

ANALISIS FAKTOR-FAKTOR IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SERTIFIKASI GURU SEKOLAH DASAR NEGERI DI KECAMATAN SEKAMPUNG UDIK KABUPATEN LAMPUNG TIMUR TAHUN 2014

Martina Neviana

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tulang Bawang Lampung
ana.nevi@yahoo.co.id

ABSTRAK

Sertifikasi guru adalah program penting dalam meningkatkan kualitas pendidikan nasional. Implementasi adalah kunci sukses sebuah program. Kegagalan dalam melaksanakan program berarti kegagalan dalam mencapai tujuan dari program tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi guru. Penelitian ini menggunakan pendekatan post positivis melalui metode kualitatif dengan model studi kasus. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan studi dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar negeri di Kecamatan Sekampung Udik Kabupaten Lampung Timur Tahun 2014 telah memenuhi sembilan indikator dari unsur implementasi kebijakan publik model Merille S Grindle walaupun belum sempurna. Variabel lingkungan implementasi (*context of implementation*) merupakan unsur yang paling lemah dalam pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru.

Kata Kunci : Implementasi, Kebijakan Sertifikasi Guru, Isi Kebijakan, Lingkungan Implementasi.

ABSTRACT

*Teachers certification is an important program to improve the quality of national education. The implementation of the program is the key to success. Failure to implement the program means failure to achieve the goal. This study aimed to analyze the factors that affect the implementation of the teacher certification policies. This research using post positivis approach by qualitative method with case study model. Data collection method in this research are interview and documentation study. Research result show that implementation of teacher certification policy in Sekampung Udik sub district, East Lampung regency in 2014 has been for qualified nine indicator from public policy's Implementation element Merille S Grindle's model although it is not perfect yet. Environmental implementation variable (*context of implementation*) is the weakest element in teacher's policy implementation.*

Key Word: Implementation, Teachers Certification Policy, Content Of Policy, Context Of Implementation.

I. PENDAHULUAN

Berbicara konteks pendidikan di Indonesia, persoalan tentang mutu pendidikan di Negara ini memang telah lama menjadi sorotan dari berbagai perspektif dan cara pandang. Salah satu sorotan terhadap rendahnya mutu pendidikan di Indonesia sebagiannya dikaitkan dengan profesionalisme guru. Dugaan ini memang beralasan karena studi-studi yang pernah dilakukan memperlihatkan bahwa guru merupakan salah satu faktor dominan yang mempengaruhi belajar siswa. Lebih dari itu, studi yang dilakukan oleh John Hattie dari Universitas Auckland memperlihatkan bahwa pres belajar siswa ditentukan oleh sekitar 49 % dari faktor karakteristik siswa itu sendiri, dan 30% berasal dari faktor guru. Karena alasan inilah, maka pemerintah selalu berupaya keras untuk meningkatkan mutu guru melalui program-program peningkata dan pengembangan profesionalisme terutama bagi guru. Upaya peningkatan profesionalisme guru, mulai dari peningkatan kualifikasi guru sampai kepada standardisasi profesionalisme guru melalui program sertifikasi guru.

Sertifikasi guru sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan profesionalisme guru mendapatkan perhatian yang sangat besar dari berbagai pihak. Sertifikasi guru merupakan uji kompetensi bagi calon atau guru yang ingin memperoleh pengakuan serta meningkatkan kompetensi sesuai profesinya. Representasi pemenuhan standar kompetensi yang telah ditetapkan dalam sertifikasi kompetensi adalah sertifikat kompetensi pendidik. Sertifikat tersebut merupakan bukti pengakuan atas kompetensi guru yang memenuhi standar untuk melakukan pekerjaan profesi guru pada jenis dan jenjang pendidikan

tertentu. Salah satu penghambat dalam proses kegiatan peningkatan kemampuan guru adalah banyaknya jumlah guru dan juga penyebaran guru yang tidak merata. Kebijakan sertifikasi bagi guru dan dosen memang suatu langkah yang strategis untuk dapat meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia.

Sertifikasi guru merupakan uji kompetensi bagi calon atau guru yang ingin memperoleh pengakuan serta meningkatkan kompetensi sesuai profesinya. Representasi pemenuhan standar kompetensi yang telah ditetapkan dalam sertifikasi kompetensi adalah sertifikat kompetensi pendidik. Sertifikat tersebut merupakan bukti pengakuan atas kompetensi guru yang memenuhi standar untuk melakukan pekerjaan profesi guru pada jenis dan jenjang pendidikan tertentu. Salah satu penghambat dalam proses kegiatan peningkatan kemampuan guru adalah banyaknya jumlah guru dan juga penyebaran guru yang tidak merata. Kebijakan sertifikasi bagi guru dan dosen memang suatu langkah yang strategis untuk dapat meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia. Proses sertifikasi dimulai dari penentuan kuota guru calon peserta sertifikasi, kemudian dilanjutkan dengan verifikasi dokumen, lalu guru memasuki tahap uji kompetensi dan bagi yang lulus uji kompetensi dilakukan pelatihan dan pendidikan. Dalam proses pelatihan dan pendidikan pada akhirnya akan diadakan ujian, dan kemudian bagi yang lulus ujian berhak mendapatkan tunjangan sertifikasi guru. Namun dalam pelaksanaan sertifikasi guru dihadapkan dengan berbagai masalah. Adapun permasalahan yang sering terjadi yakni **pertama** pada proses verifikasi dokumen. Pada proses ini banyak ditemui adanya kegiatan pungutan-pungutan liar (pungli). **Kedua**, khusus jalur portofolio para peserta diberikan kesempatan untuk mengumpulkan dokumen portofolio berupa bukti fisik yang meliputi beberapa komponen. Salah satu komponen yang seri

ngkali menjadi masalah adalah point keikutsertaan dalam forum ilmiah yang dibuktikan dengan adanya sertifikat. **Ketiga**, langkah awal proses sertifikasi ialah sosialisasi. Kendala yang kemudian hadir, kepala sekolah tidak melaksanakan fungsinya dengan baik dalam mensosialisasikan kebijakan Selanjutnya, melalui internet memiliki keterbatasan tersendiri. Guru-guru di daerah terpencil, bahkan tidak tahu-menahu bagaimana caranya mengoperasikan komputer, apalagi internet.

Penilaian dilakukan oleh pengawas sekolah dan kepala sekolah. Nilai tersebut mendeskripsikan bahwa guru-guru yang mendapatkan sertifikasi di kecamatan Sekampung Udik memiliki kinerja yang baik (profesional), namun kenyataannya nilai tersebut tidak sesuai dengan kinerja guru yang sesungguhnya dan merupakan nilai manipulatif agar guru bersertifikasi tetap mendapatkan tunjangan sertifikasinya. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh media bahwa terdapat modus manipulasi data jam mengajar dalam aplikasi Dapodik demi mendapatkan tunjangan sertifikasi. Masalah lainnya adalah kemampuan dalam penggunaan teknologi. Untuk di daerah, para guru yang telah bersertifikat profesi memiliki kekurangan dalam pemahaman teknologi seperti laptop dan komputer. Masalah ini terjadi secara merata di kecamatan Sekampung Udik terutama di daerah-daerah terpencil seperti daerah Gunung Agung, Gunung Mulyo, Bojong, dan Purwokencana. Sedangkan untuk membuat rancangan pembelajaran sangat bergantung pada penggunaan laptop maupun komputer. Kemudian masalah pembayaran tunjangan sertifikasi yang seharusnya dibayarkan setiap bulan bersama gaji pokok, namun yang terjadi dilapangan adalah pembayaran sertifikasi dilakukan per tiga bulan, enam bulan, bahkan ada yang dibayarkan per satu tahun. Hal ini menjadikan dilema tersendiri bagi para guru bersertifikasi me-

ingat kebutuhan yang semakin bertambah, sehingga secara langsung berdampak pada penurunan kinerja guru. Masalah krusial lainnya yaitu masalah pengawasan yang kurang baik, hal ini dapat dilihat dari supervisi perkepala sekolah dari masing-masing sekolah dasar yang menunjukkan bahwa kinerja para guru yang telah bersertifikasi dirasa kurang maksimal, namun dengan keadaan yang demikian, para guru yang dimaksud masih terus mendapatkan uang sertifikasi.

Dengan berbagai masalah tersebut, tentunya sangat berpengaruh terhadap kinerja para guru bersertifikasi yang tentunya berimplikasi langsung terhadap akreditasi dari masing-masing sekolah. Berawal dari keadaan-keadaan yang disampaikan di atas, memberikan gambaran bahwa sertifikasi guru berfungsi ganda, yakni sebagai sarana untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan meningkatkan kesejahteraan guru. Namun yang menjadi masalah adalah apakah benar kebijakan sertifikasi guru ini merupakan kebijakan yang efektif, terutama di tingkat sekolah dasar. Mengingat sekolah dasar merupakan institusi pendidikan yang menyelenggarakan proses pendidikan dasar dan mendasari proses pendidikan selanjutnya. Untuk itu, diperlukan suatu penelitian yaitu "Analisis Faktor-faktor Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Sekolah Dasar Negeri Di Kecamatan Sekampung Udik Kabupaten Lampung Timur tahun 2014." Tujuan penelitian ini yaitu untuk Menganalisis Faktor-faktor Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Sekolah Dasar Negeri di Kecamatan Sekampung Udik, Kabupaten Lampung Timur Tahun 2014.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Merille S. Grindle dalam Nugroho (2014) menyatakan bahwa suatu implementasi kebijakan ditentukan oleh dua variabel pokok yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan

implementasi (*context of implementation*). Variabel konten adalah isi kebijakan publik itu sendiri yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan, sedangkan variabel konteks adalah lingkungan politik dan aktivitas administrasi yang mempengaruhi kebijakan publik yang diimplementasikan. Berikut ini beberapa penjelasan kategori variabel yang dikemukakan oleh Grindle:

1. *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi) Berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berpendapat bahwa suatu pelaksanaan kebijakan melibatkan banyak pihak dan sejauh mana kepentingan tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan.
2. *Type of benefit* (jenis manfaat yang akan di hasilkan) Pada point ini menunjukkan dampak manfaat yang di dapat dari pelaksanaan kebijakan, baik itu berdampak positif maupun negatif.
3. *Extent of change envision* (derajat perubahan yang diinginkan) Setiap kebijakan diharapkan mempunyai target yang ingin dicapai dan target suatu kebijakan yang mempunyai skala yang jelas.
4. *Side of decision making* (letak pengambilan keputusan) Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus menjelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.
5. *Program implementer* (pelaksana program) Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan

adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan dan adanya kejelasan siapa sebagai implementator kebijakan.

6. *Resources committed* (sumber daya yang digunakan)

Apakah suatu kebijakan didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksana kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya kebijakan berhasil.

Sedangkan untuk variabel lingkungan kebijakan yang di implementasikannya adalah:

1. *Power, interest and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat) Dalam implementasi suatu kebijakan, perlu dipertimbangkan unsur kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi yang dilakukan oleh para aktor yang terlibat guna kesuksesan implementasi suatu kebijakan. Hal-hal tersebut harus diperhitungkan secara tepat, bila tidak maka dapat dipastikan bahwa implementasi suatu kebijakan akan jauh dari hasil yang diinginkan.
2. *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan penguasa) Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan sangat berpengaruh dari keberhasilan kebijakan, maka pada elemen ini dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan.
3. *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan daya tanggap dari pelaksana) Hal ini juga memegang peranan penting dalam proses implementasi suatu kebijakan adalah tingkat kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

Penulis menggunakan model kebijakan Merille S. Grindle untuk menjawab pertanyaan penelitian yang pertama. Alasan Penulis menggunakan model ini karena, Grindle lebih mengfokuskan pada pencapaian tujuan, dampak setelah dilaksanakannya kebijakan dan perubahan yang terjadi, sedangkan model-model implementasi kebijakan lain tidak terlalu mengfokuskannya. Model Grindle ini lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, sasaran dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan. model Grindel merupakan pemodelan dengan cara kerja dengan langkah-langkah yang dimulai dengan memahami kebijakan dan melihat efektivitas pencapaian tujuan kebijakan di lapangan. Peneliti memilih menggunakan model dari Grindle ini juga karena model tersebut menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat *implemenbility* dari kebijakan tersebut. Model Grindle ini lengkap dengan mencakup dua variabel besar baik konten/isi kebijakan maupun konteks/lingkungan implementasi. Selain itu model implementasi Grindel memiliki keunikan pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi dan lingkungan implementasi kebijakan.

III. METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan post positivis dengan jenis penelitian eksplanatif. Alasan penggunaan pendekatan post positivis dalam

penelitian ini karena tujuan penelitian ini yaitu untuk menemukan dan memahami apa yang tersembunyi dibalik permasalahan yang telah ditentukan peneliti dan fenomena yang akan diteliti ini dapat didekati dengan konsep atau teori kemudian kasus dilapangan yang ada dibahas menggunakan teori tersebut. Penulis memilih menggunakan metode kualitatif agar dapat menggali informasi secara langsung dengan narasumber (*informan*). Dalam penelitian ini, lokasi penelitian yang penulis pilih adalah Sekolah Dasar Negeri di kecamatan Sekampung Udik, kabupaten Lampung Timur. Alasan pemilihan lokasi penelitian ini adalah :

1. Kecamatan Sekampung Udik merupakan salah satu kecamatan terbesar di kabupaten Lampung Timur.
2. Kecamatan Sekampung Udik merupakan salah satu kecamatan dengan jumlah guru bersertifikasi terbanyak setelah Kecamatan Batanghari yaitu sebanyak 157 guru.
3. Masyarakat Kecamatan Sekampung Udik lebih heterogen dan juga terdapat beberapa desa yang terpencil seperti Purwokencono dan Gunung Mulyo. Hal ini berbanding terbalik dengan Kecamatan Batanghari
4. Adanya asumsi bahwa kualitas guru sekolah dasar negeri yang telah bersertifikasi tidak mengalami peningkatan.
5. Terdapat perbedaan tujuan pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru dengan dampak yang diperoleh.

Adapun sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari informasi, dokumen, arsip dan sumber lain yang relevan. Dalam hal ini informasi yang dimaksud penulis adalah data yang berasal dan dikumpulkan dari hasil wawancara dari berbagai pihak yang terkait dalam kajian penelitian. Data

yang diolah pada penelitian ini yaitu menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer dan data sekunder tersebut diperoleh dari 3 teknik pengumpulan data, yaitu wawancara mendalam, observasi, dan studi literatur/kepuustakaan. Dalam penelitian ini, semua data dan informasi yang diperoleh dari pengumpulan data baik dari wawancara mendalam, observasi, serta studi literatur diolah kemudian disajikan secara deskriptif dan kemudian di analisis. Adapun langkah-langkah yang peneliti lakukan dalam analisis data adalah pertama reduksi data, kedua display data, dan ketiga yaitu verifikasi data. Kemudian untuk prosedur penelitian pertama penulis melalui tahap prariset dan kemudian lanjut ketahap riset.

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Isi kebijakan (*content of policy*) merupakan hasil akhir dari pada sebuah formulasi kebijakan yang telah terwujud. Misalnya Undang-Undang, Peraturan pemerintah, peraturan pemda. Menurut Grindle *content of policy* meliputi : 1) kepentingan kelompok sasaran; 2) jenis manfaat yang dihasilkan; 3) derajat perubahan yang diinginkan; 4) letak pengambilan keputusan; 5) pelaksana kebijakan; 6) sumber daya yang digunakan. Dan pada bagian selanjutnya akan dibahas mengenai sub variabel dari lingkungan implementasi (*context of implementation*). Menurut Grindle *context of implementation* meliputi: 1) Kepentingan kelompok sasaran, 2) Jenis manfaat yang dihasilkan, 3) Darajat perubahan yang diinginkan, 4) Letak pengambilan keputusan, 5) Pelaksanaan kebijakan dan 6) Suber daya yang digunakan.

Kepentingan Kelompok Sasaran

Kepentingan yang terpengaruh sasaran merupakan hal yang Berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berpendapat bahwa suatu pelaksanaan kebijakan melibatkan banyak pihak dan sejauh mana kepentingan tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan. Bagaimana program tersebut mempengaruhi kepentingan-kepentingan suatu kelompok selama program tersebut diimplementasikan. Kepentingan siapa yang terpengaruh merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru. Dalam sertifikasi guru, kepentingan kelompok sasaran merupakan pelaksanaan kebijakan yang melibatkan banyak pihak yaitu Kementrian Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia, Dinas Pendidikan Provinsi, Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP), dan juga Lembaga Pendidik Tenaga Kependidikan (LPTK) kemudian juga sejauh mana instansi-instansi tersebut mempengaruhi implementasi dari kebijakan sertifikasi guru. Kepentingan kelompok sasaran ini dapat ditinjau dari tercapainya Tujuan Dinas Pendidikan Provinsi Lampung, Tercapainya tugas pokok dan fungsi Dinas Pendidikan Pemuda Dan Olahraga Kabupaten Lampung Timur, dan Tercapainya tujuan Sekolah Dasar Negeri Di Kecamatan Sekampung Udik. Untuk memenuhi hal-hal tersebut, maka masing-masing instansi pelaksana kebijakan sertifikasi guru tersebut melaksanakan tugasnya dalam pelaksanaan kebijakan sesuai konteks yang telah ditetapkan. Grindle mengemukakan bahwa secara umum, tugas implementasi kebijakan adalah untuk membangun hubungan yang membantu tujuan-tujuan dari sebuah kebijakan publik dengan harapan agar terealisasi sebagai hasil aktivitas

pemerintahan. Dengan adanya guru-guru yang telah bersertifikat profesi, tentunya sekolah juga mengharapkan ada peningkatan. Tidak terkecuali sekolah-sekolah dasar negeri yang terdapat di Kecamatan Sekampung Udik. Sekolah menargetkan untuk mengurangi angka anak tinggal kelas, kelulusan dengan nilai yang baik serta prestasi dari beberapa kegiatan pendidikan seperti cerdas cermat, event dalam bidang olahraga, serta kepramukaan. Dari hasil penelitian dapat penulis simpulkan bahwa masing-masing instansi pelaksana kebijakan sertifikasi guru telah melakukan tugas dan fungsinya. Terdapat pola hubungan timbal balik antar instansi pelaksana dengan harapan kebijakan tersebut berjalan dengan maksimal.

Jenis Manfaat Yang Dihasilkan

Grindle menyatakan bahwa jenis manfaat yang dihasilkan merupakan bagian dari isi kebijakan (*content of policy*) dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijak-an. Jenis manfaat yang dihasilkan menunjukkan dampak manfaat yang di dapat dari pelaksanaan kebijakan. Manfaat implementasi perlu memperhatikan ruang lingkup, kepentingan organisasi pelaksana dan kepentingan masyarakat, hal ini perlu dilakukan dengan harapan implementasi kebijakan dapat lebih terarah sesuai dengan tujuan dibuatnya kebijakan tersebut. Pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru ini memiliki manfaat yaitu melindungi profesi guru dari praktik-praktik yang tidak kompeten yang dapat merusak citra guru, melindungi masyarakat dari praktik-praktik pendidikan yang tidak berkualitas dan tidak profesional, serta meningkatkan kesejahteraan guru. Berdasarkan tujuan awal dari kebijakan sertifikasi guru yaitu kesejahteraan bagi

guru, maka hal tersebut sudah terealisasi sesuai dengan penuturan dari para guru yang telah menerima tunjangan sertifikasi. Indikator kesejahteraan ini juga dapat dilihat dari penghasilan para guru penerima tunjangan sertifikasi. Kenaikan satu kali gaji pokok bagi para guru bersertifikasi merupakan bukti bahwa guru lebih sejahtera dari sebelum adanya kebijakan sertifikasi. Hal ini membuktikan argumen masing-masing guru yang mengatakan bahwa dengan kebijakan tersebut kesejahteraan mereka meningkat dari sebelumnya.

Selain itu juga, kenaikan jumlah animo murid pendaftar di sekolah-sekolah dasar negeri di kecamatan Sekampung Udik, juga menunjukkan bahwa mutu sekolah semakin baik yang tentunya didukung oleh kinerja guru terutama guru yang telah menerima tunjangan sertifikasi. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sertifikasi guru telah membawa manfaat bagi sasaran kebijakan yaitu guru dan sekolah-sekolah. Dengan kebijakan sertifikasi guru ini sangat bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan guru-guru dan juga peningkatan dari kualitas sekolah yang secara langsung berpe-ngaruh pada animo murid pendaftar di sekolah-sekolah tersebut.

Derajat Perubahan Yang Diinginkan

Darajat perubahan yang diinginkan merupakan target yang ingin dicapai dan target suatu kebijakan yang mempunyai skala yang jelas. Dalam kebijakan sertifikasi guru, target yang ingin dicapai adalah pertama, menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Kedua, meningkatkan mutu, proses dan hasil pendidikan. Ketiga, meningkatkan martabat guru. Dan yang ke empat yaitu meningkatkan profesionalisme guru itu

sendiri. Kemudian derajat perubahan yang diinginkan tersebut penulis tinjau dari indikator Peningkatan kualitas guru (profesi-onalitas), Peningkatan kualitas murid, dan Peningkatan nilai akreditasi sekolah.

Pertama peningkatan kualitas guru (profesionalitas). Syarat Guru Profesional memang merupakan hal yang harus dimiliki oleh setiap guru. Guru profesional merupakan impian semua guru di tanah air, banyak hal untuk mewujudkan rasa keprofesionalitas seorang guru. Untuk menjadi seorang guru profesional tidaklah sulit, karena profesionalnya seorang guru datang dari guru itu sendiri. Seorang guru sebenarnya memiliki komitmen yang sama yaitu mencerdaskan anak bangsa. Guru profesional harus menguasai empat kompetensi guru yaitu kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional. Di kecamatan Sekampung Udik saat ini sudah terdapat 157 guru sekolah dasar yang bersertifikat profesi. Dan khusus untuk tahun 2014, sebanyak 42 guru yang ikut PLPG dan 34 guru yang lulus PLPG dan mendapatkan sertifikat profesi. Dari 34 guru yang bersertifikasi di tahun 2014, masih banyak guru yang belum sepenuhnya menguasai keempat kompetensi di atas. Diantaranya pada Kompetensi Pedagogik, 100 persen guru di Kecamatan Sekampung Udik tidak Memanfaatkan TIK untuk kepentingan pembelajaran.

Indikator derajat perubahan yang diinginkan maka dalam kebijakan sertifikasi guru, indikator tersebut telah terpenuhi. Mutu proses dan hasil pendidikan dapat dilihat dari angka tinggal kelas yang menurun drastis dari tahun sebelumnya. Dan hal tersebut juga mempengaruhi bagi penilaian akreditasi dari masing-masing sekolah yang dapat dilihat bahwa lebih dari 50% (lima puluh

persen) sekolah dasar negeri dikecamatan sekampung udik mengalamikan peningkatan akreditasi. Namun hal tersebut berbanding terbalik dengan profesionalisme guru itu sendiri. Walaupun telah banyak guru yang menerima tunjangan sertifikasi, kenyataannya di lapangan bahwa kinerja guru yang dimaksud biasa-biasa saja, bahkan nyaris tidak ada peningkatan yang diakibatkan kurangnya kesadaran dari diri masing-masing guru. Yang tentunya juga hal tersebut memiliki korelasi yang erat dengan tingkat pengawasan yang ada di kecamatan Sekampung Udik.

Letak Pengambilan Keputusan

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus menjelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan. Instansi-insansi pelaksana kebijakan sertifikasi guru di Provinsi Lampung. Koordinasi adalah suatu usaha yang sinkron dan teratur untuk menyediakan jumlah dan waktu yang tepat, dan mengarahkan pelaksanaan untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis pada sasaran yang telah ditentukan.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru di Kecamatan Sekampung Udik terjadi pada saat sosialisai, pemberkasan, pengumuman peserta pendidikan dan latihan profesi guru (PLPG), pengumuman hasil sertifikasi hingga pada tahap pencairan tunjangan. Koordinasi yang terjadi sudah baik yang artinya setiap instansi memahami perannya dalam kebijakan sertifikasi guru, sesuai dengan alur dan ketentuan tugas yang telah ditentukan kepada masing-masing instansi tersebut di Provinsi Lampung khususnya kabupaten Lampung Timur Kecamatan Sekampung Udik. Peneliti menemukan

bahwa implementasi kebijakan sertifikasi guru di kecamatan Sekampung Udik pola pelaksanaannya tidak dari masing-masing guru ke Dinas Pendidikan Kabupaten Lampung Timur ataupun sebaliknya. Melainkan dari guru, ke UPTD melalui bapak Ketut dan bapak Klijo, baru ke dinas pendidikan kabupaten, begitu juga sebaliknya. UPTD menunjuk pengelola sertifikasi ditingkat kecamatan karena keterbatasan para guru dan juga untuk melancarkan implementasi kebijakan sertifikasi guru di Kecamatan Sekampung Udik.

Pelaksana Kebijakan

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan dan adanya kejelasan siapa sebagai implementator kebijakan. Pelaksana kebijakan dilaksanakan oleh aparat yang sesuai dengan kewenangan yang diberikan dan merupakan tugas pokoknya serta didukung oleh kompetensi dasar yang dimiliki. Adapun pelaksana dalam kebijakan sertifikasi guru ini yaitu Kementrian Pendidikan Dan Kebudayaan Republic Indonesia, Dinas Pendidikan Provinsi, Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP), dan juga Lembaga Pendidik Tenaga Kependidikan (LPTK). Namun untuk pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru di kecamatan Sekampung Udik, pelaksana kebijakannya antara lain, Dinas Pendidikan Provinsi Lampung, Dinas Pendidikan Pemuda Dan Olahraga Kabupaten Lampung Timur, LPMP Provinsi Lampung, LPTK Rayon 107 Universitas Lampung, dan juga ditambah dengan UPTD Kecamatan Sekampung Udik.

Tanggung jawab dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru dibagi

kepada beberapa instansi yang berbeda. Dari beberapa instansi pelaksana tersebut dibutuhkan koordinasi agar implementasi kebijakan sertifikasi guru dapat berjalan dengan baik. Dan dengan demikian hal tersebut menimbulkan persebaran tanggung jawab diantara instansi pelaksana yaitu Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Provinsi Lampung, Dinas Pendidikan Pemuda Dan Olahraga Kabupaten Lampung Timur, LPTK, LPMP, dan juga sekolah. Untuk ditatanan kecamatan Sekampung Udik, agar kebijakan sertifikasi guru dapat berjalan dengan baik, maka kepala unit pelaksana teknis dinas kecamatan Sekampung Udik menunjuk pengelola sertifikasi yaitu bapak Ketut dan Bapak Klijo. Keberadaan pengelola sertifikasi guru di kecamatan tersebut sangat membantu dalam proses implementasi kebijakan tanpa harus mengganggu kegiatan belajar mengajar di sekolah-sekolah.

Sumber Daya Yang Digunakan

Pelaksana kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang mendukung agar pelaksanaan dalam kebijakan tersebut berhasil. Pada kebijakan sertifikasi guru sumber daya yang digunakan meliputi staf, informasi, dana (anggaran), assessor, serta sarana dan prasarana. Sebagaimana dipahami bahwa sumber yang terlibat dalam implementasi kebijakan menurut Grindle yaitu mencakup orang-orang yang mempunyai kompetensi yang memadai dari segi jumlah maupun kemampuan, akses terhadap informasi yang jelas, sarana dan prasarana yang tersedia, serta kewenangan yang dimiliki. Dalam kebijakan sertifikasi guru, hal tersebut kemudian penulis tinjau dari tersedianya narasumber, ketersediaan informasi, kualitas pemateri dalam pendidikan, meningkatnya kinerja guru bersertifikasi, ketersediaan anggaran, tercapainya

distribusi anggaran dengan tepat, Tingkat pengawasan guru dari kepala sekolah dan pengawas sekolah (KS dan PS) serta tersedianya sarana dan prasarana

1. Staf

Peneliti menemukan staf yang kurang kapabel dan juga jumlahnya yang sedikit terutama di Dinas Pendidikan Pemuda Dan Olahraga Kabupaten Lampung Timur. Hal ini menyebabkan kesulitan tersendiri bagi penulis untuk mendapatkan data dari dinas tersebut selama penelitian. Kemudian juga, di UPTD kecamatan Sekampung Udik juga berinisiatif untuk membentuk penanggung jawab dalam kebijakan sertifikasi guru ini, hal ini bertujuan untuk membantu pelaksanaan kebijakan sertifikasi terutama di Kecamatan Sekampung Udik agar dapat berjalan dengan baik tanpa ada miskomunikasi maupun kendala atau hambatan lainnya.

2. Informasi

Informasi yang terdapat dalam implementasi atau pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru yaitu berupa petunjuk tata cara pelaksanaan sertifikasi guru, pengumuman calon peserta guru, pengumuman peserta PLPG, jadwal, PLPG, pengumuman kelulusan pada akhir proses sertifikasi guru, pemberkasan, hingga informasi pencairan dana tunjangan sertifikasi bagi guru-guru yang mendapatkan tunjangan tersebut. Semua informasi tersebut bisa diakses secara online melalui www.kemdiknas.go.id.

Pada dasarnya segala informasi mengenai sertifikasi guru, baik pemberkasan, PLPG, pencairan tunjangan dan informasi-informasi lainnya itu via online. Dikarenakan kurangnya pemahaman para guru di Kecamatan Sekampung Udik, maka para guru,

kepala sekolah, pengawas dan juga UPTD Kecamatan sepakat untuk menunjuk pengurus sertifikasi di tingkat UPTD. Tujuannya agar informasi dapat diterima oleh para guru dengan baik dan tanpa adanya keterlambatan dalam update informasi. Kebijakan yang diambil oleh KUPTD ini dirasa sudah sangat tepat mengingat para guru yang awam terhadap teknologi,

3. Narasumber

Narasumber Pendidikan Dan Latihan Profesi Guru (PLPG) direkrut dan ditugaskan oleh ketua rayon Lembaga Pendidik Tenaga Kependidikan (LPTK) dengan syarat-syarat : 1) dosen pada rayon 107 Universitas Lampung; 2) sehat jasmani dan rohani serta memiliki komitmen, kinerja yang baik, serta sanggup melaksanakan tugas; 3) berpendidikan minimal S2 (dapat S1 dan S2 kependidikan; atau S1 kependidikan dan S2 non kependidikan; atau S1 non kependidikan dan S2 kependidikan); 4) memiliki pengalaman mengajar pada bidang yang relevan sekurang-kurangnya 10 tahun atau dosen yang telah memiliki jabatan akademik lektor. Khusus bagi narasumber pelatihan guru Bimbingan konseling (BK) memiliki pengalaman menjadi konselor; 5) diutamakan dosen yang memiliki pengalaman menjadi narasumber/fasilitator/asesor pada bidang tertentu.

Narasumber yang tersedia sangat berpengaruh besar dalam pelaksanaan pendidikan dan latihan profesi guru. Pemilihan narasumber yang berkompeten dibidangnya merupakan langkah tepat yang diambil agar guru lulusan PLPG benar-benar mampu menjadi guru profesional di lapangan. Narasumber yang tersedia menurut para peserta PLPG dirasakan sangat membantu. Jumlah narasumber aktif yang ada dan tersedia di Rayon 107 Universitas

Lampung tahun 2014 sebanyak 219 orang yang berasal dari LPTK mitra yaitu Universitas Muhammadiyah Metro, Sekolah Tinggi Keguruan Dan Ilmu Pendidikan (STKIP) PGRI Kota Bandar Lampung, Dan STKIP Muhammadiyah Pringsewu.

4. Anggaran

Dana tunjangan sertifikasi di kabupaten lampung timur ada di kas daerah sekitar 80 triliun. Dan untuk pencairan tunjangan hanya butuh sekitar 52 triliun. Kemudian dana Pelaksanaan Pendidikan Dan Latihan Profesi Guru (PLPG) tahun 2014 dianggarkan sebesar 10.602.001.250. Di tahun 2014 Universitas Lampung sebagai penyelenggara pendidikan dan latihan profesi guru mengembalikan anggaran PLPG kepada negara sebesar 75.978.630 rupiah. Hal tersebut dilakukan memang karena anggaran PLPG yang diberikan kepada Universitas Lampung ditahun 2014 terdapat kelebihan.

5. Sarana dan prasarana

Sarana dan prasarana yang diberikan untuk proses Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG) 2014 disediakan sedemikian rupa oleh penyelenggara. Dari mulai penginapan untuk peserta, ruang kelas untuk proses pendidikan dan pelatihan, konsumsi dan sarana lainnya. Sarana dan prasarana dalam pelaksanaan sertifikasi guru yang paling menonjol yaitu pada proses PLPG. Pada PLPG selama sembilan hari disetiap periodenya membutuhkan banyak hal baik penginapan, konsumsi, dan juga kelas yang dipakai untuk proses pendidikan dan pelatihan. Pendidikan dan pelatihan tahun 2014 dilaksanakan di Wisma Bandar Lampung, Lab Metro, Wisma Universitas Lampung, LPMP Provinsi Lampung, Dan juga MAN 1 Bandar Lampung. Sarana dan prasarana

semuanya tersedia lengkap, sehingga pelaksanaan pendidikan dan latihan juga berjalan dengan maksimal.

Lingkungan implementasi (*context of implementation*) merupakan tempat dimana kebijakan tersebut diimplementasikan. Grindle mengemukakan bahwa implementasi merupakan proses pelaksanaan pembuatan keputusan yang mencakup berbagai pelaku. Menurut Grindle *context of implementation* meliputi: 1) kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat; 2) karakteristik lembaga dan penguasa; 3) kepatuhan dan daya tanggap.

Kekuasaan, Kepentingan, Dan Strategi Aktor Yang Terlibat

Implementasi suatu kebijakan, perlu dipertimbangkan unsur kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi yang dilakukan oleh para aktor yang terlibat guna kesuksesan implementasi suatu kebijakan. Banyak hal-hal yang tidak terduga pada implementasi kebijakan ini. Sehingga dalam hal ini para pelaksana harus bisa memanfaatkan kekuasaan dan kepentingannya untuk membuat strategi guna mengatasi kendala atau hambatan dalam proses implementasi kebijakan. Strategi dari masing-masing instansi penyelenggara (aktor) sangat menentukan keberhasilan dari suatu kebijakan. Oleh karena itu dalam setiap pelaksanaan sertifikasi guru, baik Dinas Pendidikan Provinsi Lampung, Dinas Pendidikan Kabupaten Lampung Timur, LPMP, LPTK, hingga UPTD kecamatan Sekampung Udik berupaya untuk membuat strategi untuk menyelesaikan masalah ataupun meminimalisir kendala yang ada di lapangan agar pelaksanaan sertifikasi guru dapat tetap berjalan dengan baik. Penulis juga menemukan kepentingan negatif dari para aktor pelaksana kebijakan. Untuk ditingkat unit

pelaksana teknis dinas, penulis menemukan sejumlah uang yang diminta oleh pihak terkait. Pungutan ini dilakukan pasca SK turun dan pasca pencairan tunjangan. Pada saat SK turun, guru yang telah mendapatkan SK dipungut sebesar lima puluh ribu rupiah per orang. Pungutan ini juga terjadi pada saat tunjangan sertifikasi telah dicairkan. Pada saat pencairan tunjangan guru dipungut sebesar seratus ribu rupiah per orang.

Berbeda dengan level UPTD, di level dinas pendidikan pemuda dan olahraga kabupaten, permainan tentang tunjangan juga sering dilakukan. Hal ini terbukti dengan keterlambatan pencairan tunjangan setiap triwulannya. Selain itu juga, untuk pengawasan yang minim dari penilik sekolah juga merupakan salah satu kepentingan negatif dalam pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru ini. Penilik sekolah diwajibkan untuk menilai kinerja para guru. Namun penilaian dilakukan tidak secara obyektif. Yang terjadi di lapangan adalah penilain terhadap guru dilakukan dengan memberikan nilai bagus terhadap semua guru tanpa mempertimbangkan profesionalisme para guru di lapangan. Penulis menyimpulkan bahwa terdapat kepentingan dari pelaksana secara runtun mulai dari tingkat UPTD sampai dengan tingkan dinas pendidikan kabupaten. Nilai kinerja guru mencerminkan bagaimana profesionalisme guru. Ketika guru dianggap profesional, maka data dalam dapodik juga valid, sehingga tunjangan sertifikasi dapat dicairkan. Namun seperti yang telah penulis singgung bahwa pencairan dana tunjangan sertifikasi kecamatan Sekampung Udik per triwulan selalu mengalami keterlambatan.

Karakteristik Lembaga Dan Penguasa

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan sangat

berpengaruh dari keberhasilan kebijakan, maka pada elemen ini dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Dalam hal ini penulis menilai dari segi peran dukungan serta kontrol dari pengawas sekolah dan kepala sekolah, adanya SOP (*Standard operating prosedures*), komitmen dari instansi-instansi pelaksana kebijakan, serta komitmen dan tanggung jawab dari guru. Kepala sekolah dan pengawas sekolah, dapat dilihat bahwa baik kepala sekolah maupun pengawas sekolah memahami perannya masing-masing dan menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. Dengan tujuan organisasi yang dipimpin dapat berjalan sesuai visi dan misi yang telah dibuat. Dan juga agar tujuan dari sertifikasi guru yaitu meningkatkan profesionalisme guru dapat diwujudkan. Kemudian untuk SOP sudah jelas dari undang-undang dan permendiknas dan dijalankan sesuai SOP yang ada.

Kepatuhan Dan Daya Tanggap

Kepatuhan dan daya tanggap merupakan sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. Kurangnya daya tanggap dari para peserta berdampak pada angka kelulusan ujian pendidikan dan pelatihan profesi guru. Saat proses PLPG, para guru peserta PLPG banyak yang tidak mentatati aturan. Daya tanggap para peserta PLPG sangat dirasakan oleh para asesor. Kurangnya kemampuan di dalam kelas, kemudian faktor kesehatan dan juga umur sangat mempengaruhi penyerapan materi yang diajarkan dikelas selama pelatihan dan pendidikan. Kurangnya daya tanggap dari para peserta berdampak pada angka kelulusan ujian pendidikan dan pelatihan profesi guru. Total peserta PLPG 2014 adalah 4327 orang.

Total peserta PLPG 2014 adalah 4327 orang. Pada kuota tersebut peserta yang lulus ujian PLPG sebanyak 2246 orang (51,92%), tidak lulus 1942 orang (44,88%), belum memenuhi persyaratan 44 orang (1,02%), gugur 9 orang (0,21%), dan tidak hadir sebanyak 85 orang (1,97%). Peserta yang tidak lulus tersebut selanjutnya diberi kesempatan ulang untuk mengikuti ujian ulang 1. Para peserta ujian ulang 1 sebanyak 1942 orang dan ujian dilaksanakan pada tanggal 28 september 2014. Hasil ujian ulang 1 peserta yang lulus sebanyak 828 (42,64%) dan yang tidak lulus sebanyak 1114 orang (57,36%). Peserta yang tidak lulus dalam ujian ulang 1 diberi kesempatan lagi untuk mengikuti ujian ulang 2 yang dilaksanakan pada 19 oktober 2014. Hasil ujian ulang 2 peserta yang lulus sebanyak 503 orang (45,15%) dan tidak lulus sebanyak 611 orang (54,85%).

Faktor Penghambat

Dalam penelitian yang telah peneliti lakukan dalam pelaksanaan sertifikasi guru sekolah dasar negeri di Kecamatan Sekampung Udik, terdapat faktor-faktor penghambat implementasi sertifikasi guru. faktor-faktor penghambat tersebut yaitu :

1. Sering terjadinya ketidaksesuaian data dapodik (data tidak valid).
2. Sering adanya keterlambatan SK dirjen dari pusat ke dinas pendidikan pemuda dan olahraga kabupaten lampung timur untuk pencairan tunjangan sertifikasi guru.
3. Jaringan internet di kabupaten lampung timur dan kecamatan sekampung udik yang sering tidak lancar, sehingga menghambat pelaksanaan kebijakan.
4. Sering terjadi pergantian operator sekolah.

5. Kemampuan guru yang masih kurang, sehingga dalam proses pelatihan dan pendidikan banyak yang tidak lulus.
6. Pada PLTK terjadi kesulitan dalam penjadwalan agar kegiatan kuliah teteap berjalan dengan baik.
7. Staf dinas yang bertanggung jawab jumlahnya sedikit dan juga kurang berkompeten.

V. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, dapat disimpulkan bahwa Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Sekolah Dasar Negeri Di Kecamatan Sekampung Udik Kabupaten Lampung Timur Tahun 2014 belum efektif karena ditinjau dari dua variabel yaitu isi kebijakan dan lingkungan kebijakan didapatkan kesimpulan sebagai berikut. Pada variabel isi kebijakan (*content of policy*) terdapat kekurangan dalam variabel ketiga yaitu Darajat perubahan yang diinginkan dan variabel ke enam Sumber daya yang digunakan. Pada variabel ke tiga masih belum ada kesadaran diri dari guru sekolah dasar negeri di Kecamatan Sekampung Udik yang telah menerima tunjangan serifikasi untuk meningkatkan profesionalitas. Kemudian pada variabel ke enam pada sumber daya staf, di Kabupaten Lampung Timur masih kekurangan staf yang berkompeten dan kapabel untuk melaksanakan tugas instansi ini dalam penyelenggaraan kebijakan sertifikasi guru. Dan juga variable yang kedua yaitu lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel kedua ini pada pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru sekolah dasar negeri di Kecamatan Sekampung Udik penulis simpulkan belum efisien. Dari tiga sub variabel pada variabel lingkungan implementasi kebijakan dikecamatan Sekampung Udik belum terpenuhi. Hal ini dikarenakan

masih banyak hal yang tidak berjalan sesuai tanggung jawab masing-masing instansi pelaksana. Terutama kurangnya peran kepala sekolah dan pengawas sekolah dan juga tidak adanya kepatuhan serta daya tanggap dari guru penerima tunjangan sertifikasi.

Saran

Berdasarkan hasil pembahasan dan simpulan, peneliti dapat memberikan saran kepada instansi-instansi pelaksana kebijakan sertifikasi guru guna untuk meningkatkan kinerja dan menjadi bahan evaluasi dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru dalam jabatan pada tahun berikutnya, antara lain :

1. Penentuan operator tetap, pelatihan terhadap operator secara berkesinambungan dan juga pemberian gaji tetap kepada operator-operator tersebut.
2. Meningkatkan koordinasi dinas pendidikan kabupaten terhadap kementerian pendidikan terutama terkait dengan peng SK an .
3. Memilih provider yang tepat sehingga tidak ada lagi kendala dalam jaringan internet.
4. Kepada dinas pendidikan kabupaten hendaknya memberikan pelatihan rutin terhadap guru-guru, dan juga mengawasi kelompok kerja guru di kecamatan.
5. LPTK melakukan penjadwalan dengan sebaik mungkin, sehingga proses perkuliahan dan pelaksanaan

kebijakan sertifikasi guru dapat berjalan dengan baik dan seimbang.

6. Dinas hendaknya memberikan pendidikan dan pelatihan kepada staf sehingga staf yang memiliki kemampuan tidak hanya beberapa orang saja, sehingga beban kerja juga semakin ringan dan kebijakan dapat terlaksana dengan baik dan lancar.

DAFTAR PUSTAKA

- Grindle, M. S. (2017). *Politics and policy implementation in the Third World* (Vol. 4880). Princeton University Press.
- Nugroho, R. (2011). *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Anwar, K., & Rahmayanti, E. (2015). Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Sekolah Dasar di Kecamatan Keritang Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2012. *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau*, 2(1).
- Nomor, U. U. R. I. (14). tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- Winarsih, W. (2008). *Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Sekolah Dasar (Studi Kasus Di Kabupaten Semarang)* (Doctoral dissertation, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro)