dan bentuk evaluasi, (4) mampu berpikir sistematis tentang apa yang dilakukannya dan belajar dari pengalaman, dan ke-(5) belajar dalam lingkungan profesinya.

Sejalan dengan tuntutan dunia *global* dan kebutuhan akan pentingnya peningkatan kualitas hidup manusia Indonesia pada masa kini dan yang akan datang, Pemerintah RI memiliki komitmen yang kuat dalam meningkatkan mutu pendidikan nasional, hal itu ditandai dengan dilahirkannya UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Pemerintah wajib memfasilitasi tenaga pendidik untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu, guna mewujudkan tujuan pendidikan nasional, sebagaimana diatur dalam (Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 3), “tujuan pendidikan nasional adalah mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang

demokratis serta bertanggung jawab." PP 74 tahun 2008 menyatakan bahwa guru adalah tenaga pendidik profesional dengan tugas utama adalah mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar dan pendidikan menengah.

Lulu muncul pertanyaan, bagaimana dengan *problematika* nasib guru saat ini ?, apakah masalah kompetensi "Mutu" yang dimiliki guru masih rendah ataukah problem penghasilan yang masih dibawah UMR (Upah Minimum Regional).

## PEMBAHASAN

### 1. Kesejahteraan dalam Prespektif Regulasi Kebijakan Pendidikan

Sebagai tenaga profesional, pekerjaan guru harus dilandasi oleh sejumlah prinsip, yang menurut Undang-Undang Nomor 14/2005 meliputi : a) memiliki bakat, minat, panggilan jiwa dan idealisme; b) memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia; c) memiliki kualifikasi akademik dan latar belakang pendidikan sesuai dengan bidang tugas; d) memiliki kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas; e) memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugas keprofesionalan; f) memperoleh penghasilan yang ditentukan sesuai dengan prestasi kerja; g) memiliki kesempatan untuk mengembangkan keprofesionalan secara berkelanjutan dengan belajar sepanjang hayat; h) memiliki jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas keprofesionalan; i) memiliki organisasi profesi yang mempunyai kewenangan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tugas keprofesionalan guru.

Masih banyak sebenarnya faktor penunjang lainnya yang harus dimiliki guru di samping *performance* sewaktu mengajar di kelas. Semua yang disebutkan di atas, secara hakiki sudah dilakukan dan dimiliki guru akan tetapi ke depan kadar kepemilikan itu segera diwujudkan dengan sungguh dan motivasi kerja tinggi, dan ini menjadi beban moral guru dalam mewujudkan guru profesional. Tanpa itu, mustahil pendidikan bermutu dapat terwujud.

Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005, mensyaratkan bahwa guru dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya memiliki kewajiban; *pertama*, merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajarannya; *kedua*, meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan. Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan sains; *ketiga*, bertindak objektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, suku, ras dan kondisi tertentu, atau latar belakang keluarga, dan status sosial ekonomi peserta didik dalam pembelajaran; *keempat*,

menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum dan kode etik guru, serta nilai-nilai agama dan etika; dan yang *kelima*, memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

Atas kewajibannya dalam menjalankan tugas tersebut, guru memperoleh hak-haknya, yaitu: (1) memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial; (2) mendapat promosi dan penghargaan sesuai dengan prestasi kerja; (3) memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual; (4) memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi dan ke (5) memperoleh dan memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran untuk menunjang kelancaran tugas keprofesionalan, dan yang lainnya.

Data pendidikan tahun (2016/2017) menjelaskan bahwa jumlah kepala sekolah dan guru secara nasional hingga saat ini sebanyak (3.133.638) yang tersebar pada satuan pendidikan; TK, SLB, SD, SMP, SMA dan SMK. (Kementerian Keuangan, 2015) Bila ditambah dengan yang dikelola oleh Kemenag RI sampai dengan Tahun 2015 akhir jumlah guru yang belum tersertifikasi sebanyak 534.846 guru (data emis kemenag, 2017). Sedangkan jumlah guru yang sudah tersertifikasi sejak tahun 2011, 2012, 2013, 2014 hingga 2015 baru 388.500 orang guru. (Kementerian Keuangan, 2015).

Sertifikasi guru merupakan salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kinerja guru. Guru sebagai bagian dari Aparatur Negara yang bekerja memberikan pelayanan pendidikan kepada masyarakat perlu untuk dinilai kinerjanya. Dengan adanya sertifikasi guru, para guru diharapkan memiliki kompetensi yang layak dalam memberikan pelayanan pendidikan yang berkualitas kepada masyarakat.

Pada tahun 2012 anggaran tunjangan guru yang telah mendapat sertifikat pendidik sebesar Rp. 30,6 trilyun yang diambil dari pagu APBN tahun 2012, sedangkan pada tahun 2013 tunjangan sertifikasi guru naik menjadi Rp 12,5 trilyun menjadi Rp. 43,1 trilyun. (Setgab, 2012). Besarnya anggaran sertifikasi guru tersebut, pemerintah berharap adanya peningkatan kualitas guru dalam melakukan pembelajaran, motivasi dan kinerjanya serta berdampak langsung pada peningkatan kesejahteraan guru menjadi lebih baik.

## **2. Mutu Guru dalam Prespektif Kajian Terdahulu**

Kualitas Guru di Indonesia dari beberapa kajian masih dipertanyakan, seperti yang dilaporkan oleh Bahrul Hayat dan Umar dalam Adiningsih (2002). Mereka memperlihatkan nilai rata-rata nasional tes calon guru PNS di SD, SLTP, SLTA, dan SMK tahun 1998/1999 untuk bidang studi matematika hanya 27,67 dari interval 0-100, artinya hanya menguasai 27,67% dari materi yang seharusnya. Hal serupa juga terjadi pada bidang studi yang lain, seperti fisika

(27,35), biologi (44,96), kimia (43,55), dan bahasa Inggris (37,57). Nilai-nilai di atas tentu jauh dari batas ideal, yaitu minimum 75% sehingga seorang guru bisa mengajar dengan baik. Hasil lain yang lebih memprihatinkan adalah penelitian dari Konsorsium Ilmu Pendidikan (2000) memperlihatkan bahwa 40% guru SMP dan 33% guru SMA mengajar bidang studi di luar bidang keahliannya. (Mustofa, 2007).

Hasil penelitian terdahulu tentang sertifikasi dan profesionalisme menunjukkan hasil yang kurang membahagiakan diantaranya; Lestri, Sri 2010, *Pengaruh Sertifikasi Guru terhadap Kinerja Guru MTsN*; Murwati, Brotsedjati. S, 2012, *Kinerja Guru yang telah Luus Sertifikasi Guru dalam Jabatan*; dan Hesti, 2013, *Pengaruh Sertifikasi Profesi Guru Terhadap Motivasi Kerja dan Kinerja Guru di SMKN se-Surakarta*, dapat disimpulkan bahwa sertifikasi berdampak positif terhadap peningkatan motivasi dan kinerja guru. Namun sebaliknya hasil penelitian dari Word Bank mengatakan hal yang berlawanan bahwa “sertifikasi” belum berhasil meningkatkan kompetensi guru maupun hasil belajar siswa (Word Bank, 2012).

Selain dari hasil penelitian tentang kinerja guru setelah mendapatkan tunjangan sertifikasi yang banyak mendapat kritikan publik, PGRI sebagai induk dari organisasi profesi guru yang dirilis melalui (Kompas, 2009) menilai “Kinerja Guru setelah Sertifikasi belum Memuaskan dan Maksimal” penilaian tersebut berdasarkan data survey ke 28 propinsi penyelenggara sertifikasi guru. Hal ini menimbulkan persepsi negatif terhadap program sertifikasi guru tidak memiliki implikasi terhadap peningkatan kinerja guru.

Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Menkokesra) mengatakan, berdasarkan hasil kajian Dirjen Pendidika Dasar dan Menengah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, bahwa 40% guru yang telah lulus sertifikasi memiliki standar dibawah 5. Hal tersebut menunjukkan bahwa tidak ada perubahan apapun meski telah lulus sertifikasi dan mendapatkan tunjangan. Ada temuan lain dari LPMP mengatakan bahwa “setelah guru mengikuti program sertifikasi kompetensinya mengalami kenaikan sebesar 29,6%”.

Secara umum nilai hasil Uji Kompetensi Guru masih berada di bawah standar nilai kelulusan yang ditetapkan pemerintah yakni rata-rata skor nasional adalah “55”. Memperhatikan dua masalah antara mutu dan kebutuhan tentang guru, sejatinya tidak mudah menanggulangnya dalam kajian peningkatan mutu guru di Indonesia, selain berbenturan dengan kendala *klasik* juga dihadapkan dengan minimnya ketersediaan pembiayaan dari Negara, walaupun UU sudah mengisyaratkan anggaran 20% APBN untuk pendidikan.

### **3. Upaya Peningkatan Mutu dan Kesejahteraan Guru**

#### **a. Upaya Peningkatan Mutu**

Diagnostik awal yang dilakukan oleh tim peneliti Research in Improving System of Education (RISE) Indonesia memperlihatkan bahwa hanya sedikit jumlah kabupaten dan kota yang memiliki inisiatif kebijakan atau program berkaitan dengan perbaikan kualitas guru tingkat sekolah dasar dan menengah pertama. Kurang dari 10% dari total sekitar 500 kabupaten dan kota di Indonesia yang teridentifikasi memiliki kebijakan atau program tersebut.

Proses diagnostik dilakukan dengan mengidentifikasi berbagai bentuk inisiatif pemerintah daerah, di luar kegiatan operasional rutin mereka, yang berkaitan dengan guru. Informasi diperoleh dari penelusuran media dan wawancara dengan beberapa pemangku kepentingan terkait. Setidaknya, ada 77 kebijakan dan program terkait reformasi guru yang tersebar di 43 kabupaten dan kota. Sekitar 62% dari kebijakan atau program tersebut berbentuk tunjangan daerah untuk guru yang penyalurannya dilakukan berdasarkan kinerja guru atau kriteria tertentu (27%) atau pun tanpa kriteria sama sekali (35%). Hanya sekitar 9% dari kebijakan pemerintah daerah yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas guru melalui perbaikan kemampuan mengajar dan pengetahuan mereka. Temuan ini memperlihatkan masih rendahnya terobosan atau inisiatif yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten dan kota dalam meningkatkan kualitas guru.

Inisiatif pemerintah daerah secara umum masih terbatas pada peningkatan kesejahteraan para guru ketimbang kualitas mereka mengajar. Padahal, peningkatan kesejahteraan guru tidak serta merta meningkatkan kompetensi mereka ataupun berdampak positif terhadap hasil pembelajaran murid, setidaknya dalam jangka waktu pendek.

#### b. Usaha Kesejahteraan Guru

Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005, mensyaratkan bahwa guru dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya memiliki kewajiban sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya yakni ada lima. Atas kewajibannya dalam menjalankan tugas tersebut, guru memperoleh hak-haknya, yaitu: 1) memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial; 2) mendapat promosi dan penghargaan sesuai dengan prestasi kerja; 3) memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual.

Komitmen pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan guru tidak hanya diamanatkan dalam UU Sisdiknas tetapi dipertegas lagi dalam Undang-undang Guru dan Dosen. Dengan demikian telah mendapat kekuatan yuridis dalam Undang Nomor 14 Tahun 2005. Dimana dalam pasal 15 mengamanatkan agar guru mendapat penghasilan minimum diatas kebutuhan hidup minimum, maka guru menerima penghasilan yang meliputi gaji pokok, tunjangan yang

melekat pada gaji, serta penghasilan lain berupa tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus dan maslahat tambahan. Sehingga dengan jaminan kesejahteraan itu guru diharapkan dapat lebih bersemangat dan mempunyai produktivitas yang tinggi untuk meningkatkan kualitas pendidikan

Dalam hal pemberian kesejahteraan, menurut Undang-undang Guru dan Dosen tidak membedakan antara guru PNS dan Guru Swasta. Juga tak dibedakan jenjang sekolah tempat mengajar. Berdasarkan pasal 17 Undang-undang Guru dan Dosen, tunjangan fungsional berlaku umum. Artinya, setiap guru PNS maupun Swasta berhak mendapatkannya dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah meskipun besarnya tidak tersurat. Adapun tunjangan profesi, berdasarkan pasal 16 Undang-undang guru dan dosen, diberikan kepada guru yang telah meraih sertifikat pendidik. Khusus bagi guru PNS, besarnya tunjangan profesi ditetapkan setara satu kali gaji pokok. Tunjangan Khusus, berdasarkan pasal 18 UU ini, diberikan kepada guru yang bertugas di daerah dengan tingkat kesulitan khusus, seperti daerah terpencil. Bagi PNS, besarnya tunjangan khusus juga setara gaji pokok.

## **KESIMPULAN**

1. Usaha meningkatkan kualitas dan kompetensi guru merupakan suatu masalah yang rumit, khususnya tentang citra guru. Upaya yang dilakukan antara lain mengefektifkan PKG (Pusat Kegiatan Guru), mendorong terselenggaranya pengkajian pada masing-guru bidang studi dengan mengoptimalkan fungsi MGMP (Musyawarah Guru Mata Pelajaran), maupun KKG (Kelompok Kerja Guru) dan terakhir adalah membimbing guru melakukan PTK (Penelitian Tindakan Kelas) untuk mengetahui permasalahan yang terjadi selama melaksanakan pembelajaran di kelas. Lebih dari itu guru diharapkan melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi baik atas inisiatif guru maupun melalui upaya penungasan belajar.
2. Pemahaman yang sejalan antara pemerintah pusat dan daerah akan tanggung jawab mereka untuk menyediakan pendidikan yang berkualitas bagi masyarakat Indonesia menjadi faktor utama keberhasilan reformasi guru di era desentralisasi ini. Ratusan triliunan rupiah yang sudah dibelanjakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan guru seharusnya mendongkrak kualitas pembelajaran dan lulusan sekolah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Sanusi dkk, 1996, *Studi Pengembangan Model Pendidikan Profesional Tenaga Kependidikan*, Bandung: PPS IKIP.
- Makmun 1996, *Pengembangan Profesi dan Kinerja Tenaga Kependidikan*, Bandung: PPS IKIP.
- Mujtahid, 2009, *Pengembangan Profesi Guru*, Malang: UIN-Malang Press.
- Mustofa. 2007. Upaya Pengembangan Profesionalisme Guru di Indonesia, Jogjakarta: Jurnal Ekonomi & Pendidikan, Volume 4 nomor 1.
- Udin Syaefudin Sa'ud, 2009, *Pengembangan Profesi guru*, Bandung: Alfabeta.
- Satori, Djam'an, 2016, *Sistem Manajemen Mutu Sekolah*, Bandung: Alfabeta.
- Saudagar dan Idrus, 2009, *Pengembangan Profesionalitas Guru*, Jakarta: Gaung Persada Press.
- Husin, H. Zulkifli, H. Rambat Nur Sasongko, 2003. *Menata Manajemen Pendidikan, Antara Perbaikan Kualitas dan gaji Guru di Era Otonomi Daerah*, Dalam: Jurnal Pendidikan dan kebudayaan, Nomor 043, Tahun ke 9, Juli.
- Muchtaridi. 2004. *Beda Guru Sekolah Negeri, Sekolah Swasta dan Bimbel*. Homepage Pendidikan network.
- Pasti, Y. Priyono. 2006. *Kurikulum (Baru) atau Guru Bermutu*, Pontianak Post, 13 Maret.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 2005, *Tentang Standar Nasional Pendidikan*, Jakarta: Depdiknas.
- Tilaar, HAR. 1999. *Beberapa agenda Reformasi Pendidikan Nasional Tunjangan Fungsional Guru diusulkan Naik menjadi Rp. 500.000,-* *Harian Kompas*, 4 Pebruari 2006.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, *Tentang Sistem Pendidikan Nasional*
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005, *Tentang Guru dan Dosen*.
- Zulfadli. 2006. *Komitmen Memajukan Pendidikan*, Pontianak Post, 4 Mei 2006