



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TATA KELOLA GURU PNS PADA TINGKAT SEKOLAH  
DASAR DALAM RANGKA PENYEDIAAN GURU SECARA MERATA DI KABUPATEN  
MALANG

Oleh

Lilis Widyawati Dwi Lestari<sup>1)</sup> & Bernardus Yulianto Nugroho<sup>2)</sup>

<sup>1,2</sup>Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

Email: [lilis.wdl@gmail.com](mailto:lilis.wdl@gmail.com)

Abstrak

Pendidikan merupakan faktor yang penting dalam mewujudkan SDM yang berkualitas. Keberhasilan dalam menciptakan SDM berkualitas sangat dipengaruhi oleh ketersediaan guru baik secara kualitas maupun kuantitas. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan tata kelola guru pada tingkat Sekolah Dasar khususnya terkait dengan penyediaan guru dan distribusi guru secara merata, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut. Data diperoleh melalui wawancara dan studi literatur. Hasilnya menunjukkan bahwa kebijakan tata kelola guru dalam rangka penyediaan guru secara merata masih belum berjalan dengan baik karena banyaknya guru PNS yang pensiun tidak diimbangi dengan rekrutmen guru PNS yang memadai, adanya keterbatasan anggaran dan terbatasnya kuota rekrutmen CPNS. Faktor yang paling berpengaruh dalam implementasi kebijakan tata kelola guru ini adalah tingkat perubahan yang diharapkan dan letak pengambilan keputusan yang terkait dengan faktor konten kebijakan, sedangkan terkait faktor konteks implementasi kebijakan, yang paling berpengaruh adalah strategi aktor yang terlibat.

**Keywords:** Implementasi, Kebijakan, Tata Kelola Guru & Guru

PENDAHULUAN

Dalam rangka mewujudkan manusia Indonesia yang berkualitas dan berdaya saing maka diperlukan adanya sistem pendidikan yang berkualitas. Sistem pendidikan berkualitas tentunya perlu didukung oleh ketersediaan guru yang berkualitas yang tersebar secara merata di seluruh daerah. Guru memiliki peran penting untuk mewujudkan sistem pembelajaran yang berkualitas, mengingat implementasi suatu strategi pembelajaran tidak dapat berjalan tanpa adanya guru (Dunkin, 1987). Guru juga berperan dalam menciptakan generasi bangsa yang unggul dan berdaya saing. Guru merupakan sumber daya yang paling penting yang diberikan kepada siswa dan merupakan sumber daya yang paling penting dalam proses pendidikan (Rice, 2008).

Namun demikian saat ini tidak semua siswa memiliki akses untuk mendapatkan guru yang berkualitas. Distribusi guru saat ini mengalami permasalahan yang serius baik dalam hal pemerataan, kecukupan dan efektivitas

pendidikan, yang pada akhirnya dapat menyebabkan siswa mengalami kegagalan akademis (Rice, 2013). Umumnya guru di daerah perkotaan telah terpenuhi dengan baik, namun di daerah pedesaan atau daerah yang terpencil dan tertinggal masih mengalami masalah kekurangan guru.

Dalam mengatasi permasalahan guru, selama dua puluh tahun terakhir makin banyak negara yang mengembangkan dan mengimplementasikan reformasi dalam tata kelola guru dalam rangka meningkatkan kualitas guru melalui reformasi pendidikan guru, sertifikasi dan rekrutmen (Akiba, 2017). Berdasarkan studi yang dilakukan Ingvarson dan Rowley menunjukkan bahwa rekrutmen dan seleksi guru memiliki keterkaitan dengan *outcome* yang diinginkan. Dengan merekrut guru yang memiliki kemampuan akademik yang tinggi maka dapat menjamin kualitas masa depan siswa. Persiapan guru yang dilakukan dengan baik, maka dapat mempengaruhi hasil belajar siswa



yang lebih baik juga (Boyd et al, 2009). Inggris merupakan salah satu negara yang mengalami kekurangan guru yang sangat banyak. Permasalahan ini dapat diatasi dengan meningkatkan kompensasi dan melakukan perubahan lingkungan kerja, selain itu proses rekrutmen yang canggih dan powerful juga memiliki peran yang sangat penting. Inggris melakukan kampanye besar-besaran untuk menarik kandidat melamar sebagai guru (Schleicher, 2011).

Permasalahan kekurangan guru dan distribusi guru yang tidak merata juga terjadi di Indonesia. Pemerintah sebenarnya telah menyusun kebijakan terkait tata kelola guru, terutama dalam rangka penyediaan guru secara memadai dan merata, melalui UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang pada pasal 24 secara jelas menyebutkan bahwa pemenuhan kebutuhan guru secara merata untuk menjamin penyelenggaraan pendidikan merupakan kewajiban bagi semua ekosistem pendidikan, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah (pemda) maupun masyarakat. UU ini selanjutnya diturunkan dalam PP No. 74/2008 tentang Guru dan PP No. 19/2017 tentang Perubahan atas PP No. 74/2008 tentang Guru menjelaskan terkait hal-hal yang lebih teknis berbagai aspek tata kelola guru yang meliputi kompetensi, kualifikasi, sertifikasi, pengembangan keprofesian, serta pengangkatan, penempatan, dan pemindahan guru (Novita, 2019). Dalam peraturan tersebut juga mengatur tata kelola dalam rangka menjamin adanya ketersediaan guru secara merata. PP No. 19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP) dan PP No. 13/2015 tentang perubahan kedua atas PP No. 19/2005 tentang SNP, juga mengatur tentang jumlah guru minimal yang harus dipenuhi setiap sekolah per rombongan belajar pada semua jenjang pendidikan.

Namun demikian sampai saat ini, pemerintah masih menghadapi permasalahan dalam tata kelola guru terutama terkait penyediaan guru dan pemerataan guru. Menurut Ditjen Guru dan Tenaga Kependidikan Kemendikbud, pada tahun 2019 Indonesia masih kekurangan sebanyak

870.000 orang guru. Kekurangan guru terbanyak adalah di jenjang SD, mengingat jumlah guru yang pensiun mencapai 45.000 sampai 50.000 per tahun, sedangkan pada jenjang SMP dan SMA jumlahnya tidak terlalu banyak. Kurangnya jumlah guru ini sebagian besar disebabkan oleh adanya moratorium penerimaan CPNS guru selama 5 tahun (republika.co.id, 2019), selain itu juga disebabkan oleh adanya PNS yang pensiun dalam jumlah yang cukup besar. Sejak tahun 2015, jumlah guru yang pensiun jumlahnya cukup besar, namun tidak diimbangi dengan jumlah rekrutmen PNS. Pada tahun 2015 jumlah yang pensiun mencapai 47.563 orang, sedangkan jumlah rekrutmen hanya mencapai 1.808 orang. Hal ini terus terjadi sampai tahun 2017, dengan jumlah PNS yang pensiun mencapai 50.741 namun rekrutmen yang dilakukan hanya mencapai 6.522 orang (Kemendikbud, 2017). Tentunya jumlah ini tidak dapat memenuhi kebutuhan jumlah guru pada masing-masing sekolah. Permasalahan terkait kekurangan guru dan distribusi guru yang tidak merata ini sebenarnya telah menjadi perhatian pemerintah (Ilfiyah, Aisy dkk, 2015), namun sampai saat ini memang belum dapat ditangani dengan baik.

Salah satu daerah yang mengalami kekurangan guru PNS adalah Kabupaten Malang, dimana jumlah kekurangan guru PNS terbanyak adalah di tingkat Sekolah Dasar. Berdasarkan data dari Dinas Pendidikan Kabupaten Malang, jumlah kebutuhan guru dan kepala sekolah tingkat Sekolah Dasar negeri mencapai 10.531 orang. Dan saat ini jumlah riil guru PNS yang tersedia hanya mencapai 5.207 orang. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah kekurangan guru PNS SD di Kabupaten Malang pada tahun 2000 mencapai 5.324 orang atau sebesar 50,55 persen (Dinas Pendidikan Kabupaten Malang, 2020).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan tata kelola guru terutama terkait penyediaan dan pemerataan guru tingkat Sekolah Dasar di Kabupaten Malang dan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut. Dalam melakukan study ini didasarkan pada teori Model Implementasi Grindle, yaitu dengan melihat



proses implementasi kebijakan dan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu faktor konten kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi kebijakan (*context of implementation*).

## LANDASAN TEORI

### *Implementasi Kebijakan*

Implementasi kebijakan merupakan salah satu fase penting dalam proses kebijakan publik. Implementasi memiliki peran 60 persen dalam menentukan keberhasilan suatu program/kebijakan, 20 persen keberhasilan ditentukan oleh rencana dan 20 persen lainnya ditentukan oleh pengendalian pelaksanaan rencana. Implementasi adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan setelah tahap perumusan kebijakan (Nugroho, 2012). Implementasi memiliki porsi tertinggi sebagai penentu dalam keberhasilan pencapaian sasaran kebijakan karena tanpa implementasi kebijakan yang telah dibuat tidak akan dilaksanakan. Dalam proses implementasi kebijakan seringkali dipengaruhi oleh banyak faktor yang muncul di lapangan yang berbeda dengan konsep awalnya atau tidak diprediksi sebelumnya. Berbagai faktor tersebut juga dapat mempengaruhi tingkat pencapaian tujuan, yang menyebabkan adanya perbedaan antara rencana dengan hasilnya.

Dunn berpendapat bahwa implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan kebijakan yang sudah ditetapkan pemerintah untuk diimplementasikan unit-unit administrasi dengan memobilisasi sumber daya manusia dan finansial (Dunn, 2003). Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier (1983) berpendapat bahwa: *"Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem to be addressed, stipulates the objectives to be pursued, and in a variety of ways, 'structures' the implementation process."* Berdasarkan beberapa pendapat tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan kebijakan yang telah diambil pemerintah untuk

dilaksanakan dengan memobilisasi sumber daya dan sumber dana, dimana keputusan tersebut telah disusun berdasarkan identifikasi masalah, memiliki tujuan yang ingin dicapai, disertai cara pelaksanaan yang jelas. Implementasi kebijakan ini pada akhirnya dapat memberikan dampak atau akibat terhadap masyarakat.

Dalam pelaksanaan kebijakan, tidak selamanya kebijakan tersebut berjalan dengan lancar sesuai dengan yang direncanakan. Kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan ini dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor. Menurut Hogwood dan Gunn dalam Wahab (1991) kegagalan kebijakan dapat dibagi dalam dua kategori, yaitu: (1) *Non Implementation* (tidak terimplementasikan). Kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana karena faktor ketidakmampuan aparat pelaksana, hal ini dapat terjadi karena tidak adanya kerjasama, atau pelaksana bekerja secara tidak efisien atau karena aparat pelaksana tidak menguasai permasalahan sehingga meskipun mereka telah berusaha secara maksimal namun permasalahan yang ada tidak dapat diatasi; (2) *Unsuccessful Implementation* (implementasi tidak berhasil). Kebijakan beresiko gagal karena kondisi eksternal yang tidak menguntungkan, yaitu pelaksanaan kebijakannya jelek, kebijakan yang disusun memang jelek, atau kebijakan yang dibuat bernasib jelek, yang dapat terjadi karena adanya bencana alam. Kebijakan yang pelaksanaannya jelek berarti kebijakan tersebut tidak dilaksanakan secara efisien, sedangkan kebijakan yang jelek, berarti bahwa kebijakan tersebut tidak dirumuskan dengan baik, dalam penyusunannya tidak didukung oleh informasi yang memadai, sasarannya tidak tepat sasaran, targetnya tidak realistis.

### *Model Implementasi Kebijakan*

Grindle (1980) berpendapat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur dengan melihat kesesuaian proses pelaksanaan kebijakan/program dengan desainnya sehingga tujuan kebijakan dapat tercapai. Selain itu perlu dilihat *outcome* program dengan melihat dampak program ke masyarakat, individu dan *target group* dan melihat adanya



perubahan dan penerimaan masyarakat. Lebih lanjut Grindle berpendapat bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua hal yaitu faktor konten kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi kebijakan (*context of implementation*).

a. Konten kebijakan (*content of policy*)

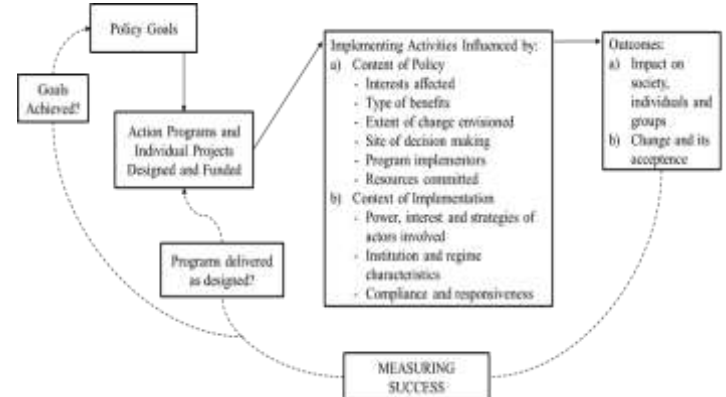
Konten kebijakan meliputi (1) Kepentingan terpengaruh (*Interest affected*) yaitu sejauhmana kepentingan *target group* termuat dalam kebijakan yang ditetapkan; (2) Jenis manfaat (*type of benefit*) yaitu seberapa besar kelompok sasaran bisa mendapatkan manfaat dari kebijakan. Kebijakan yang memberi manfaat pada kelompok sasaran yang tepat, biasanya akan mendapat dukungan dalam pelaksanaannya, dan umumnya mudah dalam implementasinya; (3) Tingkat perubahan yang ditunjukkan (*Extent of change visioned*) yang berarti bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari implementasi kebijakan dan sejauhmana kebijakan ini dapat mempengaruhi perubahan; (4) Letak pengambilan keputusan (*Site of decision making*), yang berarti bahwa keputusan dalam implementasi akan memiliki dampak tergantung pada dimana dan oleh siapa keputusan tersebut diambil; (5) Pelaksana program (*Programs implementors*) yaitu pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan dengan tugas yang harus dilakukan agar sasaran kebijakan tercapai; (6) Sumber daya yang dibutuhkan (*Resources committed*) yaitu semua sumberdaya yang dibutuhkan dalam mendukung pencapaian sasaran kebijakan, yang wajib dipenuhi dalam tahap implementasi kebijakan. Sumber daya ini meliputi sumber manusia maupun non manusia. SDM terkait dengan pemahaman terhadap tujuan dan pelaksanaan kebijakan, proses penyampaian informasi yang benar dan lainnya. Sumber daya non manusia terkait dengan ketersediaan anggaran dan pemanfaatan teknologi informasi.

b. Konteks implementasi kebijakan (*context of implementation*)

Konteks implementasi kebijakan meliputi 3 hal yaitu (1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat (*power, interests and strategies of actors involved*). Bahwa dalam

implementasi program, seringkali tujuan para aktor pelaksana kebijakan ini berbeda sehingga terjadi konflik diantara mereka. Akibat dari konflik ini adalah “siapa yang mendapatkan apa”, yang sangat ditentukan oleh strategi yang mereka gunakan, sumber daya yang tersedia, dan posisi kekuasaan aktor yang terlibat; (2) Karakteristik institusi dan rezim (*institution and regime characteristic*). Bahwa karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa ini sangat berpengaruh pada implementasi kebijakan. Kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik pada lingkungan yang mendukung, sehingga adanya dukungan rezim yang berkuasa dan karakteristik dari lembaga yang baik dapat memperlancar implementasi kebijakan; dan (3) Kepatuhan dan daya tanggap aktor (*compliance and responsiveness*). Bahwa dalam implementasi perlu dilihat juga kepatuhan dan daya tanggap pelaksana kebijakan terhadap tujuan yang telah ditetapkan. Untuk mencapai target yang telah ditetapkan maka pelaksana kebijakan harus mendapat dukungan dari elit politik, lembaga pelaksana sampai penerima manfaat. Pelaksana kebijakan juga harus tanggap terhadap kebutuhan penerima manfaat agar dapat melayani mereka secara memadai, responsif juga dilakukan dalam bentuk kontrol untuk menjamin keberhasilan pelaksanaan program/kebijakan. Model implementasi kebijakan Grindle dapat dilihat pada gambar berikut.

**Gambar 1. Model Implementasi Kebijakan oleh Merille S. Grindle**



Sumber: Grindle, 1980



### Tata Kelola

Tata Kelola atau *governance* merupakan istilah yang masih diperdebatkan dan dipahami secara berbeda tergantung dari perspektif disipliner seseorang (Sutiyono, Pramusinto dan Prasajo, 2018). Istilah *governance* ini sering digunakan dalam berbagai bentuk, seperti *good governance*, *sound governance*, *good enough governance*, *democratic governance* dsb. Untuk itu konsep dan praktek *governance* akan berbeda jika konteksnya juga berbeda (Jamil, Aminuzzaman and Haque, 2015).

Pada awalnya istilah *governance* memiliki arti yang sempit dan bersifat teknokratis, yaitu dikaitkan dengan kinerja yang efektif, manajemen publik dan korupsi (Ali, 2017). *Governance* diartikan secara sederhana sebagai “*ways of governing*” (Crook & Manor dalam Chhotray & Stoker, 2009). *Governing* merupakan suatu upaya yang dilakukan baik aktor sosial, politik dan administratif yang bertujuan untuk membimbing, mengarahkan, mengontrol atau mengelola (sektor atau aspek) masyarakat (Kooiman, 1993). Sedangkan Fukuyama (2013) berpendapat bahwa *governance* atau tata kelola berarti kemampuan pemerintah dalam menyusun dan menegakkan aturan, dan dalam rangka memberikan layanan, tanpa melihat apakah pemerintah tersebut demokratis atau tidak. Lebih lanjut Chhotray dan Stoker (2009) mendefinisikan *governance* sebagai “*the rules of collective decision-making in settings where there are a plurality of actors or organizations and where no formal control system can dictate the terms of the relationship between these actors and organizations*”. Dalam tatanan pemerintahan ini diperlukan adanya keterlibatan pihak lain dalam tata kelola pemerintahan yaitu dengan melibatkan aktor-aktor non pemerintah dan masyarakat sipil.

Pengertian *governance* juga seringkali dipertukarkan dengan *management*, padahal secara konsep keduanya memiliki arti yang berbeda. *Governance* memiliki dimensi yang berbeda dengan manajemen karena berada pada posisi yang filosofis – bagaimana agar rangkaian kegiatan, seperti POAC (*Planning, Organizing,*

*Actuating, Controlling*) dalam manajemen – dilakukan dengan menerapkan pada prinsip-prinsip yang baik atau bersifat positif atau dengan kata lain tidak menghalalkan segala cara dalam mencapai tujuan. Manajemen lebih cenderung berkaitan dengan dimensi proses, karena sifatnya mengelola sumber daya, sedangkan *governance* lebih berada pada dimensi struktur pertanggungjawaban dan pengambilan keputusan terhadap berbagai kegiatan yang strategis (Indrajid, 2013). Secara terminologi “*governance*” harus dipahami dalam konteks yang berhubungan dengan regulasi & *control*. *Management* lebih berkaitan dengan “*doing things right*” or “*manage the things*” yang berarti mengerjakan sesuatu dengan/secara benar. Sedangkan *Governance* lebih berkaitan dengan “*doing the right things right*”, yang berarti mengerjakan sesuatu yang benar secara benar. Atau dapat dikatakan *governance* berarti *to do the right (good) things and to do things right (well)*. Secara implisit, *governance* lebih berkaitan dengan moral issues (Lukviarman, 2016).

### METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan *post positivis* dimana penelitian diawali dengan menguji teori, kemudian dilakukan pengumpulan data yang mendukung atau menyangkal teori, lalu disusun perbaikan yang dibutuhkan (Creswell, 2008). Pendekatan ini berpandangan bahwa hasil akhir kebijakan sangat ditentukan oleh faktor-faktor kausatif atau faktor-faktor penyebab yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode ini dipilih karena dengan menggunakan metode ini maka peneliti dapat melakukan analisis secara mendalam terhadap fenomena yang terjadi untuk menemukan makna dalam konteks yang sesungguhnya (Yusuf, 2014). Metode kualitatif menghasilkan data deskriptif yang berbentuk kata-kata tertulis maupun lisan. Data ini diperoleh dari pengamatan terhadap perilaku orang-orang yang diamati (Moleong, 2013).

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui wawancara dan studi literatur.



Wawancara dilakukan dengan berhadapan-hadapan secara langsung dan secara *online* yaitu melalui aplikasi *zoom meeting*. Studi literatur dilakukan dengan mengumpulkan dan melakukan studi terhadap dokumen-dokumen yang terkait dengan penelitian seperti makalah, jurnal, laporan, *website* serta sumber-sumber lainnya. Informan yang dipilih adalah informan yang menguasai informasi yang dibutuhkan sehingga peneliti dapat mendalami obyek penelitian dengan mudah dan komprehensif. Informan yang dipilih adalah informan yang memiliki kompetensi dalam bidang yang diteliti serta informan yang terlibat dalam penyusunan kebijakan dan implementasi kebijakan yang diteliti, seperti Kepala Sekolah, Dinas Pendidikan, Badan Kepegawaian Daerah, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Badan Kepegawaian Negera dan instansi terkait lain di pemerintah pusat.

Teknis analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif, yaitu analisis data yang prosesnya terjadi secara berkelanjutan, untuk itu diperlukan adanya refleksi data secara terus menerus, menyampaikan pertanyaan analitis dan mencatat hal penting selama proses penelitian. Analisis data ini meliputi pengumpulan data, interpretasi data dan penyusunan laporan yang dilakukan secara bersamaan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Implementasi Kebijakan Tata Kelola Guru*

Pemenuhan kebutuhan guru secara merata perlu dilakukan untuk menjamin penyelenggaraan pendidikan. Penghitungan kebutuhan guru perlu dilakukan sehingga diperoleh gambaran ketersediaan guru di suatu daerah. Dalam melakukan penghitungan kebutuhan guru maka diperlukan beberapa data dan informasi sebagai berikut: (1) jumlah murid, (2) jumlah rombongan belajar (rombel) dan (3) alokasi waktu untuk setiap siswa, dan (4) beban kerja tatap muka (Novita, 2020). Untuk jenjang Sekolah Dasar (SD) penghitungannya lebih sederhana, yaitu dengan melihat jumlah murid, jumlah rombel dan jumlah guru. Jumlah guru pada jenjang tingkat SD harus memenuhi

ketentuan sebagaimana diatur dalam Standar Nasional Pendidikan (SNP), bahwa setiap rombongan belajar di tingkat SD minimal harus memiliki 6 orang guru kelas, 1 guru agama, dan 1 guru pendidikan jasmani, olahraga dan kesehatan (penjasorkes).

Dalam pelaksanaan kebijakan ini pemerintah Kabupaten Malang telah melakukan penghitungan kebutuhan guru yang dilakukan setiap tahun dengan meminta data ke sekolah, data dari sekolah tersebut kemudian menjadi bahan bagi Dinas Pendidikan untuk melakukan *mapping*. Berdasarkan analisis kebutuhan guru yang dilakukan tersebut maka pemerintah dapat mengambil beberapa tindakan, jika kekurangan guru maka dilakukan rekrutmen guru, namun jika distribusi guru tidak merata, dimana ada sekolah yang kelebihan guru namun ada juga yang kekurangan guru maka dilakukan redistribusi guru agar merata. Data analisis kebutuhan guru yang telah dibuat tersebut kemudian menjadi masukan bagi Badan Kepegawaian untuk mengajukan formasi CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) ke Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Namun demikian memang seringkali terjadi perbedaan data antara penghitungan kebutuhan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan data yang digunakan, yang disebabkan oleh adanya perbedaan waktu pengambilan data atau adanya perbedaan sumber data yang digunakan.

Permasalahan yang saat ini dihadapi Kabupaten Malang adalah adanya kekurangan guru Pegawai Negeri Sipil (PNS) SD di seluruh sekolah SD Negeri yang ada di Kabupaten Malang. Berdasarkan analisis yang dilakukan, kekurangan guru ini disebabkan oleh banyaknya jumlah guru yang pensiun dan ada yang meninggal dunia namun tidak diimbangi dengan rekrutmen guru PNS SD secara memadai, selain itu kuota rekrutmen CPNS ditentukan oleh pemerintah pusat sehingga meskipun pengajuannya banyak namun jika kuota dari pusat terbatas maka kebutuhan guru menjadi tidak terpenuhi.



Berdasarkan kondisi saat ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tata kelola guru dalam rangka mewujudkan ketersediaan guru secara merata belum berjalan dengan baik. Hampir semua SD Negeri di Kabupaten Malang kekurangan guru dan sejauh ini belum ada kebijakan yang diambil untuk mengatasi kekurangan guru tersebut yang menyebabkan sekolah harus mengambil langkah sendiri untuk memenuhi kekurangan guru PNS tersebut dengan merekrut guru tidak tetap. Perekrutan guru tidak tetap ini menjadi dilema karena di satu sisi sekolah membutuhkan guru dengan cepat namun di sisi lain pemenuhan guru ini akhirnya tidak memiliki standar karena rekrutmen dilakukan masing-masing sekolah yang menyebabkan kualitas guru tidak tetap juga beragam. Permasalahan lain yang muncul adalah rendahnya gaji guru tidak tetap ini, yang bahkan tiap bulan hanya mendapatkan gaji sebesar Rp. 250.000 per bulan. Tidak adanya standar gaji ini disebabkan oleh adanya perbedaan anggaran yang dimiliki masing-masing sekolah. Pembayaran gaji guru tidak tetap ini menggunakan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), yang pemanfaatannya hanya boleh maksimal 20% dari dana BOS tersebut, dimana perhitungan dana BOS tersebut didasarkan pada jumlah murid. Sehingga untuk sekolah yang jumlah muridnya sedikit dan jumlah kekurangan gurunya banyak maka honor yang diterima masing-masing guru tidak tetap menjadi kecil. Untuk itu perlu pengaturan mekanisme jika tetap diperbolehkan menggunakan dana BOS, maka perlu ada aturan yang lebih baik sehingga kesejahteraan guru-guru tidak tetap ini juga terjamin. Dengan gaji guru tidak tetap yang kecil maka mengakibatkan kepala sekolah tidak dapat mendorong dan menekan guru tidak tetap tersebut untuk berkinerja dengan lebih baik yang tentunya dapat berdampak pada hasil pembelajaran siswa menjadi kurang optimal.

Tahun ini pemerintah pusat mengambil kebijakan pemenuhan kekurangan guru PNS ini dilakukan dengan merekrut guru PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja). Pemerintah akan mengangkat 1 juta guru PPPK melalui

<http://ejurnal.binawakya.or.id/index.php/MBI>

Open Journal Systems

seleksi tertentu dengan syarat tertentu dan setelah diangkat, nanti akan diberikan gaji yang hampir sama dengan PNS (Kemendikbud, BKN, Bappenas dan BKPSDM Kabupaten Malang, 2020). Jika kebijakan ini berjalan baik maka kekurangan guru dapat dipenuhi dengan guru yang lebih berkualitas dengan tingkat penggajian yang lebih layak, namun jika kebijakan ini tidak dapat berjalan maka perlu dilakukan kebijakan lain dalam menjamin adanya kesejahteraan guru tidak tetap secara lebih baik dan memberika persyaratan rekrutmen yang lebih baik juga demi menjamin kualitas guru yang akan berdampak pada kualitas siswa.

### **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

#### **1. Konten Kebijakan (Content of Policy)**

Dari aspek konten kebijakan, terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu (1) Kepentingan terpengaruh. Dalam kebijakan tata kelola guru terutama terkait penyediaan guru secara merata ini, kepentingan *target group* sebenarnya telah termuat dalam kebijakan tata kelola guru, dimana pemerintah wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan satuan pendidikan. Perumus dan pelaksana kebijakan juga memiliki pemahaman yang sama akan pentingnya kebijakan ini dalam rangka menyediakan guru secara merata di seluruh daerah; (2) Tipe Manfaat. Dengan adanya kebijakan tata kelola guru dan distribusi guru secara merata tentunya dapat memberikan banyak manfaat bagi *target group* antara lain tersedianya guru yang memadai baik secara kualitas maupun kuantitas yang dapat mendorong proses belajar mengajar berjalan dengan baik yang akhirnya dapat berdampak pada meningkatnya kualitas pembelajaran siswa secara merata. Kualitas pembelajaran yang meningkat akhirnya juga berdampak pada peningkatan nilai siswa, antara lain nilai Ujian Nasional (UN) dan nilai *Programme for International Student Assessment (PISA)*. Tapi untuk tahun 2020 memang belum ada standar penilaiannya karena UN dihapuskan. Untuk



tahun depan penilaian kualitas ini dapat menggunakan nilai AKM (Asesmen Kompetensi Minimum). Tentunya manfaat ini dapat dicapai jika ada dukungan dari seluruh *stakeholder* dalam pelaksanaan kebijakan.

(3) Tingkat perubahan yang diharapkan. Sejauh ini para pelaku kebijakan memahami tingkat perubahan yang diharapkan dari adanya kebijakan tata kelola guru ini, namun pemahaman saja memang tidak cukup. Harus diikuti dengan tindakan tepat untuk memenuhi kebutuhan guru PNS yang saat ini masih sangat kurang. Tingkat perubahan yang terjadi pada *target group* adalah peningkatan kualitas siswa yang pada akhirnya dapat meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia. Data menunjukkan bahwa IPM Kabupaten Malang mengalami peningkatan dari 65,20 pada tahun 2013 menjadi 69,4 pada tahun 2018. Namun angka ini masih dibawah nilai rata-rata IPM Jawa Timur yang mencapai 70,77 atau bahkan jauh di bawah IPM Kota Surabaya yang mencapai 81,74 pada tahun 2018 (jatim.bps.go.id, 2019).

(4) Letak pengambilan keputusan. Dalam pelaksanaan kebijakan tata kelola guru terutama terkait penyediaan guru secara merata ini melibatkan berbagai pihak mulai dari sekolah, pemerintah daerah dan pemerintah pusat seperti Kementerian Pendidikan, Kementerian PANRB, BKN dan Kemenkeu.

Secara aturan sebenarnya yang paling berperan dalam tata kelola guru terutama dalam penyediaan guru dan pendistribusian guru secara merata ini menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diatur dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah pusat bertugas untuk (1) menetapkan standar nasional pendidikan, (2) melakukan pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik dan (3) melakukan pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas Daerah Provinsi. Sedangkan pemerintah daerah bertugas untuk (1) melakukan pengelolaan pendidikan dasar, dan (2) pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah Kabupaten/Kota

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa pihak yang paling berwenang dalam mengambil keputusan dalam implementasi kebijakan tata kelola guru terkait dengan penyediaan dan pemerataan guru ini adalah Pemerintah Daerah. MenPANRB ketika mengeluarkan formasi PNS juga berdasarkan usulan yang disampaikan oleh daerah, demikian juga dengan Kemendikbud dan BKN hanya menghitung dan memberi masukan saja.

Namun demikian, berdasarkan pengamatan peneliti bahwa, meskipun kewenangan yang besar ada di pemerintah daerah, namun dalam mengajukan formasi rekrutmen sangat tergantung pada kuota yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam hal ini adalah KemenPANRB dengan mempertimbangkan berbagai masukan dari Kemendikbud, Kemenkeu dan BKN. Sehingga pada akhirnya pemerintah daerah tetap akan mengikuti keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah tersebut. Terbatasnya kuota ini diantaranya dipengaruhi oleh terbatasnya anggaran dan berdasarkan pertimbangan analisis jabatan dan analisis beban kerja yang telah dilakukan.

(5) Pelaksana Program. Implementasi kebijakan tata kelola guru dalam rangka menyediakan guru secara merata ini dalam pelaksanaannya melibatkan berbagai *stakeholder* baik yang ada di pusat maupun di daerah termasuk pihak sekolah. Di tingkat pusat meliputi BKN, Kemendikbud, Kementerian PAN & RB dan Kementerian terkait lainnya. Sedangkan di daerah meliputi Dinas Pendidikan dan Badan Kepegawaian dan Pemberdayaan SDM (BKPSDM). Pelaksana program telah melaksanakan tugas meskipun belum optimal. Pembagian tugas dalam implementasi kebijakan ini telah dibagi dengan tepat dan masing-masing instansi juga telah melaksanakan tugasnya dengan baik. Komunikasi dan koordinasi antar pelaksana juga telah berjalan dengan baik. Setidaknya setiap tahun sekali dilakukan pertemuan untuk membahas perhitungan kebutuhan guru yang melibatkan seluruh





*stakeholder*. Pertemuan ini juga membahas data kebutuhan guru dengan mencocokkan data yang dimiliki masing-masing instansi. Selain itu juga dilakukan pendampingan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada Dinas Pendidikan Kabupaten dan BKPSDM.

(6) Sumber daya yang diperlukan. Sumber daya yang diperlukan merupakan elemen yang mendukung ketercapaian tujuan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan tata kelola guru perlu ketersediaan SDM, sarana dan prasarana serta ketersediaan anggaran untuk melaksanakan kebijakan. Secara umum ketersediaan SDM pelaksana kebijakan tata kelola guru ini sudah mencukupi, hanya di BKPSDM yang saat ini masih kekurangan SDM pelaksananya. Ketersediaan SDM ini terkait dengan kecukupan jumlah dan kapasitas dalam melaksanakan tugas. Kemampuan SDM dalam mengelola dan menganalisis data ini sangat penting dalam membantu pimpinan mengambil kebijakan yang tepat terkait penyediaan dan pemerataan guru. Sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan kebijakan juga tersedia secara memadai termasuk pemanfaatan teknologi informasi dalam mendukung pelaksanaan kebijakan ini. Namun demikian ketersediaan anggaran untuk melaksanakan kebijakan ini masih terbatas. Untuk memenuhi kebutuhan ketersediaan guru PNS di Kabupaten Malang membutuhkan anggaran yang cukup besar jika harus dipenuhi semuanya, untuk itu pemenuhan kebutuhan guru PNS di Kabupaten Malang dilakukan secara bertahap.

## 2. Konteks Implementasi Kebijakan (Context of Implementation)

Faktor Konteks Kebijakan terkait dengan lingkungan kebijakan yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Terdapat 3 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu (1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat. Kebijakan terkait tata kelola guru terutama terkait penyediaan pendidik yang berkualitas dan merata merupakan salah satu agenda prioritas dalam pembangunan nasional dituangkan dalam RKP 2020, dengan target tersedianya pendidik yang berkualitas dan

terdistribusikannya guru ke seluruh satuan pendidikan secara merata. Dalam implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh kepentingan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Dalam beberapa kasus di daerah lain, kebijakan rekrutmen dan mutasi guru dapat dipengaruhi oleh pejabat penguasa atau tokoh politik di daerah tersebut. Namun demikian hal ini berbeda dengan Kabupaten Malang, pelaksanaan kebijakan ini tidak dipengaruhi oleh kepentingan politik maupun pejabat penguasa. Bahwa proses rekrutmen dan penempatan guru PNS dilakukan berdasarkan mekanisme yang ada. Dalam implementasi kebijakan ini, strategi aktor yang terlibat cukup baik, Pemerintah Daerah salah satunya membuat kebijakan melakukan merger pada sekolah-sekolah yang dalam 1 rombongan belajar hanya memiliki jumlah murid yang sedikit, yang salah satunya bertujuan untuk mengefisienkan tenaga pengajar. Selain itu pemerintah daerah juga menerapkan kebijakan, bahwa untuk pegawai baru, biasanya akan ditempatkan di daerah pinggiran atau sekolah yang paling membutuhkan, dan antara 5-10 tahun tidak boleh pindah ke tempat lain. Mereka boleh pindah jika ada guru penggantinya atau sekolah kelebihan guru. Hal ini sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan guru terutama di daerah pinggiran atau di desa-desa.

(2) Karakteristik institusi dan rezim. Kebijakan tata kelola guru dalam rangka mewujudkan ketersediaan guru secara merata ini merupakan kebijakan yang sangat penting dan mendapatkan dukungan dari pelaksana kebijakan baik dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Struktur organisasi baik di pusat maupun di daerah juga sudah mendukung implementasi kebijakan ini, dimana secara struktur organisasi terdapat bagian yang bertanggungjawab terhadap pengelolaan guru dan tenaga kependidikan, terdapat bagian perencanaan kebutuhan Aparatur Sipil Negara (ASN) atau pengadaan aparatur; (3) Kepatuhan dan daya tanggap. Kepatuhan pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan tata kelola guru dalam rangka penyediaan guru secara merata ini sudah cukup



baik dan tingkat daya tanggap terhadap kebutuhan target group selama implementasi juga cukup bagus meskipun belum maksimal.

## 2. Kesimpulan

Implementasi kebijakan tata kelola guru dalam rangka penyediaan dan pemerataan guru di Kabupaten Malang belum berjalan dengan baik sehingga sampai saat ini Kabupaten Malang masing mengalami kekurangan guru PNS yang cukup banyak. Implementasi kebijakan ini melibatkan banyak *stakeholder* baik di tingkat pusat maupun daerah, yang menyebabkan seringkali ada perbedaan data yang digunakan dalam melakukan analisis kebutuhan guru yang pada akhirnya berpengaruh pada keputusan untuk membuka formasi yang jumlahnya kurang sesuai dengan kebutuhan. Pemenuhan kebutuhan guru yang belum sesuai kebutuhan juga disebabkan adanya keterbatasan anggaran. Untuk itu perlu adanya kesamaan sumber data yang digunakan dan mekanisme pengumpulan data yang dilakukan secara terkoordinir.

Pemenuhan kebutuhan guru PNS saat ini dilakukan oleh pihak sekolah dengan menutup kekurangan guru melalui rekrutmen guru tidak tetap, namun kualitas guru tidak tetap ini beragam, ada yang bagus tapi ada yang tidak bagus. Selain itu standar gaji guru tidak tetap yang sangat rendah menyebabkan kepala sekolah tidak dapat mendorong dan menekan guru tersebut untuk berkinerja secara lebih baik. Rencana kebijakan pemerintah untuk merekrut guru PPPK sebagai upaya pemenuhan kebutuhan guru patut mendapatkan dukungan, namun jika kebijakan ini tidak dapat memenuhi kebutuhan guru mengingat adanya keterbatasan anggaran atau masalah lain maka pemerintah perlu memikirkan cara lainnya.

Faktor yang mempengaruhi kebijakan meliputi aspek konten dan konteks implementasi. Dari faktor konten kebijakan perlu diperhatikan dua hal yaitu tingkat perubahan yang diharapkan dan letak pengambilan keputusan, dimana tingkat perubahan yang diharapkan dipahami oleh pelaku kebijakan namun belum diikuti tindakan nyata untuk mewujudkan perubahan yang diharapkan. Dan letak pengambilan keputusan juga sangat

berpengaruh terhadap pencapaian target kebijakan. Dari faktor konteks implementasi kebijakan, strategi aktor yang terlibat merupakan aspek yang sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan dimana strategi yang tepat maka akan sangat mendorong pencapaian tujuan kebijakan dalam rangka mewujudkan penyediaan guru secara merata.

Implementasi kebijakan tata kelola guru dalam rangka penyediaan guru secara merata ini perlu didukung dengan adanya data dan informasi hasil analisis kebutuhan guru yang tepat sehingga perlu adanya kesamaan sumber data yang digunakan. Untuk itu para *stakeholder* terkait perlu memutuskan sumber data yang akan digunakan untuk melakukan analisis kebutuhan guru.

Pemerintah perlu melakukan koordinasi secara intensif antar *stakeholder* dalam mengambil kebijakan yang tepat untuk segera menangani permasalahan kekurangan guru yang terjadi di Kabupaten Malang maupun di beberapa daerah. Pemerintah perlu memastikan kebijakan yang akan diambil saat ini, yaitu pemenuhan kebutuhan guru melalui rekrutmen tenaga PPPK dapat berjalan dengan baik. Namun jika ada kendala, seperti belum tersedianya anggaran secara memadai atau permasalahan lain yang menyebabkan pemenuhan kebutuhan guru tidak dapat terpenuhi maka pemerintah harus menyusun kebijakan lain misalnya melalui pengadaan guru tidak tetap yang lebih terstandar.

Pemerintah Daerah perlu mempertimbangkan untuk memberikan tambahan insentif bagi guru tidak tetap agar mereka mendapatkan gaji yang lebih layak dalam rangka mendorong kinerja yang lebih baik. Pemerintah juga perlu mempertimbangkan mekanisme pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang berdasarkan jumlah murid sehingga pada sekolah dengan muridnya sedikit, anggarannya juga kecil. Ini tentunya dapat menghambat sekolah tersebut untuk berkembang.



**DAFTAR PUSTAKA**

- [1] Akiba, Motoko. (2017). Editor's Introduction: Understanding Cross-National Differences in Globalized Teacher Reforms. *Educational Researcher*, 46 (4), 153-168.
- [2] Ali, Muhammad. (2017). *Kebijakan Pendidikan Menengah dalam Perspektif Governance di Indonesia*. Malang: UB Press.
- [3] Boyd, Donald J., Grossman, P. L., Lankford, H., Loeb, S., Wyckoff, J. (2009). Teacher Preparation and Student Achievement. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 31 (4), 416-440.
- [4] Chhotray, Vasudha & Stoker, Gerry. (2009). *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- [5] Cresswell, John W. (2010). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- [6] Dunkin, M. J. (1987). *The International Encyclopedia of Teaching and Teacher Education*. Oxford: Pergamon Press.
- [7] Dunn, William. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Terjemahan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- [8] Fukuyama, Francis. (2013). What is Governance?. *Governance*, 26 (3), 347-368.
- [9] Grindle, Merilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- [10] Ilfiyah, Aisy, Hendry, F., Rasiki, R., Yudhistira, R. (2015). *Kegagalan Pemerataan Guru: Evaluasi SKB 5 Menteri tahun 2011 tentang Penataan dan Pemerataan Guru PNS di Indonesia*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch.
- [11] Indrajit, Richardus, Eko. (2013). *Manajemen dan Governance*. Ekoji999 No. 266.
- [12] Ingvarson, L. & Rowley, G. (2017). Quality Assurance in Teacher Education Outcomes: A study of 17 Countries. *Educational Researcher*, 46 (4), 177, -193.
- [13] Jamil, Ishtiaq, Aminuzzaman, Salahuddin, M., and Haque, Sk, T. M. (2015). *Governance in South, Southeast and East Asia: Trends, Issues and Challenges, Volume 15*. Cham: Springer.
- [14] Kooiman, Jan. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- [15] Loeb, Susanna, Kalogrides, Demetra & Beteille, Tara. (2012). Effective Schools: Teacher Hiring, Assignment, Development and Retention. *Education Finance and Policy*, 7 (3), 269-304.
- [16] Lukviarman, Niki. (2016). *Corporate Governance: Menuju Penguatan Konseptual dan Implementasi di Indonesia*. Jakarta: Era Adicitra Intermedia.
- [17] Mazmanian, D.A dan Sabatier, P.A. (1983). *Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. Glenview Il: Scott Foresman.
- [18] Moleong, Lexy, J. (2014). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- [19] Novita, Mila, Wijaya, Chandra dan Atmoko, Andreo W. (2020). Dynamic of Indonesian Teacher Distribution Policies Implementation at Regional Level. *Journal of Education & Social Policy*, 7 (1), 130-139.
- [20] Novita, Mila. (2019). *Dinamika Implementasi Kebijakan tentang Tata Kelola Guru*. Disertasi Pasca Sarjana Universitas Indonesia, tidak diterbitkan.
- [21] Nugroho, Riant. (2012). *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- [22] Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- [23] Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan
- [24] Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 74 tahun 2008 tentang guru.
- [25] Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2008 tentang Guru.
- [26] republika.co.id. (2019). *PGRI: Indonesia kekurangan 1,1 Juta Guru*.



<https://republika.co.id/berita/pxmkn384/pg-ri-indonesia-kekurangan-11-juta-guru>.

- [27] Rice, Jennifer K. (2008). From Highly Qualified to High Quality: An Imperative for Policy and Research to Recast the Teacher Mold. *Education Finance and Policy*, 3 (2), 151-164.
- [28] Rice, Jennifer K. (2013). Learning from Experience? Evidence on the Impact and Distribution of Teacher Experience and the Implications for Teacher Policy. *Education Finance and Policy*, 8 (3), 332-348.
- [29] Schleicher, A. (2011). *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World, International Summit on the Teaching Profession*. Paris: OECD Publishing.
- [30] Sutiyono, Wahyu, Pramusinto, Agus dan Prasajo, Eko. (2018). Introduction the Mini Special Issue: Understanding Governance in Indonesia. *Policy Study*, 39 (6), 581-588.
- [31] Undang Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- [32] Wahab, Solichin A. (1990). *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- [33] Yusuf, A., Muri (2014). *Metode Penelitian: Kuantitatif, Kualitatif, dan Penelitian Gabungan, Edisi Pertama*. Jakarta: Kencana.