

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Dinamika Kebijakan

Menurut kamus modern bahasa Indonesia dinamika adalah bagian ilmu fisika mengenai benda-benda yang bergerak dan tenaga yang menggerakkan. Sehingga dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa dinamika merupakan suatu proses pergerakan atau perubahan dari suatu peristiwa menjadi peristiwa yang baru dengan tahapan-tahapan tertentu.

Menurut Carl Friedrich yang mengartikan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. (Sholichin Abdul Wahab, 1997: 3).

Sedang menurut Anderson merumuskan bahwa kebijakan dapat diartikan sebagai langkah atau tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang, atau sejumlah orang berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. (Sholichin Abdul Wahab, 1997: 3).

Menurut Udoji (Sholichin Abdul Wahab, 1997: 5), ia mendefinisikan kebijakan sebagai; *“An sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large”*. Yang artinya suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu

yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Dinamika Kebijakan di sini dimaksudkan dalam meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia yang telah tertuang dalam Undang-Undang Pembukaan Tahun 1945 pada alenia ke-4 yang berbunyi, “.....*mencerdaskan kehidupan bangsa.....*” telah mengeluarkan beberapa Undang-Undang dan peraturan baik berupa Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri.

Sedangkan peraturan-peraturan tersebut merupakan dasar hukum dari sebuah kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat baik kebijakan dari Presiden maupun kebijakan dari DPR atau MPR yang merupakan wakil dari suara rakyat. Kebijakan yang telah dibuat oleh Pemerintah sangat berpengaruh bagi masyarakat. Diantaranya beberapa kebijakan yang telah dibuat oleh Pemerintah salah satunya yaitu kebijakan Sertifikasi.

Kebijakan Sertifikasi Guru memiliki dasar hukum yakni yang tercantum dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Bab XI yang menjelaskan mengenai Pendidik dan Tenaga Kependidikan pada pasal 39 (ayat 2-3), pasal 42 (ayat 1-2) dan pasal 43 (ayat 1-2), setelah adanya Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 dimunculkan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 Bab IV yang menjelaskan tentang Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan, kemudian pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen yang menjelaskan tentang guru yang

terkait dengan kualifikasi, kompetensi, dan sertifikasi, kemudian yang terakhir adalah Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 18 Tahun 2007 yang menjelaskan mengenai Sertifikasi Guru Dalam Jabatan. Dengan penjelasan di atas, maka kita dapat mengetahui ternyata selalu adanya pergerakan kebijakan ketika Pemerintah menghadapi beberapa permasalahan di Indonesia.

B. Kebijakan Sertifikasi Guru

1. Definisi Sertifikasi Guru

Sertifikasi guru dapat diartikan sebagai suatu proses pemberian yang berupa pengakuan bahwa seseorang telah memiliki kompetensi untuk melaksanakan pelayanan pendidikan pada satuan pendidikan tertentu, setelah lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh lembaga sertifikasi. Dengan kata lain, sertifikasi guru adalah uji kompetensi yang dirancang untuk mengungkapkan penguasaan kompetensi seseorang sebagai landasan pemberian sertifikat pendidik. (E. Mulyasa, 2007: 33).

National Commission on Educational Services (NCES), memberikan pengertian sertifikasi secara lebih umum, yakni: *“Certification is a procedure whereby the state evaluates and reviews a teacher candidate’s credentials and provides him or her a license to teach”*. Yang artinya sertifikasi merupakan prosedur untuk menentukan apakah seorang calon guru layak diberikan izin dan kewenangan untuk mengajar. Hal ini diperlukan karena lulusan lembaga pendidikan tenaga

keguruan sangat bervariasi, baik di kalangan perguruan tinggi negeri maupun swasta. (E. Mulyasa, 2007: 34).

Sertifikasi guru adalah prosedur yang digunakan oleh pihak yang berwenang untuk memberikan jaminan tertulis bahwa seseorang telah memenuhi persyaratan kompetensi sebagai guru. Sertifikasi guru merupakan pemenuhan kebutuhan untuk meningkatkan kompetensi profesional. Oleh karena itu proses sertifikasi dipandang sebagai bagian esensial dalam upaya memperoleh sertifikat kompetensi sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

2. Tujuan Diadakannya Kebijakan Sertifikasi Guru

E. Mulyasa (2007: 35), mengemukakan bahwa diadakannya sertifikasi guru bertujuan untuk hal-hal sebagai berikut;

- a. Melindungi profesi pendidik dan tenaga kependidikan.
- b. Melindungi masyarakat dari praktik-praktik yang tidak kompeten, sehingga merusak citra pendidik dan tenaga kependidikan.
- c. Membantu dan melindungi lembaga penyelenggara pendidikan, dengan menyediakan rambu-rambu dan instrument untuk melakukan seleksi terhadap pelamar yang kompeten.
- d. Membangun citra masyarakat terhadap profesi pendidik dan tenaga kependidikan.
- e. Memberikan solusi dalam rangka meningkatkan mutu pendidik dan tenaga kependidikan.

3. Manfaat Diadakannya Kebijakan Sertifikasi Guru

E. Mulyasa (2007: 35), mengemukakan bahwa sertifikasi pendidik dan tenaga kependidikan memiliki manfaat sebagai berikut;

a. Pengawasan Mutu

- 1) Lembaga sertifikasi yang telah mengidentifikasi dan menentukan seperangkat kompetensi yang bersifat unik.
- 2) Untuk setiap jenis profesi dapat mengarahkan para praktisi untuk mengembangkan tingkat kompetensinya secara berkelanjutan.
- 3) Peningkatan profesionalisme melalui mekanisme seleksi baik pada waktu awal masuk organisasi profesi maupun pengembangan karier selanjutnya.
- 4) Proses seleksi yang lebih baik, program pelatihan yang lebih bermutu maupun usaha belajar secara mandiri untuk mencapai peningkatan profesionalisme.

b. Penjaminan Mutu

- 1) Adanya proses pengembangan profesionalisme dan evaluasi terhadap kinerja praktisi akan menimbulkan persepsi masyarakat dan pemerintah menjadi lebih baik terhadap organisasi profesi beserta anggotanya.
- 2) Sertifikasi menyediakan informasi yang berharga bagi para pelanggan atau pengguna yang ingin mempekerjakan orang dalam bidang keahlian dan keterampilan tertentu.

C. Profesionalisme Guru

Guru masa depan seperti yang diidamkan oleh banyak pihak atau masyarakat di antaranya :

1. *Planner*, artinya; guru yang memiliki program kerja pribadi yang jelas. Program kerja tersebut tidak hanya berupa program rutin, misalnya: menyiapkan seperangkat dokumen pembelajaran;
2. *Inovator*, artinya; memiliki kemauan untuk melakukan pembaharuan yang berkenaan dengan pola pembelajaran, termasuk di dalamnya metode mengajar, media pembelajaran, sistem dan alat evaluasi, serta hasil pelatihan lainnya. Dengan mengubah pola baru pembelajaran, maka akan berdampak kepada hasil yang lebih maksimal;
3. *Motivator*, artinya; guru masa depan yang mampu memiliki motivasi untuk terus belajar dan belajar, dan tentunya juga akan memberikan motivasi kepada anak didiknya untuk belajar sebagaimana yang dicontohkan oleh gurunya;
4. *Capable*, artinya; guru yang diharapkan memiliki pengetahuan, kecakapan, dan keterampilan serta sikap yang lebih mantap dan memadai sehingga mampu mengelola proses pembelajaran secara efektif;
5. *Developer*, artinya; guru mampu untuk terus mengembangkan diri dan menularkan kemampuan dan keterampilan kepada anak didiknya dan untuk semua orang.

Guru masa depan harus akan menimba keterampilan dan bersikap peka terhadap perkembangan IPTEK. Misalnya mampu dan terampil dalam mendayagunakan komputer, internet, dan berbagai model pembelajaran multimedia lainnya. Guru masa depan adalah guru yang bertindak sebagai fasilitator, pelindung, pembimbing dan memiliki figur yang baik [disiplin, loyal, bertanggungjawab, kreatif, melayani sesuai dengan visi dan misi yang diinginkan oleh sekolah], termotivasi menyediakan pengalaman belajar bermakna untuk mengalami perubahan belajar berdasarkan keterampilan yang dimiliki siswa dengan berfokus menjadikan kelas yang kondusif secara intelektual fisik dan sosial untuk belajar, menguasai materi, kelas, dan teknologi, memiliki sikap yang berciri khas, serta pendekatan humanis terhadap siswa, menguasai komputer, bahasa, dan psikologi mengajar untuk diterapkan di kelas secara proporsional. Diberlakukan selama *reward* dan penegakan disiplin yang humanis terhadap guru dan karyawan. (Isjoni, 2007: 83-85).

Dalam Undang-undang No.14 tahun 2005 yang menjelaskan tentang Guru dan Dosen terdapat pada Bab IV pasal 8-10 yang isinya di antaranya adalah Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional [*Pasal 8*], Kualifikasi akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diperoleh melalui pendidikan tinggi program sarjana atau program diploma empat [*Pasal 9*] dan Kompetensi guru

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi [*Pasal 10/ayat 1*].

Berdasarkan Permendiknas No. 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi dan Kompetensi Pendidik, guru harus memiliki empat kompetensi, antara lain:

1. Kompetensi Pedagogik
 - a. Menguasai karakteristik peserta didik dari aspek fisik, moral, sosial, kultural, emosional, dan intelektual
 - b. Menguasai teori belajar dan prinsip pembelajaran yang mendidik
 - c. Mengembangkan kurikulum yang terkait mata pelajaran yang diampu
 - d. Menyelenggarakan pembelajaran yang mendidik
 - e. Memanfaatkan TIK untuk kepentingan pembelajaran
 - f. Memfasilitasi pengembangan potensi peserta didik
 - g. Berkomunikasi efektif, empatik, dan santun ke peserta didik
 - h. Menyelenggarakan penilaian evaluasi proses dan hasil belajar
2. Kompetensi Keahlian
 - a. Bertindak sesuai dengan norma agama, hukum, sosial dan budaya bangsa
 - b. Penampilan yang jujur, berakhlak mulia, teladan bagi peserta didik dan masyarakat

- c. Menampilkan diri sebagai pribadi yang mantap, stabil, dewasa, arif dan berwibawa
 - d. Menunjukkan etos kerja, tanggung jawab yang tinggi, rasa bangga menjadi guru, dan rasa percaya diri
 - e. Menjunjung tinggi kode etik profesi guru
3. Kompetensi Sosial
- a. Bersikap inklusif, bertindak obyektif, serta tidak diskriminatif karena pertimbangan jenis kelamin, agama, ras, kondisi fisik, latar belakang keluarga, dan status sosial keluarga
 - b. Berkomunikasi secara efektif, empatik, dan santun dengan sesama pendidik, tenaga kependidikan, orang tua dan masyarakat
 - c. Beradaptasi di tempat bertugas di seluruh wilayah RI yang memiliki keragaman sosial budaya
 - d. Berkomunikasi dengan lisan maupun tulisan
4. Kompetensi Profesional
- a. Menguasai materi, struktur, konsep, dan pola pikir keilmuan yang mendukung pelajaran yang dimampu
 - b. Menguasai standar kompetensi dan kompetensi dasar mata pelajaran/bidang pengembangan yang dimampu
 - c. Mengembangkan materi pembelajaran yang dimampu secara kreatif.

- d. Mengembangkan keprofesionalan secara berkelanjutan dengan melakukan tindakan reflektif
- e. Memanfaatkan TIK untuk berkomunikasi dan mengembangkan diri

D. Hubungan Antara Kebijakan Sertifikasi Guru, Perubahan Kinerja Guru dan Mutu Pendidikan

Memasuki tahun 2007 pemerintah Republik Indonesia melalui Departemen Pendidikan Nasional, memulai menyelenggarakan program sertifikasi guru. Program sertifikasi ini merupakan konsekuensi dari disahkannya produk hukum tentang pendidikan yaitu;

1. UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
2. UU RI No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
3. PP RI No. 19 Tahun 2005 Standar Nasional Pendidikan
4. Peraturan Menteri No. 18 tahun 2007 pasal 6 ayat 1 dan 2

Berdasarkan produk hukum tersebut dinyatakan bahwa guru adalah pendidik yang profesional. Sebagai pendidik yang profesional, maka guru harus memenuhi sejumlah persyaratan baik berupa kualifikasi akademik maupun kompetensi. (Farida Sarimaya, 2008: 9). Seperti yang tercantum dalam Undang-undang No 14 Tahun 2005 Bab IV (dari pasal 8, pasal 9, pasal 10 dan pasal 11).

Kemudian dilihat dari segi perubahan kinerja guru dan mutu pendidikan yakni mutu pendidikan dipengaruhi oleh faktor majemuk. Faktor yang satu

berpengaruh pada faktor yang lainnya. Namun demikian, faktor yang paling utama adalah guru, karena hitam putihnya proses belajar mengajar di dalam kelas dipengaruhi oleh mutu guru. Guru dikenal sebagai “*hidden curriculum*” atau kurikulum yang tersembunyi, karena sikap dan tingkah laku, penampilan profesional, kemampuan Individual, dan apa saja yang melekat pada pribadi sang guru, akan diterima oleh peserta didiknya sebagai contoh untuk diteladani atau dijadikan bahan pembelajaran. (Soeparlan, 2006: 140). Oleh karena itu jika kinerja guru menurun atau berubah hanya karena kurang gaji, maka akan mempengaruhi proses belajar mengajar di dalam kelas dan kompetensi yang dimiliki oleh peserta didik tidak akan bisa dikembangkan.

Sedangkan jika di antara kebijakan sertifikasi guru dan perubahan kinerja guru dihubungkan dengan pendidikan maka kita harus memahami pengertian, tujuan dan unsur pendidikan. Arti pendidikan menurut George F Kneller (1967: 63) yakni menunjukkan suatu tindakan atau pengalaman yang mempunyai pengaruh yang berhubungan dengan pertumbuhan dan perkembangan jiwa (*mind*), watak (*character*) dan kemampuan fisik (*physical ability*) individu. (Dwi Siswoyo,dkk, 2008: 17). Menurut Umar Tirtarahardja dan S. L. La Sulo (2005: 39) bahwa tujuan pendidikan pada umumnya memiliki 4 jenjang tujuan yakni

- a. Tujuan umum Pendidikan Nasional Indonesia ialah manusia Pancasila, yang memiliki 4 kompetensi dalam profesional guru yakni profesional, pedagogik, kepribadian dan sosial.

- b. Tujuan *Institusional* yaitu tujuan yang menjadi tugas dari lembaga pendidikan tertentu untuk mencapainya,
- c. Tujuan *kurikuler* yaitu tujuan bidang studi; dan
- d. Tujuan *Instruksional* yaitu materi kurikulum yang berupa bidang studi-bidang studi yang terdiri dari pokok-pokok bahasan dan sub-sub pokok bahasan.

Sedangkan menurut Umar Tirtarahardja dan Drs. S. L. La Sulo (2005: 51-52) berpendapat dalam proses pendidikan melibatkan beberapa unsur yakni;

- a. Subjek yang dibimbing (peserta didik)
- b. Orang yang membimbing (pendidik)
- c. Interaksi antara peserta didik dan pendidik (interaksi edukatif)
- d. Ke arah mana bimbingan akan ditujukan (tujuan pendidikan)
- e. Pengaruh yang diberikan dalam bimbingan (materi pendidikan)
- f. Cara yang digunakan dalam bimbingan (alat dan metode)
- g. Tempat di mana peristiwa bimbingan berlangsung (lingkungan pendidikan)

Sedangkan hubungan antara kebijakan sertifikasi guru, perubahan kinerja guru dan mutu pendidikan yakni dengan berdasar atas perubahan kinerja guru yang semakin menurun dan berkurang, sehingga dapat berpengaruh negatif baik kepada diri peserta didik maupun proses belajar mengajar di dalam kelas yang berguna memperbaiki mutu pendidikan di sekolah, maka Pemerintah

membuat kebijakan sertifikasi guru agar para pendidik dapat lebih efektif dan efisien dalam mengajar peserta didik di dalam kelas.

E. Dinamika Kebijakan Sertifikasi Guru Dan Perubahan Kinerja Guru Sekolah Dasar se-gugus Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang

Dalam Undang-undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen Bab IV mengenai kualifikasi, kompetensi dan sertifikasi, di dalamnya menjelaskan bahwa seorang Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional (pada pasal 8) dan kualifikasi akademik diperoleh melalui pendidikan tinggi program Sarjana (pada pasal 9).

Mengenai kompetensi dapat dilihat juga dalam Undang-undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen Bab IV mengenai kualifikasi, kompetensi dan sertifikasi pasal yang menjelaskan bahwa kompetensi guru meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi (pada pasal 10).

Untuk memperoleh sertifikat pendidik, maka pendidik yang lulusan program sarjana harus mengikuti program sertifikasi. Sedang pendidik yang masih Diploma 2 harus menyelesaikan studinya sampai mendapat gelar sarjana tapi tetap ada peraturannya yakni pendidik yang mengikuti sertifikasi baik yang masih diploma maupun yang telah mendapat gelar sarjana, mereka harus memiliki masa kerja minimal 10 tahun karena harus bergolongan IVA.

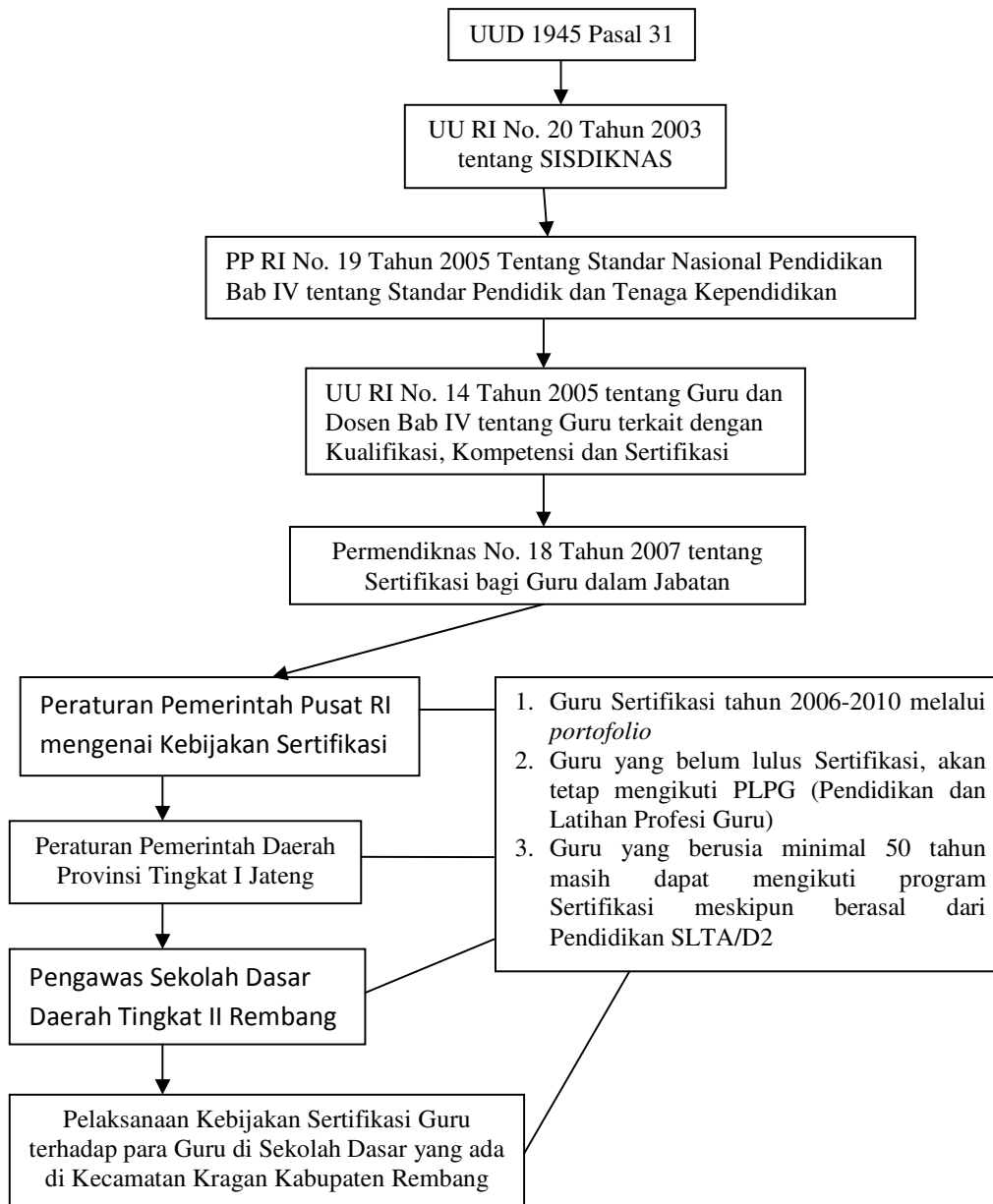
Berdasar atas keterangan di atas para guru yang ada di tiap sekolah di gugus ini yang mengikuti program sertifikasi cukup banyak, karena mereka beralasan untuk menambah uang gaji. Sebelum adanya program sertifikasi ini, pendidik banyak pendidik yang lalai akan tugasnya sebagai pendidik untuk meningkatkan mutu pendidikan dan kecerdasan anak bangsa atau anak didik.

Banyak yang masih beranggapan tugas mereka sebagai seorang guru hanyalah untuk pendapatan. Setelah diadakannya program sertifikasi dan mereka para pendidik yang telah mengikuti program sertifikasi semakin rajin dan bertanggungjawab atas proses belajar mengajar dan konsekuen dengan tugas mereka sebagai pendidik. Dengan begitu maka pemerintah setempat juga selalu mengamati setiap perkembangannya, sehingga jika terjadi perubahan pada kinerja guru dan proses belajar mengajar maka pemerintah setempat akan mampu memperbaikinya.

F. Kerangka Berpikir

Dalam kerangka berpikir ini, peneliti mencantumkan dan menjelaskan isi bagan mengenai “Dinamika Kebijakan Sertifikasi Guru dan Perubahan Kinerja Guru Sekolah Dasar se-gugus Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang” yang akan berguna untuk peningkatan mutu pendidikan serta mampu mewujudkan tujuan pendidikan yang telah tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada pertengahan dari alenia ke-4.

Pemerintah Kabupaten Rembang tidak memiliki kebijakan sendiri yang berhubungan dengan Kebijakan Sertifikasi Guru yang telah dibuat oleh Pemerintah Pusat, karena Pemerintah Kabupaten Rembang hanya sebagai pelaksana dari adanya kebijakan yang telah dibuat oleh Pemerintah Provinsi Semarang untuk direalisasikan pada Sekolah Dasar-Sekolah Dasar di beberapa Kecamatan yang ada di Kabupaten Rembang. Dan perlu diketahui dinamika kebijakan sertifikasi guru dan perubahan kinerja guru Sekolah Dasar se-gugus Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang telah sedikit mampu mempengaruhi mutu pendidikan khususnya di Kecamatan Kragan yang mencakup Sekolah Dasar Negeri 1 Pandangan Wetan, Sekolah Dasar Negeri 2 Pandangan Wetan, Sekolah Dasar Negeri 1 Pandangan Kulon, Sekolah Dasar Negeri 2 Pandangan Kulon, Sekolah Dasar Negeri Sumbergayam, dan Sekolah Dasar Negeri Sumurpule yang menjadi 1 gugus yang memiliki nama **“Gugus Pandawa”**.



Gambar 1. Kerangka Berfikir

G. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan kerangka berpikir, maka dapat diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru dan perubahan kinerja guru Sekolah Dasar se-gugus Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang?
2. Apakah ada faktor penghambat dalam pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru dan perubahan kinerja guru Sekolah Dasar se-gugus Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang?
3. Apakah ada faktor pendorong dalam pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru dan perubahan kinerja guru Sekolah Dasar se-gugus Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang?
4. Apakah kinerja guru Sekolah Dasar dalam gugus ini yang ada di Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang semakin membaik dengan adanya kebijakan sertifikasi guru?