

ANALISIS KEBIJAKAN REFORMASI MANAJEMEN GURU DALAM PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK

Rillia Aisyah Haris

Dosen Program Studi Administrasi Negara, FISIP Universitas Wiraraja

rilliaharis@gmail.com

Abstrak

Reformasi kebijakan manajemen guru ditujukan sebagai langkah konkrit dalam peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia. Dikeluarkannya Undang-Undang No.14 Tahun 2005 harusnya menjadi momentum dan komitmen terhadap reformasi manajemen guru di Indonesia. Namun demikian, pada realitanya manajemen guru di Indonesia masih menyimpan segudang masalah khususnya yang berhubungan dengan ekonomi politik. Analisa kebijakan reformasi manajemen guru dalam perspektif ekonomi politik dibutuhkan sebagai bahan pertimbangan agar nantinya dapat merumuskan secara sistematis solusi yang dapat direkomendasikan. Beberapa upaya yang harus dilakukan untuk mensukseskan reformasi manajemen guru di Indonesia adalah antara lain dengan: 1) Mengubah paradigma masyarakat bahwa profesi guru bukan profesi sembarangan yang bisa dilakukan oleh semua orang. Profesi guru membutuhkan kualifikasi khusus; 2) Menetapkan peraturan tentang kualifikasi dan rekrutmen guru berdasarkan kompetensi; 3) Menentukan arah kebijakan pendidikan yang jelas berdasarkan *learning outcome*, sehingga dapat mencetak generasi terpelajar yang siap kerja dan ahli dibidangnya; 4) Menjamin kesejahteraan guru, gaji, kompensasi dan tunjangan yang diterima guru mampu mencukupi kebutuhan guru sehingga mereka dapat fokus dan benar-benar profesional dibidangnya, tidak lagi mencari pekerjaan sampingan untuk tambahan penghasilan; 5) Menetapkan *reward dan punishment* yang jelas terhadap prestasi dan peningkatan kompetensi maupun kualitas guru.

Kata kunci: Analisa Kebijakan, Reformasi, Manajemen Guru, Ekonomi Politik

1. Pendahuluan

Indonesia menghadapi masalah yang serius dalam manajemen guru meliputi jumlah, biaya, kualitas dan distribusi guru. Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah pusat telah melakukan berbagai upaya reformasi untuk mengatasi masalah ini namun hasilnya belum optimal. Menurut Rosser dan Fahmi (2017:72) kegagalan reformasi manajemen guru di Indonesia selama ini tercermin pada cara di mana elit politik dan birokrat bertindak

layaknya predator selama bertahun-tahun dengan menggunakan sistem sekolah dan manajemen guru di Indonesia untuk mengumpulkan sumber daya, mendistribusikan patronase, memobilisasi dukungan politik, dan menjalankan kontrol politik daripada memaksimalkan kinerja pendidikan dan pemerataan.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk manajemen pendidikan dan manajemen guru yang lebih baik. Hal tersebut bahkan telah dilakukan sejak masa orde baru. Mengingat masalah pendidikan merupakan urusan politik sebuah negara, maka sejalan dengan setting politik ini, Orde Baru mengejar sebuah pendekatan terhadap kebijakan pendidikan yang memprioritaskan peningkatan akses terhadap pendidikan, terutama pendidikan dasar, dengan menitik beratkan pada kualitas pendidikan. Namun demikian dimasa orde baru investasi pada keterampilan pedagogis guru serta insentif yang diberikan sangatlah kecil. Dimasa Orde Baru, guru dan sekolah juga seringkali digunakan sebagai kendaraan untuk memobilisasi suara pada waktu pemilihan umum dan sebagai kontrol politik (Schiller, 1999: 11; Bjork, 2003: 192-193).

Sekolah sebagai sistem kecil dari struktur kelembagaan nasional yang sampai ke tingkat desa, berpengaruh terhadap hubungan antara elit politik, birokrasi dan massa. Guru PNS (seperti pegawai negeri lainnya) diminta dan diwajibkan untuk mendukung Golkar, kendaraan pemilu Orde Baru. Jika mereka gagal melakukan tanggung jawab ini, maka konsekuensinya akan menerima penurunan pangkat atau dimutasi ke

sekolah yang kurang menarik, terutama di daerah terpencil. Orde Baru juga mewajibkan guru untuk menjadi anggota PGRI, satu-satunya organisasi perwakilan guru yang diakui di masa Orde Baru.

Sebagai imbalan atas kesetiaannya kepada Orde Baru, Orde Baru memberi PGRI monopoli representasi guru dan wewenang untuk mengeluarkan biaya dari gaji guru dengan bentuk akuntabilitas yang rendah (Reeve, 1985: 328). Salah satu konsekuensi dari situasi ini adalah pertumbuhan guru yang ditandai jumlah sebagai elit berusaha untuk memperluas dan mengkonsolidasikan jaringan korupsi dan patronase, memobilisasi suara dan meningkatkan kontrol politik sebagai serta mempromosikan pengembangan pendidikan - atau setidaknya akses yang lebih baik untuk pendidikan dasar. Menurut angka Bank Dunia, jumlah total guru sekolah dasar dan menengah di Indonesia meningkat dari sekitar 700.000 pada tahun 1970 menjadi 1,4 juta pada tahun 1983.

Konsekuensi kedua adalah tingkat absensi yang tinggi karena guru diijinkan untuk mengorbankan tanggung jawab mereka mengajar untuk mengejar peluang penghasilan di luar sekolah tanpa mengorbankan gaji mereka secara bersamaan (Dunia Bank, 1998: 26-27). Konsekuensi ketiga adalah kolusi dan nepotisme. Guru sebagai elit politik dan

birokrat memastikan bahwa teman mereka, keluarga dan sekutu politik mendapatkan posisi mengajar di sekolah-sekolah di perkotaan, daerah yang dekat dengan keluarga dan jaringan sosial mereka. Terutama di sekolah favorit (sekolah populer) yang bersekolah anak-anak pejabat pemerintah daerah dan anggota lain dari kelas menengah. Konsekuensi keempat dan terakhir adalah rendahnya kualitas pelatihan guru, baik pre-service maupun in-service, dengan efek konsekuen bagi kualitas guru.

Hingga tahun 1990, rekrutmen guru sekolah dasar diambil dari siswa yang lulus sekolah menengah kejuruan yang dikenal sebagai Sekolah Pendidikan Guru (SPG). Menurut Jalal dkk. (2009: 9), ini menandakan standar kompetensi yang minimal. Sekolah pelatihan guru tersier yang dikenal sebagai IKIP (selanjutnya LPTK) menunjukkan kualitas yang lebih baik tapi tetap menghadapi masalah serius seperti fakultas yang dibawah kriteria kualifikasi, kurikulum yang kaku, dan fasilitas yang tidak memadai (Bank Dunia, 1996: 3-4).

Ekonomi politik manajemen guru di pasca orde baru, menuntut pemerintah daerah sudah memiliki tanggung jawab utama untuk melaksanakan kebijakan pengelolaan guru meski terpusat. Pengenalan undang-undang desentralisasi pada tahun 1999 dan implementasinya di

tahun 2001 mengkonsolidasikan peran pemerintah daerah dalam hal ini untuk memberikan otoritas formal atas kebijakan pendidikan. Dengan implikasi fiskal dari kebijakan ini semakin meningkat secara keseluruhan, pejabat teknokrat mampu mengamankan moratorium pada penunjukan pegawai negeri baru di tahun 2011 di daerah dimana belanja pemerintah untuk gaji melebihi 50% dari anggaran pemerintah daerah. Di kabupaten yang terkena moratorium, nampaknya menghasilkan penurunan tajam dalam jumlah guru PNS yang membuat kabupaten ini lebih tergantung pada guru kehormatan untuk memberikan jumlah kelas yang dibutuhkan, yang menyebabkan beberapa kasus menjadi suara tentang 'krisis guru' yang menjulang (JPNN, 2016).

Peningkatan kualitas guru menyebabkan berlakunya UU 14/2005 tentang Guru dan Dosen. Undang-undang ini mewajibkan guru-guru Indonesia untuk disertifikasi dan, bersamaan dengan serangkaian berikutnya, peraturan pemerintah menentukan kondisi di mana mereka akan dianggap memenuhi persyaratan sertifikasi dan menerima tunjangan profesional yang jumlah nominalnya sama dengan gaji pokok guru. Hal ini cukup efektif untuk menggandakan penghasilan mereka.

Kompas (2015) menyebutkan sebagaimana dikutip oleh Rosser dan Fahmi (2017) bahwa pemerintah pusat kemudian memperkenalkan Uji Kompetensi Guru tahun 2012 yang ditujukan untuk menilai pengetahuan subjek guru dan keterampilan pedagogis. Dilakukan dengan menggunakan pertanyaan pilihan ganda dan dilakukan secara on-line, hasilnya memberikan bukti lebih lanjut tentang rendahnya kualitas guru. Dari 1,6 juta guru dinilai pada tahun 2015, 1,3 juta memperoleh skor di bawah 60 dalam skala dari 0 sampai 100.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan secara detail diatas, maka tulisan ini mengangkat rumusan masalah yaitu: Bagaimanakah analisis kebijakan reformasi manajemen guru dalam perspektif ekonomi politik?

2. Tinjauan Teoritis

2.1. Teori Ekonomi Politik

Agus Suryono (2006:3) mengatakan bahwa studi mengenai ekonomi politik pembangunan dikategorikan sebagai bagian dari perkembangan ilmu pengetahuan sosial, yaitu gabungan antara ilmu ekonomi, ilmu politik, dan ilmu administrasi publik (khususnya dalam kebijaksanaan publik). Didik J. Rachbini (2002) sebagaimana dikutip dalam Agus suryono (2006: 9) menyebut ekonomi politik sebagai ilmu sosial terpadu tentang paradigma dan teori pilihan publik yang

memiliki fokus analisis yaitu: 1) melihat setiap isu ataupun kebijakan yang langsung maupun tidak langsung telah melibatkan kepentingan publik pada level makro maupun mikro; 2) melihat fenomena pembangunan secara interaktif yaitu dari segi proses dan dampaknya. Dengan kata lain, dalam kajian ekonomi politik sangat dibutuhkan kemampuan analitik, terapan dan evaluatif sehingga diperoleh analisis yang cermat dan tajam mengenai keuntungan dan kerugian dari sistem ekonomi dan sistem politik yang berlaku. Selanjutnya hasil analisis tersebut dapat digunakan sebagai rekomendasi kepada lembaga-lembaga dan struktur-struktur organisasi dalam pemerintahan maupun masyarakat untuk merumuskan, melaksanakan dan mencapai tujuan kebijakan tersebut.

2.2. Implementasi Kebijakan

Meter dan Horn sebagaimana dikutip oleh Hiplunudin (2017:36) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan –tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan.

Begitu pula dengan Grindle dalam Hiplunudin (2017:37) yang memandang kajian implementasi kebijakan bukan sekedar bersangkut paut dengan

mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat birokrasi lebih dari itu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Dari dua definisi tersebut, Widodo sebagaimana dikutip oleh Herabudin (2016:115) menyimpulkan implementasi sebagai proses yang melibatkan sejumlah sumber termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan pemerintah ataupun swasta dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Meter dan Horn (1975) sebagaimana dikutip oleh Hiplunudin (2017:42) menawarkan enam variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian (*performance*). Model ini tidak hanya menentukan hubungan – hubungan antara variabel-variabel bebas dan terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan antara variabel – variabel bebas, yaitu:

- 1) Ukuran dan tujuan kebijaksanaan
- 2) Sumber-sumber kebijaksanaan
- 3) Karakteristik dan agen pelaksana
- 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- 5) Sikap para pelaksana
- 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Dengan model tersebut Meter dan Horn ingin menguraikan proses dengan cara melihat bagaimana keputusan kebijakan itu dilaksanakan daripada hanya sekedar menghubungkan variabel bebas dan variabel terikat.

Lain halnya dengan model yang dikemukakan oleh Grindle sebagaimana dikutip Hiplunudin (2017:47), model ini ditentukan oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Menurut Grindle, variabel isi kebijakan meliputi:

- 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan
- 2) Jenis manfaat yang diterima oleh target group
- 3) Sejauhmana 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.

Sedangkan variabel lingkungan implementasi kebijakannya mencakup:

- 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
- 2) Karakteristik institusi dan penguasa

- 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran

Model implementasi yang selanjutnya adalah yang dikemukakan oleh Edward III dalam Nugroho (2009:89) bahwa agar implementasi kebijakan terlaksana secara efektif maka harus memperhatikan empat variabel yaitu:

- 1) Komunikasi

Bahwa untuk mencapai keberhasilan, implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui hal yang harus dilakukan secara jelas. Tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Hal ini pada umumnya dilakukan melalui kegiatan-kegiatan sosialisasi sebuah kebijakan.

- 2) Sumber daya

Implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia yang memadai, ketersediaan informasi maupun fasilitas-fasilitas pendukung seperti perangkat teknologi informasi, perlengkapan kantor serta sumber dana yang mencukupi untuk pelaksanaan program dan kegiatan.

- 3) Disposisi

Disposisi disini dimaknai sebagai sikap dan keinginan dari berbagai pihak untuk mendukung suatu kebijakan. Hal ini meliputi komitmen

dari seluruh komponen pelaksana kebijakan, aparatur sipil negara dan masyarakat.

- 4) Struktur birokrasi

Struktur organisasi dimaknai sebagai tatanan organisasi yang mengatur pedoman kerja dan penjabaran wilayah tanggung jawab setiap aparatur pelaksana kebijakan. Salah satu aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (SOP) yaitu pedoman bagi setiap implementor untuk bertindak.

Untuk dapat mengkaji secara mendalam dan memberikan analisis yang tepat terhadap kebijakan reformasi manajemen guru dalam perspektif ekonomi politik maka kita perlu lebih dahulu memahami implementasi dari kebijakan-kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dari masa ke masa meliputi isi kebijakan (*content of policy*) maupun lingkungan implementasi (*context of implementation*) sebagaimana yang disebutkan sebagai model implementasi kebijakan oleh Grindle.

3. Pembahasan

Pada dasarnya analisa terhadap kebijakan pendidikan di Indonesia sebagai payung dari reformasi manajemen guru harusnya juga menjadi bahan pertimbangan agar nantinya dapat merumuskan secara sistematis solusi yang

dapat direkomendasikan. Indonesia sebagai salah satu negara dengan jumlah guru terbanyak dan paling beragam hampir mencapai tiga juta orang, cukup menjadikan Indonesia sebagai percontohan dalam upaya reformasi manajemen guru. Seiring dengan begitu dinamisnya perkembangan sistem pendidikan dan tantangan yang semakin kompleks membuat profesi guru menjadi sorotan dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia.

Sebenarnya pemerintah telah melakukan serangkaian upaya-upaya dalam mereformasi kebijakan manajemen guru sebagai langkah konkrit dalam peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia, sejak orde baru, pasca orde baru bahkan dimasa reformasi seperti sekarang ini. Ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang No.14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen. Dalam pasal 8 tertuang secara jelas bahwa guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

Kebijakan yang cukup fenomenal adalah kebijakan sertifikasi guru dimana dengan kebijakan yang mewajibkan sertifikasi guru ini telah berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan guru karena pendapatannya bertambah setelah

dinyatakan lolos sertifikasi ini. Dalam pelaksanaannya, sejumlah faktor politik dan ekonomi telah memutarbalikkan proses reformasi ini, sehingga menimbulkan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari segi efektivitas hasil. Menurut Chang dkk kebijakan sertifikasi tersebut berdampak terhadap pengetahuan, keterampilan dan motivasi guru, serta terhadap hasil-hasil belajar siswa. Jika kita ingin menggali lebih dalam lagi reformasi manajemen guru tersebut memiliki dampak utama terhadap pembiayaan sistem dan distribusi guru. Reformasi manajemen guru harus dipandang sebagai konteks sistem manajemen pendidikan yang komprehensif dan modern.

Chang dkk dalam tulisannya berjudul "*Reformasi Guru Di Indonesia Peran Politik dan bukti dalam pembuatan kebijakan*" mengatakan bahwa sistem reformasi manajemen guru ini menekankan pada sifat dasar perekrutan dalam profesi guru, penyelenggaraan mutu pendidikan pra-jabatan, induksi di sekolah, pendampingan, dan program percobaan bagi guru guru yang baru diangkat; pentingnya sertifikasi formal dimaksudkan sebagai patokan kualitas bagi semua guru yang memasuki profesi ini; sifat dasar struktur yang penting untuk memberikan pengembangan profesi guna memastikan perbaikan pengetahuan dan keterampilan guru; serta peran penilaian kinerja guru

dalam mengidentifikasi bidang-bidang tertentu yang membuat guru dapat diperbaiki, dimotivasi dan didorong untuk berpartisipasi dalam pengembangan karier yang sedang berlangsung. (www.worldbank.org/id/education diakses 17 Maret 2018)

Namun pada kenyataannya dalam implementasinya kebijakan sertifikasi ini menuai banyak permasalahan. Sebagaimana dikemukakan Yaumi dalam artikelnya yang berjudul “Reformasi Sistem Pendidikan Di Indonesia: Suatu Refleksi Kritis Menuju Perbaikan Kualitas” menuliskan beberapa permasalahan dalam kebijakan pendidikan di Indonesia yaitu: *Pertama*, kebijakan pendidikan cenderung diskriminatif. Hal ini dapat dicermati dari adanya kebijakan pemerintah yang berusaha untuk menjadikan sekolah menengah kejuruan (SMK) berbanding 70:30 dengan sekolah menengah umum (SMU) lainnya. Rasio perbandingan jenis sekolah seperti ini dapat melahirkan perbedaan prioritas yang berimbang pada tingginya perhatian pemerintah pada jenis sekolah kejuruan di satu sisi dan “seolah” mengabaikan pengembangan keseluruhan jenis sekolah umum yang ada di sisi lain. Begitu pula dengan kebijakan penyelenggaraan pendidikan berstandar internasional (RSBI) juga telah membawa dampak disparitas baru khususnya dalam

hubungannya dengan pemberian sarana dan prasarana pendidikan, walaupun juga telah diakui dapat berkontribusi positif terhadap peningkatan kualitas bagi sekolah-sekolah tertentu. *Kedua*, pendidikan belum berorientasi menyediakan tenaga kerja yang siap kerja, berkompeten dan memiliki jiwa wirausaha (entrepreneurship) yang mandiri. Selama ini, Indonesia hanya mampu mengeksport TKI yang identik dengan pekerja pembantu rumah tangga atau buruh kasar yang notabene memiliki kualifikasi pendidikan rendah sehingga cenderung diperlakukan tidak manusiawi.

Permasalahan lain yang hingga kini belum dapat diatasi secara serius adalah ketidakjelasan arah kebijakan pendidikan, di satu sisi menganut sistem desentralisasi dalam pengertian menyerahkan sebagian kekuasaan dari pusat kepada daerah, tetapi di sisi lain pengendalian kebijakan masih tetap dilakukan secara sentralistik dari pusat pemerintahan. Persoalan-persoalan yang juga terjadi antara lain persoalan contekan massal, sebagai akibat dari kebijakan Ujian Nasional (UN) sebagai penentu kelulusan siswa bukan dalam kerangka untuk penentuan mutu dan pemetaan kualitas. Sejumlah persoalan juga dijumpai dalam implementasi kebijakan penyaluran dana bantuan operasional sekolah (BOS). Hal ini menunjukkan bahwa sosialisasi kebijakan

tersebut kepada pihak yang menyalurkan dana maupun kepada penerima dana BOS tidak efektif sehingga dana tersebut tidak tepat sasaran, cenderung terlambat, tidak transparan dan menimbulkan praktek-praktek penggelapan dana secara tidak bertanggungjawab.

Semua permasalahan-permasalahan tersebut perlu dikaji lebih lanjut untuk menformulasikan sebuah kebijakan yang tepat sebagai solusi. Karena pada hakikatnya kebijakan publik itu merupakan alternatif-alternatif terbaik yang digunakan untuk memecahkan masalah-masalah publik. Hal pertama yang harus dilakukan dalam reformasi pendidikan sebagai pangkal dari reformasi manajemen guru adalah merubah paradigma pola pikir masyarakat Indonesia terhadap profesi guru, apresiasi terhadap profesi guru. Profesi guru bukan merupakan profesi yang prestise bagi masyarakat Indonesia, bahkan cenderung disepelekan dan tidak menjadi prioritas pilihan utama dari cita-cita orang Indonesia. Guru sebagai “pahlawan tanpa tanda jasa” hanya menjadi sekedar slogan, kurang makna.

Sementara di negara-negara lain seperti Jepang dan Finlandia sangat mengagungkan profesi seorang guru. Tanpa adanya guru, tidak akan ada peradaban manusia, tidak akan ada pembangunan bangsa. Di Finlandia guru menjadi profesi yang unggul, karena hanya

orang-orang yang pandai saja, lulusan terbaik yang bisa diterima menjadi guru. Nilai-nilai dan paradigma inilah yang perlu diadopsi dan dilekatkan dalam pemahaman masyarakat Indonesia.

Kita tidak perlu melakukan restrukturisasi pendidikan sebagaimana yang banyak dilakukan oleh negara-negara di Eropa, apabila nilai-nilainya ternyata tidak sesuai dengan situasi dan kondisi sosial ekonomi, sosial politik dan sosial demografi masyarakat Indonesia. Ideologi neoliberalisme yang banyak diterapkan di negara-negara eropa yang notabene negara maju, tidak sesuai jika diterapkan di Indonesia. Indonesia justru akan semakin ketergantungan terhadap skema bantuan asing dan negara donor seperti IMF dan Bank Dunia selain juga akan berdampak pada memudarnya *nation-state*.

Dikeluarkan Undang-Undang No.14 Tahun 2005 harusnya menjadi momentum dan komitmen terhadap reformasi manajemen guru di Indonesia. Dengan diberlakukannya undang-undang tersebut komitmen pemerintah yang kuat untuk meningkatkan kualitas dan kompetensi guru dan dosen, melaksanakan sertifikasi profesi yang efisien dan efektif untuk meningkatkan kualifikasi dan kesejahteraan guru dan dosen.

Sejak jaman Plato, pendidikan erat kaitannya dengan politik. Plato dalam bukunya berjudul Republik, menyatakan

bahwa tujuan pendidikan tidak bisa dipisahkan dari tujuan negara karena tujuan pendidikan identik dengan tujuan negara yang tidak lain adalah tujuan hidup manusia. Tujuan negara secara umum adalah membangun masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan. Masalah pendidikan merupakan masalah politik. Kartono (1997: 26-27) mengatakan bahwa suatu masalah akan masuk ke ranah politik apabila pemerintah memiliki kewajiban untuk menanganinya.

Pada dasarnya Indonesia telah memiliki dasar hukum yang jelas mengenai pendidikan bahwa pendidikan jelas merupakan urusan politik. Hal ini secara tegas tercantum dalam UUD 1945 pasal 31 ayat 3 yang berbunyi bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.

Namun dalam perkembangannya kaitan pendidikan dan politik akhir-akhir ini telah salah arah. Pendidikan telah dipolitisasi oleh penguasa dan elit kepentingan. Isu-isu pendidikan seperti beasiswa dan bantuan pendidikan lainnya telah menjadi isu politik untuk meraih dukungan suara bagi calon eksekutif maupun legislatif.

Praktik politisasi pendidikan beberapa tahun terakhir ini semakin parah dirasakan para guru. Banyak guru yang dimutasi ke daerah-daerah pinggiran karena tidak mendukung kepala daerah terpilih. Banyak guru dan profesional pendidikan dipindah ke organisasi perangkat daerah (OPD) non pendidikan karena tidak menjadi tim sukses kepala daerah terpilih. Reformasi manajemen guru merupakan langkah strategis untuk mengembalikan nilai-nilai luhur manajemen pendidikan di Indonesia sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 bahwa sistem pendidikan nasional diselenggarakan untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Perjuangan atas kebijakan manajemen guru dan implementasinya di Indonesia telah melibatkan beberapa aktor, yang masing-masing memiliki minat yang berbeda, agenda kebijakan dan cara memanfaatkan leverage pembuatan kebijakan dan implementasi. Aktor-aktor ini termasuk elit teknokrat, elit politik dan elit birokratik, guru dan organisasi perwakilan mereka (PGRI), LSM dan kelompok orang tua/ wali murid.

Ekonomi politik manajemen guru di masa orde baru di Indonesia didominasi oleh pejabat militer dan birokrasi. Untuk

melegitimasi peraturannya, Orde Baru berargumen bahwa pemerintah otoriter diperlukan untuk mempromosikan 'pembangunan' yang secara khusus dipahami sebagai pertumbuhan ekonomi dan stabilitas, untuk tingkat yang lebih rendah dipahami sebagai pemenuhan hak ekonomi dan sosial.

Sementara itu dimasa reformasi, aktor aktor yang terlibat dalam reformasi manajemen guru lebih didominasi oleh elit teknokrat, elit politik dan elit birokratik disamping guru dan organisasi perwakilan mereka (PGRI), LSM dan kelompok wali murid. Dominasi pejabat militer tidak lagi ada, karena sejak bergulirnya reformasi, gerak pejabat militer mulai terbatas. Sistem pemerintahan juga tidak lagi otoriter tapi lebih demokratis.

Peluang untuk memecahkan sebuah masalah akan selalu ada, namun komitmen untuk memecahkannya itulah yang harus dipertanyakan. Peluang yang ada tanpa dibarengi dengan adanya komitmen bagaikan pepesan kosong. Begitu juga halnya dengan kebijakan reformasi manajemen guru ini. Masalah ini tidak mungkin dapat terselesaikan tanpa adanya komitmen dari berbagai pihak yang terlibat di dalamnya, baik itu elit teknokrat, elit politik, elit birokratik, guru, PGRI, LSM, dan para wali murid.

Peluang dan kemampuan tersebut sebenarnya sudah dimiliki oleh negara

kita. Indonesia merupakan salah satu negara dengan jumlah guru terbanyak dan paling beragam hampir mencapai tiga juta orang. Hal ini cukup menjadikan Indonesia sebagai percontohan dalam upaya reformasi manajemen guru. Begitu dinamisnya perkembangan sistem pendidikan dan tantangan yang semakin kompleks di Indonesia telah membuat profesi guru menjadi sorotan dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia.

Telah kita ketahui bersama bahwa pemerintah telah melakukan serangkaian upaya-upaya dalam mereformasi kebijakan manajemen guru sebagai langkah konkrit dalam peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia, sejak orde baru, pasca orde baru bahkan dimasa reformasi seperti sekarang ini. Ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang No.14 Tahun 2005 Tentang Guru Dan Dosen. Namun hal tersebut nampaknya tidak menjadi jawaban dan solusi dari berbagai permasalahan yang dihadapi karena nampaknya implementasi dari kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut tidak berjalan secara efektif. Nuansa-nuansa politik begitu kental sehingga para elit lebih suka menghitung untung rugi dari sebuah implementasi kebijakan.

Alternatif yang dapat diajukan untuk memecahkan masalah reformasi manajemen guru bahwa pembuatan

kebijakan pengelolaan guru dan implementasinya harus dipahami secara inheren. Proses politik ditandai dengan kontestasi antara bersaing politik dan kelompok sosial atas akses dan kontrol atas sumber daya dan kekuatan dalam konteks tertentu. Intinya disini tiga kali lipat.

Pertama, Reformasi manajemen guru memiliki dimensi redistributif: mengubah sumber daya dan kekuatan dari beberapa kelompok politik dan sosial dan terhadap orang lain. Secara khusus, ia mengalihkan sumber daya dan kekuatan dari elit politik dan birokrasi, mereka mengendalikan jaringan patronase dan politik, guru dan orang tua murid, terutama di daerah miskin yang kekurangan sumber daya dan kualitas sekolah yang rendah hingga harus menghemat anggaran. Alokasi pasokan guru yang lebih efisien, juga menggeser sumber daya gaji guru ke area pengeluaran publik lainnya (termasuk belanja pendidikan daerah lain) dan kepentingan yang disematkan di area belanja tersebut. Untuk alasan ini, reformasi manajemen guru tunduk pada kontestasi politik antar kelompok yang menentang manfaat dari reformasi tersebut dan mereka yang harus bertahan kalah darinya.

Kedua, Kontestasi ini dimainkan dalam sejarah dan konteks kelembagaan tertentu. Sifat yang tepat dari aktor yang

terlibat, masing-masing minat dan agenda, keseimbangan kekuasaan di antara mereka, dan bentuk-bentuk tertentu yang dibutuhkan dalam kontestasi (misalnya pertarungan parlementer, kasus pengadilan, demonstrasi jalanan / demonstrasi, debat media, pemogokan) semua bervariasi tergantung pada sejarah negara tertentu, struktur sosial, rezim politik, sistem hukum dan sebagainya.

Ketiga, kontestasi melibatkan penggunaan strategi dan taktik konteks yang spesifik dari pihak aktor yang berkompetisi saat mereka berusaha menang melawan satu sama lain dalam perjuangan atas kekuasaan dan sumber daya. Hasil dari perjuangan ini mencerminkan efek dari semua faktor ini.

Berdasarkan pandangan tersebut diatas, sebagaimana yang dikemukakan oleh Fahmi dan Rosser (2018) maka analisis reformasi manajemen guru di Indonesia sebagai negara berkembang perlu berfokus pada tiga tingkat analisis:

- 1) Level 1: Aktor, Minat, dan Agenda
Tingkat ini berfokus pada identifikasi aktor politik dan kunci sosial yang terlibat dalam pembuatan kebijakan manajemen guru dan implementasinya dalam kepentingan masing-masing, agenda kebijakan, dan bentuk leverage kebijakan. Yang terakhir tergantung

pada konteks historis / struktural yang spesifik, elit teknokratik, elit politik dan birokrasi, elit kapitalis, guru dan organisasi serikat pekerja / perwakilan mereka, organisasi non-pemerintah (LSM), dan kelompok orang tua dan siswa.

2) Level 2: Institusi

Tingkat analisis ini terutama terkait dengan memahami cara di mana peraturan formal dan informal seperti hukum dan peraturan tertulis, nilai budaya, kode dan standar sukarela, dan interaksi struktur seperti itu antara aktor politik yang memiliki andil dalam kebijakan manajemen guru dan implementasinya. Dengan demikian ada penekanan kuat pada pertanyaan terkait dengan desain kelembagaan hukum dan sistem politik, sifat hukum dan peraturan pemerintah, struktur birokrasi, dan cara terbentuknya akses terhadap proses pengambilan keputusan dan implementasi, kemampuan untuk mengatur dan memobilisasi tindakan kolektif, dan daya tanggap elit politik untuk kepentingan dan keprihatinan mereka.

3) Level 3: Badan

Tingkat analisis ini berfokus pada pemahaman pilihan peran dan tindakan strategis, seperti yang dilakukan oleh individu dan aktor kelompok, dalam pembuatan

kebijakan dan implementasinya terkait manajemen guru. Secara khusus, ini terkait dengan aktor-aktor. Pilihan dan tindakan saling berkaitan tergantung pada masing-masing minat dan agenda, promosi atau penolakan terhadap reformasi manajemen guru.

Ketiga tingkat analisis yang berbeda ini melebur ke semua bagian. Perubahan dalam pengaturan kelembagaan itu menandai periode orde baru dan pasca orde baru secara khusus berkaitan dengan sifat rezim politik negara dan pembagian tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah telah berfungsi untuk membentuk pengaruh aktor yang berbeda terhadap pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Adapun instrumen pendukung yang dibutuhkan untuk mendorong keberhasilan pelaksanaan reformasi kebijakan manajemen guru di Indonesia dalam perspektif ekonomi politik antara lain yaitu:

- 1) Adanya peraturan dan kebijakan pemerintah yang mendukung Reformasi kebijakan manajemen guru.
- 2) Tersedianya sarana dan prasarana pendukung
- 3) Ketersediaan sumber daya manusia guru yang kompeten.

Faktor sumber daya manusia guru merupakan obyek dalam reformasi

kebijakan manajemen guru. Sebagaimana dikemukakan Gomes (2002:2) bahwa sumber daya manusia merupakan satu-satunya sumber daya yang memiliki akal, perasaan, kemampuan, keterampilan, pengetahuan, dorongan untuk berkarya. Semua potensi yang dimiliki sumber daya manusia tersebut sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan organisasi. Betapa pun majunya teknologi, berkembangnya informasi, tersedianya dana, namun jika tanpa ketersediaan sumber daya manusia maka akan sulit bagi organisasi untuk mencapai tujuannya.

4) Anggaran dana yang memadai.

Anggaran merupakan faktor penting dalam pelaksanaan sebuah program/kegiatan Reformasi Kebijakan Manajemen Guru. Anggaran merupakan alat bantu manajemen dalam melaksanakan fungsi perencanaan dan pengendalian terhadap sebuah kegiatan. Anggaran juga merupakan alat bantu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sebagaimana menurut M. Nafarin (2007:9) bahwa anggaran merupakan rencana keuangan periodik yang disusun

berdasarkan program-program kegiatan yang telah disahkan organisasi. Anggaran berperan sebagai motor penggerak terlaksananya sebuah kegiatan. Menurut Munandar (2000:10) anggaran memiliki beberapa kegunaan, antara lain: 1) sebagai pedoman kerja yaitu memberikan arah sekaligus target-target yang harus dicapai melalui kegiatan organisasi di waktu yang akan datang; 2) sebagai alat pengkoordinasian pekerjaan agar semua bagian dalam organisasi dapat saling bekerjasama untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan; 3) sebagai alat pengawasan kerja, anggaran berfungsi sebagai tolak ukur dalam menilai realisasi kegiatan organisasi.

Reformasi manajemen guru tentu saja memiliki dampak ekonomi dan politik khususnya pada efisiensi dan ekuitas belanja publik. Proporsi yang signifikan dari peningkatan investasi pemerintah dalam pendidikan cukup tinggi. Terutama sejak dikeluarkannya undang-undang guru dan dosen tahun 2005 yang mengatur tunjangan profesi untuk sertifikasi serta insentif bekerja di daerah terpencil tentu saja turut menambah pengeluaran pemerintah. Untuk menyeimbangkan hal

tersebut maka diambillah langkah efisiensi pemanfaatan guru, contohnya dengan mewajibkan guru mengajar minimal 24 periode jam per minggu. Reformasi ini berdampak terhadap efisiensi, pemerataan penyediaan dan distribusi guru. Peningkatan pendapatan guru yang ditimbulkan dari reformasi ini telah memberikan beban tambahan yang signifikan terhadap anggaran pemerintah.

4. Kesimpulan dan Saran

Masalah manajemen guru di Indonesia dikuasai oleh elit politik dan birokrasi selama puluhan tahun dengan menggunakan sistem sekolah untuk mengumpulkan sumber daya, mendistribusikan patronase, memobilisasi dukungan politik, dan menjalankan kontrol politik. Di bawah sistem manajemen pendidikan yang seperti ini, guru telah menjadi bagian dalam patronase dan jaringan logika politik yang telah memposisikan mereka sebagai klien, pemobilisasi suara, dan agen kontrol politik. Guru Tidak lagi berperan sebagai agen pendidikan dan pemerataan/ keadilan. Sementara itu teknokrat pemerintah dan pendukung donor (IMF/World Bank) telah berusaha untuk mempromosikan berbagai reformasi manajemen guru untuk mewujudkan logika alternatif yaitu, memperbaiki hasil pendidikan dengan efisiensi anggaran. Namun demikian hal

tersebut bisa saja gagal jika sering terjadi resistansi politik dari elit, guru, LSM dan orang tua.

Beberapa upaya yang harus dilakukan untuk mensukseskan reformasi manajemen guru di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Mengubah paradigma masyarakat bahwa profesi guru bukan profesi sembarangan yang bisa dilakukan oleh semua orang. Profesi guru membutuhkan kualifikasi khusus. Hanya orang-orang lulusan terbaik yang memenuhi syarat dan standart yang ditetapkan yang dapat direkrut dan dinyatakan layak untuk menjadi guru. Hal ini dilakukan semata-mata untuk peningkatan kualitas guru dan kualitas pendidikan di Indonesia.
2. Menetapkan peraturan tentang kualifikasi dan rekrutmen guru berdasarkan kompetensi.
3. Menentukan arah kebijakan pendidikan yang jelas berdasarkan *learning outcome*, sehingga dapat mencetak generasi terpelajar yang siap kerja dan ahli dibidangnya.
4. Menjamin kesejahteraan guru, gaji, kompensasi dan tunjangan yang diterima guru mampu mencukupi kebutuhan guru sehingga mereka dapat fokus dan benar-benar profesional dibidangnya, tidak lagi

mencari pekerjaan sampingan untuk tambahan penghasilan.

5. Menetapkan reward dan punishment yang jelas terhadap prestasi dan peningkatan kompetensi maupun kualitas guru.

Adapun kerangka strategis implementasi kebijakan yang disarankan sebagai berikut:

1. Merancang, menerapkan sistem rekrutmen yang mengedepankan dan mempersyaratkan kompetensi yang sesuai bagi tenaga guru.
2. Meningkatkan kualitas sumber daya guru secara komprehensif dan terus-menerus dengan manajemen diklat yang tepat.
3. Melakukan pemetaan sumber daya guru di Indonesia.
4. Meningkatkan koordinasi antar pihak yang terlibat dan saling berkepentingan.
5. Menyusun perencanaan penggunaan anggaran reformasi kebijakan manajemen guru dan pendidikan di Indonesia dengan optimal.
6. Mewujudkan sinkronisasi pencapaian target dengan alokasi anggaran yang tersedia sehingga sisi kualitas dari kegiatan yang dilaksanakan dapat tercapai bukan sekedar tuntutan penyerapan anggaran semata.
7. Memberikan *reward* kepada guru yang berprestasi.

8. Menerapkan sistem sertifikasi guru secara tepat.

9. Menerapkan sistem pendistribusian guru secara merata

DAFTAR PUSTAKA

Connel, Helen. 2003. *“Reformasi Pendidik an”*. Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu.

Chang, Mae Chu dkk. *“Reformasi Guru Di Indonesia Peran Politik dan bukti dalam pembuatan kebijakan”*. The world bank.

www.worldbank.org/id/education
[diakses 17 Maret 2018.d](#)

Gomes, F. Cardoso. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Andi Offset.

Nurkolis. 2012. *“Urgensi Reformasi Manajemen Guru Di Era Otonomi Daerah”*. Jurnal Manajemen Pendidikan JMP, Volume 1 Nomor 2, Agustus 2012. Diakses 17 Maret 2018.

Rosser, Andrew and Mohamad Fahmi. 2018. *“The Political Economy Of Teacher Management Reform in Indonesia”*. International journal of educational development Vol.61 (2018) p. 72-81

Suryono, Agus. 2006. *“Ekonomi Politik Pembangunan Dalam Perspektif*

Teori Ilmu Sosial". Malang:
Universitas Negeri Malang

Staniland, Martin. 2003. *"Apakah
Ekonomi Politik Itu? Sebuah Studi
Teori Sosial dan
Keterbelakangan"*. Jakarta:
PT.Raja Grafindo Persada

Yaumi, Muhammad. *"Reformasi Sistem
Pendidikan Di Indonesia: Suatu
Refleksi Kritis Menuju Perbaikan
Kualitas"*. Fakultas tarbiyah dan
Keguruan UIN Alauddin Makassar