Asosiasi Dosen Indonesia
Masukan Akademik - Rancangan Perubahan Undang-Undang

REVISI UU NO. 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN

PENGUATAN GAJI POKOK, RESTRUKTURISASI PENGHASILAN, PELINDUNGAN PROFESI, DAN PERAN ORGANISASI PROFESI PENDIDIK

Prof. D.Sc. Ir. Mohammed Ali Berawi, M.Eng.Sc., Ph.D.
Ketua Umum ADI 2022 - 2027

Jakarta, 15 September 2026



KERANGKA PAPARAN



- **Landasan Perubahan**
  - Landasan filosofis, yuridis, dan historis-empirik urgensi revisi UU Guru dan Dosen
- **Kesejahteraan dan Struktur Penghasilan**
  - Rumusan norma penegasan frasa “kebutuhan hidup minimum” dan gaji pokok setara upah minimum
  - Formulasi kebijakan penanggulangan ketimpangan: honorer, non-PNS, dan pendidik swasta
  - Restrukturisasi komponen penghasilan: tunjangan tetap, bukan variabel pencapaian
- **Status Hukum, Pelindungan, dan Organisasi Profesi**
  - Harmonisasi rezim ASN dan rezim ketenagakerjaan bagi pendidik
  - Pelindungan profesi, hukum, dan ketenagakerjaan: PHK sepihak, kriminalisasi, imbalan tidak wajar
  - Sertifikasi otomatis bagi dosen dalam jabatan: pandangan ADI
  - Penguatan kewenangan organisasi profesi: kode etik, sertifikasi, dan bantuan hukum

KONTEKS: DUA DEKADE SETELAH UU DOSEN

Perubahan tidak berangkat dari ruang kosong, ia menutup jarak antara janji normatif 2005 dan realitas empirik 2026

2005

UU NO. 14/2005 LAHIR

Guru dan dosen diakui sebagai profesi; dijanjikan penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan tunjangan profesi.

2007 - 2015

SERTIFIKASI BERTAHAP

Program sertifikasi digulirkan dengan kuota tahunan; antrean panjang dan beban administratif portofolio.

2026

UJI MATERI DAN KODIFIKASI

Pengujian UU 14/2005 di Mahkamah Konstitusi; RUU Sisdiknas (Prolegnas Prioritas 2026) mengodifikasi tiga undang-undang.

Implikasi bagi perumusan norma: kelemahan utama bukan pada niat undang-undang, melainkan pada norma yang kabur, tidak terukur, dan tidak dapat ditegakkan. Perubahan harus memindahkan janji kesejahteraan dari penjelasan dan peraturan pelaksana ke dalam batang tubuh, dengan tolok ukur kuantitatif dan sanksi yang jelas.

1

LANDASAN FILOSOFIS URGENSI REVISI

(Bagian Pertama dari Tiga)



- **Mandat konstitusional mencerdaskan kehidupan bangsa.** Mutu pendidikan tidak pernah melampaui mutu pendidiknya; menjamin martabat pendidik adalah cara negara menunaikan mandat Pembukaan UUD 1945.
- **Guru dan dosen adalah profesi, bukan tenaga kerja biasa.** Pengakuan sebagai profesi (officium nobile) menuntut konsekuensi logis berupa standar kompetensi, kode etik, otonomi keilmuan, dan jaminan penghasilan yang layak.
- **Keadilan sosial menuntut kesetaraan perlakuan.** Pekerjaan yang sama dengan tanggung jawab yang sama tidak boleh dihargai berbeda hanya karena perbedaan status kepegawaian atau bentuk penyelenggara pendidikan.
- **Penghidupan yang layak adalah hak asasi, bukan pemberian.** Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 menempatkan imbalan yang adil dan layak sebagai hak, sehingga negara berkewajiban menetapkan batas bawahnya.
- **Kesejahteraan pendidik adalah investasi, bukan beban anggaran.** Dalam kerangka human capital, pendidik adalah produsen pengetahuan yang menggerakkan produktivitas jangka panjang menuju Indonesia Emas 2045.

1

LANDASAN YURIDIS URGENSI REVISI

(Bagian Kedua dari Tiga: kekaburan norma, disharmoni antar-undang-undang, dan momentum kodifikasi)

Kekaburan norma di dalam UU 14/2005

- Frasa “penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum” tidak memiliki tolok ukur kuantitatif, sehingga tidak dapat ditegakkan.
- Hak diletakkan pada “penghasilan” agregat, bukan pada gaji pokok, sehingga tunjangan yang fluktuatif dipakai menambal upah dasar.
- Pelindungan profesi dan hukum dirumuskan umum, tanpa mekanisme, tenggat, dan sanksi.
- Kewenangan organisasi profesi disebut, tetapi tidak dirinci dalam kelembagaan dan pembiayaan.
- Pengujian UU 14/2005 di Mahkamah Konstitusi pada 2026 menandakan persoalan konstitusionalitas norma kesejahteraan pendidik.n.

Disharmoni dengan peraturan lain

- UU No. 20/2023 tentang ASN mengatur guru dan dosen berstatus ASN dan PPPK.
- UU No. 13/2003 jo. UU No. 6/2023 mengatur pendidik pada satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat.
- UU No. 20/2003 dan UU No. 12/2012 memuat norma pendidik yang tumpang tindih dengan UU 14/2005.
- Akibatnya terjadi antinomi dan kekosongan norma: pendidik non-ASN pada satuan pendidikan swasta berada pada titik terlemah.
- Rujukan internasional: Rekomendasi ILO/UNESCO 1966 dan 1997 tentang status guru dan tenaga pengajar pendidikan tinggi, serta Konvensi ILO No. 100 dan No. 131.

Catatan teknis: rujukan pada upah minimum dan kebutuhan hidup layak tidak menciptakan standar baru, karena keduanya telah memiliki metodologi resmi dan diperbarui setiap tahun oleh Dewan Pengupahan.

1

LANDASAN HISTORIS DAN EMPIRIK

(Bagian Kedua dari Tiga: Bukti Lapangan dan Bukti Riset)

± 328 RIBU
dosen di seluruh perguruan tinggi Indonesia

> 80%
berada pada jenjang jabatan bawah, dari belum berjabatan hingga Lektor

PURATA RP3,3 JUTA
gaji pokok bulanan dosen bergelar doktor yang terungkap di sidang Mahkamah Konstitusi

- **Kerapuhan struktural, bukan sekadar nominal kecil.** Sebagian besar penghasilan pendidik berasal dari komponen tidak tetap, insentif mengajar, honor kegiatan, dan hibah. Ketika dosen menjalani tugas belajar, komponen itu berhenti dan yang tersisa hanya gaji pokok.

- **Kualifikasi terus dituntut naik, kesejahteraan tertinggal.** Data PDDikti 2025 menunjukkan sekitar 71,58 persen dosen masih berkualifikasi magister, sementara draf RUU menambah kewajiban studi doktoral tanpa penguatan struktur penghasilan yang setara.

2

RUMUSAN NORMA “KEBUTUHAN HIDUP MINIMUM”

Pertanyaan 2: mengubah norma kabur menjadi norma terukur, berjenjang, dan dapat ditegakkan)

Lima prinsip perumusan

- Pindahkan jangkar hak dari “penghasilan” ke “gaji pokok”, agar tunjangan tidak dipakai menambal upah dasar.
- Pakai tolok ukur yang sudah punya metodologi resmi, seperti: upah minimum provinsi/kabupaten-kota dan kebutuhan hidup layak, sehingga tidak lahir standar baru.
- Berlaku universal: tidak membedakan ASN, PPPK, honorer, maupun pendidik pada satuan pendidikan swasta.
- Berjenjang menurut kualifikasi dan beban Tri Dharma, dengan indeksasi tahunan mengikuti upah minimum.
- Dilengkapi pengawasan dan sanksi administratif, agar norma tidak berhenti sebagai imbauan.

USULAN RUMUSAN PASAL

- Setiap dosen berhak atas gaji pokok yang tidak lebih rendah daripada upah minimum provinsi atau kabupaten/kota tempat satuan pendidikan berada, tanpa membedakan status kepegawaian dan bentuk penyelenggara pendidikan.
- Bagi dosen, gaji pokok ditetapkan sekurang-kurangnya dua kali upah minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sepadan dengan kualifikasi akademik minimum dan beban Tri Dharma Perguruan Tinggi.
- Gaji pokok dihitung tersendiri dan tidak boleh dipenuhi dengan memperhitungkan tunjangan dalam bentuk apa pun.
- Gaji pokok didasarkan pada beban kerja penuh; pendidik dengan beban kerja paruh dibayar secara proporsional dan tidak boleh di bawah nilai proporsional tersebut.
- Besaran gaji pokok disesuaikan setiap tahun mengikuti penetapan upah minimum.
- Pelanggaran atas ketentuan ini dikenai sanksi administratif oleh Menteri, dengan mekanisme pengaduan yang dapat diakses pendidik.

Catatan teknis: rujukan pada upah minimum dan kebutuhan hidup layak tidak menciptakan standar baru, karena keduanya telah memiliki metodologi resmi dan diperbarui setiap tahun oleh Dewan Pengupahan.

3 KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KETIMPANGAN KESEJAHTERAAN

Pertanyaan 3: honorer, non-PNS, dan pendidik pada satuan pendidikan swasta

LARANGAN TEGAS DISERTAI SANKSI.
Nyatakan pengupahan di bawah standar minimum sebagai pelanggaran, dengan sanksi administratif berjenjang: teguran, penundaan izin dan akreditasi, hingga denda.

PEMBIAYAAN BERSAMA NEGARA DAN PENYELENGGARA.
Bantuan gaji pokok dan tunjangan dari APBN bagi satuan pendidikan swasta yang terverifikasi tidak mampu, dengan uji kemampuan keuangan penyelenggara dan pertanggungjawaban terbuka.

PENGHAPUSAN BERTAHAP STATUS HONORER.
Jalur transisi bertenggat: pemetaan nasional, penyetaraan pangkat melalui inpassing, lalu pengangkatan berjenjang ; dicantumkan dalam ketentuan peralihan dengan batas waktu.

PORTABILITAS HAK ANTAR-SATUAN PENDIDIKAN.
Masa kerja, sertifikat pendidik, dan jaminan sosial melekat pada individu pendidik, bukan pada satuan pendidikan tempat ia bekerja.

SATU FORMULA TUNJANGAN PROFESI.
Tunjangan profesi dihitung dengan formula dan sumber pembiayaan yang sama bagi pendidik negeri dan swasta, tanpa membedakan pihak yang mengangkat.

TRANSPARANSI SEBAGAI SYARAT PERIZINAN.
Struktur dan skala upah pendidik wajib dipublikasikan dan menjadi salah satu unsur penilaian akreditasi serta perpanjangan izin satuan pendidikan.

AFIRMASI BAGI DAERAH 3T DAN MADRASAH
Alokasi khusus untuk menutup disparitas anggaran, dengan indikator kinerja yang tidak menyamakan kondisi perkotaan dan daerah terluar.

4 RESTRUKTURISASI KOMPONEN PENGHASILAN PENDIDIK

Pertanyaan 4: tunjangan sebagai pelengkap tetap atas gaji pokok, bukan variabel pencapaian

KONDISI SAAT INI

- Gaji pokok kecil sebagai basis yang rapuh.
- Sebagian besar penghasilan berasal dari insentif mengajar, honor kegiatan, dan hibah yang tidak tetap.
- Tunjangan dikaitkan dengan capaian kinerja tahunan dan ketersediaan kuota anggaran.
- Saat tugas belajar atau perubahan penugasan, komponen variabel berhenti.
- Akibatnya: ketidakpastian pendapatan dan dorongan mencari pekerjaan sampingan.

LAPIS 1: PENGHASILAN TETAP

Gaji pokok (batas bawah upah minimum) + tunjangan melekat + tunjangan profesi + tunjangan fungsional. Dibayar bulanan bersamaan gaji, tidak dapat dihentikan sepihak, tidak dikaitkan dengan penilaian kinerja tahunan.

LAPIS 2: TUNJANGAN KONDISIONAL TETAP

Tunjangan khusus daerah 3T, tunjangan kehormatan profesor, dan maslahat tambahan. Melekat selama kondisi atau jabatan terpenuhi, bukan hasil kompetisi tahunan.

LAPIS 3: PENGHASILAN VARIABEL

Insentif kinerja, hibah penelitian, royalti, dan honor kegiatan. Berfungsi menambah penghasilan, tidak pernah menggantikan dua lapis di atasnya.

Dua klausul kunci: (i) tunjangan profesi adalah konsekuensi kepemilikan sertifikat pendidik; melekat pada status, bukan pada capaian tahunan; (ii) klausul non-derogasi: perubahan undang-undang tidak boleh mengurangi hak penghasilan yang telah dinikmati pendidik berdasarkan ketentuan sebelumnya.

5 STRATEGI HARMONISASI REZIM HUKUM KETENAGAKERJAAN PENDIDIK

Pertanyaan 5: menyatukan perlakuan tanpa memaksakan penyeragaman status

Persoalan: pendidik terbelah ke dalam empat kelompok (ASN, PPPK, non-ASN pada satuan pendidikan pemerintah, dan pendidik pada satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat) dengan hak yang berbeda untuk pekerjaan yang pada hakikatnya sama.

01

SATU SUBJEK HUKUM PROFESI

Tetapkan “Pendidik” sebagai satu subjek hukum dengan standar minimum universal yang berlaku lintas rezim: sertifikat pendidik, gaji pokok minimum, tunjangan profesi, pelindungan, dan jaminan sosial.

02

LEX SPECIALIS YANG TEGAS

Undang-undang pendidik mengesampingkan ketentuan umum kedua rezim sepanjang mengatur pendidik; selebihnya tetap tunduk pada rezim asal (ASN untuk karier dan pensiun, ketenagakerjaan untuk hubungan kerja keperdataan).

03

PASAL PENUNJUK ANTAR-UNDANG-UNDANG

Cantumkan bridging clause eksplisit ke UU ASN dan UU Ketenagakerjaan agar tidak muncul antinomi maupun kekosongan norma di titik perpotongan kedua rezim.

04

PERALIHAN BERTENGGAT

Ketentuan peralihan dengan batas waktu dan jadwal peraturan pelaksana paling lama dua tahun, disertai kewajiban pelaporan pemenuhan kepada DPR.

Batu uji: prinsip imbalan setara untuk pekerjaan bernilai setara (Konvensi ILO No. 100) dan jaminan perlakuan yang adil serta non-diskriminatif dalam hubungan kerja (Pasal 28D ayat (1) dan (2) UUD 1945). Perbedaan status kepegawaian boleh berbeda dalam mekanisme, tetapi tidak boleh berbeda dalam batas bawah hak.

6 TIGA LAPIS PELINDUNGAN YANG WAJIB DIRINCI DALAM RUU

Pertanyaan 6: mencegah PHK sepihak, ancaman kriminalisasi, dan imbalan kerja yang tidak wajar

PELINDUNGAN PROFESI

- Jaminan kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, dan otonomi keilmuan.
- Larangan intervensi terhadap penilaian hasil belajar dan penilaian akademik.
- Larangan mutasi, penurunan beban mengajar, atau penugasan yang dipakai sebagai sanksi terselubung.
- Sengketa profesi diselesaikan lebih dahulu melalui dewan kehormatan organisasi profesi.
- •Hak atas pengembangan keprofesian berkelanjutan yang dibiayai dan tidak mengurangi penghasilan.

PELINDUNGAN HUKUM

- Hak atas bantuan hukum yang dibiayai negara atau penyelenggara pendidikan, bukan biaya pribadi.
- Pendidik tidak dapat dituntut atas tindakan pendidikan yang dilakukan sesuai kode etik dan standar profesi.
- Rekomendasi dewan kehormatan sebagai penyaring sebelum proses pidana berjalan.
- Pelindungan dari kekerasan, perundungan, intimidasi, dan ancaman melalui kanal digital.
- Kewajiban penyelenggara pendidikan mendampingi pendidik yang menghadapi proses hukum.

PELINDUNGAN KETENAGAKERJAAN

- Pemutusan hubungan kerja hanya atas alasan limitatif, melalui proses yang patut dan dapat diuji.
- Perjanjian kerja tertulis wajib memuat upah, beban kerja, masa kerja, dan jaminan sosial.
- Pembatasan kontrak jangka pendek berulang yang menyamarkan hubungan kerja tetap.
- Hak berserikat, kepesertaan jaminan sosial wajib, serta kompensasi dan pesangon yang layak.
- Larangan pemotongan tunjangan sebagai alat disiplin di luar prosedur yang ditetapkan.
-

Prinsip: pelindungan tidak cukup dinyatakan sebagai hak, tetapi harus disertai lembaga pelaksana, tenggat waktu penanganan, dan sanksi bagi pihak yang melanggar.

Prof. D.Sc. Ir. Mohammed Ali Berawi, M.Eng.Sc., Ph.D. | Ketua Umum ADI 2022 - 2027

7 SERTIFIKASI OTOMATIS BAGI PENDIDIK DALAM JABATAN

Pertanyaan 7: posisi ADI berdasarkan pernyataan publik yang terdokumentasi

ADI (Asosiasi Dosen Indonesia)

- Memperkuat gaji pokok sebagai basis penghasilan, agar pendidik tidak bergantung pada insentif sementara.
- Mendorong percepatan dan rekognisi sertifikasi bagi dosen dalam jabatan demi pemerataan tunjangan keprofesian.
- Menempatkan kesejahteraan pendidik sebagai investasi negara menuju Indonesia Emas 2045.

TITIK TEMU: USULAN NORMA

- Rekognisi otomatis bagi pendidik dalam jabatan yang telah memenuhi kualifikasi akademik minimum dan masa kerja tertentu; sertifikat pendidik diberikan berdasarkan undang-undang, dengan tenggat penuntasan yang tegas.
- Mutu dijaga di pintu keluar, bukan di pintu masuk: pengembangan keprofesian berkelanjutan yang wajib, terukur, dan berbasis praktik menggantikan seleksi administratif portofolio.
- Pendidik baru tetap melalui jalur pendidikan profesi dan sertifikasi reguler, sehingga rekognisi otomatis bersifat transisional, bukan permanen.
- Dasar empirik: sertifikasi berbasis portofolio tidak terbukti meningkatkan hasil belajar, sehingga beban birokrasinya sulit dibenarkan (Kusumawardhani 2017; de Ree dkk. 2018).

8 PENGUATAN KEWENANGAN ORGANISASI PROFESI

Pertanyaan 8: dari peserta konsultasi menjadi ko-regulator profesi pendidik

KODE ETIK DAN PENEGAKANNYA
Organisasi profesi berwenang menyusun dan menegakkan kode etik melalui dewan kehormatan, yang putusannya menjadi prasyarat sebelum sanksi administratif atau proses hukum dijalankan.

SERTIFIKASI PENDIDIK
Keterlibatan formal dalam penyusunan standar kompetensi, penyelenggaraan uji kompetensi, dan rekognisi pengalaman kerja; bersama pemerintah dan perguruan tinggi penyelenggara.

ADAPTABILITYPELINDUNGAN DAN BANTUAN HUKUM BAGI ANGGOTA
Mandat memberikan advokasi dan bantuan hukum, dengan skema pembiayaan yang diatur secara akuntabel: iuran anggota ditopang dukungan negara yang terbatas dan diaudit.

REPRESENTASI KELEMBAGAAN
Keanggotaan tetap dalam dewan atau badan pertimbangan profesi pendidik nasional, disertai hak untuk didengar dalam penyusunan kebijakan yang berdampak pada pendidik.

TATA KELOLA DAN KRITERIA PENGAKUAN
Kriteria pengakuan organisasi profesi; legalitas, keterwakilan, dan akuntabilitas; agar penguatan kewenangan tidak berubah menjadi monopoli maupun fragmentasi organisasi.

Rujukan model: profesi kedokteran dan advokat, negara menetapkan standar dan mengawasi, organisasi profesi menegakkan etik dan melindungi anggotanya.

REFERENSI

de Ree, J., Muralidharan, K., Pradhan, M., & Rogers, H. (2018). Double for nothing? Experimental evidence on an unconditional teacher salary increase in Indonesia. Quarterly Journal of Economics, 133(2), 993–1039.

Kusumawardhani, P. N. (2017). Does teacher certification program lead to better quality teachers? Evidence from Indonesia. Education Economics, 25(6), 590–618.

Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2014). Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood. American Economic Review, 104(9), 2633–2679.

Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2012). The distribution of teacher quality and implications for policy. Annual Review of Economics, 4, 131–157.

Loeb, S., & Page, M. E. (2000). Examining the link between teacher wages and student outcomes. Review of Economics and Statistics, 82(3), 393–408.

Britton, J., & Propper, C. (2016). Teacher pay and school productivity: Exploiting wage regulation. Journal of Public Economics, 133, 75–89.



