

# Kebijakan Pemerintah Orde Baru dalam Meningkatkan Kompetensi Guru di Indonesia

**SITI UTAMI DEWI NINGRUM**

Universitas Terbuka

Email: [siti.ningrum@ecampus.ut.ac.id](mailto:siti.ningrum@ecampus.ut.ac.id)

## Abstract

This research explores the basis of policies to increase teacher competency in Indonesia during the New Order era. The research uses historical and bibliographical methods to explore official documents, mainly the statutory regulations and interviews with several teachers affected by the New Order government policies. This research found that the New Order government's policy of increasing teacher competency could not be separated from the social, economic and political conditions at that time. Teachers, an essential element of education, are the object of policies to increase their competence. This research also shows that the New Order Government created legislative products as the basis for various strategic policies implemented for teachers in Indonesia to increase their competence.

**Keywords:**  
education  
policy;  
teacher;  
teacher  
competence;  
history of  
education;  
New Order

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi dasar kebijakan peningkatan kompetensi guru di Indonesia pada masa Orde Baru. Penelitian ini menggunakan metode sejarah dan bibliografi untuk menggali dokumen-dokumen resmi, terutama peraturan perundang-undangan dan wawancara dengan beberapa guru yang terkena dampak kebijakan pemerintah Orde Baru. Penelitian ini menemukan bahwa kebijakan peningkatan kompetensi guru yang dilakukan pemerintah Orde Baru tidak lepas dari kondisi sosial, ekonomi, dan politik pada saat itu. Guru, salah satu elemen penting dalam pendidikan, menjadi objek kebijakan untuk meningkatkan kompetensinya. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa pemerintahan Orde Baru menciptakan produk perundang-undangan sebagai landasan berbagai kebijakan strategis yang diimplementasikan kepada guru di Indonesia untuk meningkatkan kompetensi mereka.

**Kata Kunci:**  
guru;  
kebijakan  
pendidikan;  
kompetensi  
guru; Orde  
Baru; sejarah  
pendidikan

## Pendahuluan

Peristiwa 30 September 1965 membawa perubahan sistem pemerintahan dari Presiden Sukarno ke Presiden Soeharto. Perpindahan kepemimpinan tersebut dilakukan setelah dikeluarkannya Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967. Ketidakstabilan pun terjadi dan membuat pemerintah Orde Baru harus mengambil langkah strategis. Pembangunan Nasional merupakan program pemerintah Orde Baru dengan bidang ekonomi sebagai prioritasnya demi mencapai stabilitas ekonomi Indonesia. Untuk mencapainya, maka kebijakan di berbagai bidang diciptakan untuk mendukung stabilitas ekonomi. Sebaliknya, hasil dari keuntungan di bidang ekonomi nantinya digunakan untuk membiayai bidang lainnya.

Di bidang politik, Pemerintah Orde Baru menyusun strategi kebijakan baru dengan menjalin kerja sama internasional. Kebijakan-kebijakan tersebut antara lain bergabung kembali dengan PBB pada April 1966, mengakhiri konfrontasi dengan Malaysia melalui perjanjian yang ditandatangani pada 11 Desember 1966, serta turut menjadi bagian dalam pembentukan ASEAN pada 1967 (Ricklefs, 2007: 569-581).

Pada bidang ekonomi, kebijakan ekonomi pembangunan yang dilakukan pemerintah Orde Baru dapat dikategorikan dalam tiga periode selama 1966-1998, yaitu periode pemulihan ekonomi (1966-1973), periode *oil boom* (1974-1982), dan periode liberalisasi ekonomi (1982-1997) (Nugroho, 2017:3) Pada periode pertama, kebijakan strategis yang dilakukan antara lain pembangunan infrastruktur ekonomi yang rusak, pengendalian inflasi melalui kebijakan "*balance budget*" dengan menutup defisit melalui pinjaman luar negeri, mencukupi kebutuhan pangan dan sandang, serta peningkatan kegiatan ekspor. Pembayaran utang luar negeri sekitar US\$ 2,36 milyar juga mulai direncanakan. Selain itu pintu investasi pun dibuka lebar melalui UU Penanaman Modal Asing pada Februari 1967 dan UU Penanaman Modal Dalam Negeri pada 1968. Kerja sama dengan IMF (International Monetary Fund) juga kembali dilakukan sebagai upaya untuk mendapatkan bantuan utang luar negeri (Salim, 2000; Ricklefs, 2007: 573).

Pada 1969 dalam Repelita I, sebesar 80% pengeluaran pembangunan dibiayai oleh bantuan luar negeri. Pada 1970 nilai ekspor minyak mengalami kenaikan menjadi dua kali lipat dari sepuluh tahun sebelumnya. Peningkatan harga minyak internasional pada 1973-1974 atau yang disebut *oil boom*, di mana harga minyak internasional membawa keuntungan bagi Indonesia. Pada 1975 ekspor migas mencapai 70% dari total ekspor dan mencapai nilai tertinggi pada 1981, yaitu sebesar 80%. Peningkatan pendapatan dari penjualan minyak tersebut salah satunya dipengaruhi oleh OPEC untuk meningkatkan harga. Dengan keuntungan boom minyak internasional itulah Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi yang pesat karena mampu menghasilkan devisa (Halimatussadiah & Resosudarno, 2004: 14-16).

Periode *Oil Boom* dapat disebut sebagai kejayaan pemerintah Orde Baru. Pada periode ini, hasil keuntungan minyak disasarkan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, baik dalam penyediaan lapangan pekerjaan, distribusi pendapatan, pembangunan daerah, kesehatan, dan pendidikan (Nugroho, 2017: 3;5). Pemerataan kesejahteraan rakyat tersebut sebelumnya tidak diperhatikan oleh pemerintah Orde Baru. Menurut Ricklefs (2008: 591), hingga pertengahan 1970-an, pemerintah Orde Baru belum mampu memberikan akses pendidikan yang memadai, baik di tingkat dasar hingga perguruan tinggi. Hal ini disebabkan oleh kualitas sekolah yang redah serta keterbatasan jumlah sekolah hingga universitas. SDM dengan mutu rendah kemudian memunculkan masalah baru, yaitu pengangguran. Permasalahan kesejahteraan rakyat akan diperparah jika tidak ada solusi dari pemerintah untuk menyiapkan SDM unggul menyongsong industrialisasi yang hadir di depan mata.

Sementara itu, pada tahun 1970-an Indonesia juga mengalami ledakan bayi atau dikenal dengan istilah *baby boom*. Dalam sensus yang dilakukan pada 1961 tercatat Indonesia memiliki 97.085.348 penduduk atau meningkat sekitar 19,8 juta jiwa dari dekade sebelumnya (Biro Pusat Statistik, 1961: 3). Jumlah tersebut mengalami peningkatan yang signifikan pada 1971, yaitu sejumlah sekitar 22 juta jiwa atau 22,79% menjadi 119.208.229 jiwa. Jumlah tersebut terus bertambah hingga tahun 1995 (lihat tabel 1).

**Tabel 1.** Jumlah Penduduk di Indonesia 1960-1995

Tahun	Jumlah Penduduk
1960	97.085.348
1971	119.208.229
1980	147.490.298
1990	179.378.946
1995	194.754.808

**Sumber:** diolah dari Sensus Penduduk 1961, 1971, 1980, 1990, 2000 dan Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 1995, dalam <https://www.bps.go.id/statictable/2009/02/20/1267/penduduk-indonesia-menurut-provinsi-1971-1980-1990-1995-2000-dan-2010.html> diakses pada 4 November 2022 pukul 12.47 WIB

Untuk memenuhi target pembangunan nasional menuju periode liberalisasi didukung oleh keuntungan minyak, maka peningkatan kualitas SDM menjadi salah satu perhatian pemerintah Orde Baru. Pendidikan menjadi bidang penting yang dapat mendukung ketercapaian peningkatan kualitas SDM. Untuk itu, maka pemerintah Orde Baru kemudian berupaya untuk memperbaiki pendidikan melalui penerapan kebijakannya.

Sistem pendidikan yang telah dilaksanakan sebelumnya dinilai tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman, sehingga perlu adanya perbaikan untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Untuk itu, guru sebagai bagian

dalam sistem pendidikan mendapatkan dampaknya. Mereka merupakan motor penentu keberhasilan dari berbagai kebijakan dan program pendidikan yang diterapkan oleh pemerintah (Hoesny & Darmayanti, 2021: 123). Peningkatan kompetensi guru menjadi salah satu perhatian pemerintah dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Berbagai kebijakan pun dirumuskan ulang oleh pemerintah Orde Baru dalam meningkatkan kompetensi guru.

Kompetensi guru merupakan seperangkat pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dan dikuasai oleh guru atau dosen dalam melaksanakan tugas keprofesionalan (Mulyasa, 2009). Kompetensi juga merupakan panduan antara kemampuan personal, keilmuan, teknologi, sosial, dan spiritual yang secara bersama-sama akan membentuk profesi guru, yang terdiri dari penguasaan materi, pemahaman pribadi, dan profesionalisme. Kompetensi guru terdiri dari empat komponen, yaitu kompetensi pedagogik, kompetensi profesional, kompetensi sosial, dan kompetensi kepribadian (Febriana, 2009:4). Jika guru mampu memiliki kompetensi tersebut dan mengaplikasikannya dalam pembelajaran, maka guru dapat menjalankan profesinya dengan kualitas yang baik dan profesional.

Melihat latar belakang tersebut, tulisan ini berupaya untuk menganalisis kebijakan peningkatan kompetensi guru yang ditetapkan oleh pemerintah Orde Baru. Terdapat tiga pertanyaan penelitian yang coba digali jawabannya melalui penelitian ini. Pertama ialah produk undang-undang apa yang melandasi perubahan sistem pendidikan pada masa Orde Baru? Pertanyaan ketiga ialah kebijakan strategis apa yang diterapkan untuk mendukung tujuan perundangan tersebut? Pertanyaan terakhir ialah bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan di dalam Masyarakat?

Agar lebih fokus, tulisan ini menerapkan batasan spasial dan temporal. Indonesia dipilih sebagai spasial penelitian ini untuk melihat kebijakan pendidikan secara holistik. Sementara itu, masa Orde Baru dipilih sebagai batasan periode untuk melihat secara lengkap bagaimana pemerintahan tersebut menerapkan kebijakan untuk meningkatkan kompetensi guru selama masa pemerintahan Orde Baru. Terminologi "Orde Baru" digunakan sebagai pembeda rezim dan sikap mental dengan masa pemerintahan Sukarno yang disebut Orde Lama. Dalam perkembangannya, terminologi Orde Baru kemudian digunakan untuk menyebut masa pemerintahan Soeharto yang secara normatif sebagai sebuah tatanan pemerintahan berlandaskan Pancasila, UUD 1945, dan Tap MPR (Nugroho, 2017: 2).

Studi yang membahas kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam bidang pendidikan, telah banyak dilakukan. Tulisan-tulisan tersebut ditulis dalam berbagai jenis kajian, yaitu sejarah, kebijakan pendidikan, hingga pembahasan yang lebih umum. Namun penelitian tentang kebijakan untuk meningkatkan kompetensi guru belum banyak ditemukan.

Dalam kajian sejarah, Agus Suwignyo (2012) berfokus pada standarisasi

pelatihan guru sekolah dasar negeri di Indonesia sejak 1893 hingga 1969. Ia menyimpulkan bahwa kebijakan pendidikan dan pelatihan guru di Indonesia dipengaruhi oleh ideologi pemerintahan yang berkuasa saat itu (Suwignyo, 2012: 431-433). Dalam tulisan yang lain, Suwignyo (2021) juga membahas mengenai kaitan antara pendidikan guru dan proses dekolonisasi antara Belanda dan Indonesia pada masa revolusi. Kondisi Indonesia yang tidak stabil membuat guru melakukan berbagai manuver untuk bertahan. Runtuhnya negara kolonial dan konflik antara Belanda-Indonesia membawa guru Indonesia dan Belanda pada kondisi yang baru. Mereka tidak dapat lagi membayangkan untuk hidup bersama dalam masyarakat kolonial, bertahap berubah melalui proses dekolonisasi.

Pembahasan terkait kinerja dan kebijakan pendidikan pada masa Orde Lama dilakukan oleh Umasih (2014). Menurutnya kebijakan dan pelaksanaan pendidikan saat itu tidak bisa lepas dari pengaruh manipol, di mana seorang guru harus revolusioner, ahli dalam bidangnya, manipolis, dan menjadi seorang patriot yang paripurna. Guru dibina untuk menjadi pendidik manipolis dan Pancawardhanis, sehingga guru kemudian lebih ditugaskan untuk mendoktrinasi murid-muridnya (Umasih, 2014: 112). Hampir sama dengan masa Orde Lama, pemerintah Orde Baru juga memiliki ideologi dalam kebijakan pendidikan mereka. Safei dan Hudaidah (2020) membahas implementasi sistem pendidikan yang diterapkan di sekolah, mulai dari landasan hukum penerapan kebijakan hingga kurikulum yang digunakan. Hal tersebut dibahas lebih rinci oleh Harif (2020), di mana ia melihat transisi yang dialami para guru dalam kompetensi profesional mereka. Menurutnya masa pemerintahan Sukarno yang mendorong masyarakat untuk aktif dan melek politik menghasilkan guru yang memiliki orientasi politik dan sosial yang kuat, sementara saat Soeharto memerintah kondisi tersebut berubah. Stabilitas dan pembangunan negara yang menjadi prioritas pemerintah Orde Baru menghasilkan guru yang lebih diorganisir untuk meningkatkan keahliannya melalui berbagai pelatihan daripada aktif dalam politik (Harif, 2020).

Pembahasan mengenai guru secara umum dapat ditemukan dalam kumpulan tulisan yang dieditori oleh Dedi Supriadi (2003). Para penulis mendeskripsikan berbagai hal terkait guru di Indonesia, mulai dari pendidikan, pelatihan, dan perjuangan sejak masa kolonial hingga saat ini. Kendatipun menyediakan data-data yang cukup lengkap karena beberapa penulisnya menjadi bagian dalam penerapan beberapa kebijakan, namun tulisan tersebut kurang memberikan analisis mendalam atas apa saja yang melatar belakangi kebijakan-kebijakan yang diterapkan.

Tulisan ini setidaknya dapat bermanfaat dalam dua hal. Pertama ialah sebagai dasar bagi pemerintah Indonesia dalam menyusun kebijakan peningkatan kompetensi guru di masa depan. Kedua ialah untuk menambah

kekosongan atau gap tentang dasar kebijakan pendidikan, khususnya peningkatan kompetensi guru di Indonesia pada masa Orde Baru ditinjau dari sisi sejarahnya. Tulisan ini berupaya untuk menunjukkan kebijakan peningkatan kompetensi guru tidak terlepas dari konteks sosial, politik, dan ekonomi yang terjadi.

Penelitian ini menggunakan metode sejarah dan bibliografi, melalui tahapan-tahapannya, yaitu pemilihan topik, heuristik, verifikasi sumber, interpretasi, hingga penulisan (historiografi) (Kuntowijoyo, 2018: 69). Setelah menemukan topik, tahap selanjutnya penulis melakukan proses heuristik. Berbagai sumber didata, dicari, dan dikumpulkan. Sumber lisan didapatkan dari hasil wawancara. Terdapat tiga narasumber yang berasal dari Yogyakarta dan Jepara, Jawa Tengah. Mereka adalah guru-guru yang mengalami penerapan kebijakan peningkatan kompetensi guru yang dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru. Hasil wawancara ini digunakan sebagai pelengkap atas data yang ditemukan, sehingga narasi yang dituliskan lebih hidup. Sumber tertulis sendiri berasal dari perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia, serta berbagai buku, artikel jurnal, karya tulis ilmiah yang relevan. Ada pula data yang diperoleh secara online. Sumber-sumber tersebut kemudian diverifikasi kredibilitasnya melalui kritik sumber. Sumber-sumber yang lolos verifikasi kemudian diinterpretasi dan ditulis secara kronologis-tematis.

### **Posisi Pendidikan dalam Kebijakan Orde Baru**

Pada 1966-1968 Indonesia mengalami masa transisi pemerintahan dari Orde Lama ke Orde Baru. Saat itu terjadi dualisme kepemimpinan antara Sukarno dan Soeharto. Soeharto didukung MPRS berupaya untuk melakukan perubahan. Dalam perubahannya tersebut, menurut Sudibyo (1998) Orde Baru melakukan De-Sukarnoisasi untuk menguatkan legitimasi kebijakan-kebijakan yang diambil (Sudibyo: 1998). Hal tersebut ditandai dengan diberlakukannya Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan. Melalui ketetapan tersebut, diberlakukanlah kebijakan baru yang berpatokan pada pasal dalam UUD 1945, azas demokrasi ekonomi, dan dilakukan secara rasional-realistis (Mustopadidjaja, 2012: 125). Baru pada 27 Maret 1968 melalui Tap MPRS No XLIV/MPRS/1968, MPRS secara resmi mengangkat Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia (Hanazaki, 1998:55)

Pembangunan ekonomi dan stabilitas nasional menjadi tujuan utama dalam program Pembangunan Nasional. Dengan menggunakan pendekatan liberal yang condong pada investasi dan industri, pemerintah Orde Baru dibantu para ekonom menyusun strategi rencana pembangunan. Untuk memulihkan ekonomi, melalui Instruksi Presidium Kabinet No 15/EK/IN/1967, pemerintah menugaskan Bappenas menyusun rencana pemulihan

ekonomi yang menghasilkan Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun) (Hariyadi, 2021: 267).

Program Repelita harus berpatokan pada GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) yang ditetapkan oleh MPR dan disidang setiap lima tahun. Selama masa Orde Baru, ada sebanyak enam Tap MPR tentang GBHN, yaitu Tap MPR No. IV/MPR/1973, Tap MPR No. II/MPR/ 1978, Tap MPR No. IV/ MPR/1983, Tap MPR No. II/MPR/1988, Tap MPR No. II/MPR/1993, dan Tap MPR No. II/MPR/1998 (Subkhan, 2014: 136).

Dalam GBHN 1973 dijelaskan bahwa Pembangunan Nasional merupakan sebuah upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk membangun manusia Indonesia menuju Masyarakat yang maju, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila. Adapun pembangunan dilakukan dalam jangka panjang dengan pelaksanaan secara bertahap. Pembangunan jangka panjang difokuskan pada pembangunan bidang ekonomi, sementara pembangunan di bidang lainnya bersifat menunjang dan melengkapi. Hasil dari pembangunan di bidang ekonomi nantinya juga dapat digunakan untuk menunjang bidang lainnya. Untuk mendukung jalannya Pembangunan Nasional, maka dibutuhkan stabilitas nasional (GBHN, 1973).

Pembangunan jangka panjang dilakukan dalam kurun waktu 25-30 tahun melalui Repelita I hingga VI yang berlangsung dari tahun 1969 – 1998. Setiap Repelita memiliki prioritas yang berbeda yang bertumpu pada trilogi pembangunan, yaitu program yang memiliki tiga tujuan. Pertama ialah pemerataan pembangunan dan hasilnya untuk mencapai kemakmuran dan keadilan sosial. Kedua ialah pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Tujuan terakhir ialah stabilitas nasional yang sehat dan dinamis (Suharti, 1999).

Untuk mendukung pembangunan nasional, Indonesia membutuhkan SDM yang berkualitas. Jumlah penduduk Indonesia yang sangat besar akan menguntungkan pemerintah jika dapat memiliki kemampuan yang baik. Sehingga, SDM yang berkualitas nantinya dapat dijadikan tenaga kerja di berbagai bidang di era industri yang akan dituju oleh pemerintah Orde Baru (GBHN, 1973).

Namun, untuk dapat menciptakan SDM yang berkualitas, pemerintah Orde Baru harus menyelesaikan beberapa permasalahan di dalam bidang pendidikan, yaitu pemerataan akses pendidikan, peningkatan kualitas, efektifitas dan efisiensi, serta relevansi pendidikan dengan program pembangunan nasional. Untuk memastikan pelaksanaan berbagai kebijakan dalam pendidikan dapat berjalan lancar dan tepat sasaran, pemerintah Orde Baru menerapkan sistem sentralistik. Dengan sistem tersebut, pemerintah akan mudah untuk memonitor dan mengontrol proses jalannya pendidikan (Muzammil, 2016: 195).

Dalam Repelita, pendidikan tidak menjadi prioritas utama, namun pendukung keberhasilan Pembangunan Nasional untuk menciptakan tenaga

kerja terdidik. Hal yang pertama kali dilakukan oleh pemerintah Orde Baru dalam bidang pendidikan ialah dengan menyusun undang-undang yang dapat dijadikan landasan dalam menetapkan serta mengimplementasikan kebijakan pendidikan. Dalam hal ini, produk undang-undang pendidikan menjadi hal yang penting sebagai landasan penerapan kebijakan dan implementasinya dalam masyarakat. Setelah itu, barulah kemudian bidang pendidikan masuk dalam program prioritas pada Repelita.

### **Produk Perundang-undangan Bidang Pendidikan**

Penyusunan peraturan yang menjadi landasan kebijakan di bidang pendidikan menjadi perhatian pemerintah Orde Baru. Untuk itu, pemerintah Orde Baru segera melakukan perubahan dalam sistem pendidikan nasional melalui TAP MPRS No XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan, dan Kebudayaan. Pendidikan secara khusus dibahas dalam bab II tentang Pendidikan yang berisi 5 pasal, yaitu pasal 2-6 menjadi landasan awal perubahan sistem pendidikan di Indonesia pada masa Orde Baru. Pada setiap pasalnya, ketentuan baru tersebut mengisyaratkan perubahan mendasar dalam bidang pendidikan di Indonesia.

Dalam pasal 2 disebutkan bahwa dasar pendidikan adalah falsafah negara Pancasila. Sementara itu, tujuan pendidikan dijabarkan dalam pasal 3, yaitu untuk “Membentuk manusia Pancasila sejati berdasarkan ketentuan-ketentuan seperti yang dikehendaki oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan isi Undang-Undang Dasar 1945”. Untuk mendukung tujuan tersebut, dalam pasal 4 diperinci isi pendidikan dalam tiga poin, yaitu “(1) Mempertinggi mental-modal-budi pekerti dan memperkuat keyakinan beragama; (2) Mempertinggi kecerdasan dan ketrampilan; (3) Membina/memperkembangkan fisik yang kuat dan sehat”. Pasal 5 sendiri secara gamblang menjelaskan bahwa ketentuan yang baru tersebut merupakan pengganti dari Penetapan Presiden No. 19 tahun 1965, yang dianggap tidak sesuai dengan UUD 1945, sehingga ketentuan tersebut harus ditinjau kembali. Sementara itu, pasal 6 berisi alokasi dana pendidikan sebesar 25% dari APBN yang diperuntukan salah satunya diperuntukkan bagi perbaikan nasib guru (TAP MPRS No XXVII/MPRS/1966 Bab II Pasal 2-6).

Pembangunan sebagai dasar pemerintahan Orde Baru berpengaruh dalam kebijakan pendidikan, di mana berbagai kebijakan yang ditetapkan disesuaikan dengan arah pembangunan Orde Baru (Safei & Hudaidah, 2020). Untuk merumuskan tujuan pendidikan nasional perlu adanya identifikasi masalah pendidikan yang dihadapi. Maka, pada 28-30 April 1969 sebanyak 100 pakar pendidikan dikumpulkan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan di Cipayung (Yasin, 19997: 141). Sebanyak enam kategori masalah pendidikan nasional berhasil diidentifikasi dalam Konferensi Cipayung, yaitu Pendidikan Luar Sekolah, Kurikulum Sekolah Dasar, Kurikulum Sekolah Menengah, Kurikulum Pendidikan Tinggi, Pembiayaan

Pendidikan, dan Sarana Pendidikan. Selain identifikasi tersebut, pada 1 Mei 1969 Konferensi Cipayung juga melahirkan Proyek Penilaian Nasional Pendidikan (PPNP) yang bertugas menyusun strategi pendidikan nasional. yang hasil kerjanya dijadikan dasar Badan Pengembangan Pendidikan. Salah satu strategi yang harus dikembangkan oleh PPNP ialah membuat sistem pendidikan nasional yang mampu menampung kebutuhan pendidikan yang terus meningkat (Tilaar, dalam Wahyono & Setijadi (eds.) 2002: 104).

Pada 1970-an negara-negara berkembang tengah menggunakan pendekatan pembangunan yang tidak hanya berpatokan pada pembangunan ekonomi, namun juga pembangunan manusia. Indonesia yang sedang melakukan akselerasi pembangunan mengadopsi pendekatan tersebut dan mulai memperhatikan kondisi pendidikan. Secara kebetulan, di saat yang sama, Indonesia juga mendapatkan keuntungan dari *Oil Boom* (Tilaar, dalam Wahyono & Setijadi (eds.) 2002: 106-107). Keuntungan di bidang ekonomi tersebut kemudian digunakan untuk membangun pendidikan yang telah lama terpinggirkan.

Program pemerataan pendidikan mulai dilakukan pemerintah Orde Baru pada akhir Repelita I (1969-1974). Hal yang pertama kali dilakukan ialah pemerataan akses pendidikan. Instruksi Presiden (Inpres) No 10 Tahun 1973 tentang Program Bantuan Pembangunan Sekolah Dasar disahkan. Selain itu, pemerintah juga menerapkan kebijakan wajib belajar 6 tahun. Langkah – langkah yang diambil oleh pemerintah Orde Baru tersebut merupakan upaya untuk mengajar ketertinggalannya di bidang pendidikan. Hingga 1994 tercatat sekitar 150.000 SD Inpres dibangun. Angka Partisipasi Murni pun mengalami peningkatan yang signifikan. Di tingkat SD misalnya, pada 1969 APM hanya 64%, namun pada 1984 bertambah menjadi 99,5%. Keberhasilan pemerintah Orde Baru dalam melakukan pemerataan pendidikan ini kemudian diapresiasi oleh UNESCO dengan memberikan Piagam The Avicenna kepada presiden Soeharto pada 19 Juni 1993 (Tilaar, dalam Wahyono & Setijadi (eds.) 2002:108-109; 112).

Dengan adanya program pemerataan pendidikan, maka guru yang menjadi ujung tombak pendidikan turut menjadi perhatian pemerintah. Jumlah sekolah yang bertambah mendorong peningkatan jumlah guru yang signifikan. Lebih dari 1.000.0000 guru inpres ditugaskan dalam program tersebut. Mereka dididik darurat dalam sebuah program singkat yang hasilnya dinilai tidak memenuhi standar kompetensi yang disyaratkan untuk mengajar. Hal tersebut menimbulkan masalah baru, yaitu mutu guru. Masalahnya, mutu guru juga berdampak cukup serius dalam menyumbang mutu pendidikan. Lulusan SD, SLTP, hingga SLTA dinilai belum memiliki kemampuan bernalar kritis ditambah nilai ujian akhir yang rendah menjadi indikator kualitas SDM yang rendah (Wardani, dalam Wahyono & Setijadi (eds.) 2002:127).

Kewajiban untuk mengajar menjadi kendala bagi para guru untuk

melanjutkan pendidikannya ke jenjang universitas. Ditambah biaya dan keterbatasan jumlah daya tampung dari universitas yang ada di Indonesia saat itu. Pemerataan pendidikan dan peningkatan kualitas pendidik menjadi dasar utama pemerintah Orde Baru menerapkan kebijakan terhadap guru. Kompetensi guru menjadi hal mutlak yang perlu diperbaiki melalui kebijakan yang terus direvisi. Upaya peningkatan kompetensi guru kemudian dituangkan dalam beberapa kebijakan yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

### **Kebijakan Strategis Bidang Pendidikan Guru**

Setelah menetapkan undang-undang sebagai dasar penentu kebijakan dalam bidang pendidikan, kebijakan strategis pun mulai diterapkan oleh pemerintah Orde Baru. Pendidikan guru merupakan salah satu strategi pendidikan nasional, karena guru merupakan kunci penting dalam penyusunan kekuatan pendidikan di masa depan. Namun, pada awal Pelita I tahun 1969-an, kondisi guru dan pendidikannya masih pada tahap “*survival education*”, sehingga dibutuhkan pemikiran dan usaha yang bersifat nasional (Winarno Surachmad, dalam Dedi Supriadi (ed.), 2003: 148). Upaya peningkatan kompetensi guru dilakukan dengan melakukan reformasi pendidikan guru melalui beberapa kebijakan, yaitu melakukan perubahan kurikulum Sekolah Pendidikan Guru, meningkatkan kualifikasi pendidikan guru, dan pengadaan layanan pendidikan yang mendukung peningkatan jenjang pendidikan guru. Tidak hanya itu, para guru juga secara gencar terus diberi pelatihan untuk meningkatkan profesionalisme dan kompetensinya sebagai guru.

Pada awal Pemerintahan Orde Baru, SPG masih menjadi solusi dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas guru dan pendidikan di Indonesia. Pada awal Pelita I 1969 jumlah SPG bertambah, namun jenis sekolahnya berkurang karena adanya penutupan SGA, SGTK, dan SGKP. Administrasi pengorganisasian sekolah juga meningkat, di mana saat itu status sekolah negeri dan swasta dapat dibedakan. Pada 1969 jumlah sekolah guru negeri lebih banyak daripada swasta, yaitu 500 negeri dan 275 swasta (Baedhowi, dkk., dalam Dedi Supriadi (ed.), 2003: 89-91).

Peningkatan kualitas guru di Indonesia terus dibenahi oleh Pemerintah Orde Baru. Lulusan SPG dianggap masih belum memiliki kompetensi yang maksimal dalam menjadi guru. Hal ini karena dalam SPG sistem pembelajaran masih dilakukan secara konvensional dan kurikulum yang digunakan belum diperbaharui (Yeni Arista Oktaviani: 2015).

Perubahan kurikulum Sekolah Pendidikan Guru menjadi salah satu hal penting yang menjadi perhatian pemerintah Orde Baru. Dalam mendidik para calon guru, pada awal-awal pemerintahannya, Pemerintah Orde Baru masih menggunakan kurikulum yang berlaku sejak masa pemerintahan Sukarno, yaitu Kurikulum 1968. Kurikulum tersebut kemudian diubah dengan Kurikulum Sekolah Pendidikan Guru 1976. Perubahan kurikulum sendiri

dilatar belakangi oleh GBHN (Garis-aris Besar Haluan Negara) tahun 1973 dan Pelita III. Dalam kata pengantar *Ketentuan Pokok-pokok dan Garis-garis Besar Program Pengajaran* dijelaskan secara rinci latar belakang perubahan kurikulum sebagai berikut:

“Sejak tahun 1968 masyarakat dan dunia pendidikan Indonesia telah mengalami perubahan-perubahan. Perubahan-perubahan itu terjadi karena telah dilakukan berbagai usaha pembaharuan pendidikan. Kegiatan-kegiatan penilaian pendidikan secara nasional, kegiatan-kegiatan proyek pembangunan, proyek-proyek perintis sekolah pembangunan, dan berbagai usaha lain telah mempengaruhi arah pembinaan pendidikan secara nasional/ Di samping perubahan-perubahan yang terjadi sebagai akibat dari usaha pembaharuan pendidikan, masyarakat pun selalu berubah dalam tuntutanannya terhadap dunia pendidikan. Arah dan tujuan pendidikan nasional yang digariskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, yang ditetapkan pada tahun 1973, mencerminkan betapa masyarakat dan negara Indonesia secara jelas menggariskan harapan kepada dunia pendidikan.

Dunia dan masyarakat yang telah mengalami perubahan sejak tahun 1968, belum diperhitungkan pada saat kita menyusun kurikulum 1968. Oleh karena itu, pemerintah, dalam hal ini Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, pada bulan Mei 1974, menyadari betapa kita harus meninjau kembali dan memperbaharui kurikulum yang sudah berjan selama enam tahun itu agar sesuai dengan perkembangan dan tuntutan baru masyarakat dan bangsa Indonesia. [...]” (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1976: iii)

Dari kata pengantar tersebut digambarkan bahwa perubahan kurikulum didasarkan pada kebutuhan peningkatan kualitas pendidikan yang mau tidak mau harus disesuaikan dengan kebutuhan zaman dan perubahan arah pendidikan. Selain itu, tujuan dari diterapkannya kurikulum Sekolah Pendidikan Guru 1976 adalah untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional melalui pendidikan guru. Kurikulum Sekolah Pendidikan Guru 1976 pun kemudian dilaksanakan melalui Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan 21 Juli 1976 No. 0185/U/1976, dan diberlakukan secara bertahap pada 1977. Kemampuan, pengetahuan, sikap, dan keterampilan siswa calon guru dirumuskan dalam bentuk tujuan pendidikan. Kurikulum baru ini juga memuat tingkatan tujuan pendidikan, yaitu tujuan institusional, tujuan kurikuler, dan tujuan instruksional.

Pada 1983, kurikulum Sekolah Pendidikan Guru 1976 kemudian dievaluasi kembali. Evaluasi tersebut mencakup bahan kurikulum, pelaksanaan, dan hasil yang telah dicapai. Secara garis besar, saran-saran yang harus diperhatikan untuk kurikulum yang akan digunakan selanjutnya ialah agar SPG memiliki SD khusus sebagai tempat praktik mengajar bagi siswanya, menyediakan sarana dan prasarana yang dibutuhkan, peningkatan

pemahaman guru dalam melaksanakan dan mencapai tujuan kurikulum, mengadakan petunjuk pelaksanaan untuk pelaksanaan struktur program atau pendoman lainnya yang belum jelas, mengalokasikan waktu yang tercantum pada struktur program, terutama praktik keguruan, dan menghasilkan lulusan yang memiliki daya serap tinggi terhadap materi kurikulum, memperhatikan faktor guru, siswa, sarana, dan metode yang digunakan selain juga buku pengajarannya (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1983: 88).

Saran-saran dari hasil evaluasi kurikulum 1976 menghantarkan perubahan kurikulum selanjutnya. Perubahan kurikulum dilakukan oleh pemerintah Orde Baru pada 1984 dengan disahkannya Kurikulum 1984. Berdasarkan GBHN 1983, Kurikulum 1976 dinilai kurang sesuai dengan pembangunan, terutama dalam menciptakan tenaga guru SD yang terampil. Selain itu, kegiatan pelaksanaan PPL pada sekolah keguruan saat itu juga dinilai tidak berjalan seperti yang diharapkan, sehingga untuk mengatasi dan meningkatkan kemampuan para lulusan sekolah keguruan, pelaksanaan PPL perlu dimantapkan (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1984: 2). Mengacu pada Keputusan Menteri nomor 0461/U/1983 tanggal 22 Oktober 1983 tercatat bahwa perubahan kurikulum meliputi pelaksanaan pendidikan sejarah perjuangan bangsa, penyesuaian tujuan dan struktur program kurikulum yang berpola program inti dan pilihan, pemilihan kemampuan dasar, keterampilan, dan keserasian antara kognitif, afektif, dan psikomotorik, serta mengadakan prodi baru sebagai usaha untuk memenuhi kebutuhan lapangan kerja saat ini dan masa depan (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1984: 2).

Kurikulum yang baru pun kemudian disahkan melalui SK Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 0294/U/194 tanggal 24 Mei 1984 sebagai kurikulum sekolah keguruan pada tingkat menengah yang mempersiapkan tenaga guru pendidikan dasar. Adapun saat itu sekolah keguruan terdiri atas 3 jenis sekolah, yaitu SPG dengan program guru TK, SD, dan SLB, SGPLB, dan SGO. Program studi tersebut dilakukan selama 3 tahun atau 6 semester dengan 240-252 SKS. Keseluruhan program sekolah keguruan terdiri dari Program Dasar Umum, Program Dasar Keguruan, dan Program Keguruan. SGO sendiri memiliki program tambahan, yaitu Program Pembinaan Prestasi (Bedhowi, dkk (Ditjen Dikdasmen), dalam Dedi Supriadi (ed.), 2003: 124).

Dalam kurikulum 1984 terdapat 31 bidang pengajaran. Dari bidang pengajaran tersebut ada yang memiliki MMP<sup>1</sup>, namun ada pula bidang pengajaran yang hanya berisi program dasar umum. Bidang Pengajaran program dasar umum dimaksudkan untuk menunjang pembentukan kompetensi pribadi para calon guru dalam rangka pengembangan kompetensi profesional sebagai guru yang juga harus mengajarkan Bidang Pengajaran

---

1) MMP merupakan sebutan dari Membaca dan Menulis Permulaan yang diajarkan pada sekolah dasar kelas I.

yang dimaksud. MMP sendiri bertujuan untuk pengembangan kompetensi professional sebagai guru, sehingga diharapkan lulusan SPG dapat mengajarkan Bidang pengajaran yang dimaksud dengan benar, baik, dan menyenangkan. Dalam hal ini, MMP merupakan Bidang Pengajaran Program Keguruan, yang terdiri dari materi pengajaran, metode pengajaran, dan cara penilaian yang akan diajarkan oleh lulusan SPG. Kurikulum pada masing-masing bidang pengajaran disesuaikan dengan Prodi nya, yaitu TK, SD, dan SLB. Tidak semua Bidang Pengajaran diberikan para setiap Prodi. MMP Bidang Pengembangan Kemampuan Berbahasa misalnya, hanya diperuntukan pada Prodi TK, sementara Ilmu Pengetahuan Alam untuk Prodi Guru SD (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1986).

Selain perubahan kurikulum, reformasi pendidikan guru dilakukan dengan meningkatkan kualifikasi lulusan guru menjadi D-II. Dalam praktiknya, kebijakan tersebut baru diimplementasikan pada 1989-1990 melalui peningkatan kualifikasi pendidikan guru SD berdasarkan Surat Keputusan nomor 0854/U/1989 tanggal 30 Desember 1989. Kualifikasi guru SD awalnya dapat diisi oleh lulusan SPG, SGO, dan PGA, namun dengan adanya reformasi pendidikan guru, maka kualifikasi tersebut kemudian meningkat, di mana untuk menjadi seorang guru SD harus menamatkan pendidikannya di tingkat D-II.

Akibat adanya peningkatan kualifikasi pendidikan, sekitar 300 – 350 ribu lulusan SPG tidak dapat diangkat sebagai guru dan hanya separuh dari mereka yang melanjutkan pendidikannya ke jenjang D-II PGSD untuk kemudian dapat diangkat sebagai guru. Sementara itu, bagi guru yang tengah mengajar dan kualifikasi pendidikannya tidak memenuhi syarat yang ditetapkan tersebut, mereka diwajibkan untuk kembali menempuh pendidikan di samping tetap mengabdikan diri di sekolah ia mengajar dengan waktu yang telah ditetapkan (Dedi Supriadi & Ireen Hoogenboom, 2003: 24-28).

Jauh sebelum kebijakan peningkatan kualifikasi pendidikan bagi guru tersebut ditetapkan, pemerintah Orde Baru telah lebih dulu menyiapkan sarana dan prasarana untuk mendukung kebijakan tersebut. Pemerintah mengembangkan program D-II PGSD di LPTK atas kerja sama Ditjen Dikti dengan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (Ditjen Dikdasmen). Program tersebut dijalankan dengan dukungan pinjaman dana dari bank dunia (Dedi Supriadi & Ireen Hoogenboom, 2003: 25). Kurikulum program ini dikembangkan bersamaan dengan Kurikulum DII PGSD Prajabatan. Keduanya diproyeksikan akan mulai menerima mahasiswa pada tahun ajaran 1990/1991.

Sementara itu, pemerintah telah menyediakan jalur khusus bagi para guru. Pada 1981 Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi mengadakan Program Belajar Jarak Jauh Proyek Pengembangan Pendidikan Diploma Kependidikan (Wahyono & Setijadi, dalam Wahyono, dkk (eds), 2005: 103). Sistem

pembelajaran jarak jauh dipilih sebagai solusi untuk memberikan kesempatan para guru untuk melanjutkan pendidikannya tanpa meninggalkan tugasnya di kelas.

Selain program DII, pada tahun akademik 1992/1993 pemerintah juga membuka Program Penyetaraan DIII Guru SMP. Pembukaan program penyetaraan tersebut dibuka dalam tiga tahap, yaitu pada 1992/1993 untuk program studi MIPA, tahun 1994/1995 program studi Bahasa Inggris, dan 1997/1998 program Bahasa Indonesia. Program ini menasar guru SMP dengan latar belakang pendidikan DI dan DII. Program DIII mewajibkan mahasiswa untuk menempuh 12-15 SKS, sehingga bagi lulusan DI mereka harus menepuh pendidikannya selama enam semester dan mahasiswa DII selama tiga semester (Wardani, dalam Wahyono & Setijadi (eds), 2002: 132).

Dalam memperluas akses pendidikan, pemerintah Indonesia juga membentuk Panitia Persiapan Berdirinya Universitas Terbuka melalui Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor: 0464/P/1983. Setelah dilakukan proses yang cukup panjang, pada 4 September 1984 presiden Soeharto meresmikan pembukaan Universitas Terbuka. Untuk memberikan fleksibilitas bagi para mahasiswa yang targetnya selain mahasiswa penuh juga seorang yang telah bekerja, Universitas Terbuka menyelenggarakan pendidikannya dengan sistem pembelajaran jarak jauh (Wahyono & Setijadi, dalam Wahyono, dkk (eds), 2005: 107).

Pemerintah juga memberikan bantuan beasiswa bagi guru yang ingin melanjutkan pendidikannya ke jenjang D-II. Beasiswa diambil dari dana APBN dan pemerintah daerah. Jumlah beasiswa yang terbatas dan tidak merata membuat sebagian guru pun membiayai sendiri program D-II-nya. Sementara itu, bagi mahasiswa Program Penyetaraan DIII Guru SMP, pemerintah emmberikan beasiswa secara utuh untuk seluruh mahasiswa (Wardhani, dalam Wahyono & Setijadi (eds), 2002: 131;133).

Pemerintah juga tetap memberikan pelatihan guru dalam meningkatkan kompetensi mereka. Program pelatihan sendiri telah ada sejak 1950 dengan didirikannya STC (Science Teaching Center) di Bandung, juga lembaga serupa di Malang, serta kursus KPKPKB, KPG, dan kursus tertulis yang diadakan oleh Balai Pendidikan Guru. Pada masa Orde Baru, pelatihan guru semakin meningkat dengan pembiayaan yang berasal dari dana yang diberikan atas pinjaman luar negeri. Sejak 1970-an pelatihan diawali dengan Proyek Pembinaan Pendidikan Dasar (P3D), Proyek Pengembangan Pendidikan Guru (P3G), dan Proyek Pembinaan Pendidikan Tenaga Kependidikan (P3TK). Jenis pelatihan guru pun semakin beragam dan dilakukan oleh penyelenggara yang beragam dengan latar belakang yang beragam pula. Jenisnya sendiri ialah pendidikan penyetaraan, penataran singkat, seminar, lokakarya, dan sistem gugus (PKG, MGMP, MGBS), sementara penyelenggaranya BPG, PPPG, dan proyek-proyek, baik yang bekerja sama dengan LPTK maupun yang tidak

(Dedi Supriadi & Ireen Hoogenboom, 2003: 33-34).

Program penataran guru dan Pembina sekolah wajib diikuti. Hal ini membuat mereka harus meninggalkan muridnya di kelas dan menitipkan mereka guru yang ada di sekolah. Dari tabel di atas terlihat bahwa pada Akhir Pelita I hingga Pelita III, penataran guru diikuti oleh guru dan tentis. Baru pada Pelita IV penataran mencakup peserta yang lebih luas, mulai dari guru, Pembina SPG/SGPLB, dan Pembina SGO. Program pelatihan guru tersebut dibayai dengan dana ratusan milyar setiap tahunnya. Pada 1998 misalnya, dana sebesar Rp600.000.000.000 dialokasikan untuk 150 penataran guru di tingkat Ditjen Dikdasmen. Jumlah tersebut belum termasuk di luar ditjen. Sejak otonomi daerah, pembiayaan pelatihan guru diserahkan ke daerah sehingga kuantitasnya menurun (Dedi Supriadi & Ireen Hoogenboom, 2003: 33).

### **Kebijakan Operasional Peningkatan Kompetensi Guru**

Program Belajar Jarak Jauh Proyek Pengembangan Pendidikan Diploma Kependidikan dilaksanakan dengan sistem rayonisasi. Sebagai pelaksanaannya, dibentuk Satgas Belajar Jarak Jauh yang terdiri dari 12 LPTK (Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan), yaitu IKIP Medan, IKIP Padang, Universitas Sriwijaya, IKIP Jakarta, IKIP Bandung, IKIP Semarang, Universitas Sebelas Maret, IKIP Yogyakarta, IKIP Surabaya, Universitas Udayana, IKIP Ujung Pandang, dan IKIP Malang. Masing-masing LPTK tersebut mengembangkan mata kuliah berdasarkan keunggulan yang dimiliki. Materi pembelajaran diberikan dalam bentuk bahan ajar per mata kuliah. Para peserta didik juga diberi bantuan belajar atau tutorial yang diselenggarakan di kabupaten atau provinsi terdekat dengan dosen LPTK dan guru-guru SLA sebagai tutornya (Wahyono & Setijadi, dalam Wahyono dkk (eds), 2005: 104)

Program peningkatan kualifikasi guru mendapatkan hasil yang cukup baik. Program Belajar Jarak Jauh Proyek Pengembangan Pendidikan Diploma Kependidikan tahun ajaran 1982/1983 pemerintah menargetkan sekitar 2000 guru SLP mengikuti program tersebut (Wahyono & Setijadi, dalam Wahyono dkk (eds), 2005: 104). Sementara itu saat pertama kali dibuka, terdaftar sebanyak 54.635 orang mahasiswa di Universitas Terbuka. Jumlah tersebut meningkat menjadi 417.204 orang mahasiswa pada 1997 (Supartomo, dalam Wahyono, dkk (eds) 2005: 303). Dari jumlah tersebut, sebanyak sekitar 1 juta guru SD/MI menempuh program penyeteraan D-II pada 1990-1991 di Universitas Terbuka. Sementara itu, dari tahun akademik 1992/1993 hingga 1997/1998 terdaftar 19226 mahasiswa di prodi Matematika, 16176 di prodi IPA, 19982 di Prodi Bahasa Inggris, dan 8097 di Prodi Bahasa Indonesia dalam program DIII Guru SLTP, dengan jumlah lulusan sebanyak 24.863 orang (Wardani, dalam Wahyono & Setijadi (eds), 2002: 133-134).

Dalam melanjutkan pendidikannya tersebut, terdapat dua jenis pembiayaan yang digunakan oleh para mahasiswa, yaitu beasiswa dan biaya

mandiri. Pada 1990-1999 tercatat sebanyak 282.627 orang mahasiswa yang mendapatkan beasiswa saat menempuh pendidikan di Universitas Terbuka, sementara mahasiswa yang menggunakan biaya sendiri ialah sebanyak 198.627 orang. Jumlah tersebut menunjukkan tingginya minat guru dalam meningkatkan kualifikasi pendidikan mereka (Wardani, dalam Wahyono & Setijadi (eds.) 2002: 131-132).

Selama melaksanakan pendidikannya di Universitas Terbuka, berbagai pengalaman dimiliki oleh para guru. Terkait masa penyelesaian studi, para guru mengalami kendala untuk selesai sesuai target. Mereka menyelesaikan dengan lebih lama, yaitu dari 2-3 tahun menjadi 3-5 tahun. Tidak sedikit juga mahasiswa yang baru dapat menyelesaikan pendidikannya dalam waktu 5 tahun (Dedi Supriadi & Ireen Hoogenboom, 2003: 27). Berbagai kendala yang mereka hadapi selama perkuliahan antara lain akses terhadap bahan ajar, penyelenggaraan bantuan belajar yang kurang efektif, serta tugas yang terlalu banyak. Namun, di balik kendala tersebut ada keuntungan yang didapatkan oleh para mahasiswa Universitas Terbuka, antara lain biaya kuliah yang terjangkau dan sistem pembelajaran yang fleksibel (Suharmini & Ratnaningsih, dalam Wahyono, dkk (eds), 2005: 218-219).

Kebijakan peningkatan kualifikasi pendidikan dialami oleh Heni Suprapti, Sumardi, dan Sumarni. Heni menempuh pendidikannya di SPG Muhammadiyah Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta dan berhasil lulus pada Mei 1982. Setelah lulus, ia sempat mengajar beberapa bulan di TK Mekar yang berlokasi tidak jauh dari kediamannya di kecamatan Kasihan, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Heni kemudian melakukan wiyata bakti atau magang selama tiga bulan di SD Kancilan 5, Kecamatan Bangsri, Kabupaten Jepara pada 28 November 1982. Pada Februari 1983 ia kemudian mengikuti tes pengangkatan guru negeri di Jepara. Kebijakan peningkatan kualifikasi pendidikan baru ia tempuh pada 2002-2004 di UPBJJ Semarang Universitas Terbuka melalui program beasiswa dari pemerintah. Beasiswa tersebut diberikan setiap semester sebesar Rp2.000.000. Menurut Heni, hampir seluruh teman-temannya saat itu mendapatkan beasiswa tersebut (Mardheni, 2022).

Heni mengaku sangat antusias dalam melaksanakan proses pembelajaran jarak jauh di Universitas Terbuka. Menurutnya, dengan bersekolah lagi, ia dapat mengembangkan potensinya dalam bidang akademik. Pembelajaran jarak jauh saat itu menggunakan modul dan kaset. Selain itu, untuk belajar sendiri disediakan pula alat-alatnya. Selain belajar mandiri, Heni juga harus menghadiri perkuliahan tatap muka yang dilaksanakan setiap akhir pekan, sehingga tidak mengganggu kegiatannya dalam mengabdikan sebagai guru. Namun, ia cukup kesulitan saat harus menempuh ujian praktik (Mardheni, 2022).

Sementara itu, Sumardi yang merupakan lulusan SPG PGRI Kudus

tahun 1983 juga melanjutkan jenjang D-II nya di Universitas Terbuka, tepatnya pada jurusan PGSD. Sama seperti Heni, ia mendapatkan bantuan beasiswa dari pemerintah. Menurutnya pemberian beasiswa tersebut dilakukan secara merata, terutama di Kecamatan Kembang, Jepara yang saat itu guru-gurunya diwajibkan untuk memiliki kualifikasi pendidikan D-II (Mardheni, 2022).

Sama halnya dengan Heni, Sumarni menempuh pendidikannya di SPG Muhammadiyah Bantul. Ia berhasil lulus pada 1987 dan kemudian menjadi guru tidak tetap di SD Kedungleper 1, Jepara. Ia baru diangkat menjadi guru tetap dan berstatus sebagai pegawai negeri di Karimunjawa pada sekitar tahun 1991-an. Ia juga memperoleh beasiswa dari pemerintah untuk melanjutkan pendidikan D-II nya di Universitas Terbuka (Mardheni, 2022).

Pengalaman perwakilan dari para guru yang terdampak kebijakan peningkatan kualifikasi pendidikan D-II tersebut menunjukkan bahwa pemerintah memberikan berbagai kemudahan dalam merealisasikan kebijakannya tersebut. Tidak hanya pemberian batas waktu peningkatan kualifikasi, namun juga pemberian beasiswa yang dapat mendorong para guru untuk bersedia bersekolah kembali. Sistem pembelajaran jarak jauh yang disediakan di Universitas Terbuka yang merupakan lembaga penyelenggara juga mempermudah para guru untuk meningkatkan potensi akademiknya tanpa meninggalkan pengabdianya sebagai seorang guru.

Heni Suprapti menjelaskan pengalamannya selama mengikuti berbagai pelatihan dan penataran yang diberikan oleh pemerintah. Dalam penataran yang diberikan diajarkan mengenai kurikulum, metode pembelajaran, dan tema-tema lainnya yang menurutnya sangat bermanfaat dalam menambah pengetahuannya sebagai guru. Namun, ia juga mengeluhkan pemberian pelatihan dan penataran yang sering kali terlampau kerap dilakukan, sehingga mengganggu kegiatan belajar mengajar yang ia lakukan di kelas. Murid-murid di kelasnya terpaksa harus ia titipkan kepada guru lain yang tidak mengikuti penataran (Dieka Wahyudha Mardheni, 2022). Kewajiban untuk mengikuti penataran pun dirasakan oleh Sumarni. Menurutnya, penataran saat itu merupakan sebuah kebutuhan sebagai salah satu syarat untuk mengejar sertifikasi guru. Dalam hal ini, mau tidak mau ia harus ikut serta dalam setiap undangan pelatihan maupun penataran yang ditujukan kepadanya (Mardheni, 2022).

## **Kesimpulan**

Penelitian ini menemukan bahwa pemerintah Orde Baru menaruh perhatian pada peningkatan kompetensi guru melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkan. Isi kebijakan-kebijakan tersebut ialah melakukan reformasi guru melalui perubahan kurikulum Sekolah Pendidikan Guru, penetapan Sistem Pendidikan Nasional 1989, penyediaan pendidikan terbuka, dan

pelatihan. Kebijakan-kebijakan tersebut tidak bisa lepas dari Pembangunan Nasional yang mengarah pada industrialisasi. SDM terdidik dibutuhkan oleh pemerintah Orde Baru dalam mendukung keberhasilan program tersebut. Keuntungan di bidang ekonomi semakin mendorong pemerintah Orde Baru untuk memprioritaskan pendidikan dalam Repelitanya.

Untuk menghasilkan SDM yang unggul, maka pendidikannya pun harus unggul. Kesadaran akan guru yang berkompeten untuk mencapai pendidikan berkualitas dimiliki oleh Pemerintah Orde Baru. Kebijakan demi kebijakan pun dirancang, dievaluasi, dan diperbaiki untuk terus mendapatkan rumus yang mampu menciptakan guru berkompeten. Tidak hanya itu, kebijakan-kebijakan tersebut juga harus sejalan dengan dasar pelaksanaan pemerintahan, salah satunya GBHN. Perubahan kurikulum Sekolah Pendidikan Guru dilakukan secara berkala melalui proses evaluasi menunjukkan masih banyak tujuan-tujuan yang belum tercapai dalam menciptakan guru yang berkualitas pada kurikulum sebelumnya. Selain itu, kurikulum yang baru juga disesuaikan dengan GBHN, sebuah pedoman penyelenggaraan pemerintah Orde Baru.

Dari tulisan ini dapat dipahami bahwa kebijakan pendidikan, khususnya peningkatan kompetensi guru harus terus dievaluasi agar sesuai dengan kebutuhan zaman. Dalam menetapkan kebijakan-kebijakan perlu pula melibatkan para guru, sehingga apa yang ideal yang dibayangkan oleh pemerintah dapat sesuai dengan apa yang dapat dilaksanakan oleh para guru di lapangan. Dalam hal ini, kebijakan tidak hanya bermuatan hal-hal yang ideal, namun juga memberikan solusi dan aplikatif.

## Referensi

### Buku

- Anwar Yasin (1997). *Perubahan Kurikulum Sekolah Dasar Sejak Proklamasi Kemerdekaan*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Dedi Supriadi (ed) (2003). *Guru di Indonesia: Pendidikan, Pelatihan, dan Perjuangannya*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia.
- E. Mulyasa (2009). *Menjadi Guru Profesional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Effendi Wahyono & Setijadi (eds) (2002). *Pendidikan Terbuka dan Jarak Jauh*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Effendi Wahyono, dkk (2005). *20 Tahun Universitas Terbuka Dulu, Kini dan Esok*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Emil Salim (2000). *Kembali ke Jalan Lurus: Esai-esai 1966-99*. Jakarta: Pustaka AlvaBet.
- H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho (2008). *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hanazaki, Yasuo (1998). *Pers Terjebak*. Jakarta : Institut Arus Informasi.
- Kuntowijoyo (2018). *Pengantar Ilmu Sejarah*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Ricklefs, M.C (2007). *Sejarah Indonesia Modern, 1200-2004*. Serambi: Jakarta.
- Ricklefs, M.C (2008). *Sejarah Indonesia Modern, 1200-2008*. Serambi: Jakarta.
- Rina Febriana (2019). *Kompetensi Guru*. Jakarta: Bumi Aksara.

**Artikel Jurnal**

- Ade Reza Hariyadi (2021). "Dinamika Kebijakan Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia", *Jurnal Desentralisasi Dan Kebijakan Publik (JDKP)* 2, 2: 259-276.
- Agus Sudibyo (1998). "De-Soekarnoisasi Dalam Wacana Resmi Orde Baru: Kilas-Balik Praktek-Praktek Rekayasa Kebenaran dan Wacana Sejarah Oleh Rejim Orde Baru", *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik* 2, 1: 1-25.
- Agus Suwignyo (2021). "School Teachers and Soft Decolonisation in Dutch-Indonesian Relations, 1945-1949", *Itinerario - European Journal of Overseas History* 46, 1: 1-22.
- As'ad Muzammil (2016). "Kebijakan Pemerintah dalam Bidang Pendidikan dari Orde Lama Sampai Orde Baru (Suatu Tinjauan Historis)", *POTENSIA: Jurnal Kependidikan Islam* 2, 2: 183-198.
- Alin Halimatussadiyah & Budy P. Resosudarno (2004). "Tingkat Ekstraksi Optimal Minyak Bumi Indonesia: Aplikasi Model Optimasi Dinamik", *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia* 5, 1: 11-34.
- Imam Subkhan (2014). "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial* 5, 2: 131-143.
- Mariana Ulfah Hoesny & Rita Darmayanti (2021). "Permasalahan dan Solusi Untuk Meningkatkan Kompetensi dan Kualitas Guru: Sebuah Kajian Pustaka", *Scholaria: Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan* 11, 2: 123-132.
- Safei dan Hudaidah (2020). "Sistem Pendidikan Umum Pada Masa Orde Baru (1968-1998)", *Jurnal Humanitas* 7, 1: 1-13.
- Titik Suharti (1999). "Strict Liability, Vicarious Liability, dan Kejahatan Ekonomi", *Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan* 4, 3: 31-36.
- Umasih (2014). "Ketika Kebijakan Orde Lama Memasuki Domain Pendidikan: Penyiapan dan Kinerja Guru Sekolah Dasar di Indonesia", *Paramita* 24, 1: 104-113.

**Tesis, Disertasi, dan Laporan Penelitian**

- Agus Suwignyo (2012). "The Breach in the Dike: Regime Change and the Standardization of Public Primary- School Teacher Training in Indonesia, 1893-1969". *Disertasi*. Leiden University.
- Biro Pusat Statistik (1985). *Statistik Indonesia 1985*. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1976). *Ketentuan Pokok-pokok dan Garis-garis Besar Program Pengajaran*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1983). *Laporan Tahap I: Hasil Evaluasi Kurikulum Sekolah Pendidikan Guru Tahun 1976*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1984). *Kurikulum 1984 SGPD (Sekolah Guru Pendidikan Dasar)*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1984). *Kurikulum 1984 Mengenai Pedoman Penataran*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1986). *Kumpulan Kurikulum Sekolah Pendidikan Guru (SPG) 1986: Garis-garis Besar Program Pengajaran (GBPP) Mengenai Berbagai Bidang Pengajaran*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Harif Nurwahyu Ramaditya (2020). "Kompetensi Profesional Guru dalam Dinamika Politik 1962-1974". *Skripsi S1 Sejarah*, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada.

Yeni Arista Oktaviani (2015). "Kebijakan Pendidikan Sekolah Pendidikan Guru (SPG) dan Implementasinya di Yogyakarta Tahun 1967-1990". *Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta.

### **Makalah dalam Konferensi dan Loka Karya**

Wahyu Budi Nugroho (2017). "Konstelasi Ekonomi, Sosial dan Politik di Era Orde Baru". *Makalah* disampaikan dalam peringatan "19 Tahun Reformasi" yang diselenggarakan oleh BEM-PM Universitas Udayana di Fakultas Ekonomi dan Bisnis pada 27-28 Mei 2017

### **Wawancara**

Dieka Wahyudha Mardheni (2022). "Pengalaman Heni Suprapti, Sumardi, dan Sumarni sebagai Guru di Jepara". *Wawancara*: 12 Oktober 2022, Jepara.

### **Internet**

<https://www.bps.go.id/statictable/2009/02/20/1267/penduduk-indonesia-menurut-provinsi-1971-1980-1990-1995-2000-dan-2010.html> diakses pada 4 November 2022 pukul 12.47 WIB.

### **Peraturan dan Undang-undang**

Garis-garis Besar Haluan Negara, 1973

Keputusan Menteri nomor 0461/U/1983

Presidium Kabinet No 15/EK/IN/1967

SK Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 0294/U/194

Tap MPR No. II/MPR/ 1978

Tap MPR No. II/MPR/1988

Tap MPR No. II/MPR/1993

Tap MPR No. II/MPR/1998

Tap MPR No. IV/ MPR/1983

Tap MPR No. IV/MPR/1973

Tap MPRS No XLIV/MPRS/1968

TAP MPRS No XXVII/MPRS/1966

Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966

Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional