

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Sebagaimana dinyatakan Grindle (1980: 5-14) bahwa implementasi memiliki tugas *"...to establish a link that allows the goals of public to be realized as outcomes of governmental activity"*, implementasi adalah semacam jembatan yang menghubungkan antara tujuan kebijakan publik dengan realitas yang diinginkan.

Secara tegas Edwards III (1980: 1) menyatakan *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan dapat berhasil mencapai tujuannya. Dikemukakan Nugroho (2011: 625) bahwa implementasi menyumbang 60% keberhasilan dari sebuah kebijakan, perencanaan 20% dan 20% lagi sisanya adalah pengendalian implementasi. Perencanaan atas sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik, namun sebaik apapun sebuah kebijakan jika implementasinya tidak konsisten dengan konsep maka kebijakan yang baik tersebut tidak akan memiliki makna.

Banyak peneliti yang menemukan bahwa dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsistensi implementasi antara 10 – 20%. Dari sini dapat dilihat bahwa konsistensi implementasi dari konsep memiliki arti yang penting karena dapat menentukan keberhasilan perencanaan mencapai tujuannya. Jadi semakin konsisten implementasi dengan perencanaannya maka implementasi tersebut

semakin efektif.

Berkaitan dengan keefektifan implementasi, maka sebelum melaksanakan implementasi kebijakan kiranya perlu diketahui terlebih dahulu pendekatan-pendekatan implementasinya. Sebagaimana dikemukakan Peter deLeon dan Linda deLeon pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Peneliti yang mempergunakan pendekatan ini antara lain Graham T. Allison dengan studi kasus misil kuba.

Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik. Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat "dari atas ke bawah" (*top-downer perspective*). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, Robert Nakamura dan Frank Smallwood, dan Paul Berman. Pada saat yang sama, muncul pendekatan *bottom-upper* yang dikembangkan oleh Michael Lipsky, dan Benny Hjern. Generasi ketiga, 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcolm L. Goggin, memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh

adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan ini antara lain Richard Matland, Helen Ingram, dan Denise Scheberle.

Menurut deLeon, pada tahun 2000-an, studi tentang implementasi kebijakan secara intelektual berada di ujung buntu (*the study of policy implementation has reached an intellectual dead end*). (Nugroho, 2011: 626-627).

Selanjutnya para ilmuwan kebijakan telah membuat beberapa model implementasi kebijakan untuk memudahkan implementasi yang efektif. Di dalam model digambarkan faktor-faktor serta pola hubungannya yang dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Berikut adalah contoh model implementasi yang dapat digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan. Contoh yang disajikan sebagai pembandingan dengan model implementasi yang akan digunakan sebagai landasan analisis implementasi penelitian ini.

Model Van Meter dan Van Horn. Model implementasi kebijakan yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut: (1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi; (2) Karakteristik agen pelaksana/implementor; (3) Kondisi ekonomi, sosial dan politik, (4) Kecenderungan (disposition) pelaksana/implementor.

Model Mazmanian dan Sabatier. Menurut Mazmanian dan Sabatier, terdapat tiga faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Tiga faktor tersebut adalah ; a. kemudahan suatu masalah untuk dikendalikan (*tractability of the problem*), b. kemampuan menyusun rencana implementasi kebijakan (*ability of policy decision to structure implementasi*), dan c. variabel non hukum yang mempengaruhi implementasi kebijakan (*non-statutory variables affecting implementation*). (1983 : 20-39).

Menurut Mazmanian dan Sabatier, implementasi kebijakan adalah sebuah proses yang dinamis, dalam arti perubahan pada salah satu faktor akan mengakibatkan perubahan pada faktor lain. Tidak ada faktor yang benar-benar bebas dari faktor yang lain. Hal ini mereka sebut sebagai *rippled effect*. (1983:39).

Model Grindle. Grindle (1980: 5-14) menyatakan bahwa kebijakan publik dapat dianalisis berdasarkan 2 hal, yaitu content (isi) dan context (kondisi sosial) kebijakan tersebut. Beberapa unsur content yang menurut Grindle mempengaruhi implementasi kebijakan publik adalah: (1) *Interest affected* atau kepentingan yang dipengaruhi (oleh kebijakan publik) yaitu merujuk pada pihak-pihak (*stakeholder*) yang terkena dampak implementasi kebijakan publik baik langsung maupun tidak langsung, baik menguntungkan maupun tidak. Pada dasarnya semua manusia mempunyai kecenderungan untuk memperoleh keuntungan bagi diri sendiri, kesadaran bahwa seseorang itu terpengaruh atau tidak oleh implementasi kebijakan publik akan memunculkan reaksi berbeda terhadap kebijakan publik tersebut; (2) *Type of benefits* atau tipe manfaat yang dihasilkan. Manfaat yang dihasilkan berkaitan dengan bagaimana dan sejauh mana implementasi kebijakan

publik membawa perubahan perilaku pihak-pihak bersangkutan. Tentu saja di sini berlaku rumusan umum bahwa semakin implementasi kebijakan menguntungkan dirinya, semakin pihak tersebut memberikan dukungan (kooperatif); (3) *Extent of change envisioned* atau keluasan perubahan yang diharapkan. Penentuan keluasan perubahan yang diharapkan akan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan dan jangka waktu yang diperlukan bagi terlaksananya implementasi kebijakan. Secara umum, semakin luas perubahan (sosial) yang diinginkan akan membutuhkan waktu yang semakin lama dan tingkat kesulitan yang lebih kompleks; (4) *Site of decision making* atau posisi pembuatan keputusan. Posisi pembuatan keputusan berkaitan dengan siapa yang memegang/memiliki kewenangan dalam menerapkan kebijakan publik. Pihak yang terlibat (*stakeholder*) dilihat dalam kerangka sejauhmana *stakeholder* bersangkutan diberi wewenang untuk mengubah kebijakan, baik secara substantif maupun teknis; (5) *Program implementors* atau pelaksana program. Pelaksanaan program dimaksud berkaitan dengan berapa banyak instansi pelaksana kebijakan tersebut. Besarnya jumlah instansi yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik memiliki keuntungan tersendiri, terutama bahwa wilayah yang luas akan bisa tertangani dengan baik, namun tidak selamanya besarnya jumlah instansi terkait menguntungkan. Efisiensi keterlibatan instansi harus ditelaah secara seksama dalam proses implementasi kebijakan publik; (6) *Resources committed* atau sumber daya. Sumber daya meliputi sumber daya manusia, maupun sumber daya nonmanusia. Kondisi sumber daya yang dimiliki instansi penerap berbeda-beda, dan ini akan menyebabkan perbedaan pula pada tingkat keberhasilan implementasi kebijakan.

Di samping unsur content, terdapat juga unsur context atau unsur yang berada di luar institusi bersangkutan. Grindle menyatakan bahwa unsur context meliputi (1) *power, interest, and strategic of actor involved*; (2) *institution and regime characteristics*; and (3) *compliance and responsiveness*.

Agar implementasi kebijakan berjalan secara efektif, harus berpijak pada prinsip-prinsip implementasi. Nugroho (2011: 650-652) mengemukakan ada 5 tepat untuk prinsip-prinsip pokok yang harus dipenuhi dalam implementasi kebijakan, yaitu: (1) tepat kebijakan, meliputi tepat fungsi, tepat rumusan dan tepat pembuat kebijakan; (2) tepat pelaksana kebijakan, meliputi untuk kebijakan yang bersifat monopoli atau derajat politik keamanan yang tinggi dilaksanakan oleh pemerintah, untuk kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat dilaksanakan oleh pemerintah bersama masyarakat, untuk kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat diserahkan kepada masyarakat; (3) tepat target, meliputi apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan?, apakah target siap diintervensi?, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru /memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya?; (4) tepat lingkungan, meliputi lingkungan kebijakan yaitu interaksi diantara lembaga perumus dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait; lingkungan eksternal kebijakan meliputi *public opinion, interpretive institutions* dan *individuals*; (5) tepat proses, meliputi *policy acceptance* (memahami kebijakan), *policy adoption* (menerima kebijakan), dan *strategic readiness* (siap melaksanakan atau siap menjadi bagian dari kebijakan). Kelima tepat tersebut perlu didukung oleh politik, strategik dan teknis.

Model Edwards III. Di dalam modelnya, Edwards menyarankan untuk memperhatikan 4 isu penting, yaitu: (1) *communication* (komunikasi); (2) *resource* (sumberdaya); (3) *disposition or attitudes* (disposisi/sikap); dan (4) *bureaucratic structures* (struktur birokrasi). *Communication*, berkenaan dengan bagaimana sebuah kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. *Resources*, berkenaan dengan kecakapan sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan publik untuk mengimplementasikan kebijakan secara efektif. *Disposition*, berkenaan dengan kesediaan dan komitmen dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan. *Bureaucratic structures* berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi pelaksana implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi diharapkan dapat menciptakan hubungan koordinasi dan kerjasama yang baik antar pelaksana dari tingkat atas sampai ke tingkat bawah.

B. Pengertian Guru

Banyak yang mengartikan apakah itu guru. Dalam bahasa yang ada di permukaan dunia, kata guru disebut antara lain dengan *mu'allim* (Arab), *teacher* (Inggris), *laushu* (China) dan yang lebih spesifik lagi dalam bahasa Jepang antara lain disebut *sensei* atau *kyoushi* (guru sekolah), *kouchou* (guru besar), *joshi kyoin* (guru untuk perempuan), *danshi kyoin* (guru untuk laki-laki). (Djamarah, 2004:43).

Guru (dari bahasa Sanskerta *guru* yang juga berarti guru, tetapi artinya harafiahnya adalah "berat") adalah seorang pengajar suatu ilmu. Dalam bahasa Indonesia, guru umumnya merujuk pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik. (Burhanuddin, 2001:21).

Guru adalah pendidik dan pengajar pada pendidikan anak usia dini jalur sekolah atau pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Guru-guru seperti ini harus mempunyai semacam kualifikasi formal. Dalam definisi yang lebih luas, setiap orang yang mengajarkan suatu hal yang baru dapat juga dianggap seorang guru. Beberapa istilah yang juga menggambarkan peran guru, antara lain:

- Dosen
- Mentor
- Tutor. (Djamarah, 2004:45)

Dalam agama Hindu, guru merupakan simbol bagi suatu tempat suci yang berisi ilmu (*vidya*) dan juga pembagi ilmu. Seorang guru adalah pemandu spiritual/kejiwaan murid-muridnya. Dalam agama Buddha, guru adalah orang yang memandu muridnya dalam jalan menuju kebenaran. Murid seorang guru memandang gurunya sebagai jelmaan Buddha atau Bodhisattva. Dalam agama Sikh, guru mempunyai makna yang mirip dengan agama Hindu dan Buddha, namun posisinya lebih penting lagi, karena salah satu inti ajaran agama Sikh adalah kepercayaan terhadap ajaran Sepuluh Guru Sikh. Hanya ada sepuluh Guru dalam agama Sikh, dan Guru pertama, Guru Nanak Dev, adalah pendiri agama ini.

(Wikipedia Indonesia, 2013)

Sedangkan arti guru itu sendiri antara lain menurut pandangan masyarakat adalah orang yang melaksanakan pendidikan di tempat-tempat tertentu, tidak mesti di lembaga formal, tetapi bias juga di tempat ibadah seperti masjid, bias juga di alam terbuka dan bahkan bertempat di rumah. (Departemen Pendidikan Nasional, 2007:12).

Hal ini terbukti dengan munculnya sistem pendidikan non-sekolah (*Home Schooling*) atau (*Out Hond Schooling*). Berdasarkan pengertian di atas, bahwa kita pada dasarnya adalah seorang guru. Apakah itu sebagai guru mengaji, guru silat, guru senam, guru musik, guru sekolah dan lainnya.

Lain halnya yang diutarakan oleh Muhibbin Syah mengutip dari McLeod guru adalah *a person whose occupation is teaching others*. Artinya, guru adalah seseorang yang pekerjaannya mengajarkan orang lain. Sedangkan menurut Syaiful Bahri Djamarah (Depdiknas, 2007:22) adalah orang yang memberikan ilmu pengetahuan kepada anak didik.

Masih menurut Djamarah (2004:46) yang mengutip dari Amentembun, guru adalah semua orang yang berwenang dan bertanggung jawab terhadap pendidikan murid-murid, baik secara individu atau pun klasikal, baik di sekolah maupun di luar sekolah.

Sedangkan dalam UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dalam Bab I pasal I berbunyi, guru adalah pendidik professional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan

dasar, dan pendidikan menengah. Ini berarti, guru adalah orang yang memberikan pengetahuan di sekolah sebagai tempat pendidikan formal.

Dari beberapa pengertian-pengertian di atas; apakah itu pengertian berdasarkan pandangan masyarakat ataupun pengertian beberapa ahli apalagi seperti dengan telah diundangkannya UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dapat dibatasi tentang pengertian guru. Guru tak lain adalah seseorang yang memiliki kemampuan dan keahlian khusus dan berperan sebagai pendidik, pengajar, pembimbing, instruktur, fasilitator, evaluator, assessor dan konselor dalam pendidikan formal yang dalam hal ini adalah sekolah.

Kalau melihat pengertian ini, sepertinya guru bukan seperti gambaran awal. Berpenampilan yang tidak modern dengan berkendara sepeda butut sembari menjinjing tas kulit kusamnya. Kenapa demikian, karena dengan kemampuan yang dimiliki dan berperan sebagai pendidik di sini seorang guru harus mempunyai rasa percaya diri yang kuat atas pekerjaan yang diembannya bukan hanya sekedar dapat pekerjaan saja, dari pada tidak ada sama sekali bekerja.

Seperti fenomena belakangan ini, yang kebanyakan orang berlomba-lomba jadi guru walau tidak berlatar belakang pendidikan. Hal ini disebabkan lowongan kerja jadi guru lebih banyak volumenya dibandingkan bidang lain pada penerimaan pegawai negeri sipil.

Terlepas dari itu semua, dengan tidak dikatakan guru sebagai pekerjaan sambilan maka guru adalah sesuatu pekerjaan terhormat, apalagi pemerintah melalui Kementerian Pendidikan Nasional mencanangkan 'Guru sebagai Profesi'

dengan berupaya meningkatkan kualitas guru dan sekaligus mengembangkan profesi guru sejajar dengan profesi lain yang dianggap terhormat di tengah masyarakat.

Profesi guru bukan pekerjaan ringan, karena profesi guru memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan profesi yang lainnya. Di sini guru dituntut harus memiliki profesionalisme ganda. Profesionalisme ganda yang bagaimana. Guru harus profesional dalam bidang studi/ mata pelajaran yang diajarkan di sini guru harus menguasai tentang ilmu yang dimilikinya dan trampil secara efektif mentrasfer ilmu kepada peserta didiknya. Kedua, guru harus profesional sebagai pendidik. Di sini guru dituntut harus menguasai sejumlah kompetensi guru yaitu seperti yang diamanatkan dalam UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen pada pasal 10 ayat 1, dimana kompetensi guru meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi.

Maksud kompetensi-komptensi di atas secara umum adalah kompetensi pedagogik yaitu suatu kemampuan yang harus ada dalam mendasari, mengelola dan melaksanakan pembelajaran untuk peserta didik.

Kompetensi kepribadian yaitu seorang guru harus memiliki kepribadian yang mantap, berakhlak mulia, arif dan berwibawa serta menjadi teladan peserta didik. Kompetensi profesional yaitu seorang guru dapat menguasai materi pelajaran secara luas dan mendalam. Sedangkan kompetensi sosial adalah kemampuan guru untuk berkomunikasi secara efektif dan efisien dengan peserta didik, sesama guru, orang tua/ wali peserta didik, dan masyarakat.

C. Fungsi dan Peranan Guru

Guru memiliki fungsi yang beragam yang berimplementasi dalam bentuk pengabdian. Fungsi tersebut meliputi bidang profesi, bidang kemanusiaan dan bidang kemasyarakatan. Fungsi guru sebagai profesi meliputi mendidik, mengajar dan melatih. Mendidik berarti meneruskan dan mengembangkan nilai-nilai hidup dan kehidupan. Mengajar berarti meneruskan dan mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Sedangkan melatih berarti mengembangkan keterampilan-keterampilan pada siswa. (Hamalik, 2001:89).

Fungsi guru dalam bidang kemanusiaan adalah memosisikan dirinya sebagai orang tua ke dua. Dimana ia harus menarik simpati dan menjadi idola para siswanya. Adapun yang diberikan atau disampaikan guru hendaklah dapat memotivasi hidupnya terutama dalam belajar. Bila seorang guru berlaku kurang menarik, maka kegagalan awal akan tertanam dalam diri siswa.

Guru adalah posisi yang strategis bagi pemberdayaan dan pembelajaran suatu bangsa yang tidak mungkin digantikan oleh unsur manapun dalam kehidupan sebuah bangsa sejak dahulu. Semakin berhubungan keberadaan guru melaksanakan peran dan tugasnya semakin terjamin terciptanya kehandalan dan terbinanya kesiapan seseorang. Dengan kata lain potret manusia yang akan datang tercermin dari potret guru di masa sekarang dan gerak maju dinamika kehidupan sangat bergantung dari "citra" guru di tengah-tengah masyarakat. (Hamalik, 2001:90).

Sedangkan peran seorang guru itu sendiri adalah:

1. Dalam Proses Belajar Mengajar

Sebagaimana telah di ungkapkan diatas, bahwa peran seorang guru sangat berhubungan dalam proses belajar mengajar. Peran guru dalam proses belajar mengajar meliputi banyak hal seperti sebagai pengajar, manajer kelas, supervisor, motivator, konsuler, eksplorator, dan sebagainya. Yang akan dikemukakan disini adalah peran yang dianggap paling dominan dan klasifikasi guru sebagai:

- a. Demonstrator.
- b. Manajer/pengelola kelas.
- c. Mediator/fasilitator.
- d. Evaluator. (Purwanto, 2007:71).

2. Dalam Pengadministrasian

Dalam hubungannya dengan kegiatan pengadministrasian, seorang guru dapat berperan sebagai:

- a. Pengambil inisiatif, pengarah dan penilai kegiatan pendidikan.
- b. Wakil masyarakat.
- c. Ahli dalam bidang mata pelajaran.
- d. Penegak disiplin.
- e. Pelaksana administrasi pendidikan. (Purwanto, 2007:73).

3. Sebagai Pribadi

Sebagai dirinya sendiri guru harus berperan sebagai:

- a. Petugas sosial
- b. Pelajar dan ilmuwan

- c. Orang tua
- d. Teladan
- e. Pengaman. (Purwanto, 2007:74).

4. Secara Psikologis

Peran guru secara psikologis adalah:

- a. Ahli psikologi pendidikan.
- b. Relationship.
- c. Catalytic/pembaharu.
- d. Ahli psikologi perkembangan. (Purwanto, 2007:75).

Kompetensi merupakan kemampuan dan kewenangan guru dalam melaksanakan profesi keguruannya. Profesional adalah suatu bidang pekerjaan yang memerlukan beberapa bidang ilmu yang secara sengaja harus dipelajari dan kemudian diaplikasikan bagi kepentingan umum. Dengan kata lain sebuah profesi memerlukan kemampuan dan keahlian khusus dalam melaksanakan profesinya. Pekerjaan yang bersifat profesional adalah pekerjaan yang hanya dapat dilakukan oleh mereka yang khusus dipersiapkan untuk itu.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas maka pengertian guru profesional adalah orang yang memiliki kemampuan dan keahlian khusus dalam bidang keguruan sehingga ia mampu melakukan tugas dan fungsinya sebagai guru secara maksimal.

Dengan kata lain guru profesional adalah orang yang terdidik dan terlatih dengan baik serta memiliki pengalaman yang kaya di bidangnya.

Yang dimaksud dengan terdidik dan terlatih bukan hanya memiliki pendidikan formal tetapi juga harus menguasai berbagai strategi atau teknik dalam KBM serta landasan-landasan kependidikan seperti tercantum dalam kompetensi guru dalam uraian selanjutnya. Dalam melakukan kewenangan profesionalismenya, guru dituntut memiliki seperangkat kemampuan (kompetensi) yang beraneka ragam. Namun sebelum sampai pada pembahasan kompetensi ada beberapa syarat profesi yang harus dipahami terlebih dahulu.

Mengingat fungsi dan peranan guru yang demikian kompleksnya, maka profesi ini memerlukan persyaratan khusus sebagai berikut:

1. Menuntut adanya keterampilan yang berdasarkan konsep dan teori ilmu pengetahuan yang mendalam.
 2. Menekankan pada suatu keahlian dalam bidang tertentu sesuai dengan bidang profesinya.
 3. Menuntut tingkat pendidikan keguruan yang memadai.
 4. Adanya kepekaan terhadap dampak kemasyarakatan dari pekerjaan yang dilaksanakannya.
 5. Memungkinkan perkembangan sejalan dengan dinamika kehidupannya.
- (Sahertian, 2008:23).

Untuk itulah seorang guru harus mempersiapkan diri sebaik-baiknya untuk memenuhi panggilan tugasnya, baik berupa *in-service training* (diklat/penataran) maupun *pre-service training* (pendidikan keguruan secara formal).

Adapun jenis-jenis kompetensi yang harus dimiliki oleh seorang guru adalah meliputi:

1. Kompetensi Pribadi

a. Mengembangkan Kepribadian.

- 1) Bertqwa kepada Allah SWT.
- 2) Berperan aktif dalam masyarakat.
- 3) Mengembangkan sifat-sifat terpuji sebagai seorang guru.

b. Berinteraksi dan Berkomunikasi

- 1) Berinteraksi dengan rekan sejawat demi pengembangan kemampuan profesional.
- 2) Berinteraksi dengan masyarakat sebagai pengemban misi pendidikan.

c. Melaksanakan Bimbingan dan Penyuluhan.

- 1) Membimbing siswa yang mengalami kesulitan belajar.
- 2) Membimbing murid yang berkelainan dan berbakat khusus.

d. Melaksanakan Administrasi Sekolah.

- 1) Mengenal administrasi kegiatan sekolah.
- 2) Melaksanakan kegiatan administrasi sekolah.

e. Melaksanakan penelitian Sederhana Untuk Keperluan Pengajaran.

- 1) Mengkaji konsep dasar penelitian ilmiah.
- 2) Melaksanakan penelitian sederhana.

2. Kompetensi Profesional

a. Menguasai landasan kependidikan.

- 1) Mengenal tujuan pendidikan untuk mencapai tujuan pendidikan Nasional.
- 2) Mengenal fungsi sekolah dalam masyarakat.

- 3) Mengetahui prinsip-prinsip psikologi pendidikan yang dapat dimanfaatkan dalam proses belajar mengajar.
- b. Mengetahui bahan pengajaran.
 - 1) Mengetahui bahan pengajaran kurikulum pendidikan dasar dari menengah.
 - 2) Mengetahui bahan pengajaran.
 - c. Menyusun program pengajaran.
 - 1) Menetapkan tujuan pembelajaran.
 - 2) Memilih dan mengembangkan bahan pembelajaran.
 - 3) Memilih dan mengembangkan media pengajaran yang sesuai.
 - 4) Memilih dan memanfaatkan sumber belajar.
 - d. Melaksanakan program pengajaran.
 - 1) Menciptakan iklim belajar mengajar yang tepat.
 - 2) Mengatur ruangan belajar.
 - 3) Mengelola interaksi belajar mengajar.
 - e. Menilai hasil dan proses belajar mengajar yang telah dilaksanakan.
 - 1) Menilai prestasi murid untuk kepentingan pengajaran.
 - 2) Menilai proses belajar mengajar yang telah dilaksanakan. (Sardiman, 2002:91)

D. Dinamika Perkembangan Guru di Indonesia

Guru adalah sebuah profesi, sebagaimana profesi lainnya merujuk pada pekerjaan atau jabatan yang menuntut keahlian, tanggung jawab, dan kesetiaan.

Suatu profesi tidak bisa dilakukan oleh sembarang orang yang tidak dilatih atau dipersiapkan untuk itu. Suatu profesi umumnya berkembang dari pekerjaan (vocational), yang kemudian berkembang makin matang serta ditunjang oleh tiga hal: keahlian, komitmen, dan keterampilan, yang membentuk sebuah segitiga sama sisi yang di tengahnya terletak profesionalisme.

Senada dengan itu, secara implisit, dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dinyatakan, bahwa guru adalah “..... tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi (pasal 39 ayat 1).

Lantas, acuan normatif ini ditindaklanjuti dengan UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, pasal 1, angka 1: 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.

Menurut Dedi Supriadi (1999), profesi kependidikan dan/atau keguruan dapat disebut sebagai profesi yang sedang tumbuh (emerging profession) yang tingkat kematangannya belum sampai pada apa yang telah dicapai oleh profesi-profesi tua (old profession) seperti: kedokteran, hukum, notaris, farmakologi, dan arsitektur. Selama ini, di Indonesia, seorang sarjana pendidikan atau sarjana lainnya yang bertugas di institusi pendidikan dapat mengajar mata pelajaran apa saja, sesuai kebutuhan/kekosongan/kekurangan guru mata pelajaran di sekolah itu,

cukup dengan "surat tugas" dari kepala sekolah.

Hal inilah yang merupakan salah satu penyebab lemahnya profesi guru di Indonesia. Adapun kelemahan-kelemahan lainnya yang terdapat dalam profesi keguruan di Indonesia, antara lain berupa:

1. Masih rendahnya kualifikasi pendidikan guru dan tenaga kependidikan.
2. Sistem pendidikan dan tenaga kependidikan yang belum terpadu.
3. Organisasi profesi yang rapuh; serta,
4. Sistem imbalan dan penghargaan yang kurang memadai. (Burhanuddin, 2006:59).

Akhirnya, setelah 60 tahun Indonesia merdeka, bangsa kita mempunyai sebuah undang-undang (UU) mengenai profesi guru. Hal ini ditandai dengan disahkannya UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pada tanggal 30 Desember 2005, serta diundangkan dalam Lembaga Negara RI tahun 2005 nomor 157.

Sungguh sebuah perjuangan yang teramat berat dan melelahkan di mana sejak tahun 1999 Depdiknas bekerja sama dengan Pengurus Besar PGRI merancang naskah akademis dan rancangan undang-undang (semula bernama RUU Guru), kemudian untuk mengakomodasi dosen (sebutan guru di perguruan tinggi) berubah menjadi RUU Guru dan Dosen. Meskipun sebelumnya telah disosialisasikan serta memperoleh masukan dan tanggapan secara luas dari para guru dan dosen, para pengelola pendidikan Propinsi/Kabupaten/Kota, organisasi profesi, kalangan akademisi, perguruan tinggi, dan lain-lain; namun secara praksis UU Guru dan Dosen masih menyisakan banyak persoalan yang memerlukan

pemecahan segera, rasional, proporsional, adil, dan bijaksana.

UU Guru dan Dosen (pasal 83) mengamanatkan selambat-lambatnya satu setengah tahun sejak berlakunya undang-undang ini (sekitar Juni/Juli 2007) semua peraturan pemerintah (PP) harus sudah selesai. Padahal, untuk guru saja, terdapat paling tidak 15 pasal yang mesti dibuatkan PP-nya yakni meliputi: kompetensi guru (pasal 10), sertifikasi pendidik (11), anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik (pasal 13), hak guru (pasal 14), tunjangan profesi guru (pasal 16), tunjangan khusus (pasal 18), masalah tambahan (pasal 19), penugasan WNI sebagai guru dalam keadaan darurat (pasal 21), pola ikatan dinas bagi calon guru (pasal 22), pengangkatan dan penempatan guru pada satuan yang diselenggarakan pemerintah atau pemerintah daerah (pasal 25), penempatan guru yang diangkat oleh pemerintah atau pemerintah daerah pada jabatan struktural (pasal 26), pemindahan guru (pasal 28), guru yang bertugas di daerah khusus (pasal 29), pemberian penghargaan (pasal 37), dan cuti (pasal 40).

Hingga akhir Agustus 2007 belum ada satu pun PP tentang Guru, sesuai dengan amanat UU No. 14/2005 yang telah dikeluarkan oleh pemerintah. Barulah sesudah Pengurus Besar PGRI mengeluarkan "Pernyataan PGRI" di Jakarta, pada tanggal 10 Mei 2007, akhirnya pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan (Permendiknas No. 18 tahun 2007).

UU Guru dan Dosen (pasal 82 ayat 2) mewajibkan guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik untuk memenuhinya paling lama 10 tahun sejak berlakunya undang-undang ini.

Berdasarkan data Depdiknas (2010), dari 2.245.952 guru di Indonesia lebih dari separuhnya (59%) tidak layak mengajar atau tidak memiliki kualifikasi akademik, yaitu tingkat pendidikan minimal seorang guru harus berijazah sarjana (S-1) atau diploma empat (D-IV) yang sesuai dengan jenis, jenjang, dan satuan pendidikan formal di tempat penugasan. Yang tidak layak mengajar atau menjadi guru berjumlah 1.330.566 orang, terdiri dari 135.344 guru TK, 953.511 guru SD, 5.507 guru SLB, 171.558 guru SMP, 31.645 guru SMA, dan 33.001 guru SMK.²³

Konsekuensi logisnya, para guru tersebut mesti melanjutkan studi ke jenjang S-1/D-IV supaya memenuhi kualifikasi akademis. Tetapi, siapa yang akan membiayai studi mereka? Biaya sendiri? Apakah cukup biaya bagi setiap guru untuk melanjutkan studi lagi dengan kesejahteraan hidup mereka yang relatif minim? Biaya pemerintah? Adakah political will atau komitmen pemerintah untuk itu, setelah amanat UUD 1945 saja tidak diindahkan?

Selanjutnya, sebagai tenaga profesional, guru membutuhkan pengakuan berupa bukti formal yang berbentuk sertifikat pendidik. Sertifikasi guru ini dikeluarkan oleh PT yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi dan ditetapkan oleh pemerintah. PT yang dimaksud adalah LPTK (Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan) baik eks IKIP, STKIP maupun FKIP di universitas-universitas.

Mungkinkah dalam sepuluh tahun ke depan LPTK yang ada (sesuai dengan amanat pasal 82 ayat (2) UU No.14/2005) mampu menuntaskan program sertifikasi pendidik bagi seluruh guru di Indonesia? Kalau dirata-ratakan berarti setiap tahunnya terdapat sekitar 260.000 guru yang wajib mengikuti uji

kompetensi (yaitu: kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, dan profesional). Kapasitas LPTK negeri, menurut Direktur Eksekutif Asosiasi LPTK Indonesia, Hamid Hasan, tidak sebanding dengan jumlah guru yang ada. (Kompas, 27/01/2006). Selama sepuluh tahun, paling hanya sanggup mensertifikasi sepertiganya. Artinya, duapertiga guru di seluruh Indonesia belum tersentuh program ini. Akibatnya, mereka tidak mempunyai sertifikat pendidik. Padahal sertifikat pendidik ini diperlukan guru untuk melaksanakan tugas keprofesionalannya, termasuk untuk memperoleh tunjangan profesi.

Bahkan dalam renstra Ditjen PMPTK Depdiknas (2010) termaktub, bahwa baru pada tahun 2016 seluruh guru akan selesai menjalani proses sertifikasi dan sekaligus memperoleh tunjangan profesinya. Hal ini berarti tidak mengindahkan amanat yuridis formal UU No. 14/2005 (pasal 82 ayat 2) yang hanya memberi waktu selambat-lambatnya sepuluh tahun sejak berlakunya UU itu, atau tanggal 30 Desember 2015 sebagai deadline-nya.

Pada gilirannya, seiring dengan tertunda-tundanya PP tentang Guru dan lambatnya program sertifikasi guru yang seharusnya sudah dilaksanakan pada tahun 2006 lalu, maka bagi sebagian terbesar guru Indonesia, sertifikasi guru ibarat jauh panggang dari api. Alih-alih memperoleh peningkatan kesejahteraan dengan diperolehnya tunjangan profesi guru sebesar satu kali gaji pokok, justru hanya penantian panjang yang berbuah kekecewaan yang akan diperoleh para guru.

Dengan digulirkannya gerakan reformasi (1998) membawa 'angin segar' bagi iklim demokrasi di Indonesia, termasuk bidang pendidikan. Betapa tidak,

selain diamandemennya pasal 31 UUD 1945, UU tentang Sisdiknas (UU No. 2/1989) karena sudah tidak sesuai lagi secara konstitusional pun diganti dan disempurnakan dengan UU No. 20/2003. Hal ini juga dibarengi dengan dikeluarkannya PP No. 19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, termasuk di dalamnya standar guru sebagai pendidik dan tenaga pendidikan (Bab VI). Adapun profesi guru secara khusus (*lex specialis*) diatur dalam UU No. 14/2005, meskipun secara operasional menemui kendala dengan masih belum diterbitkannya PP tentang Guru.

Dengan perangkat peraturan perundangan yang tersedia sesungguhnya pemerintah (Depdiknas) maupun stakeholder pendidikan lainnya dapat bergerak berlandaskan legimitasi ini dengan leluasa, mantap, dan tidak perlu gamang lagi, karena telah memperoleh payung hukum yang pasti. Namun, rupa-rupanya legalitas saja tidak cukup kalau tidak diimbangi dengan political will atau komitmen yang kuat guna mengejawantahkan aturan normatif tersebut.

Ambil contoh, meskipun Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya Nomor 026/PUU/IV/2007 dalam sidang 1 Mei 2007 sudah menyatakan bahwa UU No. 18/2006 tentang APBN 2007 yang mencantumkan anggaran pendidikan sebesar 11,8% bertentangan dengan pasal 31 ayat (4) UUD 1945, pemerintah tetap tidak bergeming dari pendiriannya itu dan belum berkehendak untuk mencapai angka 20%. (Daryanto, 2008:5).

Selama ini pemerintah belum pernah eksplisit mengetengahkan angka 20 persen sebagai realisasi anggaran pendidikan minimal. Tidak ada uang? Nonsens. Kenyataan ada uang untuk kenaikan gaji menteri dan anggota DPR, Akuilah, yang

tidak ada bukan uang, tetapi komitmen, kesungguhan mengakui signifikansi kerja pendidikan bagi masa depan bangsa.

Persoalan 20% anggaran pendidikan dari APBN/APBD ini adalah merupakan pemicu (trigger) utama isu-isu di dunia pendidikan kita. Karena dengan terpenuhinya minimal 20% dari APBN/APBD, maka beberapa persoalan mendasar (basic problem) yang mencuat selama ini, seperti: biaya operasional sekolah; buku paket pelajaran; biaya sekolah peserta didik; gedung sekolah beserta sarana dan prasarananya; tunjangan profesi guru (termasuk tunjangan fungsional, tunjangan khusus, maslahat tambahan, tunjangan daerah, dan lain-lain); beasiswa studi guru untuk melanjutkan ke jenjang S-1, S2, S3; sertifikasi guru; dan lain sebagainya akan mendapatkan solusi yang signifikan dan komprehensif.

Sementara itu, para guru hendaknya dapat diposisikan sebagai tenaga profesional (sebagaimana pasal 39 ayat 1 UU No. 20/2003 dan pasal 1 angka 1 UU No. 14/2005). Dalam pengertian ini, maka adanya Ujian Nasional (UN) pada hakikatnya menggeser peran guru untuk melakukan evaluasi atau penilaian hasil pembelajaran peserta didik. Padahal peran evaluasi tidak dapat dipisahkan (inherent) dari dua peran guru lainnya, yakni: merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran.

Kemudian, berikut ini terdapat sejumlah persoalan lainnya yang muncul seiring dengan adanya reformasi pendidikan terhadap profesi guru:

1. Guru yang akan diikutsertakan dalam program sertifikasi adalah mereka yang jumlah mengajarnya adalah 24 jam tatap muka per minggu. Kalau aturan ini

diberlakukan secara rigid, maka akan semakin banyak lagi guru yang tidak akan terjaring sertifikasi. Pada gilirannya, peserta didik kita akan dididik oleh guru-guru yang tidak layak mengajar.

2. Banyak guru, khususnya bagi mereka yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS), sesuai dengan Keputusan MenPAN No. 84/1993, harus diberhentikan dari jabatannya karena sudah lebih dari enam tahun sejak diangkat dalam jabatan terakhir tidak mampu mengumpulkan angka kredit minimal yang disyaratkan untuk kenaikan pangkat/jabatannya tersebut. Hal tersebut menimpa pada guru-guru dengan jabatan guru pembina (golongan/ruang, IV/a). Ini dikarenakan mereka terjegal karya tulis ilmiah (KTI).
3. Dengan adanya perubahan kurikulum menjadi KBK/KTSP yang menuntut otonomi sekolah maupun otonomi pedagogik guru tidak diimbangi dengan pemahaman dan keterampilan untuk menyusun kurikulum itu sendiri. Akibatnya, karena sudah terbiasa dengan budaya "juklak-juknis", maka KTSP Cuma berupa kumpulan "copy-paste".
4. Banyak guru, terutama guru honorer/tidak tetap baik di sekolah-sekolah negeri maupun swasta yang mendapatkan take home pay di bawah UMR (untuk provinsi Jawa Barat, UMR tahun 2006 adalah sebesar Rp. 447.654,-). Ini terjadi karena manajemen sekolah masih menganut paradigma lama penghormatan guru, yakni guru yang "mengajar sebulan dibayar seminggu" (bandingkan dengan dosen yang dibayar per tatap muka).
5. Perlindungan hukum terhadap profesi guru masih sangat lemah (baca: kasus 27 orang guru di Medan yang dipecat pihak sekolah karena melaporkan

kecurangan pelaksanaan UN). Di sini, termasuk juga kepastian kerja guru honorer/tidak tetap yang labil/rawan "pemecatan" pihak manajemen sekolah.

6. Adanya pameo "pengetahuan guru dan siswa hanya berbeda satu malam", disebabkan oleh karena guru tidak mengimplementasikan "life long education" atau tidak terus menerus mengupdate ilmu-pengetahuannya, baik secara formal (kuliah lagi atau mengikuti diklat, penataran, seminar/lokakarya yang berkaitan dengan bidang tugasnya) maupun dengan mengakses sumber pembelajaran kontemporer, seperti: buku-buku, majalah, jurnal, surat kabar, atau internet. Hal ini karena guru masih berkisar dengan pemenuhan kebutuhan sembako untuk menghidupi keluarganya berbanding dengan membiayai hal-hal lainnya.
7. Peranan wadah profesionalisme guru masih kurang diberdayakan oleh para pengambil kebijakan pendidikan di daerah.

E. Pengertian Sertifikasi Guru

Peningkatan kualitas sistem pendidikan di Indonesia akan sangat dipengaruhi oleh peningkatan kualitas guru sebagai pemeran utama dalam upaya peningkatan kualitas layanan bagi masyarakat. Pada saat ini kedudukan guru dikehendaki menjadi suatu profesi yang sejajar dengan tenaga-tenaga profesional lainnya seperti dokter atau psikolog. Sebagai tenaga profesional, guru diwajibkan memiliki sebuah sertifikat profesi pendidik yang diperoleh melalui suatu proses sertifikasi.

Diberikannya sertifikat pendidik kepada guru-guru yang telah memenuhi persyaratan sebagai guru yang profesional akan berimplikasi terhadap pemberian tunjangan profesi kepada guru tersebut. Hal ini diharapkan akan meningkatkan kinerja guru di lapangan yang pada akhirnya dapat meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia.

Seiring dengan telah keluarnya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 18 tahun 2007 tentang sertifikasi, maka guru-guru harus mulai bersiap-siap untuk mengikuti proses sertifikasi yang akan segera dimulai. Namun, banyak guru di lapangan yang masih belum mengetahui seluk-beluk sertifikasi itu sendiri. Maka dari itu situs ini akan menyajikan beberapa hal tanya jawab seputar sertifikasi guru yang meliputi pengertian, tujuan, dasar hukum pelaksanaan sertifikasi guru, pelaksanaan sertifikasi guru, peserta sertifikasi guru, prosedur dan mekanisme sertifikasi guru.

Sertifikasi guru adalah proses pemberian sertifikat pendidik kepada guru. Sertifikat pendidik diberikan kepada guru yang telah memenuhi standar profesional guru. Guru profesional merupakan syarat mutlak untuk menciptakan system dan praktik pendidikan yang berkualitas. (Engkoswara, 2007:22).

Sedangkan sertifikat pendidik adalah sebuah sertifikat yang ditandatangani oleh perguruan tinggi penyelenggara sertifikasi sebagai bukti formal pengakuan profesionalitas guru yang diberikan kepada guru sebagai tenaga profesional.

Dalam Undang-undang Guru dan Dosen disebut sertifikat pendidik. Pendidik yang dimaksud disini adalah guru dan dosen. Proses pemberian sertifikat pendidik untuk guru disebut sertifikasi guru dan untuk dosen disebut sertifikasi

dosen.

Dari uraian di atas ada beberapa hal yang dapat dibuat dalam point-point tentang hal-hal yang berhubungan dengan sertifikasi yaitu:

1. Sertifikasi guru adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk guru yang telah memenuhi standar kompetensi guru. Sertifikasi guru bertujuan untuk:
 - a. Menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional,
 - b. Meningkatkan proses dan mutu hasil pendidikan,
 - c. Meningkatkan martabat guru,
 - d. Meningkatkan profesionalitas guru,
 - e. Meningkatkan kesejahteraan guru.
2. Guru dalam jabatan adalah guru PNS dan Non PNS yang sudah mengajar pada satuan pendidik, baik yang diselenggarakan pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat, dan sudah mempunyai perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama.
3. Sertifikasi bagi guru dalam jabatan melalui penilaian portofolio adalah pelaksanaan sertifikasi guru dengan menilai dokumen-dokumen prestasi yang telah dimiliki guru selama mengajar (berdasarkan Permendiknas Nomor 18 tahun 2007) yang diselenggarakan oleh Perguruan Tinggi yang ditetapkan oleh pemerintah (Keputusan Mendiknas Nomor 57/O/2007).
4. Sertifikasi guru melalui jalur pendidikan adalah proses pemberian sertifikat pendidik bagi guru dalam jabatan melalui pendidikan selama-lamanya 2 semester (Permendiknas Nomor 40 tahun 2007) yang diselenggarakan oleh

Perguruan Tinggi yang ditetapkan oleh pemerintah (Keputusan Mendiknas Nomor 122/P/2007).

5. Portofolio adalah bukti fisik (dokumen) yang menggambarkan pengalaman berkarya/prestasi yang dicapai dalam menjalankan tugas profesi sebagai guru dalam interval waktu tertentu.

Sertifikasi merupakan sarana atau instrumen untuk mencapai suatu tujuan, bukan tujuan itu sendiri. Perlu ada kesadaran dan pemahaman dari semua pihak bahwa sertifikasi adalah sarana untuk menuju kualitas. Kesadaran dan pemahaman ini akan melahirkan aktivitas yang benar, bahwa apapun yang dilakukan adalah untuk mencapai kualitas.

Kalau seorang guru kembali masuk kampus untuk meningkatkan kualifikasinya, maka belajar kembali ini bertujuan untuk mendapatkan tambahan ilmu pengetahuan dan keterampilan, sehingga mendapatkan ijazah S-1. Ijazah S-1 bukan tujuan yang harus dicapai dengan segala cara, termasuk cara yang tidak benar melainkan konsekuensi dari telah belajar dan telah mendapatkan tambahan ilmu dan keterampilan baru.

Demikian pula kalau guru mengikuti sertifikasi, tujuan utama bukan untuk mendapatkan tunjangan profesi, melainkan untuk dapat menunjukkan bahwa yang bersangkutan telah memiliki kompetensi sebagaimana disyaratkan dalam standar kompetensi guru. Tunjangan profesi adalah konsekuensi logis yang menyertai adanya kemampuan yang dimaksud. Dengan menyadari hal ini maka guru tidak akan mencari jalan lain guna memperoleh sertifikat profesi kecuali mempersiapkan diri dengan belajar yang benar untuk menghadapi sertifikasi.

Berdasarkan hal tersebut, maka sertifikasi akan membawa dampak positif, yaitu meningkatnya kualitas guru.

F. Sistem dan Pelaksanaan Sertifikasi Guru

Pelaksanaan Sertifikasi Guru merupakan salah satu implementasi dari Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Agar sertifikasi guru dapat direalisasikan dengan baik perlu pemahaman bersama antara berbagai unsur yang terlibat, baik di pusat maupun di daerah. Oleh karena itu, perlu ada koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan sertifikasi agar pesan Undang-Undang tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan harapan.

Peserta sertifikasi guru dalam jabatan tahun 2008 melalui penilaian portofolio yang ditetapkan oleh pemerintah adalah 200.000 guru PNS dan bukan PNS pada satuan pendidikan TK, TKLB, SD, SDLB, SMP, SMPLB, SMA, SMLB, dan SMK negeri atau swasta.

Persyaratan peserta sertifikasi melalui penilaian portofolio sebagai berikut:

- Memiliki kualifikasi akademik minimal sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV) dari perguruan tinggi yang terakreditasi,
- Mengajar di sekolah di bawah pembinaan Departemen Pendidikan Nasional, sedangkan guru Agama baik yang diangkat oleh Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama, maupun Pemerintah Daerah; dan guru yang mengajar di madrasah disertifikasi oleh Departemen Agama.
- Guru PNS (guru pegawai negeri sipil yang diangkat oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah),

- Guru bukan PNS (guru yang mengajar di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat berdasarkan perjanjian kerja atau kesepakatan kerja sama).
- Memiliki nomor unik pendidik dan tenaga kependidikan (NUPTK).

Penjelasan Penjelasan prosedur sertifikasi guru dalam jabatan sebagai berikut.

1. Guru dalam jabatan peserta sertifikasi, menyusun dokumen portofolio dengan mengacu Pedoman Penyusunan Portofolio Guru.
2. Dokumen portofolio yang telah disusun kemudian diserahkan kepada Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota untuk diteruskan kepada Rayon LPTK Penyelenggara sertifikasi untuk dinilai oleh asesor dari Rayon LPTK tersebut.
3. Rayon LPTK Penyelenggara Sertifikasi terdiri atas LPTK Induk dan sejumlah LPTK Mitra.
4. Apabila hasil penilaian portofolio peserta sertifikasi dapat mencapai angka minimal kelulusan, maka dinyatakan lulus dan memperoleh sertifikat pendidik.
5. Apabila hasil penilaian portofolio peserta sertifikasi belum mencapai angka minimal kelulusan, maka berdasarkan hasil penilaian (skor) portofolio, Rayon LPTK menetapkan alternatif sebagai berikut.
6. Melakukan berbagai kegiatan yang berkaitan dengan profesi pendidik untuk melengkapi kekurangan portofolio.
7. Mengikuti Pendidikan dan Pelatihan Profesi Guru (Diklat Profesi Guru atau DPG) yang diakhiri dengan ujian. Materi DPG mencakup empat kompetensi

guru.

8. Apabila peserta lulus ujian DPG, maka peserta akan memperoleh Sertifikat Pendidik.
9. Bila tidak lulus, peserta diberi kesempatan ujian ulang dua kali (untuk materi yang belum lulus), dengan tenggang waktu sekurang-kurangnya dua minggu. Apabila belum lulus juga, maka peserta diserahkan kembali ke Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan sertifikasi guru melibatkan beberapa instansi terkait yaitu Ditjen PMPTK, Ditjen Dikti, LPTK, Dinas Pendidikan Provinsi, Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, dan guru. Masing-masing instansi memiliki peran yang saling terkait.

Penjelasan mekanisme kerja antar instansi dalam pelaksanaan sertifikasi guru:

1. Persiapan pelaksanaan sertifikasi guru diawali dengan penyusunan pedoman pelaksanaan sertifikasi guru oleh Ditjen PMPTK dan Ditjen Dikti.
2. Berdasarkan surat dari Dirjen PMPTK, Dinas Pendidikan Provinsi membentuk panitia pelaksana sertifikasi guru tingkat provinsi dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Salah satu tugas panitia tingkat kabupaten/kota adalah membuat daftar urut prioritas peserta sertifikasi guru berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh Ditjen PMPTK.
3. Ditjen PMPTK melaksanakan sosialisasi pelaksanaan sertifikasi kepada Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Dalam kegiatan ini Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota

menerima dokumen-dokumen dari Ditjen PMPTK sebagai berikut.

- Instrumen Portofolio.
 - Pedoman Sertifikasi Guru bagi Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota.
 - Pedoman Sertifikasi Guru bagi Peserta.
 - Daftar kuota peserta sertifikasi guru untuk masing-masing Kabupaten/Kota.
 - Jadwal pelaksanaan sertifikasi guru.
4. Berdasarkan daftar urut prioritas peserta sertifikasi guru dan kuota yang diterima dari Ditjen PMPTK di wilayah kerjanya, panitia di tingkat kabupaten/kota menetapkan dan menyerahkan daftar peserta sertifikasi ke panitia tingkat provinsi.
 5. Panitia tingkat provinsi mengumpulkan daftar peserta sertifikasi dari panitia tingkat kabupaten/kota untuk selanjutnya diserahkan ke panitia tingkat pusat (Ditjen PMPTK).
 6. Dinas pendidikan provinsi dan dinas pendidikan kabupaten/kota mengadakan sosialisasi pelaksanaan sertifikasi kepada guru yang ada di wilayahnya. Dalam kegiatan ini guru menerima daftar peserta sertifikasi, berkas sertifikasi (nomor peserta, format pendaftaran sertifikasi, instrumen portofolio), dan informasi lain.
 7. Guru yang ditetapkan sebagai peserta sertifikasi menghimpun seluruh dokumen portofolio yang dimiliki, difotocopy dan ditata secara kronologis berdasarkan unsur dan komponen yang dinilai, meminta legalisasi dan

mengatur secara berurutan berdasarkan tahun perolehan portofolio.

8. Portofolio yang telah disusun (dokumen-dokumen dilegalisasi oleh yang berwenang), instrumen portofolio yang telah diisi lengkap, serta persyaratan lainnya kemudian diserahkan ke Panitia Sertifikasi Tingkat Kabupaten/Kota untuk selanjutnya diserahkan ke Rayon LPTK yang ditunjuk sebagai pelaksana sertifikasi. Daftar peserta yang telah mengumpulkan dokumen portofolio diserahkan ke Panitia Tingkat Provinsi dan Ditjen PMPTK.
9. Setelah melalui proses penilaian portofolio di Rayon LPTK yang ditunjuk, maka hasilnya akan disampaikan oleh Rayon LPTK ke Panitia Sertifikasi Tingkat Pusat (Ditjen PMPTK), Panitia Sertifikasi Tingkat Provinsi, dan Panitia Sertifikasi Tingkat Kabupaten/Kota untuk diinformasikan kepada peserta sertifikasi.
10. Guru yang dinyatakan lulus dalam penilaian portofolio akan diberi sertifikat pendidik. Guru yang dinyatakan belum lulus harus melengkapi portofolio atau mengikuti pendidikan dan pelatihan profesi guru (Diklat Profesi Guru/DPG). Diklat Profesi Guru diakhiri dengan ujian. Bagi guru yang tidak lulus ujian diberi kesempatan untuk mengulang ujian sebanyak dua kali.
11. Ditjen PMPTK akan memberi Nomor Registrasi Guru bagi guru yang lulus sertifikasi.

Sasaran peserta sertifikasi secara nasional ditetapkan oleh pemerintah dalam hal ini Departemen Pendidikan Nasional. Oleh karena sasaran sertifikasi setiap tahunnya terbatas, maka perlu disusun kuota sertifikasi untuk setiap provinsi dan kabupaten/kota. Kuota untuk provinsi dihitung terlebih dahulu,

kemudian kuota kabupaten/kota dihitung berdasarkan kuota provinsi bersangkutan.

Kuota Provinsi

- Kuota provinsi ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan (Ditjen PMPTK).
- Penetapan kuota provinsi didasarkan atas data guru yang terdapat pada SIMPTK Ditjen PMPTK.
- Perhitungan kuota provinsi menggunakan data jumlah guru keseluruhan pada masing-masing provinsi, tanpa memperhatikan latar belakang pendidikan (kualifikasi akademik) guru.

Perhitungan kuota provinsi ditentukan berdasarkan jumlah guru di provinsi dibagi jumlah guru nasional dikalikan target sertifikasi guru tahun 2008. Perhitungan tersebut dapat diformulasikan dengan rumus sebagai berikut:

$$KP = (GP/GN) \times TN$$

KP = jumlah kuota provinsi

GP = jumlah guru di provinsi

GN = jumlah guru nasional

TN = jumlah target sertifikasi tahun 2008

Kuota Kabupaten/Kota

- Kuota kabupaten/kota dihitung oleh Dinas Pendidikan Provinsi bersama Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP).
- Penghitungan kuota kabupaten/kota didasarkan atas jumlah guru yang memiliki latar belakang pendidikan S1/D4 pada masing-masing

kabupaten/kota.

- Penghitungan kuota kabupaten/kota didasarkan atas jumlah guru yang telah memiliki NUPTK di tiap kab./Kota
- Kuota kabupaten/kota meliputi kuota PNS dan bukan PNS, serta kuota per jenjang/satuan pendidikan TK, SD, SMP, SMA, SMK dan SLB.
- Kuota guru yang berstatus PNS maksimal 85% dan bukan PNS minimal 15% disesuaikan dengan proporsional jumlah guru pada masing-masing daerah. Apabila kuota guru bukan PNS tidak terpenuhi, maka Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota mengusulkan pemindahan kuota bukan PNS ke kuota PNS ke Ditjen PMPTK cq. Direktorat Profesi Pendidik melalui Dinas Pendidikan Provinsi disertai kelengkapan data pendukung.
- Kuota kabupaten/kota ditetapkan melalui kesepakatan dan disahkan bersama antara Dinas Pendidikan Provinsi, Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, dan LPMP dalam satu pertemuan koordinasi. Hasil kesepakatan yang telah ditandatangani bersama dikirim ke Ditjen PMPTK cq. Direktorat Profesi Pendidik.

Rumus perhitungan kuota guru calon peserta sertifikasi untuk kabupaten/kota adalah sebagai berikut.

$$KK = (GK/GP) \times KP$$

KK = jumlah kuota kabupaten/kota

GK = jumlah guru S1/D4 kabupaten/kota

GP = jumlah guru S1/D4 provinsi

KP = jumlah kuota provinsi

Perhitungan kuota satuan pendidikan adalah jumlah guru S1/D4 pada suatu satuan pendidikan dibagi jumlah guru S1/D4 yang ada di kabupaten/kota yang bersangkutan, dikalikan dengan kuota sertifikasi guru kabupaten/kota yang bersangkutan. Rumus perhitungan kuota persatuan pendidikan adalah sebagai berikut.

$$KSp = (GSp/GK) \times KK$$

KSp = jumlah kuota per satuan pendidikan

GSp = jumlah guru S1/D4 pada satuan pendidikan

GK = jumlah guru S1/D4 pada kabupaten/kota

KK = jumlah kuota kabupaten/kota

Penetapan peserta merupakan salah satu kegiatan terpenting dalam pelaksanaan sertifikasi guru. Apabila terjadi kesalahan atau ketidakadilan dalam penetapan peserta oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, maka tidak menutup kemungkinan akan terjadi aksi ketidakpuasan dari para guru. Untuk mengantisipasi terjadinya peristiwa tersebut, perlu dibuat kriteria untuk menyusun prioritas peserta yang akan mengikuti sertifikasi guru. Ada beberapa hal yang diperhatikan dalam hal ini yaitu:

1. Penetapan peserta untuk satuan pendidikan TK, SD, SMP, SMA, dan SMK dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota.
2. Penetapan peserta untuk satuan pendidikan SLB dilakukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi.
3. Guru berprestasi pemenang 1, 2, dan 3 tingkat provinsi dan nasional yang belum mengikuti sertifikasi guru dan pendidikan profesi diutamakan menjadi

peserta sertifikasi.

4. Guru yang diranking hanya guru yang memenuhi persyaratan yaitu memiliki ijazah S1/D4 dan NUPTK.
5. Guru yang sudah mengikuti sertifikasi tahun 2006 dan 2007 dikeluarkan dalam daftar calon peserta.
6. Penetapan peserta dilakukan secara terbuka dan transparan dengan melibatkan beberapa unsur terkait yaitu perwakilan dari kepala sekolah, guru, pengawas, PGRI, dan asosiasi profesi guru lainnya.
7. Mengikuti prosedur yang telah ditetapkan yaitu meranking guru calon peserta berdasarkan urutan kriteria penetapan peserta.
8. Menggunakan data individu guru pada masing-masing wilayah yang telah diverifikasi.
9. Tidak memberikan kuota ke sekolah-sekolah
10. Hasil penetapan peserta diumumkan secara terbuka melalui pertemuan dengan kepala sekolah, media masa, papan pengumuman di LPMP/Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, atau media lain.

Penentuan guru calon peserta sertifikasi guru dalam jabatan menggunakan sistem ranking bukan berdasarkan seleksi atau tes. Kriteria penyusunan ranking calon peserta sertifikasi secara berurutan adalah: masa kerja sebagai guru, usia, pangkat/golongan (bagi PNS), beban mengajar, jabatan/tugas tambahan, dan prestasi kerja. Kriteria penyusunan ranking yang menjadi dasar urutan prioritas dijelaskan sebagai berikut.

1. Masa kerja sebagai guru.

Masa kerja dihitung sejak yang bersangkutan bekerja sebagai guru baik sebagai PNS maupun bukan PNS.

Contoh perhitungan masa kerja :

Guru “G” adalah seorang guru PNS yang memiliki masa kerja selama 10 tahun 5 bulan, namun guru “G” tersebut sebelum diangkat PNS telah mengajar sebagai tenaga honorer di sebuah SD selama 5 tahun 2 bulan. Masa kerja guru “G” dihitung kumulatif semenjak yang bersangkutan bertugas sebagai guru yaitu 15 tahun 7 bulan.

Guru “R” adalah guru bukan PNS yang sudah bekerja di beberapa SMP swasta sejak bulan Januari 1990 sehingga jika dihitung secara kumulatif masa kerja guru “R” sampai bulan Juni 2007 adalah 17 tahun 6 bulan. Namun, guru “R” tersebut pada tahun 2005-2008 tidak mengajar selama 24 bulan karena alasan keluarga. Masa kerja guru “R” sesungguhnya adalah 15 tahun 6 bulan setelah dikurangi 24 bulan tidak mengajar. Bagi guru bukan PNS harus ada bukti fisik bahwa yang bersangkutan mengajar pada sekolah tersebut.

2. Usia

Usia yang dihitung adalah usia kronologis dengan menyebut tahun dan bulan supaya dapat terlihat perbedaannya.

3. Pangkat/Golongan

Kriteria ini khusus untuk guru PNS saja. Pangkat/golongan adalah pangkat/golongan terakhir yang dimiliki guru saat ini.

4. Beban mengajar

Beban mengajar adalah jumlah jam mengajar per minggu yang diemban oleh

guru saat didaftarkan sebagai peserta sertifikasi guru.

5. Jabatan atau tugas tambahan

Jabatan atau tugas tambahan adalah jabatan atau tugas tambahan yang disandang oleh guru saat yang bersangkutan diusulkan mengikuti sertifikasi guru. Tugas tambahan yang dimaksud adalah Kepala Sekolah, Wakil Kepala Sekolah, Ketua Program/Jurusan, Kepala laboratorium, Bengkel, atau unit produksi satuan pendidikan, Kepala Perpustakaan Sekolah, Ketua Program Keahlian di SMK .

6. Prestasi kerja

Prestasi kerja yang dimaksudkan adalah prestasi akademik dan atau non akademik yang pernah diraih guru atau pembimbingan yang dilakukan guru dan mendapatkan penghargaan baik tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional, maupun internasional, dan sebagainya.