

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Pada penelitian yang dilakukan oleh Aripin, 2019 mengatakan bahwa eksistensi guru dalam pendidikan merupakan asset paling utama dan tidak bisa tergantikan, dan dapat diungkapkan dalam kalimat “guru yang profesional murid pasti handal”. Kebijakan yang memayungi profesionalisme guru sebenarnya sudah tertuang dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 dan UU Nomor 14 Tahun 2005, implementasinya secara nyata untuk mendukung kompetensi profesionalisme guru masih menjadi pertanyaan besar, bahkan guru baru dijadikan sebagai komsumsi politik belum menjadi subyek politik yang menentukan kepentingan guru dalam peningkatan profesionalisme yang didukung dengan kompetensi atas hasil pendidikan kualifikasi maupun pendidikan keahlian bidangnya. Implementasi sertifikasi sebenarnya bisa dijadikan acuan untuk menjaga profesionalisme guru dengan peran aktif para administrator sebagai implementator untuk memelihara dan menjaga kualitas guru yang secara signifikan berdampak terhadap kualitas murid.(Aripin, 2019)

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Rifqi, 2019 berpendapat bahwa Genderang kebijakan sertifikasi sudah dimulai sejak tahun 2006 dimaksudkan untuk meningkatkan system pendidikan nasional dimana Indonesia pada tahun 2015 menurut laporan pisa indonensia berada peringkat 62 dari 72 negara, dengan adanya kebijakan ini diharapkan tingkat pendidikan menjadi semakin baik yaitu dengan

dimulainya dari peningkatan kompetensi guru. teori yang digunakan Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli yaitu melihat Kondisi Lingkungan, Hubungan Antar Organisasi, Sumber Daya Organisasi, Karakteristik dan Kemampuan Agen Pelaksana. Metode yang digunakan peneliti adalah menggunakan pendekatan kualitatif memiliki prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa lisan atau kalimat tertulis bukan angka dan sifatnya kontekstual. Di Kabupaten Majalengka program sertifikasi masih berjalan dengan baik hanya saja masih ditemukan beberapa kesalahan teknis yaitu kurang siapnya operator dan kurang mengetahuinya guru akan persyaratan pencairan sertifikasi. menggunakan metode kualitatif dengan Studi kasus terhadap 2 Sekolah Dasar di Kabupaten Majalengka yang menghasilkan bahwa program serifikasi sudah berjalan dengan baik hanya saja masih kurang pada indicator struktur birokrasi dan komunikasi. (Rifqi, 2019)

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Romlah, 2018 Guru merupakan salah satu faktor penentu tinggi rendahnya mutu hasil pendidikan. Keberhasilan penyelenggara pendidikan sangat ditentukan oleh sejauh mana kesiapan guru dalam mempersiapkan peserta didiknya melalui kegiatan belajar mengajar. Namun demikian, posisi strategis guru untuk meningkatkan mutu hasil pendidikan sangat dipengaruhi oleh kinerja guru dalam mengajar dan tingkat kesejahteraannya. sertifikasi guru merupakan upaya pemerintah untuk mengidentifikasikan guru berkualitas. Guru berkualitas yang terbukti dari hasil sertifikasi dijadikan dasar untuk memberikan tunjangan profesi. Guru yang memperoleh tunjangan profesi dikategorikan sebagai guru profesional. Hal ini yang akan membedakan kinerja guru

yang bersertifikasi dan yang belum bersertifikasi. sertifikasi guru adalah untuk mendapatkan guru yang baik dan profesional, yang memiliki kompetensi untuk melaksanakan fungsi dan tujuan sekolah khususnya, serta tujuan pendidikan pada umumnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa. 1) Persiapan yang dilakukan oleh madrasah antara lain: persiapan sarana prasarana material berupa buku diktat, Metode pembelajaran yang digunakan guru tersertifikasi evaluasi pembelajaran atau penilaian yang dilakukan oleh guru tersertifikasi, 2) Dampak implementasi sertifikasi pada kinerja guru, dampak positifnya seperti: motivasi mengajar guru meningkat, guru lebih variatif dan kreatif dalam metode mengajar, meningkatkan kesejahteraan guru, peningkatan kinerja guru. Dampak negatifnya antara lain: guru yang belum tersertifikasi kurang jam mengajar, kecemburuan sosial dikalangan lingkungan masyarakat khususnya antara guru dan staf di Madrasah. 3) Kendala implementasi sertifikasi guna meningkatkan kinerja guru di Madrasah Ibtidaiyah Kota Metro, sarana prasarana madrasah yang masih terbatas, keaktifan siswa kurang, guru tersertifikasi kekurangan jam mengajar. (Romlah, 2018)

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Lalila, 2021 Melihat tingkat implementasi Kinerja guru terhadap kebijakan sertifikasi di SDN Gadang 2 Banjarmasin, mengetahui penghambat dan bagaimana upaya dalam mengatasi hambatan dari penerapan kebijakan sertifikasi terhadap peningkatan kinerja guru di SDN Gadang 2 Banjarmasin, Metode penelitian yang digunakan yaitu pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Metode pengumpulam data melalui wawancara, dokumentasi, dan observasi, ada pun wawancara yang dilakukan

kepada 5 orang guru dan 1 kepala sekolah,. Data yang diperoleh selanjutnya diolah dengan analisis diskritif kualitatif. Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan kebijakan sertifikasi terhadap kinerja guru di SDN Gadang 2 dilihat dari implementasi kebijakan publik yaitu, komunikasi, sumberdaya, disposisi dan sumber birokrasi yang di hubungkan dari hasil kualitas kerja, kecepatan, inisiatif, kemampuan kerja, komunikasi, dgan membandingkan hasil UAS pada tahun 2018 dan 2019. Dari pengukuran tersebut dapat dilihat bagaimana kinerja guru di SDN Gadang 2 Banjarmasin yang telah mengikuti dan mendapatkan sertifikasi baik dalam hal tanggung jawab dan kinerjanya, Namun masih ada hal-hal yang harus di tingkatkan lagi agar kedepannya kebijakan sertifikasi ini mampu meningkatkan kinerja guru semakin baik lagi dari sebelumnya. (Laila, 2021)

B. Landasan Teori

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang di cita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan kata lain kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk di kerjakan dan hal-hal yang di putuskan pemerintah untuk di kerjakan.

Menurut Dye (1975 : 1) kebijakan publik dapat diartikan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut dan apa akibat dari tindakan tersebut.

Menurut Dye (1976 : 25) ketika membahas hal yang berkaitan dengan kebijakan publik, para akademis ilmu kebijakan publik selalu menitik beratkan pada faktor “pemerintah” (government). Maksud nya adalah kebijakan publik ini merupakan fungsi utama dari setiap pemerintah dalam menjalankan pelayanan kepada masyarakat umum (publik).

Menurut Tangkilisan (2003 : 3) Kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya meningkat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari suatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses manajemen, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah.

Kebijakan publik dibuat untuk memecahkan masalah yang muncul di masyarakat dan bermacam-macam permasalahannya. Sementara itu tidak semua masalah publik bisa melahirkan suatu kebijakan publik.

Menurut Wahyuni (2001 : 17) Kebijakan publik adalah serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan dengan keputusan publik (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah. Anderson dalam Subarsono (2005 : 17) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah

kebijakan yang ditetapkan oleh badan dan aparat pemerintah.

Sementara itu menurut Abidin (2006 : 22) mengemukakan kebijakan publik adalah intervensi pemerintah yang bertujuan untuk mengubah kondisi yang ada atau yang mempengaruhi arah-arah dan kecepatan perubahan yang sedang berlangsung dalam masyarakat.

Berdasarkan pendapat diatas maka penulis membuat kesimpulan bahwa kebijakan publik itu merupakan beberapa pilihan kebijakan yang berhubungan dengan permasalahan masyarakat yang kebijakan tersebut dibuat oleh badan- badan pemerintah.

Dari beberapa definisi kebijakan publik diatas, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan:

- a. Keputusan atau aksi bersama yang dibuat oleh pemilik wewenang(pemerintah);
- b. Berorientasi pada kepentingan publik dengan dipertimbangkan secaramatang terlebih dahulu baik buruknya dampak yang ditimbulkan;
- c. Untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu;
- d. Aksi pemerintah dalam mengatasi masalah dalam memperhatikan untuksiapa, untuk apa, kapan dan bagaimana kebijakan dilaksanakan.

1) Ciri-ciri Umum Kebijakan Publik

- a) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah

pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang memiliki unsur keberuntungan, serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan suatu tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang telah direncanakan..

- b) Pada hakikatnya, kebijakan terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan memiliki pola yang mengarah pada suatu tujuan tertentu, yang dimana tindakan-tindakan ini dilakukan oleh para pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya, kebijakan yang tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam suatu bidang tertentu, melainkan akan diikuti dengan keputusan yang ada sangkut pautnya dengan implementasi pemaksaan dalam pelaksanaannya.
- c) Kebijakan memiliki kaitan dengan apa yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam suatu bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan , mengendalikan inflasi, atau menggalakkan program perumahan rakyat bagi masyarakat yang memiliki penghasilan rendah dan bukan hanya sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut.

d) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin juga berbentuk negatif. Dalam bentuk positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang ditujukan untuk mempengaruhi masalah tertentu. Sedangkan dalam bentuk negatif, kebijakan publik kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam suatu masalah dimana campur tangan pemerintah justru sangat diperlukan.

2) Mekanisme Kebijakan Publik

Menurut Abidin (2006 : 52) suatu kebijakan publik memiliki suatu mekanisme yang sistematis, yang harus dilakukan secara tahap untuk mendapatkan suatu kebijakan publik yang sesuai dengan isu atau masalah publik yang ada.

Sistematika/Mekanisme kebijakan publik dimaksud adalah :

- a) Terdapat isu atau masalah publik, disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni mendasar dan menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, biasanya berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang per orang dan memang harus diselesaikan;
- b) Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan suatu kebijakan publik dalam rangka menyelesaikna masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh Negara dan warganya termasuk pemimpin Negara;

- c) Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat;
- d) Namun didalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan di implementasikan dengan baik dan benar pula;
- e) Implementasi kebijakan bermuara kepada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dilaksanakan oleh masyarakat;
- f) Didalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan outcome dalam bentuk impact kebijakan yang diharapkan semangkin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

3) Unsur-unsur Kebijakan Publik

Menurut Abidin (2006 : 60) sebagai sebuah sistem yang terdiri atas subsistem atau elemen, komposisi dalam kebijakan dapat dilihat dari 2 perspektif:

Proses kebijakan dan struktur kebijakan dari sisi proses kebijakan terdapat tahap-tahap sebagai berikut, identifikasi masalah dan tujuan, formulasi kebijakan pelaksanaan dan evaluasi kebijakan, dan dilihat dari segi struktur terdapa 5 unsur kebijakan, yaitu :

- a) Unsur pertama, tujuan kebijakan. Telah dipahami bahwa suatu kebijakan

dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan, namun demikian tidak semua kebijakan mempunyai uraian yang sama tentang tujuan. Perbedaan tidak hanya terletak pada jangka waktu mencapai tujuan yang dimaksud. Tetapi juga pada posisi, gambaran, orientasi dan dukungannya. Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik sekurang-kurangnya memenuhi empat kriteria yaitu, diinginkan untuk dicapai, rasional atau realistis (*rational or realistic*), jelas (*clear*), dan berorientasi kedepan (*future oriented*).

- b) Unsur kedua, masalah. Masalah merupakan unsur yang sangat penting dalam kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah secara tepat dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan. Tak ada artinya suatu cara atau metode yang baik untuk pemecahan suatu masalah kebijakan, kalau pemecahan dilakukan bagi masalah yang tidak benar. Dengan kata lain dapat dikatakan, jika suatu masalah dapat diidentifikasi secara tepat, berarti sebagian pekerjaan dapat dianggap sudah dikuasai.
- c) Unsur ketiga, tuntutan (*demand*). Tuntutan muncul, antara lain karena salah satu dari dua sebab yaitu, pertama karena diabaikannya kepentingan yang dibuat suatu golongan dalam proses perumusan kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat pemerintah dirasakan tidak memenuhi atau merugikan kepentingan mereka. Ini terjadi karena mereka tidak mempunyai peluang ikut dalam proses perumusan kebijakan, atau karena

kalah dalam persaingan antar berbagai kekuatan, sekalipun jumlah mereka mungkin cukup besar dalam masyarakat. Kedua, karena munculnya kebutuhan baru setelah suatu tujuan tercapai atau masalah terpecahkan.

d) Unsur keempat, Dampak atau *outcomes*. Dampak merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari terciptanya suatu tujuan. Setiap tindakan menimbulkan akibat atau dampak yang lebih besar dalam masyarakat dari pada target yang diperhitungkan dalam suatu kebijakan. Sesuai dengan ciri kebijakan yang dapat bersifat positif atau negative, dampak yang juga ada yang bersifat positif dan ada juga yang bersifat negatif yang diharapkan terjadi dari suatu kebijakan.

e) Unsur kelima, sarana atau alat kebijakan (*policy instrument*).

Suatu kebijakan dilaksanakan dengan menggunakan sarana dimaksud. Beberapa dari sarana ini antara lain, kekuasaan, intensif, pengembangan, kemampuan, simbolis, dan perubahan kebijakan itu sendiri.

4) Analisis kebijakan

Carl W. Patton dan David S. Savicky dalam Abidin (1993 : 23) menjelaskan bahwa analisa kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk pembuatan sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali atau kebijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada.

Menurut Dye (1976 : 42) perbedaan analisa kebijakan dengan perumusan, implementasi dengan evaluasi kebijakan adalah analisa kebijakan merupakan

kegiatan pokok dalam perumusan kebijakan karena ia memberikan pijakan awal mengapa sebuah kebijakan harus dibuat. Kebijakan sebagai sebuah disiplin ilmu social terapan yang menerapkan berbagai metode penyelidikan dalam konteks argumentasi dan debat public untuk menciptakan secara kritis serta mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Dari beberapa definisi para ahli diatas, maka dapat disimpulkan kebijakan publik merupakan serangkaian yang berhubungan dengan keputusan publik termasuk keputusan untuk tidak berbuat.

2. Pengertian implementasi kebijakan

Menurut Islamy (2003 : 102) kebanyakan kebijakan negara itu berbentuk peraturan perundang-undangan dan lainnya berupa berbagai macam ketentuan, ketetapan atau sejenis dengan itu sehingga memerlukan proses implementasi untuk menampakkan hasil dan masalah implementasi kebijakan tersebut tidak hanya terbatas pada perwujudan secara nyata. Kebijakan tersebut juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan nampak pada pelaksanaan kebijakan tersebut.

Sementara Budi Winarno (2002:16) mengatakan bahwa implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta. Sehingga dapat diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-

keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

Subarsono (2008:89) mengemukakan beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

1. Teori George C. Edward

Dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu :

- a. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b. Sumberdaya, dimana meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya financial.
- c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.
- d. Struktur Birokrasi, merupakan susunan komponen kerja dalam organisasi yang

menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan atau dikoordinasikan. Selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan.

Unsur-unsur implementasi yang mutlak harus ada yaitu: Abdullah dan Smith dalam Tachjan (2006 : 26).

1. Adanya program yang akan dilaksanakan, dapat menggambarkan atau mencerminkan secara menyeluruh mengenai arah, strategi dan sasaran yang ditempuh oleh setiap unit administrasi dalam memecahkan masalah- masalah yang berkembang, tujuan-tujuan dan sasaran yang hendak dicapai.
2. Target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan peningkatan.
3. Unsur pelaksanaan, baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengolahan, pelaksanaan dan pengawasan dari implementasi tersebut.

Dari kesimpulan diatas bahwa implementasi kebijakan adalah proses untuk memberlakukan baik undang-undang, praturan keputusan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

3. Pengertian sertifikasi guru

Pendidikan (guru) adalah tenaga profesional sebagaimana diamanatkan dalam

Pasal 39 ayat 2, UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional, Pasal 2 ayat 1, UU RI No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan Pasal 28 ayat (1) PP RI No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Mengacu pada landasan yuridis dan kebijakan tersebut, secara tegas menunjukkan adanya keseriusan dan komitmen yang tinggi pihak pemerintah dalam upaya meningkatkan profesionalisme dan penghargaan kepada guru yang muara akhirnya pada peningkatan kualitas pendidikan nasional.

Sesuai dengan arah kebijakan di atas, Pasal 42 UU RI No. 20 Tahun 2003 mempersyaratkan bahwa pendidikan harus memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi sesuai dengan kewenangan mengajar, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Hal ini ditegaskan kembali dengan pasal 28 ayat (1) PP RI No. 19 Tahun 2005 tentang standar nasional pendidikan dan pasal 8 UU RI No. 14 Tahun 2005 yang mengamanatkan bahwa guru harus memiliki kualifikasi akademik minimal D4/S1 dan kompetensi sebagai agen pembelajaran, yang meliputi kompetensi kepribadian, pedagogik, profesional dan sosial. Kompetensi guru sebagai agen pembelajaran secara formal dibuktikan dengan sertifikat pendidik. Kualifikasi akademik minimum diperoleh melalui pendidikan tinggi, dan sertifikat kompetensi pendidik diperoleh setelah lulus ujian sertifikasi. Pengertian sertifikasi secara umum mengacu pada *National Commission on Educational Service (NCES) disebutkan "Certification is a procedure whereby the state evaluates and reviews a teacher candidate's credentials and provides him or her a license to teach"*. Dalam kaitan ini, di tingkat negara

bagian (Amerika Serikat) terdapat badan independen yang disebut *American Association of Colleges for Teacher Educations* (AACTE).

Badan independen ini yang berwenang menilai dan menentukan apakah ijazah yang dimiliki oleh calon pendidik layak atau tidak layak untuk diberikan lisensi pendidik. Persyaratan kualifikasi akademik minimal dan sertifikasi bagi pendidik juga telah diterapkan oleh beberapa negara di asia. Di jepang, telah memiliki undang-undang tentang guru sejak tahun 1974, dan undang-undang sertifikasi sejak tahun 1949.

Di china telah memiliki undang-undang guru tahun 1993, dan peraturan pemerintah yang mengatur kualifikasi guru di berlakukan sejak tahun 2001. Begitu juga di philipina dan malaysia belakangan ini telah mempersyaratkan kualifikasi akademik minimum dan standar kompetensi bagi guru.

Di indonesia, menurut UU RI No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, sertifikat pendidik diberikan kepada guru yang telah memenuhi persyaratan kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran. Sertifikat pendidik diberikan kepada seseorang yang telah menyelesaikan program pendidikan profesi pendidik dan lulus uji sertifikasi pendidik. Dalam hal ini, ujian sertifikasi pendidik dimaksudkan sebagai kontrol mutu hasil pendidikan, sehingga seseorang yang dinyatakan lulus dalam ujian sertifikasi pendidik diyakini mampu melaksanakan tugas mendidik, mengajar, melatih, membimbing, dan menilai hasil belajar peserta didik. Namun saat ini, mengacu pada Permendiknas Nomor 18 tahun 2007 tentang sertifikasi bagi guru dalam jabatan dilaksanakan melalui uji kompetensi dalam bentuk

penilaian portofolio alias penilaian kumpulan dokumen yang mencerminkan kompetensi guru.

Sertifikasi guru adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk guru yang telah memenuhi standar kompetensi guru. Sertifikasi guru bertujuan untuk: (1) menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, (2) meningkatkan proses dan mutu hasil pendidikan, (3) meningkatkan martabat guru, (4) meningkatkan profesionalitas guru.

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

1. Prinsip Sertifikasi

- a. Dilaksanakan secara objektif, transparan, dan akuntabel. Objektif yaitu mengacu kepada proses perolehan sertifikat pendidik yang impartial, tidak diskriminatif, dan memenuhi standar pendidikan nasional. Transparan yaitu mengacu kepada proses sertifikasi yang memberikan peluang kepada para pemangku kepentingan pendidikan untuk memperoleh akses informasi tentang pengelolaan pendidikan, yang sebagai suatu sistem meliputi masukan, proses, dan hasil sertifikasi. Akuntabel merupakan proses sertifikasi yang dipertanggung jawabkan kepada pemangku kepentingan pendidikan secara

administratif, finansial, dan akademik.

- b. Berujung pada peningkatan mutu pendidikan nasional melalui peningkatan mutu guru dan kesejahteraan guru. Sertifikasi guru merupakan upaya pemerintah dalam meningkatkan mutu yang dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan guru. Guru yang telah lulus uji sertifikasi guru akan di beri tunjangan profesi sebesar satu kali gaji pokok sebagai bentuk upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan guru. Tunjangan tersebut berlaku, baik bagi guru yang berstatus pegawai negeri sipil (PNS) maupun bagi guru yang non-pegawai negeri sipil (non PNS/swasta).
- c. Dilaksanakan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan program sertifikasi pendidik dilaksanakan dalam rangka memenuhi amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- d. Dilaksanakan secara terencana dan sistematis Agar pelaksanaan program sistematis dapat berjalan dengan efektif dan efisien harus direncanakan secara matang dan sistematis. Sertifikasi mengacu pada kompetensi guru dan standar kompetensi guru. Kompetensi guru mencakup empat kompetensi pokok yaitu kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, dan profesional, sedangkan standar kompetensi guru mencakup kompetensi inti guru yang kemudian dikembangkan menjadi kompetensi guru TK/RA, guru kelas SD/MI, dan guru

mata pelajaran.

- e. Menghargai pengalaman kerja guru Pengalaman kerja guru disamping lamanya guru mengajar juga termasuk pendidikan dan pelatihan yang pernah diikuti, karya yang pernah dihasilkan baik dalam bentuk tulisan maupun media pembelajaran, serta aktifitas lain yang menjunjung profesionalitas guru. Hal ini diyakini bahwa pengalaman kerja guru dapat memberikan tambahan kompetensi guru dalam mengajar.
- f. Jumlah peserta sertifikasi guru ditetapkan oleh pemerintah Untuk alasan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan sertifikasi guru serta penjamin kualitas hasil sertifikasi, jumlah peserta pendidikan profesi dan uji kompetensi setiap tahunnya ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan jumlah yang ditetapkan pemerintah tersebut, maka disusunlah kouta guru peserta sertifikasi untuk masing-masing provinsi dan Kabupaten/Kota. Penyusunan dan penetapan kouta tersebut didasarkan atas jumlah data dan individu guru per Kabupaten/kota yang masuk di pusat data Direktorat Jendral Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan.
- g. Sertifikasi Guru Dalam Kaitannya Dengan Dunia Pendidikan Pendidikan yang bermutu memiliki kaitan kedepan (*Forward Linkage*) dan kaitan kebelakang (*Backward Linkage*). *Forward Linkage* berupa bahwa pendidikan yang bermutu merupakan syarat utama untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang maju, modern dan sejahtera. Sejarah perkembangan dan pembangunan bangsa-bangsa mengajarkan pada kita bahwa bangsa yang maju, modern, makmur, dan sejahtera

adalah bangsa-bangsa yang memiliki sistem dan praktik pendidikan yang bermutu. Backward linkage berupa bahwa pendidikan yang bermutu sangat tergantung pada keberadaan guru yang bermutu, yakni guru yang profesional, sejahtera dan bermartabat.

Karena keberadaan guru yang bermutu merupakan syarat mutlak hadirnya sistem dan praktik pendidikan yang berkualitas, hampir semua bangsa didunia ini selalu mengembangkan kebijakan yang mendorong keberadaan guru yang berkualitas. Salah satu kebijakan yang dikembangkan oleh pemerintah dibanyak negara adalah kebijakan intervensi langsung menuju peningkatan mutu dan memberikan jaminan dan kesejahteraan hidup guru yang memadai. Beberapa negara yang mengembangkan kebijakan ini bisa disebut antara lain singapur, korea selatan, jepang, dan amerika serikat. Negara-negara tersebut berupaya meningkatkan mutu guru dengan mengembangkan kebijakan yang langsung mempengaruhi mutu dengan melaksanakan sertifikasi guru. Guru yang sudah ada harus mengikuti uji kompetensi untuk mendapatkan sertifikat profesi guru.

Indonesia pada tahun 2005 telah memiliki undang undang guru dan dosen, yang merupakan kebijakan untuk intervensi langsung meningkatkan kualitas kompetensi guru lewat kebijakan keharusan guru memiliki kualifikasi S1/D4, dan memiliki sertifikat profesi. Dengan sertifikat profesi ini pula guru berhak mendapatkan tunjangan profesi sebesar satu bulan gaji pokok guru. Disamping UUGD juga menetapkan berbagai tunjangan yang berhak diterima guru sebagai upaya

peningkatan kesejahteraan finansial guru. Kebijakan dalam UUGD ini pada intinya adalah meningkatkan kualitas kompetensi guru seiring dengan peningkatan kesejahteraan mereka.

Sudah barang tentu, setelah cukup lama melakukan sosialisasi UUGD ini, patut mulai dipertanyakan apakah sertifikasi akan secara otomatis meningkatkan kualitas kompetensi guru, dan kemudian akan meningkatkan mutu pendidikan? Adakah jaminan bahwa dengan memiliki sertifikasi, guru akan lebih bermutu?

Pertanyaan ini penting untuk dijawab secara kritis analitis. Karena bukti- bukti sertifikasi dalam kaitan dengan peningkatan mutu guru bervariasi. Di Amerika Serikat keijakan sertifikasi bagi guru belum berhasil meningkatkan kualitas kompetensi guru, hal antara lain dikarenakan kuatnya resistensi darikalangan guru sehingga pelaksanaan sertifikasi berjalan amat lambat. Sebagai contoh dalam kurun waktu 10 tahun, mulai tahun 1997-2006, Amerika Serikat hanya menargetkan 100000 guru untuk disertifikasi. Bandingkan dengan Indonesia yang dalam kurun waktu yang sama menargetkan mensertifikasi 2,7 juta guru. Sebaliknya kebijakan yang sama telah berhasil meningkatkan kualitas kompetensi guru di Singapura dan Korea Selatan.

Undang-undang Guru dan Dosen merupakan suatu ketetapan politik bahwa pendidikan adalah pekerja profesional, yang berhak mendapatkan hak-hak sekaligus kewajiban profesional. Dengan itu diharapkan, pendidikan dapat mengabdikan secara total pada profesinya dan dapat hidup layak dari profesi tersebut.

Dalam UUGD ditentukan bahwa seseorang :

- a. Pendidik wajib memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi

pendidikan sebagai agen pembelajaran.

- b. Kualifikasi akademik di peroleh melalui pendidikan tinggi program sarjana (S1) atau program Diploma empat (D4) yang sesuai dengan tugasnya sebagai guru untuk guru dan S-2 untuk Dosen.
- c. Kompetensi profesi pendidikan meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi profesional, dan kompetensi sosial.

Pertama, kompetensi pedagogik. Adalah kemampuan mengelolah pembelajaran peserta didik yang meliputi pemahaman terhadap peserta didik, perancangan dan pelaksanaan pembelajar, evaluasi hasil belajar, dan pengembangan peserta didik untuk mengaktualisasikan berbagai potensi yang dimilikinya.

Kedua, kompetensi kepribadian. Adalah kepribadian pendidikan yang mantap, stabil, dewasa, arif, dan berwibawa, menjadi teladan bagi peserta didik, dan berahlak mulia.

Ketiga, kompetensi social adalah kemampuan pendidik berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dengan peserta didik, sesama pendidik, tenaga kependidikan, orang tua/wali peserta didik, dan masyarakat.

Keempat, kompetensi profesional. Adalah kemampuan pendidikan dalam penguasaan mteri pembelajaran secara luas dan mendalam yang memungkinkannya membimbing peserta didik memperoleh kopetensi yang ditetapkan.

Untuk dapat menetapkan bahwa seseorang pendidik sudah memenuhi standar profesional maka pendidik yang bersangkutan harus mengikuti uji sertifikasi.

Ada dua macam pelaksanaan uji sertifikasi :

- a. Sebagai bagian dari pendidikan profesi, bagi mereka calon pendidik, dan
- b. Berdiri sendiri untuk mereka yang saat di undangkannya UUGD sudah berstatus pendidikan.

Sertifikasi pendidik atau guru dalam jabatan akan dilaksanakan dalam bentuk penilaian portofolio. Penilaian portofolio merupakan pengakuan atas pengalaman profesional guru dalam bentuk kumpulan dokumen yang mendeskripsikan :

- a. Kualifikasi akademik;
- b. Pendidikan dan pelatihan;
- c. Pengalaman mengajar;
- d. Perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran;
- e. Penilaian dari atasan dan pengawas;
- f. Prestasi akademik;
- g. Karya pengembangan profesi;
- h. Keikutsertaan dalam forum ilmiah;
- i. Pengalaman organisasi dibidang pendidikan dan sosial; dan
- j. Penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan.

Guru yang memenuhi penilaian portofolio dinyatakan lulus dan mendapat

sertifikat pendidik. Sedangkan guru yang tidak lulus penilaian portofolio dapat :

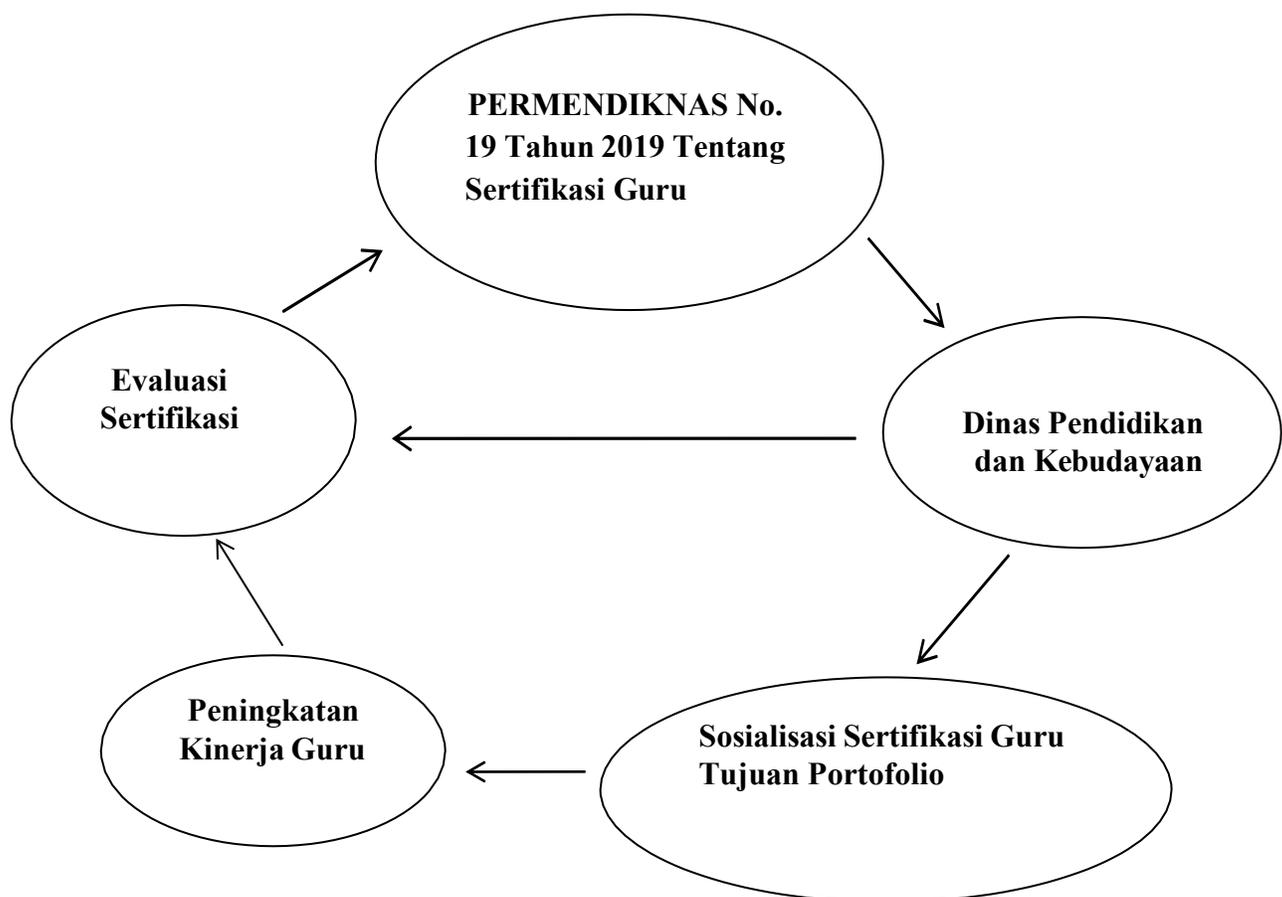
- a. Melakukan kegiatan-kegiatan untuk melengkapi portofolio agar mencapai nilai lulus, atau
- b. Mengikuti pendidikan dan pelatihan profesi guru yang di akhiri dengan evaluasi atau penilaian sesuai persyaratan yang ditentukan oleh perguruan tinggi penyelenggara sertifikasi.

Guru yang lulus pendidikan dan pelatihan profesi guru mendapat sertifikat pendidik. Apa yang harus dilakukakn ?menyimak dari pengalaman pelaksanaan sertifikasi di berbagai negara, maka akan muncul pertanyaan. “bagaimana agar sertifikasi bisa meningkatkan kualitas kompetensi guru?” dan apa bila gagal, “mengapa sertifikasi gagal meningkatkan kualitas guru?” sertifikasi merupakan sarana atau instrumen untuk meningkatkan kualitas kompetensi guru. Sertifikasi bukan tujuan, melainkan saran untuk mencapai suatu tujuan, yakni keberadaan guru yang berkualitas.Kegagalan dalam mencapai tujuan ini, terutama dikarenakan menjadikan sertifikasi sebagai tujuan itu sendiri.

Bagi bangsa dan pemerintah Indonesia harus senantiasa mewaspadaai kecenderungan ini, bahwa jangan sampai sertifikasi menjadi tujuan. Oleh karenanya, semenjak awal harus ditekan kan khususnya dikalangan pendidik, guru, dan dosen, bahwa tujuan utama adalah kualitas, sedangkan kualifikasi dan sertifikasi merupakan sarana untuk mencapai kualitas tersebut. memberikan jaminan bahwa sertifikasi akan meningkatkan kualitas kompetensi guru.

D. Kerangka Berfikir

Gambar 2.1
Bagan Kerangka Berpikir Penelitian



Sumber : Diolah Peneliti, 2023