

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Guru atau pendidik memiliki peran yang strategis dalam bidang pendidikan, bahkan sumber daya pendidikan lain yang memadai seringkali kurang berarti apabila tidak disertai dengan kualitas guru yang memadai. Kualitas proses belajar mengajar sangat dipengaruhi oleh kualitas kinerja guru. Sertifikasi guru sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas guru.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan menyatakan Sertifikasi bagi guru dalam jabatan yang selanjutnya disebut sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat pendidik kepada guru. Pemberian sertifikat ini tentunya diberikan kepada guru yang telah memenuhi persyaratan.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan dilatarbelakangi oleh komitmen pemerintah untuk meningkatkan mutu guru dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pemerintah mempertegas status guru sebagai pekerjaan profesional dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Menurut undang-undang tersebut, guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.

Selanjutnya, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, menegaskan bahwa guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, dan memenuhi kualifikasi lain yang dipersyaratkan satuan pendidikan tempat bertugas, serta memiliki kemampuan mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Berdasarkan hal itu sertifikasi merupakan hal wajib bagi guru dalam hal meningkatkan kualifikasi dan kompetensi guru.

Peraturan mengenai Sertifikasi Guru ini mengalami beberapa kali perubahan. Kebijakan sertifikasi guru ini dimulai pada tahun 2007 setelah diterbitkannya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 18 tahun 2007 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan. Pada peraturan ini sertifikasi diikuti oleh guru yang telah memenuhi kualifikasi akademik Sarjana (S-1) atau diploma empat (D-IV) dilakukan melalui uji kompetensi dengan penilaian portofolio, dan jika tidak lulus dapat mengikuti Pendidikan dan latihan Profesi Guru yang selanjutnya disebut PLPG. Selain itu dalam peraturan ini juga menetapkan tunjangan profesi sebesar satu kali gaji pokok bagi guru yang telah lulus sertifikasi.

Kemudian pada tahun 2009 diubah ke dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 10 tahun 2009 tentang Sertifikasi Bagi Guru Dalam Jabatan. Perubahan yang terdapat pada peraturan ini yaitu sertifikasi melalui pemberian sertifikat secara langsung. Kemudian sertifikasi dapat diikuti oleh guru yang belum memenuhi kualifikasi akademik dengan syarat mencapai usia 50 (lima puluh) tahun dan pengalaman kerja 20 (dua puluh) tahun, atau mempunyai golongan IV/a.

Tahun 2011 diterbitkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 11 Tahun 2011 tentang Sertifikasi Bagi Guru Dalam Jabatan. Peraturan ini menetapkan sertifikasi dilakukan melalui penilaian portofolio, PLPG, pemberian sertifikat secara langsung, dan pendidikan profesi guru. Hal ini berarti guru dapat mengikuti PLPG tanpa harus mengikuti portofolio terlebih dahulu.

Selanjutnya, pada tahun 2012 diberlakukan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan. Dalam peraturan ini mewajibkan bagi guru yang memilih sertifikasi pola PLPG untuk mengikuti dan lulus uji kompetensi awal. Pada peraturan ini dijelaskan lebih rinci teknis harus ditempuh guru dalam PLPG yakni pendalaman materi, lokakarya, praktik mengajar, dan uji kompetensi.

Peraturan terbaru mengenai sertifikasi guru yaitu Peraturan Menteri Pendidikan Nasional dan Kebudayaan Nomor 29 tahun 2016 tentang Sertifikasi Bagi Guru yang diangkat sebelum tahun 2016. Pada peraturan ini sertifikasi hanya dilakukan melalui pola PLPG yang diawali Uji Kompetensi Guru. Sertifikasi hanya diikuti oleh guru yang telah memenuhi kualifikasi akademik.

Kebijakan sertifikasi guru sudah berjalan kurang lebih 10 tahun. Setelah perjalanan yang cukup lama diasumsikan kebijakan sertifikasi guru dapat berdampak positif bagi guru seperti meningkatnya kualifikasi dan kompetensi guru, dan berdampak pula bagi mutu proses dan hasil pembelajaran serta peningkatan mutu dan kinerja pendidikan secara nasional.

Permasalahan dalam sertifikasi guru mulai bermunculan. Hingga saat ini masih belum terlihat peningkatan yang berarti pada hasil belajar dan mutu pendidikan secara umum. Indikator sederhana dapat dilihat melalui perolehan hasil belajar secara nasional lewat UN.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Guru Tingkat Satuan Pendidikan SD, SMP, dan SMA di kota Semarang berdasarkan Sertifikasi Tahun 2016**

No.	Tingkat Satuan Pendidikan	Guru Sertifikasi	Guru Belum Sertifikasi	Jumlah	Persentase sudah sertifikasi
1.	SD	3.168	3.836	7.447	42,54
2.	SMP	2.451	2.099	4.550	53,86
3.	SMA	1.342	1.118	2460	54,55

Sumber : diolah dari Profil Pendidikan Kota Semarang 2015/2016

Berdasarkan Tabel 1.1 dapat dilihat bahwa tingkat satuan pendidikan SMA mempunyai persentasi yang paling besar untuk jumlah guru yang telah disertifikasi dibandingkan dengan tingkat satuan pendidikan lainnya. Dengan jumlah guru yang telah disertifikasi sebesar 1.342 orang guru dengan jumlah persentase guru yang telah disertifikasi sebesar 54,55%. Dengan jumlah sebanyak ini tentunya berdampak positif terhadap hasil pembelajaran, namun dilihat dari nilai rata-rata Ujian Nasional SMA Kota Semarang tahun ajaran 2015/2016 sebesar 6,34, hanya selisih sedikit dari standar kelulusan Ujian Nasional.

**Tabel 1.2**  
**Rekapitulasi Jumlah Guru SMA Negeri di Kota Semarang Sudah dan**  
**Belum Sertifikasi Tahun 2016**

No	Unit Kerja	Sudah Sertifikasi	Belum Sertifikasi	Jumlah Guru PNS	Persentase
1	SMA N 01 Semarang	73	4	77	94.8
2	SMA N 02 Semarang	69	5	74	93.2
3	SMA N 03 Semarang	65	5	70	92.9
4	SMA N 04 Semarang	54	3	57	94.7
5	SMA N 05 Semarang	58	2	60	96.7
6	SMA N 06 Semarang	55	6	61	90.2
7	SMA N 07 Semarang	45	4	49	91.8
8	SMA N 08 Semarang	44	2	46	95.7
9	SMA N 09 Semarang	45	3	48	93.8
10	SMA N 10 Semarang	41	4	45	91.1
11	SMA N 11 Semarang	66	6	72	91.7
12	SMA N 12 Semarang	50	8	58	86.2
13	SMA N 13 Semarang	40	5	45	88.9
14	SMA N 14 Semarang	44	3	47	93.6
15	SMA N 15 Semarang	49	2	51	96.1
16	SMA N 16 Semarang	29	2	31	93.5
	Jumlah	827	64	891	92.8

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Semarang

Berdasarkan Tabel 1.2 dapat dilihat jumlah guru yang sudah sertifikasi dan belum di SMA Negeri Kota Semarang. Sebesar 92,8% guru SMA Negeri di Kota Semarang sudah mendapat sertifikat pendidik dengan persentase terbesar terdapat di SMA Negeri 5 Semarang.

Menurut Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan, Sertifikasi dapat diikuti oleh guru dengan memenuhi ketentuan:

1. Memiliki kualifikasi akademik sarjana (S-1) atau diploma empat (D-IV) atau,
2. Belum memenuhi kualifikasi akademik S-1 atau D-IV dengan syarat
  - a) mencapai usia 50 tahun dan mempunyai pengalaman kerja 20 (dua puluh) tahun sebagai guru; atau
  - b) mempunyai golongan IV/a, atau memenuhi angka kredit kumulatif setara dengan golongan IV/a.

**Tabel 1.3**

**Keadaan Guru di SMA Negeri 5 Semarang tahun 2016**

<b>Pendidikan</b>	<b>Guru Tetap</b>	<b>Guru tidak tetap</b>	<b>Jumlah</b>
S-2	21	1	22
S-1	36	15	51
D-3	-	-	-
D-2/D-1/SLTA	-	-	-

Sumber : Profil SMA Negeri 5 Semarang

Berdasarkan Tabel 1.3 , rata-rata guru di SMA Negeri 5 Semarang sudah memiliki kualifikasi akademik sarjana maupun diploma empat. Bahkan ada beberapa guru yang sudah berkualifikasi Master (S-2). Hal ini berarti seluruh guru di SMA Negeri 5 Semarang sudah memenuhi kualifikasi untuk mengikuti

sertifikasi guru. Namun, sampai saat ini ada dua guru lagi yang belum mengikuti sertifikasi.

Pelaksanaan sertifikasi menurut Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan dilaksanakan melalui empat pola yakni, 1) penilaian portofolio, 2) pendidikan dan latihan profesi guru, 3) peberian sertifikat secara langsung, atau 4) pendidikan profesi guru.

Bagi para guru yang akan mengikuti sertifikasi dengan pola portofolio diharuskan mengumpulkan dokumen-dokumen portofolio yang mencakup pencapaian, prestasi, pengalaman kerja, atau pendidikan dan pelatihan yang telah diikuti sebelumnya. Selanjutnya, dokumen tersebut akan dinilai dan diberi skor, bagi guru yang memenuhi nilai kelulusan (skor 750) dinyatakan lulus dan mendapat sertifikat pendidik.

Terdapat 10 komponen yang dinilai dalam rangka uji kompetensi melalui pola portofolio yaitu:

1. Kualifikasi akademik
2. Pendidikan dan pelatihan
3. Pengalaman mengajar
4. Perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran
5. Penilaian dari atasan dan pengawas
6. Prestasi akademik
7. Karya pengembangan profesi

8. Keikutsertaan dalam forum ilmiah
9. Pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial
10. Penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan

Komponen pertama, kualifikasi akademik. Semua guru SMA Negeri 5 yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) sudah memenuhi kualifikasi akademik yang dipersyaratkan yaitu Sarjana (S-1) atau diploma empat (D-IV), dapat dilihat pada Tabel 1.4 berikut.

**Tabel 1.4**

**Kondisi Guru PNS SMA Negeri 5 Semarang**

<b>Pendidikan</b>	<b>Jumlah</b>
S-3	1 Orang
S-2	21 Orang
S-1	36 orang
D-3	-

Sumber : Profil SMA Negeri 5 Semarang

Komponen kedua, Pendidikan dan Pelatihan yaitu kegiatan pendidikan dan pelatihan (diklat) yang pernah diikuti oleh guru dalam rangka pengembangan dan/atau peningkatan kompetensi selama melaksanakan tugas sebagai pendidik. Guru SMA Negeri 5 sendiri sudah mengikuti banyak pendidikan dan pelatihan. Hal ini dikatakan oleh salah satu guru

“ya sering ikut penataran, jadi pembicara.. rata-rata kan satu semester sekali mengikuti diklat..dari pemerintah, provinsi atau kota. Di kota kan ada MGMP. Terutama kalau mau UN, kalau ada guru-guru baru” (Wawancara pada 3 Agustus 2017)

Pada sebelum sertifikasi guru berjalan, beberapa guru enggan mengikuti diklat, sehingga pada saat penilaian portofolio tidak mendapat nilai maksimal.

Berikut ini keterangan yang disampaikan oleh salah satu guru

“dulu itu tidak nyangka kalo guru mau dihargai, jadi orang malas ikut itu (diklat), yang tua tua pada tidak mau, mereka ogah, yang muda saja yang berangkat. Waktu itu ada portofolio ternyata itu dihargai mbak, ga nyangka. Jadi yang tidak ikut diklat poinnya rendah” (Wawancara pada 3 Agustus 2017)

Komponen ketiga, pengalaman mengajar yaitu masa kerja sebagai guru pada jenjang, jenis, dan satuan pendidikan formal tertentu. Semakin lama masa mengajar semakin tinggi skor yang diperoleh. Kebanyakan guru SMA Negeri 5 memiliki masa kerja yang cukup lama. Pengalaman mengajar guru SMA Negeri 5 Semarang dapat dilihat dari Tabel 1.5.

**Tabel 1.5**  
**Masa Kerja Guru SMA Negeri 5 Semarang sampai tahun 2016**

<b>Lama Mengajar</b>	<b>Jumlah</b>
>20 Tahun	33 Orang
16-20 Tahun	9 Orang
11-15 Tahun	2 Orang
6-10 Tahun	14 Orang
0-5 Tahun	-

Sumber : Profil SMA Negeri 5 Semarang

Berdasarkan Tabel 1.5 dapat diketahui pula semua guru SMA Negeri 5 Semarang sudah memenuhi persyaratan masa mengajar untuk ikut sertifikasi guru dimana dalam buku 1 Petunjuk Teknis Pelaksanaan sertifikasi guru mewajibkan guru telah memiliki masa kerja minimal 5 tahun untuk ikut sertifikasi guru.

Komponen keempat, perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran yaitu persiapan pembelajaran yang akan dilaksanakan untuk satu Kompetensi Dasar (KD) tertentu. Bukti fisik perencanaan pembelajaran berupa Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP) hasil karya guru yang bersangkutan sebagai bukti persiapan pembelajaran. Di SMA Negeri 5 Semarang, pembuatan RPP berjalan dengan lancar dan semua guru tentunya membuat RPP semua mata pelajaran yang diampu. Berikut ini keterangan yang disampaikan oleh salah satu guru

“di awal semester kita kumpul buat RPP bareng-bareng, jadi di sekolah seperti itu, guru kumpul dulu, kita mendatangkan narasumber, tentang penilaian, cara membuat RPP, biasanya begitu. Disesuaikan kebutuhannya, kita perlu apa ya didatangkan” (Wawancara pada 3 Agustus 2017)

Selain itu terdapat juga permasalahan saat pengumpulan dokumen untuk portofolio. Dokumen portofolio harus dilengkapi bukti fisik. Untuk komponen ini dibutuhkan bukti fisik berupa sertifikat tanda mengikuti diklat. Banyak guru yang tidak memiliki atau kehilangan sertifikat diklat sehingga tidak dapat dimasukkan ke dalam dokumen portofolio.

Komponen kelima, penilaian dari atasan dan pengawas yaitu penilaian atasan terhadap kompetensi kepribadian dan sosial. Penilaian terhadap guru di SMA Negeri 5 Semarang dilakukan secara rutin oleh atasan. Hal ini membantu guru untuk mengevaluasi kinerja masing-masing. Berikut ini keterangan yang disampaikan oleh salah satu guru

“Supervisi itu minimal setahun dua kali, ada supervisi ada yang namanya PKG, penilaian kinerja guru, supervisi itu rutin. PKG itu dilaporkan nilainya” (Wawancara pada 3 Agustus 2017)

Komponen keenam, prestasi akademik yaitu prestasi yang dicapai guru dalam pelaksanaan tugasnya sebagai pendidik dan agen pembelajaran yang mendapat pengakuan dari lembaga/panitia penyelenggara, baik tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional, maupun internasional. Guru-guru SMA Negeri 5 Semarang cukup sering mengikuti lomba ataupun olimpiade guru dan mendapat penghargaan. Berikut ini keterangan yang disampaikan oleh salah satu guru

“Banyak, banyak guru. yang baru itu masuk kota, ada juara satu provinsi, masuk nasional, olimpiade guru dapat, matematika dapat, fisika dapat... guru prestasi itu hampir tiap tahun, ya” (Wawancara pada 3 Agustus 2017)

Komponen ketujuh, karya pengembangan profesi yaitu hasil karya guru yang menunjukkan adanya upaya pengembangan profesi. Di SMA Negeri 5 Semarang sendiri sudah banyak guru yang membuat karya seperti buku dan karya tulis lain. Seperti yang dikatakan oleh salah satu guru berikut

“Buku yaa, banyak yang nulis buku, termasuk saya nulis buku, bu Kris itu Erlangga, ...buku pelajaran.” (Wawancara pada 3 Agustus 2017)

Komponen kedelapan, keikutsertaan dalam forum ilmiah yaitu partisipasi guru dalam forum ilmiah (seminar, semiloka, simposium, sarasehan, diskusi panel, dan jenis forum ilmiah lainnya). Guru SMA Negeri 5 Semarang termasuk guru yang aktif mengikuti forum ilmiah. Namun, banyak seminar yang diikuti oleh guru yang tidak menyumbang skor tinggi untuk portofolio. Hal ini disampaikan oleh salah satu guru sebagai berikut

“Iya seminar banyak mbak. Tapi seminar ini sulit diprediksi, kadang ada kadang enggak. Banyak seminar tapi kan gak semua dapat itu, hanya lembaga tertentu yang diakui, yaa, apa ya, hanya lembaga tertentu yang diakui trus kadang gak relevan ya” (Wawancara pada 3 Agustus 2017)

Berkaitan juga dengan komponen yang sebelumnya, membuat karya ilmiah maupun mengikuti forum ilmiah menjadi kesulitan sendiri bagi para guru di SMA Negeri 5 Semarang. Membuat suatu karya ilmiah tidaklah hal yang mudah bagi para guru, untuk membuat suatu karya ilmiah bukan tidak mungkin membuat guru meninggalkan jam mengajar siswa, sedangkan tugas utama bagi guru adalah mengajar. Begitu pula dengan forum ilmiah yang biasa dilaksanakan pada saat jam kerja, sehingga jika ingin mengikuti forum ilmiah harus meninggalkan kelas yang diajar dan hal tersebut sangat memberatkan bagi guru.

Komponen kesembilan. Pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial yaitu keikutsertaan guru menjadi pengurus organisasi kependidikan atau organisasi sosial pada tingkat sekolah, desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, propinsi, nasional, atau internasional. Guru SMA Negeri 5 Semarang aktif dalam mengikuti organisasi baik kependidikan maupun sosial dilihat dari banyaknya guru yang menjadi pengurus Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP) ataupun Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) baik tingkat kota atau provinsi. Berikut keterangan dari salah seorang guru

“Pengurus MGMP disini banyak yang ikut. Nek guru itu banyak MGMP, PGRI, ada anggota PGRI provinsi, saya pengurus MGMP, ada ketua MGMP, ya ada banyak mbak.... Ketua RT, Ketua RW juga banyak mbak”  
(Wawancara pada 3 Agustus 2017)

Komponen ke sepuluh. Penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan yaitu pendidikan adalah penghargaan yang diperoleh guru atas dedikasinya dalam bidang pendidikan. Guru SMA Negeri 5 Semarang juga banyak yang berprestasi. Kemampuannya dalam kegiatan pembelajaran, ada beberapa guru yang terpilih sebagai nominasi guru teladan. Ada pula yang mendapat kesempatan

mengikuti studi banding ke luar negeri dengan harapan bahwa pengalaman dan pengamatannya terhadap pendidikan dapat memacu perkembangan SMA Negeri 5 Semarang.

Bagi guru yang belum lulus melalui pola penilaian portofolio, dalam artian belum mencapai nilai standar kelulusan yang dipersyaratkan mendapat kesempatan untuk mengikuti Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG) apabila lulus uji kompetensi awal. Selain itu uji kompetensi awal juga diikuti oleh peserta sertifikasi yang memilih PLPG atau tidak memenuhi persyaratan untuk memperoleh sertifikat pendidik secara langsung. Bagi peserta yang tidak lulus uji kompetensi awal tidak dapat mengikuti sertifikasi tahun berjalan namun dapat diusulkan menjadi peserta sertifikasi tahun depannya. Guru yang memilih mengikuti sertifikasi dengan pola PLPG, setelah lulus uji kompetensi awal, harus menempuh pendalaman materi, lokakarya (*workshop*), praktik mengajar, dan uji kompetensi.

Pada pelaksanaannya, uji kompetensi juga pernah terdapat permasalahan. Setelah guru SMA Negeri 5 Semarang mendapat pengumuman untuk mengikuti uji kompetensi, guru dihimbau untuk mempersiapkan diri dengan belajar namun tidak diberikan bahan dan materi untuk dipelajari. Kemudian pada saat dilaksanakan uji kompetensi banyak guru yang tidak berhasil lulus. Selain itu sistem komputerisasi pada saat uji kompetensi juga menyulitkan guru yang sudah cukup berumur. Guru yang sudah mendekati pensiun dan hampir belum pernah menyentuh komputer dipaksakan untuk mengikuti uji kompetensi dengan komputerisasi.

Sementara itu, sertifikasi yang dilaksanakan dengan pola pemberian sertifikat secara langsung, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat 11, diberikan kepada:

1. Guru yang sudah memiliki kualifikasi akademik magister (S-2) atau doktor (S-3) dari perguruan tinggi terakreditasi dalam bidang kependidikan atau bidang studi yang relevan dengan mata pelajaran atau rumpun mata pelajaran yang diampunya dengan golongan paling rendah IV/b atau yang memenuhi angka kredit kumulatif setara dengan golongan IV/b;
2. Guru yang sudah mempunyai golongan serendah-rendahnya IV/c atau yang memenuhi angka kredit kumulatif setara dengan golongan IV/c.

**Tabel 1.6**

**Kualifikasi dan Golongan Guru SMA Negeri 5 Semarang**

<b>Jenjang Pendidikan</b>	<b>Golongan IV/b –IV/d</b>	<b>Golongan III/b-IV/a</b>
S-3	1 Orang	-
S-2	2 Orang	19 Orang
S-1/D-IV	1 Orang	35 Orang

Sumber: Dokumen SMA Negeri 5 Semarang

Berdasarkan tabel 1.6 dapat diketahui terdapat empat guru yang memenuhi persyaratan untuk mendapatkan sertifikat langsung. Keempat guru tersebut telah disertifikasi pada tahun 2008 dimana kebijakan pemberian sertifikat langsung belum berlaku. Selanjutnya 19 orang guru telah memenuhi kualifikasi S-2 namun

belum mencapai golongan IV/b seperti yang dipersyaratkan sehingga guru tersebut tidak mendapat sertifikat secara langsung.

Selain permasalahan di atas, terdapat juga permasalahan pada proses administrasi. Bagi guru di SMA Negeri 5 Semarang yang telah sertifikasi diwajibkan untuk melengkapi berkas setiap tiga bulan sekali dan mengumpulkan ke Kantor Dinas Pendidikan Kota Semarang. Seringkali pengumpulan berkas ini diminta secara mendadak dan diberi batas waktu yang singkat sehingga para guru menjadi mementingkan pemberkasan dan meninggalkan kelas yang diajar. Seorang guru juga pernah mengalami kehilangan berkas yang sudah dikumpulkan.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru Dalam Jabatan, sertifikasi diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang menyelenggarakan program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi dan ditetapkan oleh Menteri. Perguruan tinggi yang dimaksud harus memiliki program studi kependidikan yang relevan dengan bidang studi atau mata pelajaran guru yang disertifikasi.

Dalam pelaksanaan sertifikasi guru perguruan tinggi ditunjuk menjadi Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK). LPTK tersebut merupakan penyelenggara Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG). Perguruan tinggi tersebut akan berperan sebagai rayon atau penyelenggara utama. Dalam hal ini, Universitas Negeri Semarang (UNNES) ditunjuk sebagai penyelenggara sertifikasi Guru di Provinsi Jawa Tengah. UNNES melalui Lembaga Pengembangan dan

Pendidikan Profesi berkewajiban menyelenggarakan sertifikasi guru setiap tahunnya.

Keberhasilan kebijakan sertifikasi guru tentu tidak lepas dari peran penyelenggara sertifikasi itu sendiri. Beberapa tugas LPTK sebagai penyelenggara sertifikasi guru antara lain merencanakan, melaksanakan, memantau, mengevaluasi, dan membuat laporan penyelenggaraan program sertifikasi bagi guru dalam jabatan melalui Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG), mengembangkan kurikulum PLPG bagi sertifikasi guru dalam jabatan untuk menghasilkan guru yang menguasai kompetensi profesional, pedagogik, kepribadian dan sosial.

Tujuan kebijakan ini dapat tercapai apabila setiap pihak baik guru maupun LPTK sebagai penyelenggara benar-benar memiliki komitmen untuk menjalankan kewajibannya. Masih adanya masalah yang ditemukan di lapangan menimbulkan pertanyaan apakah guru yang mengikuti sertifikasi belum menyadari tujuan utama dari sertifikasi, atau guru yang mengikuti sertifikasi belum mampu menerima pendidikan dan latihan yang dilakukan, atau dari penyelenggara belum memberikan pendidikan dan pelatihan yang menciptakan guru yang profesional.

Berbagai permasalahan yang ditemukan membuat peneliti tertarik untuk meneliti Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan. Permasalahan yang terjadi tentunya bukan serta-merta menjadi kesalahan guru untuk itu perlu dilakukan penelitian lebih dalam.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

- 1) Terdapat dua guru yang telah memenuhi kualifikasi tapi belum sertifikasi
- 2) Guru SMA Negeri 5 Semarang mengalami kesulitan saat mengikuti uji kompetensi karena tidak dibekali bahan dan materi
- 3) Banyak guru yang tidak lulus penilaian portofolio karena tidak melengkapi bukti fisik dokumen portofolio

## **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut

- 1) Bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan di SMA Negeri 5 Semarang?
- 2) Apa saja faktor yang menghambat Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan di SMA Negeri 5 Semarang?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

- 1) Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan di SMA Negeri 5 Semarang
- 2) Untuk mengetahui faktor penghambat Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan di SMA Negeri 5 Semarang

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu:

### **1) Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk memperkaya kajian implementasi kebijakan pemerintah khususnya yang berkaitan dengan sertifikasi guru, sehingga nanti pada akhirnya dapat memberikan sumbangan pemikiran baru untuk penelitian lanjutan atau sebagai perbandingan dalam penelitian sejenis.

### **2) Kegunaan Praktis**

Para pengambil kebijakan untuk dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran, memberi pengetahuan praktis bagi SMA Negeri 5 Semarang, Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah

## **1.6 Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai kebijakan sertifikasi guru pada skripsi ini sudah pernah dilakukan oleh peneliti-peneliti lain sebelumnya, namun penelitian ini memiliki perbedaan dalam hal lokus penelitian, fokus penelitian, dan teori yang digunakan. Berikut ini disajikan dalam Tabel 1.7 beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini.

**TABEL 1.7**  
**PENELITIAN TERDAHULU**

1.	Judul	Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru SD di Kabupaten Tegal
	Tahun	2013
	Karya	Anin Dhita Kiky Amrynudin
	Tujuan Penelitian	Mengetahui dan menganalisis proses implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Tegal Mengetahui dan menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakakn sertifikasi guru SD di Kabupaten Tegal
	Metode Penelitian	Kualitatif
2.	Hasil Penelitian	Implementasi kebijakan sertifikas guru SD di Kabupaten Tegal apabila dilihat dari ketepatan kebijakam, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target, ketepatan lingkungan, dan ketepatan proses sudah sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Faktor yang menghambat yaitu tujuan kebijakan belum dipahami sepenuhnya oleh guru, kurangnya staff, ketentuan format SK yang sering berubah.
	Judul	Implementasi kebijakan Program Sertifikasi Bagi Guru Sekolah Dasar di Kecamatan Gajah Mungkur
	Tahun	2010
	Karya	Tony Wahyu Pradityo
	Tujuan Penelitian	Mengetahui sejauh mana implementasi program sertifikasi guru bagi guru sekolah dasar sesuai dengan PPRI Nomor 74 Tahun 2008 di Kecamatan Gajahmungkur Kota Semarang Mengetahui faktor pendukung dan penghambat yang memengaruhi implementai kebijakan program sertifikasi

		guru bagi guru SD di Kecamatan Gajah Mungkur Semarang.
	Metode Penelitian	Kualitatif
	Hasil Penelitian	<p>Faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan pada program sertifikasi guru bagi guru SD di Kecamatan Gajah Mungkur adalah faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan birokrasi. pelaksanaan sertifikasi guru dilaksanakan secara objektif, transparan, dan akuntabel.</p> <p>Faktor yang mendukung yaitu adanya keinginan kuat dari guru untuk mengikuti sertifikasi.</p> <p>Faktor penghambat implementasi kebijakan program sertifikasi guru bagi guru SD di Kecamatan Gajah Mungkur Semarang yaitu, masih banyak guru yang belum memiliki NUPTK.</p>
3	Judul	Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Sekolah Dasar (Studi kasus di Kabupaten Semarang)
	Tahun	2008
	Karya	Winarsih
	Tujuan Penelitian	Mendeskripsikan dan menganalisis faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi implementor, struktur birokrasi, dan lingkungan sosial ekonomi dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru Sekolah Dasar
	Metode Penelitian	Kualitatif
	Hasil Penelitian	<p>Informasi tentang pelaksanaan sertifikasi guru SD telah dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Dalam pelaksanaannya selama tiga kali periode, para pelaksana sudah mampu menyampaikan informasi dengan baik.</p> <p>Meskipun dari segi jumlah pelaksana sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang tidak terlalu banyak namun dengan</p>

		<p>bekal kemampuan yang dimiliki maka mereka mampu menyelesaikan pekerjaan tersebut.</p> <p>Secara umum kecenderungan pelaksana dalam implementasi kebijakan guru SD di Kabupaten Semarang adalah baik. Para pelaksana kebijakan sertifikasi ini memiliki sikap atau perspektif yang mendukung kebijakan sehingga proses implementasi kebijakan berjalan efektif.</p> <p>Struktur birokrasi dalam pelaksanaan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang termasuk baik.</p> <p>Kesadaran para guru SD di Kabupaten Semarang bahwa kalau sudah tersertifikasi maka diakui profesionalismenya serta mendapatkan tunjangan profesi menjadi faktor pendukung implementasi kebijakan sertifikasi guru SD di Kabupaten Semarang</p>
--	--	--

Berdasarkan Tabel 1.7 dapat dilihat bahwa penelitian mengenai implementasi kebijakan sertifikasi guru sudah pernah dilakukan oleh beberapa penulis. Hasil dari penelitian menunjukkan implementasi kebijakan sertifikasi guru sudah dilaksanakan sesuai dengan aturan. Implementasi kebijakan sertifikasi dipengaruhi oleh faktor pendorong dan penghambat yang beragam. Berdasarkan itu penulis tertarik untuk meneliti implementasi kebijakan sertifikasi guru dengan fokus, lokus, dan teori yang berbeda.

## **1.7 Landasan Teori**

### **1.7.1 Administrasi Publik**

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008 : 4) adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan

dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Selanjutnya, Siagian dalam Ibrahim (2009:15) menyatakan administrasi publik ialah seluruh kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintahan dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.

Keban (2008:4) menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah.

Selanjutnya menurut Hadari dalam Ibrahim (2009:17), administrasi publik adalah upaya administrasi yang dilaksanakan dalam kegiatan pembangunan yang bersandar pada nilai-nilai untuk kepentingan kesejahteraan rakyat. Untuk mewujudkannya diperlukan pengendalian seluruh sumber daya manusia dan sumber daya alami melalui kegiatan perencanaan, pengorganisasian, bimbingan dan pengarahan, koordinasi, kontrol dan komunikasi.

Dari beberapa pendapat ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga yang dalam melaksanakan tugas-tugas untuk memenuhi kebutuhan publik

secara efisien dan efektif. Sekelompok orang tersebut sebagai sumberdaya dalam organisasi harus berkualitas dan dikendalikan, dibimbing, dikelola dengan baik.

Berdasarkan pengertian tersebut maka sertifikasi guru adalah suatu bagian dari administrasi publik, yaitu sertifikasi guru sebagai bentuk peningkatan kualitas sumberdaya manusia sekaligus pemberian penghargaan kepada guru, dalam rangka pencapaian tujuan pendidikan nasional.

### **1.7.2 Kebijakan Publik**

Thomas R. Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008:185) yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan “segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah”. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye mengandung makna bahwa (1) kebijakan public tersebut dibuat oleh badan pemerintah bukan organisasi swasta; (2) kebijakan public menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Senada dengan definisi Dye, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008: 9) juga menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan “Apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah”

Menurut James A. Anderson dalam Subarsono (2005: 2), kebijakan publik merupakan “kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah”. Laswell dan Kaplan, David Easton dalam Subarsono (2005:2) mendefinisikan

kebijakan publik sebagai “pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat”, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Dari dua definisi ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik juga menyentuh nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.

Dalam Lampiran 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, kebijakan publik adalah “keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak”. Dalam Peraturan Menteri tersebut, kebijakan publik mempunyai 2 (dua) bentuk yaitu peraturan yang terkodifikasi secara formal dan legal, dan pernyataan pejabat publik di depan publik.

Menurut Subarsono (2005:3) kebijakan public dapat bersifat nasional, regional, maupun local, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota. Dari pendapat tersebut dapat dikatakan pernyataan pejabat publik juga merupakan bagian kebijakan publik. Hal ini dapat dipahami karena pejabat publik adalah salah satu aktor kebijakan yang turut berperan dalam implementasi kebijakan itu sendiri.

Dari beberapa pendapat ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu pilihan pemerintah untuk bertindak, biasanya bersifat mengatur, baik dilakukan sendiri oleh pemerintah atau melibatkan masyarakat, yang dilakukan dalam rangka mengatasi permasalahan yang dihadapi masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Berdasarkan pengertian tersebut maka kebijakan Sertifikasi Guru adalah suatu pilihan tindakan pemerintah dalam rangka memberdayakan profesi guru dan peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia melalui uji kualitas akademik dan kompetensi pendidik dalam rangka pemberian penghargaan kepada guru. Penghargaan tersebut bersifat materi berupa peningkatan insentif.

### **1.7.3 Proses Kebijakan publik**

Proses kebijakan public adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Subarsono (2005:8) mengatakan aktivitas tersebut meliputi Penyusunan Agenda, Formulasi Kebijakan, Adopsi kebijakan, Implementtasi kebijakan, Evaluasi kebijakan.

James Andersn dalam Subarsono (2005:12) menetapkan proses kebijakan public sebagai berikut:

1. Formulasi masalah. Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?

2. Formulasi kebijakan. Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternative-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi?
3. Penentuan kebijakan. Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? bagaimana proses atau strateginya?
4. Implementasi. Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan?
5. Evaluasi. Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Michael Howlet dan Ramesh dalam Subarsono (2005:13) menyatakan bahwa proses kebijakan public terdiri dari lima tahapan seperti berikut:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih melakukan suatu tindakan atau tidak
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil

5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

#### **1.7.4 Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut James P Lester dalam Winarno (2002:101), implementasi kebijakan dipandang dalam arti yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Sementara itu Meter dan Horn dalam Winarno (2002:102) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Dengan demikian tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab (2004:65) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Riant D Nugroho (2003 :158) menyatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang dilakukan yaitu :

1. Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, atau
2. Melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Kedua pilihan langkah tersebut membutuhkan cara yang lebih sistematis untuk memahami faktor-faktor yang memfasilitasi kebijakan publik. Melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan akan berhasil mencapai tujuannya.

Riant (2012: 707-710) mengemukakan bahwa terdapat lima “tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan.

- a. Tepat kebijakan, ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai karakter masalah yang hendak dipecahkan. Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.
- b. Tepat pelaksanaannya, terdapat tiga lembaga yang dapat menjadi implementor, yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah dan masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang bersifat monopoli.

- c. Tepat target, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak tumpang tindih atau bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. apakah target dalam kondisi siap diintervensi atau tidak. Dan apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya.
- d. Tepat lingkungan, lingkungan dalam hal ini terbagi menjadi lingkungan internal kebijakan yang berkaitan dengan interaksi diantar perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Dan lingkungan eksternal kebijakan yang berkaitan dengan persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan.
- e. Tepat proses, terdiri atas tiga proses. Yaitu *Policy Acceptance*, publik memahami kebijakan sebagai aturan dan pemerintah memahaminya sebagai tugas yang harus dilaksanakan. *Policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai aturan dan pemerintah menerimanya sebagai tugas yang harus dilaksanakan. *Strategic Readiness*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, dan birokrat siap menjadi pelaksana kebijakan.

Riant (2012: 710) juga menambahkan bahwa kelima tepat tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan, yaitu dukungan politik, dukungan strategik, dan dukungan teknis.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses melaksanakan keputusan yang dihasilkan oleh pembuat kebijakan. Tahapan implementasi begitu penting karena

suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa dan mencapai tujuannya jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri.

Berikut ini merupakan beberapa model implementasi kebijakan oleh beberapa ahli:

### **Van Meter dan Van Horn**

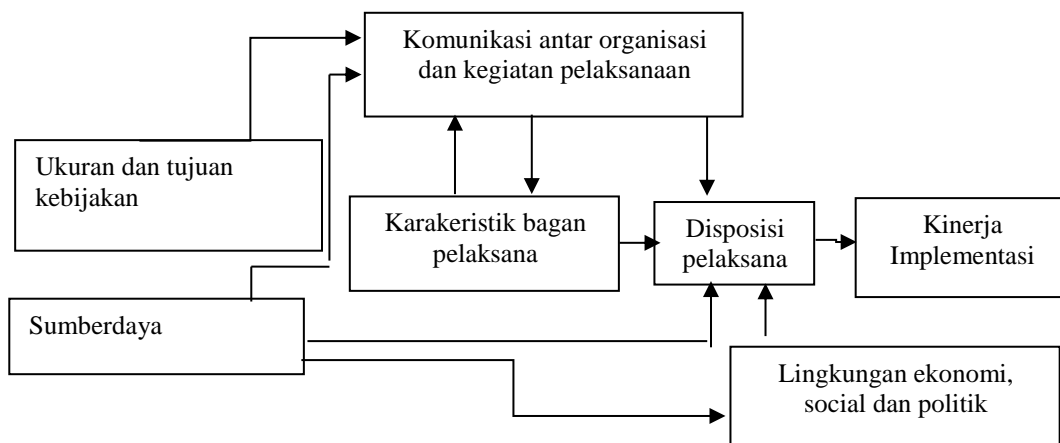
Meter dan Horn (Subarsono, 2005:99) terdapat enam variabel yang memberikan pengaruh terhadap implementasi kebijakan, yakni:

- a. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan menurut kedua pakar ini harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara agen pelaksana;
- b. Sumber daya Implementasi kebijakan memerlukan sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non manusia (*non-human resources*);
- c. Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama dengan instansi lain agar sasaran kebijakan/ program tercapai;

- d. Karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi dari suatu kebijakan;
- e. Kondisi sosial politik dan ekonomi yang mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan; dan
- f. Disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting yaitu:
  - 1) Respon implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauan untuk melaksanakan kebijakan;
  - 2) Kognisi, yaitu pemahamannya terhadap kebijakan; dan
  - 3) Intensitas disposisi implementor

Untuk lebih jelasnya model implementasi ini dapat digambarkan sebagai berikut pada gambar 1.1.

**Gambar 1.1**  
**Model Implementasi Kebijakan Menurut van Meter dan Van Horn**



Sumber: Subarsono (2005:100)

### **Merilee S. Grindle**

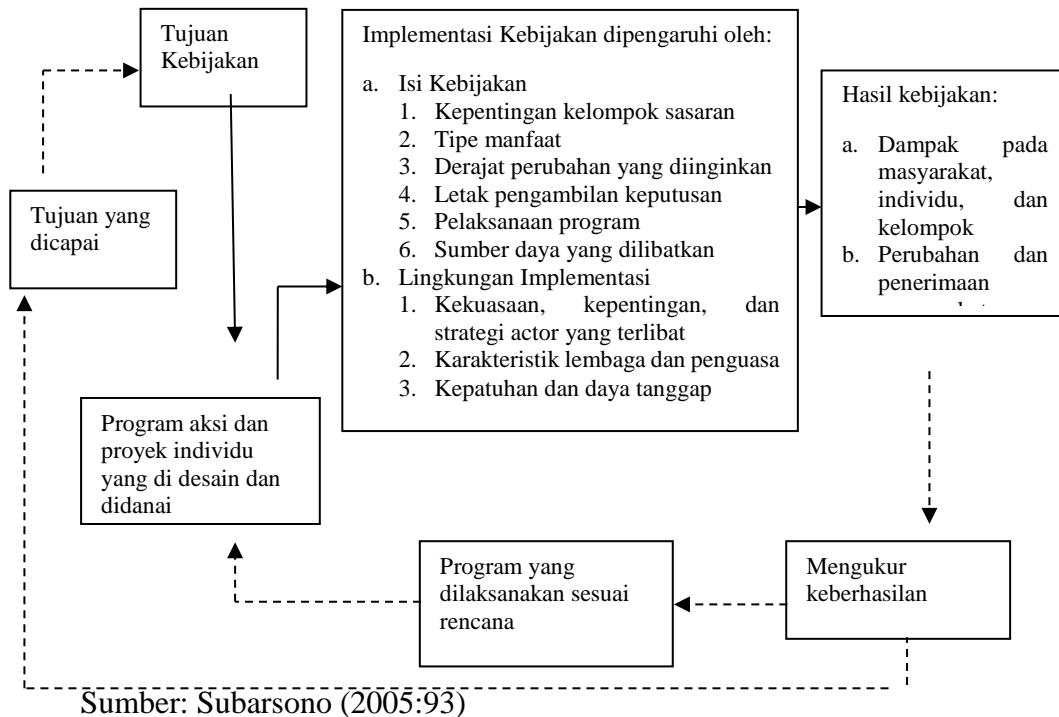
Merilee S. Grindle (Subarsono, 2005: 93) terdapat dua variabel besar yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Masing-masing variabel tersebut masih dipecah lagi menjadi beberapa item. Disebutkan oleh Subarsono (2005: 93).

Variabel isi kebijakan ini mencakup (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh target group...; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan...; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Gambar 1.2

### Implementasi kebijakan sebagai proses Administrasi dan Politik



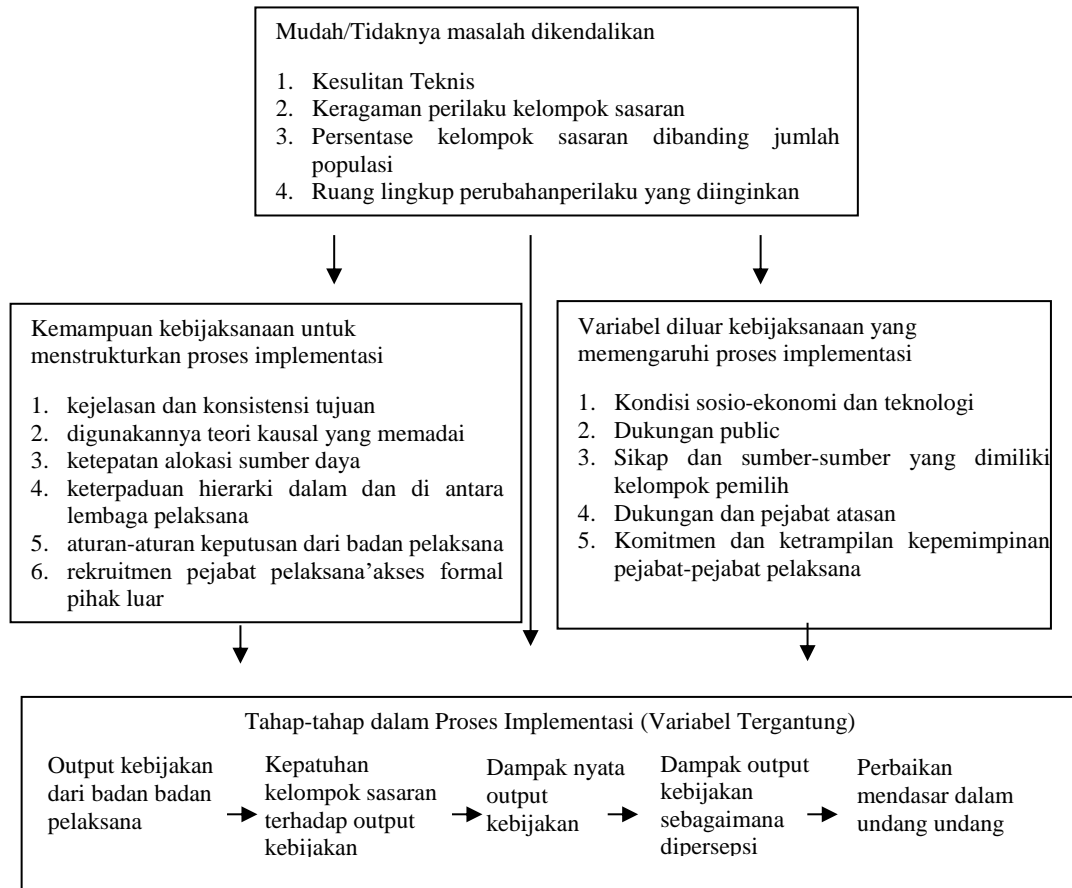
Melihat penjelasan mengenai model Grindle ini, kita dapat mencermati bahwa model Grindle ini memiliki aspek yang hampir mirip dengan model Van Meter dan Van Horn. Aspek yang sama adalah bahwa baik model Van Meter dan Van Horn maupun model Grindle sama-sama memasukkan elemen lingkungan kebijakan sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Van Meter dan Van Horn mengikutsertakan ‘kondisi sosial, politik, dan ekonomi’ sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, dan Grindle mengikutsertakan variabel besar ‘konteks kebijakan’ atau ‘lingkungan kebijakan’.

### **Mazmanian dan Sabatier**

Mazmanian dan Sabatier (Subarsono, 2005:94), ada tiga kelompok variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: (1) karakteristik masalah (*tractability of the problems*); (2) Karakteristik kebijaksanaan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*). Untuk lebih jelasnya, model implementasi oleh Mazmanian dan Sabatier dapat dilihat pada Gambar 1.3 berikut:

**Gambar 1.3**

**Variabel yang memengaruhi implementasi kebijakan public**



Sumber: Subarsono (2005:95)

**George Edwards III**

Menurut Edwards dalam Winarno (2002:125), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Edwards

menyatakan ada empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik, sebagai berikut;

1) Komunikasi.

Dalam konsep Edward III, komunikasi adalah penyampaian informasi atau pesan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan mengenai sebuah kebijakan. Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*).

- a. Transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula.
- b. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu.
- c. Konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering diubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan di bagian pelaksana.

2) Sumber Daya

Agar dapat dilaksanakan dengan baik, kesiapan sumberdaya pelaksana kebijakan publik adalah hal penting untuk diperhatikan. Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi

- a. Staff. Sumberdaya manusia merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan karena menentukan kebijakan tersebut diimplementasikan

dengan efektif atau tidak. Masalah dalam implementasi seringkali terjadi akibat ketidaktersediaan staff dan staff yang dimiliki kurang berkompeten.

- b. Informasi. Informasi dalam implementasi kebijakan ada dua bentuk yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melakukan implementasi kebijakan dan informasi mengenai kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi.
- c. Wewenang. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi dari para pelaksana kebijakan publik yang ditetapkan oleh politik. wewenang biasanya berbentuk formal agar mudah dimengerti dan jelas.
- d. Fasilitas. Fasilitas termasuk sarana dan prasarana dan dana yang digunakan dalam melaksanakan implementasi kebijakan publik.

### 3) Disposisi

Disposisi disini diartikan sebagai sikap, keinginan, kecenderungan, atau kesepakatan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan. Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Namun jika sikap dan pandangan pelaksana berbeda dengan pembuat kebijakan maka pengimplementasian menjadi rumit. Hal-hal yang penting dalam disposisi implementor antara lain sikap pelaksana, tingkat kepatuhan pelaksana dan pemberian insentif.

#### 4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi Winarno, 2002 : 126-151). Ciri utama birokrasi yaitu adanya *Standard Operating Procedures* (SOP) dan pembagian tugas pada unit kerja (fragmentasi). SOP dibuat untuk penyeragaman pelaksanaan untuk mengatasi keterbatasan waktu dan sumber daya. Implementasi kebijakan akan mudah terlaksana apabila aturan yang diterapkan seragam. Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Menurut Edwards oleh karena empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus. Untuk memahami suatu implementasi kebijakan perlu menyederhanakan, dan untuk menyederhanakan perlu merinci penjelasan-penjelasan tentang implementasi dan komponen utamanya.

Dalam penelitian ini Teori implementasi kebijakan yang digunakan adalah Teori implementasi kebijakan oleh Edward III karena relevan dengan kondisi di lapangan. Keberhasilan implementasi kebijakan Sertifikasi Guru dipengaruhi oleh variabel komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Selanjutnya, untuk menganalisa implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan

Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan, penelitian ini akan mengamati faktor- faktor tersebut.

### **1.7.5 Guru**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005:377), yang dimaksud dengan guru adalah orang yang pekerjaannya (mata pencahariannya, profesinya) mengajar. Menurut Suparlan (2008: 12), guru dapat diartikan sebagai orang yang tugasnya terkait dengan upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dalam semua aspeknya, baik spiritual dan emosional, intelektual, fisik, maupun aspek lainnya. Selanjutnya, Suparlan (2008: 13) juga menambahkan bahwa secara legal formal, guru adalah seseorang yang memperoleh Surat Keputusan (SK), baik dari pemerintah maupun pihak swasta untuk mengajar.

Menurut Uno (2008: 15), guru merupakan suatu profesi, yang berarti suatu jabatan yang memerlukan keahlian khusus sebagai guru dan tidak dapat dilakukan oleh sembarang orang di luar bidang kependidikan.

Pasal 39 ayat 2, UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 2 ayat 1, UU RI No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan Pasal 28 ayat (1) PP RI No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan mengamanatkan bahwa pendidik (guru) adalah tenaga profesional. Menurut Undang-undang tersebut guru memiliki tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik.

Day dalam Payong (2011:13) berpendapat bahwa pada dasarnya , pekerjaan profesional dibedakan dari kelompok lain karena pekerjaan profesional memiliki :

a) kemampuan teknis yakni bahwa guru memiliki basis pengetahuan dan keahlian spesialis tertentu khususnya berkaitan dengan kemampuan menguasai mata pelajaran, pedagogi, kemampuan teknis pendukung lainnya, b) etika pelayanan yakni komitmen untuk setia memenuhi kebutuhan klien, c) komitmen profesional yakni adanya identitas kolektif yang kuat yang membedakannya dengan profesi lain, dan d) otonomi profesional yakni memiliki status kolegial dalam pelaksanaan tugas dan pengambilan keputusan,

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa guru adalah tenaga profesional yang memiliki keahlian khusus dalam tugas utamanya untuk mengajar dan mendidik siswa .

## **1.7.6 Sertifikasi Guru**

### **1.7.6.1 Pengertian Sertifikasi Guru**

Menurut Mulyasa (2007:34) Sertifikasi guru adalah proses uji kompetensi yang dirancang untuk mengungkapkan penguasaan kompetensi seseorang sebagai landasan pemberian sertifikat pendidik. Sertifikasi guru juga dapat diartikan sebagai suatu proses pemberian pengakuan bahwa seseorang telah memiliki kompetensi untuk melaksanakan pelayanan pendidikan pada satuan pendidikan tertentu setelah lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh lembaga pemberi sertifikat untuk sertifikasi guru.

Guru sebagai pendidik profesional di Indonesia merupakan amanat dari Undang Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Hal ini menunjukkan komitmen serius pemerintah untuk meningkatkan profesionalisme

dan mutu guru. Sejak saat itu upaya peningkatan profesionalisme guru semakin digalakkan. Mulai dari peningkatan kualifikasi guru sampai kepada standarisasi profesionalisme guru melalui pogram sertifikasi guru.

Sebagai tenaga profesional, guru diharapkan dapat meningkatkan martabat dan perannya sebagai agen pembelajaran. sertifikasi guru sebagai upaya peningkatan mutu diharapkan dapat meningkatkan mutu pembelajaran. Pelaksanaan sertifikasi guru dimulai sejak tahun 2007 dengan mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 18 Tahun 2007 Tentang Sertifikasi Guru dalam Jabatan. Saat ini pelaksanaan sertifikasi berpedoman pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan.

Di Indonesia, menurut Undang-Undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, sertifikat pendidik diberikan kepada guru yang telah memenuhi persyaratan kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran. Selanjutnya mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi bagi Guru dalam Jabatan disebutkan bahwa sertifikasi bagi guru dalam jabatan dilaksanakan melalui penilaian portofolio, pemberian sertifikat secara langsung, dan Pendidikan dan Latihan Profesi Guru yang didahului uji kompetensi awal.

#### 1.7.6.2 Tujuan Sertifikasi Guru

Menurut Wibowo dalam Mulyasa (2011:5) sertifikasi bertujuan untuk melindungi profesi pendidik dan tenaga kependidikan, melindungi masyarakat dari

praktik yang tidak kompeten, sehingga merusak citra pendidik dan tenaga kependidikan, membantu melindungi lembaga penyelenggara pendidikan, dengan menyediakan rambu-rambu dan instrumen untuk melakukan seleksi pelamar yang kompeten, membangun citra masyarakat terhadap profesi pendidik dan tenaga kependidikan, serta memberikan solusi dalam rangka meningkatkan mutu pendidik dan tenaga kependidikan.

Sertifikasi guru tentunya memiliki beberapa tujuan tertentu. Melalui sertifikasi setidaknya terdapat jaminan dan kepastian tentang status profesionalisme guru. Tujuan sertifikasi guru dalam Undang Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menyebutkan:

- a. Sertifikasi dilakukan untuk menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional
- b. Sertifikasi dilakukan untuk meningkatkan mutu proses dan hasil pembelajaran.
- c. Sertifikasi untuk meningkatkan martabat guru.
- d. Sertifikasi untuk meningkatkan profesionalitas guru

#### 1.7.6.3 Prinsip Pelaksanaan Sertifikasi Guru

Sertifikasi guru dilaksanakan mengikuti prinsip pelaksanaan sertifikasi guru yaitu,

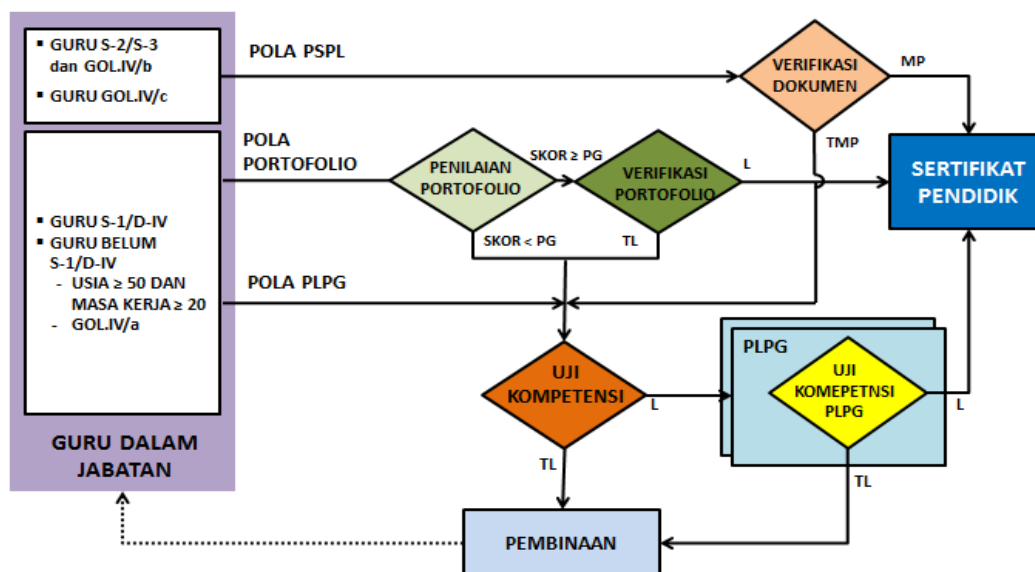
1. Penetapan peserta dilaksanakan secara berkeadilan, objektif, transparan, kredibel, dan akuntabel
2. Berorientasi pada peningkatan mutu pendidikan nasional

3. Dilaksanakan secara taat azas
4. Dilaksanakan secara terencana dan sistematis

#### 1.7.6.4 Pola Pelaksanaan Sertifikasi Guru

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 tentang sertifikasi bagi guru dalam jabatan sertifikasi dilakukan melalui pola penilaian portofolio, pendidikan dan latihan profesi guru, dan pemberian sertifikat secara langsung. Sertifikasi dapat diikuti oleh guru yang telah memenuhi persyaratan kualifikasi akademik Sarjana (S-1) atau Diploma empat(D-IV) atau yang telah mencapai usia 50 tahun dan mempunyai masa kerja 20 (dua puluh) tahun sebagai guru, atau memiliki golongan IV/a. Secara umum alur pelaksanaan sertifikasi bagi guru dalam jabatan dapat dilihat dalam Gambar 1.4 berikut:

**Gambar 1.4**  
**Alur pelaksanaan sertifikasi guru**



Sumber : Buku 2 Petunjuk Teknis Pelaksanaan Sertifikasi Guru di Ryon LPTK, 2013, Direktorat Jenderal Pendidikan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Penjelasan alur sertifikasi guru dalam jabatan yang disajikan pada Gambar 1.4 sebagai berikut.

1. Guru berkualifikasi akademik S-2/S-3 dan sekurang-kurangnya golongan IV/b atau guru yang memiliki golongan serendah-rendahnya IV/c, mengumpulkan dokumen untuk diverifikasi asesor Rayon LPTK sebagai persyaratan untuk menerima sertifikat pendidik secara langsung. Penyusunan dokumen mengacu pada Pedoman Penyusunan Portofolio. LPTK penyelenggara sertifikasi guru melakukan verifikasi dokumen. Apabila hasil verifikasi dokumen, peserta dinyatakan memenuhi persyaratan (MP) maka yang bersangkutan memperoleh sertifikat pendidik. Sebaliknya, apabila tidak memenuhi persyaratan (TMP), maka guru menjadi peserta sertifikasi pola PLPG.
2. Guru berkualifikasi S-1/D-IV; atau belum S-1/D-IV tetapi sudah berusia minimal 50 tahun dan memiliki masa kerja minimal 20 tahun, atau sudah mencapai golongan IV/a; dapat memilih pola PF atau PLPG sesuai dengan kesiapannya melalui mekanisme pada SIM NUPTK.
3. Bagi guru yang memilih pola PF, mengikuti prosedur sebagai berikut.
  - a. Portofolio yang telah disusun diserahkan kepada Rayon LPTK melalui LPMP untuk dinilai oleh asesor.
    - 1) Apabila hasil penilaian portofolio peserta sertifikasi guru dapat mencapai *passing grade*, dilakukan verifikasi terhadap portofolio yang disusun. Sebaliknya, jika hasil penilaian portofolio peserta sertifikasi guru tidak mencapai *passing grade*, guru yang bersangkutan menjadi peserta pola PLPG setelah lulus UKA.

- 2) Apabila skor hasil penilaian portofolio mencapai *passing grade*, namun secara administrasi masih ada kekurangan, maka peserta harus melengkapi kekurangan tersebut (melengkapi administrasi atau MA ) untuk selanjutnya dilakukan verifikasi terhadap portofolio yang disusun.
  - 3) Apabila hasil verifikasi mencapai batas kelulusan dan dinyatakan lulus, guru yang bersangkutan memperoleh sertifikat pendidik. Sebaliknya, apabila hasil verifikasi portofolio tidak mencapai *passing grade*, guru menjadi peserta sertifikasi pola PLPG.
- b. Peserta PLPG terdiri atas guru yang memilih (1) sertifikasi pola PLPG, (2) pola PF tetapi tidak mencapai *passing grade* penilaian portofolio atau tidak lulus verifikasi portofolio (TLVPPF), dan (3) PSPL tetapi berstatus tidak memenuhi persyaratan (TMP) yang lulus UKA.

Berikut ini penjelasan mengenai pola sertifikasi guru:

### **1. Pola Penilaian Portofolio**

Penilaian portofolio adalah salah satu pola sertifikasi guru yang penilaiannya melalui dokumen portofolio. Penilaian portofolio merupakan pengakuan atas pengalaman profesional guru dalam bentuk penilaian terhadap kumpulan dokumen yang mendeskripsikan:

#### **a. Kualifikasi akademik**

Kualifikasi akademik adalah jenjang pendidikan akademik yang harus dimiliki oleh guru sesuai dengan jenis, jenjang, dan satuan pendidikan formal di tempat penugasan. Sesuai dengan UU No. 14 tahun 2005 dan

Permendiknas No. 16 Tahun 2007 kualifikasi akademik minimal yang harus dimiliki guru adalah S-1/D-IV relevan dengan matapelajaran yang diampu dan dari program studi terakreditasi. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 234/U/2000 Tentang Pedoman Pendirian Perguruan Tinggi Negeri pada pasal 1 ayat 16 dan 17 bahwa jenjang pendidikan profesional (D4) dan jenjang pendidikan akademik (S1) mempunyai beban studi 'sama' minimal 144 sks dan maksimal 160 sks dengan kurikulum 8 semester, serta mempunyai beban tanggung jawab yang sama di dunia kerja.

Bagi guru yang belum memenuhi kualifikasi akademik minimal tetapi telah memenuhi syarat untuk mengikuti sertifikasi sesuai Ketentuan Peralihan Pasal 66 PP 74 Tahun 2008 yaitu telah mencapai usia 50 (lima puluh) tahun dan mempunyai pengalaman kerja 20 (dua puluh) tahun sebagai Guru; atau mempunyai golongan IV/a, atau yang memenuhi angka kredit kumulatif setara dengan golongan IV/a. Kualifikasi akademik dimaksud adalah pendidikan terakhir yang dimiliki guru peserta sertifikasi tersebut.

b. Pendidikan dan pelatihan

Pendidikan dan Pelatihan adalah kegiatan pendidikan dan pelatihan (diklat) yang pernah diikuti oleh guru dalam rangka pengembangan dan/atau peningkatan kompetensi selama melaksanakan tugas sebagai pendidik, baik pada tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional, maupun internasional. Workshop/lokakarya yang sekurang-kurangnya dilaksanakan

30 jam pelatihan dan menghasilkan karya dapat dikategorikan ke dalam komponen ini.

c. Pengalaman mengajar

Pengalaman mengajar adalah masa kerja sebagai guru pada jenjang, jenis, dan satuan pendidikan formal tertentu.

d. Perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran

Komponen ini terdiri dari dua subkomponen, yaitu perencanaan pembelajaran dan pelaksanaan pembelajaran. Perencanaan pembelajaran, yaitu persiapan mengelola pembelajaran yang akan dilaksanakan dalam kelas pada setiap tatap muka. Perencanaan pembelajaran ini paling tidak memuat (1) Identitas mata pelajaran, (2) standar kompetensi, (3) kompetensi dasar, (4) Indikator pencapaian kompetensi, (5) tujuan pembelajaran, (6) materi ajar, (7) alokasi waktu, (8) metode pembelajaran, (9) kegiatan pembelajaran, (10) penilaian hasil belajar, (11) sumber belajar.

Pelaksanaan pembelajaran adalah kinerja guru dalam melaksanakan pembelajaran. Tahapan pembelajaran meliputi pra pembelajaran (pengecekan kesiapan kelas dan apersepsi), kegiatan inti (penguasaan materi, strategi pembelajaran, pemanfaatan media/sumber belajar, evaluasi, penggunaan bahasa), dan penutup (refleksi, rangkuman, dan tindak lanjut).

e. Penilaian dari atasan dan pengawas

Penilaian dari atasan, pengawas adalah penilaian atasan terhadap kompetensi kepribadian dan sosial. Aspek yang dinilai merujuk pada jabaran kompetensi

kepribadian dan sosial guru yang tertuang dalam Permendiknas Nomor 16 Tahun 2007 yang terlampir dalam lampiran.

f. Prestasi akademik

Prestasi akademik adalah prestasi yang dicapai guru dalam pelaksanaan tugasnya sebagai pendidik dan agen pembelajaran yang mendapat pengakuan dari lembaga/panitia penyelenggara, baik tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional, maupun internasional. Komponen ini meliputi Lomba karya akademik, sertifikat keahlian pada guru SMK dan olahraga, sebagai instruktur suatu kegiatan *workshop*, pembimbingan teman sejawat, dan sebagai *reviewer* buku.

g. Karya pengembangan profesi

Karya pengembangan profesi adalah hasil karya guru yang menunjukkan adanya upaya pengembangan profesi, meliputi karya tulis, laporan penelitian, media pembelajaran, karya teknologi, dan karya seni.

h. Keikutsertaan dalam forum ilmiah

Keikutsertaan dalam forum ilmiah adalah partisipasi guru dalam forum ilmiah (seminar, semiloka, simposium, sarasehan, diskusi panel, dan jenis forum ilmiah lainnya) pada tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional, atau internasional, baik sebagai pemakalah maupun sebagai peserta

i. Pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial

Pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial adalah keikutsertaan guru menjadi pengurus organisasi kependidikan atau

organisasi sosial pada tingkat sekolah, desa/kelurahan,kecamatan, kabupaten/kota, propinsi, nasional, atau internasional.Pengurus yang dimaksud adalah Ketua/Kepala, Wakil Ketua/Kepala, Sekretaris, Bendahara, serta Ketua dan anggota Biro/Divisi/Seksi.

j. Penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan

Penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan adalah penghargaan yang diperoleh guru atas dedikasinya dalam bidang pendidikan. Contoh penghargaan yang dapat dinilai antara lain penghargaan sebagai guru yang berdedikasi tinggi yaitu guru yang ditugaskan di daerah khusus,Satyalencana Karya Satya 10 Tahun, 20 Tahun, dan 30 Tahun, guru kreatif, guru favorit, guru inovatif, dan penghargaan lain sesuai dengan kekhasan kriteria yang ditetapkan.

## **2. Pola Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG)**

Pendidikan dan latihan profesi guru adalah salah satu pola sertifikasi guru yang penilaiannya melalui pengamatan, uji kinerja, dan uji tulis. PLPG merupakan pola sertifikasi dalam bentuk pelatihan yang diselenggarakan oleh Rayon LPTK untuk memfasilitasi terpenuhinya standar kompetensi guru peserta sertifikasi.

Guru yang mengikuti PLPG harus menempuh:

a. Pendalaman materi

Pendalaman materi adalah pembelajaran bagi guru dengan penyampaian materi secara teoritis.Materi yang diberikan berupa pendalaman materi mengenai bidang studi, pengembangan profesi guru, dan informasi kurikulum.

b. *Workshop/lokakarya*

Workshop adalah pemberian materi dan praktik untuk mengembangkan perangkat pembelajaran seperti pengembangan RPP, bahan ajar, media pembelajaran, dan perangkat penilaian.

c. Praktik mengajar

Praktik mengajar adalah implementasi dari teori yang didapat ke dalam pelaksanaan pembelajaran (*peer teaching*)

d. Uji kompetensi

Penyelenggaraan PLPG diakhiri dengan ujian yang mencakup ujian tulis dan ujian kinerja. Ujian tulis bertujuan untuk mengungkap kompetensi profesional dan pedagogik, ujian kinerja untuk mengungkap kompetensi profesional, pedagogik, kepribadian, dan sosial. Ujian kinerja dalam PLPG dilakukan dalam bentuk praktik pembelajaran.

### **3. Pola Pemberian Sertifikat Pendidik Secara Langsung (PSPL)**

Pemberian sertifikat pendidik secara langsung merupakan pola sertifikasi dengan verifikasi dokumen. Peserta sertifikasi dengan pola PSPL adalah

- a. Guru yang sudah memiliki kualifikasi akademik magister (S-2) atau doktor (S-3) dari perguruan tinggi terakreditasi dalam bidang kependidikan atau bidang studi yang relevan dengan mata pelajaran atau rumpun mata pelajaran yang diampunya dengan golongan paling rendah IV/b atau yang memenuhi angka kredit kumulatif setara dengan golongan IV/b;

- b. Guru yang sudah mempunyai golongan serendah-rendahnya IV/c atau yang memenuhi angka kredit kumulatif setara dengan golongan IV/c.

## **1.8 Fenomena Penelitian**

- A. Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 adalah pokok dari sertifikasi guru.

Implementasi suatu kebijakan dapat dilihat dari sejauh mana pelaksanaan kebijakan tersebut sesuai dengan isi kebijakan tersebut. Dimensi implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 di SMA Negeri 5 Semarang dapat dilihat dari pola pelaksanaan sertifikasi guru, yaitu

1. Penilaian Portofolio, yaitu penilaian terhadap dokumen yang mendeskripsikan:
  - a. Kualifikasi akademik
  - b. Pendidikan dan pelatihan
  - c. Pengalaman mengajar
  - d. Perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran
  - e. Penilaian dari atasan dan pengawas
  - f. Prestasi akademik
  - g. Karya pengembangan profesi
  - h. Keikutsertaan dalam forum ilmiah
  - i. Pengalaman organisasi di bidang kependidikan dan sosial,
  - j. Penghargaan yang relevan dengan bidang kependidikan
2. Pendidikan dan latihan profesi guru dengan menempuh

- a. Pendalaman materi
  - b. Lokakarya
  - c. Praktik mengajar
  - d. Uji kompetensi
3. Pemberian sertifikasi pendidik secara langsung yang diperuntukkan bagi:
- a. Guru yang sudah memiliki kualifikasi akademik magister (S-2) atau doktor (S-3) dari perguruan tinggi terakreditasi dalam bidang kependidikan atau bidang studi yang relevan dengan mata pelajaran atau rumpun mata pelajaran yang diampunya dengan golongan paling rendah IV/b atau yang memenuhi angka kredit kumulatif setara dengan golongan IV/b;
  - b. Guru yang sudah mempunyai golongan serendah-rendahnya IV/c atau yang memenuhi angka kredit kumulatif setara dengan golongan IV/c.
- B. Faktor yang menghambat Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 tahun 2012 tentang sertifikasi bagi guru dalam jabatan di SMA Negeri 5 Semarang.

Berhasil tidaknya implementasi kebijakan dapat dilihat dari faktor yang mendorong dan menghambat keberhasilan implementasi itu sendiri. Berikut Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor yaitu,

1. Faktor pertama yaitu komunikasi. Hal ini terkait dengan transmisi, kejelasan informasi mengenai sertifikasi, dan konsistensi yang diperoleh oleh guru di SMA Negeri 5 Semarang
2. Faktor kedua adalah sumber daya, Terkait dengan sumber daya dalam implementasi sertifikasi guru dapat dilihat dari sarana dan prasarana juga dana yang mendukung terlaksananya sertifikasi guru, kompetensi staff yang dimiliki LPTK rayon 112 dan ketersediaan staff untuk memverifikasi calon sertifikasi guru sangat diperlukan karena calon guru yang akan disertifikasi cukup banyak.
3. Faktor ketiga adalah disposisi. Yaitu respon dan komitmen pelaksana terhadap kebijakan sertifikasi bagi guru.
4. Faktor keempat adalah struktur birokrasi. Implementasi dipengaruhi oleh struktur birokrasi yang ada. Hal yang penting dalam struktur birokrasi adalah *Standar Operational Procedure* dan Fragmentasi

## **1.9 Metodologi Penelitian**

Penelitian merupakan proses atau langkah-langkah yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh jawaban atas pemecahan masalah atas pertanyaan dari fenomena-fenomena yang ada. Dalam sebuah penelitian sangat diperlukan suatu metode agar tujuan yang diinginkan berhasil.

### **1.9.6 Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan Kualitatif. Penelitian kualitatif dalam pelaksanaan penelitiannya dilakukan secara alamiah, apa adanya, dalam situasi yang normal yang tidak dimanipulasi oleh keadaan dan kondisinya, menekankan pada deskripsi secara alami (Arikunto, 2002:11). Denzin dan Lincoln (Moleong 2013:5) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar ilmiah dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

Metode ini penulis ambil untuk mendapatkan data yang lebih akurat melalui pengamatan langsung sebagai sebuah studi tentang Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan di SMA Negeri 05 Semarang dimana penulis dapat terlibat langsung dalam fokus penelitian yang dilakukan. Keterlibatan langsung penulis dalam proses penelitian diharapkan dapat lebih mendalami realitas dari fenomena yang ada.

Dalam penelitian kualitatif dapat dipahami bahwa peneliti merupakan instrumen utama bagi pengumpulan dan analisis data yang dijadikan bahan untuk

menyusun deskripsi yang mengutamakan proses dari pada produk. Proses dalam penelitian kualitatif merupakan proses induktif yang membangun abstraksi, konsep, hipotesis dan teori dari hal-hal yang detail di lapangan. Untuk lebih menekankan pada penemuan makna maka peneliti harus benar-benar terjun ke lokasi penelitian.

Selain itu, dalam penelitian juga ada beberapa tipe penelitian, yaitu:

1. Penelitian Eksploratif

Penelitian eksploratif dilakukan untuk menggali suatu gejala yang relatif masih baru. Dapat dikatakan bahwa ada suatu fenomena atau gejala yang selama ini belum pernah diketahui atau dirasakan.

2. Penelitian Deskriptif

Penelitian deskriptif dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena. Hasil akhir dari penelitian ini biasanya berupa tipologi atau pola-pola mengenai fenomena yang sedang dibahas.

3. Penelitian Eksplanatif

Penelitian eksplanatif dilakukan untuk menemukan penjelasan tentang mengapa suatu kejadian atau gejala terjadi. Hasil akhir dari penelitian ini adalah gambaran mengenai hubungan sebab akibat. Penelitian ini adalah gambaran mengenai hubungan sebab akibat.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif penelitian ini mengungkapkan secara lebih detail mengenai fenomena yang sedang dibahas. Penelitian ini lebih mengarah kepada apa

sebenarnya yang terjadi dimana peneliti menjadi instrumen utama dalam melihat dan mendeskripsikan permasalahan yang sebenarnya terjadi.

### **1.9.7 Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ini mengungkap Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan di SMA Negeri 05 Semarang dengan mengadakan kajian secara mendalam terhadap faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan tersebut yaitu komunikasi, sumber-sumber, disposisi, dan struktur birokrasi.

### **1.9.8 Lokus Penelitian**

Lokus pada penelitian ini adalah SMA Negeri 5 Semarang. Lokus tersebut dipilih berdasarkan data yang sudah diperoleh.

### **1.9.9 Sumber dan Jenis Data**

Lofland dalam Moleong (2013:157) menjelaskan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data yang sesuai dengan fokus penelitian, yaitu data verbal yang merupakan informasi responden tentang Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan di SMA Negeri 05 Semarang.

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari:

#### **1. Informan**

Pemilihan informan dilakukan dengan teknik *purposive sampling* dan teknik *snowball sampling*. Melalui Purposive sampling dipilih informan

yaitu Kepala SMA Negeri 5 Semarang dan Guru SMA Negeri 5 Semarang, kemudian melalui *Snowball sampling* dipilih informan pada LPTK Rayon 112.

Data yang diperoleh dari pejabat Dinas Pendidikan berupa gambaran lapangan penelitian, data tentang jumlah guru yang sudah dan belum sertifikasi di Semarang, dan aturan-aturan mengenai sertifikasi guru. Data yang diperoleh dari Kepala Sekolah SMA Negeri 5 Semarang berupa usulan sertifikasi guru, kualifikasi guru sertifikasi, dan implementasinya kebijakan sertifikasi. Data yang diperoleh dari guru adalah berupa prosedur sertifikasi guru, dan implementasi kebijakan sertifikasi guru. Data yang diperoleh dari LPTK Rayon 112 berupa prosedur sertifikasi guru dan implementasi kebijakan sertifikasi guru.

2. Dokumen, arsip, serta sumber data lainnya yang relevan. Setelah data terkumpul, data dipisah menjadi dua jenis yaitu,

a. Data primer

Data primer diperoleh peneliti secara langsung dari permasalahan yang diteliti yang berkaitan dengan Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan di SMA Negeri 05 Semarang dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

b. Data sekunder

Data diperoleh dan dikumpulkan berdasarkan studi-studi sebelumnya, dokumen-dokumen tertulis, foto-foto atau catatan-catatan yang digunakan sebagai pelengkap dari data primer.

### **1.9.10 Teknik Pengumpulan data**

Untuk memperoleh data menghimpun data dan informasi adalah wawancara, dan dokumentasi. Prosedur pelaksanaannya disesuaikan dengan sumber data dan lokasi di mana informan melaksanakan tugasnya.

Adapun uraian secara singkat teknik-teknik pengumpulan data dalam penelitian ini sebagai berikut :

#### **1. Wawancara**

Lincoln dan Guba dalam Moleong (2013: 186), menyebutkan bahwa wawancara adalah suatu percakapan secara tatap muka (bertemu langsung dengan yang diwawancarai). Di dalam penelitian ini digunakan in-depth interview (wawancara mendalam). Wawancara mendalam adalah metode pengambilan data dengan cara menanyakan sesuatu kepada seorang yang menjadi informan atau responden. Wawancara yang dilakukan dengan Kepala SMA Negeri 5 Semarang, guru SMA Negeri 5 Semarang, dan Staff LPTK Rayon 112. Wawancara dilakukan peneliti dengan menggunakan pedoman wawancara terstruktur dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan yang terstruktur atau pertanyaan-pertanyaan yang berurutan. Dalam wawancara terstruktur tersebut materi yang dikemukakan merupakan materi yang lengkap, terencana dan dirancang dengan baik.

#### **2. Dokumentasi**

Guba dan Lincoln dalam Moleong (2013:216) mendefinisikan record adalah setiap pernyataan tertulis yang disusun oleh seseorang atau

lembaga untuk keperluan pengujian suatu peristiwa. Dokumen ialah setiap bahan tertulis ataupun film. Dokumen dan record digunakan untuk keperluan penelitian karena alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan seperti dokumen merupakan sumber yang stabil, kaya, dan mendorong, bersifat bukti, dan berguna sesuai dengan penelitian kualitatif karena sifatnya yang alamiah, sesuai dengan konteks pembahasan.

Dalam penelitian ini dokumen yang dimaksud adalah sumber data yang berupa peraturan-peraturan tentang tunjangan profesi guru serta catatan-catatan yang berisi kegiatan dan arsip arsip yang relevan dengan permasalahan. teknik ini akan digunakan untuk memperoleh data-data tentang aspek-aspek yang diteliti.

#### **1.9.11 Teknik Analisis Data**

Bogdan & Biklen (Moleong, 2013:248) berpendapat bahwa analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintetiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Dalam penelitian ini data dan informasi berupa hasil wawancara serta studi dokumentasi tentang implementasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan Di SMA Negeri 5 Semarang dikumpulkan dan dikaji kemudian disajikan dalam bentuk uraian.

Menurut Miles dan Huberman (Sugiyono, 2009:246), menyatakan bahwa aktivitas dalam analisis data terdiri dari reduksi data (*data reduction*) penyajian data (*data display*), dan penarikan simpulan dan verifikasi. Ketiga proses tersebut dapat dijelaskan peneliti sebagai berikut :

1. Reduksi data (*data reduction*)

Reduksi data merupakan elemen pertama dalam suatu proses analisis yang mencakup proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan, dan abstraksi data dari data yang diperoleh di lapangan. Reduksi data adalah bagian dari proses analisis yang mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuat hal-hal yang penting, dan mengatur data sedemikian rupa sehingga penelitian dapat dilakukan.

2. Sajian data (*data display*)

Sajian data merupakan suatu rakitan organisasi informasi, deskripsikan dalam bentuk narasi yang memungkinkan simpulan penelitian dapat dilakukan. Sajian data mengacu pada rumusan masalah yang telah dirumuskan sebagai pertanyaan penelitian, sehingga narasi yang disajikan merupakan deskripsi kondisi yang rinci untuk menceritakan dan menjawab setiap permasalahan yang ada. Di dalam hal ini Milles dan Huberman (sugiyono, 2009:249) menyatakan bahwa “yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif”.

3. Penarikan Simpulan dan Verifikasi

Penarikan simpulan dan verifikasi adalah kegiatan analisis ketiga yang berusaha mencari data yang dikumpulkan, kemudian mencari pola, tema

hubungan, permasalahan hal-hal yang sering muncul dan sebagainya. Jadi dari data yang diperoleh kemudian dibuat suatu kesimpulan.

#### **1.9.12 Validitas Data**

Data yang berhasil dikumpulkan melalui wawancara dan studi terhadap dokumen-dokumen yang relevan diusahakan keabsahannya. Untuk meningkatkan keabsahan data, penelitian ini menggunakan triangulasi data. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain.

Denzin dalam Moleong (2013:330) membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori. Peneliti memilih triangulasi sumber sebagai teknik pemeriksaan data. Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif.