

# RINGKASAN DISERTASI

Judul:

**Guru dan Kekuasaan: Dinamika Relasi Politik  
antara Otonomi Guru dan Dominasi Kekuasaan.**

Dr. Arif Rohman, M.Si.  
Program Studi Ilmu Pendidikan (S3)  
Pascasarjana UNY

## Pengantar

Disertasi ini merupakan karya penelitian yang dilatarbelakangi oleh kegalauan peneliti atas nasib guru yang menurut sudut pandang peneliti, guru adalah sosok yang hampir selalu menjadi obyek dan pelengkap penderita dari tindakan elit penguasa dominan. Meski kesejahteraan guru sudah beranjak lebih baik, namun ketertindasan guru relatif belum sirna.

## Pendahuluan

Guru merupakan sosok manusia yang dapat *'digugu'* (ditaati) dan *'ditiru'* (diikuti). Sosok yang ditaati karena ucapannya memuat nasehat kebenaran (*truthfulness*) dan kejujuran (*fairness*) menuju jalan hidup selamat; Sedangkan sosok yang diikuti karena tingkah lakunya mengandung keteladanan akhlak (*moral*) dan karakter baik (*good character*). Bukan sebaliknya, sosok guru bukanlah sosok *'wagu'* (tak pantas) dan *'saru'* (jorok). Citra diri positif yang demikian merupakan label yang telah disematkan masyarakat tradisional kepada guru selama ratusan tahun. Karenanya, guru dianggap mayoritas masyarakat sebagai manusia dengan karakter terpuji yang terpancar dalam bentuk kedalaman ilmu, kebenaran tutur kata, kesantunan perilaku, kesahajaan penampilan, keramahan sapa, kesalehan beribadah, dan ketulusan pengabdianya. Sosok guru dengan karakter terpuji tersebut pada gilirannya dapat berdampak positif bagi masyarakat sekelilingnya dalam rangka membangun kemajuan peradaban umat manusia.

Sebagai sosok dengan karakter terpuji, peran guru menjadi sangat penting dalam proses transformasi sosial di masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Meyer (Hadisusanto, Sidharta, dan Siswoyo, 1995), bahwa guru berperan dalam *"a process leading to the enlightenment of mankind"*. Begitu juga Joni (1991), menyebutkan guru berperan mengembangkan sumberdaya manusia yang dapat menentukan kelestarian dan kejayaan kehidupan bangsa. Oleh karenanya, guru sering bersama masyarakat terlibat dalam penyelesaian persoalan-persoalan kemasyarakatan. Mereka terlibat bersama dalam perjuangan membebaskan masyarakat dari aneka belenggu dan masalah, termasuk di dalamnya terhadap masalah politik. Koesoema (2009) menyebut perjuangan guru bersama masyarakat dalam politik dipahami dalam dua telaah, yaitu: telaah *historis-faktual*, dan telaah *normatif-idealis*. Telaah *historis-faktual* merupakan telaah dengan mendasarkan pada data sejarah, sedangkan telaah *normatif-idealis* merupakan telaah dengan mendasarkan pada konsep, pemahaman, dan nilai yang dipahami guru sebagai pelaku perubahan dalam memandang dunia di mana mereka hidup.

Keterlibatan guru bersama masyarakat dalam mengatasi aneka masalah sosial politik merupakan cerminan relasi antar guru dan masyarakat. Relasi antarkeduanya beserta dinamikanya tersebut terjadi seiring dengan intensitas relasi yang mereka bangun. Melalui keterlibatan guru bersama masyarakat menjadikannya menjadi bagian tak terpisahkan dalam interaksi antar kelompok sosial politik dalam masyarakat.

Spring (1993), berpendapat bahwa dalam proses interaksi antar kelompok masyarakat untuk mewujudkan cita-cita bersama, guru menjadi bagian penting di dalamnya. Guru menjadi bagian tak terpisahkan dalam interaksi bersama dengan aneka kelompok kepentingan dan kelompok politik dalam masyarakat. Kelompok kepentingan merupakan semua organisasi atau kumpulan orang yang berusaha mempengaruhi kebijakan publik yang dirumuskan dan diimplementasikan oleh pemerintah (Almond, 1974). Kelompok kepentingan dibedakan menjadi dua, yaitu kelompok kepentingan politis (*political interest groups*) dan kelompok kepentingan non-politis (*non-political interest groups*). Kelompok kepentingan politis menurut Almond (1974) memiliki orientasi meraih jabatan politik dalam pemerintahan, sebaliknya kelompok kepentingan non-politis tidak memiliki orientasi meraih jabatan politik dalam pemerintahan.

Secara normatif, guru tidak termasuk pada jenis kelompok pertama tetapi termasuk pada jenis kelompok kedua. Hal ini disebabkan karena guru tidak memiliki motivasi untuk meraih jabatan politik dalam pemerintahan. Guru bertugas mendidik dan mengajar anak-anak di sekolah dengan orientasi mencerdaskan kehidupan bangsa. Namun apakah realitasnya demikian, inilah yang menjadi pertanyaan penting. Beberapa kasus secara tentatif mengindikasikan adanya orientasi guru untuk kepentingan politik. Fenomena demonstrasi guru terhadap kekuasaan politik akhir-akhir ini menunjukkan akan hal itu. Demonstrasi 50 ribu guru 'mengepung' istana Presiden Abdurrahman Wahid (Media Indonesia, 19 April 2000). Begitu juga pada era Presiden Susilo Bambang Yudoyono terjadi demonstrasi 28 ribu guru menolak penghapusan Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidikan dan Tenaga Kependidikan (Kompas, 12 Mei 2010). Bahkan tahun 2002, demonstrasi guru di kabupaten Kampar propinsi Riau, berhasil melengserkan Bupati Jefry Noer dari kursi kekuasaannya, atau demonstrasi guru di kabupaten Lombok Timur yang berhasil menonaktifkan kekuasaan Bupati Ali Dahlan melalui aklamasi sidang paripurna DPRD setempat (Pantoro, 2010). Pertanyaannya, mengapa demikian? Bagaimana guru relasi guru dengan kekuasaan politik?

Secara teoritik, guru dituntut dapat mengembangkan otonominya menuju profesionalitas dalam mendidik dan mengajar anak. Profesi guru sebagai profesi penting dan strategis yang memiliki tugas memajukan peradaban umat manusia, maka amat memerlukan otonomi yang merujuk pada kedaulatan (*sovereignty*). Dengan otonomi, profesi guru dapat benar-benar bekerja profesional tanpa dipengaruhi pertimbangan dari luar, sebagaimana tercermin pada sumpah guru (PGRI, 2008).

Sumarno (2013) menyebutkan bahwa konsep otonomi lebih tepat bila berdasar pada penghargaan tinggi pada sifat dasar manusia atau otonomi reflektif akan memiliki akibat lebih baik, karena otonomi macam ini didukung oleh analisis dan pertimbangan yang matang. Sebaliknya otonomi dalam arti hanya menekankan kebebasan membuat keputusan dapat mengarah pada disorientasi, bahkan anarkhi. Salah satu indikator dari kualitas otonomi adalah kedaulatan (*sovereignty*), dalam arti tidak ada kekuatan luar yang menekan atau memaksakan kehendak. Karenanya setiap entitas yang berdaulat senantiasa arif bijaksana di dalam setiap keputusan dan tindakannya (Sumarno, 2013).

Konsep otonomi di atas relevan diterapkan pada diri guru. Profesi guru sebagai profesi penting yang bertugas memajukan peradaban umat manusia, maka amat memerlukan kedaulatan (*sovereignty*) yang didukung dengan analisis dan pertimbangan matang. Dengan otonomi, profesi guru diharapkan benar-benar dapat lebih berdaulat dalam melaksanakan tugas-tugas profesi yang profesional tanpa dipengaruhi pertimbangan dari luar. Oleh karenanya, otonomi guru bermakna kemandirian guru dalam menjalankan tugas yang terkait dengan profesinya. Otonomi guru merupakan otonomi profesi sebagai seorang guru profesional, yang dituntut sungguh-sungguh menjalankan keharusan tugas-tugasnya secara profesional yang memuat tanggungjawab filosofis, teoretis-edukatif, dan sosiokultural kepada anak didik, orang tua, sekolah, pemerintah, dan masyarakat luas.

Tugas profesional guru otonom meliputi mendidik, mengajar, membimbing, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik di sekolah. Otonomi profesi guru berdasarkan landasan hukum dengan prinsip-prinsip profesionalitas sebagaimana tertuang di dalam Undang-Undang RI Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Pasal 7 ayat (1) UU tersebut menyebutkan guru memiliki tanggungjawab atas pelaksanaan tugas keprofesionalan, antara lain: (a) Merencanakan, melaksanakan, menilai, dan mengevaluasi proses pembelajaran yang bermutu; (b) Meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni.

Pada bagian lain, guru dengan peran dan tanggungjawabnya terhadap aneka problem masyarakat, menjadikan mereka tidak dapat menghindar dari relasi dan interaksi dengan aneka kelompok kepentingan (*interest group*) masyarakat. Bahkan menurut Apple (Tilaar, 2003), guru dan pendidikan memiliki relasi esensial dengan kekuasaan. Kekuasaan negara mencakup segenap pengaturan kehidupan masyarakat, termasuk kehidupan pendidikan dan guru. Penguasa memiliki kepentingan terhadap guru, sebaliknya guru juga menaruh harapan besar atas perhatian penguasa. Relasi guru dengan penguasa secara normal dapat berlangsung secara fungsional-simbiotik, saling menguntungkan. Namun pada banyak kasus, relasi keduanya berlangsung eksploitatif dan dominatif. Pola relasi tersebut lebih menguntungkan satu pihak yaitu penguasa, sedangkan guru kurang diuntungkan bahkan ditindas hanya untuk melayani kepentingan kekuasaan.

Perspektif teori konflik, menjelaskan di dalam sistem sosial tidak selamanya terdapat keteraturan akan tetapi justru ketegangan dan pertentangan. Dalam kasus di atas, ketegangan dan pertentangan terjadi antara guru dengan penguasa. Proses ketegangan dan pertentangan melahirkan 3 hal: dominasi (*domination*), opresi (*oppression*), dan koersi (*coercion*). Baik guru dan penguasa memiliki otoritas berbeda, yang pada akhirnya menghasilkan pemisahan kutub kekuatan sosial yaitu *subordinasi* dan *superordinasi* (Ritzer, 1996).

Pola relasi pertentangan yang kurang seimbang tersebut, guru sering hanya dijadikan sebagai *alat kepentingan* kekuasaan. Banyak kasus di daerah berupa aneka praktek ketidakadilan penguasa daerah terhadap guru. Laporan Republika menyebutkan, "Saat pelaksanaan pilkada, banyak kepala daerah main ancam guru akan dimutasi ke daerah terpencil atau diturunkan statusnya dari kepala sekolah menjadi guru bantu, seperti yang terjadi pada beberapa kabupaten dan kota" (Republika, 22 Nopember 2011). Menurut Laksana (2011), praktek kekuasaan despotik yang diperagakan penguasa daerah terhadap guru melalui dua bentuk: *mutation* (pergeseran) dan *demotion* (penurunan) atas tugas-tugas kedinasan guru sudah sering terjadi.

Giroux dan Mc Laren (1989) menguatkan pendapat di atas, menurutnya guru bersama warga sekolah dimanfaatkan penguasa dominan dijadikan sebagai instrumen untuk mendukung *the logic of domination and oppression*. Lebih jauh guru dieksploitir sedemikian rupa untuk menanamkan watak kepatuhan warga terhadap kekuasaan. Inilah yang oleh Gramsci (Sugiono, 1999) guru dimanfaatkan oleh penguasa menjadi *alat hegemoni*. Dengan strategi ini, dua keuntungan dapat dipetik penguasa: (1) Terwujudnya mentalitas kepatuhan warga, dan (2) tercapainya resistensi atau resiko. Oleh karenanya, dengan dalih demi pembaharuan pendidikan, menurut Collins (1979) guru telah diarahkan dan dibentuk sedemikian rupa untuk menjadi alat efektif dalam melanggengkan kekuasaan dominan (rezim).

## Metode Penelitian

Pendekatan penelitian yang dipilih adalah kualitatif fenomenologis, karena pendekatan ini memungkinkan peneliti membekali diri dengan teori dan hipotesis secara tentatif untuk dikembangkan di lapangan secara berkelanjutan berdasarkan temuan empirik. Pendekatan ini membolehkan peneliti dengan *frames and system of interpretation* memberikan makna lebih jauh dari empiri, juga memungkinkan peneliti bergerak dari sebagai alat untuk mengungkap intensionalitas subyek yang diteliti.

Penelitian dilakukan di Bantul DIY, dengan subjek dipilih secara *purposive* yang berasal dari unsur kepala sekolah, guru, pengawas, ketua Kelompok Kerja Guru (KKG), kepala UPT Pengelola Pendidikan Dasar (PPD), pengurus organisasi serikat guru (PGRI dan PGSI), pejabat pemerintah kabupaten Bantul, Pejabat Dinas Pendidikan Dasar, dan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Bantul. Subjek yang berasal dari unsur kepala sekolah dan guru dibedakan dahulu secara *cluster* (negeri dan swasta) baru kemudian masing-masing dipilih secara *purposive*. Secara keseluruhan, subyek yang terpilih berjumlah 37 orang subyek.

Penelitian dilakukan dengan lima langkah prosedural meliputi: tahap awal, tahap pengembangan rancangan, tahap pendalaman, tahap penyusunan, dan tahap akhir atau penyajian hasil. Pencarian data dilakukan melalui tiga cara: *angket terbuka*, *wawancara mendalam*, dan *kajian dokumen*. Angket terbuka berisi pertanyaan-pertanyaan tentang pendapat, persepsi, dan kesaksian subyek terpilih tentang otonomi guru dan dominasi kekuasaan, diberikan kepada subyek guru. Wawancara mendalam berisi pertanyaan-pertanyaan dialogis yang ditujukan kepada semua kelompok subjek, khusus guru hanya dipilih 10 orang yang diwawancarai dari 60 orang guru yang diberi angket. Wawancara dilakukan untuk menggali jenis data verbal tentang ide, pendapat, persepsi, dan kesaksian para subyek tentang otonomi guru dan dominasi kekuasaan. Wawancara juga dipakai sebagai pendalaman lebih jauh atas temuan dari data angket dan hasil kajian dokumen. Adapun kajian dokumen dilakukan peneliti dengan cara pengumpulan dan pengkajian data politik dan data kepegawaian yang dimiliki oleh dinas pendidikan dasar dan kantor Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Bantul. Dengan demikian ketigatiganya, baik angket, wawancara, dan kajian dokumen, dipakai oleh peneliti secara komplementer atau saling melengkapi satu dengan yang lain. Peneliti meyakini bahwa tidak ada satu metode yang efektif dipakai untuk menggali semua jenis data yang berasal dari semua sumber data. Trianggulasi dipakai tiga jenis trianggulasi, yaitu *metode dan sumber*, *trianggulasi diskusi ahli*, dan *trianggulasi rival explanations*.

Adapun analisis datanya adalah kualitatif fenomenologis sebagaimana yang diusulkan oleh Creswell (2007), yaitu melalui langkah-langkah analisis: (1) *data*

*managing, (2) reading and memoing, (3) describing, (4) classifying, (5) interpreting, dan (6) visualizing.*

## **Hasil dan Pembahasan**

Bahwa peningkatan otonomi guru menuju sosok profesional adalah upaya yang banyak dipengaruhi oleh dinamika politik. Pengaruh tersebut antara lain datang dari pejabat pemerintah daerah, pimpinan DPRD, dan pengurus PGRI. Umumnya mereka menginginkan peningkatan otonomi guru agar diarahkan untuk peningkatan kemampuan profesional yang dapat mendukung pencapaian kemajuan masyarakat. Sedangkan pihak guru menginginkan peningkatan otonominya sebagai wujud dari upaya guru dalam memenuhi kewajiban dari tuntutan undang-undang, berupa peningkatan kualifikasi dan kompetensi guru demi kemajuan pendidikan.

Peningkatan otonomi guru merupakan tuntutan zaman seiring dengan peningkatan perubahan kehidupan masyarakat yang pada gilirannya berpengaruh pada perubahan sekolah dan pendidikan. Untuk itu, peningkatan otonomi guru adalah keharusan sejarah. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Raka Joni (Semiawan dan Soedijarto, 1991) yang menyebutkan pentingnya peningkatan kualitas guru karena hakikat tugas guru berhubungan dengan pengembangan sumberdaya manusia. Keberhasilan tugas guru sangat menentukan kelestarian dan kejayaan kehidupan bangsa, karena tugas guru adalah membangun dasar-dasar dan corak kehidupan umat manusia di masa mendatang. Begitu juga oleh Frederick Meyer (Hadisusanto, Sidharta, dan Siswoyo, 1995), peningkatan otonomi guru amat penting, karena guru memiliki peran amat menentukan dalam proses pencapaian "*the enlightenment of mankind*".

Dalam pandangan guru, upaya meningkatkan otonominya adalah sebuah kewajiban yang harus dijalankan sebagaimana telah diatur dalam undang-undang. Hal ini merupakan bentuk kesadaran deontologis yang dimiliki guru sebagai bentuk tanggungjawabnya atas status yang disandangnya. Kesadaran deontologis sebagai seorang guru tersebut diarahkan untuk menjalankan amanat Undang-Undang RI Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Sesuai dengan isi undang-undang tersebut, ada dua kewajiban yang harus dijalankan guru yaitu peningkatan *kualifikasi akademik* dan *kompetensi keguruan*. Kewajiban meningkatkan kualifikasi akademik yaitu kewajiban guru untuk menempuh studi lanjut sampai ke taraf diploma IV atau sarjana strata-1 (S-1). Sedangkan kewajiban meningkatkan kompetensi keguruan berupa keharusan guru menguasai empat kompetensi yaitu: *pedagogik, kepribadian, profesional, dan sosial*. Dengan demikian sesuai dengan kesadaran deontologis guru di atas, maka peningkatan kualifikasi akademik dan kompetensi keguruan adalah bentuk realisasi dari otonomi guru.

Mayoritas guru memahami bahwa peningkatan otonomi merupakan upaya meningkatkan kualifikasi akademik dan kompetensi. Guru yang otonom adalah guru yang independen dan tidak terombang-ambing oleh kepentingan politik. Puncak pengembangan otonomi guru adalah diperolehnya jati diri (*self character*) dan kedaulatan diri (*self souverignty*).

Guru yang berstatus negeri cenderung loyal pada aturan dan atasan, namun netral dari politik. Sementara guru yang berstatus swasta cenderung loyal pada diri sendiri yang ingin mengabdikan untuk kemajuan pendidikan, namun tidak netral dari politik. Para guru mengakui bahwa keterlibatan mereka dalam politik lebih bersifat pribadi sebagai

warga negara, terlepas dari statusnya sebagai guru. Praktek politik praktis dilakukan guru secara sembunyi-sembunyi yang mereka sebut '*main lewat belakang*'. Guru swasta cenderung terlibat politik praktis secara terang-terangan melalui kontrak politik, demonstrasi, dan audiensi. Hal ini merupakan bagian dari strategi untuk memperjuangkan nasib.

Usaha guru dalam meningkatkan kualifikasi akademik ditempuh melalui studi lanjut ke jenjang pendidikan diploma IV atau strata-1 dan strata-2, sedangkan kewajiban meningkatkan kompetensi ditempuh melalui berbagai cara. *Kompetensi pedagogik* ditempuh melalui perbaikan perancangan pembelajaran, pemilihan bahan ajar, pemahaman teori dan praktek pembelajaran, perbaikan metode dan media pembelajaran, perbaikan lingkungan belajar secara periodik, pembelajaran remedial yang dilakukan dalam KKG, lokakarya sekolah, dan diklat. *Kompetensi kepribadian* ditempuh melalui pemahaman dan pengamalan agama, meningkatkan sikap bijaksana dan wibawa, perilaku disiplin, dan keteladanan diri bagi siswa dalam penampilan, perkataan, dan perbuatan yang dilakukan dalam usaha praktek nyata, KKG, dan bimbingan kepala sekolah. *Kompetensi sosial* ditempuh melalui kerjasama harmonis dengan semua warga sekolah, komunikasi akrab antar sesama guru, kepala sekolah, dan orang tua/wali, diskusi dengan orang tua tentang perkembangan siswa, dan menyelesaikan aneka masalah kehidupan bersama di sekolah yang dilakukan secara kolektif dan bimbingan kepala sekolah. Adapun *kompetensi profesional* ditempuh melalui pemahaman materi pendidikan terus menerus, studi lanjut, pemanfaatan TIK untuk peningkatan penguasaan materi yang dilakukan secara mandiri, berdiskusi di dalam KKG, lokakarya sekolah, mengikuti diklat dan seminar. Kepekaan, kepedulian, saran, briefing, penugasan, dan bantuan dana dari kepala sekolah diperlukan dalam membantu pengembangan kompetensi guru.

Terdapat politik dominasi oleh penguasa daerah terhadap otonomi guru yang lebih dikenal dengan 'politisasi guru' baik secara tersurat maupun tersirat untuk meraih 'kepentingan politik'. Praktek tersebut merupakan wujud dari *political relation* yang menjelma menjadi transaksi politik atau *political bargaining* yang berujung pada *power sharing* atau pembagian 'kue kekuasaan'.

'Politisasi guru' sudah dirancang sedemikian rupa oleh penguasa daerah dalam bentuk 'praktek terselubung' secara sembunyi-sembunyi agar tidak diketahui oleh pihak lain. Praktek tersebut mereka namakan praktek 'di belakang layar' atau 'main belakang'. Dari luar seolah tidak terjadi apa pun, pihak yang akan mempermasalahkannya sulit menemukan buktinya, akan tetapi secara terselubung terjadi *political bargaining*. Tujuan '*politisasi guru*' oleh penguasa daerah adalah untuk '*meraih dukungan*' dari masyarakat luas melalui guru sebagai bentuk *legitimasi*, karena guru merupakan massa terdidik yang diyakini memiliki '*posisi strategis*'. Politisasi guru merupakan bentuk usaha penguasa daerah dalam mencari jenis legitimasi *instrumental*, karena penguasa akan dan telah memberikan kesejahteraan material dan jabatan bagi guru-guru di Bantul.

Tugas guru melaksanakan '*pekerjaan politik*' bukan tanpa imbalan, karena terbukti hasilnya memuaskan sang penguasa. Hasil Pemilu 2010 calon dari penguasa menang telak (68%). Sampai awal tahun 2013, hampir tidak ada gejolak politik. Atas jerih payah mereka, penguasa daerah memberikan '*imbalan jasa politik*' dalam bentuk '*jabatan politik*'.

Untuk itu, imbalan yang diterima guru adalah diterimanya banyak jabatan politik dalam birokrasi pendidikan dari penguasa daerah. Paling tidak ada 11 jabatan yang pejabatnya diangkat dari latar belakang sebagai guru, yaitu: (1) Kepala Dinas Pendidikan Dasar, (2) Kepala Dinas Pendidikan Menengah dan Nonformal, (3) Kepala Kantor Inspektorat Daerah, (4) Kepala Kantor Pemuda dan Olahraga, (5) Kepala Bidang Menengah Umum Dinas Pendidikan Menengah dan Nonformal, (6) Kepala Bidang Menengah Kejuruan Dinas Pendidikan Menengah dan Nonformal, (7) Kepala Bina Program Dinas Pendidikan Dasar, (8) Sekteratis Dinas Pendidikan dasar, (9) Kepala Bidang Sekolah Dasar Dinas Pendidikan Dasar, (10) Kasi Kurikulum Sekolah Dasar Dinas Pendidikan Dasar, (11) Kasi Kurikulum SMA Dinas Pendidikan Menengah dan Nonformal.

Melalui Perda Nomor 16 tahun 2007 tentang Pembentukan organisasi dinas di lingkungan pemerintah kabupaten Bantul, Bupati berusaha memekarkan birokrasi pendidikan dengan membagi dinas pendidikan menjadi dua, yaitu (1) Dinas Pendidikan dasar, dan (2) Dinas Pendidikan Menengah dan Nonformal. Dengan demikian, pemekaran birokrasi pendidikan memerlukan banyaknya pejabat untuk memenuhi struktur tersebut, sehingga memudahkan Bupati mengangkat banyak guru untuk ditugaskan dalam jabatan struktural tersebut.

Secara teoritik, praktek politisasi guru oleh penguasa menurut Wong (2006), Wagman (2003), dan Rubin & Fausset (2005) disebut sebagai *political relation* yang berimplikasi pada *political interest*. Proses relasi politik untuk meraih kepentingan politik secara negatif dapat berujung pada *political conflict*, namun bila berlangsung secara positif akan berujung pada tawar menawar politik atau *political bargaining* (Sack (2002), yang oleh Davies (1997) disebut *power sharing*.

Ada dua bentuk politisasi guru oleh penguasa daerah dalam menguasai guru, yaitu melalui *politik kooptasi* atas organisasi federasi guru, dan melalui *politik karitasi* atau *politik pengambilan hati* guru. *Politik kooptasi* dilakukan oleh penguasa daerah dengan cara menguasai PGRI sebagai organisasi guru terbesar di kabupaten Bantul. Hal ini dapat dicermati pada perangkapan jabatan kepala Dinas Pendidikan Dasar Pemerintah kabupaten Bantul sekaligus juga sebagai ketua PGRI Bantul. Perangkapan jabatan ini diakui sendiri oleh yang bersangkutan, bahwa dia tengah menjalankan tugas ganda karena telah ditunjuk oleh Bupati untuk menjadi kepala Dinas Pendidikan Dasar Pemkab Bantul serta pada saat yang sama juga dipercaya oleh para anggota untuk menjadi ketua PGRI kabupaten Bantul.

*Politik pengambilan hati* dilakukan dengan dua jurus, yaitu jurus pemberian dana bantuan studi lanjut dengan dasar Perbup Nomor 24 Tahun 2007 dan Perbup Nomor 38 Tahun 2008, serta pemberian insentif peningkatan kesejahteraan dengan dasar Perbup Nomor 28 Tahun 2007 dan Perbup Nomor 21 Tahun 2007. Banyak pihak mencurigai adanya motif terselubung di balik pemberian dana-dana tersebut. Mereka memahami hal tersebut sebagai '*jurus mengambil hati*' dari rezim penguasa daerah terhadap guru. Kedua program tersebut diistilahkan sebagai program untuk '*menarik simpati*' atau '*memanjakan*' dan '*menyenangkan*' guru. Disebabkan guru merupakan profesi dengan jumlah personil paling banyak secara kuantitatif. '*Pengambilan hati*' sebagai kepentingan politik rezim berkuasa agar tetap mendapat dukungan dari guru untuk tetap berkuasa selama mungkin, minimal sampai periode kedua kekuasaannya dan periode istrinya.

Implikasi negatif dari politisasi guru adalah melemahnya sikap kritis guru baik secara individual, kolektif, maupun institusional terhadap kebijakan pendidikan yang dilakukan oleh penguasa daerah. Implikasi positifnya adalah meningkatnya jumlah guru yang studi lanjut sampai berhasil menamatkan jenjang strata-1, bahkan strata-2, dan strata-3, disamping itu juga berhasil meningkatkan tingkat kesejahteraan guru baik negeri maupun swasta. Meningkatnya kualifikasi pendidikan dan kesejahteraan guru dapat berkontribusi pada pengembangan profesionalisme guru. Ukuran profesionalisme guru secara legal formal mencakup empat aspek sesuai UU Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Implementasi peningkatan profesionalisme guru menurut UU tersebut dilakukan melalui sertifikasi yang dilakukan konsorsium sertifikasi guru Indonesia. Berdasarkan hasil uji sertifikasi, Data Laporan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Pemkab Bantul menunjukkan jumlah guru SD yang telah lulus sertifikasi menunjukkan angka kenaikan.

## Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah: *pertama*, bahwa peningkatan otonomi guru menuju sosok profesional adalah upaya yang banyak dipengaruhi oleh dinamika politik. Para aktor politik menginginkan peningkatan otonomi guru diarahkan untuk peningkatan profesionalitas yang mendukung pencapaian kemajuan masyarakat di daerah, sedangkan pihak guru menginginkan peningkatan otonominya merupakan wujud pemenuhan kewajiban undang-undang berupa peningkatan kualifikasi dan kompetensi guru demi kemajuan pendidikan. Semua pihak memiliki titik temu pada peningkatan profesionalitas guru sebagai perwujudan otonomi guru. Sebagian guru kurang otonom dan terlibat dalam politik praktis dengan alasan pribadi sebagai warga negara, mereka melakukan secara sembunyi-sembunyi yang mereka sebut '*main lewat belakang*', guru swasta melibatkan diri dalam politik praktis secara terang-terangan melalui kontrak politik, demonstrasi, dan audiensi.

*Kedua*, terdapat politik dominasi oleh penguasa daerah terhadap otonomi guru yang lebih dikenal dengan 'politisasi guru' baik secara tersurat maupun tersirat untuk meraih 'kepentingan politik'. Praktek tersebut merupakan wujud dari *political relation* yang menjelma menjadi transaksi politik yang berujung pada pembagian kekuasaan.

*Ketiga*, 'politisasi guru' dirancang sedemikian rupa oleh penguasa daerah dalam bentuk 'praktek terselubung' dengan tujuan untuk '*meraih dukungan*' dari masyarakat luas melalui guru. Hasil pekerjaan guru terlihat dari hasil Pemilu 2010 dimana calon yang didukung guru menang telak (68%), sampai awal tahun 2013 tidak ada gejolak politik. Atas jerih payah guru tersebut, penguasa daerah memberikan '*imbalance jasa politik*' dalam bentuk '*jabatan politik*'. Ada dua bentuk politisasi guru oleh penguasa daerah, yaitu melalui *politik kooptasi* atas organisasi federasi guru, dan melalui *politik pengambilan hati* guru.

*Keempat*, politisasi guru yang dilakukan oleh penguasa daerah berimplikasi baik negatif maupun positif terhadap guru. Implikasi negatifnya adalah melemahnya sikap kritis guru baik secara individual, kolektif, maupun institusional terhadap segenap kebijakan pendidikan pemerintah daerah. Implikasi positifnya adalah meningkatnya jumlah guru yang studi lanjut, bertambahnya jumlah guru yang berprestasi dan lulus dalam uji sertifikasi, serta meningkatnya tingkat kesejahteraan guru.



Dua implikasi dari kesimpulan penelitian ini adalah teoritis dan kebijakan. **Implikasi teoritis**, berdasarkan temuan kesimpulan penelitian dapat diperoleh aneka proposisi yang mengarah pada pengembangan teori, yaitu: “*Politisasi guru dapat mencemari orientasi peran dan tugas guru*”. “*Politisasi dapat mendekatkan guru pada kekuasaan. Semakin dekat guru dengan kekuasaan maka semakin berpeluang menerima dukungan lebih banyak. Semakin banyak dukungan yang diterima guru akan semakin memudahkan guru dalam meningkatkan profesionalitasnya*”.

Sisi lainnya, “*Semakin dekat guru dengan kekuasaan maka semakin berkurang otonominya. Semakin guru kurang otonom maka semakin kehilangan daya kritisnya. Semakin guru kurang otonom maka semakin menjauhkan dirinya dari profesionalitas. Semakin gigih guru mengembangkan otonomi maka semakin cepat pula mereka memperolehnya. Semakin otonom guru maka semakin leluasa dalam mengembangkan profesionalitas. Semakin kuat guru mengusahakan maka akan semakin cepat mencapai profesionalitas. Semakin tinggi profesionalitas guru maka semakin memudahkannya dalam memajukan pendidikan*”.

“*Arah orientasi organisasi federasi guru dipengaruhi oleh para elitnya. Semakin kuat organisasi federasi guru maka semakin tinggi daya tawar politik guru. Semakin tinggi daya tawar politik guru maka semakin tinggi penghargaan diberikan penguasa. Semakin netral sikap politik guru terhadap kekuasaan maka semakin rendah resiko politiknya*”.

**Implikasi kebijakan**, adalah pentingnya kebijakan yang dapat mendorong peningkatan profesionalisme guru. Seperti yang telah dilakukan Pemkab Bantul telah memberikan dana bantuan studi lanjut dengan membuat Perbup Nomor 24 Tahun 2007 dan Perbup Nomor 38 Tahun 2008, dan memberikan insentif peningkatan kesejahteraan pegawai dengan membuat Perbup Nomor 28 Tahun 2007 dan Perbup Nomor 21 Tahun 2007. Kebijakan pendidikan untuk peningkatan studi lanjut dan insentif peningkatan kesejahteraan guru patut ditiru oleh semua daerah dan dilanjutkan sampai batas pencapaian ketuntasan, yaitu tercapainya batas minimal syarat kualifikasi akademik bagi semua guru, serta terwujudnya pemerataan kesejahteraan untuk semua guru. Oleh karenanya, penghentian pemberian insentif bagi pegawai di Bantul melalui Perbup Nomor 54 Tahun 2011 amat disayangkan.

## **Kenang-Kenangan**

Sebagai ungkapan terima kasih kami sekeluarga, kepada semua hadirin akan kami berikan sebuah buku yang dikembangkan dari mayoritas isi disertasi ini. Buku tersebut akan **kami bagikan** sesuai acara ujian terbuka ini, yang berjudul: “**GURU DALAM PUSARAN KEKUASAAN**” (Penerbit Aswaja Pressindo Yogyakarta, Cetakan pertama, September 2013). Semoga para hadirin berkenan menerimanya, kami sampaikan terima kasih yang tak terhingga, *jazakumullah khoiron katsiro*.

Yogyakarta, 28 Agustus 2013