

IMPLEMENTASI PROGRAM SERTIFIKASI GURU DALAM PENINGKATAN MUTU PENDIDIKAN (STUDI KASUS DI KABUPATEN ACEH UTARA)

Nurhafni¹

FISIP Universitas Malikussaleh

ABSTRACT

Law No 14 / 2005 on teacher certification is one of the efforts of the government to enhance professionalism of teachers. However, the reality is that the implementation of the program in NAD province has face many obstacles. One of the factor, is the condition on the ground in the wake of the conflict and tsunami disaster, which is still characterized by multiplicity of crises. Findings of the study indicate that teacher certification program has shifted in value. First, is initial goal was to increase teacher's professional development, but today, the objective has shifted to increasing teachers' welfare. To that end, the main objective of teacher certification program has not been achieved. Thus, the existence of teacher certification program does not have any influence on teacher quality. Moreover, the law on teacher certification, has in part been influenced by political vested interests, which is why the program is not based on good political will of the government to increase teacher professionalism.

Keywords: *implementation, teacher certification, education quality and welfare development.*

PENDAHULUAN

Keterpurukan mutu pendidikan Indonesia di dunia Internasional sangat memprihatinkan (www.dispendikabprob.org). Permasalahan tersebut dapat dicermati dari rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM) Indonesia. Berdasar laporan UNDP 2000, yang menggunakan HDI sebagai indikator pembangunan manusia, kualitas SDM Indonesia berada di posisi 109, jauh tertinggal dibanding Negara-negara Asia lainnya. Ironisnya pada tahun 2003 justru berada di posisi 112 dari 175 negara (UNDP, 2007).

Salah satu cara yang ditempuh oleh pemerintah dalam mengatasi persoalan rendahnya mutu pendidikan adalah melalui peningkatan kualitas guru, serta diikuti dengan peningkatan kesejahteraan guru. Program tersebut diharapkan dapat meningkatkan mutu pendidikan secara berkelanjutan (Depdiknas, 2007:1). Undang-Undang Sisdiknas No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan Nasional, menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan yang bermutu. Namun demikian, sektor pendidikan tampaknya belum menjadi prioritas utama dalam pembangunan bagi beberapa daerah, termasuk Aceh. Peringkat mutu pendidikan Aceh berada pada posisi 23 dari 33 Provinsi (Serambi Indonesia, 16/11/2007).

Berdasarkan permasalahan tersebut, persoalan yang sangat menarik untuk dikaji adalah mengenai aspek yang melatar belakangi rendahnya kualitas para pendidik. Apakah hal ini dikarenakan kurangnya perhatian pemerintah terhadap profesi guru, dalam hal ini pemberian kompensasi, atau karena banyaknya peserta didik yang kurang meminati profesinya (Ani W Hasan, 2003).

1. Staf pengajar pada jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Malikussaleh
Email: nur_afni82@ymail.com

Kebijakan sertifikasi menuai pro dan kontra di masyarakat, dikarenakan banyak kelemahan dan kecurangan baik dalam konsep maupun teknis pelaksanaannya. Berdasarkan data pada tahun 2007 dari 11.981 guru, baik guru tetap dan honorer di Aceh Utara yang telah lulus sertifikasi hanya 510 (4.92%). Sementara itu Guru SD yang memiliki pendidikan minimal strata satu adalah 16,20% dari 6.727 guru, untuk SMP/MTS sebanyak 59.12% dari 2.559 guru dan untuk SMU/MA sebesar 77.46% dari total 1.540 guru (Dinas Pendidikan Aceh Utara, 2007).

Berdasarkan data kelayakan tersebut, maka menjadi persoalan dalam implementasi sertifikasi guru di mana banyak masyarakat. Guru menganggap pemilihan peserta sertifikasi guru kurang *fair*, karena guru yang masuk nominasi sertifikasi sebenarnya tidak memenuhi syarat kualifikasi. Kutipan tersebut diperkuat oleh Moharriadi Anggota Komisi F DPRD Aceh yang menjelaskan sangat menyayangkan sikap pemerintah daerah, terutama Dinas Pendidikan Aceh, yang tidak membuat jadwal waktu sertifikasi secara terbuka dan transparan. Padahal dengan adanya keterbukaan semua masyarakat dan para guru, tidak timbul saling curiga, sehingga tidak ada kesan untuk mendahului orang dekat.

Berdasarkan persoalan tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji implementasi program sertifikasi guru sekolah dasar dalam meningkatkan mutu pendidikan pada Kabupaten Aceh Utara Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

LANDASAN TEORITIK

Hakikat dari kebijakan adalah tidak adanya diskriminasi dan perbedaan perlakuan terhadap seluruh masyarakat untuk mendapatkan pendidikan yang bermutu, tujuannya mewujudkan pendidikan untuk semua (*education for all*) dan pendidikan sepanjang hayat (*long life education*). Kondisi tersebut membuktikan bahwa pendidikan merupakan sebuah proses regenerasi bangsa.

Tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya, dikarenakan pada tahap implementasi banyak mengalami distorsi. Kegagalan sebuah program dapat disebabkan oleh beberapa unsur seperti adanya kepentingan aktor-aktor yang terlibat, pelaksana yang kurang tanggap dan patuh, serta kualitas sumberdaya manusia yang belum memadai, pengambilan keputusan yang sepihak, juga karakteristik lembaga pelaksana yang tidak transparan. Selama ini implementasi dianggap baik dan berhasil apabila sudah dilaksanakan sesuai dengan prosedur atau pedoman yang telah ditetapkan, tanpa perlu mengevaluasi selama pelaksanaan program (Fadlan Putra, 2003:81). Realita implementasi program sertifikasi guru memberikan *reward* kepada guru, namun tidak dibarengi dengan *punishment*.

Implementasi bukan sekadar bersangkutan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran birokrasi, implementasi sering

berbenturan dengan konflik kepentingan, serta siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980). Dalam proses kebijakan selalu terbuka kemungkinan terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan realita di lapangan atau *implementation gap* (Andre Dunsure dalam Wibawa, 1999)

Keberhasilan implementasi dapat tercapai apabila proses internal organisasi berjalan lancar, tercapainya sasaran atau tujuan dapat diukur dari kecilnya hambatan-hambatan internal seperti penyimpangan, konflik, sumberdaya, dana dan waktu yang digunakan secara efisien dan efektif sesuai pembentukan dan kepuasan kerja (Argyris dalam Sumaryadi, 2005: 12). Indikator-indikator keberhasilan kebijakan tersebut menjadi ukuran tingkat efektivitas program. Dengan demikian implementasi program sertifikasi guru adalah rangkaian kegiatan pelaksanaan keputusan pemerintah pusat yang diberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam peningkatan mutu pendidikan, maka keberhasilan program sangat tergantung pada pemahaman, kesadaran, keterlibatan dan upaya sungguh-sungguh dari segenap aktor pelaksana program.

Teori implementasi merubah gagasan dari nilai-nilai yang telah diputuskan untuk direalisasikan dalam wujud aksi mulai dari proses sampai kebijakan bisa dilaksanakan. Tindakan-tindakan tersebut dapat bersifat positif ataupun negatif. Jadi adanya mata rantai yang saling berpengaruh antara pelaku kebijakan dalam menghasilkan kebijakan publik, suksesnya kebijakan sangat dipengaruhi oleh lingkungan tempat kebijakan diterapkan.

Salah satu aspek yang sangat menentukan keberhasilan dalam proses pendidikan, khususnya dalam pengajaran adalah dengan peningkatan pengembangan profesional guru. Sertifikasi guru menurut Undang-undang No 14 tahun 2005 adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk guru dan dosen. Sertifikat pendidik merupakan bukti formal sebagai pengakuan yang diberikan kepada guru dan dosen sebagai tenaga profesional. Istilah sertifikasi dapat diartikan sebagai surat keterangan dari lembaga berwenang yang diberikan kepada profesi, dan sekaligus sebagai pernyataan (lisensi) terhadap kelayakan profesi untuk melaksanakan tugas (Trianto dan Titik Triwulan Tutik, 2007: 11). Sertifikasi pada dasarnya mengacu pada sebuah proses pemberian pengakuan terhadap suatu profesi tertentu sebagai bukti kelayakan untuk melakukan praktik profesinya.

Guru sebagai media perubahan karena perilaku, sikap dan metode yang digunakan akan dapat meningkatkan bahkan menghambat kemampuan siswa dalam belajar (<http://www/idp.euro.org>). Dari kutipan tersebut menyatakan pendidikan yang baik dan unggul sangat tergantung pada kondisi profesionalitas guru. Tanpa kinerja guru yang berkualitas, maka tidak akan menghasilkan mutu pendidikan yang optimal.

Memperbaiki mutu pendidikan sangat tergantung pada perbaikan perekrutan, pelatihan, status sosial, dan kondisi kerja, maka guru membutuhkan pengetahuan dan keterampilan, karakter personal, prospek profesional, dan motivasi yang tepat (Delors, dalam Baedhowi dan

Hartoyo, 2005). Kemudian dipertegas dengan penjelasan yang menyatakan pendidik memiliki peran yang sangat vital dan fundamental, “*Without substantial continuing growth in competence in personnel (teacher) serving in our elementary and secondary schools, the entire concept of accountability has little meaning*” (Harris, 1990:13). Penyelenggaraan pendidikan yang *accountability* dengan pemberian layanan pendidikan yang bermutu, maka harus dibarengi dengan kompetensi yang tinggi dari guru. Oleh karena itu, guru dikenal dengan istilah *the key actor in the learning*.

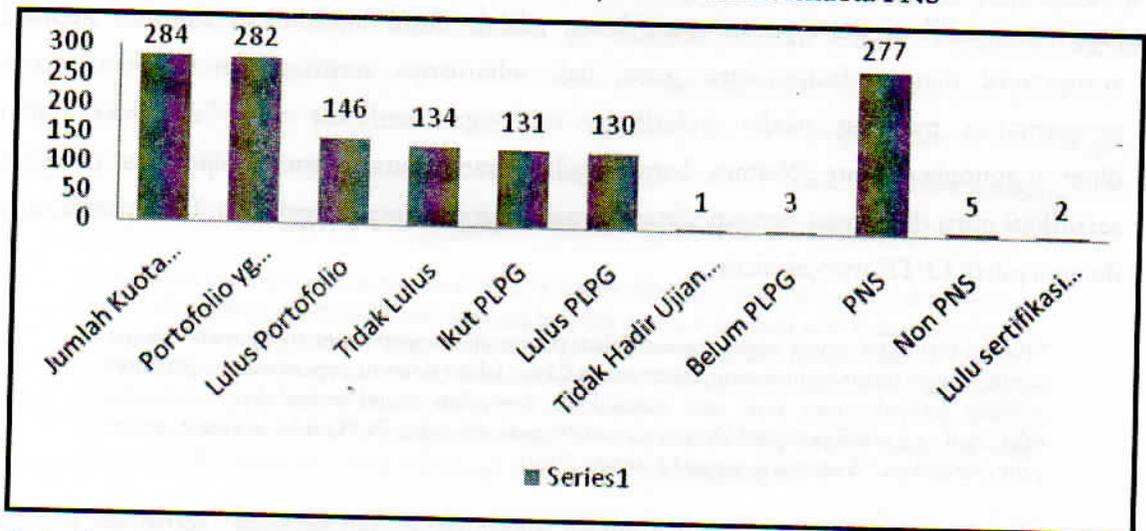
EFEKTIFITAS IMPLEMENTASI PROGRAM SERTIFIKASI GURU

Analisis efektivitas implementasi program sertifikasi guru dideteksi dari dua indikator, yakni sistem rekrutment peserta sertifikasi dan mekanisme evaluasi pasca sertifikasi. Pada prinsipnya pelaksanaan sertifikasi melalui uji kompetensi baik secara teoritis maupun praktis memiliki manfaat yang sangat penting untuk menjamin standar kompetensi bagi tenaga pendidik, terutama dalam meningkatkan kualitas pendidikan, namun hal yang ironis uji kompetensi hanya digunakan metode tunggal melalui penilaian portofolio.

Berdasarkan hasil observasi lapangan menunjukkan, masyarakat menilai bahwa sertifikasi merupakan alat untuk meningkatkan kesejahteraan guru. Realitas sosial program sertifikasi guru belum memberi perubahan yang signifikan terhadap *performance* guru dalam mengajar, karena rata-rata guru yang lulus uji kompetensi sertifikasi adalah berdasarkan prioritas usia, masa pengabdian, serta jabatan. Temuan ini membuktikan bahwa sertifikasi guru belum berpengaruh terhadap peningkatan kualitas. Skala prioritas sangat terkait dengan kuota anggaran dalam artian pemberian tunjangan profesi lebih menggambarkan sebagai wujud peningkatan kesejahteraan, serta pemberian penghargaan. Untuk memperkuat *statement* tersebut, maka dapat dilihat dari tabel 1 di bawah ini tentang kelulusan peserta sertifikasi kuota 2009.

Berdasarkan data kelulusan peserta melalui jalur Portofolio dan PLPG merepresentasikan tidak adanya kompetisi. Rata-rata peserta sertifikasi dinyatakan lulus, hal ini menyebabkan timbulnya asumsi publik bahwa program sertifikasi hanya formalitas untuk meningkatkan kesejahteraan guru saja. Kemudian muncul berbagai polemik sertifikasi guru, waktu dan anggaran yang sangat terbatas menjadi salah satu indikator bukti tingkat keseriusan serta konsistensi pemerintah dalam peningkatan kualitas guru. Namun berdasarkan data yang ada, dapat diinterpretasikan bahwa sistem rekrutmennya calon peserta sertifikasi tidak berdasarkan kualitas, namun justru berdasarkan prioritas-prioritas yang telah ditentukan, sehingga program sertifikasi tidak efektif dalam mendorong peningkatan profesionalitas guru. Alih-alih menjadi instrumen untuk meningkatkan kualitas guru, syarat sertifikasi yang mengutamakan prioritas justru bersifat kontraproduktif dari tujuan awal untuk meningkatkan kualitas guru tersebut.

Tabel 1.
Kuota sertifikasi 2009 melalui jalur Portofolio & kuota PNS



Sumber: Rayun 1 LPTK Unsyiah Provinsi NAD

Upaya peningkatan kualitas pendidikan tidak mungkin terlaksana dengan baik apabila tanpa didukung dengan upaya penegakan standar penyelenggaraan pendidikan, standar pelayanan pendidikan serta standar kompetensi guru, kemudian peningkatan standar lulusan dan standar tenaga kependidikan lainnya. Jadi peningkatan mutu pendidikan tidak hanya ditentukan oleh guru, namun kualitas guru menjadi faktor dominan yang mempengaruhi peningkatan mutu pendidikan. Seharusnya sertifikasi bukan sebagai tujuan akhir, tetapi sebagai sarana peningkatan kualitas. Selanjutnya pemerintah jangan menjadikan sertifikasi sebagai bagian dari proyek instan, tetapi harus fokus pada peningkatan kualitas pendidikan.

Berdasarkan data LPTK Unsyiah, sejak diberlakukan kebijakan sertifikasi guru sampai tahun 2008, sudah lebih dari 4000 orang guru yang telah dinilai portofolionya oleh LPTK Unsyiah. Harapannya guru yang sudah memperoleh sertifikat, benar-benar dapat mengaktualisasi diri sebagai pendidik profesional, namun sertifikasi belum menjamin kualitas guru akan meningkat dalam menjalankan tugas. Kesadaran individu baik melalui kedisiplinan, loyalitas maupun tanggung jawabnya dalam menjalankan tugas menjadi bagian penting peningkatan kualitas itu. Data wawancara dengan Dinas Pendidikan Aceh Utara menjelaskan

“Program sertifikasi pada dasarnya ingin meningkatkan mutu pendidikan, disamping memberikan kesejahteraan, khusus kepada guru sebagai tenaga profesional yang disamakan dengan profesi-profesi lainnya, namun program tersebut belum ada jaminan akan meningkat mutu pendidikan dengan alasan pemerintah hanya memberikan *reward* tanpa dibarengi dengan *punishment* kepada guru-guru yang sudah mendapatkan sertifikat profesional dan tunjangan sertifikasi.”

Dari kutipan wawancara tersebut dapat diinterpretasikan lemahnya koordinasi dan evaluasi pemerintah terhadap realita di lapangan, padahal program tersebut telah menghabiskan anggaran negara yang sangat besar, tetapi harapan dilapangan belum

memberikan sebuah gambaran pendidikan seperti yang diharapkan. Padahal jika ditilik tujuan program sertifikasi guru secara garis besar adalah untuk melakukan kalibrasi kembali kompetensi dan profesionalisme guru, jadi seharusnya sertifikasi merupakan proses pengamatan panjang paska pelatihan, sehingga sertifikat yang diterima dapat dipertanggungjawabkan. Namun banyak pihak yang kurang menyetujui jika program sertifikasi guru diperketat dengan alasan kemanusiaan dan jasa pengabdian. Hasil wawancara dengan pihak LPTK menjelaskan.

“Proses sertifikasi sangat bagus, namun dalam proses uji kompetensi memang masih sangat kental dengan unsur kasih-sayang, dikarenakan faktor-faktor tertentu, seperti usia yang hampir pensiun menjadi unsur yang kuat untuk lulus, kemudian wujud pengabdian yang telah dilakukan, jadi unsur penilaian khususnya melalui portofolio dan PLPG tidak seideal seperti yang ditetapkan.” (*wawancara, tanggal 19 Oktober 2009*)

Jika dikaji kurang konsistennya antara tujuan dasar dari program sertifikasi dengan realita dilapangan, menunjukkan program peningkatan kualitas profesional guru merupakan bentuk pemberian tanda jasa, selanjutnya dalam implementasi program tersebut masih dominannya intervensi elit terhadap kebijakan. sehingga banyak keluhan yang dirasakan oleh guru, salah satu hasil kutipan wawancara dengan peserta PLPG mengatakan

“Sertifikasi membuat kami yang sudah tua dan hampir pensiun merasa deg-degan, khususnya pada saat pelatihan, karena usia seperti kami memiliki banyak kelemahan baik dalam daya ingat dan penyampaian pada saat *microteaching*, karena kewajiban pemanggilan untuk mengikuti program akhirnya mengikuti prosedur, alasan diikutkan dalam program atas dasar prioritas Dinas Pendidikan, sertifikasi merupakan wujud penghargaan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan guru apalagi yang hampir pensiun.” (*wawancara pada tanggal 15 November 2009*)

Kutipan *interview* tersebut mencerminkan dalam pemahaman guru bahwa sertifikasi merupakan wujud pemberian penghargaan dalam bentuk peningkatan kesejahteraan, karena masa pengabdian yang sudah lama. Lahirnya UUGD merupakan kemauan politik untuk mengangkat harkat dan martabat guru, namun efektivitas program memunculkan pro dan kontra dalam masyarakat.

Mekanisme sertifikasi memerlukan pembinaan dan evaluasi secara berkesinambungan, oleh sebab itu kerjasama *networking* yang baik dalam peningkatan profesionalitas guru secara berkelanjutan sangat diperlukan khususnya dengan melibatkan Instansi Pusat, serta lembaga pelaksana di Daerah.

FAKTOR PENGHAMBAT DAN PENDUKUNG IMPLEMENTASI PROGRAM SERTIFIKASI GURU

1. Sumber daya implementor

Sumber daya yang memadai merupakan faktor utama keberhasilan suatu program. Salah satu problematika permasalahan program sertifikasi guru adalah masih terbatasnya kapasitas

dan kualitas sumberdaya implementor khususnya asesor, kriteria calon asesor yang direkrut ialah: (1) Pendidikan terakhir minimal S-2, (2) Pangkat/Jabatan terakhir Pembina/Lektor Kepala, (3) Bersedia menjadi asesor dan melaksanakan tugas menilai dokumen portofolio secara objektif. Namun keterbatasan sumber daya manusia khususnya asesor sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan menyebabkan rekrutmen asesor tidak berdasarkan kompetisi. Untuk memperkuat argument penulis dapat dicermati dari data di bawah ini

“Seleksi dan pembekalan Tim asesor di FKIP Unsyiah diselenggarakan pada tanggal 23 Agustus 2007 dilaksanakan, jumlah calon asesor yang terdaftar untuk mengikuti seleksi dan pembekalan sebanyak 105 orang, asesor yang dinyatakan lulus hasil seleksi dan pembekalan adalah 103 orang. Pada pemeriksaan portofolio kuota tahun 2006/2007, jumlah asesor tersebut belum memadai mengingat dokumen yang diperiksa relatif banyak, maka pada tanggal 23-24 april 2008 direkrut asesor tambahan sebanyak 77 orang (termasuk dari unsur LPMP), sehingga total asesor sampai saat ini sebanyak 180 orang” (Laporan LPTK Unsyiah, 2007).

Data di atas menggambarkan hampir semua yang mendaftar sebagai asesor diterima untuk menjadi asesor guru, rendahnya tingkat kegagalan asesor dapat menginterpretasi bahwa terbatasnya kapasitas sumber daya implementor, serta besarnya kebutuhan asesor untuk penyeleksian jumlah berkas calon peserta sertifikasi.

2. Komunikasi dan koordinasi antar lembaga pelaksana

Dalam pelaksanaan program sertifikasi guru para *stakeholders* yang terlibat ditingkat Provinsi adalah lembaga penjaminan mutu pendidikan, Dinas pendidikan Provinsi dan LPTK Unsyiah kemudian di tataran kabupaten ditangani oleh Dinas Pendidikan dan UPTD, serta pengawas dan kepala sekolah. Menurut pihak LPMP :

“Peran LPMP dalam sertifikasi guru adalah merupakan salah satu sumber informasi dalam melakukan sosialisasi sertifikasi kepada guru, LPMP sebagai pengolah data peserta dan menganalisis hasil sertifikasi guru sebagai bahan kebijakan pembinaan guru paska sertifikasi. Proses komunikasi yang dilaksanakan selama ini dengan semua *stakeholders* berjalan lancar, setiap komunikasi dalam bidang penyampaian informasi yang disampaikan dari LPMTK pusat dengan LPMP NAD serta dengan Dinas pendidikandilakukan melalui surat, faks dan telepon, namun hal yang menyebabkan terjadinya miskomunikasi dalam penyampaian informasi dikarenakan kekurangpahaman pemaknaan komunikasi, karena dilakukan hanya melalui juknis, kemudian informasi yang disampaikan kurang penelaah dan pemaknaan dari Dinas Pendidikan, jika terjadi perubahan-perubahan kebijakan sudah dipertimbangkan melalui sosialisasi sebelumnya kemudian baru ditetapkan.” (wawancara, 22 februari 2010)

Berdasarkan wawancara tersebut menggambarkan proses komunikasi menjadi bias, dikarenakan keterbatasan sumber daya manusia, sehingga informasi jadi multitafsir, seperti banyak guru yang belum mendapatkan informasi mengenai perubahan PP No 74 Tahun 2008, juga mengenai ketentuan-ketentuan penilaian dalam sertifikasi. Banyaknya aktor-aktor, serta lembaga yang dilibatkan, dan panjangnya mekanisme proses pelaksanaan sertifikasi guru yang sangat rumit, membuat sertifikasi guru bias terhadap berbagai permasalahan lain yaitu seperti terlambatnya tunjangan profesi pendidik dan terjadinya kesalahan dalam penomoran

UNPTK, kemudian kurang jelasnya informasi yang diterima oleh guru. Berdasarkan wawancara dengan guru menjelaskan,

“Dari segi sosialisasi dan komunikasi masih minim, kemudian perekrutan guru yang mendapat undangan mengikuti sosialisasi sertifikasi guru adalah guru strata SI atau D/IV, namun PP nomor 74 tahun 2008 menjelaskan guru yang diploma juga dapat mengikuti ujian sertifikasi, sehingga dengan kebijakan tersebut berakibat kepada minimnya informasi terhadap guru yang belum memiliki kualifikasi akademik sarjana mengenai teknik penyusunan portopolio, nah akhirnya banyak guru-guru yang mengambil jalan pintas dengan membayar ke orang lain, memang buku panduan ada, tetapi sangat kurang sosialisasinya, sehingga susah dipahami untuk menyusun poin-poin dokumen tersebut masuk ke item yang mana. Pada umumnya pandangan guru mengenai program sertifikasi guru adalah adanya penambahan gaji sebesar 1 kali gaji pokok.” (*Wawancara, tanggal 10 Oktober 2009*)

Jadi secara umum pandangan dari para pendidik berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan, sertifikasi adalah untuk peningkatan kesejahteraan. Profesional seharusnya tidak disamaratakan karena akan mengaburkan konsep awal, profesional diterapkan untuk guru-guru yang masih produktif, dengan memperketat fungsi pengawasan dan evaluasi kepada guru-guru paska sertifikasi. Menurut salah satu informan yang mewakili asesor guru menjelaskan

“Sertifikasi guru akan membawa harapan baru peningkatan kompetensi guru. Serta di barengi dengan peningkatan kesejahteraan yang sejajar dengan profesi lainnya. Persoalannya adalah sejak program ini digulirkan dari tahun 2006 sampai sekarang, kasus lapangan hampir semua yang disertifikasi adalah guru yang sudah memiliki pangkat dan golongan tinggi, dan akan memasuki masa pensiun, serta kebanyakan jabatan yang sudah lulus sertifikasi adalah kepala sekolah”. (*wawancara, tanggal 02 November 2009*).

Kutipan wawancara dan hasil temuan penelitian di lapangan menunjukkan sertifikasi kurang efektif apabila sistem pelaksanaan seperti yang sudah dilaksanakan, di mana guru yang lulus sertifikasi mendekati masa pensiun jadi tingkat profesionalitasnya tidak bisa dipergunakan. Maka perlu penegasan, kejelasan pola pembinaan yang terpadu dan berkelanjutan paska sertifikasi, serta pentingnya penilaian kinerja yang terukur dan ketat, bukan hanya bersifat normatif.

3. Sikap implementor

Program sertifikasi guru mengalami pegeseran tingkat pengertian tujuan kebijakan yang awalnya untuk peningkatan kualitas guru, kemudian kepada peningkatan kesejahteraan guru. Pergeseran tujuan tersebut memberikan gambaran di mana program sertifikasi guru belum mampu memberikan titik terang dalam perubahan kualitas mutu pendidikan Indonesia secara general. Untuk memperkuat fenomena empiris bisa dilihat salah satu kutipan artikel hasil penelitian dari Hotben Situmorang menyatakan,

“Menurut Dirjen yang mengurus persoalan guru sekitar awal tahun dua ribuan menyatakan bahwa latar belakang lahirnya UUGD awal ide sertifikasi adalah untuk peningkatan kesejahteraan guru. Pada saat diusulkan program tersebut ke DPR, anggota dewan mempertanyakan alasan menaikkan tunjangan guru yang berstatus Pegawai Negeri Sipil,

sementara pegawai negeri sipil lainnya juga berpenghasilan rendah. Setelah berbagai perdebatan maka kesepakatan pemberian tunjangan adalah komponen profesi. Syarat keberadaan profesi haruslah tersertifikasi, maka jadilah proses sertifikasi seperti yang berlangsung saat ini.” (Sumber:Hotben situmorang diposting dari Nanang<60@yahoo.com> pada milis CFBE)

Dari kutipan artikel tersebut menggambarkan ternyata konsep awal sertifikasi guru didasarkan pada peningkatan kesejahteraan, dikarenakan banyaknya desakan-desakan terhadap minimnya perhatian pemerintah, khususnya dalam peningkatan kesejahteraan guru, jadi konsep awal sertifikasi bukan untuk profesionalitas, sehingga tidak ada yang dapat disalahkan apabila realita di lapangan banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan baik oleh oknum guru maupun toleransi yang diberikan oleh pusat dengan mengatasnamakan nilai kemanusiaan, yang dikemas dalam wujud penghargaan. Hal tersebut tercermin dengan diterbitkannya PP No 74 tahun 2008 yang memberikan banyak kemudahan kepada guru yang sudah senioritas sesuai dengan prioritas tertentu.

Faktor yang menyebabkan terjadinya permasalahan perubahan sikap baik dari implementor maupun dari kelompok sasaran, dikarenakan adanya kepentingan-kepentingan yang ingin dicapai sesuai dengan target yang telah ditentukan. kemudian perubahan sikap dari pelaksanaan pada tingkat daerah diakibatkan oleh intervensi-intervensi pusat untuk tidak memperketat proses sertifikasi dengan alasan kemanusiaan. Kemudian diperkuat dengan hasil wawancara dibawah ini menjelaskan,

“Proses sertifikasi sangat bagus, namun dalam proses uji kompetensi memang masih sangat kental dengan unsur kasih-sayang, dikarenakan faktor-faktor tertentu, seperti guru yang sudah sangat sepuh dalam mengajar, diantara prioritas-prioritas tersebut, usia yang hampir pensiun menjadi unsur yang kuat untuk lulus, kemudian wujud pengabdian yang telah dilakukan, jadi unsur penilaian khususnya melalui portofolio dan PLPG tidak seideal seperti yang telah ditentukan, memang ada yang gagal dalam penilaian sertifikasi, namun angka yang relatif kecil membuktikan bahwa sebenarnya semua guru akan diluluskan sebagai tugas profesi.” (Wawancara, tanggal 19 Oktober 2009)

Kutipan wawancara tersebut merepresentasikan terjadinya perubahan sikap implementor dikarenakan adanya intervensi dari aktor elit politik yang menegaskan dalam PP 74 Tahun 2008 bahwa berdasarkan prioritas yang telah ditentukan dalam kebijakan tersebut menuntut asesor untuk tidak memperketat proses penilaian sertifikasi kepada guru yang sudah senior, dengan alasan penghargaan dan peningkatan kesejahteraan, sehingga program yang diterbitkan menunjukkan ketidak profesionalitasan pemerintah, dikarenakan proses pelaksanaan program banyak kelemahan. Mudahnya persyaratan untuk mendapatkan sertifikat sebagai pendidik profesional menimbulkan suatu pemahaman, bahwa tidak ada kompetisi dalam mendapatkan sertifikat pendidik profesional. Seharusnya untuk lulus sertifikasi pemerintah harus memilah guru-guru yang benar-benar kompeten dan profesional, baik dari kepribadian dan profesionalitas keterampilan sebagaimana yang diharapkan oleh program. Seharusnya pemerintah tidak melakukan penyamarataan profesionalitas hanya

dibuktikan dengan selebar sertifikat, justru disayangkan akan membawa dampak negatif bagi guru-guru yang memiliki obsesi dan semangat tinggi untuk mengaktualisasi diri.

4. Karakteristik badan pelaksana

Keberhasilan program sangat ditentukan oleh pemahaman dan dukungan dari lembaga pelaksana, namun realita di lapangan masih terjadi hambatan dalam kewenangan otoritas yang diberikan kepada lembaga-lembaga di daerah, antara lain penginputan data antara LPTK dengan LPMP. Program sertifikasi guru memberi kesan terlalu birokratis, serta masih terjadinya tumpang tindih pekerjaan sehingga munculnya dualisme kebijakan dalam pengentryan data. Kemudian sumber daya manusia untuk setiap daerah di Provinsi Aceh masih mengalami ketimpangan yang cukup signifikan, sehingga guru yang lulus dan bisa mengakses program kebanyakan dari daerah-daerah yang sudah maju dalam segi pembangunan, sehingga memunculkan disparitas antar daerah.

Sedangkan persoalan bagi asesor adalah jadwal penilaian portofolio sering beradu dengan jadwal kuliah mahasiswa reguler kemudian asesor kesulitan dalam memilah dokumen asli portofolio, karena dokumen yang dianggap sebagai hasil *scan* telah mendapat persetujuan dari kepala sekolah tempat guru tersebut mengajar. Untuk memperkuat pernyataan tersebut, maka dapat dilihat dari data wawancara di bawah ini,

“Input data penomoran yang tidak konsisten, disebabkan tim data ragu-ragu melakukan input data dalam aplikasi, serta klasifikasi bidang studi peserta berbeda dengan apa yang tertulis di lembar biodata dokumen, selanjutnya data nama, NIP, tanggal lahir asal sekolah hasil *scanning* yang dikirim dari Jakarta banyak yang tidak sesuai dengan data di *form* biodata peserta dan daftar rekap nama dari Kabupaten/Kota, untuk mencegah persoalan tim data di Rayon 01 bersepakat untuk menggunakan data hasil *scanning Form* LJK yang di kirim dari Jakarta dan mengabaikan data di biodata peserta, kemudian jumlah dokumen yang dimasukkan oleh Kabupaten/Kota tidak sesuai dengan kuota yang diberikan oleh LPMP, hampir semua Kabupaten/Kota mengirimkan dokumen dibawah kuota, untuk itu sesuai kesepakatan dengan konsorsium guru dan LPMP, pihak Rayon 01 menghubungi kembali Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota untuk memasukkan kembali dokumen peserta sesuai dengan kuota masing-masing dan dinilai pada tahap kedua. Hasil laporan bapak Yusuf Azis selaku ketua pelaksana dari LPTK Unsyiah.”
(wawancara tanggal 26 Oktober 2009),

Dari hasil kutipan laporan tersebut menggambarkan di mana terjadinya inkonsistensi khususnya di dalam penomoran disebabkan keragu-raguan tim penginput data. Keragu-raguan ini khususnya muncul dalam pengklasifikasian bidang studi yang tidak sesuai antara spesifikasi akademik dan mata pelajaran yang diajarkan; serta pengolahan data yang tidak sama oleh LPTK dan LPMP menyebabkan LPMTK pusat mengembalikan kedaerah. Jadi lebih bagus jika pelaksanaan sertifikasi dibuat satu atap.

5. Kondisi lingkungan “Inkonsistensi implementor terhadap tujuan kebijakan”

Kondisi lingkungan memiliki pengaruh penting pada keinginan dan kemampuan yurisdiksi atau organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalitas dan keahlian yang ada dalam badan-badan administratif maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki.

Berdasarkan kutipan teori diperkuat dengan hasil wawancara dengan pihak LPMP NAD menjelaskan:

“Pada dasarnya secara konsep program sertifikasi sangat bagus guna peningkatan mutu pendidikan, namun lahirnya kebijakan dilatar belakangi oleh faktor politis yang sangat kental, karena untuk membangun *image* atau *performance* pemerintah, dengan menggunakan pendekatan rakyat, kebijakan tersebut sebagai wujud intervensi, dimana guru seluruhnya harus menyelesaikan kualifikasi akademik atau kesarjanaaan (S1) pada tahun 2014, intinya program sertifikasi ingin meningkatkan kesejahteraan guru, selanjutnya DPR RI memberikan keringanan kepada guru-guru yang sudah usia lanjut, agar tidak diperketat dalam proses tes uji sertifikasi, mengingat usia dan pengabdian yang sudah dilakukan dengan alasan sebagai tanda jasa.” (Wawancara, tanggal 26 Oktober 2009)

Dari pernyataan wawancara tersebut dapat dijelaskan nuansa politis masih sangat kuat dalam ranah pendidikan, pendidikan sering dijadikan objek untuk pendekatan rakyat. Jika mencermati tujuan program adalah lahirnya kualitas, profesionalitas serta akan diikuti oleh peningkatan kesejahteraan para guru, berikut hasil kutipan wawancara dengan pihak LPTK menjelaskan,

“Kalau untuk professional seharusnya pemerintah tidak menyamaratakan semua guru harus professional, justru akan menimbulkan tanda tanya bagaimana dan seperti apa konsep professional yg dimaksud, seharusnya jika pemerintah mau lebih bijak dalam mengambil langkah untuk peningkatan kesejahteraan guru, yaitu dengan menambah setengah gaji bagi semua guru, kemudian setengah lagi diberikan bagi semua guru-guru yg benar-benar berkompeten. Sehingga tingkat kualitas profesional dapat dipertanggung jawabkan. jika dikaji keberanian pemerintah Indonesia menjadi pusat perhatian dunia dikarenakan berani dalam jangka waktu sepuluh tahun untuk mensertifikasi 2,7 juta guru, dengan indikator profesional yang sangat sulit diukur, padahal jika benar-benar profesional para lulusan sertifikasi harus mampu menunjukkan kinerja dan *performance*, baik dari perubahan mengajar khususnya semangat dan dibuktikan juga dengan kedisiplinan waktu, sehingga dari obsesi tersebut mampu mengaktualisasi diri.” (wawancara, tanggal 11 November 2009.)

Persoalan yang muncul terkait pelaksanaan sertifikasi guru memang dikarenakan adanya tarik ulur kepentingan antar pemerintah dengan DPR, sehingga terjadi pegereran tujuan kebijakan. Ketidakrelevanan cara perolehan sertifikat akan menjadi sebuah kejanggalan yang dapat menjustifikasi tindakan pemerintah -sebagai aktor tunggal dalam menerbitkan kebijakan sertifikasi guru- yang tidak disertai dengan *good political will* dalammeningkatkan kualitas guru. Wawancara dengan informan di bawah ini dapat memberikan penjelasan mengenai dijadikannya sertifikasi guru sebagai permainan politik pemerintah.

“Rekrutmen tenaga pengajar pada saat konflik dan paska tsunami di Aceh, masih sangat dominan dengan permainan politik. Salah satu contoh kasus sistem rekrutmen pegawai, khususnya guru masih adanya keterikatan ahli famili, kemudian pemilihan kepala sekolah juga masih ada keterikatan dekat dengan pejabat daerah. Padahal diketahui bahwa pendidikan meyangkut orang banyak, seharusnya tidak boleh diatur banyak orang contoh pengangkatan guru dan kepsek jangan direkrut oleh daerah, di Aceh sekarang terjadi pengotak-kotakan, salah satu dampak negatif dari otonomi daerah rendahnya mutu pendidikan pada tingkat Kabupaten, jadi nuansa politik dalam dunia pendidikan sangat kuat. Hasil penelitiannya menunjukkan jika kinerja guru yang sudah disertifikasi belum meningkat secara signifikan. Kenyataan itu perlu dicermati supaya tujuan peningkatan mutu dan profesionalisme guru usai sertifikasi benar-benar tercapai, padahal sangat jelas yang diharapkan dari UUGD nomor 14

tahun 2005, dimana harapannya adalah peningkatan kinerja guru yang sudah sertifikasi seperti perubahan pola kerja, motivasi kerja, pembelajaran, namun program tersebut justru memperlihatkan hal-hal yang aneh, dimana guru sebelum sertifikasi saling bersaing untuk mengikuti pelatihan-pelatihan guna mendapatkan sertifikat, namun pasca sertifikasi guru-guru yang sudah bersertifikat sudah mulai kurang bersemangat untuk mengikuti seminar. Jadi pandangan ini harus segera diantisipasi oleh pemerintah untuk pembentukan MONEV di lapangan.” (wawancara, tanggal 05 November 2009)

Berdasarkan kutipan wawancara dan data empiris membuktikan, program sertifikasi guru masih didominasi oleh kepentingan-kepentingan dan intervensi dari aktor-aktor yang memiliki otoritas. Sedangkan pada level daerah lebih kepada menyesuaikan dengan kepentingan pusat melalui intervensi yang telah disistematisasikan melalui prosedur-prosedur legalitas. Jadi dapat disimpulkan bahwa program sertifikasi cenderung dimobilisasi oleh kepentingan elit pusat.

KESIMPULAN

Berdasarkan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, maka dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Program sertifikasi guru belum berjalan efektif hal ini dapat di lihat dari sistem rekrutmen peserta sertifikasi bukan berdasarkan kualitas, tetapi 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 ini dapat di lihat dari sistem rekrutmen asesor tidak berdasarkan kompetisi dikarenakan keterbatasan pelamar dan besarnya jumlah dokumen yang harus dinilai.
 - 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, 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 di lakukan oleh oknum guru, serta pemerintah menerbitkan peraturan pemerintah No 74 tahun 2008, di mana memberikan kemudahan kepada guru yang sudah senior.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrew Dunsure dalam Wibawa, Purbo Kusumo dan Pramusinto, 1994, *Evaluasi Kebijakan Pu*
Jakarta, Raja Grasindo Jakarta
- Argyris dalam Sumaryadi, 2005, *Implementasi Kebijakan: Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Da*
CV. Citra Utama Jakarta
- Delors, 1996, dalam Baedhowi dan Hartoyo, 2005, Laporan *Learning Round-table on Advanced Tea*
Professionalism, Bangkok, Thailand 13–14 Juni 2005
- Fadilah Putra, 2003, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik: Perubahan dan Inovasi Kebijakan Pu*
dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik, Pustaka Pelajar
- Haris, 1990, *Improving Staff Performance Through In-Service Education*, Massachusetts, Allyn and Bacon In
Serambi Indonesia, 16 Nopember 2007
- Trianto & Titik Triwulan Tutik, 2007, *Sertifikasi Guru dalam Upaya Peningkatan Kualifikasi Kompetensi*
Kesejahteraan, Jakarta, Prestasi Pustaka
- UNDP, 2007, *Human Developmnet Report 2007*, UNDP

Aturan Perundangan

- Depdiknas, 2007, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia, No. 18 Tahun 2
tentang Sertifikasi Bagi Guru Dalam Jabatan, Jakarta, Depdiknas.

Internet

- Hasan, Ani M., 2003, *Pengembangan Profesionalisme Guru di Abad Pengetahuan* (<http://www.pendidikanetwork.com>), diakses tanggal 13 Juli 2003
- [http://www.idp.europe.org/eenet/news/letters page 24.php](http://www.idp.europe.org/eenet/news/letters/page24.php)
- [www.dinas P&K Aceh](http://www.dinasP&KAceh)
- www.dispendikkabprob.org