

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan bagian dari upaya mewujudkan setiap insan untuk mengembangkan potensi dirinya agar tumbuh menjadi manusia yang tangguh dan berkarakter sesuai dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945). Pada pasal 31 Undang Undang Dasar 1945 yang mengatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat dan mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Ini merupakan tanggung jawab pemerintah ataupun negara dalam kemajuan bangsa, perkembangan pendidikan juga di pengaruhi oleh kualitas profesi sebagai pendidik yang harus di kontrol oleh pemerintah ataupun negara

Profesi umumnya berkembang dari pekerjaan (*vocation*) yang kemudian berkembang semakin matang. Selain itu, dalam bidang apapun profesionalisme seseorang di tunjang oleh tiga hal. Tanpa ketiga hal ini, sulit orang mewujudkan profesionalismenya. Ketiga hal ini ialah keahlian, komitmen, dan keterampilan yang relevan yang membentuk segitiga sama sisi yang ditengahnya terletak profesionalisme. Suatu pekerjaan disebut suatu profesi apabila mempunyai ciri¹ :

1. Pekerjaan itu memiliki fungsi dan signifikansi sosial karena diperlukan mengabdikan kepada masyarakat atau pengakuan masyarakat
2. Profesi menuntut keterampilan tertentu yang diperoleh lewat pendidikan dan latihan yang “lama”

¹ Syahil dan asmidir ilyas,dkk, *Profesi Kependidikan*,UNP press,Padang,2009 hlm 13

3. Profesi di dukung oleh suatu disiplin ilmu
4. Adanya kode etik
5. Anggota profesional secara perorangan dan kelompok memperoleh imbalan finansial atau material

Guru merupakan suatu jabatan profesional maka guru dituntut memiliki kompetensi yang mencakupi mendidik yaitu membantu anak didik mengembangkan pribadinya, memperluas pengetahuan, dan melatih keterampilannya dalam berbagai bidang. Guru yang ideal atau profesional merupakan dambaan setiap insan pendidikan, sebab dengan guru yang profesional diharapkan pendidikan menjadi lebih berkualitas. Namun demikian, apabila penghargaan terhadap guru tersebut tidak memadai, maka harapan atau idealisme terhadap guru tidaklah maksimal.

Pemerintah dan DPR telah mengesahkan dan memberlakukan Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, kemudian pada tahun 2008 pemerintah mengesahkan dan memberlakukan Peraturan Pemerintah no.74 tahun 2008 tentang guru dan dosen, termasuk didalamnya tentang sertifikasi yang dijelaskan dalam Permendiknas Nomor 18 Tahun 2007 tentang sertifikasi bagi guru dalam jabatan dengan lahirnya Undang-undang tersebut, maka pemerintah dalam hal ini Depdiknas mulai menyusun strategi untuk melakukan sertifikasi profesi bagi para guru diseluruh Indonesia.

Sertifikasi guru adalah proses pemberian sertifikasi pendidikan kepada guru. Sertifikat pendidik diberikan kepada guru yang telah memenuhi standar

Profesional guru. Guru profesional merupakan syarat mutlak untuk menciptakan sistem dan praktik pendidikan yang berkualitas.²

Berdasarkan pada ketetapan pemerintah bahwa tidak semua guru dengan serta merta mengikuti sertifikasi, dengan kata lain bahwa sertifikasi guru akan dilakukan cara bertahap tergantung pada institusi yang bersangkutan tetapi yang jelas pendataan terhadap guru telah dilakukan oleh institusi pendidikan semisal Departemen Agama, Departemen Pendidikan Nasional maupun departemen lain yang menaungi lembaga pendidikan dibawahnya.

Adapun alasan mengapa sertifikasi perlu dilakukan pada profesi guru. Pertama, meningkatkan kualitas dan kompetensi guru. Kedua, meningkatkan kesejahteraan dan jaminan finansial secara layak sebagai profesi. Adapun muara akhir yang menjadi tergetnya adalah terciptanya kualitas pendidikan. Pengakuan kedudukan guru sebagai tenaga profesional merupakan bagian dari pembaruan sistem pendidikan nasional yang pelaksanaannya memperhatikan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang pendidikan, kepegawaian, ketenagakerjaan, keuangan dan pemerintah daerah.

Sebelum adanya program sertifikasi jumlah mengajar guru mata pelajaran adalah 18 jam pelajaran. Selain itu guru mendapat tugas tambahan seperti menjadi wali kelas, guru piket dan pembimbing kegiatan ekstrakurikuler. Bila guru bertugas lebih dari jam tersebut, maka dihitung sebagai Kelebihan Jam Mengajar (KJM) baik dalam perhitungan angka kredit jabatan guru maupun insentif dari sekolah. Begitu pula dengan tugas tambahan yang diemban guru di sekolah.

² Mansur Muslich, Sertifikasi Guru Menuju Profesionalisme Pendidik, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2007, Hlm 32

Setelah bergulirnya program sertifikasi beban mengajar guru mata pelajaran bertambah sehingga menjadi 24 jam pelajaran per minggu, sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan dan kebudayaan no 4 tahun 2015. Guru yang memenuhi ketentuan ini serta persyaratan lainnya akan diberi tunjangan sertifikasi yang jumlahnya sebesar gaji pokok guru siap bulan.

Dengan jumlah mengajar yang di persyaratkan, berarti guru harus melaksanakan kegiatan tatap muka di kelas, rata-rata 4 jam perhari. Dalam prakteknya, tidak mungkin semua guru akan mendapatkan jadwal mengajar 4 jam pelajaran per hari. Guru pada hari tertentu terpaksa mengajar 6 jam bahkan 8 jam pelajaran perhari. Hal ini disebabkan oleh teknis dan pertimbangan dalam menyusun jadwal pelajaran. Bagaimanapun, penyusunan jadwal pelajaran di sekolah perlu mempertimbangkan kondisi sekolah dan siswa di sekolah itu.

Ketentuan tentang beban mengajar akan berdampak terhadap keseimbangan pembagian jam mengajar guru. Karena struktur kurikulum setiap mata pelajaran tidak sama, ada guru yang sebagian beban mengajar namun tidak mencukupi 24 jam per minggu. Guru ini harus mencukupkan beban jam mengajar dengan mengajar ke sekolah lain.

Dengan adanya ketentuan tersebut yang menyebabkan beberapa guru harus mencari jam mengajar tambahan ke sekolah lain seperti contoh yang terjadi pada di SMPN 12 Padang yang sebagian guru yang telah sertifikasi kesulitan untuk menambah jam mengajar karena telah penuhnya jam mengajar di sekolah tersebut dan ditambah sulitnya mencari sekolah terdekat lainnya yang memiliki jam mengajar kosong sehingga guru-guru yang kekurangan jam mengajar harus

mencari sekolah yang cukup jauh untuk memenuhi jam mengajar sebagai syarat sertifikasi bahkan ada beberapa guru yang bersertifikat tidak menerima sertifikasi karena sulitnya pemenuhan syarat tersebut.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 tanggal 30 Juli tahun 2009 tentang pemenuhan beban kerja guru dan pengawas Satuan Pendidikan merupakan implementasi dari amanat Undang-undang Nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen dan Peraturan Pemerintah Nomor 74 tahun 2008 tentang guru, khususnya berkaitan dengan tugas Guru dan Pengawas. Agar pemenuhan tugas guru dan pengawas dapat di *realisasikan* dengan baik, maka perlu pemahaman yang sama antara berbagai pihak yang berkepentingan.

Hal inilah yang menimbulkan permasalahan yang baru, sehingga perlu kiranya mendapatkan perhatian yang cukup serius dari dinas pendidikan, sebagaimana guru akan bertanggung jawab kepadanya, dengan adanya perhatian yang serius pada guru, akan menimbulkan sebuah ikatan emosional yang bisa meningkatkan kinerja sehingga juga akan meningkatkan produktifitas guru. Dengan kondisi yang demikian, maka tujuan dari pendidikan akan mudah untuk dicapai. Begitu pula sebaliknya, kinerja yang rendah disebabkan permasalahan yang timbul karena kurangnya pengawasan akan menurunkan produktifitas guru yang akan bisa menghambat pencapaian tujuan pendidikan.

Maka dari berbagai permasalahan yang ada pengawasan pendidikan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan manajemen dalam upaya peningkatan prestasi belajar serta mutu sekolah dan substansi pengawasan pendidikan diarahkan dalam memperbaiki, membantu serta melayani guru dalam

melaksanakan sistem pembelajaran secara tepat dan terarah baik dari sisi prosedur maupun capaian yang hendak dilaksanakan dalam proses pembelajaran dan juga capaian pendidikan.

Merujuk pada keputusan Menteri Pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia Nomor 020/U/1998 tanggal 6 Februari 1998, maka pelaksanaan kegiatan pengawas sekolah dalam hal ini pengawas pendidikan adalah menilai, membina penyelenggaraan pendidikan pada sejumlah satuan pendidikan baik negeri maupun swasta mengacu pada sasaran yang telah ditetapkan oleh sekolah terkait serta dipandu oleh instrumen yang dilaksanakan dan pada akhirnya pembinaan berupa arahan, sasaran serta bimbingan merupakan kebutuhan mutlak yang dilakukan oleh pengawas pendidikan terkait dalam memantau berjalannya kegiatan pendidikan.

Hal tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 020/U/1998 tentang Petunjuk Teknis dan Pelaksanaan Jabatan Fungsional pengawas sekolah dengan angka kresitnya yang kemudian disempurnakan dalam kepmendikbud Nomor 097/U/2001.

Terdapat beberapa istilah yang terkait dengan pengawasan yakni inspeksi, supervisi dan pengawasan itu sendiri, dan secara singkat inspeksi dimaknai sebagai sebuah kegiatan kedinasan yang didalamnya melihat, mengamati, dan menilai sejauh mana terlaksanakannya sebuah kebijakan baik berupa peraturan ataupun perundangan yang lainnya. Sedangkan supervisi merupakan kegiatan yang lazim dilaksanakan dalam kegiatan proses pendidikan dan biasanya dilakukan oleh kepala sekolah. Adapun pengawas pendidikan hampir memiliki

kegiatan yang sama yakni menilai kinerja guru namun dilakukan oleh pengawas pendidikan secara kedinasan diberikan kewenangan menangani masalah tersebut.

Dinas Pendidikan Kota Padang merupakan lembaga Pendidikan yang melaksanakan urusan pemerintah daerah dalam bidang pendidikan, dalam Pasal 12 Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa pendidikan adalah salah satu urusan pemerintah wajib, terkait dengan pelayanan dasar yakni pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Menurut Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 Tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru dan Pengawas Satuan Pendidikan, Dinas Pendidikan melalui Satuan Pengawas Pendidikan memiliki kewenangan untuk mengawasi jalannya beban mengajar guru.

Sekolah Menengah Pertama di kota Padang tentunya merupakan lembaga pendidikan yang berada di bawah naungan Dinas Pendidikan kota Padang, Menteri pendidikan dan kebudayaan telah membuat program Sertifikasi guru dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan finansial guru sebagai pendidik yang diselenggarakan oleh Dinas pendidikan, Para guru di berbagai SMP di Kota Padang telah banyak yang sudah mengikuti uji sertifikasi yang bertujuan untuk meningkatkan mutu pendidikan dan profesionalitas guru. Salah satu syarat sertifikasi guru ialah pemenuhan jam mengajar, setelah saya melakukan survei dan wawancara kepada guru-guru salah satunya di SMPN 12 Kota Padang maka didapati guru-guru tersebut memiliki kendala dalam upaya pemenuhan jam mengajar bagi guru yang telah sertifikasi, permasalahan ini juga dirasakan oleh guru-guru bersertifikasi di sekolah lainnya, keluhan dan protes terhadap jam

mengajar pun telah diulas di artikel-artikel media elektronik dan lain-lain. Maka dari itu perlu adanya pengawasan oleh Dinas Pendidikan Kota Padang terhadap upaya pemenuhan jam mengajar guru di SMP yang terdapat di Kota Padang. Oleh karena itu, penulis ingin mengadakan penelitian pada beberapa sekolah di Kota Padang dan tertarik untuk menulis skripsi yang berjudul. **“PENGAWASAN DINAS PENDIDIKAN KOTA Padang DALAM UPAYA PEMENUHAN JAM MENGAJAR GURU SEBAGAI SYARAT SERTIFIKASI GURU DI SEKOLAH MENENGAH PERTAMA KOTA Padang”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas selanjutnya dapat dirumuskan beberapa masalah, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana pengawasan dinas pendidikan Kota Padang terhadap upaya pemenuhan jam mengajar guru sebagai syarat sertifikasi guru di SMP Kota Padang ?
2. Apa permasalahan yang ditemukan dalam pengawasan Dinas pendidikan Kota Padang terhadap upaya pemenuhan jam mengajar guru dan apa saja yang sudah dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Padang terhadap pemenuhan jam mengajar guru sebagai syarat sertifikasi guru di SMP Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengawasan Dinas Pendidikan Kota Padang terhadap pemenuhan jam mengajar guru sebagai syarat sertifikasi guru di SMP Kota

Padang.

2. Untuk mengetahui permasalahan yang ditemukan dalam pengawasan Dinas Pendidikan Kota Padang terhadap upaya pemenuhan jam mengajar guru dan upaya apa saja yang telah dilakukan Dinas Pendidikan Kota Padang terhadap pemenuhan jam mengajar guru sebagai syarat sertifikasi guru di SMP Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan guna menambah ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum khususnya dalam bidang Hukum Administrasi Negara. Penulis juga menerapkan teori-teori yang didapat dari perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktek dilapangan yang bisa menambah Ilmu pengetahuan Penulis.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemerintah mengenai upaya pemenuhan jam mengajar guru sebagai syarat sertifikasi guru, sehingga dapat di jadikan acuan dalam proses pelaksanaan sertifikasi guru. Kemudian bagi penulis sendiri berguna untuk memenuhi kewajiban akademik dengan membuat suatu karya ilmiah yang berbentuk skripsi sebagai tugas akhir, dan bagi pembaca yang berniat diharapkan dapat menambah pengetahuan yang berhubungan dengan sertifikasi bagi guru dalam jabatan

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Untuk mencapai hasil yang diharapkan dari penulis guna memperoleh data yang akurat dan ada relevansinya dengan pembahasan skripsi ini perlu dilakukan suatu penelitian dengan menggunakan, metode penelitian yang penulis akan lakukan adalah empiris yang lazim yang disebut dengan “socio-legal research” yaitu melakukan pendekatan terhadap masalah-masalah dengan melihat norma Hukum yang berlaku dengan kenyataan yang ada atau penelitian yang langsung terjun kelapangan, yang pada hakekatnya merupakan bagian penelitian sosial atau penelitian sosiologis³.

2. Jenis dan sumber data

Untuk mendapatkan data dan bahan materi yang dipergunakan dalam menyelesaikan penulisan ini, penulis akan menggunakan data sebagai berikut :

- 1) Data primer adalah suatu data pokok yang utama dan sebagai titik tolak dalam suatu hal, yang memerlukan data yang belum diolah yang didapatkan dari penelitian di lapangan atau Responden yaitu guru yang sudah memperoleh sertifikasi yang mengajar di beberapa SMP kota Padang .
 - a) Satuan kerja sertifikasi Dinas Pendidikan Kota Padang
 - b) Kepala sekolah dan Wakil Kepala Sekolah

³ Bambang Suggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2001 hlm 81

- c) Guru sebagai sumber data primer
- 2) Data hukum sekunder adalah penunjang dari data primer, dengan penelitian kepustakaan, literatur, peraturan perundang-undangan dan lain-lain yang berkaitan dengan objek penelitian yang di dapat dari :
- a) Hukum primer
- Yaitu badan hukum yang mengikat, diperoleh dengan mempelajari peraturan atau kebiasaan yang berhubungan dengan permasalahan sebagai berikut ⁴:
1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005, Tentang Guru dan Dosen.
 2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2007, Tentang Sertifikasi guru dalam jabatan.
 3. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No 4 Tahun 2015.
- b) Hukum sekunder
- Memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa rancangan Undang-Undang, hasil penelitian hukum, karya ilmiah.
- c) Hukum tersier
- Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder misalnya kamus, surat kabar, internet, dll.

⁴ *Ibid*, hlm 116

3. Teknik pengumpulan data

Adapun teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1) Wawancara

Wawancara (*interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face to face*), penulis langsung melakukan penelitian ke lapangan tersebut guna mengumpulkan data yang kemudian penulis bandingkan dengan hal yang didapat pada cara pertama, untuk mengetahui hasil positif. Ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden yaitu, kepada guru yang sudah memperoleh sertifikasi dan pejabat dinas pendidikan kota Padang sebagai pengawas sertifikasi guru di Kota Padang.

2) Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang dilakukan melalui dokumen-dokumen yang ada, serta melalui data yang tertulis yang berkaitan dengan pelaksanaan sertifikasi guru, dalam hal ini penulis akan mengambil bahan pegangan untuk melakukan penulisan ini dari buku-buku peraturan perundang-undangan dan dokumen yang berhubungan dengan masalah yang ada, bertempat :

- a) Perpustakaan Daerah Kota Padang
- b) Perpustakaan Hukum Reguler Mandiri Universitas Andalas

- c) Perpustakaan SMP di Kota Padang
- d) Perpustakaan STKIP PGRI Padang

4. Pengolahan dan Analisa Data

1) Pengolahan data

Data yang diperoleh, diperiksa dan diteliti lebih lanjut untuk menjamin apakah data tersebut sudah dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan kenyataannya dengan cara editing.

2) Analisis Data

Analisis merupakan penyusunan terhadap data yang telah diolah untuk mendapatkan suatu kesimpulan. Dalam penulisan ini setelah data terkumpul penulis melakukan analisis kualitatif yaitu uraian-uraian yang dilakukan penelitian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka, tetapi berdasarkan pada apa yang dinyatakan oleh responden, peraturan perundang-undangan dan pandangan pakar termasuk pengalaman penelitian

F. Sistematika Penulisan

Pada sistematika penulisan, penulis akan menjelaskan secara ringkas bab demi bab secara berurutan. Urutan penulis bab yang akan disajikan adalah sebagai berikut :

BAB 1: Pendahuluan

Memamparkan informasi secara umum, arah tujuan dan alasan penulis melakukan penelitian, yaitu meliputi : Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Masalah, Manfaat Penelitian

(secara teoritis dan praktis), Metode Penelitian serta Sistematika Penulisan.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Merupakan garis besar tentang tinjauan umum mengenai hukum administrasi negara terkait tentang pengawasan Dinas Pendidikan, juga meliputi Tinjauan Pustaka dan Kerangka Pemikiran.

BAB III : Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini membahas tentang bagaimana pengawasan dan upaya Dinas Pendidikan Kota Padang terhadap Pemenuhan jam mengajar guru sebagai syarat penerimaan Sertifikasi Guru di Sekolah Menengah Pertama Kota Padang.

Bab IV : Penutup

Menguraikan seputar kesimpulan dan saran yang didapatkan dari penelitian yang telah dilaksanakan tentang **PENGAWASAN DINAS PENDIDIKAN KOTA PADANG DALAM UPAYA PEMENUHAN JAM MENGAJAR GURU SEBAGAI SYARAT SERTIFIKASI GURU DI SEKOLAH MENENGAH PERTAMA KOTA PADANG.**