

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan negara yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan tersebut mengharuskan negara bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pendidikan bagi setiap warga negara. Pendidikan merupakan hak dari setiap warga negara dalam menopang tujuan negara untuk mencapai bangsa yang cerdas sehingga mendorong terwujudnya bangsa dan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

Persoalan Pendidikan diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan 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 ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 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 menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Upaya mencapai tujuan negara guna mencerdaskan kehidupan bangsa diwujudkan dengan dibentuknya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Peraturan ini yang menjadi landasan bagi terselenggaranya sistem pendidikan di Indonesia. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 menyebutkan 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.

Pengertian tersebut dapat dipahami bahwa pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk membentuk dan mengembangkan potensi peserta didik baik dalam ranah pengetahuan (kognitif), sikap sosial dan spiritual (afektif), maupun keterampilan (psikomotorik). Untuk itu, pendidikan merupakan elemen yang paling penting dalam membangun suatu bangsa yang berkemajuan dan berkeadaban.

Pendidikan merupakan tanggung jawab dari setiap pemangku kepentingan (*stakeholders*) pendidikan, akan tetapi dalam praktiknya yang paling bertanggung jawab untuk mendidik peserta didik adalah guru. Guru memiliki peranan dan tanggung jawab yang lebih bagi majunya pendidikan dalam suatu negara. Untuk

itu, guru harus dipandang sebagai profesi yang profesional dalam menjalankan tugasnya. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Subijanto bahwa:¹⁾

Salah satu faktor esensial yang berpengaruh terhadap kualitas hasil pendidikan adalah guru. Sebagai pendidik profesional, guru memiliki peran yang strategis dalam pendidikan. Dengan diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UUGD), guru diakui sebagai jabatan profesional.

Adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang dapat disingkat menjadi UUGD menjadi landasan hukum bagi profesi guru. Undang-Undang ini menegaskan bahwa guru merupakan profesi yang profesional, sehingga tidak setiap orang dapat menjadi guru. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 menyebutkan 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.

Tugas guru sebagaimana disebutkan dalam UUGD di atas membuat guru dituntut harus profesional dalam menjalankan tugasnya. Guru harus mengetahui cara mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih sampai pada menilai dan mengevaluasi peserta didiknya dalam proses belajar dan pembelajaran. Untuk itu, dengan adanya UUGD ini memberikan konsekuensi logis bagi profesi guru, yakni pertama, guru merupakan pendidik profesional sehingga kualitas guru harus terjamin. Kedua, profesionalitas guru harus dibarengi dengan pemenuhan kesejahteraan guru sebagai bentuk penghormatan dan

¹⁾ Subijanto, "Profesi Guru sebagai Profesi yang Menjanjikan Pasca Undang-Undang Guru dan Dosen", *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, Balitbang Kemendikbud, Jakarta, 2007, hlm. 696.

penghargaan dalam menjalankan profesinya. Ketiga, adanya UUGD ini menjadi landasan guna terpenuhinya hak-hak guru, juga sebagai jaminan perlindungan dalam menjalankan profesinya. Dengan demikian, adanya UUGD ini secara yuridis formal menjadi payung hukum bagi profesi guru.

UUGD ini dalam implementasinya menimbulkan berbagai permasalahan yang begitu kompleks khususnya yang menyangkut mengenai persoalan kebijakan profesi guru. Faridah Alawiyah menyebutkan bahwa:²⁾

Permasalahan tersebut antara lain masih timpangnya ketersediaan guru antarlembaga pendidikan dan antarwilayah; program sertifikasi guru yang masih syarat dengan masalah (pelaksanaan program, pembiayaan); belum signifikannya dampak berbagai program peningkatan kualifikasi dan kompetensi guru terhadap peningkatan kualitas pembelajaran dan hasil belajar siswa; belum memadainya kapasitas LPTK, terutama LPTK swasta dalam menciptakan guru berkualitas; pengembangan serta jenjang karir guru yang masih belum jelas; upaya perlindungan terhadap guru masih rendah; kurangnya perhatian terhadap peningkatan kesejahteraan guru; adanya diskriminasi terhadap guru swasta dengan guru negeri, guru honorer dan guru PNS, serta UUGD yang sudah tidak relevan lagi dengan dinamika nasional.

Permasalahan-permasalahan mengenai kebijakan profesi guru di atas, seringkali tak pernah selesai dan tuntas, bahkan selalu menyisakan permasalahan baru bagi profesi guru di Indonesia. Kesejahteraan guru honorer yang tak pernah tuntas, bahkan sampai hari ini pun nasibnya masih terombang-ambing dan belum menemukan alternatif penyelesaian yang komprehensif. Pemerintah pusat maupun daerah pun seringkali kurang memperhatikan nasib mereka. Seringkali pemerintah justru saling melempar tanggung jawab antara keduanya. Pengangkatan guru honorer menjadi PNS hanya sekedar janji manis yang dilontarkan oleh para

²⁾ Faridah Alawiyah, "Problematika Tata Kelola Guru dalam Implementasi Undang-Undang Guru dan Dosen". *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, Bidang Kesejahteraan Sosial Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2018, hlm. 119.

pejabat negeri ini. Akibatnya guru hanya menjadi korban dari berbagai kebijakan terkait pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang tidak berpihak pada profesi guru. Untuk itu, perlu adanya upaya mengidentifikasi permasalahan pokok yang berkaitan dengan kebijakan regulasi mengenai profesi guru.

Diakunya guru sebagai profesi yang profesional, membuat guru harus menempuh pendidikan profesi sebagaimana profesi lainnya yakni dokter, advokat atau pengacara, maupun notaris. Artinya, ketika seseorang menempuh S1 Kependidikan dan lulus dari Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) serta mendapat gelar Sarjana Pendidikan (S.Pd.), ia belum dapat dikatakan sebagai seorang guru. Untuk memperoleh gelar profesi sebagai seorang guru ia harus menempuh Pendidikan Profesi Guru (PPG) terlebih dahulu. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pendidikan akademik S1 Kependidikan dilakukan secara terpisah dengan pendidikan profesi guru.

Perlu diketahui mengenai jenis pendidikan tinggi yakni pendidikan akademik, pendidikan profesi, dan pendidikan vokasi diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tersebut mengatur bahwa pendidikan tinggi dibagi kedalam tiga jenis diantaranya sebagai berikut:

- a. Pasal 15 Ayat (1) menyebutkan bahwa Pendidikan akademik merupakan Pendidikan Tinggi program sarjana dan/atau program pascasarjana yang diarahkan pada penguasaan dan pengembangan cabang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

- b. Pasal 16 Ayat (1) Pendidikan vokasi merupakan Pendidikan Tinggi program diploma yang menyiapkan Mahasiswa untuk pekerjaan dengan keahlian terapan tertentu sampai program sarjana terapan.
- c. Pasal 17 Ayat (1) Pendidikan profesi merupakan Pendidikan Tinggi setelah program sarjana yang menyiapkan Mahasiswa dalam pekerjaan yang memerlukan persyaratan keahlian khusus.

Syarat-syarat untuk menjadi guru profesional serta proses pelaksanaan sistem rekrutmen guru juga diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan juga berbagai peraturan perundang-undangan lain yang ada dibawahnya. Pasal 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 menyebutkan bahwa guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Syarat kualifikasi akademik guru dapat diperoleh dengan menempuh pendidikan tinggi jenjang D-IV atau S1.

Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 menyebutkan bahwa kompetensi guru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi. Kompetensi guru ini dapat diperoleh melalui pendidikan profesi, disamping juga diperoleh melalui pendidikan akademik D-IV atau S1. Sementara itu, untuk memperoleh syarat sertifikat pendidik dapat diperoleh dengan mengikuti Pendidikan Profesi Guru (PPG). Apabila seseorang telah mengikuti PPG dan lulus ia akan diberikan

sertifikat pendidik. Adanya sertifikat pendidik ini membuat seseorang memiliki kesempatan untuk diangkat menjadi seorang guru dalam satuan pendidikan tertentu baik sebagai PNS maupun non-PNS.

Adanya syarat yang mengharuskan seseorang yang lulus S1 Kependidikan harus mengikuti PPG merupakan konsekuensi logis dari adanya UUGD. Adanya UUGD membuat perguruan tinggi yang menjadi Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) mulai dari Desember 2005, tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Akta IV sebagai sertifikat bagi guru untuk dapat mengajar pada satuan pendidikan tertentu. Sebagai gantinya, seseorang yang telah lulus S1 Kependidikan dan mendapat gelar S.Pd. harus mengikuti PPG agar dapat diakui dan mendapat gelar sebagai guru yang profesional. Akan tetapi, yang perlu dicatat tidak seluruh LPTK dapat menyelenggarakan PPG, melainkan hanya perguruan tinggi LPTK yang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur oleh peraturan perundang-undangan.³⁾

Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Guru (PPG) dibagi ke dalam dua jenis yakni PPG Prajabatan (Prajab) dan PPG Dalam Jabatan (Daljab). PPG Prajabatan merupakan PPG yang ditujukan kepada calon-calon guru yang baru lulus S1 Kependidikan dan belum menjadi guru. Pada awalnya PPG Prajabatan ini hanya diikuti oleh para sarjana pendidikan (S.Pd.) yang telah mengikuti program SM3T (Sarjana Mendidik di daerah Terdepan, Terluar dan Tertinggal) selama satu tahun. Program SM3T ini dimulai sejak tahun 2011 dan telah menghasilkan ribuan alumni yang mengikuti program tersebut. Seseorang yang telah mengikuti

³⁾ Cecep Darmawan, "Kontroversi Profesi Guru", *Harian Umum Pikiran Rakyat*, PR, Bandung, 2018.

PPG Prajabatan ini akan diberi gelar profesi guru dengan singkatan Gr. Sementara itu, PPG Dalam Jabatan merupakan PPG yang ditujukan kepada lulusan S1 Kependidikan yang sudah menjadi guru namun belum tersertifikasi.

Undang-Undang Guru dan Dosen memuat ketentuan bahwa sejak diberlakukannya yakni pada Desember 2005, semestinya pemerintah harus memastikan selama sepuluh tahun sejak UUGD berlaku para guru di seluruh Indonesia sudah harus tersertifikasi. Artinya sesuai amanat UUGD, seharusnya pada Januari 2016 para guru di seluruh Indonesia sudah mengikuti sertifikasi guru. Akan tetapi, dalam kenyataannya masih banyak guru-guru yang belum tersertifikasi sampai dengan tahun 2020.

UUGD pun mengamanatkan kepada pemerintah daerah maupun sekolah bahwa sejak Januari 2016 mereka tidak diperbolehkan untuk mengangkat guru yang belum tersertifikasi atau belum mengikuti PPG dengan gelar Gr. Perlu diketahui sejak adanya otonomi daerah, terdapat adanya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bidang pendidikan. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa salah satu urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah dalam bidang pendidikan. Otomatis dengan adanya ketentuan ini, membuat pengelolaan pendidikan termasuk pengangkatan guru menjadi kewenangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah semestinya harus mematuhi amanat UUGD yang tidak memperbolehkan untuk mengangkat guru yang belum tersertifikasi sejak Januari 2016. Namun dalam realitanya, pada tahun 2020 pun masih ada

upaya perekrutan guru yang belum tersertifikasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah maupun sekolah. Belum meratanya jumlah guru dan masih kurangnya jumlah guru di setiap daerah menjadi alasan dilakukannya perekrutan guru yang belum tersertifikasi oleh pemerintah daerah.

Kondisi tersebut menunjukkan inkonsistensi pemerintah terkait kebijakan profesi guru. Pemerintah seakan lalai terhadap ketentuan UUGD yang mengamanatkan bahwa sejak Desember 2015 seluruh guru harus sudah disertifikasi dan sejak Januari 2016 proses rekrutmen guru harus sesuai dengan ketentuan UUGD yakni telah lulus S1 Kependidikan dan telah mengikuti PPG dengan gelar Gr.

Pemerintah merespon hal tersebut dengan mengatur ulang sertifikasi guru dalam jabatan dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru. Pasal 66 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 menyebutkan bahwa bagi Guru Dalam Jabatan yang diangkat sampai dengan akhir tahun 2015 dan sudah memiliki kualifikasi akademik S-I/D-IV tetapi belum memperoleh Sertifikat Pendidik dapat memperoleh Sertifikat Pendidik melalui pendidikan profesi Guru.

Ketentuan ini menegaskan bahwa sertifikasi guru melalui PPG Dalam Jabatan hanya ditujukan kepada guru-guru yang diangkat pada akhir tahun 2015. Dengan demikian, bagi guru-guru yang diangkat setelah akhir tahun 2015, tidak dapat mengikuti PPG Dalam Jabatan melainkan harus mengikuti PPG Prajabatan. Hal ini tentunya menjadi sebuah ironi bagi para guru yang telah menjalankan

tugasnya sebagai guru, namun karena ketentuan demikian kinerja mereka tidak dianggap sama sekali sebagai guru. Penulis sendiri memberikan istilah kepada mereka sebagai ‘sarjana mengajar’ yang belum menjadi guru karena harus mengikuti PPG Prajabatan.

Persoalan lain mengenai PPG ini adalah terbatasnya kuota PPG Prajabatan, sehingga membuat para sarjana pendidikan yang jumlahnya begitu banyak, bahkan setiap tahun banyak dari mereka yang lulus dari perguruan tinggi LPTK terancam menganggur. Padahal kebutuhan akan guru di setiap daerah begitu memerhatikan. Berdasarkan data yang disampaikan oleh Muhadjir Effendy selaku mantan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bahwa pada tahun 2019 *suplai* dan *demand* guru tidak seimbang. Tiap tahun LPTK meluluskan 350 ribu guru. Sementara kebutuhan guru maksimal 150 ribu. Berarti ada kelebihan 200 ribu guru setiap tahunnya.⁴⁾ Akan tetapi, karena adanya ketentuan yang mengharuskan guru untuk mengikuti pendidikan profesi guru, membuat banyak dari sarjana pendidikan yang tidak bisa menjadi guru, bahkan nasib dan masa depan mereka terkatung-katung begitu saja.

Pemerintah sudah semestinya menata ulang UUGD karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan dinamika yang terkait dengan isu-isu profesi guru yang terjadi selama ini. UUGD ini harus ditata kembali sesuai dengan prinsip keadilan bagi guru, sehingga mereka tidak menjadi korban ketidakpastian dari setiap kebijakan profesi guru yang dibuat oleh pemerintah.

⁴⁾ JPPN, “*Banyak Lulusan LPTK Menganggur atau Menjadi Guru Honorer*”, diakses dari <https://www.jpnn.com/news/banyak-lulusan-lptk-menganggur-atau-menjadi-guru-honorer?page=2>, pada 15 Desember 2019, pukul 19.00 WIB.

Hal ini tentunya penting guna meningkatkan kualitas serta menciptakan guru-guru yang profesional dan kompeten dalam bidangnya. Di Indonesia sendiri kompetensi guru masih cenderung rendah. Masih banyak guru-guru yang belum memenuhi kompetensinya sebagaimana diamanatkan dalam UUGD yakni harus memiliki kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional. Rendahnya kompetensi guru dapat dilihat dari hasil uji kompetensi guru (UKG).

Menurut data hasil Uji Kompetensi Guru (UKG), sebagaimana dipaparkan oleh Elga Andina, menunjukkan bahwa:⁵⁾

Pada uji kompetensi awal yang dilakukan pada 275.768 guru tingkat nasional cukup memprihatinkan. Dari bobot skor 100, ternyata nilai terendah dari hasil uji tersebut adalah 1, dan rata-rata skornya adalah 41,5. Ini mengindikasikan bahwa kompetensi guru masih rendah berdasarkan tolok ukur yang ditentukan dalam standar pendidik dan tenaga kependidikan. Selanjutnya, di tahun 2015 dilaksanakan uji kompetensi guru, yang ternyata menemukan nilai rata-rata kompetensi guru nasional hanya mencapai skor 56,69. Hasil uji kompetensi ini memperlihatkan perbedaan hasil uji kompetensi antara guru yang sudah S-1 dengan guru yang belum S-1. Untuk Taman Kanak-kanak (TK) rata-rata nilainya adalah 59,65. Untuk guru SD yang datanya paling banyak belum memenuhi S-1 mendapatkan rata-rata nilai 54,33, untuk jenjang SMP rata-ratanya 58,25; dan untuk SMA rataratanya 61,71.

Data hasil UKG tersebut, menunjukkan bahwa masih banyak guru yang memiliki kompetensi sebagaimana diamanatkan dalam UUGD. Hal ini tentunya menjadi permasalahan bagi profesi guru. Padahal sejatinya guru yang memiliki kompetensi tinggi menjadi kunci bagi kualitas pendidikan di Indonesia. Dengan demikian, proses peningkatan dan perbaikan kompetensi guru harus terus dilakukan, sehingga dapat menciptakan guru yang profesional dalam menjalankan

⁵⁾ Elga Andina, "Efektivitas Pengukuran Kompetensi Guru", *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, Bidang Kesejahteraan Sosial Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2018, hlm. 205.

tugas dan tanggung jawabnya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan negara Indonesia.

Penelitian mengenai profesi guru dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UUGD) tentu bukan penelitian yang pertama. Sebelumnya telah terdapat beberapa judul penulisan tugas akhir mengenai profesi guru dalam UUGD, dua diantaranya berjudul:

1. Judul : Dilematika Profesi Guru (Studi Tentang Undang-Undang Guru dan Dosen)

Penulis : Fariz Dirhamsyah (Jurusan Pendidikan Agama Islam, Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim)

Tahun : 2008

2. Judul : Miskonsepsi Guru dan Dosen Profesional (Analisis Kritis terhadap UU Nomor 14 Tahun 2005 secara Filosofis, Psikologis, Sosiologis, dan Pedagogis)

Penulis : Mulyani Zakiyah (Jurusan Pendidikan Agama Islam, Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta)

Tahun : 2018

Penulis bermaksud untuk mengkaji lebih dalam lagi mengenai implementasi kebijakan profesi guru menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UUGD) dalam perspektif hukum pendidikan, karena sepengetahuan penulis belum ada

pembahasan mengenai implementasi kebijakan profesi guru menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UUGD) dalam perspektif hukum pendidikan dalam tugas akhir mahasiswa sebelumnya. Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk meneliti implementasi kebijakan profesi guru dalam perspektif hukum pendidikan dan menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan judul “**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROFESI GURU MENURUT UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 14 TAHUN 2005 TENTANG GURU DAN DOSEN DALAM PERSPEKTIF HUKUM PENDIDIKAN**”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana diuraikan di atas, peneliti mengidentifikasi rumusan permasalahan utama yang akan menjadi fokus kajian dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan profesi guru dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen?
2. Bagaimana implementasi kebijakan pendidikan profesi guru dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, peneliti membuat tujuan dari penulisan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis implementasi kebijakan profesi guru dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis implementasi kebijakan pendidikan profesi guru dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penulisan penelitian ini yakni dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

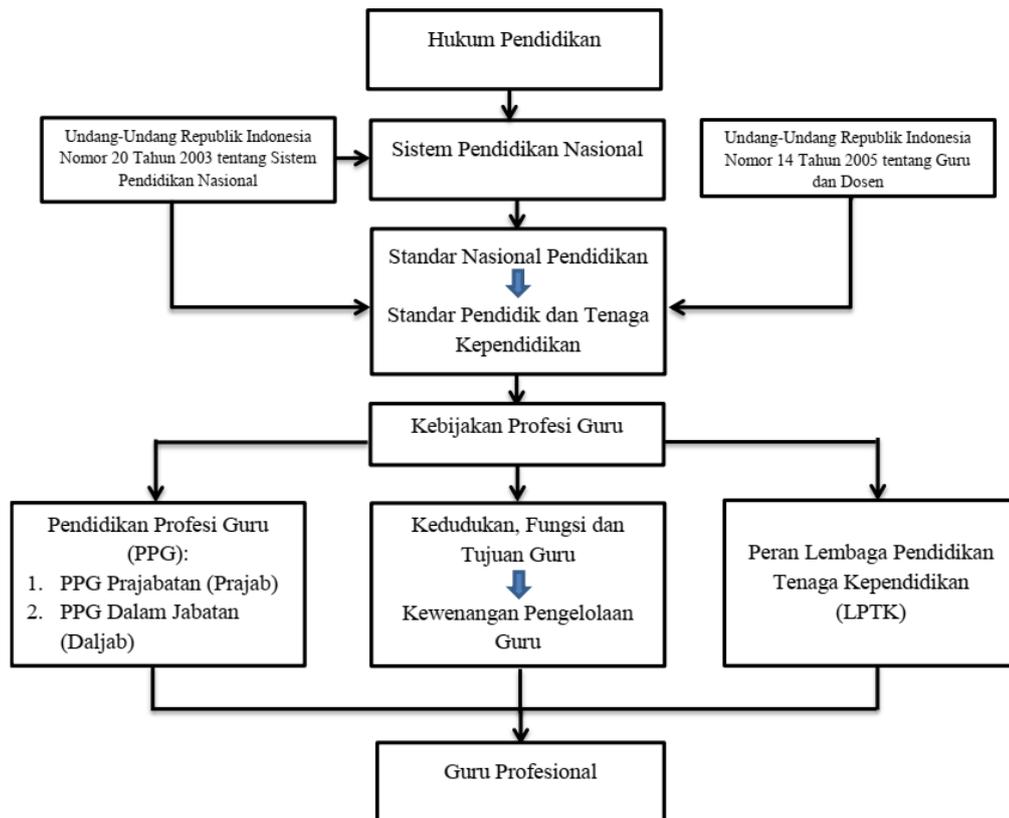
Secara teoretis, penelitian ini dapat memberikan wawasan pengetahuan dan kontribusi teoretis bagi perkembangan ilmu hukum serta menghasilkan konsep-konsep baru mengenai pengaturan profesi guru. Penelitian ini juga dapat memberikan pemahaman tentang permasalahan aspek hukum perundang-undangan yang mengatur mengenai profesi guru, sehingga dapat menjadi landasan berpikir bagi upaya penataan ulang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi bahan referensi bagi para peneliti selanjutnya sebagai bahan kajian yang dapat memperkaya khasanah teoritis yang dapat berkontribusi bagi perbaikan dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai profesi guru.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan alternatif pemecahan masalah kebijakan regulasi mengenai profesi guru kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Penelitian ini juga dapat memberikan manfaat praktis bagi setiap instansi-instansi LPTK untuk menata kembali program pendidikan prosesi guru, sehingga dapat menghasilkan guru-guru yang berkualitas, kompeten dan profesional. Penelitian ini juga sangat penting bagi para guru untuk memecahkan permasalahan yang menimpa mereka khususnya terkait regulasi, sehingga dapat menjamin perlindungan profesi guru dan dapat meningkatkan kesejahteraan para guru.

E. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan fokus kajian yang diangkat dalam penelitian ini, Penulis menyusun kerangka pemikiran yang menjadi gambaran dalam penelitian ini sebagai berikut:



Gambar 1.1. Kerangka Pemikiran

Sumber: Diolah Peneliti, 2020.

Sistem pendidikan di Indonesia tentunya memiliki standar nasional sebagai acuan untuk melihat sejauh mana kualitas pendidikan. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, menyebutkan beberapa standar pendidikan, diantaranya yaitu:

- 1) Standar Kompetensi Lulusan
- 2) Standar Isi
- 3) Standar Proses
- 4) Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan

- 5) Standar Sarana dan Prasarana
- 6) Standar Pengelolaan
- 7) Standar Pembiayaan Pendidikan
- 8) Standar Penilaian Pendidikan

Kedelapan standar nasional pendidikan tersebut tentunya harus dipenuhi khususnya standar pendidik dan tenaga kependidikan yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini. Kualitas pendidik khususnya guru merupakan hal penting yang harus di perhatikan. Guru harus memenuhi kompetensi sebagaimana ditentukan dalam standar pendidik. Tugas guru sebagai pendidik merupakan tugas yang sangat berat dan tidak bisa dilakukan oleh sembarang orang. Untuk itu dalam perkembangannya, guru dipandang menjadi sebuah profesi yang profesional.

Soetjipto dan Raflis Kosasi mengartikan profesi sebagai jabatan atau pekerjaan yang menuntut keahlian dan etika khusus serta baku (standar) layanan.⁶⁾ Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa guru dapat dipandang sebagai sebuah profesi karena dalam menjalankan tugasnya harus menuntut keahlian dan kompetensi serta memiliki pedoman atau standar sebagai pendidik.

National Education Association (NEA) menyebutkan beberapa kriteria suatu pekerjaan dapat dikatakan sebagai sebuah profesi, diantaranya yaitu:⁷⁾

- a. Jabatan yang melibatkan kegiatan intelektual.
- b. Jabatan yang menggeluti suatu batang tubuh ilmu yang khusus.
- c. Jabatan yang memerlukan persiapan profesional yang lama.
- d. Jabatan yang memerlukan latihan dalam jabatan yang berkesinambungan.
- e. Jabatan yang menjanjikan karier hidup dan keanggotaan yang permanen.
- f. Jabatan yang menentukan baku (standarnya) sendiri.
- g. Jabatan yang lebih mementingkan layanan di atas keuntungan pribadi.

⁶⁾ Momon Sudarma, *Profesi Guru Dipuji, Dikritisi dan Dicaci*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 13.

⁷⁾ Soetjipto dan Raflis Kosasi, *Profesi Keguruan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hlm. 18.

- h. Jabatan yang mempunyai organisasi profesional yang kuat dan terjalin erat.

Profesi guru telah memenuhi kedelapan kriteria profesi tersebut sehingga dapat dikatakan bahwa guru merupakan suatu profesi. Secara yuridis pun profesi guru dijamin oleh berbagai peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa pendidik adalah 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. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diartikan bahwa guru merupakan seorang pendidik yang memiliki kekhususan serta berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pendidikan.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menyebutkan 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. Pengertian yang sama juga disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru dalam Pasal 1 angka 1 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.

Ketentuan ini menunjukkan bahwa guru merupakan profesi yang dipandang profesional. Hal tersebut, dikarenakan guru sebagai pendidik profesional memiliki tugas mulia dan tugas yang begitu kompleks yang tidak dapat dilakukan oleh sembarang orang. Tugas utama guru sebagai pendidik profesional meliputi tugas mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, serta mengevaluasi para peserta didik dalam proses belajar dan pembelajaran.

Adapun indikator guru disebut sebagai profesi yang profesional disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 bahwa profesional adalah pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa guru sebagai profesi memiliki indikator diantaranya 1) menjadi sumber penghasilan, 2) memerlukan keahlian, 3) membutuhkan kemahiran, 4) membutuhkan kecakapan, 5) adanya standar mutu atau norma dalam menjalankan tugasnya, dan 6) memerlukan pendidikan profesi.

Tugas guru dalam mencerdaskan kehidupan anak bangsa membuat guru memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Adapun kedudukan guru tersebut, sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang menyebutkan bahwa:

- (1) Guru mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan anak usia

dini pada jalur pendidikan formal yang diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- (2) Pengakuan kedudukan guru sebagai tenaga profesional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan sertifikat pendidik.

Ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa guru memiliki kedudukan sebagai tenaga pendidik yang profesional dalam mendidik dan membentuk karakter anak bangsa dalam berbagai jenjang dan jalur pendidikan. Kedudukan guru sebagai tenaga pendidik yang profesional menunjukkan bahwa guru merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam pembangunan bangsa dan bernegara. Untuk itu, negara mengakui kedudukan guru sebagai tenaga yang profesional yakni dibuktikan dengan cara adanya sertifikat pendidik.

Pengakuan negara terhadap profesi guru tentunya memiliki tujuan yang sangat mulia serta menunjukkan besarnya peranan guru dalam memajukan pendidikan di Indonesia. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang menyebutkan bahwa kedudukan guru sebagai tenaga profesional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) berfungsi untuk meningkatkan martabat dan peran guru sebagai agen pembelajaran berfungsi untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional.

Kedudukan guru sebagai tenaga pendidik profesional berfungsi untuk meningkatkan harkat dan martabat guru di masyarakat yang seringkali dipandang sebelah mata. Selain itu, kedudukan guru sebagai tenaga pendidik profesional juga berfungsi agar peran guru sebagai agen pembelajar yakni memfasilitasi para

peserta didik untuk belajar dapat terus meningkat, sehingga dapat berimplikasi pada peningkatan mutu pendidikan nasional.

Kedudukan guru sebagai tenaga pendidik profesional dalam suatu negara juga bertujuan untuk mencapai tujuan mulia dari pendidikan nasional. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang menyebutkan bahwa Kedudukan guru dan dosen sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab.

Ketentuan tersebut dapat dijelaskan bahwa kedudukan guru dalam suatu negara memiliki posisi yang sangat strategis guna mencapai tujuan negara dan tujuan dari sistem pendidikan nasional. Kedudukan guru sebagai tenaga pendidik yang profesional tidak hanya mengembangkan kemampuan siswa dalam berbagai aspek, melainkan juga membentuk sifat, perilaku, dan karakter siswa agar dapat menjadi manusia Indonesia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki akhlak mulia, sehat jasmani dan rohani, memiliki ilmu pengetahuan, cakap, kreatif, mandiri serta memiliki sikap yang demokratis dan bertanggung jawab dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kedudukan guru dalam kehidupan masyarakat memiliki status sosial yang begitu penting. Guru memiliki posisi yang penting baik dalam lembaga

pendidikan, di masyarakat maupun dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk itu, kedudukan guru dalam struktur sosial di masyarakat dapat dilihat dalam berbagai macam perspektif. Momon Sudarma menjelaskan bahwa dalam konteks ini, guru dapat dilihat dari posisi sosial diantaranya yaitu:⁸⁾

- a) Guru sebagai Pendidik
- b) Guru sebagai Pejuang
- c) Guru sebagai Birokrat
- d) Guru sebagai Profesi
- e) Guru sebagai Pelaku Sosial

Kelima hal tersebut merupakan beberapa posisi sosial guru dalam struktur masyarakat. Berdasarkan posisi atau kedudukan tersebut, guru memiliki peran sentral dalam mencapai tujuan negara yakni mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk itu, sudah semestinya profesi guru harus diperhatikan serta dijamin oleh suatu peraturan perundang-undangan yang dapat meningkatkan harkat dan martabat guru serta meningkatkan kualitas guru profesional.

Adapun lembaga yang memiliki tugas untuk menciptakan calon-calon guru yang profesional adalah Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK). Fauzi menyebutkan bahwa:⁹⁾

Guru yang ada sejatinya produk dari suatu proses pendidikan yang dilakukan oleh suatu lembaga pendidikan yang dikenal lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK), baik negeri maupun swasta sehingga jika terdapat gugatan atas rendahnya kualitas pendidikan yang bersumber rendahnya kinerja guru, sejatinya gugatan tersebut dialamatkan paling tepat kepada LPTK sebagai penghasil para guru.

LPTK merupakan lembaga yang bertanggung jawab bagi kualitas dan profesionalitas seorang guru. LPTK memiliki posisi yang strategis serta memiliki

⁸⁾ Momon Sudarma, *Op.cit*, hlm. 8.

⁹⁾ Fauzi, "Menggagas LPTK Masa Depan: Ikhtiar Mengatasi Problem Pendidikan Di Indonesia Dari Hulu" *Jurnal Perspektif Ilmu Pendidikan*, Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Jakarta, Jakarta, 2016, hlm. 60

peranan yang begitu besar dalam mencetak guru-guru yang profesional. Kualitas LPTK akan menentukan kualitas guru karena LPTK merupakan lembaga penghasil guru. Untuk itu, kualitas guru perlu diperhatikan dengan mencermati proses pencetakannya, mulai dari pelayanan oleh tenaga administrasi, dosen pengajar, kurikulum, tempat belajar hingga wawasan mahasiswa terhadap pendidikan, dan sarana penunjang proses belajar mengajar di LPTK.¹⁰⁾

Perguruan tinggi LPTK juga memiliki kewenangan untuk mengadakan program sertifikasi guru. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 bahwa sertifikasi pendidik diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi dan ditetapkan oleh Pemerintah. Sertifikat pendidik merupakan syarat wajib bagi seseorang untuk menjadi guru yang profesional. Sertifikat pendidik sendiri dapat diperoleh dengan mengikuti Pendidikan Profesi Guru (PPG). Lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan Pendidikan Profesi Guru sendiri adalah perguruan tinggi LPTK yang ditunjuk oleh pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan Pendidikan Profesi Guru (PPG) dapat dibedakan menjadi dua jenis yakni PPG Prajabatan (Prajab) dan PPG Dalam Jabatan (Daljab). PPG Prajabatan merupakan PPG yang diperuntukan untuk para calon guru yang baru lulus S1 Kependidikan dan belum menjadi guru. Sementara itu, PPG Dalam Jabatan merupakan PPG yang diperuntukan untuk lulusan S1 Kependidikan yang sudah menjadi guru, namun belum memiliki sertifikat pendidik.

¹⁰⁾ Azhar, "Kondisi LPTK Sebagai Pencetak Guru Yang Profesional". *Jurnal Tabularasa*, Universitas Negeri Medan, Medan, 2009, hlm. 1.

Seseorang yang telah memiliki sertifikat pendidik memiliki hak untuk diangkat menjadi guru dalam satuan pendidikan tertentu. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 bahwa setiap orang yang telah memperoleh sertifikat pendidik memiliki kesempatan yang sama untuk diangkat menjadi guru pada satuan pendidikan tertentu.

Sejak adanya otonomi daerah, kewenangan dalam bidang pendidikan merupakan urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Bahasa peraturan perundang-undangannya adalah urusan pemerintah yang konkuren. Hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa salah satu urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah dalam bidang pendidikan.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa kewenangan pengelolaan pendidikan di tingkat SMA/SMK merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi. Sementara itu, kewenangan di tingkat SD dan SMP berada pada pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, adanya ketentuan ini otomatis membuat kewenangan dalam pengelolaan guru baik itu yang berkaitan dengan pengangkatan dan pembinaan guru menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Menurut peraturan perundang-undangan, guru sendiri dapat dibedakan statusnya ke dalam beberapa jenis yakni guru yang menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terdiri dari PNS (Pegawai Negeri Sipil) dan PPPK (Pegawai

Pemerintah dengan Perjanjian Kerja). Selain itu, ada juga guru yayasan yang diangkat oleh swasta. Dengan demikian, pada dasarnya status guru honorer bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Belum lagi dengan adanya UUGD sudah semestinya pengangkatan guru honorer oleh pemerintah daerah harus dihentikan sejak Januari 2016. Hal tersebut dikarenakan bertentangan dengan amanat UUGD. Namun dalam kenyataannya, sampai tahun 2020 pun masih terjadi upaya rekrutmen guru-guru honorer yang belum tersertifikasi.

Kondisi ini merupakan bentuk inkonsistensi dari pemerintah terkait kebijakan profesi guru. Pemerintah dapat dianggap lalai terhadap amanat Undang-Undang Guru dan Dosen. Dengan demikian, hal ini yang menjadi permasalahan yang terjadi saat ini mengenai profesi guru di Indonesia yang harus dicari alternatif solusinya. Hal ini perlu dilakukan agar kebijakan mengenai profesi guru dapat mendorong prinsip berkeadilan bagi guru, sehingga mereka dapat memperoleh hak-haknya dan menjalankan kewajibannya dalam rangka mencapai tujuan nasional.

Pemerintah sudah semestinya merumuskan kembali kebijakan profesi guru dalam berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Guru dan Dosen. UUGD ini merupakan bentuk kebijakan publik mengenai profesi guru yang dikeluarkan oleh pemerintah. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pada dasarnya bertujuan untuk mengatasi berbagai permasalahan di masyarakat. Robert Eyestone mengartikan kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah

dengan lingkungannya.¹¹⁾ Sementara itu, Thomas R. Dye yang mengartikan kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.¹²⁾

Beberapa pengertian menurut para ahli tersebut, dapat dipahami bahwa kebijakan publik dalam profesi guru merupakan bentuk relasi antara pemerintah dengan masyarakat berkaitan dengan hal-hal yang harus dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai profesi guru. Kebijakan publik juga merupakan upaya dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan maksud tertentu yakni mengatasi berbagai permasalahan atau persoalan di masyarakat yang ditetapkan oleh para pemangku kebijakan (*stakeholders*).

Berkaitan dengan kebijakan publik, William, N. Dunn mengemukakan beberapa konsep yang berkaitan dengan kebijaksanaan publik diantaranya yaitu:¹³⁾

1. Masalah Kebijaksanaan (*Policy Problems*)
2. Alternatif Kebijaksanaan (*Policy Alternatives*)
3. Tindakan Kebijaksanaan (*Policy Actions*)
4. Hasil Kebijaksanaan (*Policy Outcomes*)
5. Hasil Guna Kebijaksanaan/Pencapaian Kebijaksanaan

Kebijakan profesi guru harus dirumuskan berdasarkan berbagai permasalahan yang berkaitan dengan guru. Berbagai permasalahan tersebut harus dicarikan alternatif solusinya sehingga dapat memberikan nilai kebermanfaatan bagi masyarakat. Setelah alternatif solusi tersebut dipilih kemudian langkah selanjutnya adalah melakukan tindakan kebijakan. Artinya kebijakan tersebut harus diimplementasikan dalam kehidupan masyarakat. Tindakan kebijakan yang

¹¹⁾ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002, hlm. 15.

¹²⁾ *Ibid*, hlm. 15.

¹³⁾ William N. Dunn diterjemahkan oleh Muhadjir Darwin, *Analisa Kebijaksanaan Publik*, PT. Hanindita, Yogyakarta, 1995, hlm. 59.

diimplementasikan tersebut kemudian akan menghasilkan akibat-akibat atau berupa hasil kebijakan yang diperoleh. Akan tetapi setiap kebijakan yang diambil tidak selalu berdampak positif bagi masyarakat, melainkan dapat juga berdampak negatif bagi masyarakat. Untuk itu, perlu adanya upaya untuk mengevaluasi kebijakan yang diterapkan untuk melihat seberapa jauh hasil guna atau pencapaian dari kebijakan.

Langkah-langkah tersebut harus diperhatikan oleh pemerintah untuk merumuskan kembali dan mengevaluasi seberapa jauh kebijakan profesi guru diimplementasikan di masyarakat. Apabila terdapat persoalan-persoalan yang terjadi akibat diimplementasikannya kebijakan profesi guru dalam hal ini yakni menerapkan Undang-Undang Guru dan Dosen, maka pemerintah harus mencari kembali alternatif solusi dari kebijakan tersebut. Dengan demikian, kelima langkah tersebut merupakan suatu proses sistemik yang berkelanjutan dan saling terhubung satu sama lainnya dalam menghasilkan suatu kebijakan.

F. Metode Penelitian

Metode tidak lain merupakan sistematika kerja ilmiah sekaligus sebuah alat ilmiah dalam suatu penelitian. Dengan demikian, metode lebih menekankan aspek-aspek yang bersifat teknis operasional penelitian. Nurul Qamar menyatakan bahwa metode lebih menekankan pada aspek teknis penelitian, sehingga fungsinya sangat *urgen* dalam suatu pelaksanaan penelitian.¹⁴⁾ Sedangkan penelitian diartikan oleh Soerjono Soekanto sebagai suatu sarana pokok dalam

¹⁴⁾ Nurul Qamar (et.al), *Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods)*, CV. Social Politik Genius (SIGn), Makassar, 2017, hlm. 7.

pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.¹⁵⁾ Dengan demikian, dapat diartikan bahwa metode penelitian merupakan sistematika kerja ilmiah yang digunakan dalam penelitian untuk mengungkap kebenaran suatu ilmu pengetahuan secara sistematis, metodologis dan konsisten sehingga dapat mengembangkan suatu ilmu pengetahuan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini tentunya menggunakan metode penelitian hukum. Soerjono Soekanto mengartikan metode penelitian hukum merupakan:¹⁶⁾

Suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Disamping itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.

Berikut secara spesifik akan diuraikan mengenai metode pendekatan, spesifikasi penelitian, tahapan penelitian, teknik pengumpulan data dan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini.

1. Metode Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yakni yuridis normatif atau hukum normatif. Metode ini digunakan untuk mengkaji secara mendalam norma-norma dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan profesi guru khususnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14

¹⁵⁾ *Ibid*, hlm. 13.

¹⁶⁾ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 18.

Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim mengemukakan bahwa:¹⁷⁾

Penelitian hukum normatif dapat juga disebut sebagai penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian ini, sering kali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku masyarakat terhadap apa yang dianggap pantas.

Pandangan lain dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.¹⁸⁾ Dengan demikian, penelitian hukum normatif bertujuan untuk mengumpulkan dan menganalisis data yang telah diperoleh dari hasil dokumentasi.

Adapun alasan penulis menggunakan metode pendekatan penelitian hukum normatif adalah karena penulis ingin mengkaji sejauh mana keterkaitan antara berbagai norma-norma dalam peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dengan berbagai fakta, datum, konsep-konsep dan juga teori-teori yang berkaitan dengan profesi guru.

2. Spesifikasi Penelitian

Secara spesifik penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif ini dapat menghasilkan data bersifat deskriptif analitis. Penelitian ini mencoba untuk mengkaji hubungan berbagai norma-norma yang

¹⁷⁾ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Prenada Media, Depok, 2018, hlm. 124.

¹⁸⁾ Muchamad Chakim dan Marjan Miharja, *Eksistensi Pasal 28 Ayat 1 Undang-Undang Advokat*, CV. Penerbit Qiara Media, Pasuruan, 2019, hlm. 17-18.

terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan guru khususnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dengan berbagai datum, fakta-fakta dan teori yang berkaitan dengan profesi guru.

3. Tahapan Penelitian

Tahap penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini terbagi menjadi tiga tahapan yakni tahap persiapan, tahap pelaksanaan dan tahap pasca penelitian.

Adapun tahap-tahap tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

a. Tahap Persiapan Penelitian

Tahap persiapan dimulai dengan mengkaji berbagai problematika yang berkaitan dengan fokus kajian yang akan diteliti. Kemudian mencari identifikasi dan perumusan masalah yang selanjutnya dibuatlah proposal penelitian.

b. Tahap Pelaksanaan Penelitian

Tahap pelaksanaan penelitian ini, peneliti melakukan pengumpulan data sekunder berupa norma-norma dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan profesi guru khususnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Kemudian peneliti juga melakukan berbagai pengumpulan data yang berkaitan guru dan profesi guru yang diperoleh dari berbagai pustaka seperti buku termasuk *e-book*, jurnal, artikel, makalah, dokumen, dan berbagai pustaka lainnya yang dapat menunjang bagi penelitian.

c. Tahap Pasca Penelitian

Tahap pasca penelitian ini, peneliti melakukan klasifikasi dan analisis terhadap data yang sudah diperoleh. Setelah itu peneliti membuat suatu kesimpulan yang ditujukan untuk menjawab berbagai fokus permasalahan penelitian yang telah dirumuskan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum doktrinal melakukan penelitian melalui perantaraan bahan-bahan hukum dalam arti luas, biasa disebut bahan kepustakaan (*library research*).¹⁹⁾ Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan berupa studi kepustakaan (*libray research*). Teknik pengumpulan data ini digunakan untuk mengumpulkan berbagai data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, berbagai pustaka atau literatur seperti buku, jurnal, artikel, makalah, dan dokumen yang berkaitan dengan profesi guru.

Adapun data sekunder yang menjadi sumber data yang berguna dalam penelitian ini diantaranya yaitu:

a. Bahan hukum primer.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki otoritas (*authority*), artinya bersifat mengikat.²⁰⁾ Adapun yang menjadi bahan hukum primer dalam penelitian ini diantaranya:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁹⁾ Nurul Qamar (et.al), *Op.cit*, hlm. 8.

²⁰⁾ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 52.

- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.
- 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru.
- 7) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan.

b. Bahan hukum sekunder.

Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum yang ditulis oleh para ahli hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum, jurnal-jurnal hukum, disertasi hukum, tesis hukum, skripsi hukum, komentar undang-undang dan komentar putusan pengadilan dan lain sebagainya.²¹⁾

c. Bahan hukum tersier.

Bahan hukum tersier menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji adalah bahan hukum penunjang yang mencakup bahan-bahan yang memberi petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer

²¹⁾ *Ibid*, hlm. 52.

dan sekunder. Contohnya: Kamus, Ensiklopedia dan seterusnya. Selain itu, juga termasuk bahan-bahan primer, sekunder dan tersier (penunjang) di luar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang: Sosiologi, Filsafat, Ekologi, Teknik dan lain sebagainya, yang dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitian.²²⁾

5. Analisis Data

Pembahasan sebelumnya telah disebutkan bahwa dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan deskriptif analitis. Untuk itu, dalam analisis data menggunakan analisis kualitatif. I Made Pasek Diantha menjelaskan bahwa dalam penelitian dengan teknis analisis kualitatif atau yang juga sering dikenal dengan analisis deskriptif kualitatif, maka keseluruhan data yang terkumpul baik dari data primer maupun data sekunder akan diolah dan dianalisis dengan cara menyusun data secara sistematis, digolongkan dalam pola dan tema, dikategorisasikan dan diklasifikasikan, dihubungkan antara satu data dengan data lainnya, dilakukan interpretasi untuk memahami makna data dalam situasi sosial dan dilakukan penafsiran dari perspektif peneliti setelah memahami keseluruhan kualitas data. Proses analisis tersebut dilakukan secara terus menerus sejak pencarian data di lapangan dan berlanjut terus hingga pada tahap analisis. Setelah dilakukan analisis secara kualitatif kemudian data akan disajikan secara deskriptif kualitatif dan sistematis.²³⁾

²²⁾ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 185.

²³⁾ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2017, hlm. 200.