

Implementasi Pemerintah Provinsi Riau dalam Pemerataan Guru Agama Sekolah Menengah Atas Berdasarkan Prinsip Profesionalitas dalam Undang-Undang nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Provinsi Riau

Oleh : Pagar Parlindungan Sianturi

Pembimbing I : Dr. Mexsasai Indra, SH., MH

Pembimbing II : Dr. Dessy Artina, SH., MH

Alamat: Jl. Kembang Harapan, Pekanbaru -Riau

Email : pagarparlindungan@gmail.com / Telepon : 0852 7226 4008

ABSTRACT

The State of Indonesia is a state of law that adheres to the principle of decentralization in the administration of government, one of which is the equalization of high school religious teachers based on the Principle of Professionalism in Law Number 14 of 2005 concerning Teachers and Lecturers in government affairs in Riau Province, which at present is not in accordance with what was claimed - tell me the invitations. The research method in this study is a research method with sociological juridical research or sociological legal research. The theoretical basis used is the theory of regional governance, and law enforcement theory.

The purpose of this thesis discussion, namely: to discuss the implementation of the Riau provincial government in examining high school religious teachers on the principle of professionalism in Law number 14 of 2005 concerning teachers and instructors in Riau Province, secondly to find out what is related to the Riau provincial government in equitable distribution high school religious teachers based on the principle of professionalism in law number 14 of 2005 concerning teachers and lecturers in Riau province, thirdly to find out the provincial government of Riau in overcoming the problem of examining high school religion teachers on the basis of professionalism in law number 14 of 2005 about teachers and lecturers in Riau Province.

From the results of research and discussion it can be concluded that the implementation of the provincial government in the distribution of high school religion teachers based on the principle of professionalism in Law number 14 of 2005 on Teachers and Lecturers in Riau Province has not been carried out in accordance with what is envisioned by the law, religious teachers what is really needed as an educator of religious values for students is not available and not fulfilled in every region. Factors that are considered by the provincial government are internal and external factors, and to overcome this. So some efforts were made by the provincial government to examine religious teachers at the high school level, namely: conducting data collection and mapping of religious teachers in all high schools regarding the needs of religious teachers; then the provincial government submits data on the needs of religious teachers to the central government to be asked to meet the needs of further religious teachers and the provincial government conducts training of new and old religious teachers for training and socialization of semester expenditure / curriculum materials. Thus the examination of top-level religious teachers based on the principle of professionalism in law number 14 of 2005 concerning teachers and lecturers in Riau province can be realized properly.

Keywords: Implementation, Equality, Religious Teachers

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti yang diatur dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur undang-undang." Sebagai Negara Hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).¹

Dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.² Sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.³

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Gubernur harus bertanggung jawab mengelola sistem pendidikan nasional di daerahnya serta merumuskan dan menetapkan kebijakan daerah bidang pendidikan sesuai kewenangannya. Pemerintah provinsi wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan pendidikan menengah dan pendidikan khusus sesuai dengan kewenangan. Pemerintah provinsi mengalokasikan anggaran pendidikan agar sistem pendidikan nasional di provinsi

yang bersangkutan dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan akuntabel sesuai dengan kebijakan daerah bidang pendidikan.

Pemerintah provinsi mengarahkan, membimbing, menyupervisi, mengawasi, mengoordinasi, memantau, mengevaluasi, dan mengendalikan penyelenggara, satuan, jalur, jenjang, dan jenis pendidikan di provinsi yang bersangkutan sesuai kebijakan daerah bidang pendidikan. Pemerintah provinsi melakukan dan/atau memfasilitasi penjaminan mutu pendidikan di daerahnya dengan berpedoman pada kebijakan nasional pendidikan dan Standar Nasional Pendidikan. Maka Peran pemerintah untuk memberikan jaminan pendidikan agama di sekolah amat dibutuhkan. Terutama dalam memberikan bantuan kepada guru yang mengajar agar tidak terkendala dalam mengerjakan tugasnya. Pemerintah harus maksimal dan konsen terhadap distribusi, kualitas dan kesejahteraan guru agama.

Dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan dosen, bahwa profesi guru dan profesi dosen merupakan bidang pekerjaan khusus yang dilaksanakan berdasarkan prinsip sebagai berikut:

- a. memiliki bakat, minat, panggilan jiwa, dan idealisme;
- b. memiliki komitmen untuk meningkatkan mutu pendidikan, keimanan, ketakwaan, dan akhlak mulia;
- c. memiliki kualifikasi akademik dan latar belakang pendidikan sesuai dengan bidang tugas;
- d. memiliki kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
- e. memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugas keprofesionalan;
- f. memperoleh penghasilan yang ditentukan sesuai dengan prestasi kerja;
- g. memiliki kesempatan untuk mengembangkan keprofesionalan secara berkelanjutan dengan belajar sepanjang hayat;
- h. memiliki jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas keprofesionalan; dan
- i. memiliki organisasi profesi yang mempunyai kewenangan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tugas keprofesionalan guru.

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, Hal. 17.

² Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

³ *Ibid.*

Polemik guru agama ini juga sangat banyak dan beragam, diantaranya terkait kebutuhan guru agama yang tidak sebanding dengan jumlah sekolah yang ada di Provinsi Riau.⁴ Rawls berpendapat bahwa untuk menghormati tujuan individu dan keinginan untuk menghindari penerapan penilaian tentang apa yang baik. Sementara itu, Utilitarianisme secara sengaja buta terhadap kompleksitas pemikiran moral modern, karena ini mendefinisikan kesejahteraan maksimal sebagai satu-satunya kebaikan. Maksimalisasi kesejahteraan dapat menuntut agar konsepsi individu tentang kebaikan ditekan – mendukung kemauan mayoritas. Rawls mencari prinsip keadilan untuk struktur dasar masyarakat dimana keadilan institusi dan praktik spesifik dapat dinilai. Prinsip-prinsip inilah orang bebas secara rasional yang berkepentingan untuk memajukan kepentingan mereka sendiri posisi awal kesetaraan.⁵

Guru dan dosen mempunyai fungsi, peran, dan kedudukan yang sangat strategis dalam pembangunan nasional dalam bidang pendidikan 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. sehingga kebutuhan guru teramat penting sebagai tonggak peningkatan kualitas peserta didik. Kebutuhan guru juga sangat menentukan 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.

Kekurangan guru PNS ini disebabkan karena banyaknya guru PNS yang masuk masa pensiun setiap tahunnya. Sementara penerimaan guru agama PNS sejak beberapa tahun ini tidak ada. Sehingga setiap tahun selalu berkurang

jumlah guru PNS di Provinsi Riau. Sejak dari tahun 2013 sampai sekarang Provinsi Riau tidak pernah ada lagi penerimaan CPNS untuk guru, sedangkan setiap tahunnya jumlah guru yang pensiun itu jumlahnya berkisar 100 sampai 150 orang.⁶

Masalah lain ada banyak guru agama yang diperbantukan atau yang ada di sekolah negeri, bukanlah yang memiliki latar belakang pendidikan agama. Biasanya, mereka diminta sekolah untuk mengajar agama, namun justru latar belakang pendidikannya adalah biologi atau matematika atau mata pelajaran lain. Masalah lain adalah, ada orang yang memiliki kualifikasi sebagai guru agama dengan latar belakang pendidikan agama ada, tapi tidak diangkat. Harusnya pemerintah dan sekolah pro aktif dan berkeadilan dalam proses pendidikan agama.⁷ Karena pendidikan agama di sekolah adalah bagian integral dari sistem pendidikan nasional. Yakni merupakan upaya pembinaan karakter dan jiwa para anak didik di sekolah. Sehingga, pemerintah harus memberikan perhatian penuh untuk kebutuhan guru agama.

Dengan permasalahan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dalam bentuk skripsi ***“Implementasi Pemerintah Provinsi Riau Dalam Pemerataan Guru Agama Sekolah Menengah Atas Berdasarkan Prinsip Profesionalitas Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen”***.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis menarik suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi pemerataan guru agama sekolah menengah atas berdasarkan prinsip profesionalitas dalam undang-undang nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen di provinsi riau?
2. Apa saja kendala yang dihadapi pemerintah provinsi dalam pemerataan guru agama sekolah menengah atas berdasarkan prinsip profesionalitas dalam undang-undang nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen di provinsi riau?

⁴ <http://pekanbaru.tribunnews.com/2018/09/27/pemkab-rohul-kekurangan-guru-agama-kristen-untuk-beberapa-sekolah>, Diakses Pada 10 November 2018.

⁵ “Rawls Theory of Justice and his criticism of utilitarianism Selene Brett, 2017, Uiversity college London, *Jurnal Westlaw*, Diakses melalui <http://fh.unri.ac.id/index.php/perpustakaan/#>, Pada tanggal 16 November 2018 dan diterjemahkan oleh Google Translate.

⁶ <http://pekanbaru.tribunnews.com/2018/02/28/kuota-penerimaan-cpns-kota-pekanbaru-belum-jelas-pemko-tunggu-jawaban-kemenpanrb>, Diakses pada 10 April 2019.

⁷ *Ibid.*

3. Apakah upaya pemerintah provinsi dalam mengatasi permasalahan pemerataan guru agama sekolah menengah atas berdasarkan prinsip profesionalitas dalam undang-undang nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen di provinsi riau?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui implementasi pemerataan guru agama sekolah menengah atas berdasarkan prinsip profesionalitas dalam undang-undang nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen di provinsi riau.
- b. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi pemerintah provinsi dalam pemerataan guru agama sekolah menengah atas berdasarkan prinsip profesionalitas dalam undang-undang nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen di provinsi riau.
- c. Untuk mengetahui upaya pemerintah provinsi dalam mengatasi permasalahan pemerataan guru agama sekolah menengah atas berdasarkan prinsip profesionalitas dalam undang-undang nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen di provinsi riau.

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang ingin penulis peroleh dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Sebagai syarat dalam menempuh ujian akhir untuk memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Riau.
- b. Untuk mengembangkan pengetahuan penulis dibidang hukum khususnya tentang pemahaman mengenai implementasi pemerintah provinsi riau dalam pemerataan guru agama sekolah menengah atas berdasarkan prinsip profesionalitas dalam undang-undang nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen di Provinsi Riau.
- c. Sebagai sumbang pemikiran penulis terhadap almamater dalam menambah khasanah hukum tata negara yang berkenaan dengan manfaat yang diperoleh dalam implementasi pemerintah provinsi riau dalam pemerataan guru agama sekolah menengah atas berdasarkan prinsip

profesionalitas dalam undang-undang nomor 14 tahun 2005 tentang guru dan dosen di Provinsi Riau dan sebagai referensi penulisan skripsi selanjutnya.

D. Kerangka Teori

1. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum menurut Mertokusumo yang dikutip oleh Satjipto Rahardjo mempunyai makna yaitu bagaimana hukum dilaksanakan, sehingga dalam penegakan hukum tersebut harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.⁸ Perumusan pikiran pembuat undang-undang (hukum) yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.⁹

Penegakan hukum adalah sarana yang didalamnya terkandung nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya.¹⁰ Tujuan dari penegakan hukum yakni untuk mengatur masyarakat agar damai dan adil dengan mengadakan keseimbangan antar kepentingan yang dilindungi, sehingga tiap-tiap anggota masyarakat memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi haknya.¹¹

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, ada lima factor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:¹²

- a. Faktor hukumnya sendiri yaitu berupa undang-undang;
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum cetakan kedua*, Alumni, Bandung: 1986, Hal. 181.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta: 2005, Hal. 291.

¹¹ R.E, Barimbing, *Catur Wangsa Simpul Mewujudkan Supermasi Hukum*, Pusat Kajian Informasi, Jakarta: 2001, Hal. 5.

¹² *Ibid.*

- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Diantara kesemua faktor tersebut diatas, maka faktor penegak hukum merupakan titik sentral. Karena undang-undang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat luas.

2. Teori Pemerintah Daerah

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.¹³ Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintahan daerah, dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.¹⁴

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah dan DPR.¹⁶ Dalam menyelenggarakan

pemerintahan daerah dikenal dengan beberapa asas pemerintahan daerah.

- 1) Desentralisasi
- 2) Dekonsentrasi
- 3) Tugas Pembantuan atau Asas *Medebewind*

E. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin diteliti. Adapun konsep-konsep tersebut adalah:

1. Implementasi: Penerapan: Penyelenggaraan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dsb).¹⁷
2. Pemerintah Provinsi atau pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Pemerataan adalah proses, perbuatan memeratakan: pembangunan bertujuan mewujudkan keadilan sosial.¹⁸
4. Agama adalah ajaran, sistem yang mengatur tata keimanan (kepercayaan) dan peribadatan kepada Tuhan Yang Mahakuasa serta tata kaidah yang berhubungan dengan pergaulan manusia dan manusia serta lingkungannya.¹⁹
5. Sekolah Menengah Atas adalah jenjang pendidikan menengah pada pendidikan formal di Indonesia setelah lulus Sekolah Menengah Pertama (atau sederajat). Sekolah menengah atas ditempuh dalam waktu 3 tahun, mulai dari kelas 10 sampai kelas 12.²⁰
6. Prinsip Profesionalitas 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.²¹

¹³ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2005, Hal. 36.

¹⁴ H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2005, Hal. 27.

¹⁵ Ketentuan Umum dalam Pasal 1 Angka (6) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁶ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2008, Hal. 74.

¹⁷ <https://kbbi.web.id/penyelenggaraan.com>. Diakses pada 14 november 2018.

¹⁸ <https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerataan-rata.com>, Diakses pada 14 november 2018.

¹⁹ <https://kbbi.web.id/agama.com>. Diakses pada 14 november 2018.

²⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa Edisi Keempat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2008, Hal. 207.

²¹ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen.

7. 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.²²

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian yuridis sosiologis.²³ Dimana dalam penelitian ini penulis langsung mengadakan penelitian pada lokasi atau tempat yang diteliti guna memberikan gambaran secara lengkap dan jelas tentang masalah yang diteliti. Sedangkan di lihat dari sifatnya bersifat *deskriptif*, yaitu penelitian yang memberikan gambaran secara jelas dan juga terperinci mengenai permasalahan yang diteliti oleh penulis.

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah hukum Provinsi Riau, Alasan penulis melakukan penelitian di lokasi ini karena di wilayah hukum Provinsi Riau Pemerataan Guru Agama tingkat Sekolah Menengah Atas belum maksimal.

2. Populasi dan Sampel

a) Populasi

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek yang akan di teliti.²⁴ Adapun yang dijadikan populasi dalam penelitian ini adalah:

1. Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau.
2. BKD Provinsi Riau
3. Kementerian Agama Provinsi Riau

b) Sampel

Sample adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian.²⁵ Untuk lebih jelasnya mengenai populasi dan sampel dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel I.I
Populasi dan Sampel

N o	Keterangan	Popul asi	Sampl e	Persenta se
1	Koordinator Widya Swara Dinas Pendidikan Provinsi Riau	1	1	100%
2	Pembina Masyarakat Kementerian Agama Provinsi Riau	5	2	40%
3	Sub Bagian . Kepegawaian dan Umum BKD Provinsi Riau	1	1	100%
<i>Jumlah</i>		7	4	-

Sumber :Data Primer Dinas Pendidikan dan Kementerian Agama Prov. Riau.

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.²⁶

b. Data Sekunder

1) Bahan Hukum Primer :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- c) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- d) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

2) Bahan Hukum Sekunder, meliputi buku-buku, jurnal-jurnal hukum, *westlaw* dan hasil-hasil penelitian hukum.

²² *Ibid.*

²³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2004, Hal. 25.

²⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, Hal. 118.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Zainuddin Ali, *metode penelitian hukum, sinar grafika*, jakarta,2011, Hal. 52.

3) **Bahan Hukum Tersier**, yaitu kamus, ensiklopedia dan website.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Yaitu metode pengumpulan data yang melakukan tanya jawab secara langsung kepada Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau, Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau dan Kementerian Agama Provinsi Riau.²⁷

b. Kajian Kepustakaan

Yaitu pencarian data, naskah-naskah, dokumen-dokumen, atau informasi yang berkaitan dengan penelitian yang diteliti.

5. Analisis Data

Dalam penelitian ini, penulis melakukan analisis data secara kualitatif, yaitu data dianalisis dengan tidak menggunakan statistik atau matematika ataupun yang sejenisnya, namun cukup dengan menguraikan secara deskriptif dari data yang telah diperoleh.

Penulis mempelajari fakta yang kongkrit dan hasil dari data ini disimpulkan secara *deduktif*, yaitu cara berfikir yang menarik suatu kesimpulan dari suatu pernyataan atau dalil-dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan atau kasus yang bersifat khusus, yang mana dari berbagai kesimpulan-kesimpulan tersebut dapat diajukan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Penegakan Hukum

1. Pengertian Penegakan Hukum

Satjipto Rahardjo menyatakan penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaedah-kaedah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²⁸

2. Upaya Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan salah satu usaha untuk usaha menciptakan tata tertib, keamanan dan ketentraman didalam masyarakat, baik itu merupakan usaha pencegahan maupun pemberantasan dan penindakan setelah terjadinya pelanggaran hukum. Dengan kata lain, baik secara *preventif* (pencegahan) maupun represif (penindakan).

3. Faktor-Faktor Penegakan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya., Faktor-Faktor yang mempengaruhi penegakan hukum tersebut adalah:

- Faktor hukumnya sendiri
- Faktor Penegakan Hukum
- Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- Faktor Masyarakat
- Faktor Kebudayaan

4. Unsur-Unsur Penegakan Hukum

Dalam penegakan hukumada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu:²⁹

- Kepastian Hukum
- Kemanfaatan
- Keadilan

Hukum yang dilakukan dan ditegakkan haruslah hukum yang mengandung nilai-nilai keadilan dimana di Indonesia berarti penegakan yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai³⁰ :

²⁷ Ronny Hanitidjo Soemitro, *Op.cit*, Hal. 57.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Memoengaruhi Penegakan Hukum*, *Op.cit*, Hal.3.

²⁹ Titik Triwulan, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta: 2006, Hal. 227-231.

³⁰ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta: 2012, hlm. 77.

1. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara.
2. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat.³¹

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut :

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/ kota
- 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/ kota
- 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/ kota
- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).³²

3. Desentralisasi Dan Otonom Daerah

Otonomi daerah di Indonesia dapat dilihat dalam dua perspektif. Pertama, otonomi sebagai *Administrative*

Decentralization yaitu konsep yang melihat otonomi sebagai *the transfer of authority from central to local government*. Otonomi daerah dipahami sebagai pelimpahan wewenang ketimbang penyerahan kekuasaan. Tujuannya adalah sebagai penciptaan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, otonomi sebagai *Political Decentralization*, melihat otonomi tidak sekedar sebagai pelimpahan wewenang melainkan penyerahan kekuasaan *the devolution of power from central to local government*.³³

BAB III

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Gambaran Umum Pemerintahan Provinsi Riau

1. Sejarah Provinsi Riau

Secara etimologi, kata Riau berasal dari bahasa Portugis, "*Rio*", yang artinya sungai. Riau dirujuk hanya ke wilayah yang dipertuan muda (Raja Bawahan Johor) di Pulau Penyengat.³⁴ Provinsi Riau secara geografis, geoekonomi dan geopolitik terletak pada jalur yang sangat strategis baik pada masa kini maupun masa yang akan datang terkait wilayah jalur perdagangan Regional maupun Internasional .

2. Visi Provinsi Riau

"*Terwujudnya pembangunan ekonomi yang mapan melalui kesiapan infrastruktur, peningkatan pembangunan sector pendidikan, serta memberikan jaminan kehidupan agamis dan pengembangan budaya melayu secara proporsional*".

B. Gambaran Umum Dinas Pendidikan

1. Profil Dinas Pendidikan Provinsi Riau

Dinas pendidikan provinsi riau dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Riau nomor 66 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Pendidikan Provinsi Riau. Dalam Peraturan Gubernur ini Dinas Pendidikan Provinsi Riau

³¹ La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, Hal. 136.

³² Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. Hal.2.

³³ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm.62

³⁴ <https://www.riau.go.id/home/content/858/visi-dan-misi>, diakses pada tanggal 06 Juli 2019 pukul 17.55 Wib.

mempunyai kedudukan dan susunan organisasi yaitu:

- a. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan merupakan unsur pelaksana otonomi daerah di bidang Pendidikan dan kebudayaan;
- b. Dinas pendidikan dan kebudayaan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah;

2. Visi dan Misi Dinas Pendidikan Provinsi Riau

Visi dan Misi Dinas Pendidikan Provinsi Riau adalah sebagai berikut:

- a. Visi Dinas Pendidikan Provinsi Riau
“Terwujudnya layanan mutu pendidikan provinsi riau yang berdaya saing”.
- b. Misi Dinas Pendidikan Provinsi Riau
 - 1) Meningkatkan ketersediaan dan keterjangkauan layanan pendidikan;
 - 2) Meningkatkan mutu layanan pendidikan
 - 3) Meningkatkan kesesuaian layanan pendidikan dengan lapangan pekerjaan
 - 4) Meningkatkan tata kelola manajemen layanan pendidikan
 - 5) Melestarikan dan memperkuat kebudayaan

C. Gambaran Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau

1. Profil Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Riau di bentuk dengan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 03 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Riau, yang tertuang dalam pasal 36 Peraturan Daerah ini tentang Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau yang isinya yaitu:

- c. Badan Kepegawaian Daerah merupakan unsur penunjang tugas tertentu Pemerintah Provinsi Riau;
- d. Badan Kepegawaian Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah;

2. Visi dan Misi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau

a. Visi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau

“Menjadikan Badan Kepegawaian Daerah sebagai pusat Pembinaan dan Pengembangan Aparatur yang Profesional dan Sejahtera Menuju Visi Riau 2020”

b. Misi Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah Provinsi Riau

- 1) Meningkatkan mutu Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur Pemerintah Daerah Provinsi Riau;
- 2) Mengembangkan sistem manajemen SDM Pegawai Negeri Sipil yang sesuai dengan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*);
- 3) Meningkatkan kapasitas kelembagaan BKP2D untuk mewujudkan pelayanan prima.

D. Gambaran Umum Kementerian Agama Provinsi Riau

1. Sejarah Kementerian Agama Provinsi Riau

Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi yang berada di bawah Kementerian Agama RI (Pusat) yang tugas pokoknya melakukan pembinaan dan pelayanan di bidang agama dan keagamaan, sekaligus berfungsi melakukan dan menjabarkan kebijakan Menteri Agama RI.³⁵

2. Visi, Misi dan Tujuan

a. Visi

“Terwujudnya masyarakat Provinsi Riau yang Taat Beragama, Handal, Rukun, Cerdas dan Mandiri”.

b. Misi

- 1) Mewujudkan Masyarakat yang Taat Menjalankan Ajaran Agamanya,
- 2) Meningkatkan Tatanan Masyarakat yang Rukun dan Toleran,
- 3) Meningkatkan Mutu dan Memperluas Akses Pendidikan Madrasah, Pendidikan, Agama, dan Pendidikan Keagamaan yang Handal dan Koperatif,
- 4) Meningkatkan Mutu Pelayanan kepada Masyarakat,

³⁵ <https://riau.kemenag.go.id/artikel/39494/sejarah-kementerian-agama-provinsi-riau>, Diakses pada tanggal 06 Juli 2019 Pukul 19:01 Wib.

- 5) Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Transparan dan Akuntabel.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Pemerintah Provinsi dalam Pemerataan Guru Agama Sekolah Menengah Atas berdasarkan Prinsip Profesionalitas dalam Undang-Undang nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Provinsi Riau

Penegakan hukum adalah ukuran untuk suatu kemajuan dan kesejahteraan suatu negara. Karena, negara-negara maju didunia biasanya dinilai tidak sekedar dengan perekonomiannya yang maju namun juga penegakan hukum dan perlindungan serta pemenuhan hak asasi manusianya berjalan dengan baik.³⁶ Selanjutnya Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyelerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian hidup.³⁷

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 Pendidikan bertujuan membantu proses harmonisasi dan humanisasi yang artinya membantu orang muda untuk semakin menjadi manusia yang berbudi pekerti yang berbudaya luhur dan menjunjung tinggi nilai keagamaan yakni ketuhanan yang maha Esa.

Berikut data jumlah sekolah dan guru yang ada di Provinsi Riau berdasarkan rekapitulasi Dinas Pendidikan, sebagai berikut:

Tabel IV.I

Data Sekolah dan Guru Provinsi Riau

NO	WILAYAH	Jumlah SMA	Jumlah Guru
1	Kab. Indragiri Hilir	44	581
2	Kab. Kampar	50	1.311
3	Kab. Rokan Hilir	64	986
4	Kota Pekanbaru	61	1.177
5	Kab. Rokan Hulu	35	687
6	Kab. Bengkalis	46	960
7	Kab. Indragiri Hulu	27	432
8	Kab. Siak	35	501
9	Kab. Kuantan Singingi	21	467
10	Kab. Pelalawan	24	408
11	Kab. Kepulauan Meranti	24	374
12	Kota Dumai	15	306
Total Jumlah SMA		446	

Sumber :Data Pokok Dinas Pendidikan, Proinsi Riau.

Berdasarkan hasil wawancara penelitian penulis dengan dinas pendidikan Provinsi Riau, yang diwakili oleh Bapak Khalis bahwa dalam pemerataan guru agama di Provinsi Riau, Dinas pendidikan provinsi riau melaksanakan beberapa langkah dalam pegimplementasian pemerataan guru pada tahap perencanaan, diantaranya:³⁸

- Melakukan analisis yang mendalam tentang kebutuhan guru, ketersediaan guru, jumlah SMA , serta mendata kekurangan guru pada setiap SMA di Provinsi Riau yang disesuaikan dengan jumlah rombongan belajar dan jumlah siswa pada tiap unit sekolah;
- Selanjutnya Dinas Pendidikan Provinsi Riau mengajukan kepada pemerintah daerah data kebutuhan guru agama pada setiap unit sekolah yang dibutuhkan kepada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau yang selanjutnya dapat mengajukan kepada pemerintah pusat untuk dapat memenuhi kebutuhan guru pada masing-masing unit sekolah;
- Setelah itu Dinas Pendidikan Provinsi Riau juga melakukan pelatihan entri data bagi

³⁶ Kelik Pramudya dan Ananto Widiatmoko, *Pedoman Etika Profesi Aparat Hukum*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta: 2010, hlm. 113.

³⁷ Soerjono Soekanto, *Op.cit*, hlm.5.

³⁸ Wawancara dengan Koordinator Widyaswara Dinas Pendidikan Provinsi Riau Bapak Drs. Khalis Binsar, MM di Kantor Dinas Pendidikan Pemprov Riau tanggal 14 Juli 2019 Pukul 14.30 WIB.

tenaga guru. Pelatihan ini dilaksanakan dalam rangka menindak lanjuti Keputusan bersama 5 Menteri, masing-masing Mendagri No. 48 Tahun 2011, Menkeu No. 158/ PMK.01/2011, Menpan-RB No. SPB/03/M.PAN-RB/10/2011, Mendikbud No. 05/X/ PB/2011, dan Menteri Agama No. 11 Tahun 2011, yang dikeluarkan Oktober Tahun 2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru. Kegiatan Pelatihan ini bertujuan untuk mengetahui keadaan guru agama setiap SMA secara obyektif dan valid, serta sebagai dasar dalam mengambil kebijakan penataan dan pemerataan guru agama pada setiap sekolah di Provinsi Riau.

- d) Berikutnya yang dilakukan ialah Kemendikbud melalui Disdik Provinsi menyosialisasikan program pemerataan guru / PNS.

Beberapa unsur pemerintah akan terlibat dalam kegiatan ini, seperti dinas pendidikan, BKD (badan kepegawaian daerah), Kemenag (Kementrian Agama), pengawas, dan unsur sekolah. Kegiatan ini yang pertama akan menghasilkan peta distribusi guru dan alternatif kebijakan penataan dan pemerataan guru agama tingkat pendidikan sekolah menengah atas di Provinsi Riau.

Menurut Sub Bagian Kepegawaian dan Umum BKD Provinsi Riau Bapak Yahdili Rohman implementasi dalam pemerataan guru agama Sekolah Menengah Atas di Provinsi Riau belum berjalan efektif sesuai yang diharapkan aturan yang berlaku. Sejalan dengan yang disampaikan Bapak Khalis Binsar bahwa semenjak berlakunya pelimpahan kewenangan pemerataan guru kepada pemerintah provinsi hingga kini belum ada sama sekali pengangkatan guru agama di Provinsi Riau. Hal ini disebabkan oleh belum adanya data atau pemetaan terhadap kebutuhan guru agama SMA Provinsi Riau yang merupakan tugas dari Dinas Pendidikan sebagai pelaksana teknis. Sehingga dalam hal ini, BKD Provinsi Riau belum dapat mengajukan kepada pemerintah pusat untuk pemenuhan guru agama di Provinsi Riau.³⁹

Kondisi saat ini, jumlah guru agama di Provinsi Riau masih sangat minim dan belum terdata juga penataannya tidak merata, bahkan dibeberapa sekolah mutu pengajar masih di bawah standar karena belum sesuai dengan asas profesionalitas seperti yang tertuang dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang guru dan dosen. Hal ini diharapkan mampu mengurangi kesenjangan mutu pendidikan di seluruh daerah terkhusus Provinsi Riau.⁴⁰

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan penulis dalam implementasi pemerataan guru agama Sekolah Menengah Atas berdasarkan Prinsip Profesionalitas dalam Undang-Undang nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Provinsi Riau sendiri masih sangat jauh dari harapan, hal ini dapat dilihat dengan belum terdatanya kebutuhan guru di Provinsi Riau oleh Dinas Pendidikan pemprov Riau dan masih banyaknya sekolah tingkat Sekolah Menengah Atas yang masih belum memiliki guru agama yang memenuhi kriteria sesuai dengan prinsip profesionalitas serta masih banyaknya sekolah-sekolah yang sama sekali tidak memiliki guru agama. Tentunya dengan permasalahan ini berimbas kepada tidak terlaksananya pemerataan pendidikan agama kepada siswa pada tingkat Sekolah Menengah Atas. Sehingga dalam hal ini menurut penulis, implementasi pemerataan guru agama ditingkat Sekolah Menengah Atas di Provinsi Riau belum terlaksana dengan baik.

B. Kendala Pemerintah Provinsi dalam Pemerataan Guru Agama Sekolah Menengah Atas berdasarkan Prinsip Profesionalitas dalam Undang-Undang nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Provinsi Riau

Menurut Philip Kotler “*A service is any act or performance that one part can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It's production may not be tied in physical Produce*” (Pelayanan merupakan setiap tindakan atau pelaksanaan yang dapat diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya menunjukkan tindak nyata dan tidak mengakibatkan kekuasaan atas segala sesuatu).

³⁹ Wawancara dengan Sub Bagian Kepegawaian dan Umum BKD Provinsi Riau Bapak Yahdili Rohman di Ruang Kerja BKD Provinsi Riau tanggal 12 Juli 2019 Pukul 10.00 WIB.

⁴⁰ Wawancara dengan Kepala Bidang Pendidikan Agama dan Keagamaan Islam Kementrian Agama Provinsi Riau Bapak Jasri di Kementrian Agama Provinsi Riau tanggal 24 Juli 2019 Pukul 11.30 WIB.

Adapun kendala-kendala yang mempengaruhi pelaksanaan program-program desentralisasi dapat diketahui dengan pasti. Kendala-kendala tersebut adalah:⁴¹

- a. Sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggungjawab;
- b. Sejauhmana perilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuat keputusan;
- c. Sejauhmana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan management;
- d. Sejauhmana sumber-sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggungjawab.

Kelemahan dinas pendidikan selama ini kurang optimal dalam melakukan pemetaan terhadap kebutuhan jumlah (*quota*) guru agama di setiap SMA, sehingga terjadi kekurangan guru serta adanya guru agama tidak sesuai dengan kompetensi dan asas profesionalitas guru. Demikian jua terhadap sekolah-sekolah SMA di daerah terpencil yang sama sekali tidak memiliki guru agama.

Kendala dalam pengimplementasian pemerataan guru agama Sekolah Menengah Atas di provinsi riau terjadi disebabkan karena adanya beberapa faktor penghambat yang menyebabkan tidak berjalannya peraturan ini dengan baik sehingga berimplikasi pada tidak meratanya guru agama di banyak sekolah bahkan dibeberapa sekolah yang memiliki guru agama belum sesuai dengan prinsip profesionalitas guru semestinya. Dinas Pendidikan Provinsi Riau juga melakukan analisis terhadap pemerataan guru agama Sekolah Menengah Atas di Provinsi Riau dan seharusnya sejalan didukung dengan:

- a) Tersedianya dana untuk memenuhi kebutuhan pendidikan
- b) Tersedianya peraturan perundangundangan pendidikan.
- c) Keamanan aparat untuk meningkatkan kemampuan dan ketrampilan

- d) Tersedianya fasilitas sarana dan prasarana pendidikan

Faktor internal kendala dalam pemerataan guru agama Sekolah Menengah Atas di Provinsi Riau, yaitu:

- a) Tidak maksimal pelaksanaan tugas dan fungsi institusi pemerintah provinsi riau yang memiliki kewenangan pengelolaan SMA dalam hal ini Dinas Pendidikan dan Badan Kepegawaian Daerah;
- b) Tidak sinkronnya Dinas Pendidikan dan Badan Kepegawaian Negara guna memenuhi dan pemerataan guru agama sesuai dengan Prinsip Profesionalitas;
- c) Pengawas sekolah sebagai pelaksana teknis lapangan tidak melaporkan kekurangan-kekurangan guru agama kepada Dinas Pendidikan Provinsi Riau atau tidak melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana mestinya;
- d) Institusi pemerintah pusat didaerah yaitu Kementrian Agama yang memiliki kewenangan desentralisasi dalam urusan pendidikan agama tidak memiliki kewenangan yang strategis dalam hal pemenuhan dan pemerataan agama.

Faktor eksternal kendala dalam pemerataan guru agama Sekolah Menengah Atas di Provinsi Riau, adalah:

- a) Tidak terjangkaunya sekolah-sekolah yang ada didaerah pinggiran dan pedalaman disebabkan oleh jarak;
- b) Kurangnya perhatian dari orangtua siswa terhadap pendidikan agama di sekolah;
- c) Organisasi masyarakat tidak melirik permasalahan pendidikan agama SMA di daerah;
- d) Pandangan masyarakat bahwa mata pelajaran agama bukanlah hal yang dianggap terlalu penting karena bisa di pelajari juga diluar sekolah seperti keluarga dan tempat beribadah lainnya.

Penerapan Penegakan hukum tidak hanya diharapkan dari kinerja aparat penegak hukum, tetapi harus didukung oleh sarana yang memadai. Sehingga penegakan hukum tidak saja dilakukan melalui perundang-undangan, namun juga bagaimana memberdayakan aparat dan fasilitas hukum. Disisi lain yang harus dilakukan ialah bagaimana memenuhi sumber daya tenaga pendidik agama untuk setiap sekolah yang ada. Apalagi Indonesia sebagai

⁴¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung: 2014, hlm. 48.

negara yang mengakui 6 agama, sehingga sangat penting menanamkan nilai-nilai ke-Tuhanan kepada siswa ditingkat SMA terkhusus daerah provinsi riau.

C. Upaya Pemerintah Provinsi dalam Pemerataan Guru Agama Sekolah Menengah Atas berdasarkan Prinsip Profesionalitas dalam Undang-Undang nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Provinsi Riau

Di dalam sebuah negara terdapat masyarakat yang hidup dan berkembang. Dalam masyarakat tersebut terdapat berbagai macam manusia yang memiliki tujuan dan kepentingan yang berbeda-beda, perbedaan tersebut kemudian berpotensi menimbulkan kerugian diantara masyarakat.⁴²

Menurut Sadjijono, didalam proses penegakan hukum, negara menjadi pihak yang bertanggung jawab terhadap komitmen bersama sebagai negara berdasarkan atas hukum, karena itu negara bertanggungjawab atas ketertiban, keamanan, dan ketentraman warga negaranya yang merupakan tugas dan wewenang awal dan tradisional dari pemerintah atau negara yang kemudian didelegasikan kepada lembaga-lembaga hukum.”⁴³

Akselerasi perkembangan pada bidang ilmu pengetahuan, teknologi, serta informasi yang begitu pesat dewasa ini, mengharuskan pengelola pendidikan di Provinsi Riau menyusun strategi yang dapat menghasilkan output pendidikan yang dapat mengikuti kemajuan di atas. Dalam proses merencanakan peningkatan mutu pendidikan melalui pemerataan guru ini Dinas Pendidikan Provinsi Riau melakukan beberapa upaya yang mengandung beberapa dimensi untuk pemerataan guru agama SMA di provinsi Riau yaitu:

- a) pra rencana yang berisi: pengumpulan dan pengolahan data, diagnosis, perumusan kebijakan, estimasi kebutuhan, menganggarkan kebutuhan dan memilih sasaran,
- b) merumuskan rencana
- c) perincian rencana

- d) implementasi rencana, dan
- e) revisi dan perencanaan kembali.

Proses perencanaan mencakup penentuan sasaran, penentuan strategi dan pengembangan rencana untuk mengatur kegiatan. Pengawasan Pemerataan Guru Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas) melakukan revitalisasi peran kepala sekolah dan pengawas sekolah serta strategi pengangkatan dan pemerataan guru agama yang berkompeten. Ada satu penelitian dari Bank Dunia dan penelitian-penelitian lain yang berkaitan dengan peran kepala sekolah, dimana Penelitian itu mengatakan apabila kompetensi-kompetensi kepala sekolah itu bagus maka ada hubungan yang signifikan terhadap peningkatan mutu pendidikan di sekolah itu.

Upaya dalam pemerataan guru agama ditingkat SMA hal mendasar yang perlu mendapat perhatian adalah;

- 1) Dinas Pendidikan mendata setiap sekolah dan memiliki laporan dari semua sekolah yang perlu diteliti ke akuratkan data, bukan untuk dokumentasi semata;
- 2) Setiap Sekolah Menengah Atas membuat laporan yang riil jumlah kebutuhan guru agama tiap sekolah dan melaporkannya kepada Dinas Pendidikan tentang kebutuhan guru agama disetiap sekolah;.
- 3) Badan Kepegawaian Daerah (BKD), seharusnya memiliki data base yang akurat jumlah rasio guru/pegawai yang dibutuhkan dari Dinas Pendidikan sehingga dapat di usulkan kepada pemerintah pusat untuk pemenuhan di daerah.
- 4) Koordinasi antara Dinas Pendidikan, Badan Kepegawaian Daerah dan Kementrian Agama dalam memberikan Pelatihan Pemerataan Guru terhadap sumber daya guru yang dibutuhkan.

Menurut penulis dalam rangka menyelesaikan kendala-kendala dalam Implementasi pemerataan guru agama Sekolah Menengah Atas, pihak Pemerintah Provinsi Riau dalam hal ini melakukan upaya dengan melaksanakan tugas fungsinya masing-masing dan saling koordinasi sehingga dapat meningkatkan pemerataan guru agama Sekolah Menengah Atas yang optimal dan menyeluruh di Provinsi Riau.

⁴² C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm. 38.

⁴³ Marjono Reksodiprojo, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan, Pusat Pelayanan dan Keadilan Hukum*, Alumni, Jakarta, 1994, hlm.26.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Implementasi Pemerintah Provinsi dalam Pemerataan Guru Agama Sekolah Menengah Atas berdasarkan Prinsip Profesionalitas dalam Undang-Undang nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Provinsi Riau belum terlaksana sesuai dengan apa yang dicita-citakan oleh undang-undang, Guru Agama yang sangat diperlukan sebagai pendidik nilai-nilai keagamaan bagi siswa tidak tersedia dan tidak terpenuhi disetiap daerah, Pemerintah Provinsi (Dinas Pendidikan) yang kurang optimal dalam melakukan pendataan kebutuhan guru agama di Provinsi Riau sehingga koordinasi Dinas Pendidikan dengan pihak terkait (BKD dan Kementrian Agama Provinsi Riau) yang seharusnya memiliki kewenangan dalam menyediakan tenaga pendidik berbasic pendidikan agama (minimal Sarjana Agama) di tingkat Sekolah Menengah Atas Provinsi Riau tidak berjalan dengan sesuai yang diharapkan.
2. Faktor yang menjadi kendala bagi Pemerintah Provinsi dalam Pemerataan Guru Agama Sekolah Menengah Atas berdasarkan Prinsip Profesionalitas dalam Undang-Undang nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Provinsi Riau ialah terbagi menjadi dua yaitu faktor internal meliputi kurang maksimalnya pelaksanaan tugas dan fungsi oleh institusi pemerintah provinsi riau, pemerintah pusat didaerah dan pelaksana teknis lapangan yang memiliki kewenangan pengelolaan guru agama SMA dalam hal ini Dinas Pendidikan, Badan Kepegawaian Daerah, Kementrian Agama serta pengawas sekolah dalam implementasi pemerataan guru agama SMA di provinsi riau dan juga kurangnya koordinasi antar sesama institusi. Faktor eksternal meliputi jarak, kurangnya perhatian dari orangtua siswa, organisasi masyarakat terhadap pendidikan agama di sekolah; dan pandangan masyarakat bahwa mata pelajaran agama bukanlah hal yang dianggap terlalu penting karena bisa di pelajari juga diluar sekolah seperti keluarga dan tempat beribadah lainnya.

3. Upaya Pemerintah Provinsi dalam Pemerataan Guru Agama Sekolah Menengah Atas berdasarkan Prinsip Profesionalitas dalam Undang-Undang nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Provinsi Riau, yaitu: melakukan pendataan dan pemetaan guru agama disemua SMA tentang kebutuhan guru agama; selanjutnya pemerintah provinsi mengajukan data kebutuhan guru agama kepada pemerintah pusat agar dilakukannya untuk memenuhi kebutuhan guru agama tersebut dan selanjutnya pemerintah provinsi mengadakan pelatihan terhadap guru agama yang baru maupun yang sudah lama untuk pelatihan dan sosialisasi materi pembelajara/ kurikulum semester.

B. Saran

1. Bahwa sudah seharusnya Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Pendidikan, Badan Kepegawaian Daerah dan Kementrian Agama harus melakukan tugas dan fungsinya dengan baik dan saling berkoordinasi dalam mengatasi pemerataan guru agama tingkat SMA di Provinsi Riau sebab hal ini merupakan yang penting.
2. Perlu adanya tim khusus yang ditugaskan dalam pendataan dan pemetaan kebutuhan guru agama SMA di provinsi Riau oleh Dinas Pendidikan sehingga dapat berjalan sesuai dengan yang dicita-citakan Undang-Undang.
3. Sebagai upaya pemerintah dalam pemerataan guru agama tingkat SMA di Provinsi Riau maka selain pemerintah provinsi harus melakukan tugas dan fungsinya dalam menjalankan kepentingan warga negara maka dalam hal ini juga setiap sekolah harus turut serta aktif dalam memberikan informasi masalah kebutuhan guru terkait guru agama di tingkat SMA oleh pemerintah riau sehingga jika semua salang berkoordinasi dan bekerja sama maka apa yang dicita-citakan undang-undang terhadap pemerataan guru agama SMA berdasarkan Prinsip Profesionalitas dalam Undang-Undang nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen di Provinsi Riau dapat berjalan dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdullah H. Rozali, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ali Zainuddin, 2011, *Metode Penelitian Hukum, sinar grafika*, jakarta.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hadjon Philipus M, 1998, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya.
- Harahap Zairin, 2008, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Huda Ni'matul, 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung.
- Kansil C.S.T., 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Kelik Pramudya dan Ananto Widiatmoko, 2010, *Pedoman Etika Profesi Aparat Hukum*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- R. E, Barimbing, 2001, *Catur Wangsa Simpul Mewujudkan Supermasi Hukum*, Pusat Kajian Informasi, Jakarta.
- R. Ridwan H, 2005, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- R. Ridwan H., 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Rahardjo Satjipto, 1986, *Ilmu Hukum cetakan kedua*, Alumni, Bandung.
- Reksodiprojo Marjono, 1994, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan, Pusat Pelayanan dan Keadilan Hukum*, Alumni, Jakarta.
- Sarundajang, 2012, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sunggono Bambang, 2005, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Triwulan Titik, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, 1994, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.

Widjaja HAW., 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

B. Jurnal / Kamus / Skripsi

- Emilda Firdaus, 2012, *Implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) Di Kota Batam*, Journal Dinamika dan Problematika Hukum Vol. 1 No. 1 Desember.
- La Ode Bariun, 2015, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar.
- Manufactures' Finance Co, "equality", *Jurnal WestLaw*" Supreme Court of the United States, 1935, diakses melalui <http://lib.unri.ac.id/e-jurnal-e-book/>, pada 20 September 2018 dan diterjemahkan oleh Google Translate.
- Rawls Theory of Justice and his criticism of utilitarianism Selene Brett, 2017, University college London, *Jurnal Westlaw*, Diakses melalui <http://fh.unri.ac.id/index.php/perpustakaan/#>, Pada tanggal 16 November 2018 dan diterjemahkan oleh Google Translate.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pusaka, Jakarta.
- ### C. Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen.
- Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- ### D. Website
- [Http://pekanbaru.tribunnews.com](http://pekanbaru.tribunnews.com), Diakses Pada 10 November 2018.
- [Https://tabloidpewarna.com](https://tabloidpewarna.com), Diakses Pada 3 Desember 2018.
- [Https:// id.wikipedia.com](https://id.wikipedia.com), Diakses pada 14 november 2018.
- [Https://www.riau.go.id](https://www.riau.go.id), Diakses pada tanggal 06 Juli 2019.
- [Https://riau.kemenag.go.id](https://riau.kemenag.go.id), Diakses pada tanggal 06 Juli 2019.