

# SINKRONISASI PERATURAN TENTANG GURU DAN TENAGA KEPENDIDIKAN



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN  
PUSAT PENELITIAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
TAHUN 2017

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan

Indonesia. Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

**Sinkronisasi Peraturan Tentang Guru dan Tenaga Kependidikan**

Jakarta: Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan, Balitbang, Kemendikbud, 2017

V, 103h

ISBN: 978-602-8613-76-7

1. Beban Kerja Guru
2. Sertifikasi Pendidik
3. PP Nomor 74 Tahun 2008
4. Tunjangan Profesi

I. JUDUL

II. PUSAT PENELITIAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN,  
BALITBANG, KEMDIKBUD

III. SERI PENELITIAN KEBIJAKAN

Tim Penyusun : Dra. Karmidah, M.Si.

Nur Listiawati, SS, M.Ed.

Fransisca Nur'aini Krisna, S.Si., Apt. MPP

Dra. Effi Heriyati

Simon Sili Sabon, M.Si.

Penyunting : Dr. Iskandar Agung, M.Si.

Ir. Yendri Wirda, M.Si.

PERNYATAAN HAK CIPTA

© Puslitjakdikbud/Copyright@2017

Hak Cipta dilindungi Undang-undang. Diperbolehkan mengutip dengan menyebut sumber.

Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan

Badan Penelitian dan Pengembangan, Kemendikbud

Gedung E, Lantai 19

Jalan Jenderal Sudirman-Senayan, Jakarta 10270

Telp. 021-5736365; Faks. 021-5741664

Website: <https://litbang.kemdikbud.go.id>

e-mail: [puslitjakbud@kemdikbud.go.id](mailto:puslitjakbud@kemdikbud.go.id)

## KATA SAMBUTAN

Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan (Puslitjakdikbud), Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) pada Tahun 2017 menerbitkan Buku Laporan Hasil Penelitian yang merupakan hasil kegiatan Tahun 2016. Penerbitan Buku Laporan Hasil Penelitian ini dimaksudkan antara lain untuk menyebarluaskan hasil penelitian kepada pihak-pihak yang berkepentingan dan sebagai wujud akuntabilitas publik Puslitjakdikbud, Balitbang, Kemendikbud, sesuai dengan Renstra Puslitjak Tahun 2016.

Buku Laporan Hasil Penelitian yang diterbitkan tahun ini terkait prioritas Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yaitu Bidang Guru dan Tenaga Kependidikan; Bidang Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar dan Menengah, Pendidikan Masyarakat; dan Bidang Kebudayaan.

Kami menyambut gembira atas terbitnya Buku Laporan Hasil Penelitian ini dan mengharapkan informasi hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai bahan rekomendasi bagi para pengambil kebijakan dan referensi bagi pemangku kepentingan lainnya dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan nasional.

Kami menyampaikan apresiasi dan penghargaan serta mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya penerbitan Buku Laporan Hasil Penelitian ini.

Jakarta, Desember 2017

Plt. Kepala Pusat,



Dr. Ir. Bastari, M.A.

NIP.196607301990011001

## KATA PENGANTAR

Sebagai salah satu aspek yang penting dalam Rencana Strategis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Renstra Kemdikbud) Tahun 2015-2019 yaitu penguatan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa perlu perhatian khusus terhadap proses revitalisasi, sinkronisasi, dan harmonisasi kebijakan dan peraturan di bidang pendidikan dan kebudayaan. Walaupun dalam penyusunan peraturan perundangan sudah diupayakan dapat diimplementasikan dengan baik, namun demikian tidak jarang ditemukan berbagai permasalahan antara tataran normatif dengan faktualnya. Ketidaksinkronan bisa saja terjadi antara peraturan baik secara vertikal maupun secara horizontal. Ketidaksinkronan tersebut sering menimbulkan permasalahan yang berkepanjangan.

Kajian ini berupaya untuk menggambarkan ketidaksinkronan kebijakan berkaitan dengan penataan peraturan perundang-undangan tentang guru dan tenaga kependidikan baik secara vertikal maupun horizontal, khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008, yang berkaitan dengan beban kerja guru, kualifikasi dan sertifikasi guru, dan guru yang mendapat tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan dengan beberapa peraturan lainnya. Hasil kajian ini telah merekomendasikan beban kerja guru terutama terjadi pada daerah sulit, tertinggal dan kepulauan serta upaya-upaya yang dilakukan guru untuk memenuhi beban kerja 24 jam per minggu.

Semoga hasil kajian ini dapat bermanfaat bagi pemangku kepentingan dan pihak-pihak lainnya untuk merumuskan bahan kebijakan dalam penguatan Peraturan Perundang-undangan.

Jakarta, Desember 2017

Tim Peneliti

## DAFTAR ISI

<b>KATA SAMBUTAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Tujuan.....	15
C. Ruang Lingkup .....	16
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>17</b>
A. Peraturan Perundangan .....	17
B. Beberapa Pengertian .....	22
C. Analisis Data Sekunder di Indonesia dan Negara Lain .....	40
D. Kerangka Berpikir .....	62
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>64</b>
A. Pendekatan Penelitian.....	64
B. Populasi dan Sampel Penelitian.....	66
C. Alat pengumpul data.....	74
D. Teknik Pengumpulan Data .....	74
E. Pengolahan dan Analisis Data .....	75
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>77</b>
A. Beban Kerja Guru .....	77
B. Kualifikasi Akademik dan Sertifikat Pendidik .....	96
C. Tunjangan Profesi.....	100
<b>BAB V KESIMPULAN DAN OPSI KEBIJAKAN .....</b>	<b>104</b>
A. Kesimpulan.....	104
B. Opsi Kebijakan .....	107
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>112</b>



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Mutu pendidikan dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain yang bersifat internal maupun eksternal sekolah. Baik faktor internal maupun eksternal yang berada di dalam dan di luar sekolah, meliputi bersifat manusiawi maupun nonmanusiawi. Faktor di dalam sekolah antara lain guru, kepala sekolah, dan tenaga kependidikan lain. Salah satu unsur dalam sekolah adalah guru yang memiliki peran sangat penting dalam menentukan mutu pendidikan, karena langsung melaksanakan proses pembelajaran terhadap peserta didik. Untuk menghasilkan pendidikan yang bermutu maka perlu didukung oleh guru yang profesional.

Dalam upaya memberikan dasar yang kuat terhadap hak, kewajiban, dan jaminan peningkatan kesejahteraan dan karier guru telah dikeluarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang guru dan dosen. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dijadikan dasar sebagai pengaturan tentang guru dan dosen. Sementara turunan dari Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen adalah Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang guru. Secara hirarkhis antara peraturan perundangan dengan kedudukan yang lebih tinggi harus sinkron dengan peraturan turunannya, serta operasionalisasinya di lapangan, pelaksanaannya diharapkan tidak menyimpang dengan yang ada pada peraturannya.

Sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 PP Nomor 74/2008 disebutkan, Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan

mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah (UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen). Pada Pasal 2 disebutkan guru wajib memiliki Kualifikasi Akademik, Kompetensi, Sertifikat Pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Selain itu guru juga diatur pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pada Ketentuan Umum Pasal 1 poin 6, pada Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 dikemukakan, bahwa Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan.

Bagaimana pentingnya keterkaitan antara peraturan dengan kondisi empirisnya, diperlihatkan dalam sejumlah kasus. Hal yang menonjol adalah adanya kesenjangan antara aturan yang tertulis yang mensyaratkan guru harus kompeten dan profesional, dengan kenyataan lapangan. Berikut beberapa hasil kajian yang menunjukkan bahwa faktor guru berperan penting terhadap kualitas pendidikan. Sebagaimana dikemukakan oleh hasil kajian yang dilakukan oleh UNESCO tahun 2006. Menurut laporan Bank Dunia, tantangan pendidikan umumnya bukan perekrutan guru baru tapi **peningkatan kualitas tenaga pengajar dalam hal kualifikasi, pengalaman dan kompetensi**. Kasus Lebanon mencerminkan pola yang sama pada sebagian besar negara dalam proses rekonstruksi. Setelah konflik, hanya 50% guru Lebanon yang memenuhi syarat. Lebih parah lagi, banyak guru yang meninggalkan profesi untuk kesempatan kerja lain dan digantikan oleh orang-orang yang kurang atau tidak memenuhi syarat. Godaannya adalah untuk memilih pendekatan antara "akses pertama, kualitas kemudian".

Tapi bukti dari studi Bank Dunia menekankan sebaliknya, **kualitas pendidikan memburuk karena berbagai alasan, termasuk penyebaran guru yang tidak efektif**; kurangnya bahan dan perlengkapan pembelajaran; waktu sekolah yang terganggu dan

berkurang; tingginya angka putus sekolah; dan murid yang mengulang kelas. Laporan ini juga menyoroti masalah kurikulum yang usang dan tidak sesuai, serta staf tidak siap setelah tidak adanya program dan layanan pelatihan guru. **Masalah-masalah ini "terus merusak kualitas pembelajaran selama bertahun-tahun bahkan setelah masalah akses telah ditangani"**.

Negara-negara yang paling sukses mengintegrasikan mutu sebagai kerangka acuan dari awal proses rekonstruksi pendidikan dan penerapannya. Singkatnya, **tidak ada solusi yang cepat tetapi beberapa pelajaran dasar bisa dipelajari dari pengalaman yang beragam, terutama menyangkut pelatihan guru, yang merupakan elemen penting membentuk pendidikan yang berkualitas. Kebanyakan sistem sekolah yang kembali dari suatu krisis dihadapkan dengan masuknya guru yang tidak terlatih.** Namun, pemerintah pusat sering tidak memiliki kapasitas untuk mengkoordinasikan beragam inisiatif swasta dan donor yang mensponsori. Pengalaman Kosovo, misalnya, menunjukkan bahwa solusi yang paling efisien ialah menunjuk 'lembaga yang memimpin (*lead agency*)' - dalam hal ini, Program Pengembangan Pendidik Kosovo - yang mengkoordinasikan berbagai kegiatan pelatihan pasca konflik. Ini membantu Menteri Pendidikan untuk meletakkan dasar bagi kebijakan jangka panjang untuk sumber daya yang paling bernilai adalah guru (Bank Dunia 2005).

Sumber lain yang mendukung bahwa mutu pendidikan dipengaruhi oleh guru adalah menyebutkan, bahwa kualitas tergantung pada guru, buku pelajaran, dan fasilitas sekolah. Hasil kajian menyebutkan bahwa kualitas pendidikan tergantung pada tiga faktor: guru, buku teks, dan fasilitas material. **Buku teks penting, tetapi tidak mungkin untuk meningkatkan kualitas pendidikan jika guru tidak melakukan pekerjaan mereka dengan baik.** Di samping itu, untuk meningkatkan mutu pendidikan pemerintah perlu meningkatkan gaji untuk guru dan mempertimbangkan senioritas ketika melakukan itu (VNS

<http://vietnamnews.vn/opinion/212976/quality-depends-on-teachers-textbooks-and-school-facilities-.html>: Update: July, 05/2011 - 08:26).

Pendidikan yang berkualitas menurut hasil kajian UNICEF, meliputi: (1) peserta didik yang sehat, baik gizi dan siap untuk berpartisipasi dan belajar, didukung oleh keluarga dan komunitas mereka; (2) lingkungan yang sehat, aman, melindungi dan peka terhadap gender, dan menyediakan sumber daya dan fasilitas yang memadai; (3) konten yang tercermin dalam materi dan kurikulum yang relevan untuk memperoleh keterampilan dasar, terutama di bidang literasi, berhitung dan keterampilan untuk hidup, dan pengetahuan di bidang-bidang seperti jenis kelamin, kesehatan, gizi, pencegahan HIV/AIDS dan perdamaian; (4) proses melalui guru dilatih menggunakan pendekatan pengajaran yang berpusat pada anak di ruang kelas dan sekolah yang dikelola dengan baik, dan penilaian keterampilan untuk memfasilitasi pembelajaran dan mengurangi kesenjangan. Guru dalam hal ini mencakup (i) pendidikan profesionalnya; (ii) kompetensi guru dan efisiensi sekolah, misalnya efisien dalam penggunaan waktu di sekolah - *“The quality of a school and the quality of teaching of the individual teacher is [sic] higher in schools that are able (and willing) to make more efficient use of the available time of its teachers and its pupils”* (Verwimp, 1999); (iii) pengembangan profesional berkelanjutan; (iv) dukungan yang berkelanjutan untuk pembelajaran yang berpusat pada siswa; (v) aktif, dengan metode berbasis standar; (vi) guru menggunakan mekanisme umpan balik; (vii) keyakinan guru bahwa semua siswa bisa belajar; (viii) kondisi kerja guru (by UNICEF June 2000).

Salah satu penyebab rendahnya mutu pendidikan di Indonesia adalah komponen mutu guru. Rendahnya kompetensi dan profesionalitas guru di Indonesia dapat dilihat dari kelayakan guru mengajar. Menurut Balitbang Depdiknas, guru-guru yang layak mengajar untuk tingkat SD baik negeri maupun swasta ternyata hanya 28,94%. Guru SMP negeri 54,12%, swasta 60,99%, guru SMA negeri 65,29%, swasta 64,73%, guru SMK negeri 55,91 %, swasta 58,26 % (Balitbang, Kemendikbud, Jakarta, 2003). Menurut survei *Political and Economic Risk Consultant*

(PERC), kualitas pendidikan di Indonesia berada pada urutan ke-12 dari 12 negara di Asia. Posisi Indonesia berada di bawah Vietnam. Hasil survey tahun 2007 *World Competitiveness Year Book* memaparkan daya saing pendidikan dari 55 negara yang disurvei, Indonesia berada pada urutan 53.

Faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya mutu pendidikan dapat ditinjau dari faktor indogen dan eksogen. Faktor indogen berada dalam diri siswa sendiri, sedangkan faktor eksogen datang dari luar pelajar, berupa lingkungan keluarga, lingkungan sekolah, dan lingkungan masyarakat. Salah satu faktor itu adalah lingkungan sekolah, tidak jarang -menjadi penghambat bagi anak, dalam bentuk: 1) cara penyajian pelajaran yang kurang baik bisa jadi karena guru kurang persiapan dalam menguasai buku-buku pelajaran, sehingga dalam menerangkannya kepada anak kurang baik dan sukar dimengerti oleh anak; 2) hubungan guru dengan murid kurang baik, biasanya jika anak menyukai gurunya maka anak akan menyukai pelajarannya, dan sebaliknya jika gurunya tidak disukai maka anak juga tidak atau kurang perhatian dan suka terhadap pelajarannya (<http://zonmoris.blogspot.co.id/2014/09/permasalahan-guru-dan-kualitas>).

Pada periode 2010-2013 masih banyak guru SD yang belum berkualifikasi akademik sarjana seperti yang dipersyaratkan dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005, mencapai 67% dari seluruh guru SD negeri dan swasta di Indonesia yang total berjumlah 1.501.236 orang guru. Sisanya sebesar 32,8% sudah memenuhi kualifikasi akademik sarjana. Tingkat ketidaksesuaian antara latar belakang pendidikan dengan matapelajaran yang diampu guru SD, mencapai angka 29,3%. Kualifikasi akademik dan ketidaksesuaian latar belakang pendidikan guru mempengaruhi proses pembelajaran di kelas. Dengan minimnya pengetahuan dan pemahaman terhadap teori, metode, dan strategi pembelajaran, guru cenderung menggunakan pembelajaran satu arah, jauh dari pembelajaran secara aktif, kreatif, efektif, dan menyenangkan (PAKEM), dan pembelajaran semacam ini efektifitasnya rendah (Yaya Jakaria, 2014).

Berbicara tentang sinkronisasi peraturan tentang Guru dan Tenaga Kependidikan, khususnya sinkronisasi substansi dari peraturan, maka kita tidak bisa terlepas sebagai pegangan utama adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7, pada undang-undang tersebut menetapkan adanya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan secara vertikal yaitu: (i) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (ii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (iii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iv) Peraturan Pemerintah; (v) Peraturan Presiden; (vi) Peraturan Daerah Provinsi; dan (vii) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sinkronisasi peraturan tentang guru dan tenaga kependidikan adalah penyalarsan dan penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan tentang guru dan tenaga kependidikan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur bidang tersebut. Dasar kajian sinkronisasi yang membahas tentang guru adalah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Sedangkan dasar kajian sinkronisasi yang membahas tentang pendidik dan tenaga kependidikan adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sinkronisasi adalah penyalarsan dan penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu (Novianto M. Hantoro, S.H., M.H., 2009). Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar substansi yang diatur dalam perundang-undangan tidak tumpang tindih namun saling melengkapi dan saling terkait.

Kajian sinkronisasi penting dilakukan antara lain memperhatikan apa yang termuat pada Renstra Sekretariat Jenderal, Kemendikbud pada poin potensi dan permasalahan. Aspek-aspek lingkungan strategis yang menjadi pertimbangan dalam penyusunan Renstra antara lain aspek penguatan Peraturan Perundang-undangan. Pada Renstra selanjutnya ditegaskan perlu perhatian khusus terhadap proses revitalisasi, **sinkronisasi**, dan harmonisasi kebijakan dan peraturan di bidang

pendidikan dan kebudayaan. Hal yang perlu mendapat perhatian antara lain: 1) adanya peraturan perundangan yang belum harmonis, 2) peta peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan dan secara substansi, 3) implementasi peraturan perundang-undangan (Renstra Sekretariat Jenderal, Kemendikbud 2015-2019).

Walaupun dalam penyusunan peraturan perundangan sudah diupayakan dapat diimplementasikan dengan baik, namun demikian tidak jarang ditemukan berbagai permasalahan antara tataran normatif dengan faktualnya. Ketidaksinkronan bisa saja terjadi antara peraturan baik secara vertikal maupun secara horizontal. Ketidaksinkronan tersebut sering menimbulkan permasalahan yang berkepanjangan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 43 Ayat (1): Promosi dan penghargaan bagi pendidik dan tenaga kependidikan dilakukan berdasarkan latar belakang pendidikan, pengalaman, kemampuan, dan prestasi kerja dalam bidang pendidikan; Ayat (2) Sertifikasi pendidik diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi; Ayat (3): Ketentuan mengenai promosi, penghargaan, dan sertifikasi pendidik sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dan Ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Beberapa peraturan yang saling berkaitan tentang kepala sekolah antara lain:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan:  
Pasal 38 Ayat (3) **Kriteria untuk menjadi kepala SMP/MTs/SMA/ MA/SMK/MAK** meliputi: a. Berstatus sebagai guru SMP/MTs/SMA/MA/ SMK/MAK; b. Memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku; c. Memiliki pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun di SMP/MTs/SMA/MA/ SMK/MAK (PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, khususnya Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan).

2. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru dan Dosen:
  - Pasal 15 Ayat (3): a. Guru pemegang sertifikat pendidik yang memenuhi ketentuan sebagaimana tertera pada Ayat (1) kecuali huruf c berhak memperoleh tunjangan profesi jika mendapat tambahan sebagai kepala satuan pendidikan dengan beban kerja sesuai dengan beban kerja kepala satuan pendidikan.
  - Bab II tentang “Kompetensi dan Sertifikasi” Pasal 2 dan Bab IV “Beban Kerja” Pasal 52 tentang Beban Kerja Guru.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, Serta Tunjangan Kehormatan Profesor.

Pasal 3 Ayat (1) disebutkan bahwa **Guru dan dosen yang telah memiliki sertifikat pendidik dan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diberi tunjangan profesi** setiap bulan.
4. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah.

Pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 poin 1. **Kepala sekolah/madrasah adalah guru yang diberi tugas tambahan untuk memimpin** Taman Kanak-kanak/Raudhotul Athfal (TK/RA), Taman Kanak-kanak Luar Biasa (TKLB), Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah (SD/MI), Sekolah Dasar Luar Biasa (SDLB), Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah (SMP/MTs), Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa (SMPLB), Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah (SMA/MA), Sekolah Menengah Kejuruan/Madrasah Aliyah Kejuruan (SMK/MAK), atau Sekolah Menengah Atas Luar Biasa (SMALB) yang bukan Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) atau yang tidak dikembangkan menjadi Sekolah Bertaraf Internasional (SBI).

Guru dapat diberi tugas tambahan sebagai Kepala Sekolah/Madrasah apabila memenuhi persyaratan umum dan persyaratan khusus. Syarat-syarat guru yang diberi tugas tambahan sebagai Kepala Sekolah/Madrasah Pasal 2 Ayat 2 antara lain: (i) memiliki kualifikasi akademik paling rendah sarjana (S1) atau diploma empat

(D-IV) kependidikan atau nonkependidikan perguruan tinggi yang terakreditasi; (ii) berusia setinggi-tingginya 56 (lima puluh enam) tahun pada waktu pengangkatan pertama sebagai Kepala Sekolah/Madrasah; (iii) memiliki sertifikat pendidik; (iv) memiliki golongan ruang serendah-rendahnya III/c bagi guru pegawai negeri sipil (PNS).

Secara khusus, memiliki sertifikat Kepala Sekolah/Madrasah pada jenis dan jenjang yang sesuai dengan pengalamannya sebagai pendidik yang diterbitkan oleh lembaga yang ditunjuk dan ditetapkan direktur jenderal.

Pada Peraturan Pemerintah/PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 15 Ayat (3), huruf a disebutkan, guru pemegang sertifikat pendidik yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) kecuali huruf c, berhak memperoleh tunjangan profesi jika mendapat tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan dengan beban kerja sesuai dengan beban kerja kepala satuan pendidikan. Dengan demikian tunjangan profesi yang diterimakan kepada kepala sekolah adalah dikarenakan guru yang ditugaskan sebagai kepala sekolah, sehingga hak-hak sebagai guru masih tetap berlaku, termasuk hak mendapatkan tunjangan profesi, jika telah memenuhi ketentuan beban kerja minimal tatap muka atau mengajar dalam satu minggu yang telah ditetapkan yaitu 6 jam tatap muka dalam satu minggu atau membimbing 40 (empat puluh) peserta didik bagi kepala satuan pendidikan yang berasal dari guru bimbingan konseling/konselor (Permendiknas Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan Pasal 1 Ayat (2)).

Kualitas pendidikan Indonesia yang rendah yang ditunjukkan data Balitbang (2003) bahwa dari 146.052 SD di Indonesia ternyata hanya delapan sekolah saja yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori *The Primary Years Program* (PYP). Dari 20.918 SMP di Indonesia ternyata juga hanya delapan sekolah yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori *The Middle Years Program* (MYP) dan dari 8.036 SMA ternyata hanya tujuh sekolah saja yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori *The Diploma Program* (DP).

Penyebab rendahnya mutu pendidikan di Indonesia tentu tidak lepas dari peran dan kepemimpinan seorang kepala sekolah sebagai top leadernya. Melihat pentingnya fungsi kepemimpinan kepala sekolah, maka usaha untuk meningkatkan kinerja yang lebih tinggi bukanlah pekerjaan mudah bagi kepala sekolah, karena kegiatan berlangsung dalam sebuah proses panjang yang direncanakan dan diprogram secara baik pula ([http://kampus215.blogspot.com/2012/08/peran-kepala-sekolah-dalam-meningkatkan\\_2028.html](http://kampus215.blogspot.com/2012/08/peran-kepala-sekolah-dalam-meningkatkan_2028.html)).

Kepala sekolah adalah seorang guru yang diberikan tugas-tugas tambahan, seperti tugas managerial, monitoring, dan pembinaan. Sebagai seorang guru, kepala sekolah tentunya sudah memiliki kompetensi profesional sebagai guru sebagaimana yang tertuang dalam Standar Nasional Pendidikan (PP Nomor 19 Tahun 2005). Kepala sekolah merupakan orang yang paling bertanggung jawab terhadap manajemen sekolah, seperti melaksanakan administrasi, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan di sekolah. Sebagai kepala sekolah menduduki dua fungsi yaitu sebagai tenaga kependidikan dan tenaga pendidik.

Seorang kepala sekolah di samping memiliki satu standar pendidikan yaitu standar tenaga pendidik juga harus menguasai dan memahami kedelapan standar nasional pendidikan yang telah ditetapkan di dalam peraturan pemerintah tersebut. Standar tersebut meliputi: standar isi, standar proses, standar kompetensi lulusan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, dan standar penilaian.

Pada Permendiknas Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah, mengatur tentang Kualifikasi dan Kompetensi. Kualifikasi kepala sekolah ada yang bersifat umum dan ada yang bersifat khusus. Sementara kompetensi kepala sekolah meliputi lima dimensi yaitu: Kepribadian, Manajerial, Kewirausahaan, Supervisi, dan Sosial (Permendiknas Nomor 13 Tahun 2007).

Secara manajerial kepala sekolah mempunyai tugas cukup banyak yaitu:

- 1) Menyusun perencanaan sekolah untuk berbagai tingkatan perencanaan.
- 2) Mengembangkan sekolah sesuai dengan kebutuhan.
- 3) Memimpin sekolah dalam rangka pendayagunaan sumber daya sekolah secara optimal.
- 4) Mengelola perubahan dan pengembangan sekolah menuju organisasi pembelajaran yang efektif.
- 5) Menciptakan budaya dan iklim sekolah yang kondusif dan inovatif bagi pembelajaran peserta didik.
- 6) Mengelola guru dan staf dalam rangka pemberdayaan sumber daya manusia secara optimal.
- 7) Mengelola sarana dan prasarana sekolah dalam rangka pendayagunaan secara optimal.
- 8) Mengelola hubungan antara sekolah dan masyarakat dalam rangka mencari dukungan ide, sumber belajar dan pembiayaan.
- 9) Mengelola peserta didik dalam rangka penerimaan peserta didik baru dan penempatan pengembangan kapasitas peserta didik.
- 10) Mengelola pengembangan kurikulum dan kegiatan pembelajaran sesuai dengan arah dan tujuan pendidikan nasional.
- 11) Mengelola keuangan sekolah sesuai dengan prinsip pengelolaan yang akuntabel, transparan, dan efisien.
- 12) Mengelola ketatausahaan sekolah dalam mendukung pencapaian tujuan sekolah.
- 13) Mengelola unit layanan khusus dalam mendukung kegiatan pembelajaran dan kegiatan peserta didik di sekolah.
- 14) Mengelola sistem informasi sekolah dalam rangka penyusunan program dan pengambilan keputusan.
- 15) Memanfaatkan kemajuan teknologi informasi bagi peningkatan pembelajaran dan manajemen sekolah.
- 16) Melakukan monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan program kegiatan sekolah dengan prosedur yang tepat, serta merencanakan tindak lanjutnya. (Permendiknas Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah).

Eksplisit, sinkronisasi peraturan perundang-undangan dalam kajian di sini lebih mengacu pada peraturan perundangan yang berkaitan dengan

guru dan kepala sekolah. Dalam kenyataannya masih muncul kesenjangan dan permasalahan antara yang tertuang dalam peraturan dengan implementasinya. Pada implementasi di lapangan masih ditemukan berbagai permasalahan.

Pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Pasal 35 Ayat (1) menyebutkan: bahwa beban kerja guru mencakup kegiatan pokok, yaitu: merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, membimbing dan melatih peserta didik, serta melaksanakan tugas tambahan. Pada Ayat (2), beban kerja guru sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) adalah sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu.

Pada turunan peraturan tersebut yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru, pada pasal 52 Ayat (1) ditegaskan sebagai berikut: Beban kerja guru mencakup kegiatan pokok: a. merencanakan pembelajaran; b. melaksanakan pembelajaran; c. menilai hasil pembelajaran; d. membimbing dan melatih peserta didik; dan e. melaksanakan tugas tambahan yang melekat pada pelaksanaan kegiatan pokok sesuai dengan beban kerja guru. Pada Ayat (2), beban kerja guru sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) paling sedikit memenuhi 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan paling banyak 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu pada satu atau lebih satuan pendidikan yang memiliki izin pendirian dari pemerintah atau pemerintah daerah. Pada Ayat (3), pemenuhan beban kerja paling sedikit 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan paling banyak 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dilaksanakan dengan ketentuan paling sedikit 6 (enam) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu pada satuan pendidikan **tempat tugasnya sebagai Guru Tetap.**

Permasalahan adalah pada kata “Tatap Muka” yang diterjemahkan dalam Peraturan Pemerintah 74 Tahun 2008 pada Pasal 52 Ayat (2), dilaksanakan dengan ketentuan paling sedikit 6 (enam) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu pada satuan pendidikan tempat tugasnya sebagai Guru Tetap. Padahal pengertian tatap muka adalah mengajar, dan

mengajar sesuai ketentuan tugas guru yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, membimbing dan melatih peserta didik, serta melaksanakan tugas tambahan. Pengetian “tatap muka” yang dimaksud dalam hal ini mungkin yang mengajar di kelas saja.

Beban kerja guru minimal 24 jam per minggu merupakan persyaratan guru yang telah memiliki sertifikasi pendidik bisa mendapatkan tunjangan profesionalnya. Oleh karena itu sangat wajar jika guru yang belum dapat memenuhi persyaratan, berupaya untuk dapat memenuhi target tersebut. Berdasar hasil diskusi terbatas dengan guru dari Kota Jakarta Selatan, Kabupaten Bogor, dan Kabupaten Tangerang Selatan menunjukkan bahwa pada daerah tertentu guru ada yang bisa memenuhi 24 jam tatap muka di sekolah tempat tugasnya sebagai Guru Tetap, namun ada juga guru pada sekolah tempat tugasnya tidak tercukupi 24 jam per minggu. Bagi guru yang tidak tercukupi pada sekolah tempat bertugas, maka terpaksa harus mencari kekurangan jam tatap mukanya di sekolah lain.

Setiap daerah berbeda kebijakan dalam menangani guru, untuk pemenuhan minimal 24 jam tatap muka per minggu. Di Jakarta Selatan cara mengatasi guru yang tidak terpenuhi 24 jam tatap muka di sekolah tempat mengajar ditangani secara bersama oleh tingkat gugus/tingkat kecamatan. Namun pada daerah lain misalnya di Kabupaten Tangerang selatan guru yang mengalami kekurangan minimal 24 jam tatap muka per minggu tidak ditangani secara bersama, tetapi guru berupaya memenuhinya sendiri. Masih ada permasalahan, terutama bagi guru yang kekurangan jam tatap muka yang upaya pemenuhannya harus mencari sendiri. Begitu juga dengan guru di daerah yang kekurangan jam tatap mukanya yang ditangani oleh Gugus/Dinas Pendidikan, tidak luput dari permasalahan.

Hal lain yang juga perlu menjadi perhatian dan perlu penanganan segera adalah sebagaimana diamanatkan pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Pasal 82 Ayat (1): Pemerintah mulai melaksanakan program sertifikasi pendidik paling lama dalam

waktu 12 (dua belas) bulan terhitung sejak berlakunya Undang-Undang ini. Ayat (2): Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini. Dengan adanya peraturan tersebut berarti batas akhir guru yang boleh mengajar tanpa persyaratan punya kompetensi dan sertifikat adalah pada bulan Desember 2015, artinya guru yang belum memiliki kualifikasi akademik S1/D4 dan belum memiliki sertifikat kependidikan pada bulan Desember 2015 harusnya tidak boleh mengajar.

Guru sudah berupaya untuk memenuhi ketentuan peraturan tersebut, namun apakah semua guru sudah memenuhi persyaratan tersebut. Jika masih terjadi ada guru yang secara akademik belum S1 tetapi masih melaksanakan proses pembelajaran, hal ini merupakan permasalahan bahwa ada ketidaksinkronan/tidak sesuai dan selaras antara peraturan dengan kondisi di lapangan.

Pada saat ini sedang dilakukan revisi tentang Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru. Pada draf akhir sudah diketahui bahwa pada Pasal 52 tentang beban kerja, sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu nampaknya “tetap dipertahankan”, artinya tidak ada perubahan (Daftar Inventarisasi Masalah Revisi PP 74 Tahun 2008 tentang Guru, 2016).

Fenomena lain yang tampak di banyak sekolah, bahwa kepala sekolah sibuk dengan urusan administrasi dan pembangunan, sehingga melupakan tugas pokoknya sebagai tenaga pendidik. Kesibukan kepala sekolah dalam urusan administrasi umpamanya, menyebabkan ia bingung akan mendahulukan tugas yang mana sehingga ia lebih banyak duduk di belakang meja. Kesibukan lain yang biasanya dilakukan oleh kepala sekolah adalah membuat usulan penambahan ruang belajar, kegiatan MGMP, rapat para kepala sekolah, dan masih banyak lagi hal lainnya. Dengan kondisi demikian kepala sekolah dengan beban tugas

mengajar tatap muka di kelas dikhawatirkan kurang bisa dilaksanakan dengan baik.

Dengan melihat kondisi di lapangan kiranya perlu ada kajian tentang sinkronisasi peraturan perundangan, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru, pada: (i) Pasal 52 mengenai beban kerja; (ii) Pasal 2 mengenai guru wajib memiliki Kualifikasi Akademik dan Sertifikat; dan (iii) Pasal 15 Ayat (3) guru pemegang sertifikat pendidik berhak memperoleh tunjangan profesi jika mendapat tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan dengan beban kerja sesuai dengan beban kerja kepala satuan pendidikan yang termuat juga pada Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah/Madrasah.

## **B. Tujuan**

Secara umum tujuan kajian di sini adalah menyusun rekomendasi kebijakan berkaitan dengan penataan peraturan perundang-undangan tentang guru dan tenaga kependidikan baik secara vertikal maupun horizontal. Tujuan khusus menganalisis peraturan:

1. PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru khususnya Pasal 52 tentang Beban Kerja Guru. Beban kerja guru sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu.
2. PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 2, antara lain guru wajib memiliki Kualifikasi Akademik dan Sertifikat Pendidik.
3. PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 15 Ayat (3), guru pemegang sertifikat pendidik berhak memperoleh tunjangan profesi jika mendapat tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan dengan beban kerja sesuai dengan beban kerja kepala satuan pendidikan.

### C. Ruang Lingkup

Ruang lingkup kajian ini adalah:

1. Peraturan yang dikaji adalah Peraturan Pemerintah Nomor 74 tahun 2008, untuk beberapa pasal yang memuat antara lain tentang beban kerja guru, kualifikasi dan sertifikasi guru, dan guru yang mendapat tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan.

Pasal-pasal tersebut berkaitan adalah:

- a. PP Nomor 74 Tahun 2008 Pasal 17 guru tetap pemegang sertifikat pendidik berhak mendapatkan tunjangan profesi apabila mengajar di satuan pendidikan yang rasio minimal jumlah peserta didik terhadap gurunya.
  - b. Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah/Madrasah pada Pasal 1 poin 1, 2, 3, 4, 5, dan 7.
  - c. Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 Pasal 2 Ayat (1), (2), dan (3).
  - d. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan, Pasal 1 Ayat (1) dan (2) yang berbunyi: beban mengajar guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan adalah paling sedikit 6 (enam) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu, atau membimbing 40 (empat puluh) peserta didik bagi kepala satuan pendidikan yang berasal dari guru bimbingan dan konseling/konselor.
2. Satuan pendidikan jenjang SMP dan SMA baik negeri maupun swasta.
  3. Guru yang dipilih adalah guru yang telah memiliki sertifikasi pendidik.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Peraturan Perundangan**

##### **1. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan**

###### **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut :

###### **a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia dalam Peraturan Perundang-undangan, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. UUD 1945 ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (Wikipedia Bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas).

###### **b. Ketetapan MPR**

Merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR atau bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*). Pada masa sebelum perubahan (amandemen) UUD 1945, ketetapan MPR merupakan Peraturan Perundangan yang secara hierarki berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang. Pada masa awal reformasi, ketetapan MPR tidak lagi termasuk urutan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

###### **c. Undang-Undang**

Peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Perlu diketahui bahwa undang-undang merupakan produk bersama dari Presiden dan DPR (produk legislatif), dalam pembentukan undang-undang ini bisa saja Presiden yang mengajukan RUU yang akan sah menjadi Undang-Undang jika DPR menyetujuinya, dan begitu pula sebaliknya.

Undang-Undang memiliki kedudukan sebagai aturan main bagi rakyat untuk konsolidasi posisi politik dan hukum, untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan tujuan dalam bentuk Negara.

- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

**d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang/Perpu**

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (negara dalam keadaan darurat), dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Perpu dibuat oleh Presiden saja, tanpa adanya keterlibatan DPR;
- 2) Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut;
- 3) DPR dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan;
- 4) Jika ditolak DPR, Perpu tersebut harus dicabut.

**e. Peraturan Presiden**

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

**f. Peraturan Daerah Provinsi**

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah Negara Indonesia adalah Negara yang menganut asas desentralisasi yang berarti wilayah Indonesia dibagi dalam beberapa daerah otonom dan wilayah administrasi. Daerah otonom ini dibagi menjadi daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Dalam pelaksanaannya kepala daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan

peraturan daerah. Peraturan daerah ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan di atasnya.

**g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Dalam Peraturan Daerah ada tiga tingkat yakni Tingkat I (provinsi), Tingkat II (kabupaten/kota) dan Tingkat III (desa). Dengan demikian peraturan daerah yang dikeluarkan oleh desa tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Presiden, begitu pula dengan peraturan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Maksudnya ketentuan yang tingkatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi sesuai dengan urutan di atas.

Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk sebuah Peraturan Daerah berlandaskan pada Pasal 18 Ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, *“Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*. Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 Ayat (7) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Mengenai ruang lingkup Peraturan Daerah, diatur dalam Pasal 7 Ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, yang menjelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi:

- 1) Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- 2) Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- 3) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Jenis dan bentuk produk hukum daerah terdapat dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, pasal tersebut menyebutkan jenis dan bentuk produk hukum daerah terdiri atas:

- 1) Peraturan Daerah;
- 2) Peraturan Kepala Daerah;
- 3) Peraturan Bersama Kepala Daerah;
- 4) Keputusan Kepala Daerah; dan
- 5) Instruksi Kepala Daerah.

## **2. Beberapa Peraturan Perundangan yang Berkaitan dengan Peraturan Guru dan Tenaga Kependidikan (GTK)**

- a. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada ketentuan umum Pasal 1 poin 6, Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan.

- b. Peraturan Pemerintah

- 1) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, khususnya Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan.
- 2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru khususnya Bab II tentang “Kompetensi dan Sertifikasi” Pasal 2 dan Bab IV “Beban Kerja” Pasal 52 tentang Beban Kerja Guru.

- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor.

Pasal 3 Ayat (1) disebutkan bahwa Guru dan dosen yang telah memiliki sertifikat pendidik dan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diberi tunjangan profesi setiap bulan.

c. Peraturan Menteri

- 1) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru
- 2) Permendiknas Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah
- 3) Permendiknas Nomor 10 Tahun 2009 tentang Sertifikasi Guru, Pasal 1 Ayat (1) dan Pasal 6
- 4) Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 Tahun 2010 pasal 2, menyebutkan: Guru dapat diberi tugas tambahan sebagai Kepala Sekolah/Madrasah apabila memenuhi persyaratan umum dan persyaratan khusus. Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah pasal 1 Ayat (1), Pasal 2 Ayat (1) dan (2).

- Pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 poin 1, Kepala Sekolah/Madrasah adalah guru yang diberi tugas tambahan untuk memimpin Taman Kanak-Kanak/Raudhotul Athfal (TK/RA), Taman Kanak-Kanak Luar Biasa (TKLB), Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah (SD/MI), Sekolah Dasar Luar Biasa (SDLB), Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah (SMP/MTs), Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa (SMPLB), Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah (SMA/MA), Sekolah Menengah Kejuruan/Madrasah Aliyah Kejuruan (SMK/MAK), atau Sekolah Menengah Atas Luar Biasa (SMALB) yang bukan Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) atau yang tidak dikembangkan menjadi Sekolah Bertaraf Internasional (SBI).
- Pasal 2 Ayat (1) dan (2), syarat-syarat guru yang diberi tugas tambahan sebagai Kepala Sekolah/Madrasah pasal 2 Ayat (2) antara lain: (i) memiliki kualifikasi akademik paling rendah sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) kependidikan atau nonkependidikan perguruan tinggi yang

terakreditasi; (ii) berusia setinggi-tingginya 56 (lima puluh enam) tahun pada waktu pengangkatan pertama sebagai kepala sekolah/madrasah; (iii) memiliki sertifikat pendidik; (iv) memiliki golongan ruang serendah-rendahnya III/c bagi guru Pegawai Negeri Sipil (PNS).

- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor.

Pasal 3 disebutkan bahwa guru dan dosen yang telah memiliki sertifikat pendidik dan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diberi tunjangan profesi setiap bulan.

- 6) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan.

Pasal 1 Ayat 2 beban mengajar guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan adalah paling sedikit 6 (enam) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu, atau membimbing 40 (empat puluh) peserta didik bagi kepala satuan pendidikan yang berasal dari guru bimbingan dan konseling/konselor.

## **B. Beberapa Pengertian**

### **1. Sinkronisasi**

Sinkronisasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata Sinkron yang berarti waktu yang sama, serentak, sejalan, sejajar, sesuai dan selaras. Sinkronisasi ialah menyinkronkan atau penyerantakan. Pengertian sinkronisasi hampir sama dengan harmonisasi yaitu **upaya mencari keselarasan**.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, dituliskan bahwa kata “sinkron” diartikan sebagai: a. sesuatu yang terjadi atau berlaku pada waktu yang sama atau serentak; b. sejalan, sejajar, sesuai, atau selaras (dengan). Kata “sinkronisasi” diartikan sebagai perihal menyinkronkan, menyerentakkan, atau penyesuaian. Kata “harmonis” diartikan sebagai sesuatu yang bersangkutan paut dengan

harmoni, atau seia sekata; sedangkan kata “harmonisasi” diartikan sebagai pengharmonisan, atau upaya mencari keselarasan (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005).

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar substansi yang diatur dalam perundang-undangan tidak tumpang tindih namun saling melengkapi dan saling terkait. Jika peraturan semakin rendah maka peraturan tersebut merupakan penjabaran dari peraturan di atasnya, dan isinyapun semakin detail dan operasional.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan pada Pasal 7 menetapkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan secara vertikal yaitu: (i) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (ii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (iii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iv) Peraturan Pemerintah; (v) Peraturan Presiden; (vi) Peraturan Daerah Provinsi; dan (vii) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hierarki yang diatur pada Ayat (1).

Harmonisasi peraturan perundangan diperlukan karena besarnya potensi ketidakharmonisan antarperaturan perundang-undangan yang disebabkan oleh perkembangan kondisi dalam pelaksanaannya maupun kondisi masyarakat sendiri yang kebutuhan hukumnya semakin meningkat sesuai perkembangan kehidupannya.

Dalam penelitian ini pengertian sinkronisasi peraturan diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, dan selaras dan sesuai dengan penerapannya di lapangan dalam hal ini adalah guru sebagai sasaran dengan kondisi dan situasi yang beragam pada setiap sekolah maupun daerah.

## **2. Guru dan Beban Kerja Guru**

Guru menurut kamus besar Bahasa Indonesia ialah orang yang pekerjaannya/mata pencahariannya/profesinya mengajar. Guru

adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Sehingga istilah guru hanya diperuntukkan pada pendidikan formal jenjang PAUD hingga pendidikan menengah saja ini sesuai dengan Pasal 2 tentang kedudukan, fungsi dan tujuan, yang menyebutkan bahwa (1) guru mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal yang diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (2) pengakuan kedudukan guru sebagai tenaga profesional sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dibuktikan dengan sertifikat pendidik (Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen Pasal 1). Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah (PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru pada Ketentuan Umum Pasal 1, PP Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor).

Pengakuan kedudukan guru sebagai tenaga profesional sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 Ayat (1) dibuktikan dengan sertifikat pendidik (PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 1 Ayat (1) dan (2)). Dalam Permenpan Nomor 16 Tahun 2009, Pasal 4 Ayat (1) guru berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional di bidang pembelajaran/bimbingan dan tugas tertentu pada jenjang pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah; (2) guru sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dalam peraturan ini, adalah jabatan karir yang hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil (Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya Pasal 1). Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun

2008 tentang Guru Pasal 15 Ayat (3), guru pemegang sertifikat pendidik yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), yaitu telah memenuhi persyaratan, kecuali huruf c berhak memperoleh tunjangan profesi jika mendapat tugas tambahan sebagai **kepala satuan pendidikan dengan beban kerja sesuai dengan beban kerja kepala satuan pendidikan.**

Beban Kerja adalah besaran pekerjaan yang harus dipikul oleh suatu jabatan/unit organisasi dan merupakan hasil kali antara volume kerja dan norma waktu (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pedoman Analisis Beban Kerja di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah). Sementara ini pengertian analisis beban kerja (*Workload Analysis*) menurut Adil Kurnia adalah suatu proses analisa terhadap waktu yang digunakan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam menyelesaikan tugas-tugas suatu pekerjaan (jabatan) atau kelompok jabatan (unit kerja) yang dilaksanakan dalam keadaan/kondisi normal (<https://adilkurnia.com/2010/02/08/pengertian-analisis-beban-kerja/>).

Dalam melaksanakan tugas keprofesionalan, guru berkewajiban: merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran (UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen Pasal 20). Sebagaimana yang tertuang pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2013 tentang Standar Proses Pendidikan Dasar dan Menengah pada pendahuluan, setiap satuan pendidikan melakukan perencanaan pembelajaran, pelaksanaan proses pembelajaran serta penilaian proses pembelajaran untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas ketercapaian kompetensi lulusan. Tugas pokok guru adalah merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, dan melaksanakan tugas tambahan yang melekat pada pelaksanaan kegiatan pokok sesuai dengan beban kerja guru dapat dalam bentuk pembimbingan dan pelatihan, dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Merencanakan Pembelajaran

Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP) adalah rencana kegiatan pembelajaran tatap muka untuk satu pertemuan atau lebih. RPP dikembangkan dari silabus untuk mengarahkan kegiatan pembelajaran peserta didik dalam upaya mencapai Kompetensi Dasar (KD) (Permendikbud Nomor 65 Tahun 2013 tentang Standar Proses). Perencanaan pembelajaran/pembimbingan meliputi penyusunan rencana pelaksanaan pembelajaran dan penyiapan media dan sumber belajar, perangkat penilaian pembelajaran, dan skenario pembelajaran. Penyusunan silabus dan RPP disesuaikan pendekatan pembelajaran yang digunakan (Permendikbud Nomor 65 Tahun 2013).

Perencanaan pembelajaran/pembimbingan mencakup kegiatan: (i) menyusun kurikulum pembelajaran/pembimbingan/program kebutuhan khusus pada satuan pendidikan, (ii) menyusun program tahunan dan semester, (iii) menyusun silabus pembelajaran/pembimbingan, (iv) membuat Rencana Pelaksanaan Pembelajaran/ Pembimbingan/ Pengembangan (RPP/RPB/RPL/RPPKKh) pada awal tahun atau semester sesuai dengan rencana kerja sekolah/madrasah, (v) menyusun media pembelajaran/pembimbingan/pembelajaran adaptif, (vi) menyusun sistem penilaian.

b. Melaksanakan Pembelajaran

Pelaksanaan pembelajaran merupakan implementasi dari RPP, meliputi kegiatan pendahuluan, kegiatan inti dan kegiatan penutup, menilai hasil pembelajaran. (Permendikbud Nomor 65 Tahun 2013 tentang Standar Proses). Pelaksanaan Pembelajaran/Pembimbingan untuk Guru Kelas/Guru Matapelajaran: (i) Pendahuluan, (ii) Kegiatan Inti, (iii) Penutup, (iv) Proses Penilaian.

1) Kegiatan Pendahuluan

Dalam kegiatan pendahuluan, guru: a. menyiapkan peserta didik secara psikis dan fisik untuk mengikuti proses pembelajaran; b. memberi motivasi belajar siswa secara kontekstual sesuai manfaat dan aplikasi materi ajar dalam

kehidupan sehari-hari, dengan memberikan contoh dan perbandingan lokal, nasional dan internasional; c. mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang mengaitkan pengetahuan sebelumnya dengan materi yang akan dipelajari; d. menjelaskan tujuan pembelajaran atau kompetensi dasar yang akan dicapai; dan e. menyampaikan cakupan materi dan penjelasan uraian kegiatan sesuai silabus.

## 2) Kegiatan Inti

Kegiatan inti menggunakan model pembelajaran, metode pembelajaran, media pembelajaran, dan sumber belajar yang disesuaikan dengan karakteristik peserta didik dan matapelajaran. Pemilihan pendekatan tematik dan/atau tematik terpadu dan/atau saintifik dan/atau inkuiri dan penyingkapan (*discovery*) dan/atau pembelajaran yang menghasilkan karya berbasis pemecahan masalah (*project based learning*) disesuaikan dengan karakteristik kompetensi dan jenjang pendidikan.

### a) Sikap

Sesuai dengan karakteristik sikap, maka salah satu alternatif yang dipilih adalah proses afeksi mulai dari menerima, menjalankan, menghargai, menghayati, hingga mengamalkan. Seluruh aktivitas pembelajaran berorientasi pada tahapan kompetensi yang mendorong siswa untuk melakukan aktivitas tersebut.

### b) Pengetahuan

Pengetahuan dimiliki melalui aktivitas mengetahui, memahami, menerapkan, menganalisis, mengevaluasi, hingga mencipta. Karakteristik aktivitas belajar dalam domain pengetahuan ini memiliki perbedaan dan kesamaan dengan aktivitas belajar dalam domain keterampilan. Untuk memperkuat pendekatan saintifik, tematik terpadu, dan tematik sangat disarankan untuk menerapkan belajar berbasis penyingkapan/penelitian (*discovery/inquiry learning*). Untuk mendorong peserta didik menghasilkan karya kreatif dan kontekstual, baik

individual maupun kelompok, disarankan menggunakan pendekatan pembelajaran yang menghasilkan karya berbasis pemecahan masalah (*project based learning*).

c) Keterampilan

Keterampilan diperoleh melalui kegiatan mengamati, menanya, mencoba, menalar, menyaji, dan mencipta. Seluruh isi materi (topik dan subtopik) matapelajaran yang diturunkan dari keterampilan harus mendorong siswa untuk melakukan proses pengamatan hingga penciptaan. Untuk mewujudkan keterampilan tersebut perlu melakukan pembelajaran yang menerapkan modus belajar berbasis penyingkapan/penelitian (*discovery/ inquiry learning*) dan pembelajaran yang menghasilkan karya berbasis pemecahan masalah (*project based learning*).

3) Kegiatan Penutup

Dalam kegiatan penutup, guru bersama siswa baik secara individual maupun kelompok melakukan refleksi untuk mengevaluasi:

- a) seluruh rangkaian aktivitas pembelajaran dan hasil-hasil yang diperoleh untuk selanjutnya secara bersama menemukan manfaat langsung maupun tidak langsung dari hasil pembelajaran yang telah berlangsung;
- b) memberikan umpan balik terhadap proses dan hasil pembelajaran;
- c) melakukan kegiatan tindak lanjut dalam bentuk pemberian tugas, baik tugas individual maupun kelompok; dan
- d) menginformasikan rencana kegiatan pembelajaran untuk pertemuan berikutnya.

c. Menilai Hasil Pembelajaran

Penilaian proses pembelajaran menggunakan pendekatan penilaian otentik (*authentic assessment*) yang menilai kesiapan siswa, proses, dan hasil belajar secara utuh (Permendikbud Nomor 65 Tahun 2013 tentang Standar Proses).

1) Penilaian Hasil Belajar oleh Pendidik adalah proses pengumpulan informasi/data tentang capaian pembelajaran peserta didik dalam aspek sikap, aspek pengetahuan, dan aspek keterampilan yang dilakukan secara terencana dan sistematis yang dilakukan untuk memantau proses, kemajuan belajar, dan perbaikan hasil belajar melalui penugasan dan evaluasi hasil belajar; 2) Penilaian Hasil Belajar oleh Satuan Pendidikan adalah proses pengumpulan informasi/data tentang capaian pembelajaran peserta didik dalam aspek pengetahuan dan aspek keterampilan yang dilakukan secara terencana dan sistematis dalam bentuk penilaian akhir dan ujian sekolah/madrasah (Permendikbud Nomor 53 Tahun 2015).

Pasal 3 Ayat (1) Penilaian Hasil Belajar oleh Pendidik berfungsi untuk memantau kemajuan belajar, memantau hasil belajar, dan mendeteksi kebutuhan perbaikan hasil belajar peserta didik secara berkesinambungan (Permendikbud Nomor 53 Tahun 2015).

Penilaian hasil Pembelajaran/Pembimbingan: (i) Penilaian sikap, (ii) Penilaian Pengetahuan, (iii) Penilaian Keterampilan, dan (iv) Pelaporan Hasil Belajar.

d. Membimbing dan Melatih Peserta Didik

Membimbing: jika ditinjau dari segi isi, maka membimbing berkaitan dengan norma dan tata tertib. Dilihat dari segi prosesnya, maka membimbing dapat dilakukan dengan menyampaikan atau mentransfer bahan ajar yang berupa ilmu pengetahuan, teknologi dan seni dengan menggunakan strategi dan metode mengajar yang sesuai dengan perbedaan individual masing-masing siswa. Lalu kalau dilihat dari strategi dan metode yang digunakan, maka membimbing lebih berupa pemberian motivasi dan pembinaan.

Guru berusaha membimbing siswa agar dapat menemukan berbagai potensi yang dimilikinya, membimbing siswa agar dapat mencapai dan melaksanakan tugas-tugas perkembangan mereka, sehingga dengan ketercapaian itu siswa akan tumbuh

dan berkembang menjadi seseorang sesuai dengan minat dan bakat yang dimilikinya.

Melatih: bila ditinjau dari segi isi adalah berupa keterampilan atau kecakapan hidup (*life skills*). Bila ditinjau dari prosesnya, maka melatih dilakukan dengan menjadi contoh (*role model*) dan teladan dalam hal moral dan kepribadian. Sedangkan bila ditinjau dari strategi dan metode yang dapat digunakan, yaitu melalui praktik kerja, simulasi, dan magang (Drs. Suparlan, M.Pd. 2012 ).

Tugas dalam bidang profesi meliputi mendidik, mengajar, dan melatih. Mendidik berarti meneruskan dan mengembangkan nilai-nilai hidup. Mengajar berarti meneruskan dan mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, sedangkan melatih berarti mengembangkan keterampilan-keterampilan pada siswa.

Pembimbingan dan pelatihan mencakup bimbingan: intrakurikuler, kokurikuler, ekstrakurikuler, dan nonkurikuler; memfasilitasi tenaga pendidik dan memfasilitasi tenaga kependidikan (Workshop Penyusunan Rincian Kegiatan Guru 2016).

- 1) Bimbingan Intrakurikuler: (i) Pendalaman materi, (ii) Pelaksanaan perbaikan, (iii) Pelaksanaan pengayaan, (iv) Pembimbingan khusus, (v) Pendampingan tugas, dan (vi) Pembimbingan wisata edukasi.
- 2) Bimbingan kokurikuler: (i) Penanaman nilai-nilai keagamaan, (ii) Penanaman disiplin sekolah, (iii) Kunjungan orangtua siswa, (iv) Pertemuan orangtua, (v) Pembimbing PKL, (vi) Pembekalan pra-PKL, (vii) Pembimbingan tugas akhir sekolah, (viii) Pembimbingan karakter lainnya.
- 3) Bimbingan Ekstrakurikuler.  
Kegiatan ekstrakurikuler adalah kegiatan kurikuler yang dilakukan oleh peserta didik di luar jam belajar kegiatan intrakurikuler dan kegiatan kokurikuler, di bawah

bimbingan dan pengawasan satuan pendidikan (Panduan Teknis Kegiatan Ekstrakurikuler Tingkat SMP Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Pertama 2014).

Bentuk kegiatan ekstrakurikuler dapat berupa:

- a) Krida, misalnya: Kepramukaan, Latihan Kepemimpinan Siswa (LKS), Palang Merah Remaja (PMR), Usaha Kesehatan Sekolah (UKS), Pasukan Pengibar Bendera (Paskibra), dan lainnya;
  - b) Karya ilmiah, misalnya: Kegiatan Ilmiah Remaja (KIR), kegiatan penguasaan keilmuan dan kemampuan akademik, penelitian, dan lainnya;
  - c) Latihan olah-bakat dan latihan olah-minat, misalnya: pengembangan bakat olahraga, seni dan budaya, pecinta alam, jurnalistik, teater, tari tradisional, daerah, teknologi informasi dan komunikasi, rekayasa, dan lainnya;
  - d) Keagamaan, misalnya: kajian keagamaan, baca tulis Al quran, pesantren kilat, retreat, pendalaman alkitab, kebaktian, bagawat gita, upanayana, dharmatula, dhama asram;
  - e) Bentuk kegiatan lainnya sesuai dengan materi pembinaan kesiswaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pembinaan Kesiswaan direvisi menjadi Permendiknas Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pembinaan Kesiswaan.
- 4) Bimbingan nonkurikuler termasuk di dalamnya: (i) Bakti sosial, (ii) Latihan dasar Kepemimpinan.
  - 5) Memfasilitasi tenaga pendidik.
  - 6) Memfasilitasi tenaga kependidikan (Workshop Penyusunan Rincian Kegiatan Guru 2016).
- e. Melaksanakan tugas tambahan yang melekat pada pelaksanaan kegiatan pokok sesuai dengan beban kerja guru. Tugas fakultatif

(tambahan) adalah tugas yang bersifat tambahan atau pelengkap terhadap tugas esensial.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 30 Tahun 2011 merupakan Perubahan atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan. Jenis tugas tambahan guru antara lain:

- 1) Mengajar matapelajaran yang paling sesuai dengan rumpun matapelajaran yang diampunya dan/atau mengajar matapelajaran lain yang tidak ada guru matapelajarannya pada satuan administrasi pangkal atau satuan pendidikan lain; menjadi tutor program Paket A, Paket B, Paket C, Paket C Kejuruan atau program pendidikan keaksaraan;
- 2) Menjadi guru bina atau guru pamong pada sekolah terbuka;
- 3) Menjadi guru inti/instruktur/tutor pada kegiatan kelompok kerja guru/musyawarah guru matapelajaran (KKG/MGMP);
- 4) Membina kegiatan ekstrakurikuler dalam bentuk kegiatan praja muda karana (Pramuka), olimpiade/lomba kompetensi siswa, olahraga, kesenian, Karya Ilmiah Remaja (KIR), kerohanian, Pasukan Pengibar Bendera (Paskibra), Pecinta Alam (PA), Palang Merah Remaja (PMR), jurnalistik/fotografi, Usaha Kesehatan Sekolah (UKS), dan sebagainya;
- 5) Membina pengembangan diri peserta didik dalam bentuk kegiatan pelayanan sesuai dengan bakat, minat, kemampuan, sikap, dan perilaku siswa dalam belajar, serta kehidupan pribadi, sosial, dan pengembangan karir diri;
- 6) Melakukan pembelajaran bertim (*team teaching*) dan/atau;
- 7) Melakukan pembelajaran perbaikan (*remedial teaching*).

### **3. Kualifikasi Akademik dan Sertifikasi Pendidik**

#### **a. Kualifikasi Akademik**

Kualifikasi akademik adalah ijazah jenjang pendidikan akademik yang harus dimiliki oleh guru sesuai dengan jenis, jenjang, dan satuan pendidikan formal di tempat penugasan (PP Nomor 74 Tahun 2008 Pasal 1 poin 2).

Kualifikasi, kompetensi, dan sertifikasi guru juga ditetapkan pada Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen Pasal 8. Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Pasal 9 menetapkan bahwa guru setidaknya memiliki kualifikasi akademik program sarjana atau Diploma IV.

b. Sertifikat Pendidik

Sertifikat pendidik adalah bukti formal sebagai pengakuan yang diberikan kepada guru dan dosen sebagai tenaga profesional (UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Pasal 1 poin 12).

#### 4. Kepala Sekolah

Kepala sekolah/madrasah adalah guru yang diberi tugas tambahan untuk memimpin Taman Kanak-Kanak/Raudhotul Athfal (TK/RA), Taman Kanak-Kanak Luar Biasa (TKLB), Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah (SD/MI), Sekolah Dasar Luar Biasa (SDLB), Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah (SMP/MTs), Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa (SMPLB), Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah (SMA/MA), Sekolah Menengah Kejuruan/Madrasah Aliyah Kejuruan (SMK/MAK), atau Sekolah Menengah Atas Luar Biasa (SMALB) yang bukan Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) atau yang tidak dikembangkan menjadi Sekolah Bertaraf Internasional (SBI). (Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah Pasal 1).

Syarat-syarat guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah Pasal 2 Ayat 2 antara lain: (i) memiliki kualifikasi akademik paling rendah sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) kependidikan atau nonkependidikan perguruan tinggi yang terakreditasi; (ii) berusia setinggi-tingginya 56 (lima puluh enam) tahun pada waktu pengangkatan pertama sebagai kepala sekolah/madrasah; (iii) memiliki sertifikat pendidik; (iv) memiliki golongan ruang serendah-rendahnya III/c bagi guru Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Kualifikasi umum kepala sekolah madrasah adalah:

- 1) Memiliki kualifikasi akademik sarjana (S1) atau Diploma IV kependidikan atau nonkependidikan pada perguruan tinggi yang terakreditasi.
- 2) Pada waktu diangkat sebagai kepala sekolah usia setinggi-tingginya adalah 56 tahun.
- 3) Memiliki pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 5 tahun menurut jenjang sekolah masing-masing, kecuali TK/RA memiliki pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 3 tahun.
- 4) Memiliki pangkat serendah-rendahnya III/c bagi PNS dan bagi non-PNS disetarakan dengan kepangkatan yang dikeluarkan oleh yayasan atau lembaga yang berwenang.

Kompetensi kepala sekolah/madrasah adalah pengetahuan, sikap dan keterampilan pada dimensi-dimensi kompetensi kepribadian, manajerial, kewirausahaan, supervisi, dan sosial (Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai kepala sekolah Pasal 1).

- 5) Kompetensi kepala sekolah sebagai berikut:

**Kompetensi Kepribadian:**

- a) Berakhlak mulia, mengembangkan budaya dan tradisi akhlak mulia dan menjadi teladan akhlak mulia bagi komunitas disekolah.
- b) Memiliki integritas kepribadian sebagai pemimpin.
- c) Memiliki keinginan yang kuat di dalam pengembangan diri sebagai kepala sekolah/madrasah.
- d) Bersifat terbuka dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.
- e) Mengendalikan diri dalam menghadapi masalah dalam pekerjaan sebagai kepala sekolah.
- f) Memiliki bakat dan minat jabatan sebagai pemimpin pendidikan.

**Kompetensi Managerial:**

- a) Menyusun perencanaan sekolah untuk berbagai tingkatan perencanaan.
- b) mengembangkan sekolah sesuai dengan kebutuhan.

- c) Memimpin sekolah dalam rangka pendayagunaan sumber daya sekolah secara optimal.
- d) Mengelola perubahan dan pengembangan sekolah menuju organisasi pembelajaran yang efektif.
- e) Menciptakan budaya dan iklim sekolah yang kondusif dan inovatif bagi pembelajaran peserta didik.
- f) Mengelola guru dan staf dalam rangka pemberdayaan sumber daya manusia secara optimal.
- g) Mengelola sarana dan prasarana sekolah dalam rangka pendayagunaan secara optimal.
- h) Mengelola hubungan antara sekolah dan masyarakat dalam rangka mencari dukungan ide, sumber belajar dan pembiayaan.
- i) Mengelola peserta didik dalam rangka penerimaan peserta didik baru dan penempatan pengembangan kapasitas peserta didik.
- j) Mengelola pengembangan kurikulum dan kegiatan pembelajaran sesuai dengan arah dan tujuan pendidikan nasional.
- k) Mengelola keuangan sekolah sesuai dengan prinsip pengelolaan yang akuntabel, transparan dan efisien.
- l) Mengelola ketatausahaan sekolah dalam mendukung pencapaian tujuan sekolah.
- m) Mengelola unit layanan khusus dalam mendukung kegiatan pembelajaran dan kegiatan peserta didik disekolah.
- n) Mengelola sistem informasi sekolah dalam rangka penyusunan program dan pengambilan keputusan.
- o) Memanfaatkan kemajuan teknologi informasi bagi peningkatan pembelajaran dan manajemen sekolah.
- p) Melakukan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan program kegiatan sekolah dengan prosedur yang tepat, serta merencanakan tindak lanjutnya.

**Kompetensi Kewirausahaan:**

- a) Menciptakan inovasi yang berguna bagi sekolah.
- b) Bekerja keras untuk mencapai keberhasilan sekolah sebagai organisasi pembelajaran yang efektif.

- c) Memiliki motivasi yang kuat untuk sukses dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai pemimpin sekolah/madrasah.
- d) Pantang menyerah dan selalu mencari solusi yang terbaik dalam menghadapi kendala yang dihadapi sekolah/madrasah.
- e) Memiliki naluri kewirausahaan dalam mengelola kegiatan produksi/jasa sekolah sebagai sumber belajar peserta didik.

**Kompetensi Supervisi:**

- a) Merencanakan program supervisi akademik dalam rangka peningkatan profesionalisme guru.
- b) Melaksanakan supervisi akademik terhadap guru dengan menggunakan pendekatan dan supervisi yang tepat.
- c) Menindaklanjuti hasil supervisi akademik terhadap guru dalam rangka peningkatan profesionalisme guru.

**Kompetensi Sosial**

- a) Bekerja sama dengan pihak lain untuk kepentingan sekolah.
- b) Berpartisipasi dalam kegiatan sosial kemasyarakatan.  
(Lamp Permendiknas Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah).

6) Tugas Pokok Kepala Sekolah

Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 tentang Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah/Madrasah, Pasal 12 Ayat (4) menyatakan bahwa penilaian kinerja kepala sekolah meliputi:

- a) Usaha pengembangan sekolah/madrasah yang dilakukan selama menjabat;
- b) Peningkatan kualitas kepala sekolah/madrasah; sekolah/madrasah berdasarkan 8 (delapan) standar nasional pendidikan selama di bawah kepemimpinan yang bersangkutan; dan
- c) Usaha pengembangan profesionalisme sebagai kepala sekolah/madrasah. Penilaian kinerja kepala sekolah dilaksanakan berdasarkan tupoksinya. Oleh sebab itu, tupoksi kepala sekolah mengacu pada tiga butir di atas. Tupoksi kepala sekolah juga harus mengacu pada Permendiknas Nomor 19 Tahun 2007 tentang Standar Pengelolaan Sekolah, meliputi (1) perencanaan program, (2)

- pelaksanaan rencana kerja, (3) pengawasan dan evaluasi, (4) kepemimpinan sekolah, (5) sistem informasi sekolah;
- d) Sekolah sebagai suatu tempat proses belajar mengajar yang baik sekurang-kurangnya memiliki murid, guru dan gedung. Dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah harus ada pimpinan. Pimpinan ini disebut Kepala Sekolah dibantu oleh wakil atau guru yang ada. Kepala sekolah sebagai “EMASLIN” mempunyai tugas sebagai berikut:

**Edukatoren (E):** (i) Mampu membimbing guru, (ii) Mampu membimbing karyawan, (iii) Mampu membimbing siswa, (iv) Mampu mengembangkan staf, (v) Mampu belajar mengikuti perkembangan IPTEK, (vi) Mampu memberikan contoh mengajar yang baik.

**Manajer (M):** (i) Kemampuan menyusun program sekolah, (ii) Kemampuan menyusun organisasi kepegawaian di sekolah, (iii) Kemampuan menggerakkan sraf (guru dan karyawan), (iv) Kemampuan mengoptimalkan sumber daya sekolah.

**Administrasi (A):** (i) Kemampuan mengelola administrasi sekolah (KBM/BK), (ii) Kemampuan mengelola administrasi kesiswaan, (iii) Kemampuan mengelola administrasi ketenagaan, (iv) Kemampuan mengelola administrasi keuangan, (v) Kemampuan mengelola administrasi sarana/prasarana, (vi) Kemampuan mengelola administrasi.

**Supervisi (S):** (i) Kemampuan menyusun program supervisi pendidikan, (ii) Kemampuan melaksanakan supervisi pendidikan, (iii) Kemampuan memanfaatkan hasil supervisi.

**Leader (L) atau Pemimpin:** (i) Memiliki kepribadian yang kuat, (ii) Memahami kondisi guru, karyawan, siswa, (iii) Memiliki visi dan memahami misi sekolah, (iv) Mampu mengambil keputusan, (v) Kemampuan berkomunikasi.

**Inovator (I):** (i) Kemampuan mencari/menemukan gagasan baru untuk pembaharuan sekolah (pendidikan), (ii) Kemampuan melakukan pembaharuan di sekolah.

**Motivator (M):** (i) Kemampuan mengatur lingkungan kerja (fisik), (ii) Kemampuan mengatur lingkungan kerja nonfisik, (iii) Kemampuan menetapkan prinsip penghargaan/hukuman.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 18 Tahun 2007 tentang Sertifikasi bagi Guru dalam Jabatan mengamanatkan bahwa guru telah memperoleh sertifikat pendidik, nomor registrasi, memenuhi beban kerja mengajar minimal 24 jam. Khusus yang mendapat tugas tambahan seperti kepala sekolah, pemenuhan jam disesuaikan dengan PP 74 Tahun 2008. Pada Pedoman Penghitungan Beban Kerja Guru yang diterbitkan Dirjen PMPTK berkaitan dengan tugas tambahan guru dijelaskan sebagai berikut, kepala sekolah ekuivalen dengan 18 jam, sehingga wajib mengajar yang ditetapkan minimal selama 6 jam.

Kepala sekolah sangat sibuk dengan tugas-tugas rutin sehari-hari. Salah satu informasi adalah dari kegiatan kepala sekolah SMP Negeri 2 Warungpring Pemasang. Kegiatan kepala sekolah cukup banyak mulai dari kegiatan pengaturan dan monitoring kegiatan yang bersifat teknis sampai kepada penyelesaian tugas-tugas berat lainnya. Kesibukan kepala sekolah dimulai pagi hari dengan kegiatan monitoring siswa masuk sekolah. Ketertiban mereka dalam berpakaian seragam. Kondisi kesehatan siswa tidak luput juga dari perhatian kepala sekolah. Di lain pihak kepala sekolah juga bertugas untuk memantau guru-guru yang datang ke sekolah dari pagi hari. Sebagai kepala sekolah juga bertugas dan bertanggung jawab untuk membereskan urusan administrasi sekolah. Kepala sekolah harus membuat laporan pertanggungjawaban pemanfaatan dana bantuan proyek. Banyak waktu yang digunakan untuk berulang kali mengadakan konsultasi dengan pihak dinas dan konsultan dana BOS dalam rangka penyusunan laporan termasuk bagi kepala SMP Negeri 2

Warungpring, Pematang. Tidak adanya tenaga administrasi yang secara khusus ditugaskan di sekolah semakin membuat tugas kepala sekolah menjadi sangat berat. Kepala sekolah juga sering sibuk ke kantor dinas untuk mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan pengelolaan sekolah. Banyak lagi kegiatan dan kesibukan kepala sekolah sehari-hari yang membuat waktu demikian tersita sehingga amat menyulitkan dalam menyediakan waktu yang memadai untuk pelaksanaan supervisi pengajaran, termasuk mengajar di kelas (<https://yudiavadza.wordpress.com/download/kumpulan-akalah/implementasi-supervisi-kepala-sekolah>, 2012).

## **5. Tunjangan Profesi**

Tunjangan profesi adalah tunjangan yang diberikan kepada guru dan dosen yang memiliki sertifikat pendidik sebagai penghargaan atas profesionalitasnya (PP Nomor 41 Tahun 2009, Permendikbud Nomor 17 Tahun 2016, Pasal 1).

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, Serta Tunjangan Kehormatan Profesor Pasal 3 disebutkan bahwa guru dan dosen yang telah memiliki sertifikat pendidik dan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diberi tunjangan profesi setiap bulan.

- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah.

## **6. Daerah Tertinggal**

Daerah Tertinggal adalah daerah kabupaten yang wilayah serta masyarakatnya kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional (Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014, Pasal 1 dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 131 Tahun 2015).

Daerah Tertinggal adalah daerah kabupaten yang relatif kurang berkembang dibandingkan daerah lain dalam skala nasional, dan berpenduduk yang relatif tertinggal.

Penetapan kriteria daerah tertinggal dilakukan dengan menggunakan pendekatan berdasarkan pada perhitungan 6 (enam) kriteria dasar yaitu: perekonomian masyarakat, sumber daya manusia, prasarana (infrastruktur), kemampuan keuangan lokal (celah fiskal), aksesibilitas dan karakteristik daerah, serta berdasarkan kabupaten yang berada di daerah perbatasan antarnegara dan gugusan pulau-pulau kecil, daerah rawan bencana, dan daerah rawan konflik (Keputusan Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 001/KEP/M-PDT/I/2005).

Dari aspek perekonomian suatu daerah dikatakan tertinggal bila memiliki PDB dan pendapatan per kapita yang rendah serta tingkat kemiskinan yang tinggi, sedangkan dari aspek sumber daya manusia daerah tertinggal memiliki Indeks Pembangunan Manusia yang rendah. Selain itu daerah tertinggal juga dicirikan dengan minimnya sarana dan prasarana serta Pendapatan Asli Daerah dan Penerimaan dari Pemerintah yang rendah.

Sedangkan Daerah Khusus adalah daerah yang terpencil atau terbelakang, daerah dengan kondisi masyarakat adat yang terpencil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah yang mengalami bencana alam, bencana sosial, atau daerah yang berada dalam keadaan darurat lain (PP Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Pasal 1).

### **C. Analisis Data Sekunder di Indonesia dan Negara Lain**

- 1. Hasil Kajian yang Mendukung Tujuan Pertama tentang Analisis: PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru khususnya Pasal 52 tentang Beban Kerja Guru. Beban kerja guru sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu.**

- a. Hasil studi Penggunaan Waktu dalam Pelaksanaan Tugas Kerja Guru (Studi Kasus pada Guru Kelas IV SD dan Guru SMP di Daerah yang Mendapat Program BERMUTU (Suhardjono Dkk.).

Hasil kajian yang dilaksanakan di Indonesia yang berkaitan dengan jam yang digunakan oleh guru dalam melakukan kegiatan-kegiatan kependidikan dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2.1 Rerata Jumlah Waktu dalam Seminggu yang Dipakai Guru dalam Melakukan Kegiatan-kegiatan Kependidikan

Kode	Wilayah	Kabupaten/Kota	N	Rerata Jumlah Jam Kegiatan dalam Seminggu							Luar Jam Kerja	Jam Mengajar
				Merencanakan	Mengajar	Menilai	Ekskusi	Tgs Tbh	Profesi	Jam Kerja		
1	Indonesia Barat	Kota Banda Aceh	9	2,49	9,85	3,66	1,44	9,32	4,33	31,57	16,30	16,89
2		Kab. Pidie	58	3,20	10,35	3,16	,88	4,55	,88	23,20	12,55	17,71
3		Kota Jambi	26	3,28	15,10	3,97	1,38	4,05	,50	28,62	13,70	22,92
4		Kab. Muara Jambi	51	2,60	11,24	2,96	,80	3,79	,94	22,46	12,27	23,49
5	Jawa	Kab. Tasikmalaya	23	2,76	16,67	3,21	,74	3,03	,26	26,89	14,90	24,30
6		Kota Cirebon	19	3,90	13,76	5,04	,89	6,04	2,32	32,07	18,18	21,47
7		Kab. Bogor	157	4,00	11,95	4,35	1,52	4,58	1,50	25,29	19,46	23,99
8		Kab. Wonosobo	52	3,14	13,01	3,68	,69	2,95	1,60	24,49	15,74	25,00
9		Kab. Pekalongan	52	3,88	16,39	4,07	1,58	1,01	,88	25,89	19,63	21,17
10		Kab. Banyumas	104	3,59	14,88	4,15	,96	3,80	1,11	28,28	16,50	23,86
11		Kab. Trenggalek	41	1,95	13,65	2,99	,44	2,57	,34	25,41	18,17	22,5

Kode	Wilayah	Kabupaten/Kota	N	Rerata Jumlah Jam Kegiatan dalam Seminggu							Luar Jam Kerja	Jam Mengajar
				Merencanakan	Mengajar	Menilai	Ekskusi	Tgs Tbh	Profesi	Jam Kerja		
												9
12		Kab. Pamekasan	77	3,44	16,34	3,65	,29	1,60	1,17	25,12	21,68	19,61
13		Kab. Sidoarjo	43	,68	13,81	2,77	,12	3,87	,77	30,69	15,24	24,16
14		Kab. Jember	111	3,09	12,88	4,26	,33	3,17	1,24	28,97	16,07	23,34
15	Indonesia Timur	Kab. Gowa	68	4,06	14,71	4,34	,82	3,75	1,91	23,40	17,44	19,72
16		Kota Makasar	35	2,51	14,26	4,35	,74	3,30	1,74	28,62	16,65	20,89
17		Kab. Gorontalo	36	2,81	14,60	4,71	1,47	4,54	2,94	27,85	22,94	23,97
18		Kota Gorontalo	13	3,01	13,59	4,15	,54	4,01	2,77	35,02	27,84	18,31
19		Kota Ambon	14	3,02	12,02	3,58	,57	3,14	1,36	25,55	15,55	15,71
20		Kota Ternate	13	2,43	11,96	3,08	1,08	1,83	1,62	46,88	28,45	22,54
21		Kab. Jayapura	7	2,26	12,65	2,63	,86	4,18	,43	38,42	47,72	24,14
22		Kota Jayapura	8	1,64	12,23	3,74	,75	4,33	1,63	36,41	30,41	23,75
23		Kab Lombok Barat	63	3,42	13,42	3,81	1,00	4,18	,83	21,50	17,49	21,68
<b>Rerata</b>				<b>3,09</b>	<b>13,57</b>	<b>3,89</b>	<b>,88</b>	<b>3,59</b>	<b>1,29</b>	<b>26,59</b>	<b>17,81</b>	<b>22,28</b>
<b>Simpangan Baku</b>				<b>3,07</b>	<b>6,47</b>	<b>3,13</b>	<b>1,86</b>	<b>5,24</b>	<b>2,44</b>	<b>12,68</b>	<b>16,84</b>	<b>9,70</b>
<b>Sig</b>				<b>,000</b>	<b>,000</b>	<b>,051</b>	<b>,000</b>	<b>,000</b>	<b>,000</b>	<b>,000</b>	<b>,000</b>	<b>,000</b>

Sumber data, Suhardjono 2009

Tabel 2.2 Rerata Jumlah Jam Kegiatan yang Dilakukan oleh Guru di Indonesia dalam Seminggu

Merencanakan	Mengajar	Menilai	Ekskul	Tugas tambahan	Profesi	Jam Kerja	Luar Jam Kerja	Jam Mengajar
3,09	13,57	3,89	,88	3,59	1,29	26,59	17,81	22,28

Sumber data, Suhardjono 2009

- b. Hasil **Kajian TALIS** (*Teaching and Learning International Survey*) tentang Waktu Persiapan Guru Mengajar di Beberapa Negara.

Waktu persiapan guru mengajar dan jumlah jam tatap muka guru di kelas merupakan beberapa indikator yang dapat memperlihatkan beban kerja guru. Berdasarkan hasil Survey TALIS (*Teaching and Learning International Survey*) 2014, waktu yang dihabiskan untuk guru-guru mempersiapkan pembelajaran bervariasi antar negara. Di Finlandia, rata-rata guru menghabiskan waktu selama 5 jam per minggu untuk persiapan mengajar, sedangkan di Kroasia rata-rata guru menghabiskan waktu sebanyak 9,7 jam per minggu untuk persiapan mengajar. Rata-rata guru di Negara OECD menghabiskan waktu sebanyak 6,7 jam per minggu untuk persiapan mengajar (lihat Gambar 1). Waktu persiapan mengajar ini merupakan waktu yang dihabiskan guru untuk membuat perencanaan pembelajaran.

Gambar 2.1 Diagram Jumlah Jam Persiapan Mengajar di Beberapa Negara

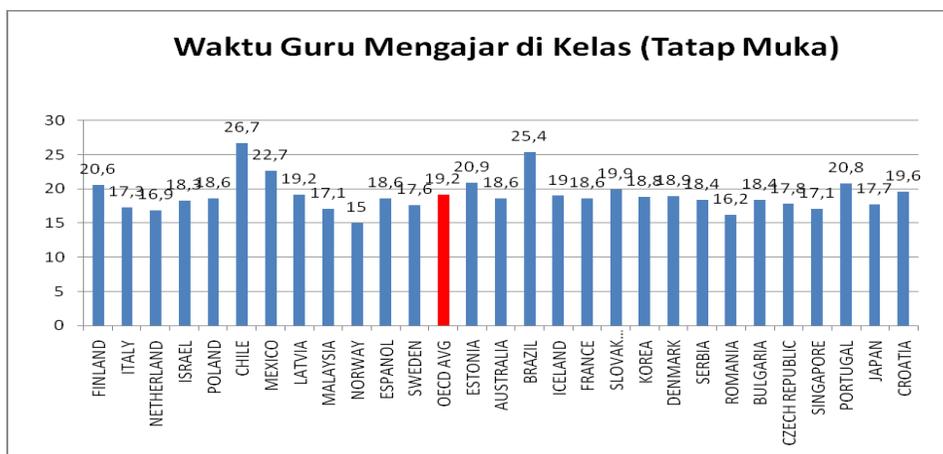


Sumber: Diolah dari Data OECD: Education Resources, Teaching Hours. OECD (2016), Teaching hours (indicator). doi: 10.1787/af23ce9b-en, diperoleh dari <https://data.oecd.org/eduresource/teaching-hours.htm#indicator-chart> (diunduh pada 5 April 2016).

Waktu yang dihabiskan guru untuk mengajar di kelas (tatap muka) per minggu juga bervariasi antarnegara. Berdasarkan hasil survey TALIS (2015), guru-guru di negara-negara maju seperti Finlandia, Jepang, Norwegia, Singapura, menghabiskan tidak lebih dari 20 jam per minggu untuk tatap muka. Guru-guru di negara berkembang seperti Chile, Brazil, Mexico, Portugal menghabiskan waktu rata-rata lebih dari 20 jam per minggu. Rata-rata guru-guru di negara-negara OECD menghabiskan waktu selama 19,2 jam per minggu untuk tatap muka.

- 1) Waktu Guru Mengajar (Tatap Muka) di Beberapa Negara, (hasil survey TALIS 2015

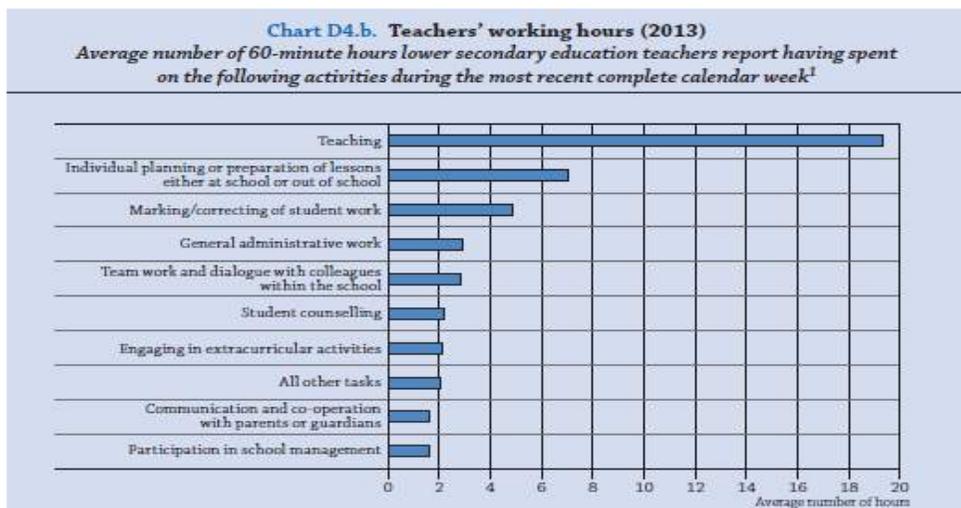
Gambar 2.2 Diagram Jumlah Waktu Guru Mengajar di Beberapa Negara Berdasarkan Survey TALIS 2015



Sumber: Diolah dari Data OECD: Education Resources, Teaching Hours. OECD (2016), Teaching hours (indicator). doi: 10.1787/af23ce9b-en, diperoleh dari <https://data.oecd.org/eduresource/teaching-hours.htm#indicator-chart> (diunduh pada 5 April 2016).

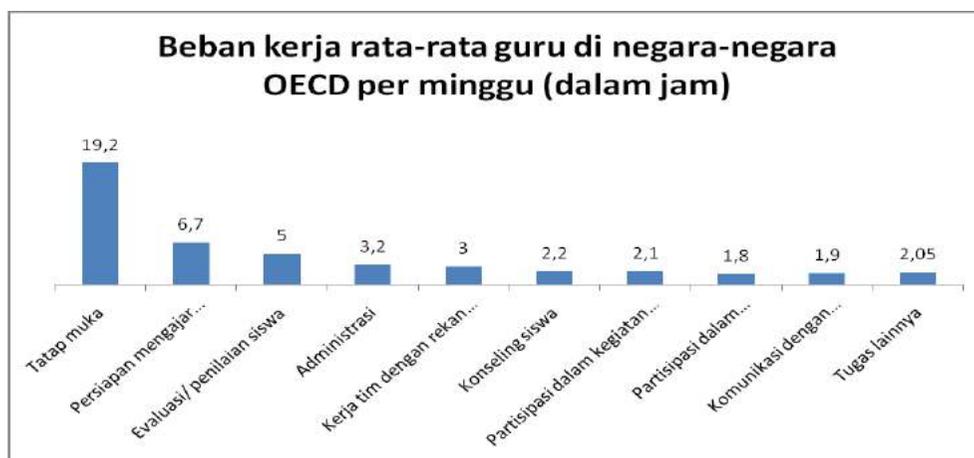
Beban kerja guru secara keseluruhan meliputi persiapan pembelajaran, tatap muka, administrasi, evaluasi pembelajaran, konseling, membina dalam kegiatan ekstrakurikuler, manajemen, komunikasi dengan orangtua, dan diskusi dengan teman sejawat. Hasil survey TALIS menunjukkan bahwa guru paling banyak menghabiskan waktu untuk tatap muka dalam seminggu (rata-rata 19 jam per minggu dihabiskan untuk mengajar di kelas). Sedangkan untuk tugas lainnya seperti membina kegiatan ekstrakurikuler, konseling, manajemen, dan diskusi dengan teman sejawat rata-rata guru hanya menghabiskan 2 jam per minggu. Untuk perencanaan pembelajaran rata-rata sekitar 7 jam per minggu dan untuk evaluasi rata-rata 5 jam per minggu.

Gambar 2.3 Diagram Rata-rata Waktu yang Dhabiskan Guru



Sumber: OECD (2014), “Indicator D4: how much time do teachers spend teaching?”, in Education at a Glance 2014: OECD Indicators, OECD Publishing, diperoleh dari <http://dx.doi.org/10.1787/888933120005> (diunduh pada 5 April 2016).

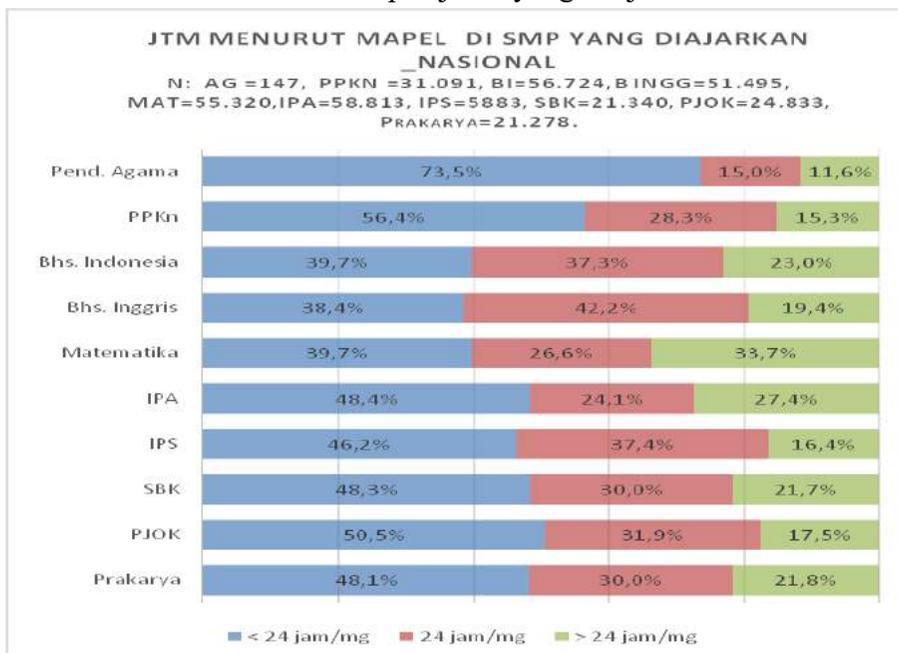
Gambar 2.4 Diagram Beban Kerja Rata-rata Guru di Negara-Negara OECD Per Minggu (Dalam Jam)



Zurairi (2014) dalam <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/> menyampaikan hasil sebuah survey internasional yang dilakukan pada 2013 di 33 negara oleh TALIS (*Teaching and Learning International Survey*) bahwa guru-guru di Malaysia bekerja 30 jam per minggu dengan rincianya 17 jam/minggu untuk kegiatan tatap muka (*actual teaching and learning*), 6 jam/minggu untuk melakukan persiapan pembelajaran seperti menyusun rancangan pembelajaran (*planning and preparing lessons*) dan 7 jam/minggu untuk melakukan evaluasi dan penilaian (*marking and correcting work*). Jumlah jam tatap muka di Malaysia tersebut lebih rendah dari rerata jumlah tatap muka dari negara-negara yang disurvei yaitu 19 jam/minggu. Disebutkan pula bahwa jumlah jam tatap muka di Norwegia adalah yang paling kecil yaitu hanya 15 jam per minggu, sedangkan di Chili jumlah jam TM-nya terbesar yaitu 26,7 jam per minggu.

- c. Kajian Data Sekunder Secara Nasional: tentang Jam Tatap Muka (JTM) Menurut Matapelajaran yang Diajarkan.

Gambar 2.5 Data Nasional: Jam Tatap Muka (JTM) Menurut Matapelajaran yang Diajarkan



Sumber Data: SIM Rasio, Direktorat Pembinaan Guru Pendidikan Dasar (2016): Hasil pengolahan data JTM per minggu guru di SMP secara nasional dilihat dari latar belakang pendidikan dan matapelajaran yang diajarkan.

Pada jenjang SMP ada 10 guru matapelajaran, terdapat 38,4% s.d 73,5% guru yang mengajar pada matapelajaran linier kurang dari 24 jam tatap muka per minggu. Presentase paling rendah guru yang tidak bisa memenuhi beban kerja 24 jam tatap muka per minggu adalah guru matapelajaran Bahasa Inggris, sementara persentase paling tinggi adalah guru matapelajaran agama (73,5%). Data selanjutnya menunjukkan bahwa persentase guru yang mengajar lebih dari 24 jam tatap muka relatif kecil antara 11,6% s.d. 33,7%. Hal ini senada dengan pernyataan guru yang dijarung melalui angket bahwa sebagian besar guru dari 24 guru 71% menyatakan bahwa untuk memenuhi beban kerja minimal 24 jam per minggu masih dirasa berat.

d. Struktur Kurikulum KTSP dan Kurikulum 2013

Berikut adalah struktur kurikulum yang digunakan pada suatu sekolah baik dengan KTSP maupun K-13, berikut jam belajarnya.

Tabel 2.3 Perbandingan Struktur KTSP dan Kurikulum 2013

	KTSP			Kurikulum 2013				
A.	Kel. Matapelajaran	VII	VIII	IX		VII	VIII	IX
1.	Pendidikan Agama	2	2	2	Pendidikan Agama	3	3	3
2.	Pendidikan Kewarganegaraan	2	2	2	PPKn	3	3	3
3.	Bahasa Indonesia	4	4	4	Bahasa Indonesia	6	6	6
4.	Bahasa Inggris	4	4	4	Matematika	5	5	5
5.	Matematika	4	4	4	IPA	5	5	5
6.	Ilmu Pengetahuan Alam	4	4	4	IPS	4	4	4
7.	Ilmu Pengetahuan Sosial	4	4	4	Bahasa Inggris	4	4	4
8.	Seni Budaya	2	2	2	Seni Budaya dan Keterampilan (termasuk muatan lokal)	3	3	3

9.	Pendidikan Jasmani, Olahraga, dan Kesehatan	2	2	2	Pendidikan Jasmani, Olahraga, dan Kesehatan (termasuk muatan lokal)	3	3	3
10.	TIK	2	2	2	-			
B.	Kel. Muatan Lokal							
	Bahasa Daerah	2	2	2	Prakarya (termasuk muatan lokal)	2	2	2
	Bahasa Asing	2	2	2	-			
C	Pengembangan Diri	2	2	2	-			
		36	36	36		38	38	38

- e. Hasil Diskusi dengan Guru SD dan SMP tentang Rerata Jam Per Minggu yang Digunakan Guru dalam Melakukan Kegiatan Pokok.

Tabel 2.4 Rerata Jam Per Minggu yang Digunakan Guru dalam Melakukan Kegiatan Pokok; Guru SMP Matapelajaran Bahasa Inggris

No.	Kegiatan Pokok Guru	Rata-rata Jumlah Jam Per Minggu
1.	Merencanakan Pembelajaran	12
2.	Melaksanakan Pembelajaran	24
3.	Menilai Hasil Pembelajaran	8
4.	Membimbing dan Melatih Peserta Didik	8
5.	Melaksanakan Tugas Tambahan yang Melekat pada Pelaksanaan Kegiatan Pokok Sesuai dengan Beban Kerja Guru	6
	Jumlah Jam Kegiatan Pokok Guru	58

Tabel 2.5 Rerata Jam Per Minggu yang Digunakan Guru SD Kelas VI dalam Melakukan Kegiatan Pokok

<b>Nomor</b>	<b>Kegiatan Pokok Guru</b>	<b>Rata-rata Jumlah Jam Per Minggu</b>
1.	Merencanakan Pembelajaran	2 JP
2.	Melaksanakan Pembelajaran	28 JP
3.	Menilai Hasil Pembelajaran	2 JP
4.	Membimbing dan Melatih Peserta Didik	3 JP
5.	Melaksanakan Tugas Tambahan yang Melekat pada Pelaksanaan Kegiatan Pokok Sesuai dengan Beban Kerja Guru	4 JP
	Jumlah	39 JP

Tabel 2.6 Rerata Jam Per Minggu yang Digunakan Guru dalam Melakukan Kegiatan Pokok (Guru Olahraga di SD)

<b>Nomor</b>	<b>Kegiatan Pokok Guru</b>	<b>Rata-rata Jumlah Jam Per Minggu</b>
1.	Merencanakan Pembelajaran	2 JP
2.	Melaksanakan Pembelajaran	22 JP
3.	Menilai Hasil Pembelajaran	2 JP
4.	Membimbing dan Melatih Peserta Didik	2 JP
5.	Melaksanakan Tugas Tambahan yang Melekat pada Pelaksanaan Kegiatan Pokok Sesuai dengan Beban Kerja Guru	3 JP
	Jumlah	31 JP

Tabel 2.7 Pengalaman Guru dalam Upaya Memenuhi Beban Kerja Minimal 24 Jam Tatap Muka Per Minggu (Kasus Guru IPS Salah Satu SMP di Kabupaten Bogor)

<b>Permasalahan</b>	<b>Alternatif Pemecahan</b>	<b>Implikasi</b>
Kekurangan jam mengajar	Mencari sekolah alternatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesulitan mencari sekolah alternatif karena sekolah lain juga memiliki permasalahan yang sama yaitu guru kekurangan jam mengajar</li> <li>• guru mengajar pada 2 (dua) sekolah alternatif</li> <li>• Guru harus mengikuti lebih dari satu aturan sekolah</li> <li>• Tugas administrasi bertambah</li> </ul>
Sekolah tempat pemenuhan jam mengajar lokasinya Jauh dari sekolah Induk		Jarak tempuh jauh sehingga memerlukan waktu yang banyak.

Tabel 2.8 Pengalaman Guru dalam Upaya Memenuhi Beban Kerja Minimal 24 Jam Tatap Muka Per Minggu (Kasus Guru PPKn pada Salah Satu SMA Kabupaten Tangerang Selatan)

<b>Permasalahan</b>	<b>Alternatif Pemecahan</b>	<b>Implikasi</b>
Di sekolah induk guru hanya mendapat 16 jam tatap muka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengajar dari satu sekolah ke sekolah lain untuk mendapat sekolah alternatif bisa menambah jam</li> <li>• Mengajar pada 4 sekolah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guru harus mengikuti lebih dari satu aturan sekolah</li> <li>• Tugas administrasi bertambah</li> </ul>

<b>Permasalahan</b>	<b>Alternatif Pemecahan</b>	<b>Implikasi</b>
Mengajar lebih dari satu sekolah: Kurikulum yang digunakan sekolah induk berbeda dengan kurikulum di sekolah alternatif		Dalam melakukan pembelajaran perlu menyesuaikan dua kurikulum
Sekolah alternatif adalah sekolah swasta: kurang mendapat penghargaan, tidak dianggap sebagai guru di sekolah tersebut, dianggap sebagai tamu.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlu persiapan mental dalam beradaptasi</li> <li>• Perlu strategi pendekatan ke sekolah</li> </ul>
Beberapa sekolah satu rombel murid kurang dari 20	Perlu selektif dalam mencari alternatif sekolah untuk pemenuhan jam tatap muka	Mengajar tidak diperhitungkan perolehan jamnya
Banyak administrasi yang mesti dikerjakan, sesuai dengan jumlah sekolah tempat mengajar	Mengerjakan administrasi sesuai dengan sekolah tempat mengajar	Waktu untuk menyelesaikan administrasi bertambah.
Jarak tempuh antarsekolah relatif jauh	Perlu perhitungan waktu	Waktu yang digunakan untuk perjalanan bertambah
Terjadi waktu untuk perpindahan jam mengajar terlalu dekat	Perlu memperhatikan jadwal pelajaran antara satu sekolah dengan sekolah alternatif	Memperhitungkan waktu tempuh, dan perlu disiplin waktu
Mengajar di swasta tidak mendapat imbalan uang	Perlu memperhitungkan uang transport yang harus dikeluarkan	Persiapan uang saku sendiri

Permasalahan	Alternatif Pemecahan	Implikasi
Kekurangan waktu untuk remedial	Belum ada solusi, jumlah siswa yg perlu remedial relatif banyak, kurang waktu	Siswa tidak terlayani
Guru tidak dapat memenuhi jumlah beban kerja 24 jam per minggu, terhenti tunjangan sertifikasi	Belum ada solusi	Tidak mendapat tunjangan sertifikasi

Hasil Diskusi dengan guru SMP dan SMA dari beberapa kabupaten/kota yang dilaksanakan di Jakarta dalam rangka mencari permasalahan dan pemecahan berdasar pengalaman.

Kasus guru IPS dari salah satu SMP di Kabupaten Bogor dan kasus guru PPKn SMA di salah satu sekolah di Kabupaten Tangerang, keduanya sudah memiliki sertifikasi pendidik dan kekurangan jam tatap muka minimal 24 jam per minggu, sehingga tidak mendapat tunjangan profesi. Pengalaman mereka menunjukkan bahwa: mereka mengalami kekurangan jam tatap muka minimal 24 jam per minggu di sekolah tempat mereka bertugas sebagai guru tetap (di sekolah induk). Mereka ada yang hanya memperoleh jumlah jam tatap muka 16 jam per minggu. Alternatif yang dilakukan untuk dapat memenuhi persyaratan minimal 24 jam tatap muka per minggu **mereka mencari sekolah alternatif sebagai tempat mengajar.**

Beberapa permasalahan yang dialami oleh guru yang mengalami kekurangan jam minimal 24 jam tatap muka di sekolah induk: (i) pemenuhan kekurangan jam minimal tidak selalu dapat dipenuhi pada satu sekolah, (ii) sekolah tempat pemenuhan jam mengajar lokasinya dapat saja jauh dari sekolah induk, (iii) satu sekolah dengan satu sekolah lain kurikulum yang digunakan dapat berbeda dengan sekolah induk, sehingga guru harus mengajar dengan menyesuaikan

dua kurikulum, (iv) jika guru harus mengajar di lebih dari satu sekolah maka guru yang bersangkutan harus mengikuti aturan pada setiap sekolah tempat mengajar termasuk tugas administrasi bertambah, (v) ada ditemui mengajar di sekolah alternatif kurang mendapat penghargaan, tidak dianggap sebagai guru di sekolah tersebut, dan kedatangannya kurang disambut dengan baik, (vi) terjadi juga pada beberapa guru mengajar di sekolah alternatif tidak mendapat honor/uang transport, (vii) dengan mengajar di lebih dari satu sekolah, kekurangan waktu untuk remedial, (viii) untuk daerah-daerah tertentu yang masuk daerah tertinggal sangat mungkin satu kelas siswa kurang dari 20 orang, (ix) kesulitan mencari sekolah alternatif sehingga guru tidak dapat memenuhi jumlah beban kerja 24 jam tatap muka per minggu, akhirnya terhenti tunjangan profesinya.

Implikasi dari permasalahan tersebut: (i) guru harus berupaya mencari sekolah alternatif hingga dapat memenuhi 24 jam per minggu, (ii) guru bisa mengajar antara 2 s.d. 4 sekolah alternatif sehingga memerlukan waktu yang lebih untuk menuju sekolah alternatif, sehingga guru harus dapat memperhitungkan waktu dengan baik, (iii) guru harus mengajar dengan dua kurikulum, sehingga perlu memahami dua kurikulum, (iv) guru harus mengikuti lebih dari satu aturan sekolah, (v) tugas administrasi bertambah, (vi) agar bisa mengajar di sekolah alternatif perlu strategi pendekatan yang baik dan persiapan bisa berkomunikasi lebih baik dengan warga sekolah setempat, (vii) persiapan uang saku sendiri, (viii) siswa yang mengalami kekurangan tidak dapat mendapat waktu untuk bisa remedial, (ix) mengajar di kelas dengan siswa kurang dari 20, tidak diperhitungkan jam tatap muka, (x) jika guru tersertifikasi belum bisa memenuhi jumlah jam minimal 24 tatap muka per minggu, guru harus menerima kondisinya dan tetap mengajar di sekolah induk dengan baik.

- f. Hasil Diskusi dengan Guru, Kepala Sekolah dan Pengawas tentang Permasalahan dan Upaya Pemenuhan Beban Kerja Guru 24 Jam Tatap Muka Per Minggu.

Permasalahan dan upaya pemenuhan beban kerja guru 24 jam tatap muka per minggu di Jakarta selatan, kasus di sanggar di Kecamatan Kebayoran Baru di Jakarta Selatan.

Upaya yang dilakukan adalah dengan mengatur jadwal pada tingkat Sanggar, dalam hal ini Kecamatan Kebayoran Baru di Jakarta Selatan.

Tabel 2.9 Permasalahan dan Alternatif Pemecahan Pemenuhan Beban Kerja Guru di Tingkat Sanggar

<b>Permasalahan</b>	<b>Alternatif Pemecahan</b>
<p>Beban kerja guru 24 jam per minggu berkaitan dengan: Jumlah rombongan belajar, dan jumlah guru untuk setiap mapel, serta kurikulum yang digunakan oleh sekolah.</p> <p>Pada satu wilayah beban kerja guru untuk setiap sekolah tidak merata. Ada sekolah guru kelebihan jam tatap muka dan ada sekolah guru kekurangan jam tatap muka 24 per minggu.</p>	<p>Ada kerjasama antarkepala sekolah pada satu sanggar/kecamatan untuk:</p> <p>a. Melakukan Pemetaan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ jumlah rombongan belelajar,</li> <li>▪ jumlah guru per mapel,</li> <li>▪ kurikulum yang digunakan.</li> </ul> <p>Untuk dapat informasi setiap guru mapel yang mengalami kekurangan jam tatap muka 24 jam per minggu</p> <p>b. Membuat jadwal bersama</p>
<p>Banyak guru kekurangan jam di sekolah induk</p>	<p>Berdasar hasil pemetaan, kepala sekolah menugaskan guru yang kurang jam ke sekolah alternatif yang mengalami kekurangan guru</p>
<p>Jarak tempuh antar sekolah relatif jauh</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Berdasar hasil membuat jadwal bersama di tingkat sanggar/setingkat kecamatan kepala sekolah akan menugaskan guru yang kekurangan jam ke sekolah yang</li> </ul>

Permasalahan	Alternatif Pemecahan
	<p>terdekat, tentu sesuai dengan mapel linier yang diampu.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bisa meminimalisir jarak dan waktu tempuh guru menuju ke sekolah alternatif</li> </ul>
<p>Banyak guru untuk memenuhi 24 jam tatap muka mesti mengajar di beberapa sekolah, sehingga kekurangan jam untuk menyusun disain pembelajaran dan melakukan remedial</p>	<p>Beban kerja minimal 24 jam satu minggu di Jakarta dapat berjalan karena di Jakarta diterapkan sitem <i>E-Guru</i>. Sistem tersebut dapat membantu guru untuk menyusun disain pembelajaran karena memudahkan guru untuk meng-copy paste formatnya tinggal melakukan penyesuaian.</p>
	<p>Beberapa yang kemungkinan dapat tidak terpenuhinya guru tatap muka minimal 24 jam per minggu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Di Jakarta diterapkannya sekolah hanya satu <i>shift</i> yaitu sekolah untuk pagi saja dan sekolah hanya dengan 5 hari belajar, yaitu hari senin sampai dengan jumat.</li> <li>2. Dengan guru harus mengampu 24 jam maka guru sulit mengadakan remedial.</li> <li>3. Perlu diperhitungkan juga jumlah jam belajar terpengaruh dari kurikulum yang digunakan. KTSP 4 jam dalam satu hari sementara K-13 dengan 5 jam per satu hari.</li> <li>4. Bisa diusulkan 18 jam per minggu tatap muka.</li> </ol>

**2. Hasil Kajian yang Mendukung tentang Analisis: PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 2, antara lain Guru Wajib Memiliki Kualifikasi Akademik dan Sertifikat Pendidik.**

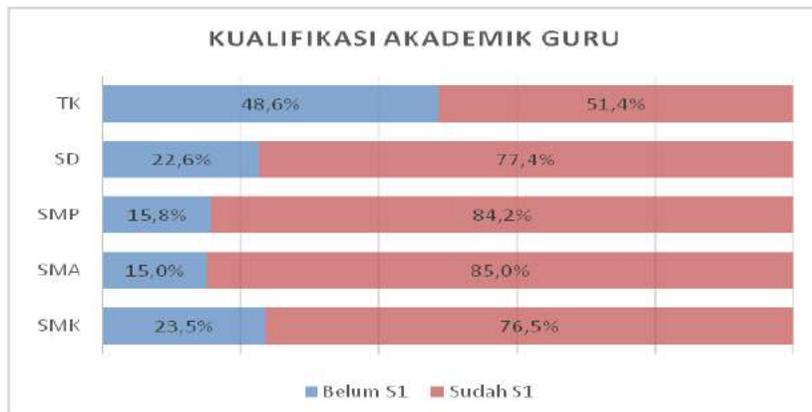
- a. Hasil Kajian Data Sekunder Tentang Data Kualifikasi Akademik Guru Per Jenjang Secara Nasional.

Tabel 2.10 Data Kualifikasi Akademik Guru Per Jenjang Secara Nasional

Jenjang	Kualifikasi					
	Frekuensi			Persentase (%)		
	Belum S1	Sudah S1	Total	Belum S1	Sudah S1	Total
TK	122.864	129.767	252.631	48,6%	51,4%	100,0%
SD	314.242	1.075.617	1.389.859	22,6%	77,4%	100,0%
SMP	88.475	472.689	561.164	15,8%	84,2%	100,0%
SMA	38.077	216.089	254.166	15,0%	85,0%	100,0%
SMK	51.737	168.672	220.409	23,5%	76,5%	100,0%

Sumber Data: SIM Rasio, Direktorat Pembinaan Guru Pendidikan Dasar (2016)

Gambar 2.6 Diagram Data Kualifikasi Akademik Guru Per Jenjang Secara Nasional



Sumber Data: Data SIM Rasio, Direktorat Pembinaan Guru Pendidikan Dasar (2016)

Pada semua jenjang pendidikan masih terdapat guru yang belum memiliki kualifikasi akademik S1/D4. Persentase tertinggi yang belum S1 adalah pada guru TK yaitu 48,6%. Untuk guru SMP dan SMA masih tersisa masing-masing 15% yang belum memiliki kualifikasi S1/D4.

Kondisi ini perlu menjadi perhatian pemerintah mengingat pesan yang termuat Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005, dan lebih lanjut pada PP Nomor 74 Tahun 2008 pada kenyataannya masih belum bisa dipenuhi.

- b. Data Guru Per Matapelajaran Berdasarkan Status dan Kualifikasi Akademik.

Tabel 2.11 Data Jumlah Guru SD dan SMP Berdasarkan Status dan Kualifikasi Akademik S1

Tingkat	Jumlah Guru	Status dan Kualifikasi					
		PNS, S1	PNS, <S1	Honor Daerah, S1	Honor Daerah, <S1	Honor Lain, S1	Honor lain, <S1
<b>SD (Negeri)</b>	1.151.910	608.927	<b>179.771</b>	39.728	<b>22.415</b>	186.752	<b>114.371</b>
<b>SMP (Negeri)</b>							
PKn	33.834	23.972	<b>1.921</b>	1.500	<b>168</b>	5.370	<b>903</b>
Bahasa Inggris	53.670	34.961	<b>2.935</b>	2.876	<b>327</b>	10.834	<b>1.737</b>
Matematika	58.594	40.314	<b>3.570</b>	2.393	<b>257</b>	10.461	<b>1.599</b>
Bahasa Indonesia	61.719	42.274	<b>3.423</b>	2.900	<b>282</b>	11.262	<b>1.578</b>
IPA	64.215	45.288	<b>3.812</b>	2.890	<b>332</b>	10.344	<b>1.549</b>
IPS	57.768	44.325	<b>3.635</b>	2.131	<b>309</b>	6.002	<b>1.366</b>
PJOK	30.234	16.705	<b>2.237</b>	1.495	<b>370</b>	7.355	<b>2.162</b>
Seni Budaya	26.313	12.611	<b>2.802</b>	1.764	<b>433</b>	6.845	<b>1.858</b>
Muatan Lokal Daerah	9.591	2.727	<b>881</b>	876	<b>189</b>	3.912	<b>1.006</b>
Keterampilan	8.685	4.087	<b>1.426</b>	519	<b>96</b>	2.008	<b>549</b>
TIK	25.505	9.638	<b>1.941</b>	2.107	<b>489</b>	8.817	<b>2.513</b>
Total Guru SMP Negeri	430.128	276.902	<b>28.583</b>	21.451	<b>3.252</b>	8.3210	<b>16.820</b>

Sumber: Data SIM Rasio, Direktorat Pembinaan Guru Pendidikan Dasar (2016)

Berdasarkan data jumlah guru di atas, terlihat bahwa masih banyak terdapat guru-guru SD dan SMP negeri yang belum berkualifikasi S1. Untuk guru SD negeri baru sekitar 72,52% guru yang sudah S1, termasuk guru PNS, guru honor daerah dan honor lainnya. Ini menunjukkan bahwa masih ada sekitar 27 persen lebih guru di SD negeri yang belum S1. Sedangkan untuk guru SMP negeri, keseluruhan yang telah berkualifikasi S1 sebesar 88,71% sedangkan sisanya belum S1. Sementara, Undang-undang Guru

dan Dosen mengamanatkan bahwa pada akhir 2015 seluruh guru harus sudah berkualifikasi S1. Pasal 82 Ayat 2 pada Undang-undang Guru dan Dosen menyebutkan, guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik sebagaimana dimaksud pada undang-undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik paling lama 10 tahun sejak berlakunya undang-undang ini, yang berarti pada tahun 2015 semua guru sudah S1 dan sudah memiliki sertifikasi pendidik.

**3. Kajian yang Mendukung Analisis Tentang: PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 15 Ayat 3, Guru Pemegang Sertifikat Pendidik Berhak Memperoleh Tunjangan Profesi Jika Mendapat Tugas Tambahan Sebagai Kepala Satuan Pendidikan dengan Beban Kerja Sesuai dengan Beban Kerja Kepala Satuan Pendidikan.**

Kepala sekolah adalah seorang guru yang diberikan kepada tugas-tugas tambahan, seperti tugas managerial, monitoring, dan pembinaan. Sebagai seorang guru, kepala sekolah tentunya sudah memiliki kompetensi profesional sebagai guru sebagaimana yang tertuang dalam standar nasional pendidikan (Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005).

Seorang kepala sekolah di samping memiliki satu standar pendidikan yaitu standar tenaga pendidik juga harus menguasai dan memahami kedelapan standar nasional pendidikan yang telah ditetapkan di dalam peraturan pemerintah tersebut. Standar tersebut meliputi: standar isi, standar proses, standar kompetensi lulusan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, dan standar penilaian.

Fenomena yang banyak ditemui di sekolah bahwa kepala sekolah sibuk dengan urusan administrasi dan pembangunan, sehingga melupakan tugas pokoknya sebagai tenaga pendidik. Kesibukan kepala sekolah dalam urusan administrasi seperti mempersiapkan

usulan keuangan bantuan sarana prasarana, kegiatan MGMP, rapat kepala-kepala sekolah.

Kesibukan-kesibukan kepala sekolah tersebut tidak seharusnya menyebabkan ia meninggalkan tugas pokoknya, cukup dengan memfungsikan manajemen kepala sekolah dengan baik yaitu mengatur pembagian tugas dengan wakil kepala sekolah. Di samping fungsi manajerial di atas, kepala sekolah juga berperan memonitoring proses pembelajaran di kelas terhadap guru-guru (Ansari Siregar 2012).

Fenomena yang kita lihat di banyak sekolah bahwa kepala sekolah sibuk dengan urusan administrasi dan pembangunan, sehingga melupakan tugas pokoknya sebagai tenaga pendidik. Kesibukan kepala sekolah dalam urusan administrasi umpamanya, menyebabkan ia bingung akan mendahulukan tugas yang mana sehingga ia lebih banyak duduk di belakang meja. Kesibukan lain yang biasanya dilakukan oleh kepala sekolah adalah membuat usulan penambahan ruang belajar, kegiatan MGMP, rapat kepala-kepala sekolah, dan masih banyak lagi hal lainnya (Ansari Siregar 2012).

Kepala Sekolah sangat sibuk dengan tugas-tugas rutin sehari-hari. Salah satu informasi adalah dari kegiatan kepala sekolah SMP Negeri 2 Warungpring Pematang. Kegiatan kepala sekolah cukup banyak mulai dari kegiatan pengaturan dan monitoring kegiatan yang bersifat teknis sampai kepada penyelesaian tugas-tugas berat lainnya. Kesibukan kepala sekolah dimulai pagi hari dengan kegiatan monitoring siswa masuk sekolah. Di lain pihak kepala sekolah juga bertugas untuk memantau guru-guru, bertanggung jawab untuk membereskan urusan administrasi sekolah, membuat laporan pertanggungjawaban pemanfaatan dana bantuan proyek, mengadakan konsultasi dengan pihak dinas dan konsultan dana BOS, sering sibuk ke kantor dinas untuk mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan pengelolaan sekolah. Kesibukan kepala sekolah sehari-hari yang membuat waktu demikian tersita sehingga amat menyulitkan dalam menyediakan waktu yang memadai untuk

pelaksanaan supervisi pengajaran, termasuk mengajar di kelas (Yudiavadza, Implementasi supervisi kepala sekolah di SMP Negeri 2 Warungpring Kabupaten Pematang, [https://Yudiavadza.Wordpress.Com/Download/Kumpulan- Makalah/ Implementasi-Supervisi- Kepala-Sekolah](https://Yudiavadza.Wordpress.Com/Download/Kumpulan-Makalah/Implementasi-Supervisi-Kepala-Sekolah)).

Kualitas pendidikan Indonesia yang rendah itu juga ditunjukkan data Balitbang (2003) bahwa dari 146.052 SD di Indonesia ternyata hanya delapan sekolah saja yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori *The Primary Years Program* (PYP). Dari 20.918 SMP di Indonesia ternyata juga hanya delapan sekolah yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori *The Middle Years Program* (MYP) dan dari 8.036 SMA ternyata hanya tujuh sekolah saja yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori *The Diploma Program* (DP).

Penyebab rendahnya mutu pendidikan di Indonesia tentu tidak lepas dari peran dan kepemimpinan seorang kepala sekolah sebagai *top leader*. Melihat pentingnya fungsi kepemimpinan kepala sekolah, maka usaha untuk meningkatkan kinerja yang lebih tinggi bukanlah pekerjaan mudah bagi kepala sekolah karena kegiatan berlangsung dalam sebuah proses panjang yang direncanakan dan diprogram secara baik pula. Kepala sekolah merupakan salah satu komponen pendidikan yang paling berperan dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 12 Ayat 1 PP 28 Tahun 1990 bahwa kepala sekolah bertanggungjawab atas penyelenggaraan kegiatan pendidikan, administrasi sekolah, pembinaan tenaga kependidikan lainnya, dan pendayagunaan serta pemeliharaan sarana dan prasarana ([http://lppks.kemdikbud.go.id/berita/pendidikan/51/ peran- kepala- sekolah-dalam-meningkatkan-mutu-pendidikan](http://lppks.kemdikbud.go.id/berita/pendidikan/51/peran-kepala-sekolah-dalam-meningkatkan-mutu-pendidikan)).

Berdasar hasil diskusi dari pengawas Kota Jakarta Selatan yang pernah menjabat menjadi kepala sekolah menginformasikan bahwa menjadi kepala sekolah tugas terlalu padat di samping tugas manajerial kepala sekolah juga mempunyai tugas administrasi. Pengalaman menunjukkan bahwa dalam keseharian kepala sekolah

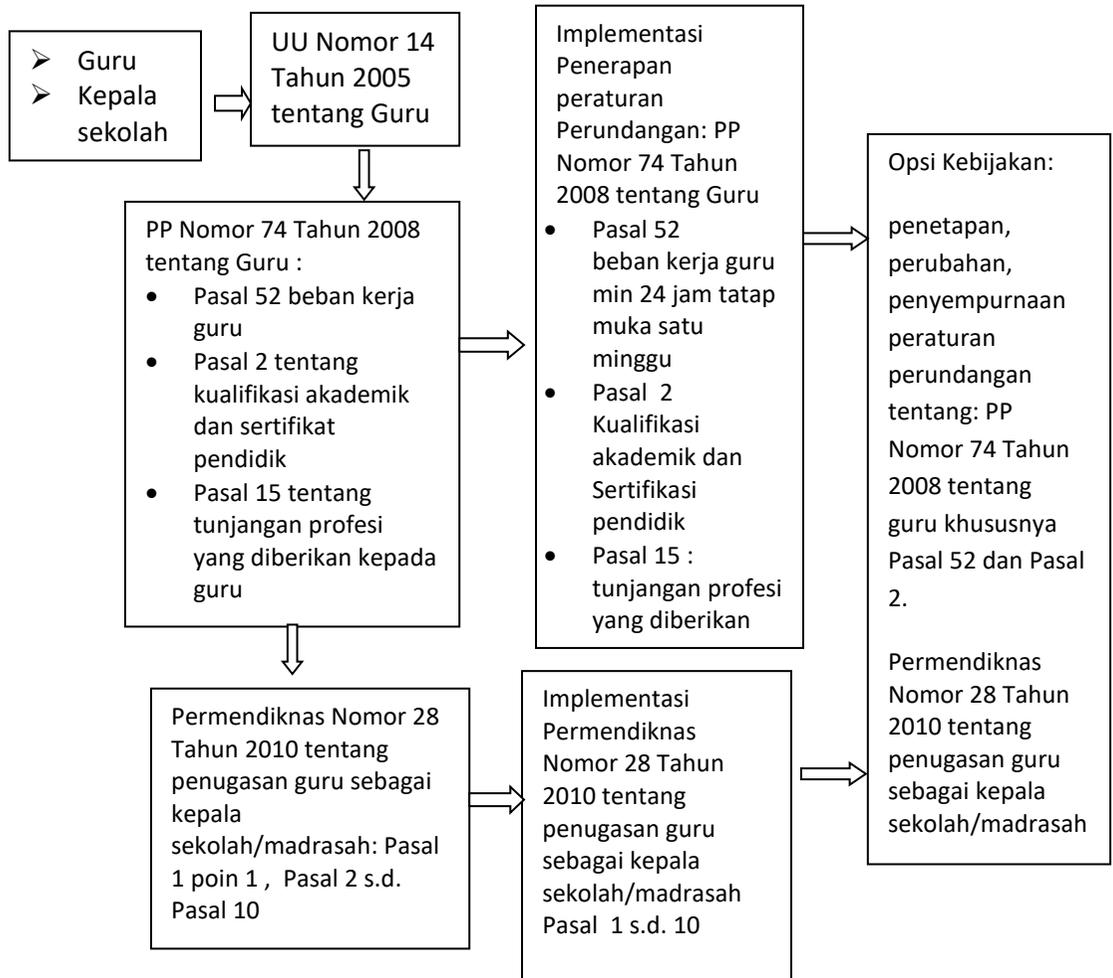
lebih banyak pada beban tugas administrasi, termasuk tugas rapat-rapat. Hasil pengalaman pengawas dari Jakarta Selatan ini, didukung juga dari pernyataan mantan Kepala Sekolah SMPN 19 Jakarta Selatan yang sekarang posisi sebagai guru, bahwa menjadi kepala sekolah beban kerjanya cukup berat, di samping sebagai manajer, juga harus mengurus berbagai pekerjaan yang sifatnya administrasi, dan masih harus mengajar di kelas jika ingin tetap memperoleh tunjangan profesi. Kepala sekolah hampir setiap minggu harus berkoordinasi dengan pihak dinas pendidikan.

Hasil kajian data sekunder juga menunjukkan bahwa: (i) dalam keseharian kepala sekolah lebih banyak pada beban tugas administrasi, termasuk tugas rapat-rapat; (ii) menjadi kepala sekolah beban kerjanya cukup berat, di samping sebagai manajer, juga harus mengurus berbagai pekerjaan yang sifatnya administrasi, dan masih harus mengajar di kelas jika ingin tetap memperoleh tunjangan profesi; (iii) kepala sekolah hampir setiap minggu harus berkoordinasi dengan pihak dinas pendidikan.

#### **D. Kerangka Berpikir**

Berikut ini adalah kerangka berpikir Kajian Sinkronisasi Peraturan tentang GTK.

Gambar 2.7 Kerangka Berpikir Kajian Sinkronisasi Peraturan tentang GTK



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Pendekatan Penelitian**

Penelitian tentang sinkronisasi peraturan perundang-undangan menggunakan pendekatan kualitatif, karena lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam pada permasalahan terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pendidikan pada umumnya, khususnya tentang guru dan tenaga kependidikan baik secara vertikal maupun horizontal.

Bahwa pendekatan penelitian ini adalah kualitatif, ini disebabkan karena penelitian ini memiliki beberapa ciri khas penelitian kualitatif yang diadopsi dari Budiutomo N. (2016) antara lain: (i) memiliki sifat deskriptif analitik: data yang didapat dari hasil pengamatan, wawancara, dokumentasi, analisis, dan catatan lapangan disusun peneliti dalam bentuk narasi. Peneliti melakukan analisis data dengan memperbanyak informasi, mencari hubungan ke berbagai sumber, membandingkan, dan menemukan hasil atas dasar data sebenarnya, (ii) bersifat induktif: penelitian diawali mulai dari lapangan yaitu fakta empiris bahwa guru-guru dan tenaga kependidikan mengalami kesulitan dalam menjalankan berbagai peraturan perundang-undangan, contoh: guru sulit untuk memenuhi tuntutan peraturan perundang-undangan mengajar minimal 24 jam tatap muka (JTM) per minggu dalam rangka mendapat Tunjangan Profesi gGru (TPG), namun peraturan-peraturan turunan yang dibuat juga tidak memudahkan guru untuk dapat memenuhi tuntutan mengajar minimal 24 JTM tersebut.

Peneliti kemudian terjun langsung ke lapangan, mempelajari setiap temuan dalam peraturan perundang-undangan tentang guru dan tenaga pendidikan yang tidak sinkron dengan mencatat, menganalisis, melaporkan dan menarik kesimpulan dari setiap temuan tersebut. Hasil analisis data tersebut berupa pemaparan yang berkenaan dengan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dan disajikan dalam bentuk uraian narasi sebagaimana disebutkan di atas. Pemaparan data tersebut

biasanya menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah yang sudah ditetapkan pada bab/bagian pendahuluan, dan (iii) mengutamakan makna: makna sinkronisasi peraturan perundang-undangan tentang guru dan tenaga kependidikan yang diungkapkan di sini berkisar pada persepsi narasumber atau tenaga ahli yang banyak memahami seluk beluk hubungan antara peraturan-peraturan perundangan tentang guru dan tenaga kependidikan. Dengan demikian, langkah-langkah pelaksanaan kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Kajian diawali dengan melakukan identifikasi peraturan perundangan yang berkaitan dengan guru dan tenaga kependidikan yang diterbitkan berbagai lembaga.
2. Selanjutnya kajian menelaah peraturan perundang-undangan khususnya pasal-pasal yang teridentifikasi menimbulkan permasalahan dalam implementasinya.
3. Setelah itu dilakukan analisis terhadap pasal yang ada khususnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 52 tentang Beban Kerja Guru, Pasal 2 tentang Kualifikasi, Kompetensi, Sertifikasi, dan Pasal 15 tentang Tunjangan Profesi yang Diberikan Kepada Guru.
4. Kemudian dilakukan analisis terhadap data sekunder misalnya data tentang beban kerja guru saat ini dan bagaimana cara guru memenuhinya baik data dari studi-studi terdahulu maupun laporan-laporan kajian sebelumnya tentang peraturan perundang-undangan.
5. Melakukan Diskusi Kelompok Terpumpun (DKT) atau juga disebut dengan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan pejabat atau responden yang relevan di tingkat dinas pendidikan dan di tingkat sekolah untuk mengetahui sinkronisasi peraturan perundangan di tingkat kabupaten/kota dan implementasinya di tingkat sekolah dan mengetahui berbagai permasalahan, dan berbagai upaya yang telah dilakukan dalam mengatasi implementasi pasal-pasal yang tidak sinkron.
6. Kajian selanjutnya menarik kesimpulan dari setiap diskusi tentang setiap permasalahan yang dikaji dan jalan keluar untuk menyelesaikannya.

## B. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi kajian adalah semua pihak baik individu maupun instansi yang menjalankan peraturan-peraturan tentang guru dan tenaga kependidikan. Sampel penelitian diambil dengan menggunakan teknik sampling purposif, karena dilakukan dengan teknik *nonrandom* sampling. Pengambilan sampel lokasi kajian dilakukan dengan cara menetapkan ciri-ciri khusus yang sesuai dengan tujuan penelitian sehingga diharapkan dapat menjawab permasalahan penelitian mengapa terdapat peraturan perundangan terkait guru dan tenaga pendidikan yang tidak sinkron alias bertentangan satu dengan yang lain. Ciri khusus yang diterapkan adalah: daerah yang banyak mengalami kendala dalam mengimplementasikan peraturan perundang-undangan khususnya tentang pemenuhan persyaratan guru yang sudah disertifikasi mendapat Tunjangan Profesi Guru (TPG). Selain itu pengambilan sampel lokasi kajian juga memperhatikan program pembangunan pendidikan yang dicanangkan Jokowi-JK yaitu nawacita tiga membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa. Hal lain yang menentukan dalam pemilihan lokasi kajian adalah pertimbangan ketersediaan sumber daya. Selain pertimbangan tersebut ada pula penentuan lokasi kajian dilakukan dengan menggunakan kriteria kabupaten/kota yang memiliki praktik baik yaitu daerah yang sektor pendidikannya mendapat perhatian yang tinggi terhadap pendidikan.

Berdasarkan pertimbangan ketersediaan sumber daya, lokasi kajian ditetapkan terdiri dari enam kabupaten/kota. Keenam lokasi ini ditetapkan secara purposif. Empat lokasi akan ditetapkan berdasarkan kriteria rasio GTT/guru PNS di sekolah negeri dikombinasikan dengan program nawacita Jokowi-JK, sedangkan dua lokasi ditetapkan berdasarkan praktik baik dikombinasikan dengan program nawacita Jokowi-JK. Untuk menentukan empat lokasi yang pertama, sebelum sampai pada tahapan penentuan lokasi kajian, pada langkah pertama dilakukan pembagian wilayah Indonesia berdasarkan kemajuan ekonomi wilayah menjadi dua wilayah yaitu Wilayah Indonesia Barat dan Wilayah Indonesia Timur. Dengan pembagian wilayah ini

diharapkan agar lokasi yang terpilih tersebar secara merata di kedua wilayah tersebut.

Pada masing-masing wilayah ditetapkan dua lokasi verifikasi data. Kriteria yang digunakan dalam penentuan empat sampel lokasi kajian adalah rasio Guru Tidak Tetap (GTT) dengan guru tetap (guru PNS) di sekolah negeri. Pada masing-masing wilayah ditetapkan/dipilih salah satu lokasi dengan rasio GTT/guru PNS lebih besar dari satu artinya jumlah GTT-nya lebih banyak daripada guru PNS di sekolah negeri dan satu lokasi dengan rasio GTT/guru PNS lebih kecil dari satu artinya jumlah GTT-nya lebih sedikit daripada guru PNS. Rasio GTT/guru PNS dianggap dapat memberikan gambaran bagaimana pemerintah menjalankan peraturan perundang-undangan khususnya tentang kewajiban pemerintah untuk menyediakan tenaga kependidikan dalam kuantitas dan kualitas tertentu agar pelaksanaan pembelajaran di sekolah-sekolah khususnya di sekolah negeri dapat berjalan dengan baik. Tabel berikut menyajikan data kabupaten/kota di kedua wilayah dengan rasio GTT/PNS di sekolah (SD/SMP negeri) lebih besar dari satu. Kabupaten/kota yang tidak tertera dalam tabel tersebut merupakan kabupaten/kota yang memiliki rasio GTT/PNS di sekolah (SD/SMP negeri) lebih kecil dari satu.

Tabel 3.1 Kabupaten dengan Jumlah GTT > Guru PNS di SD/SMP Negeri

Wilayah	Provinsi	Kabupaten/Kota	# PNS	GTT	Rasio GTT & PNS
1. Wilayah Barat Indonesia meliputi Sumatera, Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, Jawa dan Bali	Aceh	Aceh Timur	2486	2724	1,10
		Aceh Utara	4033	4751	1,18
	Kepulauan Riau	Kepulauan Anambas	378	416	1,10
		Kota Batam	1621	2026	1,25
	Riau	Rokan Hulu	2639	2658	1,01
	Sumatera Selatan	Empat Lawang	1389	1555	1,12
		Musi Rawas Utara	658	1026	1,56
		Penukal Abab Lemtang Ilir	596	821	1,38
	Sumatera Utara	Nias	927	1380	1,49

Wilayah	Provinsi	Kabupaten/Kota	# PNS	GTT	Rasio GTT & PNS
2. Wilayah Timur meliputi Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua		Nias Barat	628	1202	1,91
		Nias Selatan	1181	2976	2,52
		Nias Utara	1106	1636	1,48
	Kalimantan Timur	Kutai Barat	1265	1307	1,03
		Mahakam Ulu	194	242	1,25
	Nusa Tenggara Barat	Bima	3589	5795	1,61
		Dompu	1770	2736	1,55
		Lombok Utara	912	1061	1,16
		Sumbawa	2625	3159	1,20
	Nusa Tenggara Timur	Alor	1091	1286	1,18
		Ende	1226	1286	1,05
		Kupang	1979	2323	1,17
		Malaka	968	1012	1,05
		Manggarai Barat	1118	1295	1,16
		Manggarai Timur	1181	1891	1,60
		Sumba Barat	536	696	1,30
		Sumba Barat Daya	767	908	1,18
		Sumba Timur	1189	1751	1,47
		Timor Tengah Selatan	2239	2594	1,16
		Timor Tengah Utara	1243	1528	1,23
	Sulawesi Barat	Mamasa	1197	1947	1,63
		Mamuju	1579	1747	1,11
		Mamuju Tengah	475	823	1,73
	Sulawesi Selatan	Luwu	2118	2119	1,00
		Luwu Utara	1833	2041	1,11
	Sulawesi Tengah	Banggai Laut	474	481	1,01
	Sulawesi Tenggara	Kolaka Timur	713	1141	1,60
Konawe Kepulauan		242	265	1,10	
Papua Barat	Manokwari Selatan	53	107	2,02	
	Pegunungan Arfak	63	116	1,84	
Papua	Membramo Tengah	47	56	1,19	
Maluku Utara	Pulau Taliabu	337	365	1,08	

Dari kedua wilayah tersebut dipilih secara purposif dua lokasi untuk dilakukan verifikasi data. Lokasi yang dipilih mewakili wilayah Indonesia barat adalah Kabupaten Nias, sedangkan lokasi yang dipilih

untuk mewakili wilayah Indonesia timur adalah Kabupaten Manggarai Barat. Penetapan lokasi ini juga mempertimbangkan program pembangunan Jokowi-JK yaitu nawacita tiga, membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa. Selanjutnya ditetapkan dua lokasi kajian lagi yaitu lokasi dengan rasio GTT/guru PNS di sekolah negeri kurang dari satu. Untuk kriteria ini dipilih Kabupaten Kapuas Hulu Kalimantan Barat mewakili wilayah Indonesia Barat dan Kota Kendari mewakili wilayah Indonesia Timur. Kabupaten Kapuas Hulu memiliki rasio GTT/Guru PNS sebesar 0,39 sedangkan Kota Kendari memiliki rasio GTT/Guru PNS sebesar 0,32. Jadi, dari enam lokasi kajian yang ditetapkan, empat lokasi ditetapkan berdasarkan rasio GTT/PNS di sekolah (SD/SMP negeri) dikombinasikan dengan program nawacita tiga Jokowi-JK. Oleh karena lokasi kajian ditetapkan sebanyak enam lokasi, maka masih perlu ditetapkan dua lokasi kajian lagi.

Dua lokasi kajian yang tersisa ditetapkan menggunakan kriteria kabupaten/kota yang memiliki praktik baik yaitu perhatian yang lebih dari pemerintah daerah dalam menyelesaikan permasalahan pendidikan. Karena empat lokasi pertama yang ditetapkan, keempatnya ada di luar Pulau Jawa, maka dua lokasi tersisa ini ditetapkan di dalam Pulau Jawa, karena kajian tanpa daerah sampel di Jawa sepertinya kurang dapat mewakili Indonesia karena sebagian besar guru tinggal dan mengajar di Pulau Jawa. Dengan mempertimbangkan program nawacita tiga Jokowi-JK, maka ditetapkan dua kabupaten di Jawa menjadi sampel yaitu Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Banyuwangi. Untuk mendapat gambaran tentang rasio GTT/guru PNS di kedua lokasi ini maka berikut ini disajikan secara lengkap keenam lokasi kajian dengan kriteria penetapannya.

Tabel 3.2 Kabupaten/Kota Sampel dan Kriteria Penetapannya

Kabupaten/Kota	Rasio GTT/Guru PNS	Kriteria Penetapannya		
		Rasio GTT/Guru PNS	Program Nawacita Tiga	Perhatian Pemda yang Tinggi
1. Kabupaten Nias	1,49	√	√	
2. Kabupaten Kapuas Hulu	0,39	√	√	
3. Kabupaten Banyuwangi	0,48		√	√
4. Kabupaten Cirebon	0,61		√	√
5. Manggarai Barat	1,16	√	√	
6. Kota Kendari	0,32	√	√	

Responden yang ditetapkan dalam penelitian ini adalah kepala sekolah, guru dan kepala dinas pendidikan. Pada langkah pertama ditetapkan guru sebagai responden. Setelah guru terpilih sebagai responden baru ditetapkan kepala sekolah yang dijadikan responden. Kepala sekolah yang menjadi responden adalah kepala sekolah dari guru yang ditetapkan sebagai responden. Guru yang menjadi responden dipilih dari satuan pendidikan SMP dan SMA, dengan kriteria guru yang telah memiliki sertifikat pendidik tetapi mengalami kendala dalam memenuhi beban kerja minimal 24 JTM per minggu di sekolah tempat guru terdaftar sebagai pegawai tetap (sekolah induk). Dengan pertimbangan sumber daya maka responden di setiap kabupaten/kota ditetapkan sebanyak 13 orang dengan rinciannya enam orang guru, empat orang kepala sekolah, dan dua orang dari dinas pendidikan serta satu orang pemerhati pendidikan. Setelah guru ditetapkan sebagai responden, maka kepala sekolah secara otomatis ditetapkan sebagai responden karena kepala sekolah adalah kepala sekolah dari guru yang terpilih menjadi responden. Tabel berikut menyajikan jumlah sekolah per kabupaten/kota yang menjadi sampel.

Tabel 3.3 Jumlah Sekolah Sampel di Setiap Kabupaten/Kota

No.	Provinsi	Kabupaten/Kota	Sekolah		Jumlah
			SMP	SMA	
1	Sumatera Utara	Kabupaten Nias	2	1	3
2	Kalimantan Barat	Kabupaten Kapuas Hulu	2	2	4
3	Jawa Timur	Kabupaten Banyuwangi	2	2	4
4	Jawa Barat	Kabupaten Cirebon	2	2	4
5	NTT	Manggarai Barat	2	2	4
6	Sulawesi Tenggara	Kota Kendari	2	2	4
Jumlah sekolah sampel			12	11	23

Tabel 3.4 Daftar Sekolah Sampel di Setiap Kabupaten/Kota

Nomor	Kab/Kota	Sekolah Sampel	Nomor	Kab/Kota	Sekolah Sampel
1	Kapuas Hulu	SMP N 8 Putussibau	4	Cirebon	SMP N 1 Talun
		SMP Kristen Setia			SMP Al-Washliyah
		SMA N 2 Putussibau			SMAS Yadika Kedawung
					SMA N 1 Lemahabang
2	Kendari	SMP N 8 Kendari	5	Banyuwangi	SMP N 1 Giri
		SMP Kartika XX-6 Kendari			SMP Al Irsyad
		SMA N 10 Kendari			SMA N 1 Glagan
		SMA S Idhata Kendari			SMA Muh 2 Genteng
3	Nias	SMP N 2 Idanogawo	6	Manggarai Barat	SMP N Satap Pulau Messah
		SMP N 1 Hiliserangkai			SMP N 3 Komodo
		SMA N 1 Bawolato			SMK N 2 Komodo
		SMA Swasta Advent Nias			SMA Muhammadiyah Boleng

Nomor	Kab/Kota	Sekolah Sampel	Nomor	Kab/Kota	Sekolah Sampel
		SMA N 1 Hiliduho			SMA N 1 Macang Pacar
		SMA N 1 Idanogawo			

Responden dalam kajian ini ditetapkan sebagai berikut. Dari dinas pendidikan ditetapkan sebanyak dua orang yaitu Kabid Dikdas dan Kabid Dikmen, dan dari sekolah: kepala sekolah dan guru. Responden guru yang ditetapkan/dipilih adalah guru yang sudah memiliki sertifikat pendidik namun kesulitan memenuhi JTM di sekolahnya, sehingga harus memenuhi JTM minimalnya dengan mengajar di dua sekolah. Jadi, responden guru harus memenuhi kriteria berikut:

1. Sudah bersertifikat pendidik dan menerima TPG dengan mengajar di dua sekolah.
2. Sudah bersertifikat pendidik namun tidak dapat menerima TPG karena tidak dapat memenuhi beban kerja minimal 24 JTM, meskipun sudah berupaya mencari tambahan JTM ke sekolah yang lain.

Diupayakan agar kedua guru yang memenuhi persyaratan menjadi responden tersebut berasal dari satu sekolah yang sama, namun apabila tidak ada sekolah yang memiliki dua guru yang memenuhi kriteria tersebut untuk menjadi responden maka dapat diganti dengan guru dari sekolah lain, dengan catatan kepala sekolah dari sekolah lain tersebut tidak dijadikan responden, karena responden kepala sekolahnya tetap dua orang saja. Berikut ini disajikan rincian responden dengan kriterianya. Responden ini yang akan diundang untuk mengikuti Diskusi Kelompok Terpumpun (DKT).

Tabel 3.5 Asal Instansi, Jenis, Kriteria dan Jumlah Responden Peserta DKT

No.	Asal Instansi	Jabatan	Kriteria Responden	Jumlah
1.	Dinas Pendidikan	Kabid Dikdas		1 Orang
		Kabid Dikmen		1 Orang
2.	Dewan Pendidikan	Ketua Dewan		1 Orang
3.	SMA Negeri	Kepala Sekolah	yang memiliki guru yang sudah disertifikasi namun tidak dapat memenuhi beban kerja minimal 24 JTM/minggu	1 Orang
		Guru	yang sudah disertifikasi yang dapat memenuhi beban kerja 24 JTM/minggu dengan cara mengajar di sekolah lain	1 Orang
			yang sudah disertifikasi yang tidak dapat memenuhi beban kerja 24 JTM/minggu	1 Orang
4.	SMA Swasta	Kepala Sekolah	yang memiliki guru yang sudah disertifikasi namun tidak dapat memenuhi beban kerja minimal 24 JTM/minggu	1 Orang
		Guru	yang sudah disertifikasi yang dapat memenuhi beban kerja 24 JTM/minggu dengan cara mengajar di sekolah lain	1 Orang
5.	SMP Negeri	Kepala Sekolah	yang memiliki guru yang sudah disertifikasi namun tidak dapat memenuhi 24 JTM/minggu	1 Orang
			yang sudah disertifikasi yang dapat memenuhi beban kerja 24 JTM/minggu dengan cara mengajar di sekolah lain	1 Orang
			yang sudah disertifikasi namun tidak memenuhi beban kerja minimal 24 JTM/minggu	1 Orang
6.	SMP Swasta	Kepala Sekolah	yang memiliki guru yang sudah disertifikasi namun tidak dapat memenuhi 24 JTM/minggu	1 Orang
		Guru	yang sudah disertifikasi namun tidak memenuhi beban kerja minimal 24 JTM/minggu	1 Orang

(\*) Sekolah induk adalah sekolah dimana Ibu/Bapak guru mengajar sebagai guru tetap.

### **C. Alat pengumpul data**

Instrumen yang digunakan dalam kajian ini antara lain: pedoman Diskusi Kelompok Terpumpun (DKT) untuk menjaring data kualitatif dan kuesioner untuk menjaring data kuantitatif yang ada di tingkat dinas pendidikan maupun di tingkat sekolah.

### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Sejalan dengan pendekatan studi ini yaitu kualitatif, maka alat pengumpul data utama dari kajian ini adalah pedoman DKT. Agar data yang didapat bisa maksimal maka petugas pengumpul data dalam hal ini peneliti harus memiliki pengetahuan yang memadai tentang permasalahan kajian, sehingga dapat mengembangkan pertanyaan-pertanyaan kepada responden ketika melakukan DKT dengan responden. Peneliti harus memiliki persepsi yang sama tentang data apa saja yang akan dikumpulkan. Maka sebelum peneliti melakukan pengumpulan data, dilakukan kajian awal melalui studi dokumentasi dan melakukan diskusi dengan para pakar hukum atau pembuat peraturan perundang-undangan tentang guru di tingkat pusat. Selain berdiskusi dengan pakar hukum, dilakukan pula eksplorasi terhadap peraturan perundang-undangan melalui studi dokumentasi. Dokumen-dokumen yang dikumpulkan ditelaah untuk mencermati peraturan atau pasal yang ada pada peraturan yang teridentifikasi ada ketidaksinkronan dalam implementasinya di lapangan. Hasil kajian awal tersebut dijadikan dasar untuk melakukan pengumpulan data dan validasi di lapangan. Validasi dilakukan dengan diskusi terpumpun dan wawancara.

Selain itu peneliti juga mengumpulkan data sekunder sebagai data pendukung untuk melengkapi data hasil diskusi terpumpun dan wawancara. Data sekunder didapatkan dengan menggunakan daftar isian. Teknik pengumpulan data untuk mendapatkan data primer dilakukan dengan berbagai cara yaitu:

1. Melalui DKT menggunakan Pedoman DKT. Teknik DKT digunakan untuk memperoleh data dan informasi tentang: (i)

pemenuhan beban kerja minimal guru yaitu 24 JTM per minggu di sekolah dengan berbagai permasalahannya, (ii) berbagai model yang diterapkan selama ini untuk mengatasi pemenuhan beban kerja minimal guru yaitu 24 JTM per minggu, (iii) permasalahan dan pelaksanaan tugas tambahan oleh guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah, (iv) permasalahan dan penanganan guru yang kualifikasi akademiknya belum mencapai S1/D-IV tetapi masih aktif melaksanakan proses pembelajaran.

2. Melalui pengisian kuesioner dengan menggunakan kuesioner yang sudah disiapkan. Kuesioner dimanfaatkan untuk menggali berbagai data dan informasi tentang guru antara lain: (i) jumlah guru yang sudah disertifikasi dan telah bisa memenuhi beban kerja minimal 24 JTM per minggu, (ii) jumlah guru dilihat dari kualifikasi akademik dan kepemilikan sertifikat pendidik, dan (iii) kualifikasi guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah.

## **E. Pengolahan dan Analisis Data**

Terdapat beberapa langkah yang ditempuh dalam mengolah data. Untuk data kuantitatif, setelah data dientri maka data kemudian dianalisis atau diolah menggunakan tabel frekuensi (tabulasi silang) atau grafik dan diagram, sedangkan untuk data kualitatif langkah-langkah pengolahan dan analisisnya sebagai berikut.

1. Kajian menyiapkan format untuk membuat catatan lapangan yang dapat digunakan oleh pengumpul data untuk membuat laporan pengumpulan data. Format yang disiapkan memuat variabel dan indikator kajian sehingga catatan lapangan terarah dan tidak menyimpang dari tujuan kajian.
2. Masing-masing peneliti membuat catatan lapangan dari diskusi dan wawancara yang dilakukan dengan responden. Oleh karena kajian ini melakukan kajian di 4 daerah maka terdapat 4 catatan lapangan. Masing-masing tim pengumpul data diminta menyampaikan catatan lapangannya baik secara lisan maupun tertulis.
3. Setelah penyampaian laporan/catatan lapangan secara lisan dan tertulis, maka dilanjutkan dengan pemetaan terhadap jawaban responden pada setiap pertanyaan kajian untuk mengetahui apakah

ada jawaban yang sama atau bertentangan dan sebagainya. Jika ada jawaban yang bertentangan maka dibuat narasi atau alasan yang memungkinkan mengakibatkan terjadi jawaban yang bertentangan.

4. Dari pemetaan jawaban responden tersebut ditarik kesimpulan yang bisa menjawab tujuan kajian.
5. Setelah disusun kesimpulan kajian maka dilanjutkan dengan penyusunan opsi kebijakan berdasarkan kesimpulan kajian yang telah dibuat.

## **BAB IV**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi tentang hasil analisis PP Nomor 74 Tahun 2008 Pasal 52 tentang Beban Kerja Guru, Pasal 2 tentang guru wajib memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik, dan Pasal 15 tentang guru pemegang sertifikat pendidik berhak memperoleh tunjangan profesi jika mendapat tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan dengan beban kerja sesuai beban kepala satuan pendidikan.

#### **A. Beban Kerja Guru**

Dalam PP Nomor 74 Tahun 2008 pada Pasal 52 tentang Beban Kerja Guru, disebutkan beban kerja guru sekurang-kurangnya 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu. Hasil diskusi dengan praktisi pendidikan tentang pemenuhan beban guru minimal 24 jam tatap muka per minggu sebagai berikut:

1. Pemenuhan beban kerja guru minimal 24 jam tatap muka per minggu dipengaruhi oleh beberapa hal antara lain: (i) jumlah rombongan belajar di sekolah yang bersangkutan. Semakin banyak rombongan belajar maka semakin besar kesempatan guru untuk mendapatkan jam tatap muka; (ii) jumlah guru pada setiap matapelajaran. Jumlah guru dengan latar belakang pendidikan yang sama pada satu sekolah mempengaruhi jumlah pembagian jam yang menjadi tanggung jawabnya untuk mengajar. Semakin banyak jumlah guru semakin sedikit jumlah jam tatap muka yang didapat oleh guru; semakin banyak guru semakin sedikit bagian jam yang didapatkan; (iii) jumlah siswa untuk setiap rombongan belajar. Guru yang mengajar pada rombongan belajar dengan jumlah siswa kurang dari 20 tidak diperhitungkan sebagai pencapaian jam tatap muka (PP Nomor 74 Tahun 2008 Pasal 17); (iv) kurikulum yang digunakan apakah KTSP atau Kurikulum 2013. Karena pada kurikulum KTSP dan Kurikulum 2013 ada perbedaan dalam strukturnya, beban jam belajar untuk beberapa matapelajaran ada yang sama, ada yang berbeda. Sebagai contoh pada struktur KTSP

di SMP untuk matapelajaran IPA untuk sekali tatap muka diperhitungkan 4 jam pelajaran, sementara pada struktur K-13 setiap pertemuan diperhitungkan 5 jam pelajaran; dan (v) jenis matapelajaran yang diampu oleh guru, sebagai contoh pada K-13 guru Agama sekali tatap muka dihitung 3 jam pelajaran, sementara guru Bahasa Indonesia 6 jam pelajaran.

2. Hasil diskusi dengan guru SMP dan SMA dari beberapa kabupaten/kota yang dilaksanakan di Jakarta antara lain guru IPS dari salah satu SMP di Kabupaten Bogor, dan guru PPKn di salah satu sekolah SMA di Kabupaten Tangerang yang keduanya sudah memiliki sertifikasi pendidik menunjukkan bahwa untuk mendapatkan tunjangan profesi mereka harus memenuhi persyaratan antara lain bisa memenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Mereka hanya dapat jam tatap muka di sekolah induk antara 16 s.d. 20 jam per minggu, untuk memperoleh tambahan **mereka mencari sekolah alternatif sebagai tempat mengajar.**

**Beberapa permasalahan yang dialami oleh guru yang mengalami kekurangan jam di sekolah induk:** (i) sekolah tempat pemenuhan jam mengajar lokasinya dapat saja jauh dari sekolah induk; (ii) kurikulum yang digunakan di sekolah tersebut dapat berbeda dengan sekolah induk, sehingga guru harus mengajar menyesuaikan dengan dua kurikulum yang berbeda; (iii) bagi guru yang mengajar di lebih dari satu sekolah maka guru yang bersangkutan harus mengikuti aturan pada setiap sekolah tempat mengajar termasuk bertambahnya tugas administrasi; (iv) ada kasus dimana mengajar di sekolah alternatif kurang mendapat penghargaan, tidak dianggap sebagai guru di sekolah tersebut, dan kedatangannya kurang disambut dengan baik; (v) terjadi kasus pada beberapa guru yang mengajar di sekolah alternatif tidak mendapat honor/uang transport; (vi) dengan mengajar di lebih dari satu sekolah, guru kekurangan waktu untuk remedial; (vii) pada daerah-daerah tertinggal sangat mungkin satu kelas berisi kurang dari 20 orang siswa; (viii) kesulitan mencari sekolah alternatif sehingga guru tidak dapat memenuhi jumlah beban kerja 24 jam tatap muka

per minggu yang pada akhirnya menyebabkan terhentinya tunjangan profesi guru yang bersangkutan.

**Implikasi dari permasalahan tersebut:** (i) guru harus berupaya mencari sekolah alternatif hingga dapat memenuhi 24 jam per minggu; (ii) guru harus dapat memperhitungkan waktu dengan baik karena harus mengajar di lebih dari satu sekolah (2 s.d 4 sekolah alternatif) karena perlu memperhitungkan jarak antara sekolah satu dengan yang lain; (iii) guru harus mempelajari dan memahami Kurikulum KTSP dan K-13 karena mengajar pada sekolah yang berbeda kurikulumnya; (iv) guru harus mengikuti lebih dari satu aturan sekolah; (v) tugas administrasi guru bertambah; (vi) agar guru bisa mengajar di sekolah alternatif perlu strategi pendekatan yang baik dan persiapan bisa berkomunikasi lebih baik dengan warga sekolah setempat; (vii) guru harus mempersiapkan uang saku sendiri; (viii) guru harus menyiasati bagaimana mengatasi siswa yang mengalami kekurangan dalam pelajaran, sementara tidak ada waktu untuk remedial; (ix) guru harus mempertimbangkan jika mengajar di kelas dengan siswa kurang dari 20, tidak diperhitungkan menambah jam tatap muka; (x) jika guru tersertifikasi belum bisa memenuhi jumlah jam minimum 24 jam tatap muka per minggu, guru harus menerima kondisinya dan tetap mengajar di sekolah induk dengan baik.

3. Hasil Diskusi Kelompok Terpumpun (DKT) tentang pemenuhan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu pada sekolah-sekolah sampel di 6 lokasi pengkajian.

Sebagaimana data dan informasi dari analisis data sekunder yang menunjukkan bahwa masih banyak ditemukan guru yang belum terpenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Berikut beberapa data dan informasi berkaitan dengan beban kerja guru minimal 24 jam per minggu pada kajian di 6 lokasi penelitian.

Hasil verifikasi data pada sekolah-sekolah sampel menunjukkan bahwa masih ada guru yang belum bisa memenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu, baik **pada sekolah**

**dengan rombongan kecil (maksimal 5 rombongan belajar) maupun pada sekolah dengan rombongan besar.**

- Guru yang mengajar pada sekolah dengan rombongan besar umumnya lebih memungkinkan dapat memenuhi beban kerja minimal 24 jam per minggu. Namun demikian yang terjadi di SMP Al Irsyad Banyuwangi walaupun jumlah rombongan belajarnya besar (15 rombongan belajar) tetapi masih terdapat 5 orang guru tersertifikasi yang belum bisa terpenuhi beban kerja minimalnya, hal ini disebabkan karena guru pada satu matapelajaran jumlahnya berlebih.

Kasus tersebut terjadi pada guru Agama Islam. Secara struktur kurikulum matapelajaran agama dalam satu minggu ada satu jam pelajaran dalam satu kelas dengan alokasi waktu 3 jam pelajaran (3 jam tatap muka). Dengan demikian untuk pelajaran agama dari 15 rombongan belajar ada kesempatan 3 jam tatap muka dikalikan 15 rombel berarti tersedia kesempatan 45 jam tatap muka.

Kalau ketentuan satu orang guru agama minimal 24 jam tatap muka maka di sekolah tersebut dengan dua orang guru agama sudah cukup, dengan perhitungan satu guru agama mendapat 24 jam tatap muka dan satu guru agama yang lain dapat 21 jam. dengan dua orang guru agama pun satu orang masih mengalami kekurangan 3 jam tatap muka. Pada kenyataannya di sekolah Al Irsyad ada 5 guru agama, dengan demikian sudah dapat dipastikan kalau jam pelajaran dibagi rata semua guru agama tidak dapat memenuhi jumlah jam minimal yang di persyaratkan. Untuk mencari pemenuhan jam mengajar, guru harus mencari ke sekolah imbas yaitu ke sesama sekolah swasta atau ke sekolah negeri. Kenyataannya mencari jam tambahan ke sekolah swasta saja sulit apalagi ke sekolah negeri.

Kelima orang guru Agama Islam di SMP Al Irsyad Kabupaten Banyuwangi tersebut sepakat menyatakan tetap mengajar di Al Irsyad walaupun beban kerja minimal 24 jam per minggu

mereka tidak dapat terpenuhi, dan mereka tidak menerima tunjangan sertifikasi. Kebijakan dari pihak yayasan maupun sekolah tetap mempertahankan kelima orang guru Agama Islam tersebut karena pada kenyataannya banyak materi khususnya Agama Islam yang mesti diajarkan. Selanjutnya pihak sekolah membuat surat ditujukan kepada Kementerian Agama yang menyatakan bahwa kelima guru agama di Al Irsyad tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan/ketentuan mengajar/tatap muka minimal 24 jam per minggu dan kelima orang tersebut menyatakan tidak ikut pemberkasan.

- Kasus guru yang sudah memiliki sertifikasi pendidik tetapi tidak dapat terpenuhi beban kerja 24 jam per minggu dan terpaksa tidak bisa menerima tunjangan profesi juga terjadi pada guru dengan latar belakang Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK). Pada struktur KTSP ada matapelajaran TIK, sedangkan pada struktur K-13 pelajaran tersebut ditiadakan. Sementara guru TIK belum menyesuaikan dengan sertifikasi pendidikan yang linier maka guru tersebut tidak akan terpenuhi beban kerja minimal 24 jam per minggunya dan sudah dipastikan tidak menerima tunjangan sertifikasi.

Sekolah yang melaksanakan K-13 sudah mengupayakan untuk tetap memberikan tempat kepada guru yang pernah mengajar TIK pada KTSP, dengan diberikan tugas dengan jabatan sebagai tenaga operator. Namun demikian jabatan tenaga operator tidak diakui seperti jam pelajaran tatap muka, dan tidak sesuai dengan peraturan atau aplikasi di Dapodik.

- Kasus guru yang mengajar pada sekolah dengan rombongan kecil yang tidak terpenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu terjadi pada SMP Satu Atap Pulau Messah, di Kabupaten Manggarai Barat NTT. Jumlah rombongan belajar pada sekolah tersebut ada 3 karena masing-masing tingkatan kelas hanya satu rombel. Jumlah siswa Kelas VII 30 orang, kelas VIII 28 orang dan kelas IX 17 orang dan jumlah guru 10 orang. Guru yang mengajar di kelas dengan jumlah siswa

dibawah 20 orang tidak diperhitungkan jumlah jam tatap mukanya (PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru, Pasal 17).

Sekolah dengan jumlah rombongan belajar kecil (3 rombel) juga terjadi pada Sekolah Kristen Setia yang berada di Kabupaten Kapuas Hulu, Kalimantan Selatan. Jumlah guru di sekolah ini 16 orang. Hanya ada 3 guru yang mengajar lebih dari 24 jam tatap muka per minggu. Dengan data tersebut dapat diketahui 13 guru yang mengajar di SMP satu atap tersebut tidak dapat terpenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu.

- Kasus guru yang mengajar pada matapelajaran dengan jumlah jam pelajaran yang kecil terjadi pada guru Bahasa Arab. Guru Bahasa Arab yang mengajar di SMAN 7 Kota Kendari ada 2 orang semua sudah S1. Mereka mengajar di sekolah induk 6 jam dan mengajar di sekolah lain 8 jam, total jumlah jam tatap muka per minggu hanya 14 jam. Jumlah jam Bahasa Arab sedikit dan tidak semua sekolah ada matapelajaran Bahasa Arab sehingga guru tersebut tidak bisa memenuhi 24 jam tatap muka per minggu, dan pada akhirnya mereka tidak mendapatkan tunjangan profesi.
- Kasus guru yang mengajar pada sekolah-sekolah satu atap (Satap) SD dan SMP. Sekolah Satap dengan jumlah siswa kurang dari 20 orang, seperti juga sekolah lainnya dengan kondisi jumlah siswa yang sama, jam mengajarnya tidak diperhitungkan untuk memperoleh jumlah jam kerja guru. Hal ini menjadi salah satu penyebab guru-guru di sekolah Satap tidak dapat memenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu.

Tabel 4.1 Persentase Jumlah Guru dalam Memenuhi Beban Kerja Minimal 24 Jam Tatap Muka Per Minggu

Kab/Kota	Nama Sekolah	Jumlah Guru (Orang)			Jumlah Guru (%)		
		≥ 24 jam/ minggu	< 24 jam/ minggu	Total	≥ 24 jam/ minggu	< 24 jam/ minggu	Total
Kapuas Hulu	SMP N 8 Putussibau	9	1	10	90,0	10,0	100,0
	SMP Kristen Setia	3	13	16	18,8	81,3	100,0
	SMA N 2 Putussibau	26	6	32	81,3	18,8	100,0
Nias	SMP N 2 Idanogawo	9	1	10	90,0	10,0	100,0
	SMP N 1 Hiliserangkai	8	10	18	24,2	75,8	100,0
	SMA N 1 Bawolato	3	23	26	11,5	88,5	100,0
	SMA Swasta Advent Nias	10	10	20	50,0	50,0	100,0
	SMA N 1 Hiliduhu	15	10	25	75,0	25,0	100,0
	SMA N 1 Idanogawo	24	10	34	88,9	11,1	100,0
Kendari	SMP N 8 Kendari	27	10	37	71,1	28,9	100,0
	SMP Kartika XX-6 Kendari	30	10	40	78,9	21,1	100,0
	SMA N 10 Kendari	17	10	27	37,0	63,0	100,0
	SMA S Idhata Kendari	12	10	22	54,5	45,5	100,0
Manggarai Barat	SMP N Satap Pulau Messah	0	10	10	0,0	100,0	100,0
	SMP N 3 Komodo	10	10	20	43,5	56,5	100,0
	SMK N 2 Komodo	0	10	10	0,0	100,0	100,0
	SMA Muhammadiyah Boleng	3	10	13	20,0	80,0	100,0
	SMA N 1 Macang Pacar	12	10	22	37,5	62,5	100,0
Banyuwangi	SMP N 1 Giri	37	10	47	77,1	22,9	100,0
	SMP Al Irsyad	25	10	35	83,3	16,7	100,0
	SMA N 1 Glagan	52	10	62	94,5	5,5	100,0
	SMA Muh 2 Genteng	41	10	51	93,2	6,8	100,0
Cirebon	SMP N 1 Talun	13	10	23	38,2	61,8	100,0
	SMP Al-Washliyah	17	10	27	53,1	46,9	100,0
	SMAS Yadika Kedawung	5	10	15	29,4	70,6	100,0
	SMA N 1 Lemahabang	49	10	59	89,1	10,9	100,0

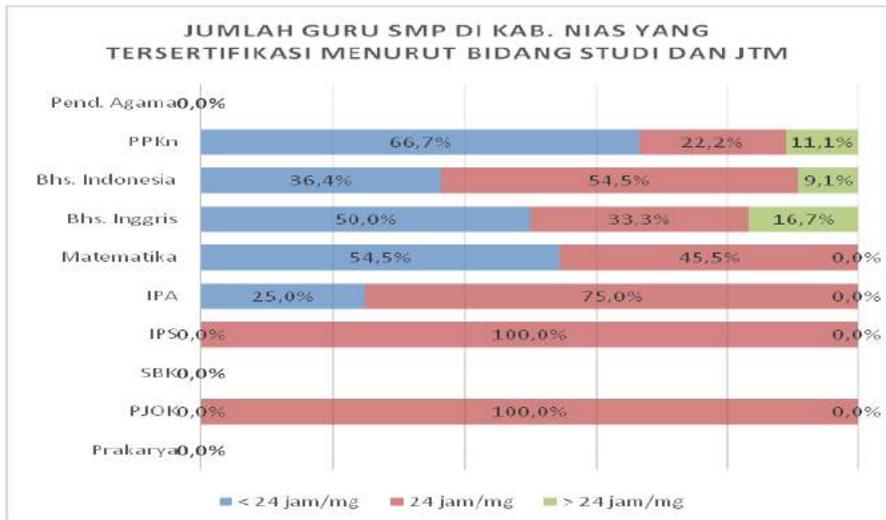
Data dari 6 lokasi penelitian tentang jumlah jam tatap muka yang belum bisa dicapai oleh guru dapat diringkas sebagai berikut.

Tabel 4.2 Ringkasan Persentase Guru yang Belum Bisa Memenuhi Beban Kerja Minimal 24 Jam Tatap Muka Per Minggu

Nama Kab/Kota	Persentase (%) Guru SMP Sampel dari 10 Guru Mapel yang Belum Bisa Memenuhi Beban Kerja Min. 24 Jam Tatap Muka Per Minggu
Kab. Nias	10 s.d 75,8
Kab. Banyuwangi	16,7 s.d 22,9
Kab. Cirebon	46,9 s.d 61,8
Kab. Kapuas Hulu	10 s.d 81
Kab. Manggar	56,5 s.d 100
Kota Kendari	21,1 s.d 28,9

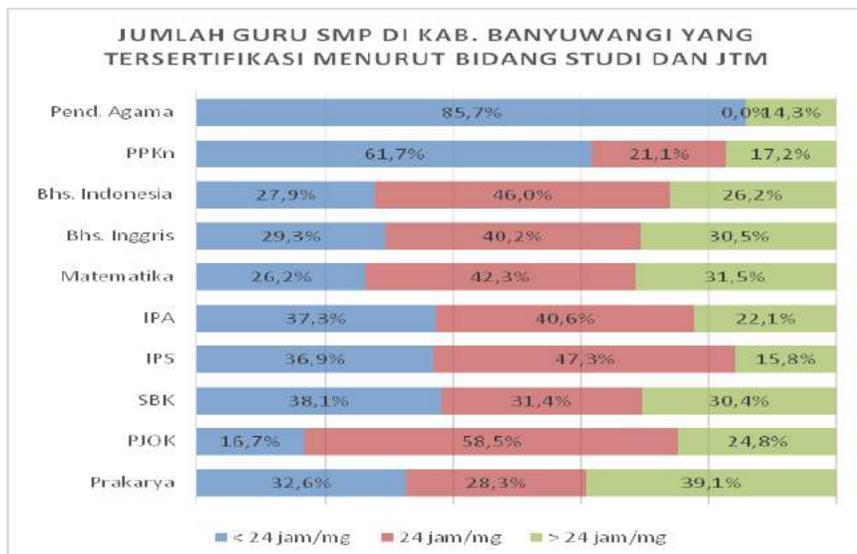
Sebagaimana telah dipaparkan pada hasil kajian data sekunder secara nasional pada jenjang SMP yang menunjukkan bahwa terdapat 38,4% s.d 73,5% guru yang mengajar pada matapelajaran linier memperoleh kurang dari 24 jam tatap muka per minggu. Persentase paling rendah adalah guru matapelajaran Bahasa Inggris, sementara persentase paling tinggi adalah guru matapelajaran agama (73,5%). Data selanjutnya menunjukkan bahwa guru yang mengajar lebih dari 24 jam tatap muka persentasenya relatif kecil antara 11,6% s.d. 33,7%. Hal ini senada dengan pernyataan guru sampel pada 6 lokasi kajian bahwa sebagian besar guru dari 24 guru 71% menyatakan berat untuk memenuhi beban kerja minimal 24 jam per minggu.

Gambar 4.1 Data Persentase Guru Tersertifikasi di SMP pada 6 Lokasi Penelitian

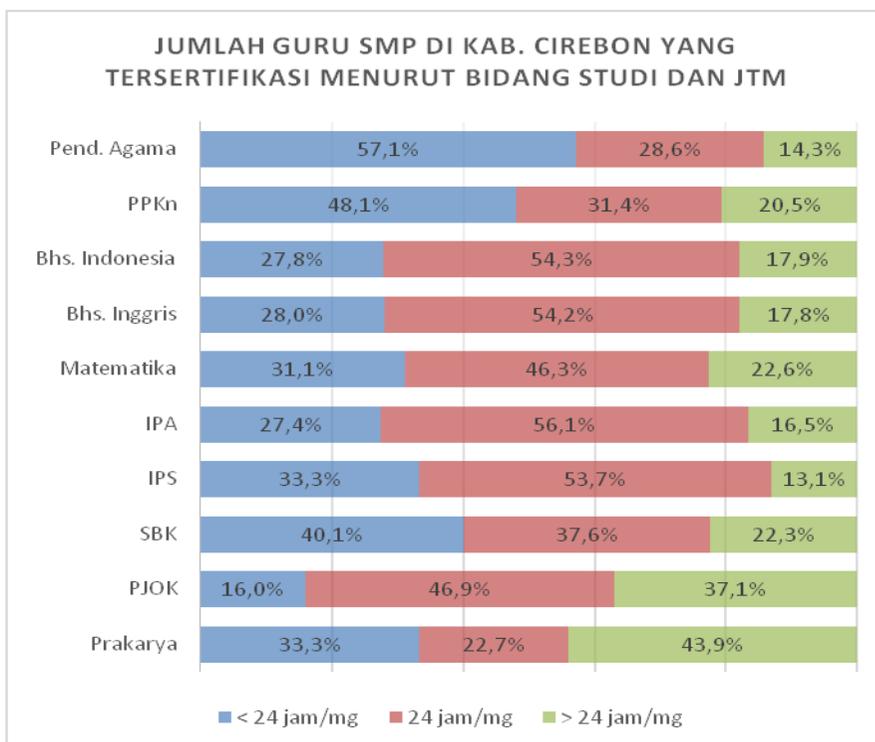


Berikut ini dipaparkan persentase jumlah jam mengajar guru tingkat SMP pada sekolah sampel di 6 lokasi penelitian menurut bidang studi dan jam tatap muka (JTM).

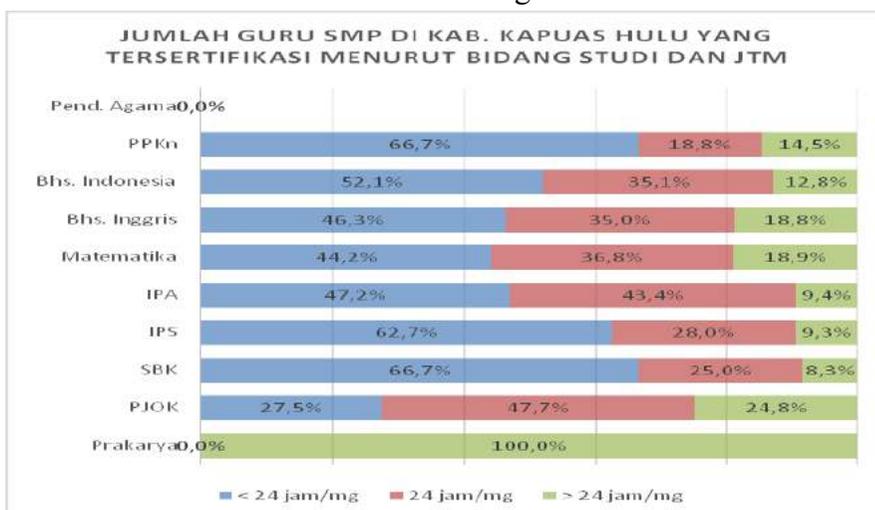
Gambar 4.2 Jumlah Guru di Kabupaten Banyuwangi yang Tersertifikasi Menurut Bidang Studi dan JTM



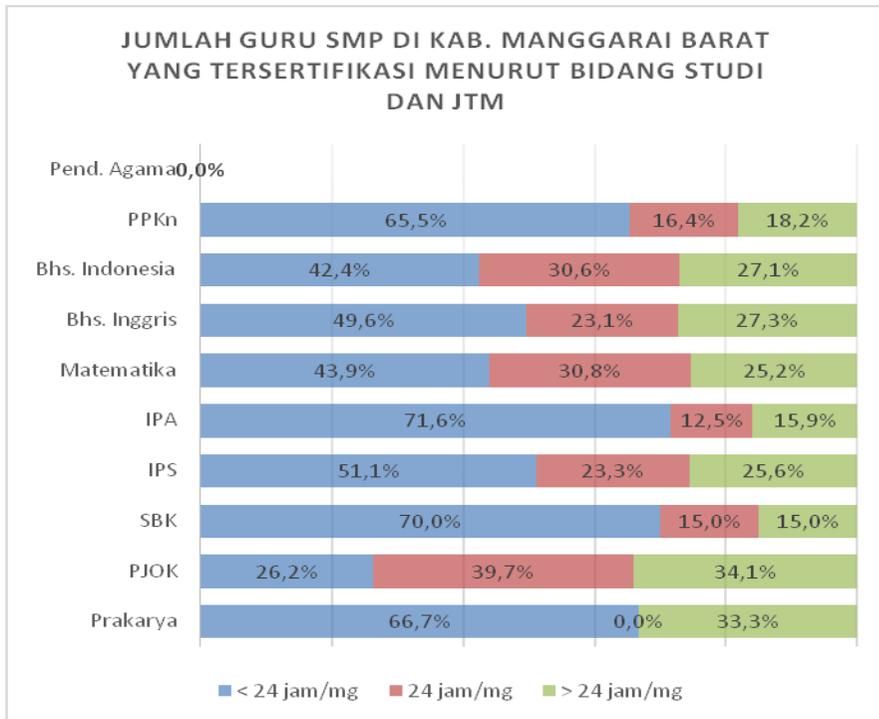
Gambar 4.3 Jumlah Guru di Kabupaten Cirebon yang Tersertifikasi Menurut Bidang Studi dan JTM



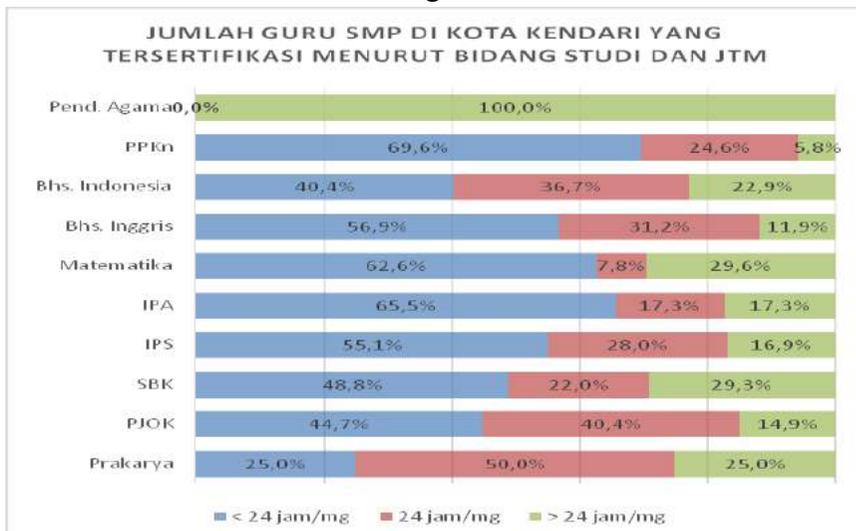
Gambar 4.4 Jumlah Guru di Kabupaten Kapuas Hulu yang Tersertifikasi Menurut Bidang Studi dan JTM



Gambar 4.5 Jumlah Guru di Kabupaten Manggarai Barat yang Tersertifikasi Menurut Bidang Studi dan JTM



Gambar 4.6 Jumlah Guru di Kota Kendari yang Tersertifikasi Menurut Bidang Studi dan JTM



Berikut rangkuman persentase guru SMP dan SMA tersertifikasi yang belum bisa memenuhi beban kerja minimal 24 JTM per minggu, dari 6 lokasi kajian.

Tabel 4.3 Rangkuman Persentase Guru SMP Tersertifikasi yang Belum Memenuhi Beban Kerja Minimal 24 Jam Per Minggu

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Persentase (%) Guru SMP Tersertifikasi yang Belum Bisa Memenuhi Beban Kerja Min. 24 JTM/Minggu</b>	<b>Persentase Terendah</b>	<b>Persentase Tertinggi</b>
Kab. Nias	25,0 s.d. 66,7	IPA	PPKn
Kab. Banyuwangi	16,7 s.d. 85,7	PJOK	Agama
Kab. Cirebon	16,0 s.d. 57,1	PJOK	Agama
Kab. Kapuas Hulu	27,5 s.d. 66,7	PPKn	SBK
Kab. Manggar	26,2 s.d. 71,6	PJOK	IPA
Kota Kendari	25,0 s.d. 69,6	Prakaya	Agama

Tabel 4.4 Persentasi Guru SMA Tersertifikasi yang Belum Dapat Memenuhi Beban Kerja Minimal 24 Jam Per Minggu dari Setiap Lokasi Sampel

<b>Nama Kab/Kota</b>	<b>Persentase (%) Guru SMA Tersertifikasi yang Belum Dapat Memenuhi Beban Kerja Min. 24 Jam Per Minggu</b>	<b>Persentase (%) terendah</b>	<b>Persentase (%) tertinggi</b>
Kab. Nias	25,0 s.d. 100	Biologi	Geografi, Sejarah, Sosiologi, PJOK
Kab. Banyuwangi	16,7 s.d. 85,7	PJKO	Agama
Kab. Cirebon	16,0 s.d. 57,1	PJKO	Agama
Kab. Kapuas Hulu	27,5 s.d. 66,7	PJOK	PPKn dan SBK
Kab. Manggar	23,1 s.d. 75,0	Sosiologi	Biologi
Kota Kendari	17,3 s.d. 100	Matematika	Prakarya

Guru pada sampel sekolah SMP di Kabupaten **Nias** dari 10 matapelajaran ada 5 matapelajaran yang gurunya belum bisa memenuhi ketentuan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu, yaitu untuk matapelajaran PPKn, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Matematika dan IPA. Persentase guru tersebut antara 25 s.d. 66,7 persen. Persentase terendah adalah guru IPA dan tertinggi adalah guru PPKn.

Guru pada SMA di Kabupaten **Nias** dari 15 matapelajaran terdapat 9 pelajaran yang gurunya masih belum bisa memenuhi beban kerja minimal 24 jam per minggu, persentasenya antara 25,0 s.d. 100 persen. Persentase paling kecil adalah untuk guru matapelajaran Biologi. Sedangkan pelajaran yang semua guru belum bisa memenuhi beban kerja 24 jam mengajar adalah guru matapelajaran Geografi, Sejarah, Sosiologi dan PJOK.

Guru pada sampel sekolah SMP di Kabupaten **Banyuwangi**, dari 10 matapelajaran (semua matapelajaran) belum bisa memenuhi ketentuan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Persentase guru tersebut antara 16,6 s.d. 85,7 persen. Persentase terendah adalah guru PJOK dan tertinggi adalah guru Agama. Sedangkan pada tingkat SMA di Kabupaten **Banyuwangi**, guru dari 15 matapelajaran (semua matapelajaran) belum bisa memenuhi ketentuan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Persentase guru tersebut antara 16,7 s.d. 85,7 persen. Persentase terendah adalah guru PJOK dan tertinggi adalah guru Agama.

Guru SMP di Kabupaten **Cirebon** dari 10 matapelajaran belum bisa memenuhi ketentuan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Persentase guru tersebut antara 16 s.d. 57,1 persen. Persentase terendah adalah guru PJOK dan tertinggi adalah guru Agama. Sementara guru SMA di Kabupaten **Cirebon** dari 15 matapelajaran belum bisa memenuhi ketentuan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Persentase guru tersebut

antara 16,0 s.d. 57,1 persen. Persentase terendah adalah guru PJOK dan tertinggi adalah guru Agama.

Guru SMP di Kabupaten **Kapuas Hulu** dari 10 matapelajaran ada 9 guru matapelajaran belum bisa memenuhi ketentuan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Persentase guru tersebut antara 27,5 s.d. 66,7 persen. Persentase terendah adalah guru PJOK dan tertinggi adalah guru Agama dan guru SBK. Sementara guru SMA di Kabupaten **Kapuas Hulu** dari 15 matapelajaran untuk semua guru matapelajaran belum bisa memenuhi ketentuan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Persentase guru tersebut antara 27,5 s.d. 66,7 persen. Persentase terendah adalah guru PJOK dan tertinggi adalah guru PPKn dan SBK.

Guru SMP di Kabupaten **Manggarai Barat** dari 10 matapelajaran (semua matapelajaran) belum bisa memenuhi ketentuan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Persentase guru tersebut antara 26,2 s.d. 71,6 persen. Persentase terendah adalah guru PJOK dan tertinggi adalah IPA. Demikian pula guru SMA di Kabupaten **Manggarai Barat** dari 15 matapelajaran (semua guru matapelajaran) belum bisa memenuhi ketentuan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Persentase guru tersebut antara 23,1 s.d. 75,0 persen. Persentase terendah adalah guru Sosiologi dan tertinggi adalah guru Biologi.

Guru SMP di Kabupaten **Kendari** dari 10 matapelajaran ada 9 guru matapelajaran belum bisa memenuhi ketentuan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Persentase guru tersebut antara 25,0 s.d. 100 persen. Persentase terendah adalah guru Prakarya dan tertinggi adalah guru Agama. Sedangkan pada jenjang SMA di Kabupaten Kendari dari 15 matapelajaran, semua guru matapelajaran belum bisa memenuhi ketentuan beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Persentase guru tersebut antara 17,3 s.d. 100 persen. Persentase terendah adalah guru Matematika dan tertinggi adalah guru Prakarya.

#### 4. Perbandingan Beban Kerja Guru di Indonesia dan Guru di Negara Lain

Waktu yang dihabiskan guru untuk mengajar di kelas (tatap muka) per minggu bervariasi antarnegara. Hasil penelitian di Indonesia, yang dilakukan para peneliti dari Puskurbuk, Balitbang Kemendikbud terhadap guru-guru kelas IV SD dan guru SMP di daerah yg memperoleh Program BERMUTU (*Better Education through Reformed Management and Universal Teacher Upgrading*) yang meningkatkan mutu pendidikan melalui perbaikan manajemen dan peningkatan kompetensi dan kinerja guru (Kemendikbud, 2014), mengungkapkan bahwa jumlah jam untuk mengajar (tatap muka) 13,09 per minggu. Sementara berdasarkan hasil survey TALIS (2015), guru-guru di negara-negara maju seperti Finlandia, Jepang, Norwegia, Singapura, menghabiskan tidak lebih dari 20 jam per minggu untuk tatap muka. Guru-guru di negara berkembang seperti Chile, Brazil, Mexico, Portugal menghabiskan waktu rata-rata lebih dari 20 jam per minggu. Rata-rata guru-guru di negara-negara OECD (*OECD - Organization for Economic Co-operation and Development*) yang sekarang beranggotakan sekitar 30 negara, menghabiskan waktu selama 19,2 jam per minggu untuk tatap muka.

Tabel 4.5 Perbandingan antara Waktu yang Digunakan Guru Per Minggu di Indonesia dan Negara Lain

Beban Kerja Rata-rata Guru di Negara OECD Per Minggu		Proporsi Rerata Jumlah Jam Kegiatan Guru Per Minggu (di Indonesia)	
Jenis kegiatan			Jenis kegiatan
Tatap muka	19,2	13,57	Mengajar
Persiapan mengajar	6,7	3,09	Merencanakan
Evaluasi/penilaian siswa	5	3,89	Menilai
Administrasi	3,2	-	-
Kerja tim dengan rekan	3	-	-
Konseling siswa	2,2	-	-
Partisipasi dalam kegiatan ekstrakurikuler	2,1	0,88	Keg. Ekstrakurikuler

Partisipasi dalam manajemen sekolah	1,8	1,29	Profesi
Komunikasi dengan orangtua	1,9	-	-
Tugas lain	2,05	3,59	Tugas tambahan
Jumlah	47,15	26,31	

- Diolah dari Data OECD: Education Resources, Teaching Hours. OECD (2016).
- Suhardjono, dkk (2009).

Hal ini menunjukkan bahwa jumlah jam tatap muka per minggu guru di Indonesia masih dalam hitungan mendekati sama dengan beberapa negara maju di dunia seperti Finlandia, Jepang, Norwegia, Singapura, yang menghabiskan tidak lebih dari 20 jam per minggu untuk tatap muka. Rata-rata guru-guru di negara-negara OECD yang menghabiskan waktu selama 19,2 jam per minggu untuk tatap muka. Berdasar PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang guru, mensyaratkan jumlah jam tatap muka minimal 24 jam per minggu, nampaknya lebih besar dari jumlah jam rata-rata guru negara OECD.

5. Hasil Diskusi dengan Beberapa Guru, Kepala Sekolah dan Pengawas yang Bertugas di Wilayah Jakarta dan Bogor.

Berapa hal yang sudah dilakukan oleh sanggar/setingkat kecamatann khususnya di Jakarta Selatan dalam upaya agar setiap guru dapat mencapai beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu antara lain:

- a. Ada kerjasama antar kepala sekolah minimal dalam satu sanggar atau setingkat kecamatan untuk memetakan indikator yang mempengaruhi beban kerja guru per minggu. Indikator yang perlu di petakan yaitu: jumlah guru sesuai latar belakang pendidikan, jumlah rombongan belajar, kurikulum yang digunakan, dan kelas yang jumlah siswanya kurang dari 20 orang.
- b. Sekolah setingkat sanggar mengatur jadwal pelajaran secara bersama, dengan demikian dapat diketahui pada setiap sekolah matapelajaran apa yang mengalami kekurangan guru dan matapelajaran apa yang kelebihan guru.

- c. Memetakan lokasi sekolah, untuk dapat mengetahui guru matapelajaran apa dan di sekolah mana yang mengalami kekurangan. Dengan demikian pada tingkat sanggar dapat diatur penempatan guru yang mengalami kekurangan jam di sekolah induk untuk dapat tambahan jam mengajar pada sekolah alternatif dengan waktu tempuh yang paling singkat.
- d. Beban kerja minimal 24 jam satu minggu di Jakarta dapat berjalan karena didukung dengan diterapkannya sistem *E-Guru*. Sistem tersebut dapat membantu guru untuk menyusun disain pembelajaran, karena memudahkan guru untuk meng-*copy paste* formatnya sehingga guru mudah melakukan penyesuaian.

Kendala yang dialami guru dalam upaya memenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu di wilayah Jakarta Selatan.

- a. Diterapkannya sekolah hanya satu *shift* yaitu sekolah untuk pagi saja dan sekolah hanya dengan 5 hari belajar, yaitu hari Senin sampai dengan Jumat.
  - b. Sekolah dengan Kurikulum KTSP dengan struktur berbeda dengan K-13.
6. Hasil Pengolahan Data Jumlah Jam Tatap Muka yang Dilakukan Guru dalam Satu Minggu

Hasil kajian menunjukkan bahwa dari 10 guru matapelajaran pada jenjang SMP terdapat 38,4% s.d. 73,5% guru yang mengajar secara linier memenuhi kurang dari 24 jam tatap muka per minggu. Persentase paling rendah guru yang tidak bisa memenuhi beban kerja 24 jam tatap muka per minggu adalah guru matapelajaran Bahasa Inggris, sementara persentase paling tinggi adalah guru matapelajaran agama (73,5%). Hal ini dapat diartikan bahwa untuk memenuhi beban kerja minimal 24 jam per minggu masih dirasa berat oleh sebagian guru. Data ini juga didukung bahwa guru yang bisa mengajar lebih dari 24 jam tatap muka persentase relatif kecil antara 11,6% s.d. 33,7%. Persepsi sebagian besar guru dari 24 guru (71%) menyatakan berat untuk memenuhi beban kerja minimal 24 jam per minggu.

## 7. Pemenuhan Beban Kerja Guru Minimal 24 Jam Per Minggu di Daerah Tertinggal

Kabupaten Banyuwangi secara geografi berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal, tidak termasuk kategori daerah tertinggal. Tetapi pada kenyataannya ada juga lokasi di pedesaan yang sulit dijangkau terutama pada musim penghujan, hampir mirip dengan daerah tertinggal. Konsekuensi bagi daerah yang tidak termasuk daerah tertinggal maka segala tata aturan mengenai sekolah dan guru tidak masuk pada daerah tertinggal, yaitu guru tidak mendapat tunjangan daerah tertinggal (Kementerian Perencanaan Pembangunan/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2014).

Kenyataannya dan logis terjadi bahwa di daerah tertinggal jarang penduduknya, jumlah siswa pun relatif sedikit. Hal ini berimplikasi pada jumlah sekolah yang relatif sedikit dengan rombongan belajar yang relatif kecil. Sekolah satu atap menjadi pilihan untuk daerah dengan tipologi seperti itu. Akibatnya guru yang mengajar pada tipologi lokasi seperti itu mengalami kesulitan memenuhi beban kerja 24 jam per minggu.

Berbeda dengan Kabupaten Manggarai Barat, Kabupaten Nias dan Kabupaten Kapuas Hulu, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang penetapan daerah tertinggal ketiga daerah tersebut termasuk lokasi daerah tertinggal. Guru yang bertugas di daerah tertinggal mendapat kompensasi yang berbeda dengan daerah perkotaan.

Guru-guru tersertifikasi yang mengajar pada daerah sulit, daerah tertinggal dan daerah terpencil besar kemungkinan tidak dapat terpenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu. Karena pada daerah tersebut umumnya jumlah sekolah sedikit, dan jumlah rombongan belajar yang ada pada setiap sekolah sedikit. Sekolah satu atap menjadi kebijakan untuk dilaksanakan di daerah tersebut. Guru di daerah tersebut sulit bahkan tidak punya alternatif untuk bisa menambah kekurangan jam di sekolah lain karena tidak

ada sekolah yang dekat. Kalaupun ada sekolah lain jarak dan waktu tempuh sangat jauh dan tingkat kesulitan cukup tinggi. Sementara kalau dilihat sejarah didirikannya sekolah satu atap adalah dalam rangka mendukung program Wajib Belajar 9 Tahun. Sekolah satu atap pada umumnya berada di lokasi pedesaan, daerah sulit akses transportasi, rombongan belajar relatif kecil, dan jumlah siswa per rombel relatif kecil bahkan ada yang kurang dari 20 siswa.

Upaya pemenuhan jam tatap muka minimal 24 jam per minggu, seringkali dilakukan dengan memberikan tugas tambahan kepada guru di sekolah seperti menjadi wakil kepala sekolah, kepala laboratorium, atau kepala perpustakaan. Misalnya, kasus guru di Kabupaten Manggarai Barat. Guru tersebut mengajar 10 rombongan belajar dengan perhitungan 12 jam tatap muka, kemudian mendapat tugas tambahan sebagai wakil kepala satuan pendidikan, yang dapat diperhitungkan 12 (dua belas) jam tatap muka per minggu (Permendikbud Nomor 17 Tahun 2016). Dengan demikian, guru tersebut seharusnya sudah memenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu.

Sesuai Juknis Penyaluran Sertifikasi Guru 2015 satu sekolah dengan lebih dari 10 rombongan belajar diperbolehkan memiliki dua wakil kepala sekolah. Namun demikian guru-guru seringkali terkendala dengan Dapodik. Ketika sekolah mengisi angka 2 (wakil kepala sekolah) pada format dapodik, angka ini tidak dapat muncul sehingga sekolah tidak dapat memperbaiki jumlah kepala sekolah. Dengan demikian format Dapodik seharusnya disesuaikan dengan Permendikbud Nomor 17 Tahun 2016.

Proses penginputan data guru melalui Dapodik di daerah belum lancar. Koordinasi di antara operator di pusat dengan operator di daerah masih belum baik, data sekolah masih belum dapat diakomodasi dengan baik, seperti kasus di atas.

## B. Kualifikasi Akademik dan Sertifikat Pendidik

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 menunjukkan bahwa seorang guru wajib memiliki kualifikasi akademik minimal S1 dan memiliki sertifikat pendidik. Hasil kajian pada 6 lokasi penelitian menunjukkan bahwa pada setiap daerah terdapat guru yang masih belum memenuhi kriteria sesuai yang ditetapkan oleh PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru.

### a. Kualifikasi Pendidikan Guru

Tabel 4.6 Data Kualifikasi Pendidikan yang Dimiliki Guru dari Semua Jenjang di Tingkat Nasional

Jenjang	Kualifikasi					
	Frekuensi			Persentase (%)		
	Belum S1	Sudah S1	Total	Belum S1	Sudah S1	Total
TK	122.864	129.767	252.631	48,6%	51,4%	100,0%
SD	314.242	1.075.617	1.389.859	22,6%	77,4%	100,0%
SMP	88.475	472.689	561.164	15,8%	84,2%	100,0%
SMA	38.077	216.089	254.166	15,0%	85,0%	100,0%
SMK	51.737	168.672	220.409	23,5%	76,5%	100,0%

Sumber Data: SIM Rasio, Direktorat Pembinaan Guru Pendidikan Dasar (2016)

Secara nasional pada semua jenjang pendidikan masih terdapat guru yang belum memiliki kualifikasi S1. Persentase tertinggi yang belum kualifikasi S1 adalah pada guru TK yaitu 48,6%, untuk guru SMA 23,5% .

Tabel 4.7 Jumlah Guru SMP, SMA dan SMK Menurut Kualifikasi Pendidikan yang Sudah S1/D4 dan yang Belum S1/D4 pada 6 Kabupaten/Kota Sampel

Kab/Kota	Jenjang	Kualifikasi					
		Frekuensi			Persentase (%)		
		Belum S1	Sudah S1	Total	Belum S1	Sudah S1	Total
Kab. Nias	SMP	166	364	530	31,3%	68,7%	100,0%
	SMA	41	79	120	34,2%	65,8%	100,0%
Kab. Banyuwangi	SMP	240	2.485	2.725	8,8%	91,2%	100,0%
	SMA	116	931	1.047	11,1%	88,9%	100,0%
Kab. Cirebon	SMP	585	3.346	3.931	14,9%	85,1%	100,0%
	SMA	141	911	1.052	13,4%	86,6%	100,0%
Kab. Kapuas Hulu	SMP	171	563	734	23,3%	76,7%	100,0%
	SMA	100	227	327	30,6%	69,4%	100,0%
Kota Kendari	SMP	53	916	969	5,5%	94,5%	100,0%
	SMA	30	709	739	4,1%	95,9%	100,0%
Kab. Manggarai Barat	SMP	359	625	984	36,5%	63,5%	100,0%
	SMA	253	235	488	51,8%	48,2%	100,0%

Hasil kajian menunjukkan bahwa guru SMP yang **belum** memiliki kualifikasi S1/D4 pada 6 lokasi penelitian antara 5,5% s.d. 36,5%. Persentase tertinggi adalah Kabupaten Manggarai, dan terendah adalah Kabupaten Kendari. Sedangkan guru SMA yang belum memiliki sertifikasi pendidik antara 4,1% s.d. 51,8%. Persentase tertinggi Kabupaten Manggarai Barat dan terendah Kota Kendari.

#### b. Kepemilikan Sertifikasi Pendidik Guru SMP, SMA dan SMK

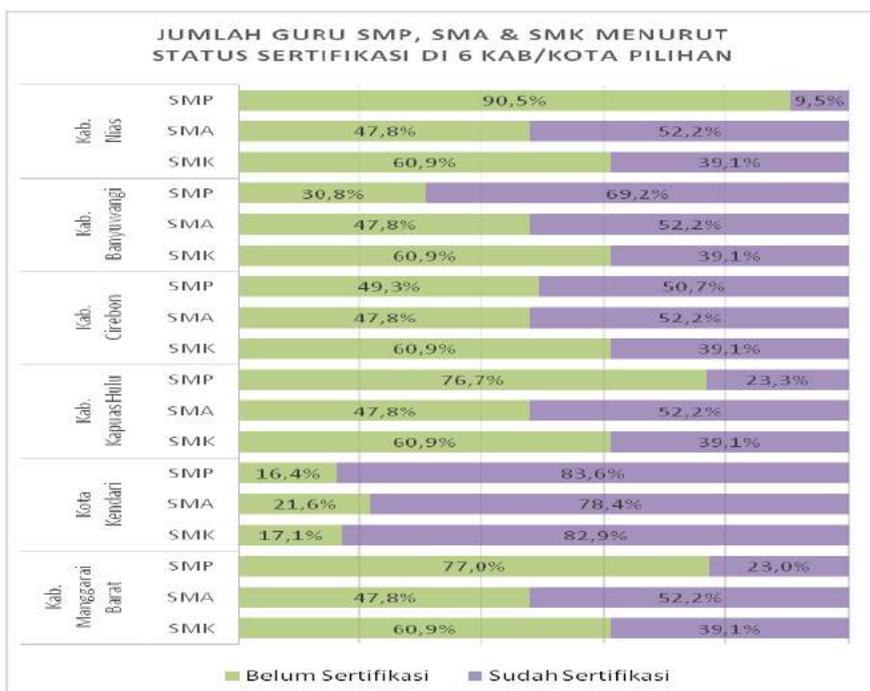
Hasil kajian menunjukkan bahwa masih terdapat guru yang belum memiliki sertifikat pendidik sebagaimana yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008.

Tabel 4.8 Kepemilikan Sertifikasi Pendidik dari Semua Jenjang pada Tingkat Nasional

Jenjang	Status Sertifikasi (Frek.)			Status Sertifikasi (%)		
	Belum Sertifikasi	Sudah Sertifikasi	Total	Belum Sertifikasi	Sudah Sertifikasi	Total
TK	174.861	104.409	279.270	62,6%	37,4%	100,0%
SD	716.925	715.094	1.432.019	50,1%	49,9%	100,0%
SMP	280.699	310.710	591.409	47,5%	52,5%	100,0%
SMA	136.568	149.331	285.899	47,8%	52,2%	100,0%
SMK	163.176	104.666	267.842	60,9%	39,1%	100,0%

Secara nasional pada semua jenjang pendidikan masih terdapat guru yang belum memiliki sertifikat pendidik. Persentase tertinggi yang belum sertifikasi adalah pada guru TK yaitu 62,6%. Untuk guru SMP dan SMA masih tersisa masing-masing 47,5% dan 47,8% yang belum memiliki sertifikat pendidik.

Gambar 4.7 Jumlah Guru SMP, SMA dan SMK Menurut Kepemilikan Sertifikasi Pendidik pada 6 Kabupaten/Kota Sampel



Dari 6 kabupaten/kota sampel terdapat guru SMP yang **belum sertifikasi** antara 16,4% s.d. 90,5%, jumlah persentase tertinggi pada Kabupaten Nias. Untuk guru SMA antara 21,6% s.d. 47,8%, jumlah persentase tertinggi ada pada 5 kabupaten (47,8%) dan terendah yang guru yang belum tersertifikasi adalah Kota Kendari.

Pada Undang-undang Nomor 14 Pasal 82 Ayat 2, guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini. Sebagai turunannya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 Pasal 2 sebagai berikut: Guru wajib memiliki Kualifikasi Akademik, kompetensi, Sertifikat Pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada akhir Desember 2016 masih terdapat guru yang tetap mengajar walaupun secara kualifikasi akademik belum S1/D4 dan belum memiliki sertifikat pendidik. Kondisi ini perlu menjadi perhatian pemerintah mengingat pesan yang termuat pada Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 Pasal 82 Ayat 2 yang berbunyi: “Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini”. Seharusnya per tanggal 30 Desember 2015 sudah tidak ada guru yang kualifikasi pendidikannya di bawah S1/D4 dan guru yang belum memiliki sertifikat pendidik. Dengan demikian ketentuan dari pasal ini belum dapat dipenuhi oleh sebagian guru.

Sebagaimana hasil kajian data sekunder pada semua daerah sampel penelitian masih ditemui guru SMP dan SMA yang secara akademik belum memenuhi ketentuan S1/D4, dan guru yang belum memiliki sertifikat pendidik walaupun relatif kecil, masih melaksanakan tugas mengajar.

Persentase guru SMP yang masih belum S1 dan D4 dari 6 lokasi sampel antara 9,3% s.d. 36,5%. Persentase tertinggi adalah Kabupaten Manggarai Barat. Sementara untuk guru SMA guru yang belum S1/D4 antara 9,6% s.d. 51,8%, persentase tertinggi adalah pada guru di Kabupaten Manggarai Barat.

Sebagai contoh di Kabupaten Manggarai Barat guru SMP yang belum D4/S1 ada 37 orang dari jumlah 230 orang. Di Kabupaten Banyuwangi dari 1871 guru SMP terdapat 36 guru yang belum S1/D4, sementara untuk guru SMA dari 747 guru masih ada 7 guru yang belum S1/DIV. Di Kabupaten Nias untuk guru SD terdapat 457 yang belum S1/DIV dari sejumlah guru 910 orang, dan guru SMP dari sejumlah 230 guru masih ada 37 orang yang belum S1/D4. Di Kabupaten Cirebon terdapat 1.274 guru yang belum S1 dari sejumlah 8.431.

### **C. Tunjangan Profesi**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru, Pasal 15 Ayat 3 menyatakan bahwa guru sebagai pemegang sertifikat pendidik berhak memperoleh tunjangan profesi jika mendapat tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan dengan beban kerja sesuai dengan beban kerja kepala satuan pendidikan.

Kepala sekolah adalah guru yang diberi tugas tambahan untuk memimpin satuan pendidikan (PP Nomor 74 Tahun 2008 Pasal 15 Ayat 3). Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 Tahun 2010 Pasal 2, menyebutkan: Guru dapat diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah apabila memenuhi persyaratan umum dan persyaratan khusus. Berkaitan juga dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan Pasal 1 Ayat 2, beban mengajar guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan adalah paling sedikit 6 (enam) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu, atau membimbing 40 (empat puluh) peserta didik bagi kepala satuan pendidikan yang berasal dari guru bimbingan dan konseling/konselor.

Persyaratan calon kepala sekolah berdasarkan lampiran peraturan menteri pendidikan nasional Nomor 13 Tahun 2007 tentang standar kepala sekolah diangkat sebagai kepala sekolah/madrasah wajib memenuhi standar kepala sekolah/madrasah yang berlaku nasional. Dijelaskan pada lampiran Permendiknas tersebut ada dua kualifikasi kepala sekolah yaitu: 1) Kualifikasi Umum Kepala Sekolah/Madrasah, dan 2) Kualifikasi Khusus Kepala Sekolah/Madrasah. Kualifikasi umum yang harus dipenuhi oleh kepala sekolah/madrasah ialah sebagai berikut: a) memiliki kualifikasi akademik sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) kependidikan atau nonkependidikan pada perguruan tinggi yang terakreditasi; b) pada waktu diangkat sebagai kepala sekolah berusia setinggi-tingginya 56 tahun; c) memiliki pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun, d) memiliki pangkat serendah-rendahnya III/c bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan bagi non-PNS disetarakan dengan kepangkatan yang dikeluarkan oleh yayasan atau lembaga yang berwenang. Sedangkan kualifikasi khusus untuk kepala SMP dan SMA mencakup: Kepala Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah (SMP/MTs): 1) berstatus sebagai guru SMP/MTs; 2) memiliki sertifikat pendidik sebagai guru SMP/MTs; dan 3) memiliki sertifikat kepala SMP/MTs yang diterbitkan oleh lembaga yang ditetapkan pemerintah. Sementara kualifikasi khusus Kepala Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah (SMA/MA) adalah: 1) berstatus sebagai guru SMA/MA; 2) memiliki sertifikat pendidik sebagai guru SMA/MA; dan 3) memiliki sertifikat kepala SMA/MA yang diterbitkan oleh lembaga yang ditetapkan pemerintah.

Kompetensi kepala sekolah ada 4 poin yaitu: kompetensi kepribadian, kompetensi manajerial, kompetensi kewirausahaan, kompetensi supervisi dan kompetensi sosial. (lampiran Permendiknas Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah).

Hasil kajian menunjukkan bahwa sebagian besar kepala sekolah yang dijadikan sampel secara akademik telah memenuhi persyaratan kualifikasi akademik berijazah S1/D4. Dari 26 kepala sekolah hanya satu kepala sekolah yang pendidikan terakhirnya D3, yaitu kepala dari SMPN 1 Hiliserangkai, Kecamatan Hiliserangkai Kabupaten Nias. di samping itu sebagian besar kepala sekolah juga sudah tersertifikasi.

Pada umumnya mereka berpengalaman menjadi guru lebih dari 5 tahun, dan dari 26 kepala sekolah hanya satu orang yang pengalaman menjadi guru kurang dari 5 tahun. Pengalaman mereka menjadi guru yang terbesar adalah antara 11 s.d. 20 tahun.

Sebagai guru yang ditugaskan menjadi kepala sekolah berkewajiban mengajar (tatap muka) minimal 6 jam per minggu, hasil penelitian menunjukkan bahwa semua kepala sekolah telah dapat memenuhi ketentuan tersebut dan tidak mengalami kesulitan dalam memenuhinya. Diketahui sebagian besar kepala sekolah mengajar antara 6 s.d. 12 jam per minggu, bahkan ada yang lebih dari 12 jam per minggu.

Pada umumnya pengangkatan kepala sekolah dilakukan melalui tes dan seleksi atau melalui tes dan Diklat Pengangkatan Kepala Sekolah yang secara sistematis dan terstruktur. Namun demikian pengangkatan kepala sekolah yang cukup bervariasi antara lain: (i) dipilih guru yang sudah lama mengabdikan antara lain minimal mengajar 3 tahun, (ii) minimal berpengalaman menjadi wakil kepala sekolah 2 tahun.

Pengangkatan kepala sekolah melalui proses yang bervariasi, antara lain: (i) dilakukan melalui proses pelatihan, kemudian baru diadakan seleksi untuk menetapkan calon kepala sekolah; (ii) diangkat terlebih dahulu sebagai kepala sekolah baru ada pelatihan, (iii) kasus pengangkatan di Kabupaten Banyuwangi misalnya, dinas pendidikan menerima usulan calon kepala sekolah dari UPTD yang didasarkan pada usulan kepala sekolah sebelumnya. Selanjutnya dinas pendidikan melanjutkan ke pemerintah daerah, yang kemudian dikeluarkan ketetapan SK dari Bupati. Kasus lain terjadi di Kabupaten Manggarai Barat, dimana dinas pendidikan mengusulkan seorang guru menjadi kepala sekolah pada suatu daerah kepulauan karena daerah tersebut sangat membutuhkan.

Kesibukan kepala sekolah dimulai pagi hari dengan kegiatan memonitoring siswa masuk sekolah. Selain itu kepala sekolah juga bertugas untuk memantau guru-guru, bertanggung jawab untuk membereskan urusan administrasi sekolah, membuat laporan

pertanggungjawaban pemanfaatan dana bantuan proyek, mengadakan konsultasi dengan pihak dinas dan konsultan dana BOS. Kepala sekolah seringkali sibuk ke kantor dinas pendidikan setempat untuk mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan pengelolaan sekolah, termasuk kegiatan MGMP. Kegiatan-kegiatan ini sesuai dengan kualifikasi dan kompetensi yang harus dimiliki kepala sekolah.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN OPSI KEBIJAKAN

#### A. Kesimpulan

1. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang guru sebagai turunan dari UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, khususnya Pasal 52 tentang beban kerja dalam realisasinya **pada semua daerah kabupaten kota termasuk lokasi sampel pengkajian masih menemui permasalahan.** Permasalahan tersebut cenderung terjadi pada kabupaten yang masuk daerah sulit dan daerah tertinggal dan daerah yang ada di kepulauan. Pada daerah tertinggal dan atau daerah sulit pada umumnya jumlah sekolah terbatas, jumlah rombel relatif sedikit, dan jumlah siswa per rombel kurang dari 20 siswa. Namun permasalahan tersebut juga dapat terjadi pada daerah perkotaan dengan rombongan belajar relatif besar (sekitar 15) namun jumlah gurunya pada guru matapelajaran tertentu relatif banyak.
2. Pada jenjang SMP masih ada sebagian kecil hingga sebagian besar guru yang mengajar pada matapelajaran linier belum dapat memenuhi 24 jam tatap muka per minggu. Persentase paling rendah guru yang tidak bisa memenuhi beban kerja 24 jam tatap muka per minggu adalah guru matapelajaran Bahasa Inggris, sementara persentase paling tinggi adalah guru matapelajaran agama. Data selanjutnya menunjukkan bahwa persentase guru yang mengajar lebih dari 24 jam tatap muka relatif kecil jumlahnya (kurang dari tiga puluh lima persen) Hal ini senada dengan pernyataan guru bahwa sebagian besar dari guru yang menjadi responden menyatakan bahwa untuk memenuhi beban kerja minimal 24 jam per minggu masih dirasa berat.
3. Melihat perbandingan antara negara anggota OECD dan hasil survey di Indonesia serta melihat persyaratan yang ada pada PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru, hasil survey menunjukkan bahwa jumlah jam tatap muka per minggu guru di Indonesia rata-

rata 13,57. Kondisi ini setidaknya hampir sama dengan negara maju seperti Netherland, Norwegia, Malaysia, Singapura, yang menghabiskan tidak lebih dari 20 jam per minggu untuk tatap muka. Di pihak lain rata-rata guru di negara-negara OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) menghabiskan waktu selama 19,2 jam per minggu untuk tatap muka. Sementara PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru menyatakan bahwa guru sedikitnya harus memenuhi 24 jam tatap muka per minggu. Persyaratan pada PP Nomor 74 Tahun 2008 tersebut mendekati sama dengan beberapa negara maju di dunia seperti Finlandia, Chili, Mexico, Brasil, dan Portugal yang menggunakan waktu tatap muka lebih dari 20 jam per minggu. Jumlah jam tatap muka minimal 24 jam per minggu lebih besar dari jumlah jam rata-rata jam mengajar guru di negara-negara OECD yang diketahui 19,2 jam per minggu.

4. Upaya yang dilakukan guru untuk memenuhi beban kerja 24 jam per minggu melalui sekolah alternatif.
  - (i) pemenuhan kekurangan jam minimal tidak selalu dapat dipenuhi pada satu sekolah;
  - (ii) sekolah tempat pemenuhan jam mengajar lokasinya dapat saja jauh dari sekolah induk;
  - (iii) kurikulum yang digunakan sekolah alternatif dapat berbeda dengan sekolah induk, sehingga guru harus mengajar dengan dua kurikulum yang berbeda;
  - (iv) jika guru harus mengajar di lebih dari satu sekolah maka guru yang bersangkutan harus mengikuti aturan pada masing-masing sekolah tempatnya mengajar sehingga tugas administrasi guru pun bertambah;
  - (v) ada kasus di mana guru kurang mendapat penghargaan di sekolah alternatif tempatnya mengajar karena tidak dianggap sebagai guru di sekolah tersebut, dan kedatangannya kurang disambut dengan baik;
  - (vi) terjadi juga pada beberapa guru tidak mendapat honor/uang transport dari mengajar di sekolah alternatif;
  - (vii) dengan mengajar di lebih dari satu sekolah, guru kekurangan waktu untuk remedial;
  - (viii) pada daerah tertinggal satu kelas siswanya kurang dari 20 orang—sehingga guru kesulitan mencari sekolah alternatif dan tidak dapat memenuhi jumlah beban kerja

24 jam tatap muka per minggu, akhirnya terhenti tunjangan profesinya; (ix) kurang dapat terpenuhi jam tatap muka minimal 24 jam per minggu juga berkaitan dengan belum baiknya pelaksanaan Dapodik di daerah. Koordinasi di antara operator di pusat dengan operator di daerah masih belum baik, dan data sekolah masih belum dapat diakomodasi dengan baik.

5. Kualifikasi Akademik dan Sertifikat Pendidik.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen khususnya Pasal 82 Ayat 2, terkait persyaratan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru setelah batas akhir masa peralihannya, yaitu 31 Desember 2015 dan PP Nomor 74 Pasal 2 bahwa guru wajib memiliki Kualifikasi Akademik, kompetensi, Sertifikat Pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan masih belum dapat terpenuhi secara maksimal.

Hasil kajian pada 6 lokasi penelitian menunjukkan bahwa sebagian guru masih belum memiliki kualifikasi S1/D4 pada jenjang SMP. Sebagian besar guru yang masih belum dapat memenuhi kualifikasi ini berada di Kota Manggarai Barat dan sebagian kecil berada di Kabupaten Banyuwangi. Sementara pada jenjang SMA jumlah guru yang belum memiliki kualifikasi pendidikan bervariasi di lokasi penelitian, jumlah tertinggi guru berada di Kabupaten Manggarai dan terendah Kota Kendari.

Guru yang **belum sertifikasi** pada jenjang SMP di 6 kabupaten/kota sampel jumlahnya bervariasi, dari rendah hingga tinggi dan untuk guru SMA variasi jumlahnya dari rendah hingga sedang. Guru-guru tersebut sampai sekarang masih aktif melaksanakan pembelajaran. Ini berarti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen khususnya Pasal 82 Ayat 2, dan PP Nomor 74 Pasal 2 dalam pelaksanaannya di lapangan belum sesuai/selaras atau belum sinkron.

6. Persyaratan untuk menjadi kepala sekolah sebagaimana termuat pada Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 Pasal 2 Ayat 2 pada umumnya tidak ada permasalahan.

Guru yang ditugaskan sebagai kepala sekolah semua bisa memenuhi jumlah jam tatap muka yang di persyaratkan yaitu 6 jam tatap muka per minggu. Hal ini menjadi wajar karena kepala sekolah ikut menentukan dan membagi jadwal pelajaran pada awal tahun. Sebaliknya justru mengurangi jatah jam tatap muka yang seharusnya menjadi milik guru.

## **B. Opsi Kebijakan**

1. Beban kerja guru minimal 24 jam per minggu.
  - a. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru khususnya Pasal 52 Ayat 2, tentang beban kerja guru **perlu ditinjau dan dipertimbangkan kembali.**

Alternatif untuk peninjauan:

Penghitungan beban kerja guru perlu memperhatikan dan mempertimbangkan Pasal 52 Ayat 1 pada PP tersebut yang berbunyi: Beban kerja guru mencakup kegiatan pokok: a. merencanakan pembelajaran; b. melaksanakan pembelajaran; c. menilai hasil pembelajaran; d. membimbing dan melatih peserta didik; dan e. melaksanakan tugas tambahan yang melekat pada pelaksanaan kegiatan pokok sesuai dengan beban kerja guru.

- b. Agar tetap dapat berkonsentrasi pada sekolah induk (tempat guru bekerja pertama), guru yang belum bisa memenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu, bisa ditambah atau memperhitungkan jam yang digunakan dari kegiatan pokok seperti: a. merencanakan pembelajaran; b. melaksanakan pembelajaran; c. menilai hasil pembelajaran; d. membimbing dan melatih peserta didik; dan e. melaksanakan tugas tambahan yang melekat.

- c. Kalau kondisi menyebabkan guru tetap belum bisa memenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu di sekolah induk dan memungkinkan menambah jam pada sekolah lain maka harus dikoordinasikan dari dinas pendidikan kabupaten/kota setempat. Perlunya ada surat penugasan bagi guru yang terpaksa harus memenuhi jam tatap muka di sekolah lain (sekolah alternatif).
  
- d. Perlu disusun petunjuk tentang tata cara perhitungan jam kerja guru berkaitan dengan: (a) jam tatap muka minimal 24 jam dan maksimal 40 jam per minggu, (b) menentukan besaran jumlah jam pada: Perencanaan pembelajaran/ pembimbingan, Bimbingan kokurikuler, Bimbingan ekstrakurikuler, dan Bimbingan nonkurikuler. Berdasar perhitungan tersebut akan memungkinkan bagi guru tersertifikasi agar bisa mendapatkan tunjangan profesi 100% tetapi jika ada yang kurang dari itu dilihat beban kerjanya.
  
- e. Dalam upaya membantu guru yang bertugas di daerah tertinggal (daerah dengan kondisi alam yang sulit dan tidak mudah dijangkau) sehingga daerah tersebut sulit mencari guru, **kiranya perlu dibuat kebijakan tersendiri secara tertulis**, sehingga bisa menguntungkan guru yang sudah mengajar di daerah tersebut. Untuk dapat terpenuhi beban kerja minimal 24 jam tatap muka per minggu hendaknya ada peraturan yang memayungi berkaitan dengan: (i) beban kerja tatap muka bisa 12 jam per minggu; (ii) mendefinisikan beban kerja tatap muka dengan memasukan unsur pembimbingan; (iii) matapelajaran serumpun bisa dimasukan sebagai matapelajaran linier; dan (iv) memperhitungkan waktu yang digunakan untuk menyusun perangkat dan tugas tambahan lainnya seperti sebagai wali kelas, pembina pramuka, kegiatan menyusun RPP dan melaksanakan penilaian.

- f. Antisipasi agar guru dapat memperoleh jam tatap muka yang mencukupi minimal 24 jam per minggu **perlu dilakukan melalui Model Penataan Jadwal Bersama di tingkat sanggar atau kecamatan.** Model yang dimaksud sebagai berikut: 1) melakukan kerjasama antarkepala sekolah pada satu sanggar/kecamatan untuk melakukan pemetaan tentang: jumlah rombongan belajar, jumlah guru per mapel dan jenis kurikulum yang digunakan; 2) berdasar hasil pemetaan akan dapat diketahui: jumlah beban mengajar setiap guru matapelajaran di setiap sekolah sekaligus mengetahui guru yang beban mengajar kurang dari 24 jam tatap muka setiap minggu; 3) membuat jadwal bersama di tingkat sanggar untuk mengetahui jadwal setiap sekolah dan jadwal guru setiap matapelajaran. Ini digunakan sebagai bahan untuk menugaskan guru yang mengalami beban kerja kurang dari 24 jam per minggu ke sekolah lain dengan mempertimbangkan jarak tempuh dari sekolah induknya; 4) dinas pendidikan menugaskan guru yang belum terpenuhi beban kerja 24 jam per minggu ke sekolah terdekat yang ada kekurangan guru sesuai matapelajaran yang diampu guru tersebut melalui surat penugasan. Dengan demikian guru yang bertugas merasa lebih nyaman. Dari segi penggunaan waktu tempuh menuju sekolah alternatif, guru memperoleh waktu perjalanan yang relatif singkat.
- g. Agar guru tetap konsentrasi mengajar pada sekolah induk, dan agar pemenuhan beban kerja minimal 24 jam per minggu tidak menjadi beban tersendiri bagi guru, kiranya perlu dipertimbangkan bahwa tunjangan sertifikasi yang diterima oleh guru disesuaikan dengan target jumlah jam tatap muka yang dicapai.
- h. Penetapan jumlah beban kerja per minggu tatap muka **perlu direvisi dan jangan disamaratakan antar matapelajaran,** secara struktur kurikulum jumlah jam tiap matapelajaran tidak

sama. Misal pada Kurikulum 2013, matapelajaran PPKn sekali tatap muka 3 jam, sementara Bahasa Indonesia 6 jam.

- i. **Ada ketentuan jam tatap muka minimal mengajar linier, dan tatap muka maksimal.** Jam tatap muka minimal bisa bervariasi sesuai dengan jumlah rombongan belajar di sekolah bersangkutan, misalnya ada minimal 12 jam tatap muka pelajaran linier dan ada minimal 18 jam tatap muka pelajaran linier yang tetap mengacu pada 24 jam mengajar linear. Namun jika guru tidak bisa memenuhi beban tersebut, ada tahapan/step berikutnya. Selbihnya dipenuhi dengan mengajar matapelajaran lain dimana guru memiliki kompetensi dan skill untuk mengajar matapelajaran tersebut; dan tugas tambahan dari kepala sekolah. Kegiatan lain yang bisa diakui memperoleh jam mengajar tatap muka berupa kegiatan pembinaan untuk pengembangan diri seperti pembina OSN, KIR, PMI, Pramuka dan pembentukan karakter. Tahapan berikutnya, jika guru belum dapat memenuhi 24 jam mengajar dengan berbagai hal tersebut, sebaiknya guru tetap memperoleh tunjangan sertifikasi walaupun persentasenya tidak penuh, sesuai perhitungan jam mengajar yang diperoleh.
  - j. Perlu dijalin koordinasi antara operator di pusat dengan operator di daerah. Aplikasi di Dapodik perlu dilakukan penyempurnaan, sehingga dapat mengakomodir data sekolah dengan baik.
2. Kualifikasi Akademik dan Sertifikat Pendidik.

Supaya peraturan perundangan pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, khususnya Pasal 82 Ayat 2 dan PP Nomor 74 Pasal 2 bisa dilaksanakan, maka perlu dilakukan **Revisi pada Pasal 82 dan perlu dilakukan penerbitan peraturan pemerintah pengganti undang-undang**

terkait persyaratan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru setelah batas akhir masa peralihannya, yaitu 31 Desember 2015.

3. PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 15 Ayat 3 bahwa guru pemegang sertifikat pendidik berhak memperoleh tunjangan profesi jika mendapat tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan dengan beban kerja sesuai dengan beban kerja kepala satuan pendidikan. Kemudian turunan PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 15 Ayat 3 adalah Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan, khususnya Pasal 1 Ayat 2 bahwa guru yang diberi tugas tambahan sebagai kepala satuan pendidikan adalah paling sedikit 6 (enam) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu, atau membimbing 40 (empat puluh) peserta didik bagi kepala satuan pendidikan yang berasal dari guru bimbingan dan konseling/konselor. Kesibukan kepala sekolah dengan tugas pokok dan fungsinya serta ditambah dengan kegiatan administrasi dan koordinasi dengan dinas dan masih diberi tugas tambahan mengajar 6 jam dalam satu minggu dirasa memberatkan. Oleh karena itu **Perlu** adanya **revisi terhadap** PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 15 Ayat 3, dan Permendiknas 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan, khususnya Pasal 1 Ayat 2. Sementara Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 30 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan Khususnya Pasal 5 tetap diberlakukan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adil Kurnia (2016). Materi Workshop Workload Analysis yang diselenggarakan oleh Value Consult dengan Lead Trainer Adil Kurnia. Sumber: <https://adilkurnia.com/2010/02/08/pengertian-analisis-beban-kerja/>, diunduh 12 juni 2016.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Kemendikbud (2003). Kualitas pendidikan Indonesia yang rendah. Jakarta: Kemendikbud.
- Bank Dunia (2005). Membentuk kembali Masa Depan: Pendidikan dan Rekonstruksi Pasca-Konflik. Washington, DC: Bank Dunia.
- Damayanti, S. (2008). Profesionalisme Kepemimpinan Kepala Sekolah. Sumber: (<https://akhmadsudrajat.wordpress.com/2008/07/18/profesionalisme-kepemimpinan-kepala-sekolah/>)
- Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar Direktorat PSMP (2014). Panduan Teknis Kegiatan Ekstrakurikuler Tingkat SMP Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Pertama.
- Direktorat Pembinaan Guru Pendidikan Dasar (2016). SIM Rasio.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Cetakan Ketiga, Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa; Balai Pustaka; Departemen Pendidikan Nasional Balai Pustaka, Jakarta, 2005.
- Kemendikbud (2007). Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 13 Tahun 2007 tentang Standar Kepala Sekolah/Madrasah (Permendiknas).
- Kemendikbud (2013). Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2013 Tentang Standar Proses Pendidikan Dasar dan Menengah.
- Kemendikbud (2014). Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Pemberian

## Kesetaraan Jabatan Dan Pangkat Bagi Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil

Kemendikbud (2015). Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 53 tahun 2015 tentang Penilaian Hasil Belajar oleh Pendidik dan satuan Pendidikan pada Pendidikan dasar dan pendidikan Menengah

Kemendikbud (2016). Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 11 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Kemendikbud (2016). Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Tunjangan Profesi Dan Tambahan Penghasilan Bagi Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Kemendiknas (2009). Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 Tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru Dan Pengawas Satuan Pendidikan.

Kemendiknas (2010). Permendiknas Nomor 28 Tahun 2010 Tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah/Madrasah pasal 1.

Kemendiknas (2011). Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 30 Tahun 2011 merupakan Perubahan atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan.

Kemenpan (2009) Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (2014). BERMUTU: Memacu Mutu Pendidikan melalui Peningkatan Kompetensi dan Kinerja Guru. Sumber: <http://gtk.kemdikbud.go.id/post/bermutu-memacu-mutu-pendidikan-melalui-peningkatan-kompetensi-da>. Diakses oktober 2016  
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Rencana Strategis Sekretarian Jenderal tahun 2015-2019.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional /PPN/Bappenas, 2009

Kementerian Perencanaan Pembangunan/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2014). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015 – 2019 Buku I Agenda Pembangunan Nasional

Kualitas tergantung pada guru, buku pelajaran dan fasilitas sekolah, sumber: <http://vietnamnews.vn/opinion/212976/quality-depends-on-teachers-textbooks-and-school-facilities-.html>: Update: July, 05/2011 - 08:26.

LPPKS, Kemdikbud. Peran Kepala Sekolah Dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan Sumber: <http://lppks.kemdikbud.go.id/berita/pendidikan/51/peran-kepala-sekolah-dalam-meningkatkan-mutu-pendidikan>, diunduh 16 0316.

Menteri Negara Pembangunan Daerah (2005). Keputusan Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 001/KEP/M-PDT/I/2005 .

Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal Republik Indonesia (2005) Keputusan Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal Republik Indonesia Nomor 001/KEP/M-PDT/I/2005 Tentang Strategi Nasional Pembangunan Daerah Tertinggal

OECD (2014), “ Indicator D4: how much time do teachers spend teaching?, in Education at a Glance 2014: OECD Indicators, OECD Publishing, diperoleh dari <http://dx.doi.org/10.1787/888933120005> (diunduh pada 5 April 2016) cocok hal 43

OECD (2016), Teaching hours (indicator). doi: 10.1787/af23ce9b-en, diperoleh dari <https://data.oecd.org/eduresource/teaching-hours.htm#indicator-chart> (diunduh pada 5 April 2016)

Panduan Teknis Kegiatan Ekstrakurikuler Tingkat SMP Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Pertama 2014.

Pemerintah RI (2003). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Pemerintah RI (2005). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen.

Pemerintah RI (2009). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Tunjangan Profesi Guru Dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru Dan Dosen, Serta Tunjangan Kehormatan Profesor.

Pemerintah RI (2009). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 tahun 2008 tentang guru.

Pemerintah RI (2011). Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pemerintah RI (2015). Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, Jakarta 2015.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 Tahun 2010 Tentang Penugasan Guru Sebagai Kepala Sekolah/Madrasah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pedoman Analisis Beban Kerja Di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Nomor Urut 5 .

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, tahun 2014.

Peraturan RI, (2015). Peraturan presiden Nomor 131 tahun 2015 tentang penetapan daerah tertinggal.

Permendikbud Nomor 65 tahun 2013 tentang standar proses lampiran

Siregar A.(2012). Peran Kepala Sekolah Dalam Pendidikan. Sumber: <http://berbagiyo.blogspot.co.id/2012/09/peran-kepala-sekolah-dalam-pendidikan.html>, diunduh 201216 .

Suhardjono, dkk (2009), Studi Penggunaan Waktu Dalam Pelaksanaan Tugas Kerja Guru (Studi Kasus Pada Guru Kelas Iv Sd Dan Guru Smp Di Daerah Yang Mendapat Program Bermutu), Pusat Penilaian Pendidikan Departemen Pendidikan Nasional.

Suparlan (2012) Perbedaan Mendidik, Mengajar, Membimbing, Dan Melatih sumber:

<http://penelitianindakankelas.blogspot.co.id/2012/07/perbedaan-mendidik-mengajar-membimbing.html> dalam buku *Menjadi Guru Efektif*.

UNESCO (2016). Teachers and Educational Quality: Monitoring Global Needs for 2015 oleh UNESCO Institute for Statistics, Montreal, 2006

UNICEF (2000). Defining Quality in Education A paper presented by UNICEF at the meeting of The International Working Group on Education Florence, Italy June 2000 Working Paper Series Education Section Programme Division United Nations Children's Fund New York, NY, USA

VNS (2011). Quality depends on teachers, textbooks and school facilities. Sumber: <http://vietnamnews.vn/opinion/212976/quality-depends-on-teachers-textbooks-and-school-facilities-.html>: Update: July, 05/2011 - 08:26).

Yaya Jakaria (2014). Analisis Kelayakan Dan Kesesuaian Antara Latar Belakang Pendidikan Guru Sekolah Dasar Dengan Mata Pelajaran Yang Diampu, Jakarta: Balitbang Kemendikbud ,

Yudiavadza. Ayo Belajar Bersama "Yudiavadza"Implementasi Supervisi Kepala Sekolah Di SMP Negeri 2 Warungpring Kabupaten Pemasang. Sumber: <https://yudiavadza.wordpress.com/download/kumpulan-makalah/implementasi-supervisi-kepala-sekolah/> . diunduh 120317.

Zurairi (2014) . Malaysian Teachers Spend 29pc Of Their Time On Admin Work, Says Study, menyampaikan hasil sebuah survey internasional

yang dilakukan pada 2013 di 33 negara oleh TALIS (Teaching and Learning International Survey). Sumber:  
<http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/>