

## INTENSITAS PERAN AKTOR KEBIJAKAN DAN KEKUATAN POLITIS DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN SERTIFIKASI PENDIDIK

Udik Budi Wibowo  
Universitas Negeri Yogyakarta  
Email: udik\_budi@uny.ac.id

### Abstract

Kebijakan sertifikasi pendidik pada awalnya tidak begitu diterima dan tidak mudah diterapkan lebih-lebih dengan masih adanya masalah pada subsidi pemerintah. Masalah-masalah tersebut dapat berasal dari tahap perumusan kebijakan yang telah melibatkan para pelaku kebijakan yang juga memiliki kepentingan. Penelitian ini bersifat retrospektif dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan *snowball sampling*. Untuk menganalisis data hasil penelitian, peneliti menggunakan *interpretative inductive analysis*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan sertifikasi pendidik merupakan sebuah proses politis yang dirancang oleh para pembuat kebijakan sesuai dengan perundangan yang berlaku, intensitas DPR dan PGRI lebih dominan daripada pemerintah dan para pejabat tidak resmi lain, dan pengaruh DPR dan PGRI merupakan pihak-pihak yang signifikan dalam perubahan paradigma atau perubahan preferensi nilai dari peningkatan kualitas pendidikan melalui peningkatan kesejahteraan guru.

**Kata kunci:** *peran intensitas, pelaku kebijakan, perumusan kebijakan, kekuatan politis, kebijakan sertifikasi pendidik, guru dalam masa jabatan*

## THE INTENSITY OF POLICY ACTORS' ROLE AND POLITICAL POWER IN FORMULATING EDUCATOR CERTIFICATION POLICY

### Abstract

Educator certification policy, initially, has a low acceptability and implementability. Moreover, up to this time, professional subsidy payment has been being a problem. Those problems were initiated by policy formulation phase which was involved by policy actors and political power with their interest or intentions. This study is a retrospective or backward mapping policy research with qualitative approach. It used snowball or referent sampling to choose rich-information key informants. This research used interpretative-inductive analysis. The research findings show that: educator certification policy is the product of political process which was designed by policy actors; the role intensity of DPR and PGRI are more dominant than the Government's and another non-official policy actors'; and DPR and PGRI's political influences are significant on the paradigm change or values' preference shift from education quality increase where it becomes the priority of teacher welfare paradigm.

**Keywords:** *role intensity, policy actors, policy formulation, political power, educator certification policy, on-the-job teacher.*

### PENDAHULUAN

Kebijakan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan yang dilakukan dengan uji

kompetensi melalui penilaian portofolio, pada awal pelaksanaannya menimbulkan kontroversi dan membuat resah kalang-

an guru. Bahkan hingga kini masih terjadi permasalahan pembayaran tunjangan profesi. Berbagai permasalahan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan sertifikasi pendidik memiliki derajat penerimaan (akseptabilitas) dan tingkat keterlaksanaan (implementabilitas) yang relatif rendah di kalangan guru sebagai sasaran kebijakan.

Berbagai permasalahan tersebut diduga terjadi karena ada sesuatu yang tidak tepat dalam perumusan (formulasi) kebijakan sertifikasi pendidik. Dugaan ini berdasarkan pemikiran bahwa *“More important in terms of the process of implementation is the fact that decisions made at the design or formulation stage have considerable impact on how implementation proceeds* (Grindle, 1980:8). Selain itu pada tahap perumusan kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Tilaar & Nugroho (2008:355) ditetapkan batas-batas kebijakan yang menyangkut sumberdaya waktu, kemampuan sumberdaya manusia, kelembagaan, dan dana atau anggaran. Oleh karena itu *“sungguhpun telah disahkan, bukan berarti rumusan kebijaksanaan tersebut telah bebas dari problema”* (Imron, 1996:51). Dengan demikian permasalahan-permasalahan dalam implementasi kebijakan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan pada dasarnya dapat ditelusur atau dilacak dari proses perumusan kebijakan sertifikasi pendidik.

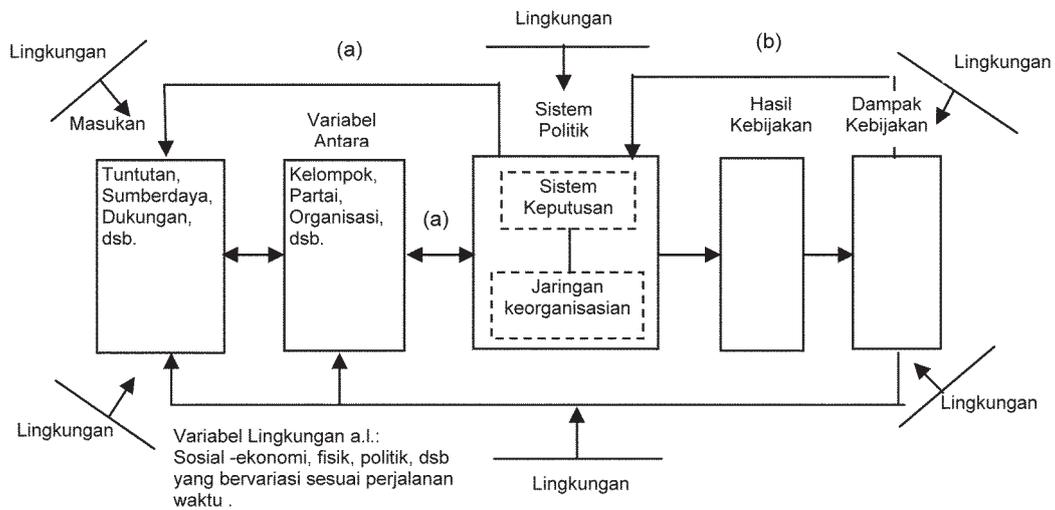
Pengkajian terhadap proses perumusan kebijakan ini sangat bermanfaat untuk mendapatkan informasi yang diperlukan guna menyusun kebijakan yang memadai, sebagaimana dikemukakan oleh Kerr (1976:17) bahwa:

*“... so descriptions of how policies are made can provide us with information that is requisite to making sound decisions on what we ought to be doing when making policies. In other words, a process description is a description of behaviour and, as such, cannot itself recommend action; but it can provide information that is essential to coming to careful decisions about how policies ought to be made”*.

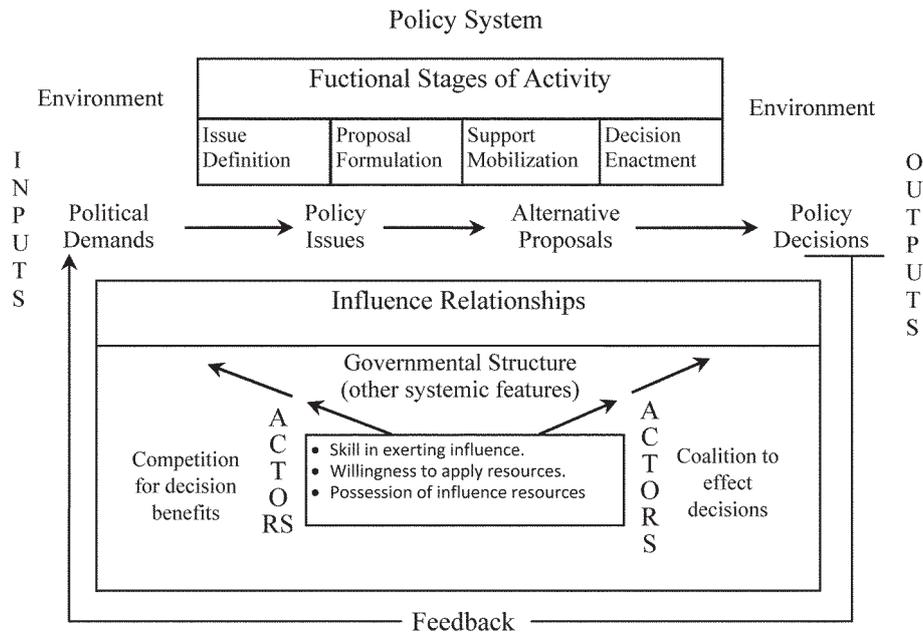
Pendapat tersebut menegaskan bahwa deskripsi tentang bagaimana suatu kebijakan dibuat dapat menyediakan kepada kita berbagai informasi yang diperlukan untuk menyusun keputusan-keputusan yang baik, yang harus dilakukan dalam mengambil kebijakan. Kajian perumusan kebijakan tersebut merupakan deskripsi tentang *perilaku pengambilan keputusan*, yang memang tidak merekomendasikan suatu tindakan, tetapi dapat menyediakan informasi penting untuk memenuhi kecermatan dalam mengambil keputusan sebagaimana seharusnya suatu kebijakan ditetapkan. Dengan demikian penelitian ini berusaha mengkaji perilaku perumusan kebijakan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan.

Kebijakan merupakan hasil dari politik, atau hasil dari alokasi nilai, yakni apa yang dipilih pemerintah untuk dikerjakan, termasuk untuk tidak dikerjakan. Sehubungan dengan itu kebijakan (termasuk kebijakan pendidikan) merupakan perangkat operasional, atau pedoman-pedoman bagi pemerintah untuk melaksanakan keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh lembaga politik. Dengan merujuk pendapat pakar (Kerr, 1976; Wildavsky, 1979; MacRae dan Wilde, 1985) dapat disimpulkan bahwa kebijakan pendidikan adalah serangkaian keputusan dan/atau tindakan pemerintah yang memiliki tujuan khusus untuk menyelesaikan permasalahan atau urusan di bidang pendidikan dan hasilnya memiliki dampak terhadap orang banyak. Sehubungan dengan itu kebijakan pendidikan perlu disusun secara cermat, jelas dan tegas guna mengatur penyelenggaraan pendidikan sehingga dapat meningkatkan kinerja pendidikan nasional.

Pada dasarnya proses kebijakan tidak dapat dipisahkan dari lingkungannya. Proses kebijakan, termasuk kebijakan pendidikan, berlangsung dalam suatu sistem politik dan pemerintahan yang berlaku, dan mendapat pengaruh dan dukungan dari lingkungan sekitarnya, seperti diilustrasikan



Gambar 1. Model Sistem Proses Kebijakan  
 Sumber: Jenkins (Hill, 1993: 40)



Gambar 2. Sistem Pengaturan dan Kebijakan Pendidikan, serta Konsep-Konsep yang Berpengaruh  
 (Sumber: Marshall dan Gerstl-Pepin, 2005: 11)

trasikan oleh Jenkins dalam Hill (1993:40) gambar 1.

Model sebagaimana gambar 1 merepresentasikan bahwa sistem proses kebijakan mencakup *lingkungan kebijakan*, dan *sistem politik*. Dalam model itu, tuntutan, sumberdaya dan dukungan sebagai masukan (input) kebijakan datang dari lingku-

ngan, yang dikumpulkan dengan berbagai cara, dan dipengaruhi oleh sistem politik yang ada. Lingkungan yang dimaksud secara luas mencakup sosial-ekonomi, fisik, hukum, dan hubungan-hubungan politis. Lingkungan itu pada dasarnya tidak selalu terstruktur, mungkin terdiri dari individu-individu, berbagai kelom-

pok dan organisasi dengan berbagai nilai dan kepentingan, yang bergerak sendiri-sendiri atau bersamaan sepanjang waktu. Kekuatan dari pengaruh lingkungan tersebut juga berbeda-beda tergantung kedekatan dan akses terhadap sistem politik. Interaksi antara lingkungan dengan sistem politik tersebut menimbulkan perilaku organisasi, termasuk perilaku pengambilan kebijakan.

Sementara itu Campbell dan Mazzoni (Marshall dan Gerstl-Pepin, 2005:11) mengemukakan bahwa untuk mengidentifikasi berbagai aktivitas dalam lingkungan kebijakan dapat merujuk model sistem kebijakan sebagaimana disajikan pada gambar 2.

Gambar 2 menunjukkan bahwa proses kebijakan publik berlangsung dalam suatu sistem politik yang dipengaruhi oleh lingkungannya. Input kebijakan berasal dari lingkungan dalam bentuk tuntutan politis, yang berkembang menjadi isu kebijakan yang diproses sampai akhirnya menjadi keputusan kebijakan. Demikian pula proses kebijakan pendidikan, sebagai bagian dari kehidupan kenegaraan, maka juga tidak dapat dilepaskan dari sistem politik dan lingkungannya. Proses kebijakan pendidikan ini berjalan secara bertahap, dan sirkuler (siklikal) sehingga suatu kebijakan tidak dapat dilepaskan dari kebijakan-kebijakan lain yang sudah ada atau kebijakan yang sedang berjalan (Hough, 1984: 17; Dunn, 2004: 46; Fowler, 2009: 14-18).

Model perumusan kebijakan di atas menggambarkan bahwa suatu keputusan kebijakan merupakan hasil dari interaksi antar aktor kebijakan yang masing-masing memiliki keterampilan untuk mempengaruhi, kemauan untuk menggunakan sumber daya, dan memiliki sumber-sumber pengaruh. Aktor kebijakan tersebut dapat dibedakan menjadi (a) aktor utama (resmi, atau struktural), dan (b) aktor non-utama (tidak resmi, atau non-struktural) (Hough, 1984: 18-21; Supandi dan Sanusi, 1988: 36-37; Imron, 1996: 38-45). Para aktor kebi-

jakan itu berperan dalam proses kebijakan yang meliputi tahap-tahap sebagai berikut: (1) identifikasi isu dan permasalahan kebijakan pendidikan, (2) penyusunan agenda kebijakan pendidikan, (3) perumusan proposal kebijakan pendidikan, (4) penetapan kebijakan pendidikan, (5) implementasi kebijakan pendidikan, (6) monitoring dan evaluasi kebijakan pendidikan, dan (7) terminasi kebijakan pendidikan. Dengan demikian intensitas peran dan pengaruh politis para aktor kebijakan dapat dikaji pada setiap tahapan proses perumusan kebijakan.

## METODE

Penelitian ini merupakan penelitian kebijakan (*policy research* atau *policy study*) dengan menggunakan strategi "*retrospective (ex post) analysis*" (Dunn, 2004: 13) atau "*backward mapping*" (Marshall & Gerstl-Pepin, 2005: 61). Dengan mengacu pada pemikiran dari Patton dan Sawicki (1986: 3), Majchrzak (1984: 12), Danim (2000: 23), yang dimaksud penelitian kebijakan adalah prosedur penelitian ilmiah yang berusaha memperoleh pemahaman yang mendalam tentang suatu kebijakan, yang hasil-hasilnya dapat digunakan untuk menyusun rekomendasi yang berorientasi-tindakan praktis terkait dengan kebijakan yang bersangkutan.

Penelitian kebijakan ini dilakukan dengan mengacu kepada prinsip-prinsip: multidimensional, induktif-empiris, berorientasi tindakan praktis, berbasis aktor kebijakan, dan bermuatan nilai. Sehubungan dengan itu, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif (Maxwell, 1996: 17-20; dan McMillan & Schumacher, 2001:397), atau metode penelitian kualitatif (*qualitative research method*) seperti dikemukakan oleh Bogdan dan Biklen (1982:27-30); Krathwohl (1993:311). McMillan & Schumacher (2001: 395). Kajian kualitatif penting dalam pengembangan kebijakan karena memiliki kontribusi dalam formulasi, implementasi, dan modifikasi kebijakan.

Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan studi dokumentasi atau material lain yang relevan (Goetz & LeCompte, 1984:107; Krathwohl, 1993:314; Silverman, 1993:9). Penelitian kebijakan ini menggunakan "wawancara elit" (*elite interviewing*) (Patton & Sawicki, 1986:63), dengan metode *referent* atau *snowball sampling* untuk memilih narasumber kunci terseleksi yang kaya informasi atau *information-rich key informants* (McMillan & Schumacher, 2001:401) terkait dengan perumusan kebijakan sertifikasi pendidik. Adapun tingkat kepercayaan diperoleh melalui teknik triangulasi, dengan menggunakan dua atau lebih metode pengumpulan data (McMillan, 2008: 296) yaitu wawancara, studi dokumen, dan audit inkuiri yaitu dengan menkonfirmasi data dan catatan lapangan kepada narasumber penelitian (Robson, 1996: 406; dan Isaac & Michael, 1997: 223).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menemukan bahwa proses perumusan kebijakan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan melibatkan peran serta aktor utama (resmi, atau struktural), dan aktor non-utama (tidak resmi, atau non-struktural). Aktor utama yang secara resmi memiliki kewenangan pembuatan kebijakan dan berada pada struktur pemerintahan atau lembaga negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif dan Pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Adapun aktor non-utama (tidak resmi) yang berada di luar struktur pemerintahan adalah kelompok kepentingan (asosiasi profesi guru) dalam hal ini PGRI, pendidik (guru dan dosen), pakar, tokoh masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan (yayasan dan lembaga swadaya masyarakat).

Berdasarkan wawancara dan dokumen yang relevan dapat disajikan secara ringkas tentang peran dan fungsi aktor-aktor kebijakan tersebut dalam Tabel 1.

Tabel 1 menunjukkan bahwa para aktor kebijakan telah menjalankan peran sesuai dengan fungsi masing-masing. Peran dan fungsi tersebut menunjukkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan, termasuk menampung aspirasi para guru, menjadi kelompok penekan (*pressure group*), dan menerima pengaduan yang terkait dengan pelaksanaan sertifikasi guru. DPR bersama-sama pemerintah menetapkan kebijakan pendidikan, khususnya yang didisain dalam bentuk undang-undang (UU), bahkan berkepentingan ikut membahas peraturan pemerintah (PP) sebagai bentuk pengawasan untuk membuat sistem yang murah dan bagus guna menghemat anggaran negara. Dengan kata lain DPR telah menjalankan fungsi-fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan dalam perumusan kebijakan sertifikasi bagi guru dalam jabatan. Dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut tampak terjadi proses-proses legislasi-yurisdiksi, politik-publik, dan sosialisasi-mobilisasi (Topatimasang *et al.*, 2005: 49).

Aktor kebijakan resmi (struktural) berikutnya adalah pemerintah (Eksekutif). Dalam proses perumusan kebijakan sertifikasi pendidik, pemerintah diwakili terutama oleh Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas). Selanjutnya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, kementerian ini menunjuk Biro Hukum dan Organisasi (Humor) dibantu oleh tim yang dikoordinasi oleh Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Kemendiknas. Fungsi yang dilakukan antara lain: menyusun daftar isian masalah, melakukan pembahasan internal (antar kementerian) terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sertifikasi pendidik, melakukan pembahasan dan menetapkan peraturan perundang-undangan bersama dengan DPR, dan menjabarkan UU menjadi aturan pelaksanaan operasional.

Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah di dalam men-

Tabel 1. Peran dan Tanggung Jawab Aktor Perumusan Kebijakan Sertifikasi Bagi Guru dalam Jabatan

Aktor	Peran dan Fungsi
1. DPR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• melakukan pembahasan dan menetapkan undang-undang bersama dengan Eksekutif.</li> <li>• mengawasi penjabaran undang-undang ke dalam peraturan pelaksanaan yang dilakukan oleh Pemerintah.</li> <li>• melakukan kunjungan kerja/lapangan untuk melihat langsung kondisi guru.</li> <li>• menampung aspirasi guru, termasuk menerima pengaduan terkait dengan sertifikasi pendidik.</li> <li>• menekan Pemerintah untuk segera melaksanakan sertifikasi pendidik (<i>pressure group</i>).</li> </ul>
2. Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menyusun daftar isian masalah (DIM).</li> <li>• melakukan pembahasan internal (antar kementerian) peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sertifikasi pendidik.</li> <li>• melakukan pembahasan dan menetapkan undang-undang bersama dengan Legislatif.</li> <li>• menjabarkan undang-undang ke dalam peraturan pelaksanaan yang terkait dengan sertifikasi pendidik.</li> </ul>
3. PGRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menjadi inisiator keberadaan undang-undang tentang perlindungan guru.</li> <li>• menyiapkan naskah akademik dan rancangan UU tentang guru, yang berkembang menjadi undang-undang tentang guru dan dosen (RUU-GD).</li> <li>• membahas substansi RUU-GD dan sertifikasi pendidik pada rapat di lingkungan Kemendiknas.</li> <li>• melakukan audiensi dengan para pejabat di lingkungan Pemerintah, DPR dan DPD.</li> <li>• menggalang dukungan dengan mempresentasikan gagasan RUU Guru pada berbagai pertemuan seperti RDPU DPR RI, temu pakar, seminar/lokakarya, diskusi dengan Rektor LPTK Negeri.</li> <li>• menjaga dan mengawal implementasi UUGD, termasuk program sertifikasi pendidik.</li> </ul>
4. Aktor non-utama lain	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mengkritisi dan memberikan masukan terhadap rancangan kebijakan pendidikan (RUU-GD, PP Guru, dan peraturan tentang sertifikasi pendidik dan sertifikasi bagi guru dalam jabatan).</li> </ul>

jalankan peran dan fungsi di dalam perumusan kebijakan sertifikasi pendidik telah melakukan proses-proses manajerial-birokratis (Hill, 1993: 381-385), politik dan yurisdiksi (Topatimasang *et al.*, 2005: 49), dan proses publik (MENPAN, 2007). Proses manajerial-birokratis dilakukan dalam persiapan/pra-kebijakan dengan

membentuk tim perumus kebijakan dan pengelolaan kegiatan perumusan kebijakan, baik pada lingkungan internal pemerintahan maupun dalam kegiatan-kegiatan yang memerlukan koordinasi dan kerjasama dengan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya.

Proses politik terkait dengan pembahasan bersama DPR yang melibatkan saling pengaruh untuk memperjuangkan kepentingan dan/atau keberpihakan masing-masing. Sementara proses yurisdiksi dilakukan dengan mengupayakan legalitas kebijakan yang telah ditetapkan seperti dengan mencatat dalam lembaran negara. Selanjutnya proses publik dilakukan dengan menjangring saran atau masukan dari masyarakat melalui diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*) dan uji publik naskah akademik dan rancangan kebijakan. Selain itu Pemerintah juga melakukan publikasi dan sosialisasi agar para pihak yang berkepentingan dapat mengetahui kebijakan yang telah ditetapkan.

Proses perumusan kebijakan sertifikasi pendidik, tidak dapat dilepaskan dari aktor kebijakan non-utama (tidak resmi, atau non-struktural). Dalam penelitian ini ditemukan bahwa aktor non-struktural tersebut adalah Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI). Asosiasi profesi guru ini, seperti dikemukakan di atas, berperan sebagai inisiator awal dalam perumusan kebijakan sertifikasi pendidik, yakni dengan mengangkat masalah perlindungan guru sebagai isu kebijakan menjadi agenda sistemik dalam komunitas guru; dan selanjutnya memperjuangkan isu kebijakan itu menjadi agenda institusional di lingkungan lembaga yang berwenang mengambil kebijakan pendidikan (Pemerintah dan DPR).

Kajian lebih lanjut menemukan bahwa PGRI memiliki peran langsung dan tidak langsung dalam perumusan kebijakan sertifikasi pendidik. Peran langsung dimainkan PGRI dengan terlibat dalam rapat-rapat perumusan dan pembahasan substansi UU-GD dan peraturan pelaksanaan sertifikasi pendidik. Adapun peran tidak langsung adalah menjadi kekuatan penekan (*pressure power*) dalam penetapan UU-GD dan menagih pelaksanaan sertifikasi. Dengan demikian PGRI memainkan

peran yang sangat penting terutama pada kristalisasi isu kebijakan, pengembangan kebijakan, dan implementasi kebijakan. Sebagai inisiator awal, PGRI pada mulanya menjadikan masalah perlindungan guru sebagai agenda sistemik di lingkungan komunitas guru (PGRI), dan selanjutnya mendesakkan isu kebijakan itu menjadi agenda institusional pada otoritas pengambil keputusan. Hal ini sejalan dengan pemikiran Cobb & Elder (Parsons, 2005: 130-131) yang menyatakan bahwa sebuah isu akan masuk menjadi agenda institusional apabila sebelumnya isu itu muncul di dalam agenda sistemik. Demikian pula Fowler (2009: 16) menyatakan bahwa agar memiliki kesempatan untuk menjadi kebijakan, suatu isu harus ditempatkan pada agenda kebijakan.

Penelitian ini juga menemukan bahwa sebagai asosiasi profesi guru, PGRI tampak cukup agresif dalam memperjuangkan kepentingan anggotanya. Asosiasi dengan jumlah anggota yang relatif banyak ini jelas mempunyai kekuatan negosiasi (*bargaining power*) dan kekuatan politis (*political power*) untuk menuntut pihak legislatif dan eksekutif agar memenuhi kepentingan para anggotanya. Tuntutan asosiasi profesi ini semakin kuat dengan memobilisasi dukungan dari anggota legislatif dan aktor non-utama lain, seperti para pakar, LSM, organisasi massa, dan yayasan. Selain sumber legitimasi bagi pengurus, keberhasilan memperjuangkan kepentingan para anggotanya itu juga dapat meningkatkan jaminan keberlangsungan hidup organisasi profesi tersebut.

Selanjutnya dari kajian dokumen ditemukan bahwa aktor non-utama lain yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan sertifikasi pendidik adalah: pengelola perguruan tinggi swasta (PTS) atau yayasan, guru, dosen, rektor, pakar, LSM, dan partai politik. Para aktor non-utama tersebut berpartisipasi dalam aktivitas yang diselenggarakan DPR (seperti RDPU, kunjungan kerja, dan konsultasi publik),

dan aktivitas PGRI pada saat presentasi, temu pakar, diskusi, dan lokakarya). Dalam berbagai kesempatan itu, sebagaimana catatan yang ada, para aktor non-utama tersebut meminta klarifikasi tentang substansi yang terkait dengan pengaturan guru dan dosen, memberikan masukan, kritik dan saran, serta dukungan untuk penyempurnaan dan lahirnya UU Guru.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa aktor kebijakan non-utama, secara individual maupun berkelompok, memiliki peran yang cukup penting di dalam proses perumusan kebijakan sertifikasi pendidik. Peran tersebut diartikulasikan dalam berbagai tuntutan, saran atau masukan, bahkan dalam proses formulasi kebijakan sertifikasi pendidik. Keterlibatan ini dimungkinkan dengan berbagai alasan antara lain: (a) sebagai kepedulian mereka terhadap pengembangan pendidikan di tanah air, atau (b) dalam hal tertentu untuk kepentingan individu terkait dengan kesempatan memperoleh pendidikan yang berkualitas bagi anak keturunannya, atau (c) untuk kelangsungan hidup yayasan, atau (d) sebagai "investasi politik" bagi organisasi massa.

Kajian lebih lanjut menunjukkan bahwa intensitas peran aktor kebijakan dalam perumusan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sertifikasi pendidik yang dimainkan oleh pihak legislatif lebih tinggi dibandingkan dengan peran pihak eksekutif. Bahkan dapat dikatakan bahwa legislatif terlampau mencampuri ranah kewenangan Pemerintah sehingga paradigma peningkatan mutu pendidikan dalam kebijakan sertifikasi pendidik (bagi guru dalam jabatan) tidak dapat dijalankan karena bergeser dengan mengutamakan paradigma peningkatan kesejahteraan guru.

Pada sisi lain, dinamika peran seperti di atas dapat dipandang bermanfaat dari aspek kinerja lembaga di atas. Dalam hal ini intensitas peran itu dapat dijadikan indikator keberhasilan kinerja DPR dan Pemerintah di dalam menjamin kepen-

tingan rakyat, sekaligus dapat juga untuk memperkuat legitimasi di masyarakat. Demikian pula PGRI sangat berkepentingan karena selain sumber legitimasi bagi pengurus, keberhasilan memperjuangkan kepentingan para anggotanya dapat meningkatkan jaminan keberlangsungan hidup organisasi profesi tersebut. Adapun intensitas peran para aktor non-utama lain itu sesungguhnya relatif kecil, karena pihak ini memiliki kepentingan tidak langsung dengan sertifikasi pendidik.

Kajian di atas menunjukkan bahwa intensitas peran para aktor perumusan kebijakan sertifikasi pendidik sangat beragam. Wahab (1998:35) menjelaskan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi intensitas peran tersebut, antara lain: *political culture* atau budaya politik, *power distribution* (distribusi kekuasaan), atau karakter kekuasaan yang terdapat pada sistem politik, dan *policy style* yang terdapat pada pelbagai negara". Dengan demikian dapat dipahami bahwa intensitas peran legislatif yang lebih kuat dibandingkan dengan peran eksekutif merupakan dampak dari era reformasi di Indonesia yang telah menciptakan budaya politik yang terbuka dan distribusi kekuasaan yang cenderung menguat pada pihak legislatif.

Selanjutnya dari fenomena peran legislatif dan eksekutif tersebut tampak bahwa perumusan kebijakan merupakan domain dari tugas politisi dan birokrat. Hal demikian sejalan dengan pernyataan Corkery, Land, & Osborne (1997) bahwa "*Policy formulation is the task of both politicians and administrators*". Apalagi di jaman sekarang ini, hampir di semua unit pemerintahan, netralitas politik pada jajaran eselon atas kementerian sangat sulit atau bahkan tidak mungkin dicapai. Hal ini dikarenakan beberapa jabatan tinggi merupakan kedudukan khusus terkait dengan rekrutmen, seleksi dan pengangkatan untuk mendapat dukungan atau kepercayaan politik, sejalan dengan persyaratan keahlian dan keterampilan teknis.

Kajian temuan penelitian sebagaimana dikemukakan di atas pada dasarnya menguatkan teori bahwa proses perumusan kebijakan merupakan proses politik. Dalam proses politik tersebut terjadi saling mempengaruhi baik internal antar anggota fraksi dan komisi maupun antar fraksi dan komisi pada lembaga legislatif. Saling pengaruh mempengaruhi juga terjadi antara pihak legislatif dengan eksekutif, dan pihak-pihak lain yang berkepentingan. Hal ini dapat dipahami karena pendidikan merupakan kepentingan orang banyak, dan guru secara agregat memiliki kekuatan politis (*political power*) yang potensial. Oleh karena itu dalam proses perumusan kebijakan sertifikasi pendidik terjadi keberpihakan terhadap kepentingan guru, karena keberpihakan itu merupakan "investasi politik" maupun "modal legitimasi" bagi aktor kebijakan.

#### SIMPULAN

Berdasarkan kajian terhadap temuan penelitian di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut. Pertama, kebijakan sertifikasi pendidik, termasuk sertifikasi bagi guru dalam jabatan, merupakan hasil dari proses politik yang didisain dalam bentuk undang-undang dan peraturan pelaksanaan di bawahnya. Kedua, intensitas peran DPR dan PGRI lebih dominan di dalam perumusan kebijakan sertifikasi pendidik (bagi guru dalam jabatan) dibandingkan dengan peran Pemerintah, dan aktor kebijakan non-utama lainnya. Ketiga, pengaruh politis DPR dan PGRI sangat signifikan di dalam pergeseran paradigma atau preferensi nilai kebijakan dari peningkatan mutu pendidikan menjadi pengarus-utamaan pada paradigma kesejahteraan guru.

Dari simpulan tersebut maka direkomendasikan untuk melakukan penelitian lanjutan tentang pengaruh kebijakan sertifikasi bagi guru dalam jabatan terhadap peningkatan kualitas pendidikan di suatu sekolah dan/atau wilayah. Penelitian ini

bermanfaat untuk mengetahui tingkat kembalian dari investasi pendidikan yang cukup besar dalam bentuk pembayaran tunjangan profesi kepada para guru yang telah mendapatkan sertifikat pendidik.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bogdan, R.C. & Biklen, S.K. (1982). *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Corkery, J., Land, A. & Osborne, D. (1997). "The Locus of Policy Formulation: Interface Between Politician and Administrator". *Governance and Policy Formulation: Implications for Public Service Reform*. ECDPM Anniversary Seminar, Maastricht, 9-10 June 1997. [Online]. Tersedia: [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/File-Struc.nsf/index.htm?ReadForm&08C49CBA266A7230C1256C8B0053D6D0](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/File-Struc.nsf/index.htm?ReadForm&08C49CBA266A7230C1256C8B0053D6D0) [28 Maret 2006].
- Danim, S. (2000). *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Dunn, W. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction* (Third Ed.). New Jersey: Pearson - Prentice Hall Inc.
- Fowler, F.C. (2009). *Policy Studies for Educational Leaders: An Introduction* (third ed.). Boston: Pearson Education, Inc.
- Goetz, J.P. & LeCompte, M.D. (1984). *Ethnography and Qualitative Design in Educational Research*. Florida: Academic Press, Inc.
- Grindle, M.S. (Ed.) (1980). *Politics and Policy Implementation In The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hill, M. (1993). *The Policy Process: A Reader*. New York: Harvester Wheatsheaf, A Division of Simon & Schuster International Group.
- Hough, J.R. (1984). *Educational Policy: An International Survey*. London-Sydney-New York: Croom Helm Ltd. And St. Martin's Press.
- Imron, A. (1996). *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia: Proses, Produk dan Masa Depan*. Jakarta: Bumi Aksara.

- Isaac, S. & Michael, W.B. (1997). *Handbook in Research and Evaluation for Education and the Behavioral Sciences* (Third ed.). California: EdITS/ Educational and Industrial Testing Services.
- Kerr, D.H. (1976). *Educational Policy: Analysis, Structure, and Justification*. New York: David McKay Company, Inc.
- Krathwohl, D.R. (1993). *Methods of Educational and Social Science Research: An Integrated Approach*. New York – London: Longman Publishing Group.
- Majchrzak, A. (1984). *Methods for Policy Research*. Beverly Hills – London – New Dehli: Sage Publications.
- MacMillan, J.H. (2008). *Educational Research: Fundamentals for The Consumer* (Fifth ed.). Boston: Pearson Education, Inc.
- MacMillan, J.H. & Schumacher, S. (2001). *Research in Education: A Conceptual Introduction* (Fifth ed.). New York: Addison Wesley Longman, Inc.
- MacRae, D. & Wilde, J.A. (1985). *Policy Analysis for Public Decisions*. Lanham-New York-London: University Press of America.
- Marshall, C. & Gerstl-Pepin, C. (2005). *Re-Framing Educational Politics for Social Justice*. Boston: Pearson Education, Inc.
- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. California: SAGE Publications, Inc.
- Patton, C. V. & Sawicki, D. S. (1986). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. New Jersey: Prentice Hall.
- Robson, C. (1996). *Real World Research: A Resource for Social Scientist and Practitioner-Researchers*. Oxford – Cambridge: Blackwell.
- Silverman, D. (1993). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. London: SAGE Publications.
- Suharto, E. (2005). *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Supandi & Sanusi, A. 1988. *Kebijaksanaan dan Keputusan Pendidikan*. Jakarta: P2LPTK Ditjen Dikti Depdikbud.
- Tilaar, H.A.R. & Nugroho, R. (2008). *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Topatimasang, R., et al. (eds.). (2005). *Mengubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta: INSISTPress.
- Wahab, A.S. (1998). *Analisis Kebijakan Publik: Teori dan Aplikasinya*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi UNIBRAW.
- Weimer, D.L. & Vining, A.R. (2005). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (Fourth Edition). New Jersey: Pearson Prentice Hall, Inc.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown and Company.