

ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN TENTANG PENDIDIK DAN TENAGA KEPENDIDIKAN

Ahmad Zaki Ibrahim¹, Awaliah Musgamy², Yuspiani³

UIN Alauddin Makassar

e-mail: ahmadzakiibrahim94@gmail.com¹, awaliah.musgamy@uin-alauddin.ac.id², yuspiani@uin-alauddin.ac.id³

INFORMASI ARTIKEL

Submitted : 2026-7-31
Review : 2026-7-31
Accepted : 2026-7-31
Published : 2026-7-31

KATA KUNCI

Kebijakan Pendidikan,
Pendidik Dan Tenaga
Kependidikan, Analisis
Regulasi, Konsistensi
Kebijakan, PPPK.

A B S T R A K

Pendidik dan tenaga kependidikan (PTK) menempati posisi strategis dalam sistem pendidikan nasional Indonesia, namun tata kelola regulasinya masih menghadapi tantangan normatif yang signifikan. Artikel ini bertujuan untuk memetakan hierarki regulasi kebijakan PTK di Indonesia, menganalisis konsistensi vertikal dan horizontal antar-regulasi tersebut, serta mengevaluasi kekuatan dan kelemahannya. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan metode studi dokumen dan analisis isi kualitatif terhadap dokumen regulasi primer, mulai dari UUD 1945 hingga peraturan menteri dan daerah, didukung literatur sekunder dari jurnal ilmiah terindeks. Kerangka analisis merujuk pada Stufenbau Theory Hans Kelsen untuk pemetaan hierarki norma dan kriteria evaluasi kebijakan Dunn berupa konsistensi, koherensi, relevansi, dan efektivitas normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Indonesia memiliki landasan hukum yang relatif komprehensif bagi tata kelola PTK pada tingkat undang-undang dan peraturan pemerintah, sejumlah persoalan kritis masih ditemukan. Inkonsistensi vertikal tampak pada ketegangan antara UU No. 14/2005 tentang Guru dan Dosen dengan UU No. 5/2014 tentang ASN, khususnya terkait kebijakan PPPK. Inkonsistensi horizontal terlihat dari lemahnya koordinasi antar-lembaga antara Kemendikdasmen, Kemenag, dan pemerintah daerah. Selain itu, masih terdapat kekosongan norma (lacuna) terkait tenaga kependidikan non-guru, perlindungan hukum bagi guru honorer, serta integrasi regulasi pengembangan kompetensi berkelanjutan antar-tingkat pemerintahan. Penelitian ini merekomendasikan penyusunan regulasi payung yang komprehensif, revisi UU No. 14/2005 untuk mengakomodasi tuntutan pengajaran era digital, serta penguatan harmonisasi antar-kementerian guna memperbaiki tata kelola regulasi PTK.

Keywords: *Education Policy, Teachers And Education Personnel, Regulatory Analysis, Policy Consistency, PPPK.*

A B S T R A C T

Educators and education personnel (PTK) occupy a strategic position in Indonesia's national education system, yet their regulatory governance continues to face significant normative challenges. This article aims to map the hierarchy of PTK policy regulations in Indonesia, analyze the vertical and horizontal consistency among these regulations, and evaluate their strengths and weaknesses. This study employs a normative legal research approach using documentary analysis and qualitative content analysis of primary regulatory documents, ranging from the 1945 Constitution to ministerial and regional regulations, complemented by secondary literature from indexed academic journals. The analytical framework draws on Hans Kelsen's Stufenbau Theory for hierarchical norm mapping and Dunn's policy evaluation criteria of consistency, coherence, relevance, and normative effectiveness. The findings reveal that while Indonesia possesses a relatively comprehensive legal foundation for PTK governance at the statutory and governmental regulation levels, several critical issues persist. Vertical inconsistency is evident in the tension between Law No. 14/2005 on Teachers and Lecturers and Law No. 5/2014 on State Civil Apparatus, particularly concerning the PPPK (Government Employees with Work Agreements) policy. Horizontal inconsistency manifests in weak inter-agency coordination among the Ministry of Education, the Ministry of Religious Affairs, and regional governments. Furthermore, normative lacunae remain regarding non-teaching education personnel, legal protection for honorary teachers, and the integration of continuous professional development regulations across governance levels. This study recommends the formulation of comprehensive umbrella regulations, revision of Law No. 14/2005 to accommodate digital-era teaching demands, and strengthened inter-ministerial harmonization to improve PTK regulatory governance.

PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan pilar utama dalam pembangunan sumber daya manusia suatu bangsa. Kualitas pendidikan tidak dapat dipisahkan dari peran sentral pendidik dan tenaga kependidikan (PTK) sebagai ujung tombak pelaksanaan proses pembelajaran. Dalam konteks sistem pendidikan nasional Indonesia, PTK memegang posisi yang sangat strategis, sebab di tangan merekalah tujuan pendidikan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional diwujudkan secara nyata di ruang-ruang kelas (Amalia & Puspytasari, 2019).

Namun demikian, persoalan mendasar yang kerap muncul dalam diskursus kebijakan pendidikan Indonesia adalah belum optimalnya tata kelola PTK secara menyeluruh. Berbagai laporan dan kajian menunjukkan bahwa Indonesia masih

menghadapi sejumlah tantangan serius, mulai dari ketimpangan distribusi guru antara wilayah perkotaan dan pedesaan, kesenjangan kualifikasi akademik, hingga permasalahan kesejahteraan guru honorer yang belum tuntas terselesaikan hingga saat ini (Arifa & Prayitno, 2019). Kondisi ini mengindikasikan bahwa persoalan PTK bukan semata-mata persoalan teknis administratif, melainkan merupakan persoalan kebijakan yang membutuhkan kajian mendalam dan komprehensif.

Dalam kerangka negara hukum (*rechtsstaat*), penyelenggaraan pendidikan termasuk tata kelola PTK harus berpijak pada landasan regulasi yang kuat, koheren, dan konsisten. Regulasi kebijakan PTK di Indonesia sesungguhnya telah berkembang cukup pesat sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen sebagai regulasi induk yang secara khusus mengatur profesi pendidik. Berbagai peraturan turunan pun telah diterbitkan, mulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, hingga regulasi di tingkat daerah. Akan tetapi, perkembangan regulasi yang pesat ini tidak serta-merta menghasilkan sistem tata kelola PTK yang ideal. Fragmentasi regulasi, inkonsistensi norma antar-tingkatan perundang-undangan, serta kekosongan hukum pada beberapa aspek tata kelola PTK justru menjadi permasalahan tersendiri yang perlu dikritisi secara akademis.

Analisis terhadap regulasi kebijakan PTK menjadi sangat relevan, mengingat regulasi merupakan instrumen utama negara dalam mewujudkan cita-cita pendidikan nasional. Sebagaimana dikemukakan oleh Dunn (2018), analisis kebijakan publik adalah suatu proses multidisipliner yang bertujuan menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan agar dapat digunakan dalam konteks politik untuk memecahkan masalah kebijakan. Dalam perspektif ini, analisis regulasi PTK tidak hanya berdimensi yuridis-normatif, tetapi juga berdimensi substantif dalam kaitannya dengan pencapaian mutu pendidikan nasional.

Kajian-kajian terdahulu mengenai kebijakan PTK sebagian besar terfokus pada aspek implementasi dan evaluasi dampak kebijakan, sementara kajian yang secara khusus menganalisis konsistensi dan koherensi regulasi PTK secara hierarkis masih relatif terbatas. Padahal, kelemahan pada tataran regulasi akan berdampak langsung pada kualitas implementasi di lapangan. Berangkat dari kesenjangan kajian tersebut, artikel ini hadir untuk memberikan kontribusi akademis dengan melakukan analisis regulasi kebijakan PTK secara sistematis, mulai dari pemetaan hierarki regulasi, analisis konsistensi vertikal dan horizontal, hingga identifikasi kekosongan norma yang masih ada.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, artikel ini merumuskan tiga permasalahan utama: Pertama, bagaimana konsep dan klasifikasi pendidik dan tenaga kependidikan. Kedua, bagaimana hierarki dan peta regulasi kebijakan PTK di Indonesia? Ketiga, bagaimana konsistensi dan koherensi antar-regulasi PTK dari tingkat konstitusional hingga regulasi daerah? Terakhir, apa kekuatan dan kelemahan regulasi PTK yang berlaku saat ini serta bagaimana rekomendasinya? Adapun tujuan penulisan artikel ini adalah untuk memetakan regulasi kebijakan PTK secara komprehensif, menganalisis konsistensi normatifnya, serta merumuskan rekomendasi kebijakan yang konstruktif bagi penguatan tata kelola PTK di Indonesia.

METODE

Artikel ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis-normatif (*normative legal research*), yang menempatkan regulasi perundang-undangan sebagai objek utama kajian. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen

(documentary research) terhadap dua kategori sumber. Pertama, sumber primer berupa dokumen regulasi resmi, meliputi UUD 1945, UU Nomor 20 Tahun 2003, UU Nomor 14 Tahun 2005, UU Nomor 5 Tahun 2014, beserta seluruh peraturan turunannya. Kedua, sumber sekunder berupa literatur ilmiah dari jurnal terindeks Web of Science dan SINTA, serta laporan resmi lembaga pemerintah yang relevan.

Analisis data dilakukan melalui tiga tahap: (1) inventarisasi dan pemetaan regulasi secara hierarkis berdasarkan Stufenbau Theory Hans Kelsen; (2) analisis konsistensi vertikal dan horizontal antar-regulasi; serta (3) evaluasi kelengkapan norma untuk mengidentifikasi kekosongan hukum (lacuna) dalam tata kelola PTK. Keabsahan analisis dijamin melalui triangulasi sumber dengan merujuk pada kriteria evaluasi kebijakan Dunn (2018), yakni konsistensi, koherensi, relevansi, dan efektivitas normatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep dan Klasifikasi Pendidik dan Tenaga Kependidikan

Sebelum menganalisis hierarki regulasi PTK, perlu ditegaskan terlebih dahulu batasan konseptual mengenai siapa yang dimaksud sebagai pendidik dan siapa yang dimaksud sebagai tenaga kependidikan, mengingat kedua istilah ini sering digunakan secara tumpang tindih dalam diskursus publik, padahal keduanya memiliki kedudukan hukum dan kompetensi yang berbeda.

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional membedakan dengan tegas kedua istilah tersebut. Pendidik didefinisikan sebagai 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 (Merdekawaty & Fatmawati, 2023). Adapun tenaga kependidikan dalam pengertian yang lebih luas mencakup anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan, yang dapat diklasifikasikan ke dalam lima kategori: (1) tenaga pendidik (pembimbing, penguji, pengajar, dan pelatih); (2) tenaga fungsional kependidikan (penilik, pengawas, peneliti, dan pustakawan); (3) tenaga teknis kependidikan (laboran dan teknisi sumber belajar); (4) tenaga pengelola satuan pendidikan (kepala sekolah, direktur, ketua, dan rektor); serta (5) tenaga lain yang bertanggung jawab terhadap urusan manajerial atau administratif kependidikan (Merdekawaty & Fatmawati, 2023).

Perbedaan kedudukan ini berimplikasi langsung pada perbedaan standar kompetensi yang dipersyaratkan bagi masing-masing kelompok. Bagi pendidik, empat kompetensi utama yang harus dikuasai meliputi kompetensi pedagogik (kemampuan merancang, melaksanakan, dan mengevaluasi pembelajaran), kompetensi kepribadian (integritas moral dan keteladanan), kompetensi sosial (kemampuan berinteraksi secara efektif dengan peserta didik, sejawat, dan masyarakat), serta kompetensi profesional (penguasaan materi keilmuan secara mendalam) (Ashary & Aliyyah, 2024). Keempat kompetensi ini berfungsi sebagai parameter yang menentukan kelayakan seseorang untuk diakui sebagai pendidik profesional, sekaligus menjadi dasar pengembangan mutu calon pendidik sejak masa pendidikan profesi (Ashary & Aliyyah, 2024).

Sebaliknya, standar kompetensi bagi tenaga kependidikan non-guru, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 24 Tahun 2008, lebih menitikberatkan pada kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, kompetensi teknis (administrasi kepegawaian, keuangan, dan sarana prasarana), serta kompetensi

manajerial bagi tenaga kependidikan pada level kepala atau koordinator (Asmaran et al., 2024). Dalam praktiknya, baik di lingkungan pendidikan formal maupun pendidikan tinggi, tenaga kependidikan memiliki peran strategis yang tidak kalah penting dari pendidik, sebab mereka secara langsung menunjang kelancaran proses administrasi, pelayanan, dan pengelolaan satuan pendidikan, sekaligus menjadi penentu kepuasan pemangku kepentingan terhadap mutu layanan pendidikan secara keseluruhan (Merdekawaty & Fatmawati, 2023).

Perbedaan klasifikasi dan standar kompetensi ini menjadi krusial dalam analisis regulasi, sebab sebagaimana akan diuraikan pada bagian selanjutnya, sebagian besar produk regulasi PTK di Indonesia secara historis lebih banyak berorientasi pada pengaturan pendidik, khususnya guru, sementara pengaturan terhadap tenaga kependidikan non-guru relatif termarginalkan dan kurang mendapatkan perhatian regulasi yang setara. Kesenjangan pengaturan inilah yang menjadi salah satu titik kekosongan norma (*lacuna*) yang akan dibahas lebih lanjut dalam analisis konsistensi regulasi pada sub-bagian berikutnya.

Pemetaan Hierarki Regulasi PTK di Indonesia

Sistem regulasi pendidik dan tenaga kependidikan (PTK) di Indonesia tersusun dalam hierarki norma yang berjenjang, mulai dari tingkat konstitusional hingga regulasi teknis di bawah undang-undang. Sebagaimana prinsip *Stufenbau Theory* Hans Kelsen, setiap norma yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi (Dunn, 2018). Dalam konteks PTK, hierarki ini dapat diurai sebagai berikut.

Pada tingkat konstitusional, Pasal 31 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa negara wajib mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat ini menjadi fondasi normatif tertinggi yang mengikat seluruh regulasi PTK di bawahnya. Pada tingkat undang-undang, dua regulasi menjadi pilar utama: UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas yang mendefinisikan peran dan kedudukan PTK secara umum, serta UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang secara khusus mengatur hak, kewajiban, kompetensi, kualifikasi, sertifikasi, dan kesejahteraan pendidik. Pemerintah Indonesia telah menetapkan berbagai kebijakan, termasuk UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen serta peraturan pemerintah terkait Standar Nasional Pendidikan, yang bertujuan memperkuat profesionalisme, kesejahteraan, dan kinerja PTK (Nurfaizin & Firdaus, 2025).

Pada tingkat peraturan pemerintah, regulasi teknis lebih lanjut dijabarkan melalui PP Nomor 74 Tahun 2008 yang kemudian diubah dengan PP Nomor 19 Tahun 2017 tentang Guru, serta PP Nomor 37 Tahun 2009 tentang Dosen (Kemendikdasmen, 2017). Sementara itu, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara turut mengatur dimensi kepegawaian PTK yang berstatus ASN, mencakup mekanisme rekrutmen, pengangkatan, dan pengembangan karier (Rodani, 2023). Pada tingkat peraturan menteri, Permendikbud Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi dan Kompetensi Guru, Permendikbud Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, serta Permendikbudristek Nomor 54 Tahun 2022 tentang PPG Pra-Jabatan menjadi regulasi teknis yang paling langsung mempengaruhi tata kelola PTK di satuan pendidikan.

Analisis Konsistensi dan Koherensi Regulasi PTK

Secara vertikal, terdapat beberapa titik ketegangan antara regulasi di tingkat yang berbeda. Persoalan yang paling mengemuka adalah hubungan antara UU Nomor 14

Tahun 2005 dengan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, khususnya menyangkut kebijakan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). UU Nomor 14 Tahun 2005 pada prinsipnya menghendaki guru sebagai profesi tetap yang dilindungi hak-hak keprofesiannya secara penuh, sementara mekanisme PPPK dalam UU ASN menempatkan guru dalam hubungan kerja berbasis kontrak yang secara normatif berbeda dengan semangat perlindungan profesi dalam UU Guru dan Dosen. Kebijakan PPPK memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan kesejahteraan guru honorer dan pemerataan distribusi guru, namun terdapat tantangan berupa ketidakpastian masa kerja, keterbatasan pengembangan karier, serta kesenjangan kesiapan dalam proses seleksi (Hanif Adzhar et al., 2025).

Selain itu, mekanisme penetapan formasi PPPK guru juga menunjukkan adanya ketegangan vertikal antara kebijakan pusat dan daerah. Terdapat penyesuaian formasi melalui Surat Keputusan Menteri PAN-RB Nomor 149 Tahun 2023 yang berdampak cukup besar terhadap kondisi di daerah, termasuk memicu aksi protes dari para kandidat yang awalnya terdapat formasi pada satuan pendidikan tempat mengajar (Hidayatullah et al., 2024). Kondisi ini mencerminkan adanya inkonsistensi antara kebijakan penetapan formasi di tingkat pusat dengan kebutuhan riil yang telah diusulkan oleh pemerintah daerah, yang merupakan indikasi lemahnya konsistensi vertikal dalam regulasi PTK.

Pada dimensi horizontal, regulasi PTK yang berada pada tingkatan yang sama juga menghadapi masalah tumpang tindih kewenangan. Koordinasi antara Kemendikdasmen dan Kemenag dalam tata kelola guru madrasah, antara Kemendikdasmen dan BKN dalam pengadaan PPPK, serta antara Kemendikdasmen dan Kemendagri dalam pendanaan tunjangan guru daerah, kerap tidak berjalan secara sinergis. Berbagai tantangan seperti distribusi guru yang tidak merata, keterbatasan pelatihan, dan resistensi terhadap perubahan masih menjadi hambatan signifikan, sementara faktor pendukung seperti pelatihan rutin, pemanfaatan teknologi, dan supervisi kepala sekolah terbukti mampu memperkuat efektivitas implementasi kebijakan (Noerinsan et al., 2025). Hambatan-hambatan ini sebagian besar berakar pada ketidakjelasan pembagian kewenangan antar-regulasi yang berada pada tingkatan setara. Jurnalp4i

Upaya mengatasi persoalan ini sebenarnya telah dilakukan melalui inovasi kebijakan pengembangan profesional, salah satunya Platform Merdeka Mengajar (PMM). PMM yang diluncurkan sejak 2022 berfungsi sebagai teman belajar, mengajar, dan berkarya bagi guru, kepala sekolah, serta komunitas pendidikan, dengan tujuan menyediakan akses terbuka terhadap sumber belajar dan pelatihan daring yang fleksibel (Utomo & Kusumawati, 2024). Namun, efektivitas platform ini sangat bergantung pada kualitas regulasi pendukung yang mengintegrasikan PMM ke dalam sistem penilaian kinerja guru secara konsisten.

Selain persoalan konsistensi, analisis regulasi juga mengungkap adanya sejumlah kekosongan norma yang signifikan. Pertama, tidak adanya regulasi komprehensif yang secara khusus mengatur tenaga kependidikan non-guru (tenaga administrasi, laboran, pustakawan, konselor) menyebabkan kelompok ini berada dalam kerentanan normatif yang tinggi. Kedua, perlindungan hukum bagi guru honorer dan non-ASN belum memiliki payung regulasi yang memadai, meskipun jumlah mereka sangat besar dalam sistem pendidikan nasional. Penempatan yang tepat dan sistematis PPPK guru sangat penting untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan kesejahteraan pegawai, sehingga diperlukan peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam proses pengadaan,

pengembangan dan pelatihan PPPK guru, penyesuaian kebijakan, serta evaluasi terus-menerus terhadap sistem PPPK (Juliana Mas Kinanti Saragih et al., 2024).

Ketiga, regulasi terkait pengembangan kompetensi berkelanjutan guru juga belum sepenuhnya terintegrasi secara normatif. Implementasi kebijakan penguatan kompetensi guru membutuhkan struktur regulasi yang kuat dan sinergi aktif antar pemangku kepentingan sebagai faktor kunci keberhasilan, sebagaimana ditunjukkan oleh analisis implementasi Pergub Jawa Timur Nomor 38 Tahun 2024 tentang Pengembangan Kompetensi Berkelanjutan (PKB). Temuan ini mengonfirmasi bahwa keberhasilan regulasi PTK tidak hanya ditentukan oleh kualitas norma di tingkat nasional, tetapi juga oleh kemampuan regulasi daerah dalam menerjemahkannya secara operasional (Nihe et al., 2025).

Evaluasi Kekuatan dan Kelemahan Regulasi PTK

Dari hasil pemetaan dan analisis konsistensi di atas, dapat diidentifikasi sejumlah kekuatan dan kelemahan regulasi PTK Indonesia. Dari sisi kekuatan, Indonesia telah memiliki landasan hukum yang relatif lengkap pada tingkat undang-undang dan peraturan pemerintah, yang secara normatif menjamin hak-hak profesional, kesejahteraan, dan perlindungan PTK. Inovasi kebijakan seperti PPG, PPPK, dan Platform Merdeka Mengajar juga menunjukkan respons adaptif pemerintah terhadap dinamika kebutuhan pendidikan.

Namun dari sisi kelemahan, fragmentasi regulasi antara berbagai kementerian dan lembaga menjadi persoalan struktural yang paling mendasar. Implementasi kebijakan pendidikan nasional masih menghadapi tantangan dalam hal pengembangan PTK, yang mencakup aspek kebijakan rekrutmen, pelatihan, dan peningkatan kompetensi guru secara berkelanjutan (Andina & Arifa, 2021). Selain itu, regulasi PTK cenderung bersifat top-down tanpa mekanisme partisipasi yang memadai dari para guru dan tenaga kependidikan dalam proses pembentukannya. Ketidakseimbangan struktural dalam distribusi guru tidak hanya memengaruhi proses pembelajaran dan hasil belajar siswa, tetapi juga mencerminkan masalah keadilan dan tata kelola pendidikan yang lebih luas, yang terkait erat dengan kebijakan rekrutmen dan desentralisasi (Karolina et al., 2021). Kondisi ini mengindikasikan bahwa pembaruan regulasi PTK harus senantiasa mempertimbangkan dimensi keadilan distribusional, bukan hanya efisiensi administratif semata.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis regulasi yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pendidik dan tenaga kependidikan (PTK) di Indonesia telah memiliki kerangka hierarki norma yang relatif lengkap, mulai dari tingkat konstitusional (UUD 1945), tingkat undang-undang (UU Sisdiknas, UU Guru dan Dosen, UU ASN), tingkat peraturan pemerintah, hingga peraturan menteri dan regulasi daerah. Pemetaan hierarki ini menunjukkan bahwa secara normatif negara telah berupaya memberikan landasan hukum yang kuat bagi penguatan profesi PTK.

Namun demikian, analisis konsistensi dan koherensi mengungkap sejumlah persoalan mendasar. Secara vertikal, terdapat ketegangan normatif antara UU Guru dan Dosen dengan UU ASN, khususnya dalam kebijakan PPPK yang menempatkan guru dalam hubungan kerja kontraktual yang berbeda dengan semangat perlindungan profesi permanen. Secara horizontal, koordinasi antar-lembaga (Kemendikdasmen, Kemenag, BKN, Kemendagri, dan pemerintah daerah) masih lemah, sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan. Selain itu, ditemukan pula kekosongan norma (lacuna)

yang signifikan, terutama terkait pengaturan tenaga kependidikan non-guru, perlindungan hukum bagi guru honorer/non-ASN, serta integrasi regulasi pengembangan kompetensi berkelanjutan antara tingkat nasional dan daerah.

Dari sisi kekuatan, regulasi PTK Indonesia telah menunjukkan respons adaptif melalui berbagai inovasi kebijakan, seperti PPG, PPPK, dan Platform Merdeka Mengajar. Namun dari sisi kelemahan, fragmentasi regulasi, sifat top-down tanpa partisipasi PTK, serta lambatnya pembaruan regulasi menjadi persoalan struktural yang menghambat efektivitas implementasi di lapangan, termasuk dalam isu ketimpangan distribusi guru antarwilayah yang erat kaitannya dengan keadilan tata kelola pendidikan.

Temuan ini memberikan implikasi penting bagi para pemangku kepentingan. Bagi pembuat regulasi (DPR dan Kemendikdasmen), diperlukan harmonisasi regulasi antar-kementerian/lembaga serta penyusunan regulasi payung yang mengintegrasikan tata kelola PTK secara komprehensif. Bagi pengelola lembaga pendidikan (kepala sekolah/madrasah), pemahaman terhadap kerangka regulasi yang berjenjang penting untuk memastikan kebijakan di level satuan pendidikan tidak bertentangan dengan regulasi di atasnya. Bagi akademisi dan praktisi pendidikan, hasil analisis ini membuka ruang kajian lanjutan, khususnya terkait evaluasi dampak kebijakan PPPK terhadap kualitas pembelajaran serta studi komparatif regulasi PTK antar-negara berkembang.

DAFTAR PUSTAKA

- Amalia, R., & Puspytasari, H. H. (2019). Analisis Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Terhadap Akses Orang Miskin Pada Pendidikan. *Perspektif Hukum*. <https://doi.org/10.30649/phj.v18i2.164>
- Andina, E., & Arifa, F. N. (2021). Problematika Seleksi dan Rekrutmen Guru Pemerintah di Indonesia. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*. <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v12i1.2101>
- Arifa, F. N., & Prayitno, U. S. (2019). Peningkatan Kualitas Pendidikan: Program Pendidikan Profesi Guru Prajabatan dalam Pemenuhan Kebutuhan Guru Profesional di Indonesia. *Jurnal Aspirasi*. <https://doi.org/10.22212/aspirasi.v10i1.1229>
- Ashary, N. M., & Aliyyah, R. R. (2024). Pengelolaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan: Dalam Meningkatkan Mutu Profesionalisme Kualitas Calon pendidik. *Karimah Tauhid*, 3(3 SE-Articles), 3883–3898. <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v3i3.12214>
- Asmaran, M. F., Aryani, N., & Andriani, T. (2024). Standar Kompetensi dan Kualifikasi Tenaga Pendidik dan Kependidikan. *Jurnal Studi Multidisipliner*, 8(12), 347–353.
- Hanif Adzhar, M., Widya Nirmala, D., Khoiruddin, U., & Indrioko, E. (2025). Studi Literatur: Analisis Kritis Perkembangan Kebijakan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk) Guru Dan Tenaga Kependidikan Di Indonesia. *Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Pembelajaran*, 07(3), 364–377. <https://journalversa.com/s/index.php/jipp>
- Hidayatullah, Darif, M., Shintawati, Syaripudin, E., & Atikah, C. (2024). Dampak Kebijakan Sk Menpan Rb Nomor 149 Tahun 2023 Di Lebak Tahun Anggaran 2022. *Kebijakan : Jurnal Ilmu Administrasi*, 15(1), 71–78. <https://doi.org/10.23969/kebijakan.v15i1.8273>
- Juliana Mas Kinanti Saragih, Putri Indah Sari, & Irsyedha Alfara Reginantis. (2024). Analisis Mekanisme Penempatan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk) Guru Formasi 2024. *Jurnal Media Akademik (JMA)*, 2(5). <https://doi.org/10.62281/v2i5.305>
- Karolina, V., Buwono, S., Aminuyati, A., Wiyono, H., & Queiroz, C. (2021). Equality and Equity in Indonesian Education: The Consequences of Decentralization. *International Journal Of Community Service*. <https://doi.org/10.51601/ijcs.v1i3.47>
- Kemendikdasmen, A. (2017). Point Penting PP 19 Tahun 2017 Tentang Perubahan PP 74 Tahun 2008 Tentang Guru. *Sma.Kemendikdasmen*. <https://sma.kemendikdasmen.go.id/tags/rilis/point-penting-pp-19-tahun-2017-tentang-perubahan-pp-74-tahun-2008-tentang-guru>

- Merdekawaty, A., & Fatmawati, F. (2023). Peran Tenaga Kependidikan Dalam Meningkatkan Mutu Layanan di Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas SAMAWA. *Jurnal Kependidikan*, 8(1 SE-Articles), 82–88. <https://www.e-journalppmunsa.ac.id/index.php/kependidikan/article/view/1201>
- Nihe, A. S., Purwoko, B., & Hazin, M. (2025). Implementation of the Policy for Strengthening Teacher Competence through Continuous Competence Development (PKB) Based on East Java Governor Regulation No. 38/2024 in Surabaya. *JKMP (Jurnal Kebijakan Dan Manajemen Publik)*, 13(2), 194–201. <https://doi.org/10.21070/jkmp.v13i2.1829>
- Noerinsan, R., Hatu, R., & Sulila, I. (2025). Implementation of Government Employees with Employment Agreements Policy in Teacher Functional Positions in the Gorontalo Province. *International Journal Papier Public Review*. <https://doi.org/10.47667/ijppr.v6i1.344>
- Nurfaizin, F., & Firdaus, A. F. (2025). Kebijakan Pemerintah Tentang Pendidik dan Tenaga Kependidikan. *MANAJERIAL: Jurnal Inovasi Manajemen Dan Supervisi Pendidikan*, 5(2 SE-Articles), 310–318. <https://doi.org/10.51878/manajerial.v5i2.5384>
- Rodani, A. (2023). Beberapa Hal Baru Yang Perlu Diketahui Dalam UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Kemenkeu. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-kalbar/baca-artikel/16564/Beberapa-Hal-Baru-Yang-Perlu-Diketahui-Dalam-UU-Nomor-20-Tahun-2023-tentang-Aparatur-Sipil-Negara.html>
- Utomo, U., & Kusumawati, D. (2024). Implementasi Pelatihan Mandiri Platform Merdeka Mengajar dalam Meningkatkan Kompetensi Guru. *Dawuh Guru: Jurnal Pendidikan MI/SD*. <https://doi.org/10.35878/guru.v4i1.1089>