

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SERTIFIKASI GURU DALAM  
MENINGKATKAN KUALITAS PENDIDIKAN DI  
KABUPATEN NIAS UTARA**

**TESIS**

OLEH

**FONAHA ZEGA  
NPM. 111801028**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2014**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

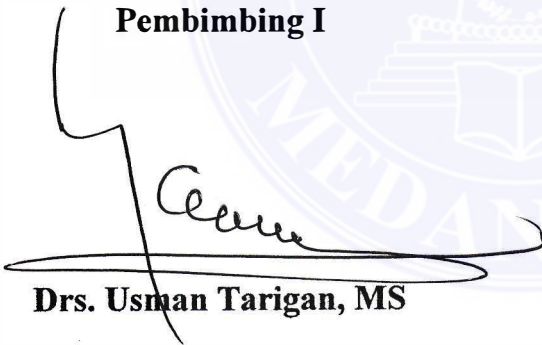
**Judul : Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru dalam Meningkatkan  
Kualitas Pendidikan di Kabupaten Nias Utara**

**Nama : Fonaha Zega**

**NPM : 111801028**

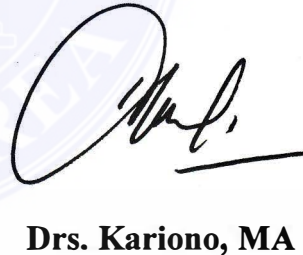
**Menyetujui**

**Pembimbing I**



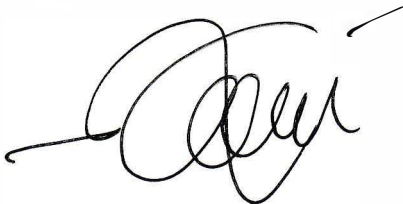
**Drs. Usman Tarigan, MS**

**Pembimbing II**



**Drs. Kariono, MA**

**Ketua Program Studi  
Magister Administrasi Publik**



**Dr. Warjio, MA**

**Direktur**



**Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS**

**Telah diuji pada Tanggal 29 Nov 2014**

---

---

**Nama : Fonaha Zega**

**NPM : 111801028**



**Panitia Penguji Tesis :**

**Ketua : Dr. Warjio, MA**  
**Sekretaris : Isnaini, SH, M.Hum**  
**Pembimbing I : Drs. Usman Tarigan, MS**  
**Pembimbing II : Drs. Kariono, MA**  
**Penguji Tamu : Dr. Heri Kusmanto, MA**

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, November 2014

Yang menyatakan,



**Fonaha Zega**

## ABSTRAK

### IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SERTIFIKASI GURU DALAM MENINGKATKAN KWALITAS PENDIDIKAN DI KABUPATEN NIAS UTARA

O L E H  
FONAHA ZEGA  
111801028

Pembahasan tesis ini tentang implementasi kebijakan sertifikasi guru dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan di Kabupaten Nias Utara. Keberhasilan suatu pendidikan salah satu faktornya adalah memiliki kualitas pendidik yang baik dalam hal ini adalah Guru, dengan memiliki Guru yang berkualitas maka kualitas pendidikan pun akan mengikuti. Pembahasan tesis ini mengajukan permasalahan tentang bagaimana implementasi kebijakan sertifikasi guru dalam meningkatkan kualitas pendidikan di Kabupaten Nias Utara.

Untuk mendukung penelitian ini maka dilakukan penelitian dengan menitik beratkan pada proses, deskripsi analisis, yang bertujuan untuk mengetahui kebijakan yang diambil sehubungan dengan implementasi kebijakan sertifikasi guru terhadap peningkatan kualitas pendidikan di Kabupaten Nias Utara.

Hasil penelitian dan pembahasan yang dituangkan dalam kesimpulan dan saran menjelaskan implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru di Kabupaten Nias Utara masih belum terlaksana secara efektif disebabkan belum berjalannya empat unsur penentu kebijakan yang meliputi komunikasi (*communication*) yang belum berjalan secara efektif antara Dinas Pendidikan dengan pihak sekolah, belum berjalannya komunikasi yang efektif antara kepala sekolah dengan guru. Sumber daya (*resources*) yang dimiliki Dinas Pendidikan meliputi kualitas dan kuantitas staf pelaksana, ketersediaan informasi yang memadai, kewenangan yang diberikan kepada pelaksana serta ketersediaan sarana dan prasarana penunjang dalam pelaksanaan kebijakan kurang menunjang kinerja Dinas Pendidikan dalam pelaksanaan sertifikasi guru. Disposisi (*disposition*) yang dicerminkan dalam sikap, keinginan, kecenderungan atau kesepakatan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan tidak dilaksanakan secara baik karena hanya memenuhi pelepasan tanggungjawab semata serta yang terakhir adalah struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) yang tidak memiliki mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan. Penelitian ini juga menyarankan agar implementasi kebijakan sertifikasi guru di Kabupaten Nias Utara dapat terlaksana secara efektif, setiap pihak terutama guru harus tahu dan mengerti program sertifikasi: dasar hukum, tujuan, manfaat, prosedur, mekanisme dan alur sertifikasi. Inkonsistensi aturan sebisa mungkin diminimalisir agar tidak lagi membingungkan. Seleksi calon peserta sertifikasi harus lebih diperketat, sehingga guru yang diberangkatkan untuk mengikuti pelatihan guru adalah guru yang kompeten dan siap diuji secara pedagogik dan kepribadian sebagai guru.

**Kata Kunci:** Implementasi, Sertifikasi, Kualitas, Pendidikan



## **ABSTRACT**

### **POLICY IMPLEMENTATION IN IMPROVING QUALITY CERTIFICATION OF TEACHER EDUCATION IN NORTH NIAS**

**O L E H**  
**FONAHA Zega**  
**111801028**

This thesis discussion about teacher certification policy implementation in an effort to improve the quality of education in North Nias. The success of an educational one factor is to have a good quality educators in this regard is the Master, by having a qualified teacher, the quality of education will follow. Discussion of this thesis raising concerns about how the implementation of teacher certification policy in improving the quality of education in North Nias.

To support this research, conducted research by focusing on the process, a description of the analysis, which aims to determine the measures taken in connection with the implementation of teacher certification policies towards improving the quality of education in North Nias.

Results of research and discussion set forth in the conclusions and suggestions to explain the implementation of policy Teacher Certification in North Nias still not implemented effectively due to the passage of the four elements yet policy makers that include communication (communication) are not effective between the Department of Education with the school, yet passage of effective communication between principals and teachers. Resources (resources) owned by the Department of Education covers the quality and quantity of executive staff, the availability of adequate information, the authority given to the performer as well as the availability of facilities and infrastructure in less support policy implementation performance of the Department of Education in the implementation of teacher certification. Disposition (disposition) are reflected in the attitude, desire, inclination or executive agreement in mengimplementasikan good policy is not implemented because only meet discharge responsibilities and the latter is merely a bureaucratic structure (bureauacratic structure) that does not have a mechanism and a system of regular work, for sure, and easily controlled. This study also suggested that teacher certification policy implementation in North Nias can be done effectively, each party especially teachers should know and understand the certification program: a legal basis, purpose, benefits, procedures, mechanisms and flow of certification. Inconsistency rules minimized as much as possible so as not to further confuse. Selection of candidates for certification to be tightened, so that the teachers have been sent for training teachers are teachers who are competent and ready to be tested pedagogical and personality as a teacher.

Keywords: Implementation, Certification, Quality, Education

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis persembahkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkah dan rahmatnya penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah dalam bentuk tesis ini.

Tesis ini berjudul “**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SERTIFIKASI GURU DALAM MENINGKATKAN KWALITAS PENDIDIKAN DI KABUPATEN NIAS UTARA**”, yang disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Pasca Sarjana di Universitas Medan Area.

Dalam penyusunan tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak terutama terima-kasih yang terhormat Bapak **Drs. Usman Tarigan., MS**, selaku Pembimbing I dan Bapak **Drs. Kariono, MA** selaku Pembimbing II yang sabar dan memberikan curahan ilmu yang tak bernilai harganya yang diberikan selama penulisan tesis dengan penuh ketelitian dan kesungguhan.

Selanjutnya penulis juga menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada :

1. Prof. DR. H.M. Ya'kub Matondang, MA, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Prof .Dr. Ir Retna Astuti Kuswardani, Ms Selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Warjio, MA. selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.

4. Para staf pengajar Program Pasca Sarjana Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
5. Para Pegawai Administrasi pada Program Pasca Sarjana Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.

Pada kesempatan ini juga perkenankanlah penulis menyampaikan rasa hormat dan penghargaan juga terima-kasih yang tidak terhingga kepada Istri dan Anak –anak saya atas doa dan dorongan selama penulis mengikuti pendidikan Program Pascasarjana, demikian juga buat Teman – teman saya yang telah mendoakan dan memotivasi saya untuk penyelesaian Tesis ini.

Di samping itu pada kesempatan ini penulis juga mengucapkan terima-kasih buat semua pihak yang selalu memberikan dorongan semangat dan kasih sayang sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tesis ini.

Semoga tulisan ilmiah ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Medan, November 2014

Penulis

FONAHA ZEGA



## DAFTAR ISI

|  | halaman |
|--|---------|
| ABSTRAK .....                                    | i       |
| ABSTRACT .....                                   | ii      |
| KATA PENGANTAR.....                              | iii     |
| DAFTAR ISI .....                                 | v       |
| DAFTAR TABEL .....                               | vii     |
| DAFTAR GAMBAR.....                               | viii    |
| BAB I. PENDAHULUAN .....                         | 1       |
| A. Latar Belakang Masalah .....                  | 1       |
| B. Perumusan Masalah .....                       | 9       |
| C. Tujuan Penelitian .....                       | 9       |
| D. Manfaat Penelitian .....                      | 9       |
| E. Kerangka Pemikiran .....                      | 10      |
| BAB II. TINJAUAN PUSTAKA .....                   | 14      |
| A. Pengertian Implementasi .....                 | 14      |
| B. Pengertian Guru.....                          | 17      |
| C. Fungsi dan Peranan Guru.....                  | 21      |
| D. Dinamika Perkembangan Guru di Indonesia.....  | 27      |
| E. Pengertian Sertifikasi Guru.....              | 36      |
| F. Sistem dan Pelaksanaan Sertifikasi Guru ..... | 39      |
| BAB III. METODE PENELITIAN .....                 | 51      |
| A. Bentuk Penelitian .....                       | 51      |
| B. Lokasi Penelitian .....                       | 52      |

|  |     |
|--|-----|
| C. Populasi dan Sampel .....   | 52  |
| D. Teknik Pengumpulan Data .....   | 53  |
| E. Definisi Konsep dan Operasional .....   | 54  |
| F. Teknik Analisis Data .....  | 54  |
| BAB IV. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....   | 56  |
| A. Gambaran Umum Kabupaten Nias Utara .....  | 56  |
| 1. Sejarah Kabupaten Nias Utara.....   | 56  |
| 2. Profil dan Geografi Kabupaten Nias Utara.....   | 57  |
| 3. Visi dan Misi Kabupaten Nias Utara.....   | 59  |
| B. Gambaran Umum Dinas Pendidikan Kabupaten Nias Utara. ....   | 60  |
| 1. Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pendidikan<br>Kabupaten Nias Utara.....                         | 60  |
| 2. Struktur Organisasi dan Uraian Tugas.....   | 61  |
| BAB V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....   | 97  |
| A. Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru di Kabupaten<br>Nias Utara .....                                | 97  |
| 1. Komunikasi ( <i>Communication</i> ) .....   | 98  |
| 2. Sumber Daya ( <i>Resources</i> ) .....  | 105 |
| 3. Disposisi ( <i>Disposition</i> ) .....  | 113 |
| 4. Struktur Birokrasi ( <i>Bureaucratic Structure</i> ).....   | 118 |
| B. Unsur-Unsur Yang Berperan Dalam Implementasi<br>Kebijakan Sertifikasi Guru Di Kabupaten Nias Utara..... | 122 |
| 1. Unsur-Unsur Yang Mendukung Implementasi   |     |

|   |     |
|---|-----|
| Kebijakan Sertifikasi Guru .....  | 122 |
| 2. Unsur-Unsur Yang Kurang Mendukung Implementasi<br>Kebijakan Sertifikasi Guru ..... | 123 |
| BAB VI. KESIMPULAN DAN SARAN .....  | 126 |
| A. Kesimpulan.....  | 126 |
| B. Saran .....  | 127 |
| DAFTAR PUSTAKA  |     |

**DAFTAR TABEL**

halaman

|         |   |   |
|---------|---|---|
| Tabel 1 | Rata-Rata Nilai Ujian Nasional Tahun 2011 ..... | 7 |
|---------|---|---|

## DAFTAR GAMBAR

halaman

|   |   |
|---|---|
| Gambar 1 Alur Program Sertifikasi Guru dalam Jabatan..... | 5 |
|---|---|



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pendidikan merupakan kunci untuk mencapai kesejahteraan, tentunya langkah utama harus diawali dengan belajar lebih giat baik melalui pendidikan formal atau nonformal. Kedua pendidikan ini jika ditempuh dan dilaksanakan dengan sikap sempurna, dalam pengertian dijalankan dengan serius maka akan mencapai titik terang yang diharapkan. Karena secara logika, keseriusan di dalam melaksanakan pendidikan dalam berbagai fenomena baik bagi mereka yang buta huruf, atau mereka yang sudah sukses pun pendidikan akan memberikan ruang yang luas dalam berfikir menuju kemajuan.

Pendidikan sebagai salah satu alat perjuangan bangsa dalam mengisi kemerdekaan merupakan suatu hal yang mendasar dalam penentuan masa depan bangsa. Pendidikan sebagai hal yang fundamental diperlukan untuk mengubah keadaan masyarakat dari keterbelakangan peradaban menjadi kemajuan peradaban. Dimana masyarakat memiliki tingkat dan cara berfikir yang maju dan mampu menyesuaikan diri serta mengantisipasi prospek perubahan serta dampak atau akibat yang ditimbulkan karena pendidikan merupakan proses yang berkelanjutan dalam rangka membangun masyarakat Indonesia seutuhnya. Maka pendidikan pada umumnya sebagai upaya mencerdaskan kehidupan bangsa.

Bangsa Indonesia memandang pendidikan sebagai salah satu faktor yang terpenting dalam masa pembangunan yang akan datang dan juga sebagai salah satu pilar dasar pembangunan manusia. Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun

2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa tujuan pendidikan Nasional adalah : Mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Bangsa Indonesia memandang pendidikan sebagai salah satu faktor yang terpenting dalam masa pembangunan yang akan datang dan juga sebagai salah satu pilar dasar pembangunan manusia. Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa tujuan pendidikan Nasional adalah : Mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Dunia pendidikan adalah suatu institusi atau lembaga terpenting dalam pembentukan dan pengembangan generasi bangsa, masyarakat, individu yang dapat menjawab tantangan zaman melalui pengetahuan dan keterampilan yang cukup memadai dalam mengelola suatu institusi pendidikan secara profesional. Keberhasilan pembentukan dan pengembangan generasi tidak lepas dari adanya sumber daya manusia yang berada dalam lingkungan pendidikan, dan sejauh mana produktifitas sumber daya manusia yang ada di lingkungan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi, 1998, *Prosedur Penelitian Ilmiah*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Burhanuddin, 2006, *Analisis Administrasi Manajemen dan Kepemimpinan Pendidikan*, Jakarta: Aksara.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Administrasi Pendidikan*, Bandung: Pustaka Setia.
- Daryanto, Muhammad, 2007, *Administrasi Pendidikan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Dasuki. dkk, Achmad. 2010. *Pedoman Penetapan Peserta Sertifikasi Guru*. Jakarta: Dirjen PMPTK Kemendiknas
- Departemen Pendidikan Nasional, 2007. *Pengantar Ilmu Pendidikan*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Djamarah, Syaiful Bahri, 2004, *Guru dan Anak Didik, Dalam Interaksi Edukatif*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Engkoswara, 2007, *Paradigma Manajemen Pendidikan Menyongsong Otonomi Daerah*, Bandung: Yayasan Amal Keluarga.
- Hamalik, Oemar, 2001, *Pendidikan Guru Berdasarkan Pendekatan Kompetensi*, Bandung: Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_, 2006, *Manajemen Pengembangan Kurikulum*, Bandung: Rosda Karya.
- Moleong, Lexy J. 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Mulyasa. 2007. *Standar Kompetensi & Sertifikasi Guru*. Bandung: PT. Rosdakarya Remaja
- Purwanto, Ngalim, 2007, *Evaluasi Pengajaran*, Yogyakarta: Kanisius.
- Sahertian, A. Piet, 2008, *Profil Pendidik Profesional*, Yogyakarta: Andi Offset.
- Sardiman, A.M, 2002, *Interaksi dan Motivasi Belajar Mengajar*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Singarimbun, Masri & Sofian Effendi. 1995. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES
- Sugiyono, 2002, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung : Alfabeta.

**Sumber Lainnya:**

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 Tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 18 Tahun 2007 Tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008 Tentang Guru