

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Kehidupan manusia tidak pernah lepas dari pendidikan, dari kecil hingga dewasa pendidikan merupakan suatu hal yang sangat penting bagi setiap insan manusia. Pendidikan juga merupakan hal yang penting untuk suatu negara. Pendidikan merupakan inti dari pembangunan suatu negara, karena dengan pendidikan yang maju maka negara tersebut dapat mendidik masyarakatnya, sehingga menjadi sumber daya manusia yang berkompeten dan berdaya saing tinggi. Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dalam Pasal 1 ayat 1 dijelaskan bahwa :

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara.

Berangkat dari definisi pendidikan tersebut, pendidikan merupakan usaha yang sadar dan terencana, maka dari itu manajemen dalam bidang pendidikan sangat diperlukan untuk mencapai tujuan pendidikan nasional. Banyak hal-hal yang tentunya bisa dimanage dalam bidang pendidikan, salah satunya adalah guru. Guru adalah sosok yang mengemban tanggung jawab untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pendidikan membutuhkan sumber daya yang mendukung dan menunjang pelaksanaannya agar tujuan pendidikan dapat tercapai. Guru merupakan salah satu faktor penentu tinggi rendahnya mutu hasil pendidikan. Sehingga, guru dituntut untuk meningkatkan kualitas dalam melaksanakan tugasnya agar memiliki kinerja yang tinggi.

Pendidikan yang bermutu sangat tergantung pada keberadaan guru yang bermutu, yakni guru yang profesional, sejahtera dan bermartabat. Oleh karena itu keberadaan guru yang bermutu merupakan syarat mutlak hadirnya sistem

dan praktik pendidikan bermutu. Hampir semua bangsa di dunia ini selalu mengembangkan kebijakan yang mendorong keberadaan guru yang bermutu. Negara-negara tersebut seperti Singapura, Korea Selatan, Jepang, Amerika Serikat, yang telah mengembangkan kebijakan langsung mempengaruhi mutu dengan melaksanakan sertifikasi guru. Guru yang sudah ada harus mengikuti uji kompetensi untuk mendapatkan sertifikat profesi guru (Jalal, 2007)

Guru memiliki peranan yang besar dan penting dalam komponen pendidikan, tentu harus mencakupi sedemikian ketentuan yang dibuat, yaitu Pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru yang wajib dimiliki oleh seorang guru. Oleh karena itu, upaya peningkatan kualitas guru sudah seharusnya menjadi bagian irencana istراتيجis dan masuk dalam kelompok prioritas utama. Jika kualitas diri guru meningkat, otomatis kualitas pendidikan pun akan meningkat, begitu juga dengan output-nya. Oleh karena itu, program pengembangan dan peningkatan kualitas guru merupakan hal yang urgen.

Terkait dengan hal tersebut maka pemerintah melalui Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) telah melakukan berbagai macam upaya strategis untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan sumber daya manusia Indonesia dengan memberi perhatian khusus kepada para guru. Salah satu upayanya adalah dengan mengeluarkan kebijakan yang mengupayakan peningkatan profesionalitas tenaga guru dengan kebijakan sertifikasi. Kebijakan sertifikasi guru diatur melalui melalui Permendiknas No 18/2007 yang mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-undang Guru dan Dosen No. 14/2005 serta Peraturan Pemerintah No.19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Dikutip dari dataindonesia.id (2023), Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat, ada 3,37 juta guru di Indonesia pada tahun ajaran 2022/2023. Jumlah tersebut naik 2,70% dibandingkan pada tahun ajaran sebelumnya yang sebanyak 3,28 juta orang. Dari jumlah tersebut, jumlah guru paling banyak berada di jenjang Sekolah Dasar (SD) yang mencapai 1,61 juta orang. Posisinya diikuti jumlah

guru di jenjang Sekolah Menengah Pertama (SMP) yang sebanyak 708.675 juta orang.

Kegiatan profesi guru telah banyak dilaksanakan, namun dalam penerapannya masih dihadapkan dengan berbagai kendala, baik dilingkungan Depdiknas, maupun lembaga yang menghasilkan guru. Contoh kendala dalam Depdiknas adalah adanya kurang seriusnya lembaga tersebut dalam menangani permasalahan pendidikan termasuk menangani masalah guru, adanya ketidaksinambungan antara berbagai program peningkatan kualitas pendidikan dan kualitas guru yang diitangan oleh Depdiknas, serta tidak adanya focus dalam peningkatan kualitas guru. Lebih parahnya, seperti tidak ada penanganan yang dilakukan oleh ahlinya, sehingga tidak menghasilkan perbaikan kualitas yang berkesinambungan (Mulyasa, 2007:7)

Sehubungan dengan hal tersebut, maka pemerintah melakukan sertifikasi guru agar dapat meningkatkan profesionalisme guru salah satunya dengan menempuh program sertifikasi guru. Menurut Undang-Undang Nomor 14 tentang Guru dan Dosen sertifikasi guru adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk guru dan dosen dan tujuan sertifikasi adalah untuk menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran, meningkatkan profesionalisme guru, meningkatkan proses dan hasil pendidikan, dan mempercepat terwujudnya tujuan pendidikan nasional. Program sertifikasi bagi guru ditempuh melalui dua jalur yaitu penilaian portofolio dan jalur pendidikan. Pemerintah melakukan sertifikasi guru salah satu alasannya adalah mengangkat nasib guru dan pengakuan profesi guru disejajarkan dengan profesi bergengsi lainnya sebagai tenaga professional. Karena guru adalah sebuah profesi maka perlu adanya proses pembuktian profesionalitas dari yang bersangkutan.

Pemahaman mengenai sertifikasi guru masih dimaknai secara keliru, Sebagian guru memahami sertifikasi, yaitu guru yang mempunyai pendidikan sarjana kependidikan secara otomatis sudah bersertifikasi. Sebagian guru lain memahami sertifikasi bagi guru itu, yaitu guru yang telah menempuh pendidikan khusus, yang dilakukan oleh Lembaga Pendidikan Tenaga

Kependidikan (LPTK), yang ditunjuk oleh pemerintah. Oleh karena itu, maka pemahaman mengenai sertifikasi guru harus tersampaikan dengan benar dan dipahami secara baik oleh semua pihak, khususnya pemegang pelaksana kebijakan di lapangan. Agar makna dari kebijakan sertifikasi guru tidak salah penafsiran, tetapi disikapi secara benar.

Sertifikasi guru dimulai pada tahun 2007 dengan dasar hukum Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 18 Tahun 2007 tentang Sertifikasi Guru Dalam Jabatan sebagai implementasi dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Dalam Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, melatih, mengarahkan, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah (Undang-Undang-Nomor-14-Tahun-2005.Pdf, n.d.). Kualifikasi akademik minimal Strata Satu (S1) atau Diploma Empat (D-IV), memiliki kompetensi baik pedagogik, profesional, sosial maupun kepribadian dan memiliki sertifikat pendidik adalah syarat untuk menjadi guru professional. Atas perolehan sertifikat pendidik sebagai output dari sertifikasi guru memberikan konsekuensi atas hak dapat dibayarkannya Tunjangan Profesi Guru (TPG) yaitu tunjangan yang hanya diberikan kepada guru dan dosen jika sudah memiliki sertifikat pendidik sebagai bentuk penghargaan telah mengikuti sertifikasi guru dan sebagai tanda atas profesionalismenya.

Sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk guru. Sertifikasi bagi guru dalam jabatan dilakukan melalui pendidikan profesi di LPTK yang terakreditasi dan ditetapkan pemerintah diakhiri dengan uji kompetensi. Sertifikasi guru dalam jabatan dilakukan sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 18 Tahun 2007, yakni dilakukan dalam bentuk portofolio. Dasar hukumnya adalah: (1) Undang-undang RI No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, (2) Undang-undang RI No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, (3) Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, (4) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 16 Tahun 2005 tentang Standar Kualifikasi dan Kompetensi

Pendidik, (5) Fatwa/Pendapat Hukum Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. I.U.M.01.02-253, (6) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 18 tahun 2007 tentang Sertifikasi bagi Guru dalam Jabatan, dan (7) Permendiknas No. 10 Tahun 2009 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan.

Pendidikan Profesi Guru atau PPG adalah program yang menggantikan konsep lama pendidikan profesi, demikian dikutip dari laman Badan Akreditasi Perguruan Tinggi (BAN-PT). Program ini diluncurkan agar guru memperoleh tunjangan profesi guru layaknya program sebelumnya yang bernama Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG). Peraturan Mendikbud Nomor 37 Tahun 2017 mengacu kepada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru, dan inilah yang menjadi acuan implementasi kebijakan sertifikasi guru sampai sekarang. Arah implementasi kebijakan sertifikasi dalam Permendikbud Nomor 37 Tahun 2017 tersebut di atas meliputi:

1. Sertifikasi bagi guru dalam jabatan dilaksanakan melalui Program Pendidikan Profesi Guru (PPG) yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang ditetapkan oleh Menteri.
2. Peserta Program PPG harus memenuhi persyaratan.
3. Dinas Pendidikan mengusulkan guru dalam jabatan yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti Program PPG kepada Menteri.
4. Guru dalam jabatan yang telah mengikuti dandinyatakan lulus Program PPG berhak memperoleh Sertifikat Pendidik.
5. Pelaksanaan Program PPG dibiayai oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah.
6. Pembiayaan sebagaimana dimaksud dapat menganggarkan biaya pribadi yang meliputi biaya transportasi, penginapan, konsumsi, dan keperluan pribadi lainnya.

Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2022 memutuskan menetapkan: Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi Tentang Tata Cara Memperoleh Sertifikat Pendidik Bagi Guru Dalam Jabatan.

Di nyatakan pada Pasal 3 Sertifikasi pendidik bagi Guru Dalam Jabatan dilaksanakan melalui Program PPG dalam Jabatan, yaitu :

1. Guru Dalam Jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 merupakan Guru Dalam Jabatan yang diangkat sampai dengan tahun 2025.
2. Guru Dalam Jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. Guru yang telah memiliki sertifikat pendidikan Guru penggerak
  - b. Guru yang telah mengikuti pendidikan dan latihan profesi Guru namun belum lulus ujian tulis nasional atau uji kompetensi pada akhir pendidikan dan latihan profesi Guru;
  - c. Guru yang belum memiliki Sertifikat Pendidik yang tidak termasuk Guru sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.

Dalam peraturan menteri ini pada pasal 1 ayat 3 yang dimaksud yaitu Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah.

Dikutip dari Jakarta Kompas (2023), bahwa Proses sertifikasi guru di Indonesia masih menghadapi sejumlah masalah, salah satunya prosesnya yang berbelit-belit dan keterbatasan kuota sehingga menimbulkan konflik di kalangan guru. Untuk itu, pemerintah diharapkan memprioritaskan penanganan persoalan pendidikan profesi guru dan memudahkan prosesnya. Ketua Umum Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PB PGRI) menyampaikan masalah utama yang terus menjadi fokus hingga saat ini adalah sertifikasi guru Indonesia, proses sertifikasi guru terkendala lantaran adanya keterbatasan kuota dari pemerintah dan PPG di Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK). Padahal, persoalan daya tampung telah diatur dalam Pasal 109 di RUU Sistem Pendidikan Nasional draf Agustus 2022. Pasal itu menyebut, pada Ayat (1), setiap orang yang akan menjadi guru wajib lulus dari pendidikan profesi guru. Kemudian, di Ayat (2) disebutkan, pemerintah pusat memenuhi ketersediaan daya tampung pendidikan profesi guru untuk Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi mencatat, jumlah guru yang tersertifikasi di Indonesia belum mencapai 50 persen. Sekitar 1,6 juta dari total 3,1 juta guru belum disertifikasi, padahal sertifikasi menjadi ukuran dalam menentukan kelayakan profesi. Persentase guru yang tersertifikasi terbanyak ada di jenjang pendidikan sekolah menengah pertama (SMP) sebesar 48,44

persen, berikutnya di jenjang pendidikan sekolah dasar (SD) sebesar 45,77 persen. Sementara persentase terkecil di jenjang sekolah menengah kejuruan (SMK) yang hanya 28,49 persen.

Adapun jumlah guru di Tangerang Selatan berdasarkan hasil prariset pada Dinas Pendidikan Kota Tangerang Selatan tahun 2023 dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Guru di Tangerang Selatan yang sudah sertifikasi dan belum sertifikasi tahun 2023**

	<b>Sudah sertifikasi</b>	<b>Belum sertifikasi</b>	<b>Jumlah</b>
PNS	1921	393	2314
PPPK	743	1751	2494
Swasta	2207	7803	10010

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Tangerang Selatan (2023)

Berdasarkan Tabel diatas dapat dilihat guru yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sudah sertifikasi sebanyak 1921 dan yang belum sertifikasi sebanyak 393, sedangkan guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang sudah sertifikasi sebanyak 743 dan yang belum sertifikasi sebanyak 1751, dan guru swasta yang sudah sertifikasi sebanyak 2207 dan yang belum sertifikasi sebanyak 10010. Hal ini membuktikan bahwa masih banyaknya guru PPPK dan guru swasta yang belum tersertifikasi dibandingkan dengan guru PNS. Adapun jumlah guru PPPK dan guru Swasta perwilayah dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.2

## Jumlah guru yang sudah sertifikasi dan belum berdasarkan jenjang sekolah

NO	JENJANG	STATUS SERTIFIKASI					
		Sudah sertifikasi			Belum sertifikasi		
		PNS	PPPK	SWASTA	PNS	PPPK	SWASTA
1	<b>Ciputat</b>						
	SD	258	98	103	49	229	487
	SMP	583	42	128	3	34	372
	TK	10	1	57	12	5	511
2	<b>Ciputat Timur</b>						
	SD	115	79	23	24	196	149
	SMP	128	22	46	15	50	143
	TK	4	1	70	2	2	303
3	<b>Pamulang</b>						
	SD	294	96	228	65	215	491
	SMP	136	51	122	18	79	370
	TK	8	1	113	3	1	635
4	<b>Pondok Aren</b>						
	SD	254	94	252	61	313	667
	SMP	93	34	197	17	47	410
	TK	7	3	140	0	2	717
5	<b>Serpong</b>						
	SD	154	59	217	37	188	584
	SMP	90	37	137	17	66	439
	TK	7	2	76	4	4	471
6	<b>Serpong Utara</b>						
	SD	112	39	90	24	147	289
	SMP	55	25	80	8	50	211
	TK	1	1	38	0	3	264
7	<b>Setu</b>						
	SD	101	41	16	22	92	43
	SMP	34	16	47	10	22	90
	TK	7	1	27	2	6	157

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Tangerang Selatan (2023)

Berdasarkan tabel 1.2 dapat dilihat bahwa guru PPPK dan guru swasta lebih banyak yang belum tersertifikasi dibandingkan dengan guru PNS. Jumlah guru yang paling banyak yaitu pada jenjang sekolah dasar di wilayah kecamatan pondok aren dengan total guru PPPK yang sudah sertifikasi sebanyak 94 guru dan yang belum sebanyak 313 guru, sedangkan guru swasta yang sudah sertifikasi sebanyak 252 guru dan yang belum sebanyak 667 guru.

Menurut Maretha, Vincent dan Lukman (2017), Dampak sertifikasi guru terhadap perilaku sosial penerima tunjangan profesi guru, menunjukkan bahwa pemberian tunjangan atau insentif yang didapat dari sertifikasi guru di beberapa sekolah menimbulkan dampak positif maupun negatif. Untuk dampak positif hubungan antar guru menjadi lebih baik, sedangkan dampak negatif adanya keirihatian antara guru yang mendapat insentif sertifikasi dengan guru yang tidak mendapat insentif sertifikasi. Sertifikasi guru berpengaruh terhadap perilaku ekonomi penerima tunjangan profesi guru, baik pada guru di sekolah Negeri maupun Swasta, secara ekonomi tampak dengan meningkatnya kesejahteraan hidup mereka, yang dicirikan dengan adanya beberapa guru dapat membeli sepeda motor, mobil, tanah maupun umroh dan haji.

Menurut Nur Laila (2022), ada beberapa penghambat dalam pelaksanaan sertifikasi guru yang di rasakan oleh para guru yaitu Masalah jaringan, sistem online yang saat ini pemerintah luncurkan memang sudah bagus, namun terkadang hal ini mampu menghambat pengumpulan dokumentasi, dan sering terjadi ketidak sinkronan dalam pengumpulan data, dan banyaknya persyaratan yang harus di penuhi oleh para calon sertifikasi.

Untuk melihat lebih jauh kebijakan sertifikasi guru, perlu untuk melakukan kajian yang mendalam dan menelaah tentang pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru. Menarik untuk dilakukan kajian atau penelitian lebih lanjut karena bagian penting dari peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia melalui peningkatan mutu dan kesejahteraan guru, khususnya di Kota Tangerang Selatan.

Penelitian implementasi kebijakan sertifikasi guru ini di fokuskan pada Sekolah Dasar Negeri maupun Swasta di Wilayah Pondok Aren Kota Tangerang Selatan. Berdasarkan observasi awal yang dilakukan yaitu masih sedikitnya guru yang belum menempuh serta lulus sertifikasi. Beberapa hambatan muncul antara lain yaitu persoalan sertifikasi guru yang belum dipahami sepenuhnya, masih kurangnya informasi mengenai implementasi kebijakan Sertifikasi Guru.

Menurut Rifqi Khairul Arifin (2019), implementasi kebijakan sertifikasi masih memiliki sedikit kekurangan pada faktor struktur birokrasi dan

komunikasi hal ini mengakibatkan masih ada guru – guru yang belum mendapatkan sertifikasi, untuk itu diperlukannya suatu kegiatan dari organisasi secara menyeluruh, cepat dan tepat dalam membantu guru – guru yang kesulitan dalam hal birokrasi dan informasi tentang program sertifikasi pemerintah berupa program sosialisasi dikarenakan berdasarkan hasil penelitian masih banyak guru-guru yang masih bingung akan aturan dalam program sertifikasi.

Berdasarkan latar masalah diatas, maka dilakukan kajian lebih lanjut mengenai mengenai masalah sertifikasi guru dan upaya yang harus dilakukan untuk menyelesaikan masalah tersebut melalui analisis implementasi kebijakan sertifikasi guru di Kota Tangerang Selatan, oleh sebab itu penelitian dengan judul, “Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Di Kota Tangerang Selatan” penting untuk dilakukan.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Identifikasi masalah yang diperoleh peneliti dibalik latar masalah diatas antara lain :

1. Kurangnya pemahaman terhadap pentingnya sertifikasi guru
2. Kurangnya sosialisasi mengenai kebijakan sertifikasi guru
3. Proses sertifikasi guru yang berbelit-belit dan keterbatasan kuota

## **1.3 Batasan Masalah**

Batasan masalah agar lebih terarah dan mudah dipahami, maka didapati batasan sebagai berikut :

Penelitian difokuskan pada Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Di Kecamatan Pondok Aren Kota Tangerang Selatan

## **1.4 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah penelitian ini antara lain:

Bagaimana Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Di Kota Tangerang Selatan

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini antara lain:

Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Di Kota Tangerang Selatan

### **1.6 Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan rujukan bagi upaya pengembangan Ilmu Administrasi Publik, dan berguna juga untuk menjadi referensi bagi mahasiswa yang melakukan kajian mengenai implementasi kebijakan sertifikasi guru.

#### 2. Manfaat Praktis

1. Bagi sekolah, untuk memastikan guru memiliki kompetensi yang sesuai dengan standar yang ditetapkan. Dengan adanya sertifikasi, diharapkan kualitas pembelajaran di sekolah dasar meningkat karena guru yang mengajar telah terbukti kompeten, dan pengembangan profesional yang dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilan guru.

2. Bagi Kemendikbud, melalui sertifikasi dapat memastikan bahwa guru-guru di Tangerang Selatan, khususnya di sekolah dasar, memenuhi standar kompetensi yang ditetapkan secara nasional. Ini membantu Kemendikbud dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan di seluruh Indonesia.