

Implementasi Program Sertifikasi Guru dalam peningkatan Mutu Pendidikan

NURHAFNI

Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik Universitas Malikussaleh
Kampus Bukit Indah Jln.Sumatera, Kec. Muara Satu Kota Lhokseumawe, 24350
Telp./Fax., Email: Info@Unimal.ac.id

Abstract: Teacher certification application practice in Nangroe Aceh Darussalam, however, faces many obstacles that caused derived from conflict and tsunami which killed and wiped 2.500 teachers, even though 5,429 substitute teachers has available in early 2006, only 30% who considered appropriates for teaching. This long period of multicrisis and tsunami resulted, many obstacles to implement this program. According to data 2007, in Nort Aceh regency, from 11,981 teachers, both permanent and temporary, only 4000 teachers who hold post graduate and diploma 4. Study objective were to analyze teacher certification implementation that intended to improve teacher quality and to indentify stakeholder interest beyond this program. Descriptive-qualitative analysis and explorative qualitative methods, informan taken from institution for giving a guaranted of education quality, training far teaching education, education department of Nort Aceh, head master, and the teacher passed with a certification, informan is choiced with purposive sampling. Data analysis and interpretation result reveal that teacher certification program had substance shifting from professionalism to prosperity improvement, hence certification remain not significantly influence the quality improvement, This shows that this program was not reflecting good political will to improve teacher professionalism. this program was intended to prosperity improvement. Therefore, it is suggested that government should not generalizes that all teacher must professional. it will highly wise if intended to increase teacher prosperity than enhancing salary as much half main fee can be performed, and another half given to those who work professionally.

Keywords: *Implementation, teacher certification, teacher professionalism, educational quality improvement and prosperity enhancement.*

Undang-Undang Sisdiknas No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan Nasional, dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen. Serta Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru mengamanatkan, di mana guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, dan sertifikat pendidik. Kebijakan tersebut merupakan upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Namun sektor pendidikan belum menjadi prioritas utama dalam pembangunan, kondisi pendidikan Indonesia khususnya Aceh bisa diamati dari peringkat mutu pendidikan Aceh yang berada pada posisi 23 dari 33 Provinsi. (sumber: HDI-UNDP dalam *Serambi Indonesia*, 16/11/2007).

Persoalan yang sangat menarik untuk dikaji adalah mengenai aspek yang melatar belakangi ren-

dahnya kualitas para pendidik, apakah dikarenakan kurangnya perhatian pemerintah terhadap profesi guru, dalam hal pemberian kompensasi, ataupun banyak peserta didik yang kurang meminati profesinya. Dari permasalahan tersebut kebijakan sertifikasi menuai pro dan kontra di masyarakat, dikarenakan banyak kelemahan dan kecurangan baik dalam konsep maupun teknis pelaksanaannya. Berdasarkan data Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Utara pada tahun 2007 dari 11.981 guru, baik guru tetap dan honorer di Aceh Utara yang mempunyai ijazah program D4 atau S1 hanya sekitar 4000 orang dan yang telah lulus sertifikasi hanya 510 (4.92%), sementara dari 6727 Guru SD yang memiliki pendidikan minimal strata satu hanya 16.20%, sedangkan SMP/MTS sebanyak 59.12% dari 2.559

guru dan untuk SMU/MA sebesar 77.46% dari total 1.540 guru.

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. Adapun rumusan pertanyaan penelitian dapat diidentifikasi dengan dua pertanyaan besar. Pertama bagaimana efektifitas program sertifikasi guru dalam mendorong peningkatan profesionalitas kompetensi guru, Pertanyaan kedua, apakah faktor penghambat implementasi program sertifikasi dalam meningkatkan mutu pendidikan, fokus kajian diamati dari ketersediaan sumber daya implementor, komunikasi dan koordinasi antar lembaga pelaksana, serta sikap implementor.

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. Implementasi bukan sekadar bersangkutan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran birokrasi, namun implementasi program sering berbenturan dengan konflik kepentingan, serta siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan dan dalam proses kebijakan selalu terbuka kemungkinan terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan realita di lapangan atau *implementation gap*

Tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasi, dikarenakan distorsi kebijakan terjadi pada tahap implementasi. Kegagalan program dapat disebabkan oleh beberapa unsur seperti adanya kepentingan aktor-aktor yang terlibat, sikap pelaksana yang kurang tanggap dan patuh, serta kualitas sumberdaya implementor yang belum memadai, selanjutnya komunikasi pengambilan keputusan yang sepihak, kemudian karakteristik lembaga pelaksana yang tidak transparan George C Edward III (1980:147-148). Realita implementasi program sertifikasi guru memberikan *reward* kepada guru tanpa dibarengi dengan

punishment. maka cara pandang dari sebuah program seharusnya bukan didasari oleh tarik ulur kepentingan dari elit birokrat yang hanya menjadikan pembangunan pendidikan sebagai retorika politik. Jika *mindset* serta paradigma tersebut terbangun dengan kuat, maka pendidikan khususnya dalam peningkatan mutu hanya menjadi sebuah alat untuk mencapai tujuan dari elit yang berkuasa.

Dalam pemecahan masalah implementasi program sertifikasi guru digunakan dengan teori Edward III dengan indikator ketersediaan sumber daya implementor, komunikasi pengambilan keputusan, karakteristik lembaga pelaksana serta sikap implementor, selanjutnya siapa memperoleh apa dari kebijakan.

Adapun tujuan dari kajian penelitian ini adalah Menganalisis implementasi kebijakan pemerintah tentang sertifikasi guru dalam meningkatkan mutu pendidikan, selanjutnya menganalisis apakah program tersebut efektif mendorong profesionalitas kompetensi guru dalam proses belajar mengajar akan lebih baik. Mengetahui kepentingan-kepentingan dari para *stakeholders* dibalik program sertifikasi. Mengetahui pandangan guru dan para aktor yang terlibat dalam implementasi program sertifikasi guru, Mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor penghambat dan pendukung dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru.

METODE

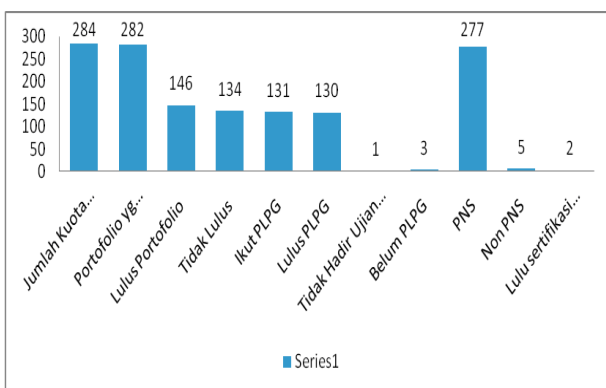
Penelitian Implementasi program sertifikasi guru dalam peningkatan mutu pendidikan, Studi di Kabupaten Aceh Utara menggunakan metode analisis diskriptif-kualitatif, serta kualitatif eksploratif. Penelitian ini berlangsung pertengahan 2009 dan berakhir awal 2010. Pendekatan tersebut digunakan untuk mengetahui implementasi program dapat mencerminkan peningkatan kualitas profesional pendidik, yang ditinjau dari faktor penghambat dan pendukung implementasi program seperti sumberdaya yang tersedia, komunikasi antar *stakeholder*, sikap implementor terhadap program, serta kondisi lingkungan menyangkut dengan kondisi sosial, ekonomi dan kondisi politik. Penentuan informan penelitian dilakukan secara *purposif sampling*, Informan yang diwakili oleh Kasi S,Pi, serta bendahara LPMP

NAD sebagai lembaga penjaminan mutu pendidikan, selanjutnya informan dari LPTK Unsyiah sebagai pihak penyelenggara pengolahan data, yang diwakili oleh ketua pelaksana sertifikasi, ketua penyelenggara portofolio dan ketua penyelenggara PLPG, serta para Asessor guru. Dinas pendidikan Aceh Utara informan diwakili oleh kepala Dinas Pendidikan, bagian PMPTK Dinas Pendidikan. Serta Kepala sekolah dan komite sekolah. Selanjutnya sasaran penelitian adalah Guru yang sudah lulus sertifikasi baik melalui jalur portofolio maupun PLPG, dan yang sedang mengikuti proses pelatihan sertifikasi. Teknik analisis data dilakukan melalui proses analisa data dengan cara menelaah seluruh data yang di dapat, setelah di pelajari, di telaah kemudian mengadakan reduksi data dengan cara membuat abstraksi, disusun dalam satuan-satuan, serta dikategorikan, pengujian data dan penarikan kesimpulan.

HASIL

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. Berdasarkan hasil observasi lapangan menunjukkan, di mana persepsi masyarakat bahwa sertifikasi merupakan alat untuk meningkatkan kesejahteraan guru. Untuk memperkuat *statement* tersebut, maka dapat dilihat dari tabel di bawah ini tentang kelulusan peserta sertifikasi kuota 2009 menjelaskan.

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



Sumber: Rayun 1 LPTK Unsyiah Provinsi NAD

Data kelulusan peserta melalui jalur Portofolio dan PLPG merepresentasikan tidak adanya kompetisi, rata-rata peserta sertifikasi dinyatakan lulus. Sehingga asumsi publik bahwa program sertifikasi hanya formalitas 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. maka temuan tersebut membuktikan sertifikasi guru belum berpengaruh terhadap peningkatan kualitas.

Hasil temuan lapangan menunjukkan sertifikasi kurang efektif apabila sistem pelaksanaan seperti yang sudah dilaksanakan, di mana guru yang lulus sertifikasi mendekati masa pensiun jadi tingkat profesionalnya tidak bisa dipergunakan. Seharusnya perlu penegasan, kejelasan pola pembinaan yang terpadu dan berkelanjutan paska sertifikasi, serta pentingnya penilaian kinerja yang terukur dan ketat, bukan hanya bersifat normatif. Berdasarkan data, 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. Hal yang sangat berpengaruh adalah kesadaran individu baik melalui kedisiplinan, loyalitas maupun tanggung jawabnya dalam menjalankan tugas.

Berdasarkan wawancara dengan guru sekolah dasar yang lulus sertifikasi melalui jalur PLPG menjelaskan: "Penilaian profesionalitas melalui jalur PLPG lebih bagus daripada guru yang lulus melalui portofolio, karena dalam proses pelaksanaan PLPG guru dituntut untuk mampu mengaktualisasi kemampuan serta ada rasa prihatin takut apabila dinyatakan tidak lulus kemudian masih ada rasa khawatir pada saat berlangsungnya *microteaching*, sementara dalam jalur portofolio tidak melewati tahap-tahap tersebut guru hanya dinilai melalui dokumen padahal dokumen tersebut belum mencerminkan kualitas guru" (*wawancara 15 Oktober 2009*)

Kutipan wawancara tersebut sebenarnya dapat dilihat dari tingkat keefektifan program

sertifikasi. Sebenarnya PLPG banyak kejanggalaan yang tidak mencerminkan perubahan, di mana proses pelatihan hanya berlangsung dengan waktu yang sangat singkat, dan sangat sulit untuk mengukur tingkat professional, namun ada nilai positif melalui jalur PLPG, di mana guru sangat senang dan bersemangat pada pelatihan melalui unjuk kinerja dengan metode pembelajaran yang benar. Namun demikian jalur PLPG juga menyebabkan banyak guru mengeluh diakibatkan oleh usia dan metode yang digunakan oleh assessor. Selanjutnya wawancara guru Sekolah Dasar yang lulus melalui jalur portofolio mengakui bahwa: "Jalur portofolio sebenarnya belum memberikan perubahan pada guru, khususnya dalam metode pembelajaran guru masih menggunakan metode lama dalam mengajar, dikarenakan tidak ada pembinaan paska mendapatkan sertifikat sebagai pendidik professional, meskipun merasa senang lulus dengan portofolio, namun dalam segi perubahan belum signifikan dalam dirinya, khususnya perubahan pembelajaran dalam menyampaikan metode proses belajar mengajar di ruang kelas sebelum dan sesudah lulus sertifikasi" (wawancara, 15 Oktober 2009).

Hasil kajian menggambarkan jalur sertifikasi baik melalui Portofolio dan PLPG, bukanlah sebuah alternatif *problem solving* yang ditawarkan oleh pemerintah untuk peningkatan mutu pendidikan, justru program tersebut lebih kepada peningkatan kesejahteraan guru, namun *reward* yang diberikan oleh pemerintah kepada guru, lebih dilatar belakangi kepada penghargaan, yang dapat memotivasi kinerja guru untuk lebih baik. Berdasarkan data dari Dinas pendidikan Aceh Utara yang disimpulkan dalam wawancara dengan seksi data dan Informasi, mengatakan sesuai dengan hasil kajian implementasi sertifikasi melalui penilaian portofolio dan PLPG (2008): "Secara umum kompetensi guru yang lulus sertifikasi melalui penilaian portofolio tidak banyak mengalami peningkatan yang signifikan, dan bahkan ada kecenderungan menurun. Sebagian guru yang telah lulus sertifikasi melalui penilaian portofolio seringkali tidak masuk untuk mengajar, karena merasa sudah punya sertifikat dan telah mendapat tunjangan profesi. Sebaliknya, kompetensi guru yang lulus melalui PLPG pada umumnya meningkat, meskipun belum signifikan. Hal ini terjadi karena metode, pendekatan, dan karakteristik sertifikasi melalui penilaian

portofolio dan PLPG sangat berbeda. Penilaian portofolio menekankan pada dokumen, sedangkan PLPG menekankan pada proses pembelajaran". (14 Oktober 2009)

Adapun target yang telah ditentukan oleh pemerintah, sampai akhir tahun 2008 harapannya sekitar 360.000 orang guru di seluruh Provinsi di Indonesia sudah dinyatakan lulus program sertifikasi pendidik, (baik yang lulus melalui penilaian portofolio maupun melalui Pendidikan dan Latihan Profesi Guru). Kemudian pada tahun 2009 pemerintah merencanakan kuota 200.000 guru untuk mengikuti sertifikasi pendidik. Dengan demikian, sampai akhir tahun 2009, diperkirakan sudah ada sekitar 560.000 guru Indonesia yang sudah dan akan dinyatakan sebagai guru professional. Untuk memperkuat hasil kutipan tersebut, bisa di lihat dalam tabel 2 sebagai berikut:

Tabel 2. Target Penuntasan Program Sertifikasi Guru

Tahun	%	Pendidikan Dasar	Pendidikan Menengah	Jumlah Guru	Jumlah Guru Kumulatif
2015	100	191,267	39,335	230,602	2,306,014
2014	90	191,267	39,335	230,602	2,075,413
2013	80	191,267	39,335	230,602	1,844,811
2012	70	191,267	39,335	230,602	1,614,210
2011	60	191,267	39,335	230,602	1,383,608
2010	50	191,267	39,335	230,602	1,153,007
2009	40	382,533	78,670	461,203	922,405
2008	20	219,957	50,796	270,753	461,202
2007	8.5	162,577	27,873	190,450	190,450
Jumlah		1,912,667	393,348	2,306,015	

Sumber : Dirjen PMPTK 2007:22

Dari capaian target yang diharapkan oleh pemerintah sesuai dengan tabel 1.2 di atas pada tahun 2015 semua guru harus sudah memperoleh capaian sesuai angka yang telah ditargetkan, kebijakan tersebut merupakan intervensi pemerintah pusat kepada setiap daerah untuk mengeluarkan sertifikat sesuai dengan kuota yang telah diberikan Pusat. Gambaran tersebut menimbulkan pertanyaan apakah professional harus semua disamaratakan, jadi kebijakan sertifikasi guru menimbulkan suatu ke ambiguan,

seharusnya professional tidak harus dinilai dari kuantitas besarnya angka guru yang lulus sertifikasi. Justru semakin efektif konsistensi pemerintah dengan angka guru yang relatif kecil untuk lulus sertifikasi dengan kualitas yang semakin baik untuk meningkatkan mutu. Jika di analisis program sertifikasi mengalami pegeseran makna, sehingga isu yang berkembang sertifikasi guru adalah untuk peningkatan kesejahteraan guru.

Ketersediaan Sumber Daya Implementor

Lahirnya UUGD merupakan kemauan politik untuk mengangkat harkat dan martabat guru, Namun efektivitas program memunculkan pro dan kontra dalam masyarakat.

Salah satu prolematika 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 asesor sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan, menyebabkan rekrutmen asesor tidak berdasarkan kompetisi.

Seleksi dan pembekalan Tim asesor di FKIP Unsyiah diselenggarakan pada tanggal 23 Agustus 2007, 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. Rendahnya tingkat kegagalan asesor dapat menginterpretasi bahwa terbatasnya kapasitas sumber daya implementor, serta besarnya kebutuhan asesor untuk penyeleksian jumlah berkas calon peserta sertifikasi.

Komunikasi dan koordinasi antar lembaga pelaksana

Tingkat sosialisasi program sertifikasi guru resmi dilaksanakan selama tiga kali dalam setahun,

khusus kepada guru SD, SMP dan SMA/SMK, namun persyaratannya sosialisasi diprioritaskan kepada guru yang sudah mengabdikan selama sepuluh tahun keatas, karena guru di Aceh Utara yang berstatus PNS mendekati enam ribu orang, banyaknya guru maka harus melalui pemanggilan sesuai prioritas, disamping itu untuk mempermudah informasi kepada guru, maka sosialisasi juga dilaksanakan di UPTD, MKKS dan rapat Kasek se Aceh Utara. kurangnya persiapan menjadi persoalan yang sering dialami oleh Dinas Pendidikan Kabupaten dalam penyampaian informasi kepada guru, dikarenakan informasi yang di dapat oleh Dinas Pendidikan dari lembaga penjaminan mutu pendidikan dalam hal ini sebagai penjabat antara pusat dan daerah sering bersifat mendadak. Fenomena tersebut menjadi kendala pada saat realisasi di lapangan dan menjadi efek kepada kelompok sasaran dalam mendapatkan informasi yang diharapkan.

Implementasi program sertifikasi guru dalam komunikasi dan koordinasi antar lembaga pelaksana masih terdapat beberapa kendala, misalnya seperti banyak guru yang belum mendapatkan informasi perubahan PP No 74 Tahun 2008, serta mengenai ketentuan-ketentuan penilaian dalam sertifikasi, informasi yang disampaikan dari Provinsi ke kabupaten/ Kota melalui juknis yang telah diberikan, sehingga memunculkan kurang pahaman pemaknaan dari Dinas Pendidikan.

Uraian mekanisme penyampaian informasi pelaksanaan tugas yang dijalankan oleh masing-masing lembaga dalam pelaksanaan implementasi program sertifikasi tidak berjalan efektif, dikarenakan banyaknya aktor-aktor, serta lembaga yang dilibatkan, panjangnya mekanisme proses pelaksanaan sertifikasi guru yang sangat rumit dan banyaknya lembaga pelaksana yang memperpanjang birokrasi. Dapat disimpulkan bahwa persoalan dalam komunikasi adalah minimnya informasi mengenai pemahaman ukuran-ukuran dasar dan tujuan dari kebijakan sertifikasi guru, perubahan kebijakan sering menyebabkan informasi kurang sampai kepada kelompok sasaran, misalkan adanya informasi dan pemahaman yang berbeda terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan pada implementor ataupun para *stakeholders*.

Sikap Implementor

Sikap implementor program sertifikasi guru mengalami pegeseran makna. Tujuan awal kebijakan untuk peningkatan kualitas guru, namun realitas dilapangan pemahaman guru tentang program sertifikasi adalah untuk 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 dapat di kaji dari salah satu kutipan artikel hasil penelitian dari Hotben Situmorang (2007:97) 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.

Berdasarkan kutipan tersebut mengambarkan 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.

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.

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, usia yang hampir pensiun serta masa pengabdian yang sudah lama, aspek-aspek tersebut menjadi unsur kuat untuk lulus, jadi 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.

Realitas sosial di Kabupaten Aceh Utara Provinsi NAD, khususnya program sertifikasi guru Sekolah Dasar (SD) belum memberi perubahan yang signifikan terhadap *performance* guru dalam mengajar, karena rata-rata guru yang lulus uji kompetensi sertifikasi adalah guru yang telah mengabdikan selama 20 tahun, serta berusia diatas 50 tahun, dan rata-rata prioritasnya adalah kepala sekolah, berdasarkan temuan tersebut, maka dapat menginterpretasikan sertifikasi guru belum berpengaruh terhadap peningkatan kualitas, justru program hanya sebagai formalitas menaikkan prestise guru. Maka untuk mempertegas statement tersebut dapat dibuktikan dengan ketentuan-ketentuan khusus dari tabel 3 sebagai berikut:

Tabel 3. Contoh Bagan Prioritas

KRITERIA	PRIORITAS				
	I	II	III	IV	V
1. Usia	55 – 59	50 – 54	40 – 49	30 – 39	< 30
2. Masa kerja	> 25	20 – 25	15 – 19	10 – 14	< 10
3. Golongan	IV	III/d	III/c	III/b	III/a
4. Jam mengajar	> 24	< 24			
5. Tugas tambahan	Kepala Sekolah	Wakil Kepala Sekolah, Kepala LAB, Kepala Bengkel, DLL			

Tabel 3 menjelaskan bahwa pemerintah telah menetapkan prioritas-prioritas khusus dalam penetapan jumlah peserta sertifikasi PNS dan non PNS, untuk PNS maksimal kuota diberikan 85 %

dan minimal 75%, sedangkan sisanya diberikan kepada guru yang non PNS maksimal 25% dan minimal 15%, namun diantara prioritas-prioritas tersebut, maka yang menjadi prioritas utama adalah guru yang sudah menjelang masa pensiun, sehingga menggambarkan kesan ada wujud perhatian pemerintah terhadap guru yang sudah mengabdikan lama, namun masih sempat menerima tunjangan profesi yang dijanjikan pemerintah. Untuk mempercepat implementasi program sertifikasi guru, Pemerintah mulai tahun 2006 sampai 2010 sudah memilih sejumlah guru yang telah memenuhi persyaratan untuk disertifikasi, baik melalui penilaian portofolio maupun melalui jalur PLPG. Untuk Provinsi Aceh telah ditetapkan LPTK Unsyiah sebagai lembaga penilaian portofolio para guru. Namun bagi guru yang belum lulus portofolio, karena kekurangan skor minimal 850, maka guru yang gagal dalam portofolio dianjurkan untuk mengikuti jalur PLPG atau pelatihan selama sembilan hari dengan metode pembelajaran pendalaman materi bidang studi.

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. Nuansa politis masih sangat kuat dalam ranah pendidikan, pendidikan sering dijadikan objek untuk pendekatan rakyat. Jika mencermati tujuan program adalah lahirnya kualitas, profesionalitas, serta diikuti oleh peningkatan kesejahteraan para guru, namun ironisnya lahirnya kebijakan dilatarbelakangi oleh faktor politis yang sangat kental, karena untuk membangun *image* atau *performance* pemerintah, dengan menggunakan pendekatan rakyat, kebijakan tersebut sebagai wujud intervensi, di mana guru seluruhnya harus menyelesaikan kualifikasi akademik atau kesarjanaaan (S1) pada tahun 2014, intinya program sertifikasi ingin meningkatkan kesejahteraan guru. Menurut wawancara dengan pihak penyelenggara sertifikasi menjelaskan: "Pemerintah seharusnya tidak menyamaratakan semua guru harus profesional, justru akan menimbulkan tanda tanya bagaimana dan seperti apa konsep profesional yg dimaksud, seharusnya pemerintah lebih bijak dalam mengambil langkah untuk peningkatan kesejahteraan guru, yaitu dengan penambahan

setengah gaji bagi semua guru, kemudian setengah lagi diberikan bagi semua guru-guru yang 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" (14 Oktober 2009).

Persoalan yang muncul terkait pelaksanaan sertifikasi guru memang adanya tarik ulur kepentingan antar pemerintah dengan DPR. Sehingga terjadinya pegeseran tujuan kebijakan. Permasalahan tersebut disebabkan oleh sumber yang tidak mendukung dalam pelaksanaan sertifikasi guru, serta rendahnya komitmen implementor terhadap tujuan kebijakan yang telah dirumuskan. Ketidakrelevanan cara perolehan sertifikat akan menjadi sebuah kejanggalan yang dapat menjustifikasi pemerintah sebagai aktor tunggal dalam menerbitkan kebijakan sertifikasi guru yang tidak di dukung oleh *good political will* dalam peningkatan kualitas guru.

Undang-Undang Guru dan Dosen Nomor 14 Tahun 2005, harapannya adalah adanya peningkatan kinerja guru yang sudah sertifikasi seperti perubahan pola kerja, motivasi kerja, pembelajaran, namun program tersebut justru memperlihatkan hal-hal yang aneh, di mana guru sebelum sertifikasi saling bersaing untuk mengikuti pelatihan-pelatihan guna mendapatkan sertifikat, namun paska sertifikasi guru-guru yang sudah bersertifikat sudah kurang semangat untuk mengikuti seminar. Jadi pandangan tersebut harus diantisipasi oleh pemerintah untuk pembentukan monitoring dan evaluasi dilapangan. Berdasarkan 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 di mana program sertifikasi lebih dimobilisasi oleh kepentingan elit pusat.

Struktur Birokrasi Lembaga Pelaksana

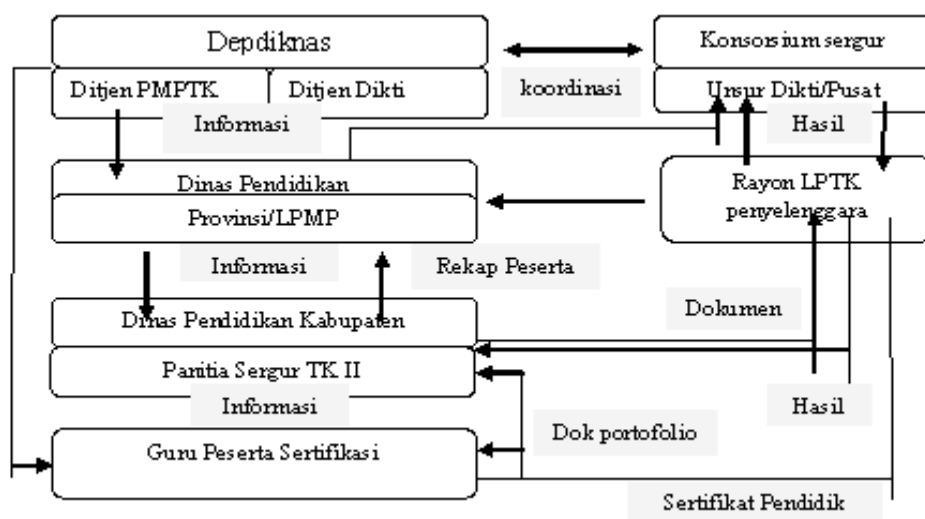
Pelaksanaan program sertifikasi guru, melibatkan banyak *stakeholders* mulai dari tingkat Provinsi lembaga penjaminan mutu pendidikan, Dinas pendidikan Provinsi dan LPTK Unsyiah, kemudian di tataran kabupaten ditangani oleh Dinas Pendidikan dan UPTD. Panjangnya mekanisme proses pelaksanaan sertifikasi guru yang sangat rumit, maka menjadi bias dengan berbagai permasalahan lain yaitu seperti terlambatnya tunjangan profesi pendidik dan terjadinya kesalahan dalam penomoran UNPTK, kemudian kurang jelasnya informasi yang diterima oleh guru mengenai ketentuan-ketentuan penilaian dalam sertifikasi. Keterbatasan sumber daya manusia menjadikan informasi yang multi tafsir antar lembaga, serta banyak guru yang belum mendapatkan informasi mengenai perubahan PP No 74 Tahun 2008. Untuk memperjelas mekanisme pelaksanaan program sertifikasi dapat di amati dari gambar 1 di bawah ini:

Gambar di atas dapat menginterpretasikan di mana panjangnya sistem yang harus dilalui dengan banyaknya lembaga dan aktor yang terlibat, sehingga membawa kesan program sertifikasi guru begitu birokratis, Berdasarkan gambar diatas dapat menginterpretasikan bahwa informasi disampaikan secara berjenjang sampai ke tingkat kelompok sasaran program sertifikasi yang dimulai dari Depdiknas (Ditjen PMPTK dan Ditjen Dikti) menyampaikan

informasi sosialisasi ke Dinas Pendidikan Provinsi dan LPMP, kemudian Dinas Pendidikan Propinsi menyampaikan informasi atau sosialisasi ke Dinas Pendidikan Kabupaten, kemudian Dinas Kabupaten yang menyampaikan langsung informasi kepada kelompok sasaran yaitu guru, Bagi guru yang dinyatakan lulus portofolionya berhak menerima sertifikat pendidik yang diserahkan langsung oleh rayon LPTK kepada guru yang bersangkutan. Dan bagi guru yang belum dinyatakan lulus portofolio akan dianjurkan untuk mengikuti pendidikan dan latihan profesi guru (PLPG) yang dilaksanakan selama sembilan hari oleh pihak penyelenggara yaitu LPTK. Selain panjangnya mekanisme yang harus dilalui, selanjutnya terjadinya tumpang tindih pekerjaan, sehingga munculnya dualisme kebijakan dalam perentritan data, kedua lembaga yaitu LPMP dan LPTK diberikan otoritas yang sama untuk melakukan rentri data secara masing-masing, sehingga berefek pada kesalahan NUPTK.

PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan merupakan tahap diantara pembentukan kebijakan dan konsekuensi dari kebijakan, di mana banyak terjadinya diskresi dalam pelaksanaan program. Hasil penelitian ini yang didasarkan pada teori Edward III (1980:147-148) yang menjelaskan ada empat isu pokok faktor-faktor



Sumber: Cendra Nur, 2008: 57

Gambar 1. Mekanisme Pelaksanaan Sertifikasi Guru

yang mempengaruhi suksesnya implementasi kebijakan, Sumber Daya (*resources*), Komunikasi (*Communications*), sikap (*dispositions* atau *attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Interaksi antar faktor harus dilakukan secara simultan, karena akan mempengaruhi faktor lainnya. Sumber daya yang memadai merupakan faktor utama keberhasilan suatu program. Pola pelaksanaan sertifikasi guru, di mana para *stakeholders* kurang konsisten dengan amanat kebijakan yang telah diundangkan. Komunikasi memegang peranan penting dalam keefektifan implementasi program guna mencapai tujuan kebijakan, sehingga informasi yang tersedia, dapat mempermudah keberhasilan program. maka komunikasi yang efektif diperlukan pemahaman oleh individu-individu atau lembaga yang memiliki otoritas, serta perlu konsistensi tujuan untuk dikomunikasikan, namun hasil penelitian merepresentasikan di mana proses komunikasi antar lembaga masih kurang sinergi dalam implementasi program, diantaranya terjadinya dualisme kebijakan antar lembaga yang berwenang, misalnya tim pengimput data masih ragu-ragu dalam perentitan data, khususnya dalam penentuan NUPTK salah satu dampaknya adalah terlambatnya pembayaran tunjangan sertifikasi, maka aspek tersebut dapat menyebabkan salah satu penghambat program.

Faktor lain yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Khususnya sikap dan komitmen para pelaksana terhadap kebijakan atau program yang dilaksanakan, perubahan sikap implementor dilatar belakangi oleh kesalah pemaknaan konsep sertifikasi guru yaitu untuk peningkatan kesejahteraan guru, sehingga munculnya prioritas-prioritas dalam implementasi program, kemudian adanya intervensi politik dari elit politik. Perubahan sikap implementor dapat diamati dari tingginya angka prioritas pemerintah terhadap guru sertifikasi, persoalan tersebut menyebabkan salah satu faktor sertifikasi tidak mendorong peningkatan kualitas guru. Disamping itu struktur birokrasi yang solid sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program, maka dukungan kerjasama antar *stakeholder* yang berwenang dukungan para pejabat pelaksana.

Hasil temuan dalam penelitian ini menunjukkan sertifikasi guru melalui jalur portofolio dan

PLPG belum mampu mengaktualisasi kinerja guru yang sesungguhnya, dikarenakan usia peserta sertifikasi yang tidak produktif, waktu pelatihan dan anggaran yang sangat terbatas menjadi indikator bukti tingkat keseriusan pemerintah dalam peningkatan kualitas guru, Dari berbagai persoalan dan kendala, sehingga menimbulkan berbagai polemik sertifikasi guru, minimnya tingkat keseriusan, serta konsistensi kesungguhan pemerintah pusat dalam peningkatan kualitas pendidik untuk mewujudkan mutu pendidikan yang berkualitas.

Secara teoritis penilaian portofolio bisa dilaksanakan dengan pendekatan metode kualitatif yaitu pengamatan secara mendalam dan terus menerus, karena ada aspek-aspek tertentu yang sulit diukur dengan dokumen seperti aspek sosial dan kepribadian. Tetapi apabila hanya satu alat yang menjadi pengukuran uji kompetensi, maka hasil tidak sesuai dengan harapan. Penilaian portofolio yang dibenarkan adalah penilaian terhadap aspek proses sekaligus produk. Proses tersebut memegang peranan untuk melakukan *self-assessments*, sehingga yang bersangkutan dapat melakukan upaya perbaikan terhadap kelemahan atau peningkatan atas kekuatannya. Sebagai produk dokumen portofolio bisa digunakan oleh asesor sebagai salah satu dasar untuk menilai pemilik portofolio. Hasil penelitian Cendra hastuti Nur (2008:124) tentang implementasi kebijakan sertifikasi guru di Kabupaten Sumbawa Besar NTT menemukan bahwa: "Implementasi kebijakan sertifikasi guru dapat dikatakan hanyalah sebuah kebijakan utopis, suatu kebijakan yang telah dirumuskan dalam tatanan politik yang hanya bagus dalam gambaran, namun sangat sulit untuk diwujudkan. Sertifikasi merupakan kebijakan yang bagus, jika disesuaikan dengan fenomena sosial di masyarakat, namun realita menunjukkan sebanyak 1.8 juta orang guru akan berpartisipasi dalam program sertifikasi, dari jumlah tersebut 1.4 juta merupakan guru SD/MI yang rata rata baru berpendidikan D2 dan SPG. Bagi guru lulusan D2 dibutuhkan waktu sekitar 2-3 tahun untuk mendapat kualifikasi S1, agar bisa ikut dalam program sertifikasi, sedangkan bagi guru tamatan SPG memerlukan proses waktu lebih lama sekitar 4-5 tahun".

Berdasarkan hasil temuan dalam penelitian ini menggambarkan bahwa persentase guru tingkat

sekolah dasar (SD) menurut kelayakan mengajar di kabupaten Aceh Utara masih jauh dari harapan. Maka salah satu upaya pemerintah Aceh Utara, khususnya Dinas Pendidikan meningkatkan kinerja guru, baik yang akan mengikuti program sertifikasi, dan terus memonitoring guru yang sudah lulus sertifikasi. Berdasarkan permasalahan kelayakan guru di Kabupaten Aceh Utara, menunjukkan di mana guru-guru yang sudah sertifikasi khususnya untuk tingkat Sekolah Dasar di Kabupaten Aceh Utara, kebanyakan kepala sekolah, sehingga sangat sulit mengukur tingkat profesionalisme kepala sekolah, dikarenakan jadwal mengajar hanya delapan jam dalam seminggu, dan kebanyakan mereka memiliki kesibukan yang padat di luar kantor, jadi *performance* untuk tampil didepan kelas sangat terbatas. Seharusnya pemerintah ada strategi khusus untuk mengatasi permasalahan, khususnya dalam peningkatan sumber daya manusia, bukan berarti pemerintah harus menyamaratakan kebijakan profesional guru untuk semua, sehingga tidak sesuai hasil yang diharapkan, maka pemerintah harus memilih guru yang produktif, selanjutnya memperketat fungsi pengawasan dan evaluasi kepada guru-guru yang sudah sertifikasi.

Penerapan teori Edward III dalam kebijakan sertifikasi guru bersifat top-down dimana semua dikoordinir oleh aktor-aktor pelaksana, dan teori tersebut sangat erat kaitannya dengan proses lahirnya kebijakan serifikasi guru, sehingga dalam implementasinya masih di latar belakang oleh kepentingan elit pusat yang masih kental dengan intervensi politik, sehingga konsep sertifikasi di Indonesia belum menyentuh akar permasalahan dalam ranah peningkatan mutu pendidikan.

Jika dikaji kembali bahwa prosedur sertifikasi pada awalnya dikonsepsikan bukan untuk peningkatan profesionalitas guru, namun justru lebih kepada peningkatan kesejahteraan, hal tersebut dapat diamati dari proses implementasi memberikan banyak kemudahan kepada guru dengan alasan akhir 2015 dalam jangka waktu 10 tahun guru di seluruh Indonesia harus sudah tersertifikasi sebanyak 2,7 juta guru, suatu angka yang sangat besar, oleh sebab itu bermacam kebijakan dan intervensi dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut. Ada beberapa alternatif kebijakan dalam implemen-

tasi program sertifikasi guru, diantaranya melalui jalur portofolio dan PLPG selanjutnya pada tahun 2010 akan diganti dengan kebijakan baru yaitu sertifikasi melalui jalur PPG. Program PPG adalah salah satu terobosan yang sangat bagus, di mana untuk menjadi guru harus mengambil spesialisasi keguruan selama dua semester. Namun program yang baik belum mampu membawa harapan perubahan yang signifikan apabila lebih didominasi oleh kepentingan elit. Maka perlunya kesamaan *mindset* untuk merubah pola pemikiran terhadap peningkatan mutu pendidikan. Pernyataan tersebut diperkuat hasil penelitian Sudarman (2007:73), tentang persepsi guru sekolah dasar terhadap program sertifikasi guru di Kecamatan Jiwan Kabupaten Madiun menjelaskan: "Tanggapan positif adalah guru menyambut baik program sebagai wujud meningkatkan kesejahteraan guru, namun persepsi negatif guru Sekolah Dasar di Kecamatan Jiwan terhadap program sertifikasi guru adalah (1) UU No. 14 Tahun 2005 hanya merupakan janji yang sulit untuk terealisasi, (2) guru tidak harus berkualifikasi Sarjana/ D IV, (3) sertifikasi model portofolio kurang sosialisasi, (4) tunjangan profesi guru tidak akan dapat terealisasi. Temuan-temuan dalam penelitian yang terkait dengan sertifikasi guru adalah (1) Guru kurang yakin dapat mencapai skor minimal yang ditetapkan oleh pemerintah, (2) masih ada guru yang bermoral kurang baik dalam melengkapi dokumen, (3) penentuan peserta sertifikasi portofolio masih belum sesuai dengan aturan yang berlaku".

Hasil penelitian tersebut menggambarkan di mana persepsi guru adalah lahirnya program sebagai wujud peningkatan kesejahteraan, sementara persepsi negatif terhadap aturan-aturan implementasi program yang sulit dan susah dipenuhi, sehingga muncul kecurangan-kecurangan yang dimanipulasi oleh oknum guru untuk mencapai skor 850 sebagai minimal syarat kelulusan melalui jalur portofolio.

Rendahnya kinerja guru paska sertifikasi dapat dibuktikan dari beberapa hasil penelitian berikut, diantaranya Yusrizal (2009:35), Ati Rosidah & Laily Rachmah (2007:58), Deni Koswara, et al (2009:5), Hujair AH. Sanaky (2009:8), Winarsih (2008:45), yusrizal melakukan penelitian yang bertujuan menganalisis kinerja guru eksat paska penerimaan tunjangan sertifikasi, Ati Rosidah dan

Laily rachmah menganalisis tentang Hubungan persepsi Guru tentang rencana program sertifikasi guru dengan peningkatan kompetensi pedagogic guru, sedangkan Deni Koswara, dkk menganalisis tentang Studi dampak program sergur dengan peningkatan kompetensi pedagogic guru SMP.

Implementasi program memunculkan persoalannya, di mana guru yang diasumsikan telah memiliki kompetensi yang berlandaskan pada proses pemberian sertifikat sebagai pendidik professional tidak dapat dipertanggungjawabkan dalam waktu jangka panjang, secara akademik hal tersebut dapat digambarkan guru paska sertifikasi belum mengalami perubahan *performance* yang signifikan dalam proses belajar mengajar. Hasil penelitian Yusrizal (2008:35) tentang kinerja guru IPA menyatakan di mana kinerja guru Fisika, Biologi, Kimia belum seluruhnya berkinerja tinggi, meski guru tersebut sudah lulus sertifikasi dan sudah menerima tunjangan profesi. Kinerja guru Kimia relatif lebih baik dari pada kinerja guru Biologi dan guru Fisika. Kemudian ada dua komponen kinerja yang masih memprihatinkan, yaitu komponen penilaian hasil belajar siswa dan komponen strategi pembelajaran. Deni Koswara, et al (2009:5), hasil penelitian menunjukkan sertifikasi pada guru SMP yang diteliti di Jawa Barat tidak berkorelasi dengan peningkatan profesionalisme dan mutu pembelajaran. Implikasinya perlu ada upaya peninjauan lebih mendalam terhadap program sertifikasi guru dalam jabatan, disamping itu perlu ada upaya pembenahan asumsi bahwa sertifikasi guru bukan suatu tujuan, tetapi media atau sarana untuk meningkatkan mutu pendidikan. Selanjutnya diperlukan program perawatan dan pengembangan terhadap guru-guru yang telah lulus sertifikasi, khususnya dalam upaya-upaya peningkatan mutu layanan pembelajaran.

Sedangkan penelitian Ati Rosidah & Laily Rachmah (2007:58) hubungan Persepsi Guru tentang Rencana Program Sertifikasi Guru dengan Peningkatan Kompetensi Pedagogic guru SMP di Jakarta Selatan, hasil penelitian, bahwa persepsi guru terhadap rencana program sertifikasi guru (X) berkorelasi positif dengan peningkatan kompetensi pedagogic guru dalam mengajar (Y). kontribusi yang diberikan oleh persepsi guru terhadap rencana program sertifikasi guru terhadap peningkatan kom-

petensi pedagogic guru dalam mengajar adalah sebesar 14,21 % dan sisanya dipengaruhi oleh faktor lain. Hujair AH. Sanaky (2009:8) hasil penelitiannya menyatakan banyak guru menyatakan bahwa sertifikasi profesi guru sangat baik dan dapat mengangkat derajat, wibawa para guru. Tetapi, dalam penerapannya perlu memperhatikan pendalaman pengetahuan dalam kompetensi pengajaran, harus dipertimbangkan model yang tepat dan kesiapan para guru untuk disertifikasi, dan perlu dilakukan pelatihan-pelatihan sebelum sertifikasi dilaksanakan, serta dipikirkan tindak lanjut bagi guru yang tidak lolos sertifikasi, apabila kebijakan sertifikasi tersebut dilakukan secara "mentah" dan "instan", tanpa sosialisasi dan pelatihan-pelatihan akan merugikan para guru yang sudah cukup lama mengabdikan. Winarsih (2008:45), hasil penelitiannya bahwa implementasi program sertifikasi guru sekolah dasar, sudah berjalan baik, dan semua elemen mendukung suksesnya implementasi program.

Jika menganalisis dari hasil penelitian di atas, menginterpretasikan di mana program sertifikasi guru seharusnya erat kaitannya dengan proses belajar. Jadi sertifikasi tidak hanya ditentukan setelah mendapatkan sertifikat, namun justru seharusnya uji profesionalitas guru diamati setelah paska mendapatkan sertifikat. Alasannya paska sertifikasi merupakan tonggak awal bagi guru untuk selalu meningkatkan kompetensinya. Upaya peningkatan kualitas pendidikan tidak mungkin terlaksana dengan baik apabila tanpa didukung upaya penegakan standar penyelenggaraan pendidikan, standar pelayanan pendidikan, serta standar kompetensi guru, kemudian peningkatan standar lulusan dan standar tenaga kependidikan lainnya. Peningkatan mutu pendidikan tidak hanya ditentukan oleh kuantitas guru, namun kualitas 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. Waktu pelaksanaan dan anggaran yang sangat terbatas menjadi salah satu indikator bukti tingkat keseriusan, serta konsistensi pemerintah dalam peningkatan kualitas guru, Argyris dalam Sumaryadi (2005:12). Pendekatan keberhasilan dari segi proses

hampir sama dengan pendekatan sasaran, keberhasilan implementasi dapat tercapai apabila proses internal organisasi berjalan lancar, maka sasaran atau tujuan implementasi program tidak hanya dapat diamati dari tercapainya sasaran atau tujuan semata, secara lebih jelas aspek tersebut dapat diukur dari kecilnya hambatan-hambatan internal dalam melaksanakan tugas misalnya penyimpangan, konflik, sumberdaya, dana dan waktu yang digunakan secara efisien dan efektif sesuai pembentukan dan kepuasan kerja.

Dampak hasil penelitian kajian ini adalah secara teoritis sebagai kontribusi akademis dalam pengembangan ilmu pengetahuan terutama di bidang pengembangan kebijakan pendidikan, khususnya mengenai studi implementasi program sertifikasi guru. Adapun dampak penelitian secara praktis, diharapkan dapat menjadi tolak ukur implementasi kebijakan sertifikasi guru dapat meningkatkan mutu pendidikan, khususnya di Provinsi NAD. Kesimpulan yang dapat ditarik dalam penelitian ini adalah program sertifikasi guru belum berjalan optimal, dikarenakan proses dalam implementasi program masih adanya tarik ulur kepentingan dari para aktor yang terlibat dalam dunia pendidikan, yang dibuktikan dengan perubahan sikap implementor dan kelompok sasaran, di mana sertifikasi adalah peningkatan satu kali lipat tunjangan dari gaji pokok, untuk peningkatan kesejahteraan bukan untuk peningkatan kualitas profesionalitas guru yang sesungguhnya, sesuai dengan indikator yang ditentukan dalam Undang-Undang Guru dan Dosen.

SIMPULAN

Program sertifikasi **guru belum berjalan efektif**, hal ini dapat dilihat 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.

Faktor penghambat dan pendukung program sertifikasi dalam meningkatkan mutu pendidikan di Kabupaten Aceh Utara Provinsi NAD, sangat dipengaruhi oleh, ketersediaan sumber daya implementor yang masih rendah, hal ini dapat dilihat dari

sistem rekrutmen asesor tidak berdasarkan kompetensi, dikarenakan keterbatasan pelamar, dan besarnya jumlah dokumen yang harus di nilai. Tingkat penyampaian informasi, sosialisasi dan koordinasi antar lembaga pelaksana belum berjalan optimal, di mana bisa terlihat dari panjangnya mekanisme birokrasi, serta banyaknya aktor-aktor yang terlibat. 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. Dalam struktur birokrasi masih adanya 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 dilakukan oleh oknum guru, serta pemerintah menerbitkan peraturan pemerintah No 74 tahun 2008, di mana memberikan kemudahan kepada guru yang sudah senior.

Hasil temuan penelitian tentang program sertifikasi guru sekolah Dasar di Kabupaten Aceh Utara. Perekrutan peserta sertifikasi guru didasarkan pada prioritas usia di atas 50 tahun, masa pengabdian 20 tahun keatas, dan prioritas selanjutnya adalah kepala sekolah. Temuan lain yang menarik adalah selama program digulirkan banyak bermunculan pelatihan-pelatihan yang difasilitasi oleh pemerintah, kemudian adanya dualisme pendataan NUPTK antara LPTK dan LPMP yang menyebabkan tertundanya pembayaran tunjangan sertifikasi. rendahnya komitmen, serta minimnya dukungan dalam alokasi anggaran pemerintah daerah untuk setiap Kabupaten/Kota, dimana adanya ketimpangan alokasi dalam program penyusunan anggaran pendidikan. Hal tersebut terlihat pada tingkatan pusat maupun sekolah, anggaran untuk operasional dan program pengembangan, serta peningkatan kualitas belajar sangat timpang dibandingkan untuk kepentingan birokrasi.

DAFTAR RUJUKAN

Edward C, George III. 1980. *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press. Texas A&M University

- Hastuti Nur Cendra, 2008, *Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru di Kabupaten Sumbawa*, NTB, **Tesis** tidak dipublikasi S2 Sosiologi UGM, Yogyakarta
- Harris 1990: 13 *Improving Staff Performance Through In-Service Education*. Massachusetts: Allyn and Bacon Inc oleh Baidawi. **Jurnal** pendidikan dalam [www.http.tantangan pendidikan. net](http://www.tantanganpendidikan.net)
- HDI-UNDP. 2007. 16 November *Mutu Pendidikan Aceh Masih Rendah*, **Serambi Indonesia**. Hal.3.
- Hotben situmorang. 2007. *Respon Perguruan Swasta terhadap PP No19 Tahun 2005 Tentang Sertifikasi Guru*. **diposting** dari Nanang<60@yahoo.com> pada milis CFBE. **Jurnal** pendidikan Penabur. Vol 6. No: 08:97-106.
- Koswara Deni, Suryana Asep, Triatna Cepi Triatna. 2009. *Studi dampak program sertifikasi guru terhadap profesionalisme dan mutu di Jawa Barat*. **hasil penelitian** Hibah Fundamental.
- Rosidah, Ati & Rachmah Laily. 2007. *Hubungan Persepsi Guru Tentang Rencana Program Sertifikasi Guru*. **Jurnal**. Pdi. Lipi .go.id/admin/jurnal/12085358.pdf
- Sanaky, Hujair AH. 2009. *Kompetensi dan sertifikasi Guru sebuah pemikiran*. **Hasil penelitian publikasi**, Dalam hujair Att.sanaky. [www.sanaky.com/materi/kompetensi sertifikasi%20guru.pdf](http://www.sanaky.com/materi/kompetensi_sertifikasi%20guru.pdf).
- Sudarman, 2007. *Tentang Persepsi Guru Sekolah Dasar Terhadap Program Sertifikasi Guru*. Di Kecamatan Jiwon Kabupaten Madiun. *Sebagai Dasar Penguatan Kebijakan Pemerintah Tentang Sertifikasi Guru*. **Tesis** Program Paska Sarjana Muhammadiyah, Malang.
- Sumaryadi, 2005. *Implementasi kebijakan “efektivitas implementasi kebijakan otonomi daerah*. CV. Citra Utama Jakarta
- Winarsih, 2008). *Implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah Dasar (Studi di Kabupaten Semarang)*. **Tesis** Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro.
- Yusrizal, 2008, *Peningkatan Kinerja Guru Eksat Paska Penerimaan Tunjangan Sertifikasi*. **Desertasi** tidak dipublikasi. Universitas Syiah Kuala Banda Aceh