

Jurnal Kebebasan

Sertifikasi Guru, *A Bad Policy?*

Muhamad Ikhsan

Program sertifikasi guru berdasarkan UU No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang dilaksanakan mulai tahun 2007 telah berhasil menyertifikasi 49% dari lebih dari 3 juta guru. Data guru yang telah diangkat serta lulus sertifikasi mencapai 1,465,775. Guru yang belum disertifikasi mencapai 1,549,540. Pemerintah telah memulai reformasi Guru di Indonesia sejak UU No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

UU Guru dan Dosen bertujuan memperbaiki kualitas sistem pendidikan Indonesia dan mengatasi kelemahan mendasar guru-guru Indonesia, yaitu lemahnya kompetensi, lemahnya motivasi, serta rendahnya gaji guru. Sejak tahun 2007, Bank Dunia (2012) mencatat tidak kurang dari satu juta guru telah tersertifikasi. Dari satu juta guru tersertifikasi tersebut, sepertiga dari total guru menyelesaikan portofolio masa sebelumnya dan pelatihan. Sedangkan dua pertiga yang lain tersertifikasi setelah melalui pelatihan 90 jam Pelatihan Lapangan Pendidikan Guru (PLPG). Portofolio dan PLPG merupakan mekanisme sertifikasi guru tahap awal.

Target tertinggi yang hendak dicapai dari program sertifikasi guru adalah semua guru

telah tersertifikasi pada akhir tahun 2015. Target ini akan tercapai dengan indikator kinerja utama berupa partisipasi aktif para guru untuk mendaftar dan menyelesaikan tingkat Sarjana. Catatan terpenting dari kebijakan berskala nasional adalah distribusi jumlah kuota peserta sertifikasi di Provinsi, Kabupaten/Kota dan sekolah sangat bervariasi. Demikian halnya dengan kesiapan guru dalam mengikuti penilaian portofolio juga beragam (Mardapi dkk, 2008:2).

Setelah lebih dari 5 tahun terhitung dari tahun 2007 – UU Guru dan Dosen disahkan pada tahun 2005 - program Sertifikasi Guru terlaksana, ada tiga pertanyaan penting yang ingin didiskusikan melalui makalah ini yaitu:

Mengapa guru perlu disertifikasi?
Bagaimana proses sertifikasi dilakukan selama kurun waktu lima tahun terakhir?

Apa dampak dari program sertifikasi guru terhadap para guru sebagai penerima manfaat kebijakan Pemerintah ini?

Apakah intervensi kebijakan di sektor pendidikan ini dapat dianggap berhasil atau

tidak berhasil dari rencana awal dengan perspektif gagasan kebebasan?

Perlu diketahui dari aspek keuangan publik, program sertifikasi guru juga membawa dampak yang anggaran yang tidak kecil. Perhitungan sederhana bila semua guru berjumlah kurang lebih 3 juta jiwa semuanya tersertifikasi akan menambah 5-7 triliun rupiah setiap tahun guna memenuhi tunjangan profesi guru dari pemerintah (Bank Dunia, 2012).

Bila anda pernah mendengar anggaran pemerintah kerap dialokasikan kepada belanja gaji, ketimbang belanja pembangunan dalam bentuk barang/jasa dan belanja modal, maka di masa mendatang dampak lanjutan kebijakan populis ini menyebabkan anggaran Pemerintah Pusat bisa tersedot lebih banyak bagi belanja gaji.

Makalah ini dibagi ke dalam beberapa bagian: *Bagian pertama*, mengulas latar belakang dan proses berlangsungnya sertifikasi guru yang telah dilakukan dalam kurun waktu lima tahun terakhir. *Bagian kedua*, mendiskusikan dampak dari program sertifikasi guru terhadap para

guru sebagai penerima manfaat. *Bagian ketiga*, mendeskripsikan intervensi pemerintah di bidang pendidikan – dalam hal ini soal guru- apakah berhasil atau tidak berhasil berdasarkan perspektif gagasan kebebasan, juga melalui analisis kebijakan publik yang kredibel.

Mengapa Sertifikasi dan Prosesnya

Motivasi dari UU 14/2005 tentang Guru dan Dosen guna memperbaiki sistem pendidikan nasional dengan memperbaiki kelemahan-kelemahan mendasar pada kompetensi Guru dan Dosen, rendahnya motivasi serta rendahnya remunerasi Guru (World Bank, 2012). Setelah lebih dari 5 tahun (2006-2007) program Sertifikasi Guru terlaksana beragam studi telah dilakukan guna evaluasi.

Patut diakui bahwa pendidikan di Indonesia memiliki persoalan terkait dengan tata kelola guru. Ada beberapa permasalahan mendasar guru: belum adanya penilaian kinerja berbasis bukti, sistem remunerasi guru yang berbeda dari PNS lain, dan kualifikasi guru yang belum memenuhi syarat UU Sisdiknas.

Pemerintah melalui serangkaian peraturan perundangan-undangan telah mewacanakan visi guru adalah pendidik profesional. Prasyarat sebagai pendidik profesional di antaranya adalah bahwa guru memiliki kualifikasi pendidik minimal S1/D4 yang relevan dan memiliki kompetensi sebagai agen pembelajar. Masalahnya adalah, belum semua pendidik memenuhi kualifikasi tersebut.

Studi Pusat Penelitian Kebijakan¹ (2014) menyebutkan jumlah guru yang **belum** memenuhi kualifikasi pendidik **masih cukup besar**. Laporan itu menyebutkan guru yang telah berkualifikasi S1/D4 berturut-turut: 5,318 guru TK (3,88% dari total guru TK), 104,636 guru SD (8,80%), 310,173 guru SMP (69,72%), 315,312 guru SMA (6,72%), dan 3,886 guru SMK (46,80%).

Angka tersebut berbicara banyak tentang permasalahan mendasar keguruan, yaitu banyak guru memiliki kualifikasi pendidikan yang rendah. Peningkatan

1

<http://litbang.kemdikbud.go.id/index.php/puslitjak>

kualitas guru melalui pemberian kesempatan memperoleh pendidikan setara D4 dan S1 adalah salah satu misi dari program sertifikasi guru.

Tata kelola guru juga memiliki masalah terkait sistem remunerasi. Sistem remunerasi guru di Indonesia *belum* berbasis kinerja. Ini berbeda dengan remunerasi aparatur sipil negara. Untuk dapat mencapai sistem penilaian kinerja guru yang didesain berbasis bukti (*evidence-based appraisal*), diperlukan data pendukung yang akurat tentang kebutuhan dan status kinerja guru. Kita sudah memiliki data guru nasional. Sayangnya, data tersebut belum sinkron dan padu digunakan oleh semua instansi. Data guru yang berasal dari pemerintah (Kementerian) berbeda dari data guru milik Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI).

Tujuan adanya inisiatif untuk melakukan penilaian kinerja guru bukan dimaksudkan untuk menyulitkan guru, namun agar visi guru profesional dapat tercapai. Melalui proses penilaian kinerja guru diharapkan kekuatan maupun kelemahan guru dalam melaksanakan kegiatan belajar mengajar di kelas dapat diidentifikasi, sehingga dapat

membantu para guru sendiri untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilannya sesuai kompetensi yang diperlukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi seorang guru.

Proses Sertifikasi Guru

Sertifikasi guru tahun 2015 dilaksanakan melalui Pendidikan Profesi Guru (PPG) yang selanjutnya disebut sertifikasi guru melalui PPG. Berikut alur sertifikasi guru melalui PPG²:

1. Guru calon peserta sertifikasi guru melalui PPG mengikuti seleksi administrasi yang dilakukan oleh dinas pendidikan provinsi dan atau kabupaten/kota.
2. Semua guru calon peserta sertifikasi guru melalui PPG yang telah memenuhi persyaratan administrasi diikutkan dalam seleksi akademik berbasis data hasil Uji

Kompetensi (UKA dan UKG).

3. Bagi peserta yang lulus seleksi akademik

²

Sumber:

<http://www.sekolahdasar.net/2015/01/inilah-alur-sertifikasi-guru-tahun-2015-melalui-PPG.html#ixzz3kCqmC2rX>

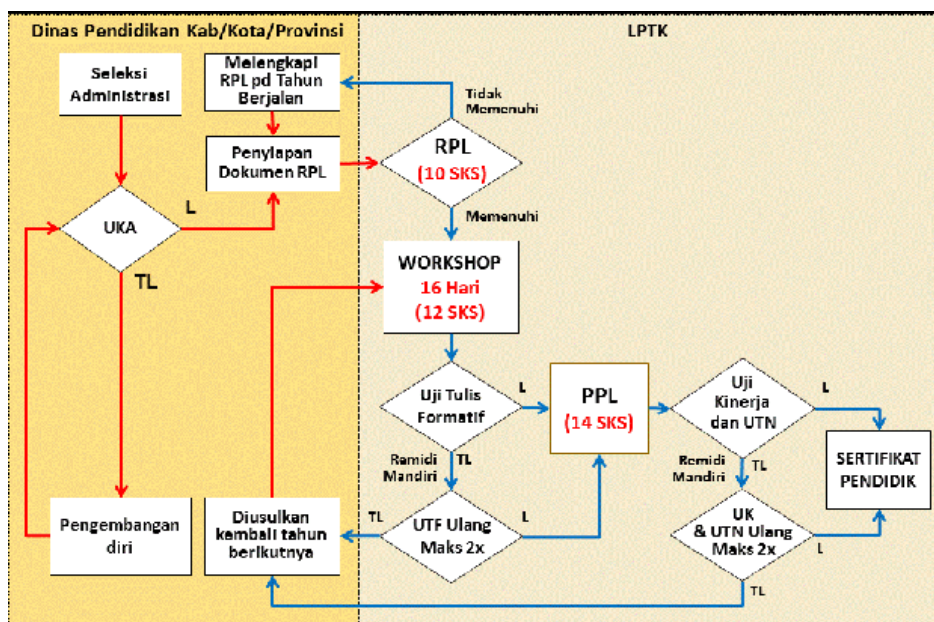
dilanjutkan dengan penyusunan Rekognisi Pembelajaran Lampau (RPL).

4. Bagi guru yang telah memiliki RPL setara dengan 10 SKS atau lebih ditetapkan sebagai peserta workshop di LPTK. Sedangkan guru yang sudah mencapai sekurang-kurangnya 7 SKS dapat melengkapi kekurangan RPL tersebut dengan durasi waktu maksimal 20 hari sejak diumumkan.

5. Workshop dilaksanakan selama 16 hari (168 JP) di LPTK meliputi kegiatan pendalaman materi, pengembangan perangkat pembelajaran, Penelitian Tindakan Kelas (PTK)/Penelitian Tindakan layanan Bimbingan dan Konseling (PTBK)/Penelitian Tindakan layanan Teknologi Informasi dan Komunikasi (PTTIK) dan *peer teaching/peer counseling*, yang diakhiri dengan ujian tulis formatif (UTF) dengan instrumen yang disusun oleh LPTK penyelenggara. Peserta sertifikasi guru melalui PPG yang lulus UTF akan dilanjutkan dengan melaksanakan Pemantapan Kemampuan Mengajar (PKM) di sekolah tempat guru bertugas.

6. PKM dilaksanakan di sekolah selama 2 bulan (di luar libur antar semester) dengan kegiatan-kegiatan sesuai tugas pokok guru yang meliputi penyusunan perangkat

pendidik, sedangkan peserta yang belum lulus, diberi kesempatan mengulang sebanyak 2 kali untuk ujian yang belum memenuhi syarat kelulusan. Bagi peserta yang tidak lulus pada ujian ulang kedua,



Gambar 1-

Sumber: www.sekolahdasar.net

pembelajaran (RPP/RPPBK/RPPTIK), melaksanakan proses pembelajaran/layanan konseling/layanan TIK, implementasi PTK/PTBK/PTTIK, melaksanakan penilaian, pembimbingan, dan kegiatan persekolahan lainnya.

peserta dikembalikan ke dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota untuk memperoleh pembinaan dan dapat diusulkan mengikuti workshoptahun berikutnya

7. Peserta sertifikasi guru melalui PPG yang lulus uji kinerja dan Ujian Tulis Nasional (UTN) akan memperoleh sertifikat

Ilustrasi ke 7 tahap di atas dapat digambarkan dalam diagram alur pada Gambar 1. Berdasarkan ilustrasi pada Gambar 1, maka kita bisa melihat

sekurangnya terdapat tiga pihak utama yang terlibat yaitu **pertama**, LPTK (Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan) ,yang dahulu lebih dikenal dengan Institut Keguruan Ilmu Kependidikan (IKIP), kini IKIP telah berubah menjadi Universitas-Universitas Negeri. Misalnya IKIP Jakarta menjadi Universitas Negeri Jakarta, IKIP Bandung menjadi Universitas Pendidikan Indonesia, dan IKIP Padang menjadi Universitas Negeri Padang.

Kedua, Dinas Kependidikan Kabupaten/Kota/Provinsi yang menjadi perpanjangan tangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagai inisiator kebijakan berskala nasional ini. Yang patut diingat pula bahwa kebijakan sertifikasi guru mengalami situasi tata kelola (*governance*) guru, yang sejak era Otonomi Daerah menjadi urusan Pemerintah Daerah (Pemda). Para Guru kini lebih takut dan mendengar Kepala Daerah dibandingkan Menteri Dikbud, mengingat nasib dan masa depan karier mereka sedikit banyak ditentukan oleh Kepala Daerah.

Contoh kasus teranyar adalah **Ibu Retno Listyarti**, mantan Kepala Sekolah SMA Negeri 3 Jakarta, yang dimutasi karena tidak hadir di sekolah saat UN berlangsung pada bulan April 2015. Sementara ini, Gubernur DKI Jakarta sedang mengadakan inspeksi mendadak (sidak) dalam rangka pengawasan Ujian Nasional bersama Mendikbud dan Presiden. Alasan yang muncul ke publik dari Ibu Retno ialah ia sudah mewakili ketidakhadirannya kepada Wakil Kepala Sekolah bidang Kurikulum, sementara yang bersangkutan berada di luar Sekolah.

Ketiga, para guru itu sendiri lengkap dengan latar belakang kependidikan dan kompetensinya. Guru yang telah bersertifikat akan memperoleh tunjangan profesi guru yang dibayarkan setiap triwulan. Hal ini sesuai dengan mandat PP 74/2008 tentang Guru, dimana bab III menguraikan hak guru bersertifikat antara lain: tunjangan profesi, tunjangan fungsional, maupun tunjangan khusus.

Di awal masa kepemimpinannya, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Kabinet Kerja Anies R. Baswedan memaparkan *gawat darurat pendidikan* di Indonesia. Ia

memaparkan hasil uji kompetensi guru (UKG) tahun 2012 terhadap 460.000 guru *hanya* mencapai 44,5 dari standar nilai yang diharapkan 70.

Ia juga memaparkan kondisi sekolah yang tidak memenuhi standar minimal, pemetaan mutu pendidikan tinggi, peringkat Indonesia pada TIMSS bidang literasi sains, minat baca yang rendah, dan kekerasan fisik dan seksual di Sekolah.

Langkah ke depan yang ditawarkan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan berawal dari kesadaran mengelola pendidikan tidaklah mudah. Sebagian beban pengelolaan pendidikan menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah, walau seringkali pokok permasalahan muncul dari Pemerintah Pusat. Kemudian, Menteri Anies juga menyadari Pemerintah Pusat belum menjadi fasilitator dan mentor bagi daerah untuk bersama-sama mengembangkan kapasitas dan selama ini masih mengandalkan pola hubungan instruksional.

Adapun beberapa langkah perbaikan yang diwacanakan menjadikan pendidikan sebagai *PR bersama* (baca: *Gerakan*

Bersama), misalnya melalui upaya meningkatkan kinerja delapan standar layanan pendidikan di semua sekolah dalam waktu 3-4 tahun, sehingga tidak ada yang berada di bawah standar layanan minimal. Dari aspek gerakan, Menteri Anies memulai inisiatif guna meningkatkan kemuliaan dan mutu guru. Pembinaan dan penuntasan status kepegawaian guru.

Dampak Sertifikasi Guru

Dalam mendiskusikan dampak sertifikasi guru bagi para guru sebagai penerima manfaat, penulis menggunakan 2 literatur utama, yaitu: Studi Bank Dunia (2012) yang dipersiapkan oleh beberapa peneliti antara lain Joppe De Ree, Samer Al-Samarrai, dan Susiana Iskandar dari Bank Dunia Kantor Jakarta. Kedua, penelitian tim Paramadina Public Policy Institute (PPPI, 2014) yang dipimpin oleh Totok Amin Soefijanto, Fatchiah Kertamuda, dan kawan kawan.

Beberapa temuan menarik berkaitan dengan dampak sertifikasi guru dari studi PPPI (2014) di antaranya sebagai berikut:

Pertama, para guru beranggapan bahwa sertifikasi itu adalah hak para guru.

Tunjangan sertifikasi banyak dipergunakan untuk menunjang pekerjaan, seperti membeli laptop dan sepeda motor untuk membantu mobilitas mereka. Selain itu, tunjangan sertifikasi juga dipergunakan untuk biaya menyekolahkan anak.

Persepsi dasar sertifikasi sebagai hak guru yang selama belum mereka terima. Sebagai sebuah hak, mereka seolah mengambil atau memperoleh apa yang selama ini belum mereka terima. Program sertifikasi dipersepsi sebagai hak. Persepsi sertifikasi sebagai hak membuat tujuan peningkatan kualitas guru jauh dari harapan, sebab guru sendiri mempersepsi tunjangan sertifikasi sebagai hak bagi kesejahteraan *an sich*, bukan sebagai tanggung jawab moral mengembangkan kualitas dan kompetensi sesuai amanat peraturan yang berlaku.

Kedua, syarat pemerolehan program sertifikasi adalah guru yang telah memperoleh gelar sarjana. Persyaratan ini mendorong para guru yang belum memenuhi kualifikasi S-1 untuk segera mengambil studi lanjut untuk memperoleh gelar S-1. Para guru yang menjadi responden dalam riset lapangan PPPI, umumnya memilih dua alternatif cara, yaitu

melalui Universitas Terbuka atau mengikuti kuliah di STKIP Ruteng yang membuka kuliah Sabtu-Minggu di Labuan Bajo.³

Sejak persyaratan portofolio dihapus, guru-guru yang hendak disertifikasi wajib mengikuti Pendidikan Lanjutan Profesi Guru (PLPG). Sayangnya, meskipun akomodasi dan penginapan dijamin pemerintah, faktanya para guru harus mengeluarkan uang sendiri karena jauhnya letak PLPG, dalam contoh riset adalah di daerah NTT, sehingga mereka harus membayar biaya tiket pesawat ke lokasi sampai 5 juta rupiah. Ini akan mempersulit guru, lebih lagi bila pengumuman keikutsertaan PLPG hanya beberapa hari menjelang dimulainya program.

Ketiga, riset juga menemukan bahwa ada perbedaan cara mengajar dari guru yang

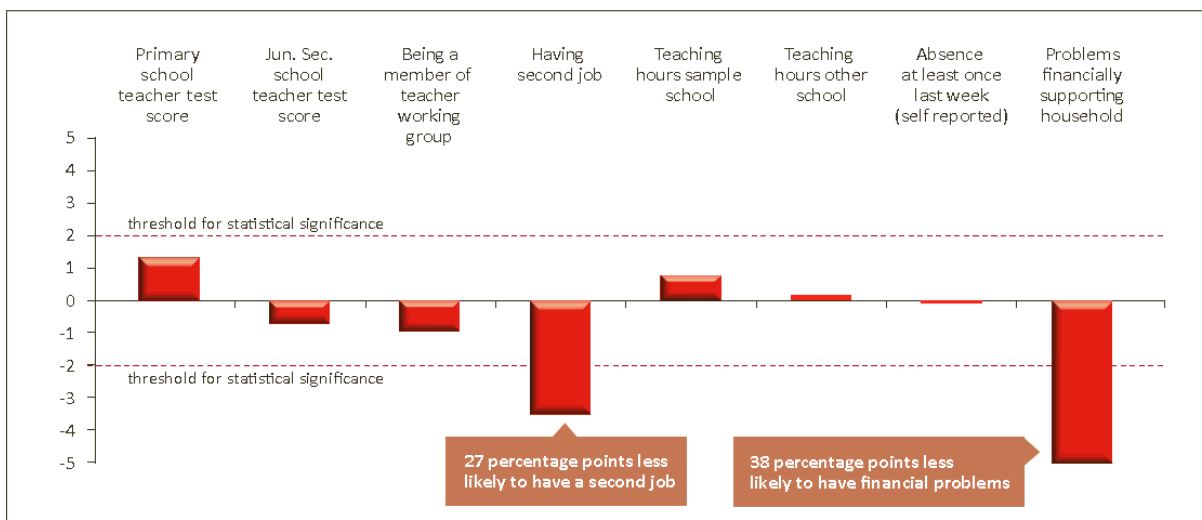
³ Penelitian PPPI mengambil dua kota sebagai studi kasus di DKI Jakarta dan Manggarai Barat (Labuan Bajo). Komprasi kedua kota yang memang sengaja didesain berada pada dua ekstrem: Jakarta mewakili daerah pusat pemerintahan dan Labuan Bajo mewakili daerah di luar pusat pemerintahan. Ibukota Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah Kupang.

sudah meraih S-1, meskipun perbedaan ini tidak begitu signifikan dibandingkan dengan mereka yang belum memperoleh S-1.

Keempat, dana tunjangan profesi guru yang jumlahnya mencapai triliunan Rupiah juga membuka peluang untuk disalahgunakan. Harian Kompas (09/03/2013) misalnya memberitakan tunjangan profesi guru yang mencapai Rp 10 triliun yang telah ditransfer ke daerah pada tahun 2012, namun belum disalurkan dapat berpotensi penyalahgunaan anggaran. Kelambanan ini berakibat bagi ratusan ribu guru bersertifikat yang berhak atas tunjangan tersebut tidak menerima tunjangan profesi guru secara utuh.

Studi De Ree, Al-Samarrai, dan Iskandar berangkat dari pertanyaan mendasar, apakah program sertifikasi guru di Indonesia menghasilkan jalan perbaikan bagi kualitas pengajaran atau hanya berdampak pada guru menerima tambahan gaji. Penelitian yang dilakukan menggunakan data longitudinal, yang dilaksanakan dalam beberapa tahapan selama kurun waktu 4 tahun, mulai tahun 2009 sampai dengan tahun 2013. Temuan utama dari studi ini sebagai berikut: **pertama**, Program Sertifikasi Guru yang dilaksanakan pemerintah telah meningkatkan tingkat penghasilan guru dan membuat profesi guru menjadi lebih menarik. Namun, terdapat perbedaan antara rencana dan implementasi program

The causal effects of certification on teacher characteristics. The bars represent t-statistics associated with each indicator.



ini termasuk soal perbaikan kualitas guru.

Kedua, peneliti menemukan jalur langsung dari efek sertifikasi guru melalui proses sertifikasi guru dan tunjang profesi guru membuat para guru mengajar lebih baik. Walaupun sertifikasi telah membawa perubahan pada perilaku mengajar guru di satu sisi. Di sisi lain, peningkatan motivasi mengajar tidak otomatis terefleksi kepada perbaikan hasil pembelajaran siswa.

Pengolahan data statistik menemukan bukti efek kausal dari sertifikasi guru terhadap beberapa karakteristik guru sebagai berikut: 27 persen responden menyatakan sertifikasi guru membuat mereka tidak perlu mencari pekerjaan sampingan dan 38 persen responden berpendapat sertifikasi guru menghasilkan kondisi keuangan keluarga mereka membaik.

Adapun efek kausal dari sertifikasi guru terhadap nilai uji kompetensi guru SD maupun guru SMP sama-sama tidak signifikan. Peraga di bawah menjelaskan efek kausal sertifikasi guru terhadap karakteristik guru:

Selain menggunakan literatur pustaka, penelitian PPPI melakukan survei lapangan

terhadap para guru di dua Kota. Sebelum diskusi bagaimana hasil survei lapangan memberi pengetahuan tentang dampak sertifikasi guru. Terlebih dahulu, penulis menguraikan kerangka hukum yang mewadahi kebijakan ini.

Berdasarkan UU 14/2005 tentang Guru dan Dosen, para Guru “dituntut” memiliki kompetensi. kompetensi adalah seperangkat pengetahuan, ketrampilan, dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dan dikuasai oleh guru atau dosen dalam melaksanakan tugasnya secara profesional. Kompetensi yang harus dimiliki oleh guru, yaitu kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial dan kompetensi professional (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2012).

Ada 4 jenis kompetensi guru berdasarkan UU di aras yaitu: (1) kompetensi pedagogik berupa keterampilan mengelola kelas dan manajemen belajar mengajar; (2) kompetensi kepribadian berupa keterampilan menghadirkan guru yang berperilaku positif; (3) kompetensi sosial berupa kemampuan interpersonal guru; dan (4) kompetensi profesional yang mencakup gabungan dari 3 kompetensi

sebelumnya.

Kompetensi yang diukur adalah berdasarkan penilaian siswa dari kelas 5 dan kelas 6⁴ terhadap guru yang menjadi wali kelas mereka. Tidak ada perbedaan untuk mendeteksi apakah siswa yang menjadi responden menilai wali kelasnya yang sudah disertifikasi atau guru lain yang mengajar di kelasnya.

Dari pengolahan instrumen riset ditemukan hasil penilaian siswa terhadap kompetensi guru menunjukkan bahwa ada perbedaan besar antara siswa di Jakarta dengan siswa di Labuan Bajo. Siswa di Jakarta cenderung mempersepsi guru mereka memiliki kompetensi pedagogi yang baik, sedangkan siswa di Labuan Bajo justru sebaliknya. Dari segi kompetensi kepribadian, siswa di Jakarta menilai kompetensi kepribadian guru mereka cukup tinggi.

Siswa kelas 6 di Jakarta menilai kompetensi kepribadian guru **cukup tinggi**, sedangkan siswa kelas 5 di Jakarta menilainya lebih rendah. Siswa kelas 6 di Labuan Bajo menilai kompetensi kepribadian ini lebih rendah daripada siswa kelas 5. Siswa laki-laki di Jakarta menilai kompetensi kepribadian gurunya lebih baik daripada siswa perempuan. Sebaliknya siswa perempuan di Labuan Bajo menilai kompetensi kepribadian guru dengan skor yang lebih baik daripada siswa laki-laki.

Indikator	Jenis	Rata-rata
Kompetensi	Pedagogik	5,3
	Kepribadian	5,6
	Sosial	5,6
	Profesional	5,4
Rata-rata Kompetensi		5,5

Tabel 1 - Respon Siswa kelas 5 dan kelas 6

Sumber: PPPI (2014) Policy Paper

⁴ Berdasarkan *judgment* dari peneliti PPPI berasumsi bahwa siswa kelas 5 dan kelas 6 sudah mampu memberikan penilaian yang obyektif atas apa yang mereka dapati. Skala pengukuran 1-6, 1 = Sangat Tidak Setuju dan 6 = Sangat Setuju

Siswa kelas 6 di Jakarta *lagi-lagi* menilai kompetensi sosial gurunya lebih tinggi daripada siswa kelas 5. Sebaliknya, siswa kelas 5 di Labuan Bajo menilai kompetensi sosial yang ada pada gurunya lebih tinggi

dibandingkan dengan kakak kelasnya, siswa kelas 6. Siswa laki-laki di Jakarta menilai kompetensi sosial gurunya lebih tinggi daripada rekan siswa perempuan, sedangkan siswa perempuan di Labuan Bajo justru menilai kompetensi sosial gurunya lebih tinggi daripada siswa laki-laki.

Fenomena yang sama juga terjadi dalam hal kompetensi profesional. Siswa kelas 6 dan laki-laki di Jakarta menilai lebih tinggi daripada siswa kelas 5 dan perempuan. Hal ini berbeda dengan siswa di Labuan Bajo yang justru seimbang: siswa laki-laki dan perempuan sama-sama menilai kompetensi profesional gurunya relatif rendah.

Secara sederhana dengan membandingkan keempat kompetensi (pedagogik, kepribadian, sosial dan profesional) dengan rata-rata kompetensi, kita dapat menemukan bukti awal bahwa kompetensi pedagogik maupun kompetensi profesional memperoleh skor di bawah rata-rata. Temuan ini konsisten dengan hasil penelitian lain, misalnya dari Pusat Penelitian Kebijakan (2010).

Studi yang dilaksanakan Pusat Penelitian Kebijakan pada tahun 2010 di 8 LPTK yang menyelenggarakan Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG) dan melakukan wawancara dan tes 88 guru SD di 20 Kabupaten/Kota yang telah mengikuti dan lulus PLPG menemukan beberapa hal menyangkut kompetensi guru: *pertama*, Kompetensi profesional guru SD memiliki nilai maksimal 56,7, nilai terendah 16,7 dan rata-rata nilai adalah 37,8. Jumlah **guru yang kurang kompeten** – dengan nilai kompetensi profesional mencapai skor 41-70- mencapai 44%, sedangkan guru yang **sangat tidak kompeten** – nilai kompetensi profesional hanya mencapai skor 0-40- sebanyak 56%.

Tidak ada guru yang nilainya berada pada kisaran 71-80 dan 81-100, dimana kisaran nilai kompetensi ini termasuk kategori kompetensi memadai dan kompetensi sangat memadai.

Kedua, berdasarkan hasil tes kompetensi pedagogik guru SD menunjukkan nilai tertinggi 60, nilai terendah 10, dan rata-rata nilai adalah 25,9. Tidak ada guru dengan kompetensi memadai dan sangat memadai. Kompetensi memadai ialah guru dengan

kompetensi pedagogik 71-80, sedangkan kompetensi sangat memadai adalah guru dengan kompetensi pedagogik 81-100.

Jumlah guru yang kurang kompeten – nilai kompetensi pedagogik mencapai skor 41-70- mencapai 10%. Adapun guru yang sangat tidak kompetensi mencapai 90%. Peneliti Pusat Penelitian Kebijakan tiba pada kesimpulan bahwa guru SD tidak optimal dalam memanfaatkan hasil pelatihan PLPG untuk pengembangan kompetensi pedagogik.

Kemudian penulis menelaah lebih jauh melalui Studi dari Pusat Penilaian Pendidik (Puspendik) pada tahun 2008 dengan populasi penelitian guru SMP di 70 Kabupaten/Kota yang mengikuti program BERMUTU. Program BERMUTU dirancang guna mendukung upaya peningkatan kualitas dan kinerja guru melalui peningkatan penguasaan materi pembelajaran dan keterampilan mengajar di kelas.

Pada Program BERMUTU, Guru yang sudah disertifikasi di 70 Kabupaten/Kota sebanyak 1797 orang. Guru yang menjadi sampel studi sebanyak 600 orang. Hasil

studi Puspendik menyangkut kompetensi guru dapat disampaikan sebagai berikut (Puslitjak, 2014:78-79):

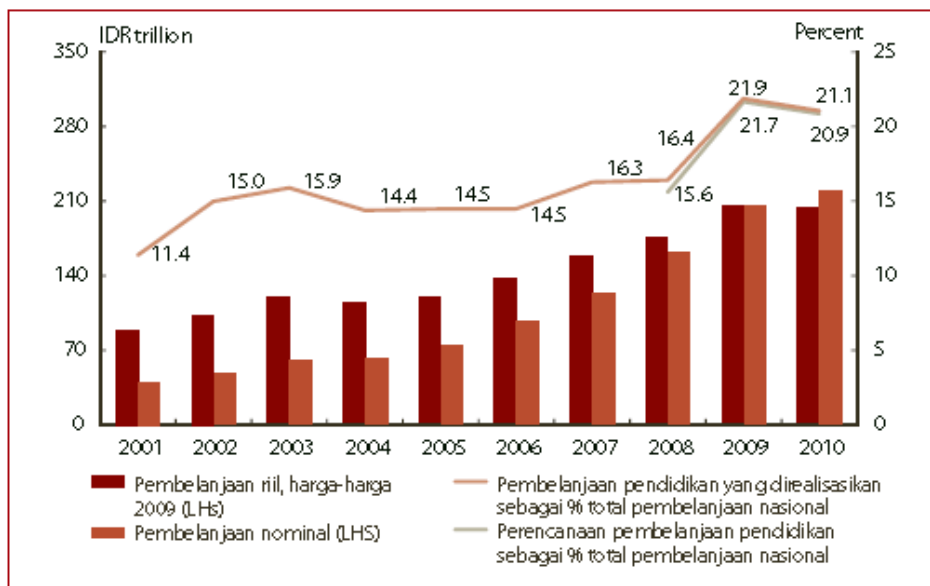
Kompetensi profesional: hasil studi menunjukkan rata-rata kompetensi profesional guru adalah 51,285.

Kompetensi pedagogik: hasil studi menunjukkan rata-rata kompetensi pedagogik guru adalah 59,657.

Kompetensi sosial: hasil studi menunjukkan rata-rata kompetensi sosial guru adalah 57,141.

Kompetensi kepribadian: hasil studi menunjukkan rata-rata kompetensi kepribadian guru adalah 68,521.

Dari penelitian lapangan PPPI (2014) dimana penulis menjadi salah satu penelitinya, penulis sampai pada kesimpulan awal bahwa dampak sertifikasi guru amat terbatas. Dalam arti, jika tunjangan sertifikasi guru dimaksudkan sebagai instrumen “mencegah” guru mengambil pekerjaan sampingan – seperti anekdot selain mengguru juga mengojek-maka tunjangan profesi guru tepat ke sasaran.



Sumber: Laporan Bank Dunia (2013)

Demikian pula, jika desain tunjangan sertifikasi guru menargetkan keluarga guru menjadi lebih sejahtera, maka kebijakan sertifikasi guru dapat dianggap membawa dampak nyata. Namun, kebijakan sertifikasi guru –berdasarkan literatur pustaka maupun observasi lapangan- tidak dapat memperbaiki kompetensi guru, untuk level Pendidikan Dasar maupun Pendidikan Menengah.

Terlebih lagi, jika kebijakan sertifikasi guru diharapkan membantu perbaikan hasil pembelajaran siswa. Tujuan serupa ini boleh dikatakan hampir mustahil terjadi. Dari poin keterbatasan efek sertifikasi guru, bagaimana menilai keberhasilan atau

kegagalan kebijakan dimaksud menggunakan perspektif kebijakan publik yang kredibel dan sesuai dengan gagasan kebebasan. Bagian III disiapkan menjawab pertanyaan pelik tersebut.

Sertifikasi Guru: Intervensi Pemerintah dari Perspektif Kebebasan

Untuk menakar keberhasilan atau kegagalan intervensi kebijakan seperti sertifikasi guru perlu dilakukan dengan seksama dan berbasis bukti. Usaha kajian kebijakan sertifikasi guru telah banyak dilakukan oleh peneliti kebijakan dari

kalangan kampus maupun lembaga donor, seperti Bank Dunia, OECD dan lain-lain.

Kebijakan pendidikan Indonesia yang *decentralized* tidak dapat dipisahkan dari kehendak politik Pemerintah era Reformasi, sejak Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid sampai sekarang, mengalokasikan 20 persen anggaran belanja negara ke fungsi pendidikan. Komitmen politik pendidikan ini menyebabkan meningkatnya sumber daya –belanja pendidikan meningkat lebih dari dua kali lipat secara riil sejak ditetapkannya amandemen UUD 1945 tahun 2002.

Peningkatan terbesar terjadi pada tahun 2009, setelah amandemen tersebut ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi. Antara tahun 2008 dan 2009, anggaran pendidikan meningkat hingga 17 persen dalam arti riil, setara dengan penambahan 6 persen dari APBN (Laporan Bank Dunia, Maret 2013).

Laporan tersebut kemudian menambahkan Program [sertifikasi guru] bertujuan memperbaiki kompetensi guru dan menarik orang-orang paling pintar untuk menjadi guru. Namun dalam perjalanannya,

program tersebut menurun kualitasnya karena opsi prosedur sertifikasi sederhana, bernama “sertifikasi portofolio”. Dengan opsi ini, guru-guru cukup memenuhi syarat untuk mendapatkan sertifikasi dengan menunjukkan bukti pelatihan dan pengalaman yang pernah dijalani, tanpa perlu mengikuti pelatihan atau ujian lanjutan. Distorsi kebijakan adalah satu dari tiga ciri kebijakan yang buruk (*bad policy*), menurut Robinson (1998).

Distorsi kebijakan berbentuk ketidakmampuan untuk komitmen dengan desain awal program, pada hemat penulis, menjadi penjas mengapa program sertifikasi guru - yang menyerap 9 persen dari anggaran pendidikan- telah menunjukkan dampak yang tidak signifikan terhadap hasil belajar murid. Robinson (1998:29) menyebutkan ketidakmampuan kebijakan memisahkan dua aspek utama: efisiensi dari distribusi, merupakan 3 ciri *bad policy*. Disamping, lemahnya komitmen, serta dinamika politik yang menjauh dari titik keseimbangan (*political equilibrium*).

Ketidakmampuan memisahkan efisiensi dari distribusi, bagi para ekonom, menyebabkan teorema kedua

kesejahteraan (*Second Welfare Theorema*) gagal tercipta. Dalam disiplin ilmu ekonomi kita mengenal teorema pertama⁵ dari ekonomi kesejahteraan – dikenal juga dengan teorema “tangan gaib, di mana *semua keseimbangan kompetitif membawa pada pareto efisien alokasi sumber daya*. Artinya kebijakan *laissez faire* menjadi kebijakan paling baik bila kondisi kompetitif terjadi.

Sementara itu, teorema kedua⁶ menyebutkan *setiap alokasi efisien dapat dicapai dengan keseimbangan kompetitif, mengingat mekanisme pasar yang mengarah ke redistribusi*. Dalam soal sertifikasi guru desain awal kebijakan dapat dinilai tidak memisahkan dengan tegas, apa yang akan dicapainya. Misalnya isu kesejahteraan guru (distribusi) berkelidatan dengan isu kinerja guru (efisiensi). Padahal kinerja guru memerlukan beberapa langkah persiapan berupa tersedianya indikator

⁵ <http://www.policonomics.com/fundamental-theorems-of-welfare-economics/>

⁶ <http://www.policonomics.com/fundamental-theorems-of-welfare-economics/>

kinerja guru. Saat ini, Indikator Kinerja Guru baru dalam tahap persiapan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

James Buchanan, pemenang Nobel Ekonomi 1986, menyatakan pemerintah memiliki 2 fungsi utama: fungsi protektif dan fungsi produktif. Contoh fungsi proteksi pemerintah ialah melindungi hak hidup, kebebasan dan kepemilikan selama hak milik itu tidak diperoleh melalui tindakan kriminal, seperti mencuri dan sebagainya. Contoh fungsi produktif pemerintah ialah penyediaan apa yang ekonom kenal sebagai barang publik. Adapun pendidikan yang terjangkau dan bersifat massal telah lama dianggap sebagai barang publik (*public goods*).

Karakteristik barang publik yang membedakannya dari barang privat diantaranya: (1) Penyediannya kepada satu orang secara otomatis membuat orang lain bisa menggunakannya (*non-rivalry*); (2) Hampir tidak mungkin atau mustahil, untuk membatasi konsumsi barang publik hanya bagi mereka yang membayar (*non-excludable*). Sekolah umum disediakan oleh pemerintah dan warga negara membayarkan balas jasanya berupa pajak

dan kontribusi kepada negara, atas jasa yang telah disediakan.

Persoalan pendidikan bukan unik negara berkembang seperti Indonesia, Amerika Serikat misalnya, sistem pendidikannya telah diganggu beragam persoalan, seperti biaya mahal, pertumbuhan belanja yang masif, konsumen yang tidak puas, dan berkembangnya perasaan tidak berdaya untuk merubah kondisi yang ada (Gwartney *et al*, 2005).

Selain Amerika Serikat, beberapa negara terdepan dalam capaian pendidikan seperti Tiongkok yang melakukan pengurangan beban akademik dan evaluasi “hijau”, Korea Selatan, Polandia, Inggris, serta yang banyak menjadi rujukan mutakhir adalah Finlandia. Namun, patut dicatat bahwa reformasi pendidikan di satu negara tidak otomatis bisa di “ekspor” kesuksesannya ke negara lain. Ada faktor *content* dan *context* daripada suatu reformasi yang perlu dihitung.

Contoh reformasi pendidikan yang lebih memberikan kebebasan bagi anak didik, misalnya Pemerintah China yang memperkenalkan Evaluasi hijau. Pada

bulan Juni 2013, pemerintah pusat Cina mengeluarkan panduan untuk seluruh propinsi dalam mereformasi model penilaian mutu pendidikan. Terdapat 5 area yang menjadi penilaian, dimana salah satu yang paling penting adalah pengurangan beban akademik yang diindikasikan oleh waktu belajar misalnya: lamanya jam pelajaran, pekerjaan rumah, waktu untuk tidur, dan lain-lain, kualitas instruksi, tingkat kesulitan pelajaran serta tekanan akademik.

Selanjutnya pada bulan Agustus 2013, pemerintah Cina mengeluarkan dokumen lanjutan untuk mendorong daerah dan sekolah mengurangi beban akademik bagi siswa pendidikan dasar. Contoh mengurangi beban akademik misalnya dengan mengurangi ujian. *Standardized test* dilarang untuk kelas 1-3 SD. Berikutnya, hanya boleh satu per semester. Dengan kebijakan relaksasi akademik diharapkan sekolah menjadi “taman” belajar yang menyenangkan, bukan tempat yang membebani siswa.

Pada akhirnya, kebijakan sertifikasi guru masih jauh dari berhasil bila ditimbang dengan Tujuh Prinsip Kebijakan Publik

yang logis, menurut Lawrence Reed. Dimana, satu dari Tujuh prinsip kebijakan yang logis, selalu memerlukan pertimbangan efek jangka panjang dan banyak orang, ketimbang efek jangka pendek dan sedikit orang. Sebagaimana diakui oleh seorang penggiat pendidikan⁷, terjadi praktik tidak jujur telah terjadi ketika guru mendokumentasikan portofolionya. Praktik “copy & paste” telah terjadi, misalnya sertifikat mengikuti seminar dan penataran, bahkan juga “copy & paste” karya tulis atau karya ilmiah yang harus dilampirkan.

Beberapa praktik tidak terpuji tersebut telah ditemukan oleh penilai (asesor) di beberapa LPTK. Sudah tentu upaya pencegahan (preventif) akan lebih baik dibandingkan dengan upaya pengamanan secara kuratif. Timbulnya praktek-praktek “menghalalkan segala cara” dalam meraih sertifikasi adalah salah satu contoh eksekusi yang tak terkendali dari kebijakan ini.

Penutup

⁷ <http://suparlan.com/121/2008/05/05/penilaian-portofolio-sertifikasi-guru-dalam-jabatan/>

Penulis merasa kita semua memiliki titik temu bahwa pendidikan terlalu penting untuk dititipkan hanya kepada Pemerintah, di Pusat maupun di Daerah. *Education is too important to be left only to government*. Satu dari langkah perbaikan yang dicanangkan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yaitu gerakan meningkatkan kemuliaan dan mutu guru.

Pembenahan dan penuntasan status kepegawaian guru perlu didukung penuh dengan mempertimbangkan *lesson learned*, yang diperoleh dari kebijakan sertifikasi guru.

Pertama, dalam menilai keberhasilan atau ketidakberhasilan sertifikasi guru menggunakan analisis dari Robinson, Buchanan dan Reed. Robinson menguraikan dalil kebijakan buruk dapat dideteksi melalui munculnya distorsi kebijakan berupa ketidakmampuan untuk komitmen (*inability to commit*) dengan desain awal program. Selain itu, ketidakmampuan kebijakan memisahkan dua aspek utama: efisiensi dari distribusi (*inability to separate efficiency from distribution*) menjadi penghalang kebijakan pendidikan ini menjadi lebih baik.

Sementara itu, Buchanan mengingatkan bahwa alasan pendidikan murah berkualitas sebagai barang publik perlu diiringi dengan reformasi pendidikan berkelanjutan. Hal ini disebabkan pemerintah kerap kedodoran dalam menjalankan fungsi produktif negara serta mengemban fungsi protektif negara. Kita berterima kasih Buchanan dan pelopor teori pilihan publik telah meninggalkan legasi intelektualitas dalam hal bagaimana melihat kegagalan pemerintah (*government failure*).

Untuk itu, perbaikan dan penyempurnaan kebijakan sertifikasi guru dengan pertimbangan efek jangka panjang dan banyak orang, ketimbang efek jangka pendek dan sedikit orang, sebagaimana dipesankan Reed dalam *Seven Principles of Sound Public Policy*.

Kedua, Pemerintah melalui serangkaian peraturan perundangan-undangan telah mewacanakan visi guru adalah pendidik profesional. Sertifikasi guru adalah pintu masuk guna mencapai visi guru sebagai pendidik profesional dengan kompetensi (keterampilan dan keahlian) tertentu sebagaimana dimandatkan UU. Terdapat

tiga pihak utama yang terlibat aktif proses sertifikasi guru yaitu pertama, LPTK (Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan). Kedua, Dinas Kependidikan Kabupaten/Kota/Provinsi. Ketiga, guru itu sendiri.

Ketiga, dampak sertifikasi guru menurut observasi lapangan antara lain: *pertama*, para guru beranggapan bahwa sertifikasi itu adalah hak para guru. Tunjangan sertifikasi banyak dipergunakan untuk menunjang pekerjaan. *Kedua*, syarat perolehan program sertifikasi adalah guru yang telah memperoleh gelar sarjana. Persyaratan ini mendorong para guru yang belum memenuhi kualifikasi S-1 untuk segera mengambil studi lanjut untuk memperoleh gelar S-1. *Ketiga*, hal yang paling mendesak menyangkut supervisi dan optimalisasi dana tunjangan profesi guru yang jumlahnya mencapai triliunan Rupiah, juga membuka peluang untuk disalahgunakan tanpa adanya pengawasan dan keterlibatan publik untuk mengawasinya.

Daftar Pustaka

Anies R Baswedan (2014). Gawat Darurat Pendidikan di Indonesia. Paparan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan pada Silaturahmi Kementerian dan Kepala Dinas. 1 Desember 2014

Bank Dunia (2013). Belanja Lebih Banyak atau Belanja Lebih Baik: Memperbaiki Pembiayaan Pendidikan di Indonesia. Naskah Kebijakan Maret 2013.

James D Gwartney et al (2005). Common Sense Economics: What Everyone Should Know About Wealth and Prosperity. New York: Saint Martin Press.

James Robinson (1998). Theories of Bad Policy. Journal of Policy Reform 1, pp 1-46

Djemari Mardapi, dkk (2008). Studi Dampak Sertifikasi Guru Terhadap Prestasi Sekolah. Penelitian Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta bekerjasama dengan Pusat Penilaian Pendidikan Balitbang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Pusat Penelitian Kebijakan (2014). Survei Evaluasi Dampak Sertifikasi Terhadap Kinerja Guru. Laporan Penelitian Balitbang Kemdikbud

Joppe De Ree, Samer Al-Samarrai and Susiana Iskandar (2012). Teacher Certification in Indonesia: a Doubling of Pay, or a Way to Improve Learning. Policy Brief. October 2012.

Lawrence Reed (2010). Seven Principles of Sound Public Policy. Mackinac Center For Public Policy.

Totok Amin Soefijanto et al (2015). Studi Program Sertifikasi Guru Sekolah Dasar: Analisis Kepuasan Pengguna Layanan Pendidikan Dasar (Studi Kasus di DKI Jakarta dan Labuan Bajo). Laporan Penelitian PPPI.

UU No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

PP No 74 Tahun 2008 tentang Guru.



SuaraKebebasan.org memiliki misi untuk mempromosikan ide-ide tentang kebebasan dan memberikan pemahaman lebih jauh mengenai kebebasan dan pasar bebas melalui website yang aktif dan interaktif. Kami juga mendorong upaya ini melalui promosi informasi lewat media sosial dan publikasi, serta kerja sama dengan jaringan strategis baik individu maupun organisasi yang juga mendorong ide-ide tentang kebebasan. Visi suarakebebasan.org adalah meningkatnya kesadaran generasi muda Indonesia tentang pentingnya kebebasan dan semangat bersama untuk mempromosikan kebebasan di Indonesia.



Muhamad Iksan (Iksan) adalah Pendiri dan Presiden Youth Freedom Network (YFN), Indonesia. YFN berulang tahun pertama pada 28 Oktober 2010, bertepatan dengan hari Sumpah Pemuda. Iksan, juga berprofesi sebagai seorang dosen dan Peneliti Paramadina Public Policy Institute (PPPI), Jakarta. Alumni Universitas Indonesia dan Paramadina Graduate School ini telah menulis buku dan berbagai artikel menyangkut isu Kebijakan Publik. (public policy). Sebelum bergabung dengan Paramadina sejak 2012, Iksan berkarier sebagai pialang saham di perusahaan Sekuritas BUMN. Ia memiliki passion untuk mempromosikan gagasan ekonomi pasar, penguatan masyarakat sipil, serta tata kelola yang baik dalam meningkatkan kualitas kebijakan publik di Indonesia. Iksan bisa dihubungi melalui email muhamad.iksan@suarakebebasan.org dan twitter [@mh_ikhsan](https://twitter.com/mh_ikhsan).