

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I. 1. Latar Belakang Masalah

Di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan Pemerintah republik Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan juga mengamanatkan untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang bertujuan meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan yang Maha Esa serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat. Untuk itu, pendidikan merupakan salah satu aspek sosial dari program pembangunan nasional yang harus diperhatikan dan menjadi sesuatu yang sangat penting karena berhubungan dengan aset, modal, potensi kemajuan suatu bangsa dan juga merupakan agen perubahan (*agent of change*).

Untuk mengemban amanat tersebut pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagai acuan untuk menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, meningkatkan mutu dan relevansi pendidikan serta efisiensi manajemen pendidikan dalam rangka menghadapi tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional dan global. Dijelaskan di dalam Undang-Undang tersebut bahwa “sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional”<sup>1</sup>.

Dalam rangka peningkatan mutu pendidikan pemerintah Negara Republik Indonesia melahirkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan, standar nasional pendidikan adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>2</sup>. Peraturan

---

<sup>1</sup>UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

<sup>2</sup> PP No 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan

Pemerintah tersebut juga menetapkan 8 (delapan) Standar Nasional Pendidikan yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan serta keberhasilan pendidikan nasional. Salah satu dari standar tersebut adalah standar pendidik dan tenaga kependidikan. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut berkenaan dengan standar pendidik dan tenaga kependidikan dinyatakan bahwa pendidik harus memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi.

Untuk pengaturan lebih lanjut yang berkaitan dengan kualifikasi akademik dan kompetensi tenaga pendidik Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Bagi Guru Dalam Jabatan. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan tersebut menjadi landasan dalam pelaksanaan Sertifikasi Guru di Indonesia ini hampir setiap tahun mengalami perubahan dan penambahan isi yang selalu disesuaikan dengan kondisi dan perkembangan serta pelaksanaan sertifikasi guru di Indonesia.

Kebijakan sertifikasi bagi guru dan dosen memang suatu langkah yang strategis untuk dapat meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia. Secara formal, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan menyatakan bahwa guru adalah tenaga profesional. Sebagai tenaga profesional, guru dipersyaratkan memiliki kualifikasi akademik S-1 (strata satu) atau D-4 (diploma empat) dalam bidang yang relevan dengan mata pelajaran yang diampunya dan menguasai kompetensi sebagai agen pembelajaran.

Seiring dengan tuntutan perubahan, sejak tahun 2005 perhatian Pemerintah kepada para guru sudah jelas dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Undang-Undang tersebut 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. Guru profesional harus memiliki kualifikasi akademik minimum sarjana (S1) atau diploma empat (D IV) menguasai kompetensi (pedagogik, profesional, sosial dan kepribadian), memiliki sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pasal 1 ayat 2 Menteri Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Bagi Guru Dalam Jabatan menyatakan “guru dalam jabatan yang selanjutnya disebut guru adalah guru yang telah diangkat menjadi guru sebelum ditetapkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen pada tanggal 30 Desember 2005”<sup>3</sup>. Kondisi ini menyatakan bahwa guru yang diangkat setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 belum berhak mengikuti sertifikasi guru.

Sertifikasi guru dalam jabatan merupakan proses pemberian sertifikat pendidik kepada guru yang bertugas sebagai guru kelas, guru mata pelajaran, guru bimbingan dan konseling atau konselor dan guru yang diangkat dalam jabatan pengawas satuan pendidikan. Sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat pendidik kepada guru. Sertifikat pendidik ini diberikan kepada guru yang memenuhi standar profesional guru. Standar profesional guru tercermin dari uji kompetensi. Uji kompetensi dilaksanakan dalam bentuk penilaian portofolio. Penilaian portofolio merupakan pengakuan atas pengalaman profesional guru dalam bentuk penilaian terhadap kumpulan dokumen yang mendeskripsikan antara lain:

- a. Kualifikasi akademik
- b. Pendidikan dan pelatihan
- c. Pengalaman mengajar
- d. Perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran
- e. Penilaian dari atasan dan pengawas
- f. Prestasi akademik
- g. Karya pengembangan profesi
- h. Keikutsertaan dalam forum ilmiah

---

<sup>3</sup> Permendikbud No 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Bagi Guru Dalam Jabatan

- i. Pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial, dan
- j. Penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan<sup>4</sup>.

Sertifikasi pendidik diperoleh melalui program pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi dan ditetapkan oleh pemerintah. Muatan pendidikan profesi guru dalam jabatan meliputi kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial dan profesional. Bobot muatan kompetensi disesuaikan dengan latar belakang pendidikan yaitu untuk lulusan program sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) kependidikan dititik beratkan pada penguatan kompetensi profesional. Sedangkan untuk lulusan sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) non-kependidikan dititik beratkan pengembangan kompetensi pedagogik. Program sertifikasi profesi diakhiri dengan uji sertifikasi pendidik yaitu melalui ujian tertulis dan ujian kinerja. Ujian kinerja dilaksanakan secara holistik yang mencakup ujian kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial dan profesional. Sertifikat pendidik dianggap sah setelah mendapatkan nomor registrasi unik dari Departemen Pendidikan Nasional. Bagi guru yang memiliki sertifikasi maka memperoleh tunjangan profesi yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara.

Penyaluran tunjangan sertifikasi guru atau tunjangan profesi guru telah diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 241/PMK.07/2014 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Berdasarkan Pasal 21 ayat 1 dinyatakan bahwa penyaluran sertifikasi guru dilakukan secara triwulan yaitu:

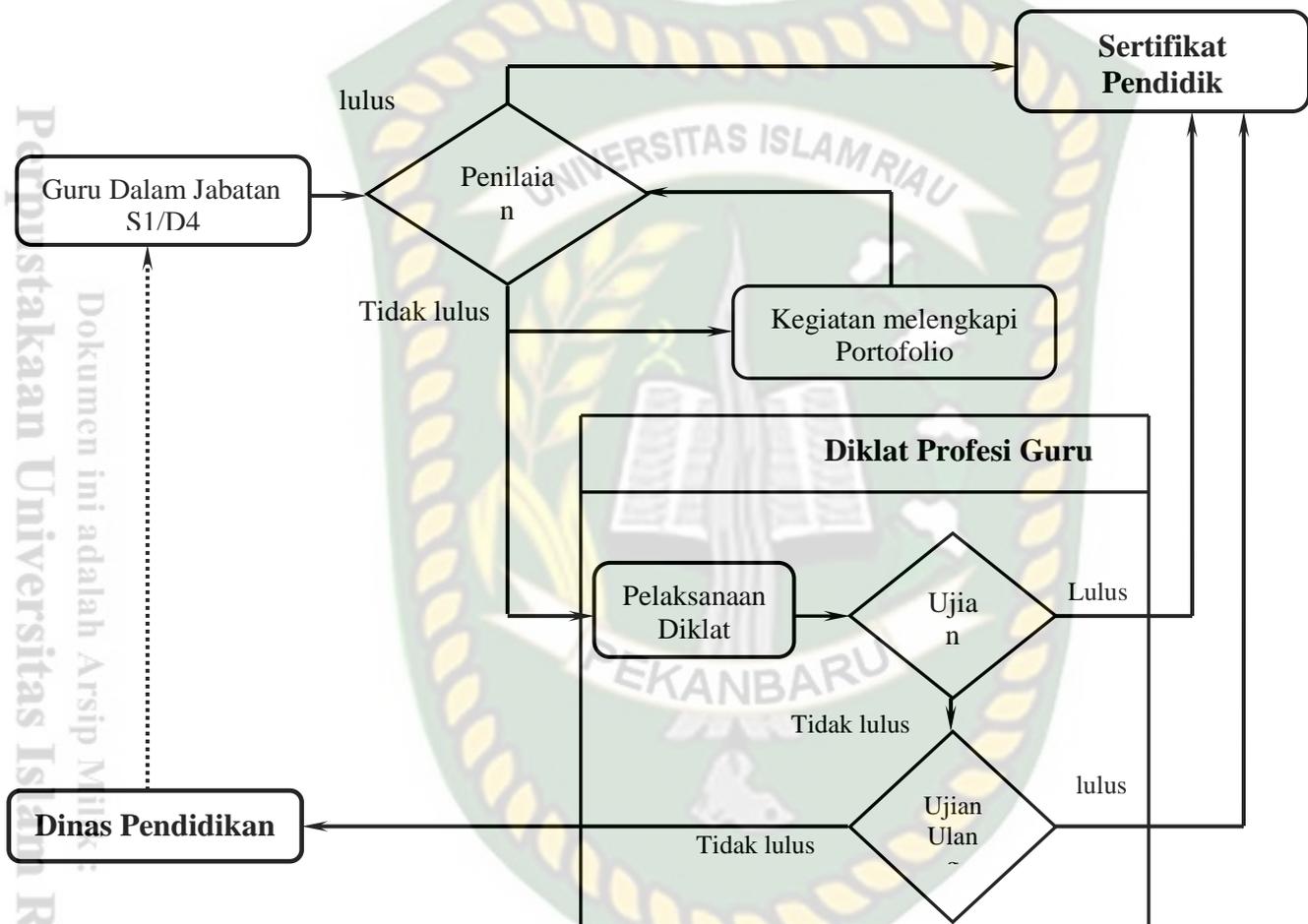
1. Penyaluran Tunjangan Sertifikasi Guru Triwulan I bulan Maret
2. Penyaluran Tunjangan Sertifikasi Guru Triwulan II bulan Juni
3. Penyaluran Tunjangan Sertifikasi Guru Triwulan III bulan September
4. Penyaluran Tunjangan Sertifikasi Guru Triwulan IV bulan November

---

<sup>4</sup>Permendikbud, No 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Bagi Guru Dalam Jabatan. Pasal 5

Adapun jumlah tunjangan sertifikasi guru diberikan 1 (satu) kali gaji pokok perbulan. Tunjangan sertifikasi guru Pegawai Negeri Sipil merupakan tanggungjawab Pemerintah Daerah masing-masing sedangkan tunjangan sertifikasi guru non Pegawai Negeri Sipil pihak yang bertanggungjawab adalah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.

Gambar I.1.1 : Prosedur Sertifikasi Guru dalam Jabatan



Sumber: Pedoman Penetapan Sertifikasi Guru, Depdikbud 2009

Kabupaten Rokan adalah salah satu Kabupaten yang terdapat di Provinsi Riau Kabupaten ini secara hukum dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 75 tahun 1999, diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri tanggal 12 Oktober 1999 di Jakarta, kemudian diresmikan oleh Gubernur Provinsi Riau dan operasional Pemerintahan Daerah dimulai pada 5 Desember 1999. Pada awal terbentuknya Kabupaten Rokan Hulu memiliki 7 (tujuh) Kecamatan yaitu Kecamatan Rokan IV Kota,

Kecamatan Tandun, Kecamatan Rambah Samo, Kecamatan Rambah, Kecamatan Tambusai, Kecamatan Kepenuhan dan Kecamatan Kunto Darussalam. Kemudian, pada tahun 2008 hingga saat sekarang jumlah Kecamatan menjadi 16 Kecamatan setelah disahkannya Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 9 Tahun 2008. Selain itu, untuk wilayah pemerintahan ditingkat Desa dan Kelurahan di Kabupaten Rokan Hulu terdapat 6 Kelurahan dan 147 Pemerintahan Desa.

Jumlah guru Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Rokan Hulu lebih kurang sebanyak 4.200 orang, sementara itu guru yang bersertifikasi lebih kurang sebanyak 2.033 orang, untuk lebih jelasnya jumlah guru yang bersertifikasi dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel I. 1. 1. Jumlah Guru Sertifikasi di Kabupaten Rokan Hulu

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah (orang)	Persentase (%)
1	Taman Kanak-Kanak	72	4
2	Sekolah Dasar	1342	66
3	Sekolah Menengah Pertama	384	19
4	Sekolah Menengah Atas	235	11
<b>Jumlah</b>		<b>2.033</b>	<b>100%</b>

Sumber: Dispora Kab. Rohul 2016

Dari tabel di atas dapat diketahui guru Taman Kanak-Kanak di Kabupaten Rokan Hulu yang bersertifikasi sebanyak 72 orang, sedangkan guru Sekolah Dasar bersertifikasi sebanyak 1342 orang, kemudian Sekolah Menengah Pertama bersertifikasi sebanyak 384 orang dan Sekolah Menengah Atas bersertifikasi Sebanyak 235 orang.

Berbicara pelaksanaan program sertifikasi guru di Kabupaten Rokan Hulu dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu, Dinas ini merupakan salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah yang didirikan melalui Peraturan Daerah Kabupaten

Rokan Hulu Nomor 04 Tahun 2011 tentang Organisasi Perangkat Daerah, berdasarkan Peraturan Daerah tersebut Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu memiliki tugas pokok melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Pendidikan, Pengajaran dan Pembinaan Pendidikan Luar Sekolah serta Pemuda dan Olahraga.

Implementasi pelaksanaan sertifikasi guru di Kabupaten Rokan Hulu merupakan hasil kerjasama antara Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dengan Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu, oleh karena itu penyelenggaraan sertifikasi guru di Kabupaten Rokan Hulu merupakan tanggungjawab dari Disdikpora Kabupaten Rokan Hulu. Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya suatu kebijakan, baik menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat<sup>5</sup>.

Meskipun aturan-aturan tentang sertifikasi bagi guru dalam jabatan ini hampir setiap tahun mengalami perubahan, namun dalam pelaksanaannya di Kabupaten Rokan Hulu masih saja terdapat beberapa fenomena atau masalah yang menyebabkan pelaksanaan sertifikasi tidak berjalan tidak mulus sesuai dengan yang diharapkan terutama bagi guru sertifikasi Sekolah Menengah Atas.

## **I. 2. Identifikasi Masalah**

Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan di Kabupaten Rokan Hulu disinyalir belum berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh para guru terutama guru

---

<sup>5</sup> Wahab, Solichin Abdul. 2001. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta, Bumi Aksara. Hal 65

Sekolah Menengah Atas sehingga timbul masalah-masalah yang terjadi lapangan, adapun permasalahan yang penulis identifikasi adalah sebagai berikut:

1. Diduga masih lemahnya komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah terkait dengan prosedur dan mekanisme sertifikasi guru, Tahun 2010 kriteria pertama adalah peserta yang memiliki masa mengajar paling lama, kriteria kedua jumlah usia serta pangkat dan golongan . Tahun 2011 dan seterusnya ketentuan tersebut menjadi terbalik, kriteria utama terletak pada usia kemudian disusul oleh masa mengajar yang paling lama. Perubahan ketentuan seperti ini juga akan membuat peserta akan menjadi bingung.
2. Tunjangan profesi guru Sekolah Menengah Atas seharusnya diberikan kepada guru per triwulan sesuai dengan peraturan perundang-undangan namun pada kenyataannya ada guru yang mendapatkannya per enam bulan dan bahkan ada juga yang per satu tahun dan yang menyedihkan ternyata masih ada guru yang sama sekali belum memperoleh tunjangan profesi guru meskipun sudah lebih dari satu tahun lulus sertifikasi guru.
3. Berkenaan dengan standar kualifikasi akademik guru di Kabupaten Rokan Hulu, maka kondisi guru cukup memprihatinkan hal ini disebabkan masih banyak guru di Kabupaten Rokan Hulu yang belum mencapai standar kualifikasi akademik, terutama penguasaan dibidang IT padahal secara mengabdikan sebagai guru telah cukup lama.

Profesional guru menjadi sorotan beberapa kalangan pemerhati pendidikan di Negara Indonesia, jika mutu pendidikan rendah gurulah yang dianggap yang bertanggungjawab, dengan lahirnya program sertifikasi guru pada tahun 2007 program ini dianggap program yang dapat mengatasi profesionalisme guru dan kesejahteraan guru, namun pada kenyataan program sertifikasi guru tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan sehingga menimbulkan fenomena-fenomena terutama yang terjadi di Kabupaten Rokan Hulu. Untuk itu penulis ingin melakukan penelitian lebih mendalam dengan menetapkan judul **“Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang**

## **Sertifikasi Guru Dalam Jabatan (Studi Pada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu)”.**

### **I. 3. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang di atas melihat adanya das sollen das sein (tidak sesuai apa yang seharusnya dengan kenyataan) yang berkaitan dengan sertifikasi guru dalam Jabatan Sekolah Negeri di Kabupaten Rokan Hulu, dengan demikian yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan di Kabupaten Rokan Hulu terutama guru Sekolah Menengah Atas yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga ?
2. Apa saja hambatan atau kendala yang dialami oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu dalam mengimplementasikan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan terutama guru Sekolah Menengah Atas di Kabupaten Rokan Hulu ?

### **I. 4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui dan memahami implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan di Kabupaten Rokan Hulu terutama guru Sekolah Menengah Atas yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga.

- b. Untuk mengetahui dan memahami hambatan atau kendala yang dialami oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu dalam mengimplementasikan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan terutama guru Sekolah Menengah Atas di Kabupaten Rokan Hulu ?

## 2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dilaksanakan penelitian ini, yaitu:

a. Aspek Teoritis

- Dari aspek teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dibidang Ilmu Pemerintahan.

b. Sebagai referensi atau acuan bagi pihak lain untuk melakukan penelitian yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan.

c. Aspek Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan atau masukan bagi dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rokan Hulu untuk mengimplementasikan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan di Kabupaten Rokan Hulu .

d. Aspek Diri

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan peneliti terutama yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan di Kabupaten Rokan Hulu.



Dokumen ini adalah Arsip Milik :

**Perpustakaan Universitas Islam Riau**