

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa tujuan nasional adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, pendidikan merupakan faktor yang sangat menentukan. Selanjutnya, Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa:

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen 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. Dengan ditetapkannya guru sebagai tenaga profesional mengandung arti bahwa pekerjaan guru

dilakukan oleh seseorang yang mempunyai kualifikasi akademik, kompetensi dan sertifikat pendidik sesuai dengan persyaratan untuk setiap jenis dan jenjang pendidikan tertentu.

Pasal 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru mengamanatkan bahwa Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Sesuai dengan yang dinyatakan dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005, dalam melaksanakan tugas keprofesionalan, guru berkewajiban:

- a. merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu, serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran;
- b. meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;
- c. 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;
- d. menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum, dan kode etik guru, serta nilai-nilai agama dan etika; dan
- e. memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

Terdapat beberapa norma hukum yang mengamanatkan seorang guru untuk wajib memiliki kompetensi dan sertifikat pendidik agar dapat mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Hal ini juga terlihat dari tujuan diadakannya sertifikasi guru tersebut yaitu untuk memberikan apresiasi kepada para guru agar lebih bisa meningkatkan profesionalisme mereka dalam mengajar, menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, meningkatkan

proses dan mutu hasil pendidikan serta meningkatkan martabat guru.¹Dengan dibekali oleh kompetensi serta sertifikat pendidik yang mereka miliki diharapkan mampu untuk meningkatkan mutu pendidikan sesuai dengan tujuan awal sertifikasi sehingga dapat mewujudkan tujuan pendidikan nasional tersebut.

Dengan adanya peraturan-peraturan hukum yang mengatur tentang sertifikasi ini, belum bisa menjamin bahwa dengan diberikannya tunjangan sertifikasi kepada para guru maka kinerja profesional mereka menjadi semakin meningkat. Kenyataannya dewasa ini, fenomena yang terkait dengan sertifikasi guru semakin banyak terjadi, guru sebagai tenaga pendidik yang sering disebut sebagai *agent of learning* (agen pembelajaran) menjadi sosok yang cenderung *certificate-oriented* bukan *program-oriented*. Sebagian guru rela mengumpulkan sertifikat dengan segala cara untuk melengkapi portofolio dalam sertifikasi daripada memikirkan strategi atau teknik apa yang akan digunakan ketika mengajar. Bahkan mereka tidak segan untuk membeli sertifikat pada panitia workshop atau seminar yang terkait dengan pengembangan pengajaran. Selain itu, salah satu contoh nyata adanya kasus pengembalian tunjangan sertifikasi oleh guru yang telah lulus sertifikasi dikarenakan setelah ditinjau ternyata syarat-syarat sertifikasi sebagaimana diatur dalam undang-undang tidak terpenuhi.² Dari beberapa fenomena terkait sertifikasi ini terlihat bahwa terdapat ketimpangan atau penyimpangan yang terjadi dalam hal pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan aturan hukumnya.

¹Imam Wahyudi,2012, *Panduan Lengkap Uji Sertifikasi Guru*, PT. Prestasi Pustakaraya, Jakarta, hlm. 69.

² Metropolis, Guru Belum Ganti Tunjangan Sertifikasi, *Padang Ekspres* 18 Maret 2013, 9-10.

Kecamatan Air Hangat Timur sebagai salah satu kecamatan yang terletak di daerah Kabupaten Kerinci memerlukan adanya profesionalitas guru dalam rangka pemenuhan standar mutu pendidikan pada instansi-instansi pendidikan yang ada di daerah tersebut baik itu pada tingkat SD, SMP maupun SMA. Untuk itu, instansi-instansi pendidikan mulai dari SD, SMP dan SMA di Kecamatan Air Hangat Timur yang berada di bawah naungan Dinas Pendidikan Kabupaten Kerinci mengikut sertakan para guru untuk mengikuti uji sertifikasi guru dengan tujuan agar dapat meningkat mutu pendidikan dan profesionalitas guru di daerahnya sesuai dengan tujuan pendidikan nasional. Namun, dalam pelaksanaannya ditemukan beberapa permasalahan seperti ada beberapa guru yang mengikuti sertifikasi tidak sesuai dengan prosedur sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hasil wawancara personal dengan salah seorang guru yang bekerja di Kecamatan Air Hangat Timur mengatakan “ada beberapa guru di Kecamatan Air Hangat Timur yang membeli sertifikat untuk melengkapi dokumen portofolionya sehingga dapat mencapai nilai minimal dinyatakan lulus uji sertifikasi melalui penilaian portofolio.” Ia juga mengeluhkan, ”terkadang semangat untuk disertifikasi tidak ditunjang dengan lancarnya pembayaran sehingga memicu guru-guru tidak serius dalam menyusun syarat-syarat sertifikasi yang berkualitas.”

Akhir tahun 2012 lalu juga terjadi permasalahan terkait pelaksanaan sertifikasi guru dimana tunjangan untuk guru yang sudah sertifikasi mengalami penunggakan dikarenakan terjadinya keterlambatan alokasi dana

dari pemerintah pusat dan masih adanya peninjauan kelayakan guru sertifikasi.³ Selain itu juga ditemukan permasalahan lain yang dialami oleh guru sertifikasi untuk memenuhi jam mengajar mereka supaya dapat terpenuhi sesuai dengan persyaratan dalam penerimaan sertifikasi, sehubungan dengan terdapatnya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan serta kurangnya sosialisasi tentang arti penting penggunaan dan pelaksanaan sertifikasi juga menjadi permasalahan sehingga banyak terjadi kecurangan terkait pelaksanaan sertifikasi di Kecamatan Air Hangat Timur Kabupaten Kerinci.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian guna mengetahui proses pelaksanaan sertifikasi guru. Dalam hal ini, penulis ingin mengadakan penelitian di SD, SMP dan SMA yang berada di Kecamatan Air Hangat Timur Kabupaten Kerinci sehingga penulis membuat penelitian ini dengan judul **"PELAKSANAAN SERTIFIKASI GURU SD, SMP DAN SMA DI KECAMATAN AIR HANGAT TIMUR KABUPATEN KERINCI"**.

³ Metropolis, Tunjangan Guru Nunggak, *Jambi Ekspres* 4 Maret 2013, 9.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang akan dikemukakan adalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan sertifikasi guru SD, SMP dan SMA di Kecamatan Air Hangat Timur Kabupaten Kerinci?
2. Kendala-kendala apa saja yang ditemui dalam hal pelaksanaan sertifikasi guru di Kecamatan Air Hangat Timur Kabupaten Kerinci serta bagaimana upaya untuk mengatasi kendala tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Dari permasalahan yang telah dirumuskan di atas, tujuan penelitiannya adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan sertifikasi guru SD, SMP dan SMA di Kecamatan Air Hangat Timur Kabupaten Kerinci.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang ditemui dalam hal pelaksanaan sertifikasi guru di Kecamatan Air Hangat Timur Kabupaten Kerinci serta bagaimana upaya untuk mengatasi kendala tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Secara Teoritis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum khususnya di bidang hukum administrasi negara mengenai pelaksanaan sertifikasi guru serta dapat dijadikan sebagai bahan untuk penelitian lanjutan.

2. Manfaat Secara Praktis

- a. Memberikan manfaat bagi pemerintah khususnya pihak penyelenggara sertifikasi terkait pelaksanaan sertifikasi guru sehingga dapat menjadi acuan dalam proses pelaksanaan sertifikasi guru.
- b. Memberikan manfaat bagi pembaca sehingga dapat menambah pengetahuan yang berhubungan dengan pelaksanaan sertifikasi guru dalam jabatan.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis sosiologis yang menekankan pada praktek di lapangan dikaitkan dengan aspek hukum atau perundang-undangan yang berlaku berkenaan dengan objek penelitian yang dibahas dan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan kenyataan atau fakta-fakta yang ada di lapangan dan masyarakat.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang di tengah-tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang akan diteliti.

3. Jenis dan Sumber Data

Di dalam melakukan penelitian ini jenis data yang diperlukan adalah sebagai berikut⁴:

- 1) Data primer yaitu data yang didapatkan langsung dari objek penelitian lapangan (*field research*), berupa hasil wawancara dengan responden yakni dari Kepala Sekolah baik di SD, SMP dan SMA di Kecamatan Air Hangat Timur serta dari Guru yang menjadi peserta sertifikasi di Kecamatan Air Hangat Timur Kabupaten Kerinci.
- 2) Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*). Data sekunder tidak dapat dipisahkan dari objek atau permasalahan yang akan dipecahkan atau perumusan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Dengan bantuan dari literatur yang diperlukan maka dapat memecahkan permasalahannya secara teoritis. Data sekunder tersebut berbentuk bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang akan dijelaskan sebagai berikut:

(1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat yang dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan yang terkait, antara lain :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴Bambang Sunggono, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers : Jakarta, hlm. 113-114.

- b. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- e. Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- f. Peraturan Pemerintah NO. 74 Tahun 2008 tentang Guru.
- g. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi dan Kompetensi Guru.
- h. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 40 Tahun 2007 tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan melalui Jalur Pendidikan.
- i. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan.

(2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa, memahami dan menjelaskan bahan hukum primer, antara lain: hasil-hasil penelitian, tulisan dan pendapat para sarjana serta situs-situs internet yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti.

(3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan informasi dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, kamus bahasa Indonesia, dan sebagainya.

4. Populasi dan Sampel

a) Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah keseluruhan pribadi atau subjek atau organ yang terkait dengan pelaksanaan sertifikasi yakni kepala sekolah dan guru yang dalam hal ini adalah guru PNSD (pegawai negeri sipil daerah) baik guru SD, SMP, maupun SMA yang telah sertifikasi di Kecamatan Air Hangat Timur Kabupaten Kerinci.

b) Sampel

Dalam tulisan ini penulis mengambil cara *non probability sampling* secara *purposive sampling* yakni penarikan sampel secara acak dengan cara mengambil subjek berdasarkan masing-masing jenjang pendidikan mulai dari SD, SMP dan SMA mengingat karena keterbatasan waktu, biaya dan tenaga sehingga tidak dapat mengambil sampel yang lebih banyak jumlahnya, dengan pertimbangan sampel yang diambil dapat mewakili populasi yang ada. Adapun yang menjadi sampelnya adalah kepala sekolah dan guru yang telah sertifikasi di :

1. SMA Negeri 13 Kerinci.
2. SMP Negeri 19 Kerinci.
3. SDN 199/III Sungai Tutung Kecamatan Air Hangat Timur.

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara yakni melakukan wawancara semi terstruktur dimana pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang telah dirancang terlebih dahulu untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden yaitu kepada para guru yang telah sertifikasi dan kepala sekolah.
- b. Studi dokumen yakni mempelajari dokumen-dokumen yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti tentang pelaksanaan sertifikasi guru baik itu dari buku-buku, peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap untuk dianalisis.⁵ Setelah diperoleh oleh penulis, maka data tersebut akan diolah dan disusun secara sistematis sehingga mempermudah untuk mendapatkan kesimpulan. Selanjutnya, penulis melakukan analisis kualitatif yaitu suatu analisis yang dilakukan terhadap data yang disajikan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan dan pandangan para pakar termasuk pengetahuan penulis.

⁵Bambang Waluyo, 1999, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 72.