

## **BAB 1.**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Pendidikan merupakan salah satu faktor penting dalam menunjang keberhasilan pembangunan ekonomi suatu daerah maupun negara. Pentingnya pendidikan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pada Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa fungsi pendidikan adalah untuk mengembangkan kemampuan serta meningkatkan mutu kehidupan dan martabat manusia Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Oleh karena itu dengan meningkatkan kualitas mutu pendidikan maka diharapkan akan berdampak peningkatan kemampuan kualitas seseorang yang nantinya dapat menciptakan tatanan perekonomian yang efektif dan efisien.

Pada hakikatnya pendidikan berlangsung seumur hidup manusia. Oleh karena itu pembangunan pendidikan tidak dapat dipisahkan dari upaya pembangunan manusia. Upaya pembangunan di bidang pendidikan, pada dasarnya diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan manusia itu sendiri. Sistem pendidikan yang baik dan dilaksanakan secara terpadu, akan menghasilkan output berupa Sumber Daya Manusia (SDM) yang handal dan bermutu tinggi yang akan mendorong dan penggerak dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi.

Kabupaten Bangkalan merupakan salah satu kabupaten di Jawa Timur yang memiliki Indeks Pembangunan Manusia terendah kedua atau peringkat 37 dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur pada tahun 2018 (BPS Jawa Timur). Hal ini menunjukkan bahwa tingkat pendidikan di Kabupaten Bangkalan masih sangat rendah. Kondisi tersebut dapat terlihat dari nilai Rata-Rata Lama Sekolah yakni 5,33 atau rata-rata lama pendidikan siswa di Kabupaten Bangkalan masih belum menyelesaikan jenjang pendidikan Sekolah Dasar (SD). Rendahnya kualitas pendidikan di Kabupaten Bangkalan menuntut adanya perbaikan yang harus dilakukan oleh berbagai pihak demi tercapainya pendidikan yang senantiasa mengalami peningkatan. Kondisi IPM Kabupaten Bangkalan dibandingkan dengan daerah lain di Provinsi Jawa Timur dapat dilihat melalui tabel berikut:

**Tabel 1. Nilai IPM Kabupaten/Kota Terendah di Jawa Timur Tahun 2018**

| Uraian      | AHH   | HLS   | RLS  | Pengeluaran Perkapita | IPM   | Peringkat |
|-------------|-------|-------|------|-----------------------|-------|-----------|
| Sampang     | 67,79 | 11,76 | 4,36 | 8,569                 | 61,00 | 38        |
| Bangkalan   | 69,94 | 11,58 | 5,33 | 8,393                 | 62,87 | 37        |
| Lumajang    | 69,70 | 11,79 | 5,21 | 8.931                 | 64,83 | 36        |
| Probolinggo | 66,71 | 12,07 | 5,71 | 10.700                | 64,85 | 35        |
| Sumenep     | 70,94 | 13,07 | 5,23 | 8.722                 | 65,25 | 34        |
| Jawa Timur  | 70,97 | 13,10 | 7,39 | 11.380                | 70,77 |           |

Sumber: Badan Pusat Statistika, 2019

Kualitas pendidikan salah satunya ditentukan oleh keberhasilan dalam pelaksanaan belajar-mengajar. Pada pelaksanaan proses belajar mengajar, guru memiliki peranan penting dalam tercapainya tujuan pembelajaran. Guru merupakan kunci utama dalam peningkatan mutu pendidikan. Pendidikan

yang bermutu akan dapat tercapai jika diisi oleh pendidik-pendidik yang berkualitas sesuai dengan disiplin ilmu yang dimiliki. Apabila guru memiliki kemampuan mengajar yang baik, maka akan memberikan dampak pada suasana belajar yang baik pula.

Pentingnya pelaksanaan kegiatan belajar-mengajar harus didukung oleh jumlah guru yang tersedia. Adapun jumlah guru di Indonesia pada tahun 2018 mencapai 2.731.463 orang yang tersebar di seluruh wilayah di Indonesia dengan jumlah siswa sebesar 45.409.177 orang. Artinya rasio guru dan siswa di Indonesia adalah 1:16. Rasio ini lebih rendah dari nilai yang ditetapkan oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru yang mengatur jumlah rasio perbandingan antara guru dan siswa adalah sebanyak 1:20 di tingkat SD, 1:20 di tingkat SMP, dan 1:20 di tingkat SMA.

Masih rendahnya rasio guru dan siswa menunjukkan bahwa jumlah guru yang ada lebih banyak dari jumlah guru yang dibutuhkan. Kondisi ini menunjukkan bahwa terjadi excess supply pada pasar tenaga kerja guru di Kabupaten Bangkalan, atau dengan kata lain jumlah tenaga kerja guru yang ditawarkan lebih tinggi dari jumlah tenaga kerja guru yang diminta. Pada teori keseimbangan pasar tenaga kerja, excess supply menyebabkan banyak tenaga kerja yang tidak terserap di pasar tenaga kerja. Adanya excess supply akan mendorong tingkat upah akan menurun ke arah upah keseimbangan (Santoso, 2012)

Terjadinya *excess supply* pada pasar tenaga kerja guru di Kabupaten Bangkalan menjadikan guru honorer tidak memiliki daya tawar yang tinggi untuk menentukan besaran gaji atau upah yang pantas mereka dapatkan. Oleh karena itu permasalahan terkait kesejahteraan guru menjadi permasalahan yang tidak kunjung selesai. Kesejahteraan guru di Indonesia menempati peringkat terbawah dibandingkan dengan negara-negara anggota OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) dalam memberikan gaji kepada guru menempati posisi terendah yakni sebesar US\$ 2.830 per tahun atau sebesar Rp 41.250.787,5 dan sebesar Rp 3.437.565,625 setiap bulannya (kurs: Rp 14.576,25/ US\$). Kondisi ini sangat jauh berbeda dengan negara Swiss yang memberikan gaji terhadap guru sebesar US\$ 68.820 per tahun atau sekitar Rp 1.003.137.525,- dan sebesar Rp 83.594.793,75 setiap bulannya. Sedangkan rata-rata gaji guru di Negara yang memiliki kualitas pendidikan terbaik di dunia yakni sebesar US\$ 42.810 atau sekitar Rp 624.009.262,5 dan sebesar Rp 52.000.771,887 setiap bulannya.

Jika berbicara tentang kesejahteraan guru honorer yang salah satunya adalah diukur berdasarkan pendapatan, maka kesejahteraan guru honorer masih jauh dari kata layak. Gaji guru honorer di Kabupaten Bangkalan berkisar antara Rp 200.000,- sampai dengan Rp 400.000,- (sesuai dengan kemampuan lembaga atau sekolah). Sedangkan UMR Kabupaten Bangkalan Rp 1663.975,- pada tahun 2018 (radarmadura.jawapos.com). Rendahnya gaji yang diterima oleh guru honorer pada akhirnya akan berdampak pada motivasi kerja guru tersebut dalam memberikan pelajaran kepada siswa.

Salah satu penyebab masih rendahnya gaji guru adalah sumber pembiayaan guru dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta sumber pembiayaan lain diantaranya adalah dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk guru yang berstatus sebagai guru honorer. Adapun sebagai dana APBD yang tujuannya adalah untuk melaksanakan program demi kesejahteraan masyarakat, alokasi APBD tidak dapat seluruhnya digunakan untuk Belanja Tidak Langsung seperti belanja gaji pegawai guru honorer. Keterbatasan anggaran inilah yang sering menjadi alasan dalam mengatasi permasalahan kesejahteraan guru honorer. Hal ini berbeda dengan guru yang dengan status Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memperoleh kesejahteraan lebih baik dibandingkan dengan guru honorer karena kesejahteraannya telah diatur dalam undang-undang. Sehingga seringkali terjadi ketimpangan pendapatan antara guru honorer dengan guru yang berstatus Pegawai Negeri Sipil.

Meskipun gaji guru honorer di Indonesia sangat rendah, namun jumlah guru honorer di Indonesia masih sangat tinggi. Pada tahun 2018 jumlah guru honorer mencapai 728.461 orang atau sebesar 22% dari total jumlah guru dan tenaga kependidikan di Indonesia. Tingginya jumlah guru honorer ini tidak terlepas dari kebijakan pemerintah yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah dan Kepala Sekolah untuk merekrut guru honorer tanpa melalui koordinasi secara langsung dengan Pemerintah Pusat. Berikut data jumlah guru dan tenaga kependidikan di Indonesia pada tahun 2018 yakni:

**Tabel 2. Rincian Jumlah Guru dan Tenaga Kependidikan di Indonesia**

| Kategori             | Jumlah (orang) | Persentase |
|----------------------|----------------|------------|
| PNS                  | 1.607.480      | 48%        |
| GTY/PTY              | 458.463        | 14%        |
| GTT Provinsi         | 14.833         | 0%         |
| GTT Kabupaten/Kota   | 190.105        | 6%         |
| Guru Bantu Pusat     | 3.829          | 0%         |
| Guru Honorer Sekolah | 728.461        | 22%        |
| Lainnya              | 354.764        | 11%        |
| Jumlah               | 3.357.935      | 100%       |

Sumber: Dashboard GTK Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2019

Berdasarkan data di atas menunjukkan bahwa jumlah guru yang harusnya disediakan oleh Pemerintah melalui perekrutan Pegawai Negeri Sipil masih rendah dari total kebutuhan yang ada. Namun jumlah guru PNS yang masih lebih rendah dibandingkan total kebutuhan guru yang ada di sekolah. Adapun kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan guru adalah dengan memberikan kesempatan Pemerintah Daerah dan Kepala sekolah untuk merekrut guru bantu dengan status sebagai guru honorer. Namun seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa anggaran gaji guru honorer tersebut menjadi kewenangan dan tanggung jawab masing-masing pemerintah daerah dan sekolah yang membutuhkan guru bantu. Sedangkan jika dilihat pada sumber pendapatan daerah, sebagian besar pendapatan masih bergantung pada dana perimbangan atau dana transfer dari pemerintah pusat, yang jumlahnya bergantung pada kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat kepada daerah.

Jika dianalisa lebih mendalam guru honorer merupakan bagian dari tenaga kerja yang dilindungi hak dan kewajibannya dalam undang-undang, termasuk diantaranya adalah kesejahteraan yang diperoleh oleh seorang

pekerja. Pada teori ekonomi kelembagaan, salah satu desain yang digunakan untuk melindungi agar pihak lain tidak melakukan tindakan kecurangan dengan mengambil keuntungan atas kerugian yang dialami oleh pihak lain adalah dengan membuat kontrak. Keberadaan kontrak diharapkan menjadi solusi atas permasalahan yang seringkali muncul pada aktivitas ekonomi.

Kebijakan pemberlakuan kontrak kerja menjadi sebuah instrumen untuk melindungi hak-hak pihak yang terlibat dalam kontrak. Pada ekonomi kelembagaan, adanya kontrak digunakan untuk mengatasi adanya informasi asimetris yang sering muncul dalam aktivitas ekonomi. Teori kontrak hadir dalam membuat aturan main diantara keduanya agar setiap pelaku ekonomi mengetahui posisinya sebagai pelaku ekonomi. Dengan mengetahui posisi sebagai pelaku ekonomi, maka setiap pelaku ekonomi dapat menentukan keputusan yang sesuai dalam memilih berbagai jenis kebutuhan hidupnya melalui kesepakatan diantara para pelaku ekonomi.

Pentingnya kontrak kerja dalam menjamin kesejahteraan guru honorer nyatanya tidak banyak memberikan dampak bagi kesejahteraan guru. Banyak guru honorer yang masih meminta perbaikan kesejahteraan. Tuntutan para guru honorer ini sangat wajar mengingat seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, gaji guru honorer sangat jauh dari standar upah yang harusnya mereka terima. Sedangkan Pemerintah sendiri yang membuat aturan terkait upah layak yang harus dibayar oleh perusahaan kepada pekerja sesuai dengan ketentuan pada Upah Minimum regional (UMR).

Rendahnya lapangan pekerjaan yang tersedia dalam dunia pendidikan serta semakin tingginya jumlah guru di Indonesia menyebabkan persaingan dalam memperoleh pekerjaan sebagai guru semakin tinggi. Akibatnya seorang calon guru honorer memiliki daya tawar yang rendah di dalam kontrak. Istilah “daripada menganggur” menjadi penyebab seorang guru honorer terpaksa menerima apapun yang tertulis dan disepakati di dalam kontrak.

Rendahnya daya tawar yang dimiliki oleh salah satu pihak dalam kontrak menyebabkan keuntungan dan kerugian tidak dapat dibagi secara merata. Pihak yang memiliki daya tawar rendah menjadi pihak yang paling banyak dirugikan. Seperti halnya dalam kontrak guru honorer, seorang guru honorer yang memiliki daya tawar rendah secara terpaksa harus menerima gaji yang sangat rendah. Meskipun kondisi tersebut secara sadar akan berdampak pada kesejahteraannya dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Oleh karena muncul sebuah pertanyaan tentang fungsi dari adanya kontrak kerja yang diberlakukan saat ini adalah merupakan bentuk kebijakan untuk menjamin kesejahteraan guru honorer atau hanya dijadikan sebagai alternatif kebijakan.

Kontrak kerja yang dilakukan oleh guru honorer sebagai tenaga kerja di lingkungan sekolah seperti yang telah dijelaskan sebelumnya merupakan hubungan khusus antara pihak yang memiliki kewenangan dalam menentukan keputusan dan pihak-pihak yang tidak memiliki pilihan selain menerima apa yang telah diputuskan. Hubungan yang “tidak sepadan”

tersebut memberikan konsekuensi-konsekuensi, diantaranya adalah persoalan principal-agent yang pada gilirannya berdampak pada keberlanjutan karir guru honorer dalam jangka panjang. Jika guru honorer tidak lagi dibutuhkan, maka kontrak kerja tidak lagi dapat dilanjutkan, sehingga seorang guru honorer harus mencari pekerjaan baru di tengah kesulitan memperoleh lapangan pekerjaan di dunia pendidikan.

Oleh karena itu berdasarkan latar belakang di atas penelitian tentang “Analisis Kelembagaan (Kontraktual) Guru Honorer di Kabupaten Bangkalan” penting untuk dilakukan untuk mengetahui dampak keberadaan kontrak berpengaruh pada pengelolaan tenaga kerja guru honorer. Karena kebijakan pada guru honorer yang saat ini dilakukan adalah hanya menjadikan guru hanya sebagai objek kebijakan. Sedangkan guru memiliki peran yang penting dalam proses pembangunan ekonomi baik di tingkatan daerah maupun nasional.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana daya tawar pelaku kontrak guru honorer di Kabupaten Bangkalan?
2. Bagaimanakah tindakan *moral hazard* pelaku *principal-agent* pada kontrak guru honorer di Kabupaten Bangkalan?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis daya tawar pelaku kontrak pada kontrak guru honorer di Kabupaten Bangkalan
2. Menganalisis tindakan *moral hazard* pelaku *principal-agent* pada kontrak guru honorer di Kabupaten Bangkalan

### 1.4. Manfaat Penelitian

#### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara spesifik, adalah terkait bagaimana guru honorer berhadapan dengan kontrak kerjanya di lingkungan sekolah tempatnya mengajar. Dengan berusaha mengungkap realitas kontrak kerja guru honorer, maka akan membantu memahami hal-hal yang sebenarnya diharapkan oleh guru honorer saat ini. Melalui penelitian ini nantinya akan menguji kesesuaian kondisi realitas dengan kesesuaian pada teori atau aturan-aturan yang seharusnya dilaksanakan. Sehingga hasil dari penelitian dapat memberikan manfaat bagi kajian teori tentang tata kelola kontraktual tenaga kerja guru honorer di masa mendatang.

Penggunaan teori ekonomi mikro tentang keseimbangan pasar tenaga kerja yakni permintaan dan penawaran tenaga kerja yang digunakan dalam penelitian ini, diharapkan dapat menganalisis daya tawar guru honorer dalam pasar tenaga kerja. Dengan demikian diharapkan dapat memberikan informasi penyebab rendahnya tingkat upah guru honorer di Kabupaten Bangkalan serta

terbatasnya kesempatan kerja guru honorer yang menyebabkan tidak tercapainya keseimbangan pasar tenaga kerja.

Selain itu Penggunaan teori *principal-agent* dengan menggunakan pendekatan ekonomi kelembagaan diharapkan dapat mengurai beberapa asumsi, yakni informasi asimetris (*asymetris information*) dan adanya tujuan yang berbeda (*conflicting objective*) antara prinsipal dan agen. Dengan demikian, dapat memberikan informasi mengenai adanya berbagai macam realitas, khususnya dalam kaitannya dengan hubungan yang tidak seimbang antara kepala sekolah maupun pemerintah daerah yang pada akhirnya berdampak keberlanjutan karir guru honorer.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa dampak kontrak kerja guru honorer terhadap kesejahteraan mereka masih kontroversial. Terlebih lagi jika dikaitkan dengan keberlanjutan karir pekerjaan mereka dalam jangka panjang. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi bagi guru honorer dan pemerintah mengenai dampak dari kewenangan penuh kepala sekolah dalam merekrut guru honorer. Apalagi jika kewenangan tersebut disalahgunakan.

Hasil penelitian dengan pendekatan kualitatif ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi setiap pihak yang terlibat (guru dan pemerintah) dalam kontrak kerja dalam menentukan aturan main yang lebih adil.

