



KAJIAN TUNJANGAN PROFESI GURU



**DIREKTORAT JENDERAL ANGGARAN
KEMENTERIAN KEUANGAN
2015**

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar belakang

Guru memegang peranan yang penting dalam pembangunan pendidikan suatu negara. Sesuai UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, pengertian 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. Selanjutnya, sesuai ketentuan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU No.14 Tahun 2005, Pemerintah wajib memfasilitasi tenaga pendidik untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu.¹ Berdasarkan ketentuan tersebut, Pemerintah memberikan tunjangan profesi kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik yang diangkat oleh penyelenggara pendidikan dan/atau satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat.² Tunjangan profesi guru atau TPG yang diberikan adalah setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok guru.³

Sesuai peraturan yang lebih rinci, diatur bahwa TPG diberikan setiap bulan kepada guru yang telah memenuhi persyaratan. TPG tidak hanya diberikan kepada guru yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS), tetapi juga diberikan kepada guru bukan PNS.⁴ Untuk guru PNS, besaran TPG yang diberikan adalah sebesar 1 (satu) kali gaji pokok PNS yang bersangkutan, sementara untuk guru bukan PNS, besaran TPG yang diberikan sesuai dengan kesetaraan tingkat, masa kerja, dan kualifikasi akademik yang berlaku bagi Guru PNS.⁵ Melalui peraturan yang lebih rinci disebutkan bahwa, untuk guru non PNS yang belum memiliki jabatan fungsional guru atau belum disetarakan dengan jabatan, pangkat, golongan, dan kualifikasi akademik yang berlaku bagi guru PNS diberikan tunjangan profesi sebesar Rp1.500.000,- per bulan.⁶

Kementerian Agama (Kemenag) telah mengalokasikan TPG bagi guru agama sejak tahun anggaran 2008. Untuk TPG PNS, alokasi anggarannya secara nominal terus mengalami kenaikan dari tahun 2009 hingga tahun 2015. Terkait dengan TPG Non PNS, alokasi

¹ Nota Keuangan dan RAPBN 2015 halaman III.5-14.

² UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Pasal 16 ayat (1).

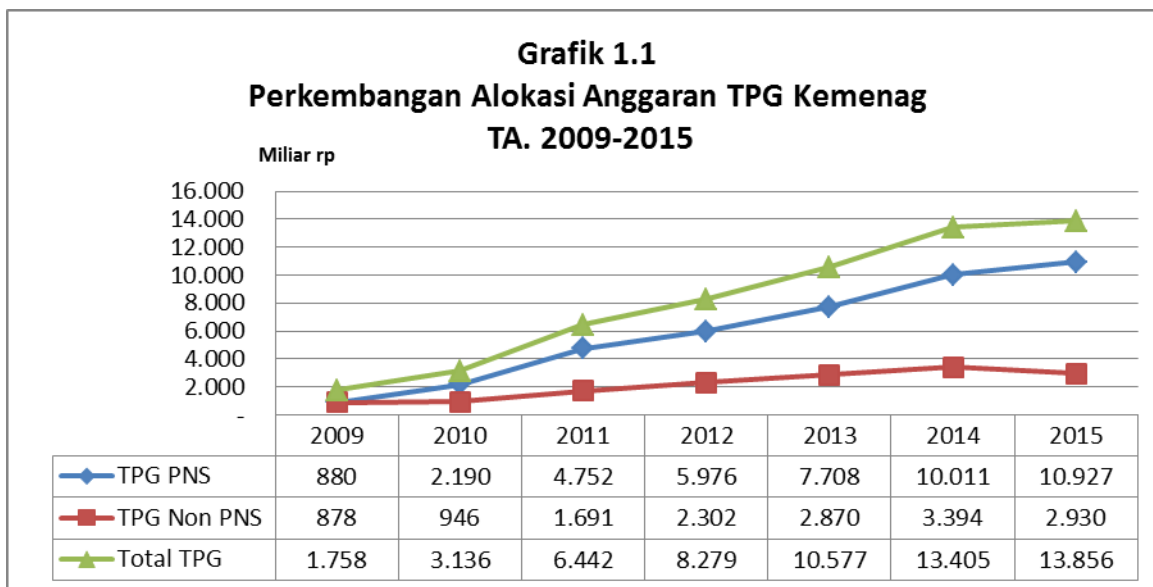
³ Ibid, Pasal 16 ayat (2).

⁴ PP No. 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor, Pasal 3 ayat (2)

⁵ Ibid, pasal 4 dan pasal 5.

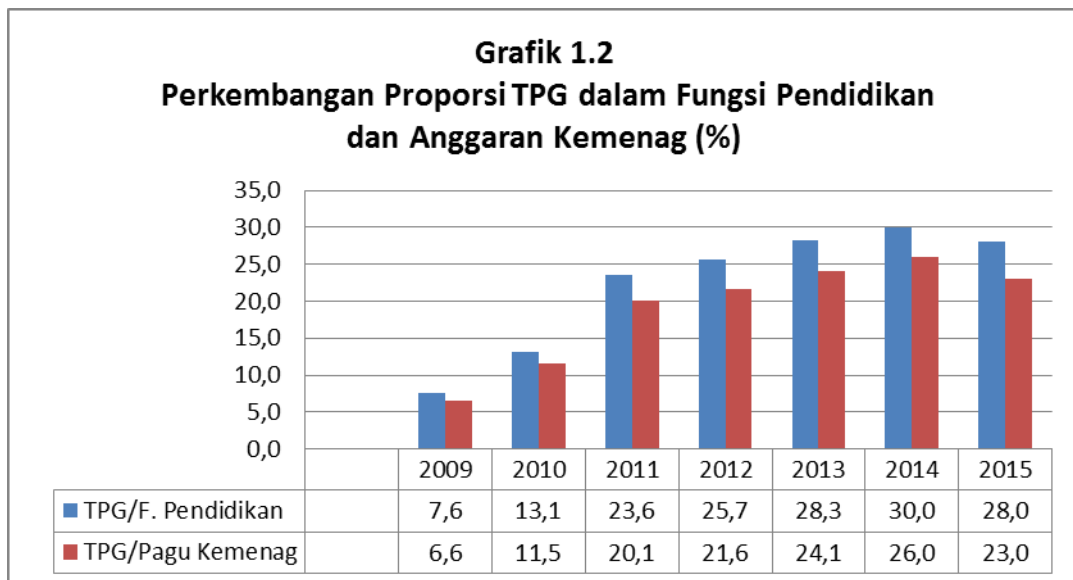
⁶ PMA No.43 Tahun 2014 Pasal 6 ayat (2)

anggaran juga semakin meningkat, kecuali untuk tahun anggaran 2015. Untuk keseluruhan alokasi TPG (PNS dan Non PNS), secara nominal alokasi anggarannya terus mengalami kenaikan. Perkembangan alokasi anggaran TPG pada Kemenag dapat dilihat pada grafik 1.1 di bawah.



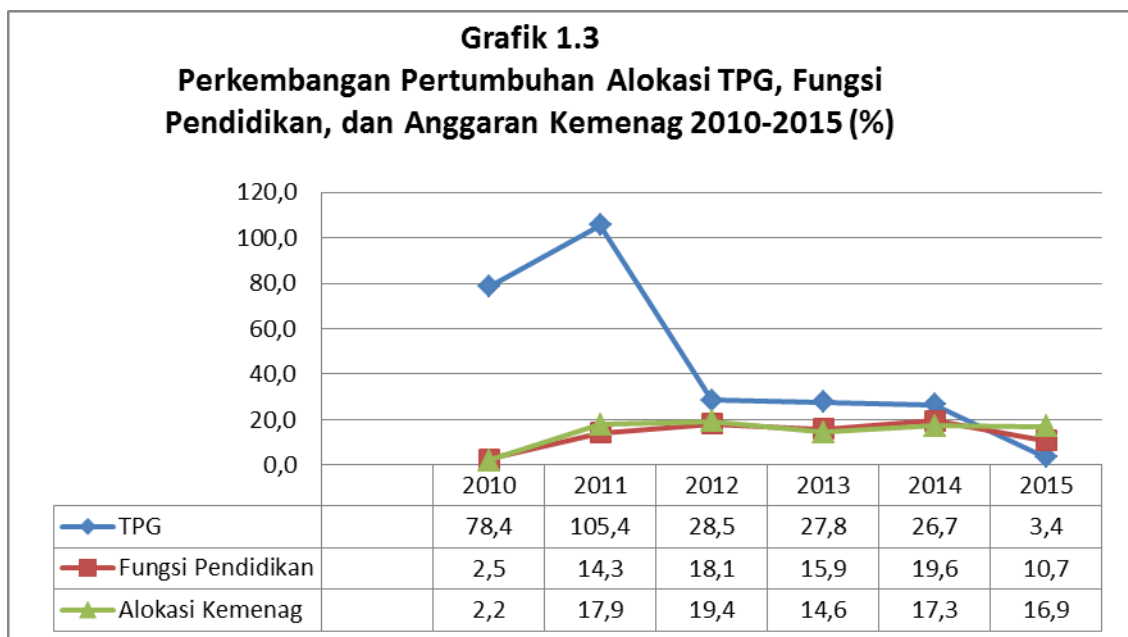
Sumber: BIDJA

Apabila dilihat alokasi anggaran TPG sebagai persentase dalam fungsi pendidikan Kemenag dari tahun anggaran 2009 hingga 2014, alokasi tersebut memiliki kecenderungan yang meningkat. Selain itu, jika dilihat perkembangan alokasi anggaran TPG sebagai persentase dalam total keseluruhan anggaran Kemenag juga mengalami kenaikan. Sementara pada tahun anggaran 2015, kedua variabel tersebut mengalami sedikit penurunan. Perkembangan persentase TPG terhadap fungsi pendidikan dan total anggaran Kemenag dapat dilihat pada grafik 1.2 sebagai berikut.



Sumber: BI DJA

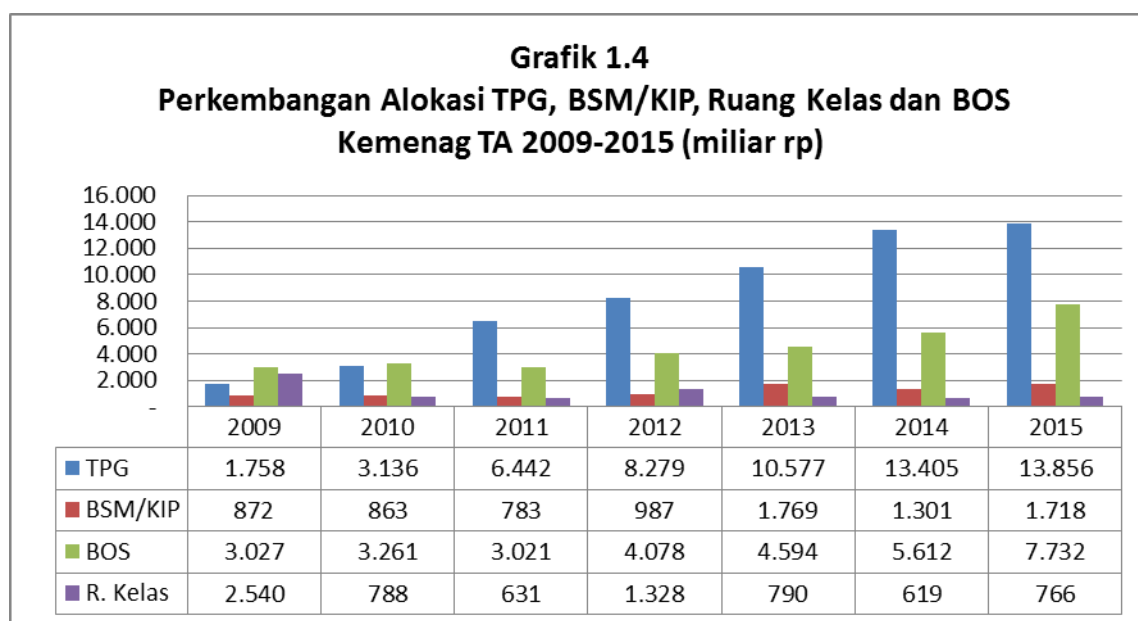
Perkembangan TPG kemenag dari tahun 2010-2015, sebagaimana terlihat pada grafik 1.3 di bawah, jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya mempunyai pertumbuhan yang positif. Untuk tiga tahun terakhir, pertumbuhan alokasi TPG mulai mengalami penurunan. Sebagai tambahan, dari tahun 2010 hingga 2014, pertumbuhan alokasi TPG lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan fungsi pendidikan dan pagu total Kemenag. Sebagai contoh, pada tahun anggaran 2014, alokasi TPG naik sebesar 26,7% sementara fungsi pendidikan dan anggaran Kemenag masing-masing naik sebesar 19,6% dan 17,3%.



Sumber: BI DJA

TPG termasuk salah satu *output* prioritas Kemenag dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan agama dan mendukung program wajib belajar 12 tahun. Selain TPG, *output*

prioritas lainnya pada Kemenag adalah Bantuan Siswa Miskin/Kartu Indonesia Pintar (BSM/KIP), Ruang Kelas Madrasah dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Perkembangan alokasi TPG, BSM/KIP, Ruang Kelas Madrasah dan BOS dapat dilihat pada grafik 1.5. Awalnya pada tahun 2009 dan 2010, alokasi TPG lebih kecil dibanding alokasi BOS, namun pada tahun-tahun berikutnya alokasi TPG mengalami peningkatan dan mendapatkan alokasi lebih besar dibanding *output* prioritas pendidikan lainnya.



Sumber:BI DJA

Dari data-data tren alokasi TPG di atas, terlihat bahwa alokasi TPG semakin meningkat dan diperkirakan akan terus naik.

I.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, kajian ini ingin menjawab pertanyaan mengapa alokasi TPG pada Kementerian Agama terus meningkat, dengan difokuskan pada permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana implementasi peraturan yang mendasari pembayaran tunjangan profesi guru di lingkungan Kementerian Agama,
- b. Bagaimana proses perencanaan alokasi TPG di lingkungan Kementerian Agama,
- c. **Siapa yang semestinya membayar** Tunjangan Profesi bagi Guru PNSD.

I.3. Batasan

Ruang lingkup dalam kajian ini adalah alokasi TPG PNS dan Non PNS dalam lingkungan Kementerian Agama pada tahun anggaran 2010-2015.

I.4. Tujuan Kajian

Tujuan kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Melihat perhitungan alokasi TPG di Kemenag dan meninjau keberlanjutan alokasi anggarannya.
2. Menyediakan bahan rekomendasi bagi pengambil keputusan terkait TPG di lingkungan Kemenag.

BAB II

LANDASAN TEORI

II. 1 Pendidikan Dalam NKRI

Dalam pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa salah satu tujuan kita bernegara adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Batang Tubuh UUD 1945 Pasal 28C ayat (1) juga menyebutkan “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.”

Dari hal ini terlihat bahwa Pemerintah diamanatkan untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional dan global. Karena itu, dibentuklah UU nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Berdasarkan UU nomor 20 Tahun 2003, Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional, yaitu berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada TYME, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab . Komponen pendidikan ini terdiri dari peserta didik, tenaga kependidikan dan pendidik yang didalamnya termasuk guru dan dosen.

II. 2 Kewajiban dan Hak Guru

PP 74 Tahun 2008 menyatakan bahwa 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. Pengakuan guru sebagai tenaga profesional ini dibuktikan dengan sertifikat pendidik, yang diperoleh melalui program pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi, baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah maupun masyarakat, dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Sesuai UU Nomor 14 Tahun 2005, dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya, guru berkewajiban untuk:

- Merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran;
- Meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni;
- Bertindak objektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, suku, ras dan kondisi fisik tertentu, atau latar belakang keluarga, dan status sosial ekonomi peserta didik dalam pembelajaran,
- Menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum dan kode etik guru, serta nilai-nilai agama dan etika; dan
- Memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

Atas kewajiban tersebut, guru memperoleh hak sebagai berikut:

- Memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial;
- Mendapatkan promosi dan penghargaan sesuai dengan prestasi kerja;
- Memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual;
- Memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi;
- Memperoleh dan memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran untuk menunjang kelancaran tugas keprofesionalan; dan lainnya.

Penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum sebagaimana dimaksud di atas meliputi gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, serta penghasilan lain berupa tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus dan maslahat tambahan yang terkait dengan tugasnya sebagai guru yang ditetapkan dengan prinsip penghargaan atas dasar prestasi.

II. 3 Tunjangan Profesi Guru

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 mendefinisikan Tunjangan profesi adalah tunjangan yang diberikan kepada guru dan dosen yang memiliki sertifikat pendidik sebagai penghargaan atas profesionalitasnya. Sesuai Pasal 15 ayat (1) PP Nomor 74 Tahun 2008, Tunjangan profesi diberikan kepada guru yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- Memiliki satu atau lebih sertifikat pendidik yang telah diberi satu nomor registrasi guru oleh Departemen;

- Memenuhi beban kerja sebagai guru;
- Mengajar sebagai guru mata pelajaran dan/atau guru kelas pada satuan pendidikan yang sesuai dengan peruntukan sertifikat pendidik yang dimilikinya;
- Terdaftar pada departemen sebagai guru tetap;
- Berusia paling tinggi 60 tahun;
- Tidak terikat sebagai tenaga tetap pada instansi selain satuan pendidikan tempat bertugas.

Tunjangan profesi diberikan terhitung mulai awal tahun anggaran berikutnya setelah guru yang bersangkutan mendapatkan nomor registrasi guru dari departemen. Tunjangan profesi bagi guru diberikan kepada guru PNS dan bukan PNS (TPG Non PNS). Bagi guru PNS yang menduduki jabatan fungsional, TPG diberikan sebesar 1 (satu) kali gaji pokok PNS yang bersangkutan. Sedangkan bagi guru tetap bukan PNS yang telah memiliki sertifikat pendidik tetapi belum memiliki jabatan fungsional guru, sesuai Permendiknas Nomor 72 tahun 2008, diberikan tunjangan profesi sebesar Rp1.500.000,00 (satu juta lima ratus ribu rupiah) setiap bulan, sampai dengan guru yang bersangkutan memperoleh jabatan fungsional guru.

Pada Kementerian Agama, Guru bukan PNS yang berhak menerima tunjangan profesi terdiri dari guru madrasah dan guru pendidikan agama pada sekolah. Sumber dana untuk pembayaran tunjangan profesi Guru bukan PNS dibebankan kepada DIPA Kanwil Kemenag Provinsi dan/atau DIPA Kantor Kemenag Kabupaten/Kota. Berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 43 Tahun 2014, Pembayaran tunjangan profesi bagi Guru bukan PNS pada Kementerian Agama ditetapkan oleh KPA pada masing-masing satker terkait. Permohonan pembayaran diajukan kepada Pejabat Pembuat Komitmen dengan melampirkan:

- a. fotokopi penetapan inpassing atau penetapan kepangkatan dan jabatan fungsional GBPNS, bagi yang sudah memiliki;
- b. fotokopi sertifikat pendidik yang dilegalisasi LPTK/PT yang menerbitkannya, bagi GBPNS yang menerima pembayaran pada tahun pertama; dan
- c. surat keterangan beban kerja (SKBK) asli.

II. 4 Penelitian Sebelumnya

II. 4. 1 Sertifikasi dan Kinerja Guru

Sertifikasi mewajibkan guru untuk meningkatkan kualifikasi mereka minimal sampai jenjang strata satu. Guru yang telah memperoleh gelar dari jenjang strata satu ini kemudian diperbolehkan mengikuti ujian sertifikasi. Pelaksanaan sertifikasi pada dasarnya dilakukan

untuk meningkatkan kualitas dan motivasi guru dalam mengajar, sehingga diharapkan guru dapat memberikan hasil terbaik berupa anak-anak didik yang berkompentensi dalam kehidupannya. Guru yang telah lulus sertifikasi akan mendapatkan sertifikat pendidik yang merupakan bukti bahwa guru tersebut telah memenuhi standar kualifikasi dan kompetensi sebagai seorang guru. Selain itu, seperti disebutkan di atas, guru yang lulus sertifikasi juga akan mendapatkan tunjangan profesi guru. Tunjangan ini merupakan salah satu alat motivasi materiil (uang dan barang) yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja guru mengajar.

Dari sebuah kajian tentang “Pengaruh Sertifikasi Profesi Guru Terhadap Motivasi Kerja dan Kinerja Guru di SMK Negeri Se-Surakarta” yang terdapat pada Jurnal Pendidikan Bisnis dan Ekonomi, ditemukan bahwa sertifikasi berdampak positif terhadap peningkatan motivasi dan kinerja guru. Namun, penelitian dari *World Bank* mengatakan hal yang berlawanan bahwa sertifikasi belum berhasil meningkatkan kompetensi guru maupun hasil belajar siswa.

II. 4. 2 Peningkatan Pendapatan dan Kinerja Guru

Manusia perlu memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari, tidak terkecuali dengan guru. Guru mengajar di beberapa sekolah, memberikan les di luar jam sekolah ataupun melakukan pekerjaan sampingan lainnya adalah hal yang dulu biasa kita dengar, karena pendapatan yang mereka terima belum mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Sertifikasi guru yang dilakukan oleh Pemerintah tidak hanya meningkatkan kualitas dalam profesionalitas guru mengajar, tetapi juga membawa peningkatan yang signifikan dalam pendapatan guru. Peningkatan pendapatan ini diharapkan dapat mengurangi tekanan untuk melakukan pekerjaan sampingan demi memenuhi kebutuhan sehari-hari., sehingga guru dapat lebih mempersiapkan materi pengajaran mereka dengan lebih baik dan efektif.

Penelitian yang dilakukan *World Bank* menunjukkan, peningkatan pendapatan guru membuat guru memiliki penghasilan yang memadai dan mengurangi kebutuhan mereka untuk melakukan pekerjaan sampingan. Namun ternyata hal ini tidak memiliki dampak signifikan secara statistik pada keanggotaan kelompok kerja guru, jumlah jam mengajar dan tingkat kemangkiran. Selain, itu, peningkatan pendapatan ini ternyata tidak serta merta meningkatkan hasil belajar siswa. Kenaikan pendapatan guru berdampak pada meningkatnya jumlah mahasiswa program pendidikan dan mutu calon mahasiswa yang mendaftarkan diri ke program pendidikan meningkat.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

III.1. Sumber Data

Kajian ini menggunakan data sekunder yang bersumber dari peraturan-peraturan yang terkait dengan sertifikasi guru dan *Business Intelligence* Ditjen Anggaran. Data yang bersumber dari *Business Intelligence* Ditjen Anggaran yang akan digunakan dalam kajian ini adalah data tahunan alokasi Kementerian Agama untuk melihat tren datanya. Data tersebut terdiri dari total pagu Kemenag dan alokasi fungsi pendidikan.

III. 2. Metode Pengolahan dan Analisis Data

Analisis data pada kajian ini menggunakan analisis deskriptif. Untuk menganalisa aturan yang mendasari pemberian tunjangan profesi guru serta menganalisa tren data anggaran tahunan Kementerian Agama yang pengolahan datanya menggunakan program Microsoft Excel. **Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data guru yang telah mengikuti sertifikasi, data guru yang harus mengikuti sertifikasi berdasarkan RPJMN 2014-2019 serta data alokasi anggaran TPG pada Kementerian Agama dari Tahun Anggaran 2009-2015.**

III. 3. Metode Deskriptif

Analisis deskriptif digunakan untuk mendeskripsikan tren data series alokasi anggaran pada Kementerian Agama. Analisis deskriptif dilakukan dengan membaca tabel, grafik, maupun diagram untuk melihat kecenderungan dari perkembangan data-data komponen yang digunakan dalam kajian ini. Selain itu kajian ini juga mengkaji peraturan-peraturan yang melandasi pemberian TPG di lingkungan Kementerian Agama.

BAB IV

HASIL KAJIAN

IV.1. Dasar Hukum dan Implementasi Pemberian TPG di Lingkungan Kemenag

Sesuai dengan amanah UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU No.14 Tahun 2005, Pemerintah wajib memfasilitasi tenaga pendidik untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu.⁷ Berdasarkan ketentuan tersebut, Pemerintah memberikan tunjangan profesi kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik yang diangkat oleh penyelenggara pendidikan dan/atau satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat.⁸ Guru profesional adalah guru yang mampu menerapkan hubungan yang berbentuk multidimensional. Guru demikian adalah guru yang secara internal memenuhi kriteria administratif, akademis dan kepribadian. Menurut Muhamad Nurdin (2004;20) persyaratan guru yang profesional adalah sehat jasmani dan rohani, bertakwa, berilmu pengetahuan, berlaku adil, berwibawa, ikhlas, mempunyai tujuan, mampu merencanakan dan melaksanakan evaluasi pendidikan serta menguasai bidang yang ditekuninya.⁹

Kesembilan syarat penting bagi guru profesional ini secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori, yaitu persyaratan administratif, akademis dan kepribadian. Persyaratan administratif adalah persyaratan yang harus dimiliki oleh seorang guru yang ingin menjadi profesional dalam kaitannya dengan persyaratan legal formal. Di Indonesia, persyaratan yang demikian ini (khususnya bagi lembaga pendidikan formal) menjadi sangat menentukan. Bahkan kualitas seseorang dapat dilihat dari ijazah serta sertifikat keilmuan yang dimilikinya. Dalam konteks keindonesiaan, persyaratan administratif merupakan salah satu persyaratan yang sangat penting. Persyaratan akademis adalah persyaratan yang harus dimiliki seorang guru yang ingin menjadi profesional dalam kaitannya dengan kapabilitas dan kualitas intelektual. Persyaratan akademis juga merupakan syarat yang sangat penting bagi seorang guru profesional. Persyaratan ini sangat menentukan keberhasilan proses pendidikan yang dilaksanakannya. Kesuksesan pendidikan bukan hanya menjadi beban dan tanggung jawab murid sebagai pencari ilmu, akan tetapi justru gurulah yang memegang peran dominan. Karena jika guru secara akademis sudah tidak memadai, maka dengan sendirinya keterampilan untuk mengajar, kemampuan penguasaan materi pengajaran, dan

⁷ Nota Keuangan dan RAPBN 2015 halaman III.5-14.

⁸ UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Pasal 16 ayat (1).

⁹ Muhamad Nurdin, *Kiat Menjadi Guru Profesional*, (Yogyakarta : Primashopie, 2004), hal. 20

bagaimana mengevaluasi keberhasilan murid tidak dimiliki secara akurat dan benar. Hal ini jelas sangat merugikan proses pendidikan yang bukan hanya berakibat fatal bagi seorang murid, melainkan bagi seluruh murid atau bahkan seluruh stakeholder pendidikan.

Persyaratan kepribadian adalah persyaratan yang harus dimiliki guru yang ingin menjadi profesional dalam kaitannya dengan sikap dan perilaku dalam kehidupan sehari-hari. Guru adalah seseorang yang harus digugu dan ditiru, khususnya oleh murid. Sebagai seseorang yang harus digugu dan ditiru, dengan sendirinya mensyaratkan secara internal bahwa seorang guru harus memiliki kepribadian dan perilaku yang baik. Dalam hal ini bukan hanya dalam kaitannya dengan tradisi, kesopanan, dan unggah-ungguh di masyarakat setempat, akan tetapi juga nilai-nilai keagamaan. Sebagai seorang guru yang profesional tidak ada alasan lain kecuali berakhlak yang mulia, baik dalam kaitannya dengan orang lain (murid dan masyarakat), diri sendiri, lingkungan (alam sekitar), dan tentunya dengan Tuhan YME. Berakhlak baik dengan Tuhan belum menjadi jaminan bahwa seorang guru telah berakhlak mulia dengan masyarakat, dengan dirinya atau dengan lingkungan. Demikian juga sebaliknya, berakhlak baik dengan dirinya belum tentu menjadi jaminan berakhlak mulia dengan lingkungan, masyarakat dan Tuhan YME.

Peran guru dalam pembelajaran seperti dijelaskan oleh Dr. Wina Sanjaya, M.Pd. (2005:13) sebagai perencana, peran sebagai pengelola, dan peran guru sebagai evaluator. Peran guru sebagai perencana pembelajaran sangat menentukan keberhasilan pencapaian kompetensi. Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) 2006 memberikan peluang kepada guru untuk melaksanakan pembelajaran sesuai dengan minat dan kebutuhan siswa serta kondisi daerah masing-masing. Oleh karena itu dalam proses penyusunan perencanaan, guru dituntut agar memahami kebutuhan dan kondisi daerah setempat, di samping memahami karakteristik siswa. Melalui pemahaman itu selanjutnya guru mendesain pembelajaran yang sesuai dengan kondisi lapangan dan kebutuhan.¹⁰

Guru sebagai pengelola pembelajaran tujuannya agar terciptanya kondisi lingkungan belajar yang menyenangkan bagi siswa, sehingga dalam proses pembelajaran siswa tidak merasa terpaksa apalagi tertekan. Oleh karena itulah, peran dan tanggung jawab guru sebagai pengelola pembelajaran (*manager of learning*) menciptakan iklim pembelajaran yang kondusif, baik iklim sosial maupun iklim psikologis. Iklim sosial yang baik ditunjukkan oleh terciptanya hubungan yang harmonis baik antara guru dan siswa, guru-guru atau antar guru dan pimpinan sekolah; sedang hubungan psikologis ditunjukkan oleh adanya saling percaya

¹⁰Wina Sanjaya, *Pembelajaran dalam Implementasi Kurikulum Berbasis Kompetensi*, Jakarta : Prenada Media, 2005, hal. 13

dan saling menghormati antarsemua unsur di sekolah. Melalui iklim yang demikian, memungkinkan siswa untuk berkembang secara optimal, terbuka dan demokratis.

Guru sebagai fasilitator, tugas guru adalah membantu untuk mempermudah siswa belajar. Dengan demikian guru perlu memahami karakteristik siswa termasuk gaya belajar, kebutuhan kemampuan dasar yang dimiliki siswa. Melalui pemahaman itu guru dapat melayani dan memfasilitasi setiap siswa. Sebagai seorang fasilitator guru harus menempatkan diri sebagai orang yang memberi pengarahan dan petunjuk agar siswa dapat belajar secara optimal. Dengan demikian yang menjadi sentral kegiatan pembelajaran adalah siswa bukan guru. Guru tidak berperan sebagai sumber belajar yang dianggap serba bisa dan serba tahu segala macam hal.

Guru sebagai seorang evaluator tidak kalah pentingnya dengan peran yang lain. Dilihat dari fungsinya evaluasi bisa berfungsi sebagai formatif dan sumatif. Evaluasi formatif berfungsi untuk melihat berbagai kelemahan guru dalam mengajar. Artinya hasil dari evaluasi ini digunakan sebagai bahan masukan untuk memperbaiki kinerja guru. Evaluasi sumatif digunakan sebagai bahan untuk menentukan keberhasilan siswa dalam melakukan pembelajaran. Dengan demikian peran guru sebagai seorang evaluator, menunjukkan ke dalam dua hal, yaitu peran untuk melihat keberhasilannya dalam mengajar dan peran untuk menentukan ketercapaian siswa dalam menguasai kompetensi sesuai dengan kurikulum.

Dalam Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nasional (Sisdiknas, 2003 pasal 35 ayat 1), diatur bahwa standar nasional pendidikan terdiri atas standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala. Memahami hal tersebut, sangat jelas bahwa guru yang bertugas sebagai pengelola pembelajaran dituntut untuk memiliki standar kompetensi dan professional.¹¹

Tunjangan Profesi Guru (TPG) adalah salah satu bentuk peningkatan kesejahteraan yang diberikan kepada guru yang besarnya setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok bagi guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama¹². Pemberian tunjangan profesi tersebut diberikan kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik yang diangkat oleh

¹¹Parjono, *Pengaruh Sertifikasi Guru Terhadap Kinerja Profesi Guru*, <http://zonakuliah86.blogspot.com/2012/06/v-behaviorurldefaultvml.o.html>, diunduh tanggal 27 Mei 2015

¹²Salamsatudata, *Tunjangan Profesi Guru (Definisi dan Pengertian)*, <http://salamsatudata.web.id/info-tunjangan/tunjangan-profesi-guru-2015-definisi-dan-pengertian-tunjangan-profesi-guru>, diunduh tanggal 26 Mei 2015

penyelenggara pendidikan dan/atau satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat.¹³

Dalam Pasal 15 PP 74 Tahun 2008 tentang Guru diatur bahwa tunjangan profesi diberikan kepada guru yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Memiliki satu atau lebih sertifikat pendidik yang telah diberi satu nomor registrasi oleh departemen;
- b. memenuhi beban kerja sebagai guru;
- c. mengajar sebagai guru mata pelajaran dan/atau guru kelas pada satuan pendidikan yang sesuai dengan peruntukan sertifikat pendidik;
- d. terdaftar pada departemen sebagai guru tetap;
- e. berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun;
- f. tidak terikat sebagai tenaga tetap pada instansi selain satuan pendidikan tempat bertugas.

Tunjangan profesi guru, selain diberikan kepada guru Pegawai Negeri Sipil (PNS), juga diberikan kepada guru bukan PNS (Non PNS).¹⁴

Besaran tunjangan profesi bagi guru PNS adalah setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok per bulan sesuai dengan PP 11 Tahun 2011 dan dikenakan pajak penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan, dan diberikan selama guru yang bersangkutan masih melaksanakan tugas sebagai guru atau guru yang mendapat tugas tambahan sebagai pengawas satuan pendidikan dengan memenuhi persyaratan yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor, diatur bahwa tunjangan profesi bagi guru diberikan terhitung mulai bulan Januari tahun berikutnya setelah yang bersangkutan mendapat Nomor Registrasi Guru dari Departemen. Hal ini dipertegas kembali pada Peraturan Menteri Keuangan No.164/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Pembayaran Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor pada Pasal 9 ayat (1) diatur bahwa Tunjangan Profesi Guru dimaksud terhitung mulai bulan Januari tahun berikutnya setelah yang bersangkutan mendapat Nomor Registrasi Guru dari Kementerian Kependidikan Nasional.

¹³Indonesia, *Undang-Undang Guru dan Dosen*, *op.cit*, Pasal 16.

¹⁴ PP 41 Tahun 2009, pasal 3 ayat (2)

Ketentuan dalam pasal 9 ayat (1) PMK No.164/PMK.05/2010 tersebut yang merupakan penegasan kembali dari apa yang telah diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 sangatlah jelas artinya, bahwa **Tunjangan Profesi Guru dibayarkan mulai bulan Januari tahun berikutnya setelah yang bersangkutan mendapat NRG dari Kemendiknas.** Namun dalam pelaksanaan di lapangan, terutama bagi pembayaran tunjangan profesi guru yang dialokasikan dalam anggaran Kementerian Agama, ada yang mengartikan setelah guru yang bersangkutan mendapatkan sertifikat. Mereka yang berasumsi demikian berargumen bahwa ada ketidakadilan bagi guru agama jika TPG dibayar setelah NRG keluar, karena antara terbitnya sertifikat profesi dan Nomor Register Guru (NRG) di Kemenag dapat tidak bersamaan disebabkan kewenangan untuk menerbitkan NRG ada pada Kemdikbud. Sebagai contoh adalah jika seorang guru mendapatkan sertifikat profesi di pertengahan/akhir tahun anggaran, sedangkan NRG baru diterbitkan pada awal tahun berikutnya. Berdasarkan aturan ini maka guru tersebut diberikan TPG terhitung mulai bulan Januari tahun berikutnya setelah dia mendapatkan NRG.

Ketidakadilan lainnya adalah bahwa dalam Pasal 8 PP 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor, diatur Tunjangan profesi bagi dosen diberikan terhitung bulan Januari tahun berikutnya setelah yang bersangkutan mendapat sertifikat pendidik yang telah diberi Nomor Registrasi Dosen dari Departemen. Hal ini dapat ditafsirkan bahwa TPD dibayarkan terhitung setelah dosen yang berkenaan mendapat sertifikat pendidik yang telah diberi Nomor Register Dosen dari Departemen. Berbeda dengan pemberian tunjangan profesi bagi guru yang notabene adalah sama-sama pendidik juga.

Saat ini telah terbit Peraturan Menteri Agama Nomor 43 tahun 2014 tentang Tata Cara Pembayaran Tunjangan Profesi Guru Bukan PNS pada Kementerian Agama, yang merubah Keputusan Menteri Agama Nomor 73 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembayaran Tunjangan Profesi dan Bantuan Tunjangan Profesi Guru/Pengawas dalam Binaan Kementerian Agama, sehingga ketentuan terkait GBPNS dalam KMA tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pada pasal 6 ayat (3) PMA Nomor 43 tahun 2014 tentang Tata Cara Pembayaran Tunjangan Profesi Guru Bukan PNS pada Kementerian Agama diatur bahwa **tunjangan profesi GBPNS dibayarkan mulai bulan Januari tahun berikutnya, terhitung sejak tanggal yang bersangkutan dinyatakan lulus ujian sertifikasi guru sebagaimana yang tercantum dalam sertifikat pendidik dan pembayarannya dilakukan setelah memperoleh NRG.**

Pasal 6 ayat (3) ini jelas bertentangan dengan PP Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor dan PMK No.164/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Pembayaran Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor yang mengatur bahwa pembayaran tunjangan profesi diberikan terhitung mulai bulan Januari tahun berikutnya setelah yang bersangkutan mendapat NRG dari Kemdikbud.

Seharusnya terbitnya PMA ini tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi yaitu dalam hal ini PP Nomor 41 Tahun 2009, khususnya pada Pasal 7, sehingga Perlu adanya harmonisasi dan sinkronisasi ketentuan pembayaran TPG agar terdapat kepastian dasar hukum bagi pembayaran TPG yang dibayarkan mulai bulan Januari tahun berikutnya, terhitung sejak tanggal yang bersangkutan dinyatakan lulus ujian sertifikasi.

Secara ringkas, perbandingan peraturan-peraturan yang mengatur mengenai pengalokasian dan pembayaran Tunjangan Profesi Guru dapat dilihat pada tabel berikut:

PERATURAN	KETENTUAN PERHITUNGAN DAN PEMBAYARAN TPG
PP Nomor 74 tahun 2008 [Pasal 15 ayat (5)]	TPG diberikan terhitung mulai awal tahun anggaran berikut setelah yang bersangkutan mendapatkan nomor registrasi guru dari Departemen
PP Nomor 41 Tahun 2009 [Pasal 7]	TPG diberikan terhitung mulai bulan Januari tahun berikutnya setelah yang bersangkutan mendapat Nomor Registrasi Guru dari Departemen
PMK Nomor 164 Tahun 2010 [Pasal 9 ayat (1)]	TPG diberikan terhitung mulai bulan Januari tahun berikutnya setelah yang bersangkutan mendapat Nomor Registrasi Guru dari Kementerian Pendidikan Nasional
KMA Nomor 73 Tahun 2011 (Lampiran Poin III huruf A angka 4)	Tunjangan profesi dan bantuan tunjangan profesi guru/pengawas dibayarkan mulai bulan Januari tahun berikutnya, terhitung sejak tanggal yang bersangkutan dinyatakan lulus ujian sertifikasi guru sebagaimana yang tercantum dalam sertifikat pendidik dan memperoleh NRG
PMA 43 Tahun 2014 [Pasal 6 ayat (3)]	Tunjangan Profesi Guru Bukan PNS dibayarkan mulai bulan Januari tahun berikutnya, terhitung sejak tanggal yang bersangkutan dinyatakan lulus ujian sertifikasi guru sebagaimana yang tercantum dalam sertifikat pendidik dan pembayarannya dilakukan setelah memperoleh Nomor Registrasi Guru

Imbas dari pembayaran tunjangan profesi yang dibayarkan untuk guru terhitung mulai bulan Januari tahun berikutnya setelah yang bersangkutan mendapatkan sertifikasi adalah bertambahnya tunjangan profesi guru yang harus dibayarkan dibandingkan yang telah direncanakan, dan tentunya akan mengakibatkan adanya beberapa tunjangan profesi yang tidak bisa dibayarkan karena terbatasnya alokasi anggaran pada tahun anggaran yang bersangkutan.

Untuk itu perlu adanya harmonisasi dan sinkronisasi ketentuan pembayaran TPG agar terdapat kepastian dan dasar hukum bagi pembayaran TPG yang dibayarkan mulai bulan Januari tahun berikutnya, terhitung sejak tanggal yang bersangkutan mendapat NRG dari Kemendiknas.

Dalam rangka mewujudkan guru yang professional, khususnya bagi guru bukan PNS, perlu dilakukan pembinaan guru secara terarah dan berkelanjutan yang antara lain dilakukan dengan memberikan penyetaraan jabatan dan pangkat guru bukan pegawai negeri sipil berdasarkan ketentuan jabatan fungsional guru dan angka kreditnya. Pemberian tunjangan profesi diberikan setara dengan gaji pokok PNS per bulan sesuai dengan penetapan *inpassing* jabatan fungsional guru yang bersangkutan sebagaimana yang diatur dalam Permendiknas Nomor 22 tahun 2010. Penetapan *inpassing* jabatan fungsional guru bukan PNS dan angka kreditnya ditetapkan berdasarkan kualifikasi akademik dan masa kerja, dihitung mulai dari pengangkatan atau penugasan pertama sebagai guru bukan pegawai negeri sipil pada satuan pendidikan.

Penetapan *inpassing* tersebut dilakukan dengan pemberian kesetaraan jabatan dan pangkat bagi guru bukan PNS berupa pengakuan terhadap kualifikasi akademik, masa kerja, dan sertifikat pendidik yang dimiliki guru bukan PNS yang diformulasikan dengan menggunakan angka kredit jabatan, dan pangkat yang setara dengan angka kredit, jabatan dan pangkat pada jabatan fungsional guru bukan PNS.¹⁵ Pemberian kesetaraan tersebut ditetapkan oleh Menteri atau Menteri Agama sesuai dengan kewenangannya dan dapat didelegasikan kepada pejabat lain di lingkungannya.¹⁶

Guru bukan PNS pada Kementerian Agama yang berhak menerima tunjangan profesi terdiri dari guru madrasah dan guru pendidikan agama pada sekolah.¹⁷ GBPNS yang belum memiliki jabatan fungsional guru atau belum disetarakan dengan jabatan, pangkat, golongan, dan kualifikasi akademik yang berlaku bagi guru PNS diberikan tunjangan profesi sebesar Rp1.500.000,- per bulan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.¹⁸

IV.2. Perencanaan dan Kebutuhan Alokasi TPG

Alokasi untuk tunjangan profesi bagi guru di lingkungan Kementerian Agama dialokasikan dalam anggaran Kementerian Agama sesuai dengan Peraturan Menteri

¹⁵ Permendikbud No.28 Tahun 2014 Pasal 1.

¹⁶ PP 41 Tahun 2009

¹⁷ PMA No.43 Tahun 2014 Pasal 2

¹⁸ PMA No.43 Tahun 2014 Pasal 6 ayat (2)

Keuangan No.164/PMK.05/2010 pasal 6 ayat (6). PMK ini merupakan amanah dari pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009.

Mulai tahun 2012, angka yang tercantum dalam prakiraan maju untuk tahun anggaran 2013 yang dicantumkan pada saat penyusunan RKA-K/L tahun anggaran 2012 dijadikan sebagai angka dasar, sebagai salah satu variabel yang menentukan besarnya pagu indikatif tahun anggaran 2013.¹⁹

Dalam rangka menyusun Pagu Indikatif Belanja K/L, Kementerian Keuangan melakukan reviu angka dasar, berdasarkan prakiraan maju yang telah dilakukan pemutakhiran oleh K/L. Reviu tersebut dilakukan untuk memastikan bahwa proyeksi angka dasar yang akan menjadi bahan penyusunan Pagu Indikatif Belanja K/L menjadi lebih akurat. Dalam proses reviu angka dasar, Kementerian Keuangan dapat berkoordinasi dengan K/L dan juga Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Reviu angka dasar dilakukan pada bulan Januari hingga bulan Maret setiap tahunnya.²⁰

Reviu angka dasar merupakan kegiatan menganalisis angka prakiraan maju yang telah disusun oleh Kementerian Negara/Lembaga (K/L) untuk menghasilkan indikasi awal (ancar-ancar) kebutuhan anggaran tahun anggaran yang direncanakan yang harus disediakan untuk melaksanakan program K/L sesuai kebijakan Pemerintah, disertai target kinerja tertentu yang telah ditetapkan. Hasil akhir dari reviu angka dasar adalah proyeksi angka dasar belanja K/L yang dirinci menurut program, sumber dana, dan komponen (operasional dan non operasional). Proyeksi angka dasar belanja K/L tersebut selanjutnya akan digunakan sebagai bahan dalam melakukan penyusunan *resource envelope* dan Pagu Indikatif tahun anggaran yang direncanakan.²¹ Reviu angka dasar ini juga dilakukan untuk belanja tunjangan profesi guru PNS maupun Non PNS.

Setelah angka dasar untuk tunjangan profesi guru diketahui, maka untuk memperkirakan tambahan kebutuhan alokasi tunjangan profesi baik untuk guru PNS maupun PNS tahun yang akan datang, khususnya terkait jumlah guru yang akan mengikuti sertifikasi dan perkiraan jumlah guru yang lulus sertifikasi baik untuk guru PNS maupun guru Non PNS, dilakukan dengan berkoordinasi dengan Eselon I Kementerian Agama.

Sebagai contoh adalah untuk tahun 2016 telah diketahui angka *baseline* tahun 2016 untuk alokasi tunjangan profesi guru di lingkungan Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, namun belum termasuk alokasi tunjangan profesi guru yang lulus sertifikasi tahun 2015 dan

¹⁹ PMK No.196/PMK.02/2015 Lampiran II, hal. 22

²⁰ PMK No.196/PMK.02/2015 Lampiran II

²¹ PMK No.196 Tahun 2014 Lampiran III

mulai dibayarkan pada tahun 2016. Setelah dikonfirmasi kepada Eselon I terkait, diketahui bahwa jumlah guru yang lulus dan dapat dibayarkan tunjangan profesinya pada tahun 2015 adalah sebesar 41.945 guru dengan asumsi terdiri dari guru PNS sebanyak 26.545 guru, dan guru bukan PNS sebanyak 15.400 guru, sehingga perlu tambahan alokasi untuk tunjangan profesi bagi guru PNS sebesar Rp955.620.000.000,- dengan asumsi rata-rata gaji per orang sebesar Rp3.000.000,- dikalikan 12 bulan.

Demikian juga untuk tunjangan profesi guru bukan PNS untuk 15.640 guru yang lulus sertifikasi tahun 2014 dan mulai dibayarkan mulai tahun 2015 dibutuhkan alokasi tambahan sebesar Rp281.520.000.000,- dengan hitungan per bulan sebesar Rp1.500.000,-. Begitu juga pada tahun-tahun sebelumnya, berdasarkan jumlah perkiraan kelulusan guru dari yang mengikuti program sertifikasi berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) setiap tahun.

Tabel 1 Guru yang Mengikuti Sertifikasi

<i>Tahun</i>	2011	2012	2013	2014	2015
Guru yang tersertifikasi	90.000	90.000	85.000	38.500	85.000

Sumber RKP

Berdasarkan data tersebut di atas, maka alokasi yang dibutuhkan untuk membayarkan TPG guru yang lulus sertifikasi tahun 2015 adalah kurang lebih sebesar Rp1.237.140.000.000,-, dengan rincian sebesar Rp955.620.000.000,- untuk tunjangan profesi guru PNS, dan sebesar Rp281.520.000.000,- untuk tunjangan profesi guru non PNS, yang belum dialokasikan pada alokasi anggaran tahun 2016. Hal ini dikarenakan untuk lebih meningkatkan kualitas perencanaan melalui data-data guru yang lulus sertifikasi tahun 2015 lebih akurat. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru, Tunjangan profesi bagi Guru Tetap yang bukan pegawai negeri sipil diberikan sesuai dengan kesetaraan tingkat, masa kerja dan kualifikasi yang berlaku bagi Guru pegawai negeri sipil atau *inpassing*. Jika guru non PNS tersebut telah dilakukan *inpassing*, maka kebutuhan TPG Non PNS adalah sebesar Rp563.040.000.000,- sehingga total alokasi yang dibutuhkan untuk tahun 2016 adalah sebesar Rp1.800.180.000.000,-

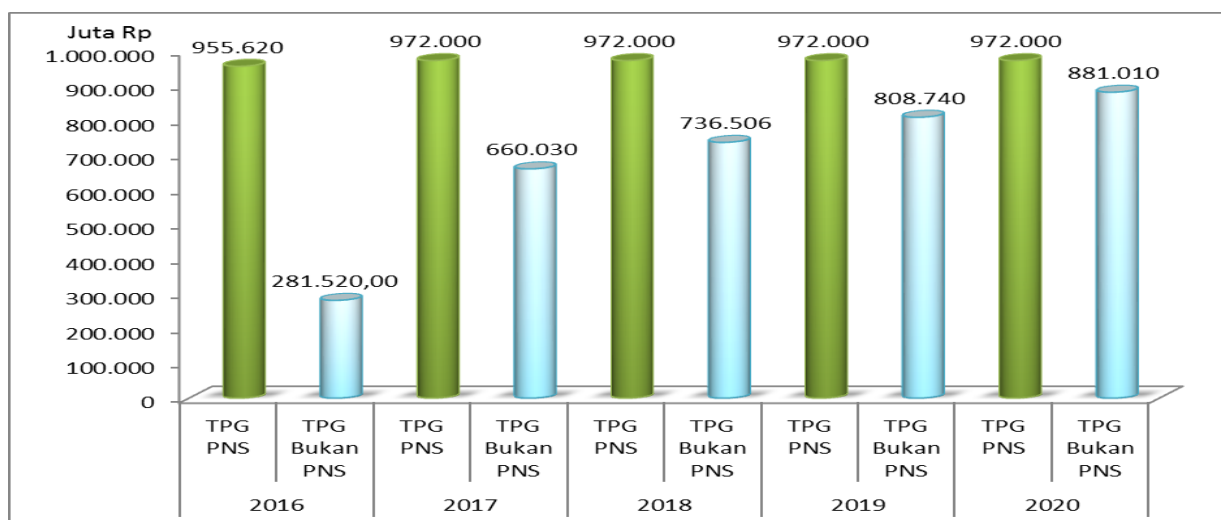
Tahun 2016 sampai dengan 2019, jumlah guru di lingkungan Kementerian Agama yang akan disertifikasi adalah sebagai berikut:

Tabel 2 Guru yang Mengikuti Sertifikasi berdasarkan RPJMN 2014-2019

	2016		2017		2018		2019	
	PNS	Bukan PNS	PNS	Bukan PNS	PNS	Bukan PNS	PNS	Bukan PNS
Pendis	27.000	34.142	27.000	38.142	27.000	42.142	27.000	46.142
B. Kristen		2.500		2.500		2.500		2.500
B. Katolik								
B. Hindu								
B. Buddha		261		275		288		303
Jumlah	27.000	36.903	27.000	40.917	27.000	44.930	27.000	48.945

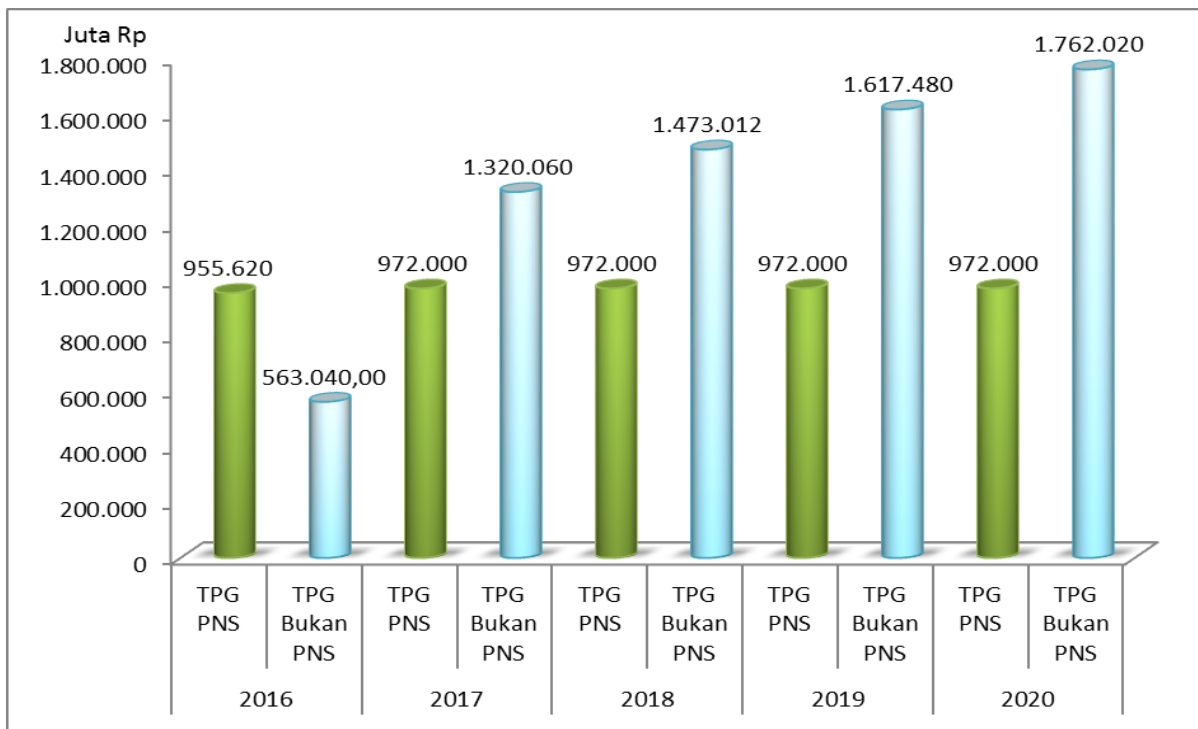
Sampai dengan tahun 2015 akhir, jumlah guru yang belum tersertifikasi di Kementerian Agama adalah sejumlah 534.846 guru.²² Sehingga, jika dihitung dan dibandingkan dengan RPJMN 2014-2019, maka guru yang belum disertifikasi sampai dengan tahun 2019 adalah sejumlah 255.151 guru dengan asumsi guru yang disertifikasi pada tahun 2014-2019 tersebut lulus semua.

Berdasarkan data RPJMN tersebut, maka kebutuhan tambahan alokasi tunjangan profesi guru mulai tahun 2017 untuk membayar guru yang lulus sertifikasi pada tahun sebelumnya dengan asumsi tunjangan TPG bukan PNS belum dilakukan *inpassing* dan jumlah guru tersebut lulus semua adalah sebagai berikut:



Jika terhadap guru bukan PNS tersebut telah dilakukan penyetaraan maka perkiraan kebutuhan alokasi tambahan dana tunjangan profesi guru di lingkungan Kementerian Agama adalah sebagai berikut:

²² Sumber : Data Emis Kemenag



Dari data di atas terlihat bahwa jumlah alokasi tunjangan profesi guru akan semakin meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah guru yang mengikuti program sertifikasi. Selanjutnya dalam perkembangannya, kebutuhan alokasi anggaran untuk pembayaran TPG dari tahun ke tahun selalu meningkat dan akan terus bertambah, hal tersebut disebabkan beberapa faktor antara lain:

a. Belum semua guru mendapat sertifikat.

Sampai dengan saat ini Kementerian Agama belum memiliki informasi/data yang tepat dan akurat terkait kebutuhan jumlah guru yang dibutuhkan, sehingga dalam melakukan *exercise target* dan kebutuhan anggaran untuk pembayaran TPG sulit dilakukan, hingga menyebabkan jumlah alokasi anggaran meningkat terus dari tahun ke tahun tanpa tahu sampai kapan alokasi ini menjadi normal/tetap. Hal tersebut berimplikasi pada kegiatan pensertifikasian guru yang sampai saat ini masih terus dilakukan, tanpa ada batasan waktu sampai dengan kapan kegiatan tersebut berhenti. Kegiatan pensertifikasian guru seharusnya dilaksanakan hanya untuk guru yang baru diangkat.

b. Guru yang telah mendapat sertifikat belum semua dibayarkan.

Terdapat kewajiban Pemerintah untuk membayarkan TPG bagi Guru yang telah memiliki sertifikat namun belum dibayarkan sama sekali dan/atau telah dibayarkan dibelakang sehingga menjadi tunggakan. Hal ini tentu akan mengakibatkan jumlah alokasi anggaran untuk TPG akan meningkat.

c. TPG non PNS telah dibayar tetapi belum pernah dilakukan penyesuaian (*inpassing*)

Tunjangan profesi yang telah dibayarkan kepada guru di lingkup Kementerian Agama selama ini belum pernah dilakukan penyesuaian (*inpassing*) meskipun SK *inpassing* telah diterbitkan. Apabila harus dilakukan penyesuaian (sesuai amanah Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru) dan pembayaran sekaligus maka anggaran pendidikan Kementerian Agama untuk TPG akan semakin meningkat.

IV.3. Tunjangan Profesi bagi Guru PNSD

Salah satu aspek penting dalam proses pendidikan dan pembelajaran adalah penilaian. Setiap aspek kegiatan yang diselenggarakan guru dalam proses harus diketahui secara pasti hasil akhirnya. Dari penilaian inilah kita dapat mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan proses yang kita lakukan. Penilaian menjadi ukuran yang penting untuk melakukan *feedback* atas segala kegiatan yang sudah dilakukan. Dengan langkah ini, kita dapat menentukan langkah kelanjutan dari proses yang dilakukan dalam proses pendidikan dan pembelajaran.²³

Untuk melakukan penilaian atas kegiatan yang dilakukan, kita dapat mempergunakan berbagai teknik. Teknik penilaian ini disesuaikan dengan kondisi dan tujuan dasar proses yang diselenggarakan. Untuk menilai kinerja guru, ada banyak cara yang dilakukan, misalnya supervise kelas, supervise kelengkapan pembelajaran, dan wacana terakhir yang jelas-jelas menunjukkan upaya nyata pemerintah dalam peningkatan kualitas guru adalah dilakukannya sertifikasi guru.²⁴

Program sertifikasi yang diterapkan pemerintah selain untuk meningkatkan kualitas kompetensi seorang guru, juga untuk meningkatkan kesejahteraan hidup guru. Dengan sertifikasi ini, setelah dinyatakan lulus sertifikasi dan mendapatkan sertifikat kelayakan melaksanakan tugas sebagai guru, guru mendapatkan kompensasi finansial sebesar 1 kali gaji. Tentunya, program ini sangat menggiurkan bagi semua orang, khususnya guru. Oleh karena itulah, begitu program sertifikasi diluncurkan para guru **termotivasi** mendapatkan kesempatan mengikuti program tersebut. Berbagai cara pun ditempuh agar dapat lulus seleksi sertifikasi.²⁵

Pemerintah melalui program sertifikasi ini adalah berusaha memperbaiki citra guru, meningkatkan kualitas, serta mengakui profesi guru setara dengan profesi lainnya. Imbalannya, guru akan mendapat tambahan satu kali gaji pokok dan pengakuan-pengakuan lainnya. Namun konsekuensinya guru, diharapkan semakin profesional dalam menjalankan tugasnya. Guru hendaknya tak lagi tertinggal di bidangnya. Guru, dari hari ke hari diharapkan

²³ Kamil Uszaman, <http://kamiluszaman.blogspot.co.id/2014/11/signifikasi-kompetensi-bagi-guru-pai.html>

²⁴ idem

²⁵ Saroni, mohammad,2001. *Personal branding guru*. Jogjakarta : Ar-Ruzz Media, hal. 103

semakin pintar dan cerdas. Pada akhirnya, guru hendaklah dapat lebih memberikan kontribusi bagi peningkatan mutu pendidikan dan pengajaran murid-muridnya.²⁶

Hasil studi tahun 2014 menunjukkan bahwa peningkatan sertifikasi profesi guru yang diikuti dengan pemberian tunjangan profesi guru baru mampu meningkatkan kesejahteraan guru yang diukur, antara lain dengan berkurangnya proporsi guru yang memiliki pekerjaan tambahan. Akan tetapi, sertifikasi profesi belum terlihat dampaknya terhadap peningkatan kualitas proses pembelajaran yang diukur dengan kualitas substansi pembelajaran maupun hasil belajar siswa, yang dinilai dengan hasil ujian sekolah maupun ujian nasional.²⁷

Berdasarkan pasal 21 diatur bahwa pelaksanaan pembayaran tunjangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan ini diatur oleh Menteri Keuangan.²⁸ Untuk menindaklanjuti amanah dari pasal ini, maka Menteri Keuangan telah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 164/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Pembayaran Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, serta Tunjangan Kehormatan Profesor.

Berdasarkan pasal 6 ayat (1) PMK Nomor 164 disebutkan bahwa Tunjangan Profesi bagi guru pegawai negeri sipil daerah yang bertugas pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah kecuali untuk guru pendidikan agama dialokasikan dalam anggaran Kementerian Pendidikan Nasional, dan/atau anggaran Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ditegaskan lagi dalam ayat (2) bahwa tunjangan profesi bagi guru pendidikan agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan dalam anggaran Kementerian Agama.

Berdasarkan aturan dalam PMK ini, bisa disimpulkan bahwa tunjangan profesi guru yang dibebankan pada DIPA Kementerian Agama adalah tunjangan profesi bagi guru di lingkungan Kementerian Agama dan guru pendidikan agama. Sedangkan guru PNSD yang dipekerjakan pada madrasah tidak diatur dalam PMK ini. Dengan demikian, pembayaran tunjangan profesi guru PNSD yang mengajar di madrasah bisa dikatakan belum ada landasan hukum yang kuat tentang institusi mana yang mengalokasikan dan yang membayar tunjangan profesi guru.

Namun berdasarkan surat Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor DJ.I/HM.01/839/2015 tanggal 16 Maret 2015 disebutkan bahwa pembayaran tunjangan profesi bagi guru PNSD yang dipekerjakan pada madrasah harus berbasis kinerja, sehingga pembayaran tunjangan profesi tersebut dibayarkan oleh Kementerian Agama. Hal ini tentu akan sangat berdampak terhadap alokasi anggaran di Kementerian Agama.

²⁶ Zen, Muhammad. 2010. *Kiat sukses mengikuti sertifikasi guru*. Malang: cakrawala media publisher, hal 35

²⁷ Buku II RPJMN 2015-2019

²⁸ PP 41 Tahun 2009

Jumlah guru PNSD yang dibayarkan tunjangan profesinya melalui DIPA Kementerian Agama sebanyak 5.693 guru.²⁹ Dengan asumsi rata-rata tunjangan profesi perbulan per guru adalah sebesar Rp3.000.000, maka alokasi yang harus disediakan oleh Kementerian Agama setiap tahunnya adalah sebesar Rp204.948.000.000,-. Pembayaran tunjangan profesi guru tersebut seharusnya dapat dialihkan ke APBD dengan pertimbangan:

1. Guru tersebut diangkat oleh pemerintah daerah setempat, dimana Kemenag dalam hal ini tidak turut serta dalam proses perekrutan serta pengawasannya.
2. Kementerian Agama telah dibebani untuk pembayaran TPG bagi guru mata pelajaran agama yang mengajar di sekolah umum. Seharusnya guru mata pelajaran umum yang mengajar di madrasah alokasi TPG nya dibebankan ke anggaran Pemda setempat.

Menjadi tugas Kementerian Agama untuk berkoordinasi dengan pihak-pihak yang berkompeten seperti Pemerintah Daerah dan Menteri Keuangan c.q Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan terkait beban anggaran TPG bagi PNSD yang dipekerjakan pada madrasah yang diangkat oleh Pemda, yang seyogianya menjadi beban APBD Pemerintah Daerah setempat.

²⁹ Hasil konfirmasi dan bahan paparan Kepala Bagian Perencanaan dan Sistem Informasi Ditjen Pendis

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

V.1. Kesimpulan

Ada beberapa kesimpulan yang diambil dari penulisan kajian ini, yaitu:

1. Terdapat Peraturan yang tidak konsisten antara PP dan Peraturan Menteri Keuangan dengan Peraturan/Keputusan Menteri Agama.

Alokasi Tunjangan Profesi Guru (TPG) merupakan alokasi yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh Pemerintah karena termasuk anggaran pendidikan yang diprioritaskan dan merupakan amanah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang menyebutkan bahwa Pemerintah wajib memfasilitasi tenaga pendidik untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu. Dalam implementasi pembayaran TPG non PNS, terdapat peraturan yang tidak konsisten. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009, TPG dibayarkan mulai bulan Januari tahun berikutnya setelah yang bersangkutan mendapat NRG dari Kemendiknas. Sementara dalam PMA Nomor 43 Tahun 2014 disebutkan bahwa tunjangan profesi GBPNS dibayarkan mulai bulan Januari tahun berikutnya, terhitung sejak tanggal yang bersangkutan dinyatakan lulus ujian sertifikasi guru sebagaimana yang tercantum dalam sertifikat pendidik dan pembayarannya dilakukan setelah memperoleh NRG. Imbas dari implemetasi PMA tersebut adalah bertambahnya TPG yang harus dibayarkan dibandingkan dengan yang telah direncanakan, dan tentunya akan mengakibatkan adanya beberapa tunjangan profesi yang tidak bisa dibayarkan karena terbatasnya alokasi anggaran pada tahun anggaran yang bersangkutan.

2. Proses perencanaan alokasi TPG belum akurat, antara lain terlihat dari tidak terdapatnya jumlah yang tepat mengenai jumlah guru yang lulus sertifikasi, sehingga terdapat TPG yang belum dapat ditampung pada anggaran tahun berjalan dan berpotensi menjadi tunggakan di tahun berikutnya;
3. Belum ada landasan yang kuat tentang institusi mana yang mengalokasikan dan membayar TPG PNSD di madrasah.

V.2. Saran

1. Perlu adanya harmonisasi dan sinkronisasi ketentuan pembayaran TPG agar terdapat kepastian dasar hukum bagi pembayaran TPG yang dibayarkan mulai bulan Januari tahun berikutnya, terhitung sejak tanggal yang bersangkutan mendapat NRG dari Kemendiknas.
2. - Perlu adanya penyesuaian dalam proses perencanaan pengalokasian TPG yang sebelumnya berdasarkan asumsi kelulusan dari guru yang mengikuti program sertifikasi, menjadi berdasarkan data jumlah guru yang lulus mengikuti program sertifikasi dengan mempertimbangkan jumlah guru yang mengikuti sertifikasi sebagaimana tercantum dalam RPJMN dan berpotensi lulus.
- Diperlukan adanya kebijakan pembatasan guru yang mengikuti proses sertifikasi bagi guru bukan PNS. Berbeda dengan jumlah guru PNS yang mengikuti ketentuan formasi masing-masing instansi, guru Non PNS diangkat oleh sekolah swasta, namun pada saat guru tersebut disertifikasi, pembayaran TPG menjadi kewajiban yang harus dipenuhi oleh Pemerintah. Oleh karena itu, agar kualitas anggaran TPG non PNS semakin bermutu, dibutuhkan kebijakan proses sertifikasi guru Non PNS yang lebih selektif.
3. Perlu adanya koordinasi antara Kementerian Agama dengan pihak-pihak yang berkompeten seperti Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Menteri Keuangan c.q Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan terkait beban anggaran TPG bagi Guru Agama yang diangkat oleh Pemda dan mengajar di sekolah madrasah, yang seyogyanya menjadi beban APBD Pemerintah Daerah setempat.
4. Perlunya kajian lebih lanjut untuk mendapatkan gambaran anggaran TPG yang lebih komprehensif.

DAFTAR PUSTAKA

_____. 2005. *Undang Undang Republik Indonesia Nomor : 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen*

_____, 2009. *Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru serta Tunjangan Kehormatan Presiden*

_____, 2015. *Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019*

_____, 2010. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 164/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Pembayaran Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen serta Tunjangan Kehormatan Profesor.*

_____, 2014. *Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pemberian Kesetaraan Jabatan dan Pangkat Bagi Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil.*

_____, 2014. *Peraturan Menteri Agama Nomor 43 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pembayaran Tunjangan Profesi Guru Bukan Pegawai Negeri Sipil pada Kementerian Agama.*

_____, 2015. *Peraturan Menteri Keuangan 164/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Pembayaran Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen serta Tunjangan Kehormatan Profesor*

Nurdin, Muhammad. 2004, *Kiat Menjadi Guru Profesional*, (Yogyakarta : Primashopie, 2004).

Parjono, 2012, *Pengaruh Sertifikasi Guru Terhadap Kinerja Profesi Guru*, <http://zonakuliah86.blogspot.com/2012/06/v-behaviorurldefaultvml.o.html>, diunduh tanggal 27 Mei 2015

Salamsatudata, 2015, *Tunjangan Profesi Guru (Definisi dan Pengertian)*, <http://salamsatudata.web.id/info-tunjangan/tunjangan-profesi-guru-2015-definisi-dan-pengertian-tunjangan-profesi-guru>, diunduh tanggal 26 Mei 2015

Sanjaya, Wina, 2005, *Pembelajaran dalam Implementasi Kurikulum Berbasis Kompetensi*, Jakarta : Prenada Media

Saroni, mohammad, 2001. *Personal branding guru*. Jogjakarta : Ar-Ruzz Media.

Uszaman, Kamil, 2014, <http://kamiluszaman.blogspot.co.id/2014/11/signifikasi-kompetensi-bagi-guru-pai.html>

Zen, Muhammad. 2010. *Kiat sukses mengikuti sertifikasi guru*. cakrawala media publisher

Nota Keuangan dan RAPBN 2015

Hasil konfirmasi dan bahan paparan Kepala Bagian Perencanaan dan Sistem Informasi Ditjen Pendis



**DIREKTORAT JENDERAL ANGGARAN
KEMENTERIAN KEUANGAN
2015**