

AREA ABU-ABU

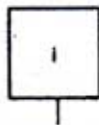
Sertifikasi Guru



Nurhafni, S.Sos., MPA

**ARE ABU-ABU IMPLEMENTASI
(SERTIFIKASI GURU)**

CAPRYA
PUBLISHING



Area Abu-Abu Sertifikasi Guru

Copyright © Capiya Publishing

Cetakan pertama 1, 2015

Penulis : Nur Hafni
Design Cover : Johy Black
Editor : H. Rasyidin
Tata letak : Crew Capiya Publishing

xiv + 206 – 145 x 210 mm

ISBN – 978-602-70034-9-1

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apa pun, termasuk fotokopi, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

ARE ABU-ABU IMPLEMENTASI (SERTIFIKASI GURU)

Laurensius Sayrani

Buku yang ditulis Nur Hafni tentang implementasi sertifikasi guru dengan setting wilayah Kabupaten Aceh Utara yang merupakan tesisnya di Program Pascasarjana Administrasi Negara, Fisipol UGM dibangun oleh suatu latar pikir yang cukup serius. Kenapa serius, bagi siapapun yang belajar administrasi publik, kebijakan publik katakanlah kebijakan sertifikasi guru mencerminkan suatu pilihan dari pemerintah untuk mengatasi suatu persoalan. Dan hemat saya, terlepas kebijakan ini tepat atau tidak, situasi pendidikan terutama kualitas pendidikan kita nampaknya belum terurus secara memadai. Sebagaimana yang dijelaskan Nur Hafni dilatar belakangnya, ternyata berdasarkan Human Development Indeks (HDI) paling tidak di tahun 2000, Indonesia berada di posisi 109, jauh tertinggal dari negara-negara di Asia lainnya seperti Filipina (77), Thailand (76), dan Brunei Darusalam (32). Hemat saya, ini menjadi indikator serius, kenapa

isu pendidikan terutama kebijakan sertifikasi guru diteliti atau ditulis.

Apakah kebijakan sertifikasi guru adalah instrumen kebijakan yang tepat untuk memperbaiki mutu pendidikan di Indonesia? Jawabannya belum pasti, tetapi seharusnya di tahun 2014, efektifitas kebijakan ini semestinya sudah bisa dievaluasi. Karena tulisan Nur Hafni tidak masuk ke ranah itu, maka tidak cukup tepat juga kita mengulas secara mendalam. Namun karena buku ini ditulis berdasarkan hasil tesisnya di sekitar tahun 2009, maka menjadi wajar kalau fokusnya hanya pada studi implementasi kebijakan sertifikasi ini.

Kalau demikian situasinya, apakah kemudian buku ini menjadi tidak relevan? Tidak juga! Bagi saya, studi implementasi justru merupakan sesuatu yang sangat strategis. Banyak orang berpikir tentang penilaian hasil, tanpa pernah ada kajian yang mendalam tentang proses implementasinya. Selain itu, banyak orang juga tidak menyadari bahwa implementasi kebijakan adalah proses yang kompleks (multidimensi). Bahkan beberapa ahli studi implementasi sering menyebut proses ini sebagai proses yang "abu-abu" dan menjadi arena bekerjanya aspek-aspek seperti desain struktur birokrasi (posisi, peran, alur komunikasi, koordinasi dan tanggung jawab), orientasi pelaksana kebijakan dalam segala jenjang hingga tekanan sosial dan politik atas suatu program. Kebijakan (program) sering gagal dalam

implementasinya karena para implementornya gagal merumuskan dan mengantisipasi berbagai aspek tersebut secara baik.

Hemat saya, dimensi pertama dalam implementasi kebijakan termasuk sertifikasi guru adalah persoalan lembaga implementor itu sendiri yaitu birokrasi (Departemen pendidikan, pemda, dinas pendidikan, sekolah). Dalam banyak kasus, kadang birokrasi justru menjadi persoalan: Secara internal, birokrasi sering tidak menjadi implementor efektif karena justru adanya pertarungan kepentingan berkaitan dengan posisi, peran dan akses sumber daya antar organ birokrasi. "Pertarungan" antara Departemen Pendidikan, Pemda di tingkat daerah yang bisa dibagi lagi antara Unit Kerja Provinsi dengan Unit kerja di Kabupaten, antara Bagian Keuangan dan Dinas Pendidikan dan bahkan antara Dinas Pendidikan dengan sekolah adalah sesuatu yang tidak bisa dielakan.

Kondisi ini juga sering diperburuk dengan komunikasi dalam struktur birokrasi yang sering kali macet. Hubungan kerja antara lembaga pelaksana program sering kali tidak berjalan semestinya. Karakter birokrasi yang cenderung berorientasi internal (struktur internal) menyebabkan mereka kesulitan mengembangkan komunikasi dinamis antar lembaga birokrasi. Saling lempar tanggung jawab serta saling menyalahkan menjadi situasi lanjutannya yang menyebabkan simpang siurnya implementasi program.

Kedua, soal yang sering tidak disadari oleh pembuat kebijakan adalah ternyata tidak selamanya semua pelaku atau pelaksana program memahami substansi dan cara kerja kebijakan pada level program. Sering ada interpretasi yang berbeda terhadap substansi program antara lembaga pelaksana yang satu dengan lembaga yang lain. Itu yang menjelaskan kenapa kebijakan sertifikasi guru selalu dimaknai berbeda, paling tidak soal makna kebijakan ini dalam memperbaiki kualitas pendidikan, bagaimana mekanisme sertifikasi, mekanisme pengukuran kinerja dan sebagainya. Catatan menarik dalam buku ini adalah soal ketidakkonsistensian para implementor yang justru pada praksisnya mendorong orientasi sertifikasi guru semata-mata sebagai upaya peningkatan kesejahteraan guru dan cenderung melalaikan upaya peningkatan kualitas guru secara intensif.

Ketiga, yang tidak kalah pentingnya adalah persepsi dan orientasi individu dalam menjalankan program ini. Paling tidak seperti apa sikap guru terhadap program ini. Apakah ini hanya untuk meningkatkan kesejahteraan guru atau harus lebih dari itu? Katakanlah, proses sertifikasi yang dilaksanakan melalui portofolio. Sertifikasi melalui portofolio yang sulit diukur validitasnya mungkin saja bisa mendorong sikap memanipulasi dokumen-dokumen tersebut. Orientasi pragmatis bisa jadi menjadi sesuatu yang kontraproduktif terhadap maksud kebijakan sertifikasi guru ini. Sikap-sikap dan persepsi di level personal seperti ini kadang susah dijangkau dalam desain kebijakan.

Keempat, soal besar lainnya adalah persinggungan suatu kebijakan dengan aspek politik. Ini memang sesuatu yang tidak bisa dihindari karena sistem pemerintahan dan kebijakan kita yang memungkinkan adanya pengaruh politik secara langsung maupun tidak. Buku ini juga menunjukkan dengan baik soal tarik ulur kepentingan di tingkat lokal sebagai bagian dari konstelasi politik di tingkat lokal.

Nampaknya beberapa situasi ini belum cukup diantisipasi dengan baik oleh implementor kebijakan sertifikasi guru. Kecenderungan ini, paling tidak bisa disimak dalam buku ini. Disinyalir bahwa program ini belum berjalan efektif untuk mendorong perbaikan kinerja guru—saya kira itulah hasil penelitian penting Nur hafni—yang bisa menjadi refleksi bagi pengembangan kebijakan sertifikasi guru ini kedepan.

Tantangan kebijakan sertifikasi guru selanjutnya adalah menata manajemen program yang memungkinkan program ini tetap fokus untuk mencapai sasarnya. Tetapi bersamaan dengan itu, sebagai produk kebijakan, sertifikasi guru pun layak untuk dievaluasi secara kritis. Soal penting yang perlu dilihat lebih lanjut adalah apakah kebijakan ini mampu mengstimulus perilaku baru dalam dunia pendidikan, terutama bagi para guru kita. Perilaku baru itu, terutama menyangkut sikap profesionalisme dalam melakukan tugas mulia mereka. Atau sebaliknya, kebijakan ini malah mengstimulus sikap pragmatisme di kalangan guru yang

tentu sangat berbahaya karena berpotensi merusak kualitas pendidikan itu sendiri.

Yogyakarta, 28 Oktober 2014

Laurensius Sayrani

Kata Pengantar Editor

Saya menyambut baik atas selesainya buku saudari Nur Hafni, S.Sos.MPA dengan judul Area Abu-Abu Implementasi (Program Sertifikasi Guru), mudah-mudahan buku ini menjadi salah satu buku referensi atau rujukan bagi mahasiswa yang mempelajari mata kuliah kebijakan publik, baik di jurusan ilmu administrasi public, jurusan ilmu politik maupun jurusan ilmu pemerintahan. Buku ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh saudari Nur Hafni, S.Sos. MPA yang berkaitan dengan kebijakan sertifikasi guru di Kabupaten Aceh Utara.

Dengan adanya buku ini masyarakat dan *stake holder* sudah mempunyai pedoman atau panduan dalam menerapkan kebijakan publik baik di tingkat kabupaten/kota, provinsi maupun Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga tidak menimbulkan kontroversi yang berlebihan. Implementasi kebijakan saat ini belum berbanding lurus dengan keperluan atau kebutuhan publik atau masyarakat, artinya masih terdapat jurang pemisah yang sangat signifikan antara *dass sain* dan *dass sollen*.

Perkembangan Ilmu Pengetahuan pada umumnya yang berkaitan dengan kebijakan public telah mengalami perubahan yang sangat cepat, seiring dengan perkembangan zaman, Kebijakan publik yang merupakan output dari proses politik dan bagian dari ilmu administrasi publik secara otomatis harus mengikuti perkembangan waktu tersebut. Buku ini menguraikan ketidakjelasan dalam implementasi program sertifikasi guru, berdasarkan hasil penelitian yang didapatkan bahwa, program sertifikasi guru belum berjalan secara efektif dalam meningkatkan kualitas guru yang signifikan hal ini terjadi, karena rekrutmen guru untuk disertifikasikan bukan ditinjau dari faktor mutu atau *performancenya*. Di samping itu penyampaian informasi yang belum optimal, sikap implementator yang tidak konsisten, Intervensi politik juga tidak dipisahkan dari penerapan kebijakan sertifikasi guru. Hambatan-hambatan tersebut terjadi karena peran serta pemerintah daerah yang masih belum optimal, sehingga kebijakan tersebut masih terjadi tolak tarik diantara elit politik dalam implementasi kebijakan sertifikasi tersebut.

Buku ini diharapkan menjadi kontribusi bagi para pembaca dan pemerhati implementasi dan peneliti kebijakan publik baik konteks local maupun Nasional.

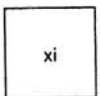
Editor

Dr. H. Rasyidin, S.Sos.MA



DAFTAR ISI

	Halaman
Area Abu-abu Sertifikasi Guru	iii
Pengantar editor	ix
Daftar Isi	xi
Daftar Tabel	xiii
Daftar Gambar	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Metode Penelitian.....	20
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	35
A. Pendahuluan.....	35
B. Implementasi Kebijakan.....	35
C. Implementasi Program Sertifikasi Guru.....	49
D. Faktor Penghambat dan pendukung Implementasi.....	63



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan yang diajukan tersebut, maka dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Program sertifikasi **guru belum berjalan efektif** dalam mendorong peningkatan profesionalitas guru, hal ini dapat di lihat dari sistem rekrutmen peserta sertifikasi bukan berdasarkan kualitas, justru berdasarkan prioritas-prioritas ketentuan yang telah ditetapkan dalam kuota sertifikasi guru, sehingga dengan prioritas tersebut mencerminkan belum adanya perubahan *performance* yang signifikan.
2. Faktor penghambat dan pendukung program sertifikasi dalam meningkatkan mutu pendidikan di Kabupaten Aceh Utara Provinsi NAD, sangat di pengaruhi oleh:
 - a) ketersediaan sumber daya masih rendah, hal tersebut bisa di amati dari sumberdaya implementor khususnya dalam perekrutan asesor tidak berdasarkan kompetisi, serta

masih adanya unsur kedekatan dengan pihak penyelenggara kemudian banyaknya guru yang belum memiliki kualifikasi akademik minimal, serta keterbatasan sarana dan prasarana penunjang kegiatan belajar-mengajar.

- b) Tingkat penyampaian informasi, sosialisasi dan koordinasi antar lembaga pelaksana belum berjalan optimal, dimana bisa terlihat dari panjangnya mekanisme birokrasi, serta banyaknya aktor-aktor yang terlibat.
- c) Sikap implementor yang tidak konsisten, dikarenakan konsep awal sertifikasi adalah untuk peningkatan kesejahteraan, maka terjadi pergeseran tujuan dalam implementasi program dari peningkatan kualitas ke arah peningkatan kesejahteraan guru.
- d) Ada intervensi politik terhadap lembaga pelaksana, hal tersebut bisa di amati dari toleransi pada tingkat kualitas dan profesionalitas guru, maka proses dan arah kebijakan yang ditetapkan masih berdasarkan tarik ulur kepentingan, sehingga hilangnya idealitas baik oleh guru maupun elit politik, terlihat dari banyaknya kecurangan-kecurangan atau manipulasi data yang dilakukan oleh

oknum guru, selanjutnya pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No 74 tahun 2008, dimana PP tersebut memberikan kemudahan kepada guru yang sudah senior.

- e) Dukungan finansial dari pemerintah Kabupaten Aceh Utara terhadap peningkatan kualitas pendidikan masih bersifat pembangunan fisik, sedangkan alokasi anggaran untuk keberhasilan implementasi program sangat terbatas, sehingga berdampak terhadap minimnya tingkat sosialisasi yang di lakukan oleh Dinas Pendidikan.

B. Saran

1. Program sertifikasi tidak harus di lakukan secara seragam, tetapi harus memperhatikan kapasitas sumber daya tiap daerah. Lebih bijak jika pemerintah menetapkan kebijakan untuk menambah setengah gaji bagi semua guru, kemudian setengah lagi diberikan bagi guru-guru yg benar-benar berkompeten. Jadi pemerintah harus melihat tingkat keterbatasan kualitas sumber daya manusia yang tersedia antar daerah serta Kabupaten/Kota.
2. Uji kompetensi seharusnya melalui kompetisi, baik dalam perekrutan asesor maupun guru-guru yang akan

mengikuti proses sertifikasi, jadi program sertifikasi tidak terjebak dengan persyaratan yang bersifat administratif, tetapi harus mampu untuk melakukan peningkatan kualitas aktualisasi diri, sehingga sertifikasi mampu menjadi landasan dalam peningkatan kualitas guru.

3. Sikap pemerintah daerah diharapkan lebih terbuka dan transparan dalam membuat jadwal sertifikasi, sehingga tidak menimbulkan kesan rekrutmen peserta lebih karena unsur kedekatan dengan pihak pelaksana, maka perlu tim MONEV yang independen, sistem rekrutmen dari semua unsur *stakeholders* pemerhati pendidikan, untuk pengawasan dan evaluasi kinerja, khususnya penilaian dibidang kedisiplinan dan loyalitas.
4. Pelaksanaan dan penyelenggaraan sertifikasi diterapkan sistem satu atap jadi tidak terjadinya dualisme kebijakan. Maka diharapkan lembaga pelaksana tidak didominasi oleh kepentingan politik, seharusnya pemerintah benar-benar memberikan prioritas dalam perekrutan guru, dan jaminan peningkatan kesejahteraan yang diikuti oleh *punishment*.
5. Pentingnya prioritas alokasi anggaran untuk peningkatan profesionalitas guru, khususnya untuk peningkatan kualifikasi akademik, sarana dan prasarana penunjang pendidikan, serta pembinaan dan pemberdayaan paska sertifikasi.