

PENGELOLAAN GURU PENDIDIKAN AGAMA NON PNS PADA SEKOLAH MENENGAH ATAS NEGERI DI KOTA GORONTALO



Muhammad Rais*

Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Makassar Jl. AP.Pettarani No. 72 Makassar Email: raispuslit2@gmail.com

INFO ARTIKEL

ABSTRAK

Artikel bertujuan untuk mendeskripsikan tata kelola guru Pendidikan agama pada sekolah umum negeri di Kota Gorontalo. Riset ini dilatarbelakangi isu yang kini bergulir bahwa semua wilayah di Indonesia menghadapi masalah Pendidikan yang sama, kekurangan pendidik di hampir semua satuan Pendidikan, termasuk sekolah menengah umum negeri. Untuk mengatasi masalah tersebut pemerintah, mengambil kebijakan melalui pengadaan guru-guru yang berstatus guru non PNS atau guru honorer. Variasi guru ini di Kota Gorontalo lebih familiar disebut guru tidak tetap (GTT). Guru GTT ini mengampu mata pelajaran agama dengan kewajiban mengajar minimal 30 jam per pekan. Kompensasi terhadap ketercapaian waktu 30 Jam Pelajaran tersebut adalah berupa tunjangan daerah yang ekuivalen dengan upah minimum regional (provinsi) sebesar Rp. 2 juta. Dan, jika jam pelajaran yang wajib terpenuhi setiap pekan tersebut tak terpenuhi, maka sanksinya adalah pengurangan tunjangan berdasarkan besaran kekurangan tersebut. Untuk menyiasati guru tidak tetap yang tidak mencukupi jam pelajaran di sekolahnya, maka ia diperkenankan mengambil mata pelajaran non Pendidikan agama di sekolahnya, atau mengampil jam mengajar mata pelajaran agama di sekolah lain. Kewajiban mengajar minimum 30 jam pelajaran tersebut dianggap diskriminatif, sebab guru PNS yang mendapatkan gaji dan tunjangan profesi dan keistimewaan lainnya justru hanya diharuskan mengajar minimal 24 jam pelajaran per pekan.

Kata Kunci:
*Pengelolaan,
Pendidikan Agama,
Guru Tidak Tetap,
Pola Pengadaan.*

ABSTRACT

The article aims to describe the management of teachers of religious education in public schools such as Gorontalo City. This research is motivated by the current issue that all regions in Indonesia face the same education problem: a shortage of educators in almost all Education units, including public high schools. To overcome this problem the government made a policy through the procurement of teachers with non PNS teacher status or honorary teachers. This teacher variant in Gorontalo City is more familiar as a non-permanent teacher. his non-permanent teacher teaches religious subjects at least 30 hours per week. Compensation for the 30 hour achievement is in the form of regional allowance which is equivalent to the regional (provincial) minimum wage of Rp. 2 million. And, if the required lesson hours are not met every week, then the sanction is to reduce the allowances based on the magnitude of the deficiency. To get around a non-permanent teacher who does not have enough hours of study at his school, he is allowed to take non-religious education subjects at his school, or take hours to teach religious subjects at other schools. The minimum 30-hour teaching requirement is considered discriminatory, because PNS teachers who get salaries and professional allowances and other privileges are only required to teach at least 24 hours of study per week

Keywords:
*Management,
Religious Education,
Non-Permanent
Teacher,
Procurement
Pattern*

PENDAHULUAN



udah menjadi konsensus di dunia Pendidikan, bahwa salah satu komponen yang menjadi penentu

kerer capaian mutu Pendidikan adalah guru. Maka, tepat kiranya jika mereka diposisikan pada domain strategis, berada di garda terdepan kemajuan negara-bangsa. Menyadari peran signifikan guru tersebut,

maka Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat telah menetapkan Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru, demikian pula regulasi derivatifnya, sebagai payung hukum bagi pelayanan hak serta kewajiban guru. Selain itu, jaminan kesejahteraan guru dalam beberapa tahun terakhir relatif terpenuhi dengan kebijakan pemberian tunjangan profesi (sertifikasi). Dan, kebijakan pengadaan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dilakukan setiap tahun, oleh pemerintah pusat serta pemerintah daerah selalu menjadikan pengangkatan guru sebagai prioritas utama, di samping tenaga kesehatan. Meskipun beberapa tahun terakhir, kekurangan guru menjadi isu yang selalu menjadi polemik, hal ini merupakan implikasi kebijakan moratorium pengangkatan PNS, termasuk guru yang dilakukan Pemerintah selama beberapa tahun yang lalu.

Guru pendidikan agama secara spesifik, sebagai tenaga profesional yang salah satu faktor penentu ketercapaian tujuan pendidikan nasional, dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik sebagai mekanisme proses pengembangan potensi peserta didik dalam kerangka memastikan peserta didik tersebut menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat berilmu, cakap, dan kreatif. Pendidikan agama merupakan salah satu varian yang sejatinya dipenuhi, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, khususnya pada Pasal 12, Ayat 1 (a) yang mengamanatkan, "Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan, berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama".

Pendidikan agama pada Lembaga Pendidikan Formal maupun Program Pendidikan Kesetaraan, sekurang-kurangnya diselenggarakan dalam bentuk mata pelajaran atau mata kuliah agama (Peraturan Pemerintah No, 55 Tahun 2007). Keharusan pemenuhan pendidikan agama bagi setiap

peserta didik sebagaimana diatur dalam regulasi tadi, meniscayakan pemerintah untuk mengambil kebijakan berkenaan dengan rekrutmen guru Pendidikan agama Islam, Pendidikan Agama Kristen, Pendidikan Agama Katholik, Pendidikan Agama Hindu, Pendidikan Agama Khonghucu, dan Pendidikan Agama Buddha pada semua jenjang satuan pendidikan,

Namun, dalam realitas faktual, dunia pendidikan kita masih sarat dengan masalah, salah satunya adalah kekurangan guru di semua daerah di Nusantara. Ketimpangan antara kebutuhan guru dan yang kini tersedia masih sangat lebar, ada yang mengklaim bahwa kekurangan guru menghampiri sekitar 1 juta, sebagaimana diungkapkan Ketua Umum Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), Unifah Rosyidi, lebih jauh ia berharap dalam kurun waktu lima tahun ke depan berbagai permasalahan guru bisa diatasi pemerintahan baru. Mulai dari perekrutan guru, pengembangan karir hingga pelatihan guru agar lebih diperhatikan. sehingga kebutuhan guru pun bisa dipenuhi di seluruh daerah.

Dalam konteks guru pendidikan agama di sekolah pun kondisinya setali tiga uang, semua sekolah masih kekurangan pendidikan agama. Dalam upaya mengatasi kekurangan tersebut, pemerintah pusat maupun daerah dengan melibatkan inatasi terkait telah mengambil kebijakan pengadaan guru Non PNS yang ditugaskan untuk mengampu mata pelajaran di sekolah. Namun, siring putaran waktu proses penerapan kebijakan tersebut ditengarai masih menyimpang prsoelan yang belum terpecahkan, terutama pada tata kelola guru secara makro, mulai dari perencanaan, pengadaan, pembinaan hingga jaminan perlindungan yang sejatinya mereka dapatkan. Di titik inilah penelitian evaluasi penerapan kebijakan pengadaan guru Non PNS menjadi signifikan dilakukan.

Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana penerapan kebijakan pengadaan guru honorer pada sekolah menengah umum negeri di Kota Gorontalo? Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan sekaligus mengevaluasi kebijakan implementasi

pengadaan guru honorer yang mengampu mata pelajaran agama di sekolah menengah umum negeri di Kota Gorontalo. Selanjutnya, hasil penelitian ini secara implementatif diharapkan akan menjadi basis pengambilan kebijakan optimalisasi tata kelola guru honorer di sekolah, dan dalam ranah akademik semoga artikel ini menjadi salah satu acuan teoritis kajian-kajian yang sama serta relevan ke depan.

Tinjauan Pustaka

Implementasi Kebijakan

Proses penerapan kebijakan sangat urgen untuk ditelaah. Implementasi kebijakan dalam nalar Joko Widodo (2008: 85) merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus kajian yang paling krusial dalam proses kebijakan. Bersifat krusial, sebab bagaimana pun baiknya suatu kebijakan, namun tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tersebut tidak akan terwujud. Bahkan, Udoji (1981: 32) mewanti-wanti bahwa, "*the execution of policies is important if not more important than policy making.*" (eksekusi kebijakan penting, bahkan lebih penting dari pengambilan kebijakan itu sendiri).

Donald S van Mater dan Carl. E Va (Joko Widodo, 2008: 86) mengartikulasikan konsep, "*Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This include both one time efforts to transform decisions into operational term, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandate by policy decisions*".

Evaluasi Kebijakan

Monitoring atau evaluasi bagi Subarsono (2008: 113) merupakan kegiatan untuk melakukan penilaian terhadap penerapan suatu kebijakan, kegiatan ini diorientasikan untuk menilai tingkat performa/kinerja suatu kebijakan. Lebih kongkrit, Jones (dalam Santoso, 2009: 43)

memaknai konsep evaluasi kebijakan sebagai, "*judging the merit of government and program.*" Joko Widodo mengalaborasi artikulasi konsep evaluasi kebijakan di atas sebagai kegiatan untuk menilai atauoun melihat keberhasilan maupun kegagalan suatu pelaksanaan kebijakan publik. Tentunya, setelah kebijakan tersebut diimplementasikan dalam rentang waktu yang cukup. Dan, semakin strategis suatu kebijakan, maka diperlukan pula waktu yang lebih lama sebelum dievaluasi, misalnya dalam interval waktu 5 tahun.

Dalam kontens evaluasi kebijakan implementasi pengadaan guru pendidikan agama di sekolah, mengacu pada Anderson (1975: 171), setidaknya akan teridentifikasi beberapa problem yang butuh pemecahan (*solving*), meliputi: 1) ketidakpastian atas tujuan kebijakan; 2) kausalitas (sebab-akibat); 3) implikasi kebijakan yang menyebar; 4 kesulitan dalam memperoleh data; 5) resistensi pejabat; 6) evaluasi yang mengurangi dampak.

Pengelolaan Guru Non PNS

Terkait tata kelola guru non PNS, penelitian ini fokus pada mekanisme pengelolaan guru honorer yang kini disebut PPPK, sebab dalam laporan Subbagian hukum BPK dikemukakan bahwa setelah lahirnya undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, tenaga honorer diganti dengan nomenklatur Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Tenaga honorer, termasuk guru honorer berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah menjadi Peraturan Pemerintah nomor 56 tahun 2012, bahwa Tenaga Honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD.

Dengan demikian, guru non PNS dapat dimaknai sebagai seseorang yang

bertugas di sekolah negeri dengan pengangkatan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dan menerima penghasilan yang bersumber dari APBN dan/atau APBD. Dan, terkait pengelolaan guru non PNS, kita bisa mengacu pada Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, di dalamnya diatur tahapan pengadaan pegawai PPPK yang dalam penelitian ini disetarakan dengan tenaga guru honorer, khususnya pada Pasal 1 ayat (2), pengadaan PPPK adalah kegiatan untuk mengisi kebutuhan PPPK yang dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan pengangkatan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif menurut Sharan B. Merriam, et. al (2016:15), *”basically, qualitative researchers are interested in understanding the meaning people have constructed; that is, how people make sense of their world and their experiences they have in the world.”* Pengumpulan data menggunakan beberapa instrumen sebagaimana yang dikemukakan Neuman (2014: 51), meliputi: *“....open ended interview, observations, documents, and so forth.”* Informan sebagai sumber informan dipilih secara purposive, terdiri dari Guru non PNS, kepala sekolah, pelaksana kebijakan pengangkatan guru Pendidikan agama di sekolah, baik di Diknas maupun BKD, serta tenaga kependidikan lainnya yang relevan. Data dianalisis secara simultan pada saat masih dalam proses pengumpulan data sebagaimana dikemukakan Matt Holland (dalam Daymon, et.al, 2008: 368), mulai dari tahap pengodean (*coding*), kategorisasi (*categorizing*), dan menemukan pola, dan terakhir interpretasi data.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Indeks Pembangunan Manusia di Kota Gorontalo

Saat membincang capaian Pendidikan di Kota Gorontalo, termasuk

kualitas serta keterpenuhan guru, maka salah satu indikator yang sejatinya digunakan adalah Human Development Index (HDI) yang dicapai sebuah kota, tak terkecuali Kota Gorontalo. Namun, sejatinya perlu dilihat dulu capaian secara makro, bahwa angka Human Development Index atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagaimana yang dirilis United Nations Development Programme (UNDP) 2016, Indonesia hanya meraih 0,689 dan berada di peringkat ke-113 dari 188 negara. Begitu pula UNESCO dalam Global Education Monitoring (GEM) Report 2016, menempatkan pendidikan di Indonesia berada peringkat ke-10 dari 14 negara berkembang. Sementara itu, komponen guru menempati urutan ke-14 dari 14 negara berkembang di dunia. Hingga di sini, mungkin ada masalah dengan kompetensi guru.

Alokasi anggaran pendidikan dalam APBN tahun 2018 besarnya telah mencapai mencapai Rp444 triliun, atau 20% dari total APBN. Ironisnya, sebagian besar anggaran pendidikan tersebut digunakan untuk membayar gaji dan tunjangan guru. Rata-rata tingkat penghasilan guru mengalami lonjakan tiga kali lipat. Besarnya anggaran pendidikan tidak serta-merta menjadikan kualitas pendidikan meningkat. Mengapa? Karena kualitas guru masih bermasalah. Hasil Uji Kompetensi Guru (UKG) 2015, rata-rata nasional hanya 44,5, berada jauh di bawah nilai standar 55. Bahkan, kompetensi pedagogik, yang menjadi kompetensi utama guru pun belum menggembirakan. Masih banyak guru yang cara mengajarnya masih text book, cara mengajar di kelas yang membosankan.

Setali tiga uang dengan kondisi saat ini di Kota Gorontalo. Dalam lima tahun terakhir, capaian Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Gorontalo relatif mengalami peningkatan setiap tahun, meskipun masih tetap dalam kategori middle/menengah, sejak tahun 2013 IPM Provinsi Gorontalo menyentuh poin 64, 70, tahun 2014 dengan capaian 65, 17, tahun 2015 menyentuh poin 65, 86, Indeks Pembangunan Manusia tahun 2016 sebesar

66, 29, dan tahun 2017 mencapai 67, 01. Jika dikomparasikan dengan provinsi lainnya yang ada di Pulau Sulawesi ini, maka capaian Provinsi Gorontalo sebenarnya relatif tertinggal, misalnya tahun 2017, capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Sulawesi Utara sebesar 71, 66, IPM Provinsi Sulawesi Tengah sebesar 68, 11, Provinsi Gorontalo hanya unggul dari provinsi Sulawesi Barat dengan capaian 64, 30 poin (Rais, 2019: 17).

Menurut informan RF/59 Tahun (wawancara di Kota Gorontalo, 17/6/2019) untuk hasil sementara, rata-rata nilai hasil uji kompetensi guru Se-Gorontalo hanya mencapai angka 48,88. Padahal, standar nilai minimalnya adalah 70. Melihat kenyataan tersebut, katanya, kemungkinan akan ada upaya dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) untuk menurunkan passing grade nilai atau standar minimal nilai ujian. Tujuannya, agar tidak banyak guru yang dinyatakan tidak lulus UKG maupun UKGB. Ketersediaan fasilitas atau prasarana dan sarana Pendidikan di Provinsi Gorontalo tergolong belum optimal, mengacu pada data Dinas Pendidikan Provinsi Gorontalo tahun 2018, terdapat 1.034 SD/MI, 397 SMP/MTs, dan 155 SMA/MA/SMK.

Hasil itu tidak lantas mengejutkan, sebab capaian yang rendah tersebut secara merata dialami guru di semua daerah, bahkan secara nasional rata-rata kompetensi mereka sedikit diatas skor minimal kelulusan Uji Kompetensi Guru (UKG).

Implementasi Kebijakan Pengadaan Guru Non PNS

Berkenaan dengan impelentasi kebijakan tata kelola guru honorer, penting untuk merujuk pada klaim Mendikbud, Muhadjir Effendi, yang mengatakan bahwa saat ini jumlah guru honorer sebanyak 700.000. Dan, setidaknya, ada tiga skema dalam penyelesaian guru honorer yakni skema pertama adalah mengangkat guru honorer melalui proses CPNS yang masih memenuhi syarat dari segi usia maupun kualifikasi. Kemudian, skema kedua melalui

jalur PPPK dan skema ketiga dengan memberikan tunjangan setara dengan UMR.

Evaluasi kebijakan tersebut mengarahkan penelitian ini fokus pada pengelolaan guru non PNS pada beberapa SMAN yang ada di Kota Gorontalo. Hingga saat ini, tercatat terdapat 5 SMAN negeri yang kini eksis di daerah ini. Dan, masing-masing satuan Pendidikan tersebut memiliki guru non PNS atau lebih populer di kota ini dengan sebutan GTT (Guru Tidak Tetap). Keberadaan guru tidak tetap tersebut telah berkontribusi dalam memenuhi sebagian kekurangan pendidik yang mengampu mata pelajaran Pendidikan agama Islam, yang juga dialami kota ini sampai saat ini. Maka, menurut informan (wawancara di Gorontalo 21/7/2019) bukan pepesan kosong sinyalemen selama ini bahwa guru merupakan komponen yang sangat penting dalam ranah pendidikan. Begitu urgennya peran dan tanggung jawab guru, Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menyebutkan guru sebagai agen pembelajaran (learning agent) yang harus menjadi fasilitator, motivator, pemacu, perekayasa pembelajaran, dan pemberi inspirasi belajar bagi peserta didik.

Misalnya, di SMAN 1, yang diklaim sebagai sekolah unggulan di Kota Gorontalo ini, kini membina 1.800 peserta didik yang terdistribusi dalam 40 Rombongan Belajar (Rombel), hanya memiliki 2 (dua) guru pendidikan agama Islam yang berstatus PNS dan masa bakti mereka pun hanya tinggal 1 tahun. Kendala yang akan dihadapi sekolah ini berkaitan dengan masa pensiun kedua guru PNS tersebut, terkait dengan ancaman ketiadaan guru PNS yang akan mengampu mata pelajaran ini ke depan akhirnya relatif dapat diatasi dengan keberadaan Guru Tidak Tetap (GTT) yang kini dimiliki satuan pendidikan menengah ini. Di sekolah ini pula tercatat ada 4 orang guru tidak tetap terdiri dari 2 pria dan 2 wanita, masa kerja mereka antara 5 sampai 10 tahun.

Guru tidak tetap di Kota Gorontalo yang mengabdikan di SMAN diharuskan mengajar minimal 30 Jam Pelajaran (JP) per pekan, sebagai kompensasinya mereka akan

mendapatkan tunjangan daerah dengan besaran ekuivalen dengan Upah Minimum Provinsi (UMP) sebesar Rp. 2 juta, jam pelajaran sebanyak 30 JP perpekan ini menurut kepala sekolah sebenarnya sangat berat, untuk guru PNS saja kita di PGRI sudah mengusulkan agar JP dikembalikan ke 18 JP seperti sebelumnya, sebab sudah tergolong berat, karena ada tambahan atau beban tugas yang lain, selain mengajar, dan itu sangat menyita waktu dan tenaga. Apalagi guru tidak tetap, lebih berat lagi beban tugas yang diemban.

Dan, anehnya, berbeda dengan guru PNS, mereka akan mendapatkan tunjangan tersebut secara penuh jika kewajiban mengajar minimum 30 JP terpenuhi, sebaliknya jika tidak mencapai jam pelajaran tersebut, secara otomatis tunjangannya akan dikurangi berdasarkan kekurangan JP sebagaimana yang dipersyaratkan tersebut. Meskipun dirasakan berat, informan masih mengapresiasi kebijakan progresif pemerintah daerah, yang memberikan kompensasi yang cukup memadai dibanding dengan daerah lainnya yang memberikan gaji bagi guru tidak tetapnya hanya masih sangat rendah, bahkan ratusan ribu rupiah saja, yang dibayarkan per triwulan.

Mengapa saya katakan kebijakan progresif ? Pemihakan pemerintah pusat sekalipun baru diwacanakan untuk memberikan kompensasi berupa gaji dan tunjangan kepada guru honorer yang ekuivalen dengan UMP. Pernyataan ini terkonfirmasi melalui pernyataan Mendikbud, Muhadjir Effendi yang mengusulkan alokasi gaji guru honorer berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU). Oleh karena itu, menurut dia, anggaran untuk DAU tahun ini harus meningkat agar dapat menutupi kebutuhan gaji dan tunjangan guru honorer, "Ini masih dalam tahap pembicaraan, guru honorer yang tidak bisa diangkat melalui seleksi CPNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) maka akan kita berikan tunjangan setara dengan UMR," ujar Mendikbud (Kompas.com, 23/1/2019).

Proses rekrutmen guru tidak tetap ini menurut Kepala Sekolah SMAN 1 (wawancara di Gorontalo, 16/7/2019) diawali dengan analisis kebutuhan sekolah terhadap guru yang diserahkan kepada Dikbudpora, setelah dilihat dan dianalisis lebih lanjut, oleh Pemerintah Gorontalo akan menentukan kebutuhan masing-masing sekolah, jadi lanjutnya tetap acuannya adalah analisis kebutuhan yang telah disusun pihak sekolah. Dan untuk konteks pendidik di SMAN 1 Kota Gorontalo, ternyata sudah memiliki 7 orang guru, terdiri dari 2 orang guru PNS, 1 orang guru CPNS, dan selebihnya GTT sebanyak 4 orang. Lebih jauh Kepala Sekolah SMAN 1 mendedah bahwa GTT ini boleh menambah jam pada mata pelajaran yang lain, sehingga di samping mengampu mata pelajaran Pendidikan agama, mereka juga bisa menambah jam pada mata pelajaran yang lain.

Kondisi yang hampir selaras dengan SMAN 3 Kota Gorontalo, Terkait keterpenuhan guru pendidikan agama juga dialami SMAN 3, sebab satuan pendidikan yang membina sekitar 1.500-an siswa ini kini memiliki 5 orang guru Pendidikan agama, 1 PNS, Hj. Ismi, yang akan pensiun tahun depan, dan tahun ini ada tambahan 1 orang CPNS, selebihnya guru yang masih berstatus GTT sebanyak 4 orang. Jadi, inisiatif pemerintah yang secara proaktif untuk mengatasi kekurangan guru pendidikan agama di Kota Gorontalo, dengan mengadakan GTT sebenarnya sudah tepat. Selain itu, di sekolah ini menurut Bu Ismi, "...ada guru matematika yang menambah jam dengan mengajar pendidikan agama, untuk menutupi kekurangan jam mengajarnya sesuai yang dipersyaratkan pemerintah Provinsi, yakni minimal 30 JP, jadi seminggu itu GTT mengajarnya full, tandas Ismi.

Salah seorang informan yang juga pemerhati pendidikan mendorong pemerintah akan terus mengangkat guru honorer sebagai aparatur sipil negara (ASN). Tentu saja, katanya, guru honorer yang diangkat ialah yang memenuhi persyaratan.

Dia yakin jika guru honorer pantas menjadi ASN juga asal diberikan pelatihan. Yang paling penting, lanjutnya, ada penyelesaian pada guru honorer, tidak diabaikan seperti saat ini. Meskipun kebijakan itu belum memadai. Harus ada pelatihan bagi mereka. Setelah itu kita mulai lagi babak baru dengan proses berdasarkan analisis kebutuhan. Tapi tetap beri (guru honorer) kesempatan."

Informan lainnya melihat komitmen pemerintah untuk memperhatikan guru honorer sudah tampak pemihakannya, misalnya tahun lalu sudah ada ratusan ribu guru honorer yang diangkat, dan tahun inipun untuk konteks Kota Gorontalo sudah melalui diteparkan kebijakan pengangkatan guru PPPK. Maka, dia lantas meyakini bahwa jika beberapa tahun ke depan pemerintah terus berkomitmen untuk melakukan perekrutan maka masalah pengangkatan dan kekurangan guru ini akan selesai. Jika, selama ini banyak guru honorer yang sudah mengabdikan dalam rentang waktu yang cukup lama, bahkan lebih dari satu dekade, maka perlu diprioritaskan, jika pun belum berhasil berhasil dalam proses seleksi CPNS, pemerintah sejatinya membuat terobosan memberikan mereka tunjangan sebagaimana yang diperoleh guru PNS. Maka, sontak muncul perasaan perlakuan diskriminatif terhadap mereka.

Tapi kerap kali pengabdian guru tidak tetap yang di sebagian wilayah secara obyektif memiliki kinerja yang lebih baik daripada guru PNS, justru didiskreditkan melalui kebijakan pemerintah yang kadang tanpa jelas motivasi, kepentingan dan tujuannya, misalnya menurut informan wacana Muhadjir Effendy yang langsung disoroti PGRI adalah rencana berencana merekrut guru yang sudah pensiun untuk kembali mengajar di sekolah mereka dulu bertugas. Langkah ini diambil sebagai solusi persoalan guru honorer yang jumlahnya terus bertambah. Para guru pensiun ini bakal bertugas sampai ada guru pengganti yang diangkat oleh pemerintah. bukan guru tidak tetap yang direkrut para kepala sekolah. Informan lebih jauh merespon dengan

mengungkapkan instruksi dari Mendikbud agar mempekerjakan guru pensiun untuk menutupi kekurangan baru dinilai tidak bijak. Pasalnya kekurangan PNS selama ini bisa diatasi dengan pengangkatan Guru Tidak Tetap (GTT) ataupun honorer.

Sebelumnya, Mendikbud Muhadjir Effendy menyampaikan permintaannya terkait perpanjangan masa mengabdikan guru-guru yang hampir pensiun ini. "Kita meminta guru-guru yang sudah pensiun memperpanjang masa pengabdian di sekolah-sekolah sambil menunggu diangkatnya guru pengganti melalui rekrutmen ASN. Kalau (sekolah) angkat honorer terus, enggak selesai-selesai nanti kita,"ujarnya.

Evaluasi Kebijakan Pengadaan Guru Non PNS

Terkait dengan evaluasi kebijakan, untuk konteks pengadaan guru non PNS yang penting dilihat adalah beberapa domain yang menjadi bagian dari pengelolaan aparatur, terdiri dari:

Perencanaan

Dari sisi perencanaan, menurut informan, Pemerintah Daerah secara kasat mata kita saksikan belum sepenuhnya mampu melakukan tata kelola guru ini, desentralisasi manajemen guru yang kini menjadi kewenangan pemerintah daerah yang menjadi paket program otonomi daerah, belum maksimal dalam proses implementasinya. Sehingga, tak salah jika muncul wacana agar pengelolaan ini dikembalikan ke pemerintah pusat (resentralisasi). Padahal, jika dilihat bahwa tata kelola guru menjadi bagian dari program strategis, mulai dari perencanaan, rekrutmen/seleksi, pengembangan kompetensi hingga kepastian pemenuhan kesejahteraan guru tidak tetap.

Pernyataan informan di atas terkonfirmasi melalui afirmasi dari Tim PGRI (2014: 75) yang mendorong profesionalitas dalam tata kelola guru di daerah. Mereka melihat gejala yang senada, bahwa diantara sejumlah permasalahan

fundamental berkenaan dengan tata kelola guru adalah kapasitas Pemerintah Daerah yang masih memerlukan perhatian serius. Terutama intervensi politik local terhadap pengadaan aparatur di daerah, dan guru tidak steril pula dari intrik politik tersebut. Gejala ini yang sedari dulu ditengarai Lipsky (dalam Subarsono, 2008: 110) sebagai “*street level bureaucrats*”, di mana pada tahap implementasi kebijakan *policy makers* selalu berikhtiar untuk mempengaruhi dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Guru menurut Fuat Fachruddin (dalam Musfah, 2015: 9) kerap kali harus mengikuti hasrat politik kekuasaan yang pragmatis dalam relasi dengan otoritas pendidikan, yang sejatinya bertentangan secara diametral dengan hakikat profesi guru dalam dunia pendidikan.

Maka, beralasan jika Bahrul Hayat, et.al (2014: 75) menyoroti kapasitas Pemerintah Daerah yang belum memadai terutama dalam ranah tata kelola guru, termasuk non PNS. Mulai dari perencanaan penerimaan guru, sistem promosi jabatan, penggajian, dan seterusnya. Alih-alih mandiri secara pengelolaan, justru Pemerintah Daerah masih sangat tergantung pada bantuan Pemerintah Pusat, baik pada aspek kebijakan apalagi finansial. Sehingga logika kebijakan desentralisasi pengelolaan guru, meminjam istilah Weimer, et. al (1999) menjadi menyimpang (*fallacy*) dari nalar idealnya, yakni mendekatkan pelayanan pemerintah daerah terhadap guru sebagai determinan utama ketercapaian kualitas pendidikan.

Setidaknya, terdapat teori yang menjelaskan problem yang mengiringi proses implemmentasi kebijakan pengelolaan guru-guru honorer, termasuk proses nengangkatannya sebagai Guru Tidak Tetap (GTT) sehingga belum optimal, bahkan muncul kisruh di beberapa daerah, teori Merilee. S. Grindel (dalam Subarsono, 2008: 93) menjelaskan bahwa kesuksesan implementasi kebijakan dipengaruhi beberapa faktor, meliputi: konten (isi) kebijakan dan konteks kebijakan yang tidak konkrit, terutama karena jumlah mereka yang

banyak sangat mudah untuk diaggregasi dan dikapitalisasi untuk kepentingan politik di aras lokal. Ketidakefektifan implementasi kebijakan tersebut akhirnya memantik kekisruhan dimana-mana, misalnya demonstrasi yang kerap kali dilakukan guru honorer di beberapa daerah sebagai pengejawantahan atas ketidakpuasan mereka,, sebab dari sisi konten kebijakan guru-guru honorer sebagai target group (kelompok sasaran) belum sepenuhnya manfaat dari kebijakan tersebut, kebijakan tersebut belum sepenuhnya mengakomodasi kepentingan kelompok sasaran.

Terkait pengelolaan guru di Kota Gorontalo, mulai dari perencanaan, khususnya terkait kebutuhan untuk tahun 2019, deskripsi informan (RM/51 Tahun) memperjelas kebijakan tersebut:

“...laporan terakhir, kita membutuhkan guru per sekian formasi adalah sekitar 103 orang. Karena kebutuhan tersebut belum bisa dipenuhi maka kami mengangkat guru/tenaga honorer. Alhamdulillah kita kemarin dapat 75 dan sisanya guru honorer Pendidikan olah raga dan kesehatan Jasmani yang telah didistribusikan ke beberapa sekolah. Disamping kami minta distribusi dari Kementerian Agama, jadi itu juga yang kami sharing kemarin.

Selaras dengan itu, informan yang juga pengelola guru pada BKD Kota Gorontalo juga mengklaim ikut terlibat dalam rekrutmen guru honorer tahun 2018, yang mendeskripsikan bahwa:

“...pada tahun lalu, kita buat seleksi khusus untuk rekrutmen guru Pendidikan agama yang ditempatkan di sekolah, dengan status mereka sebagai guru honorer daerah yang dibiayai oleh Pemerintah Daerah melalui APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Anggarannya langsung kita plot ke Dinas Pendidikan sesuai besaran anggaran yang ada. Itu yang kami lakukan, karena memang kekurangan guru pendidikan agama. Tahun 2019 ini pun kami telah merekrut guru

Pendidikan agama melalui jalur PPPK.”

Perencanaan kemudian analisis kebutuhan menjadi penting, termasuk dalam merekrut guru tidak tetap, sebagai upaya untuk mengatasi kekurangan guru saat ini, sebagaimana yang dideskripsikan JR (wawancara di Gorontalo 14/7/2019), sebagai berikut:

“...kebetulan memang khusus untuk kota Gorontalo ini kita kekurangan guru Pendidikan agama dan guru Pendidikan jasmani. Alhamdulillah kemari nada surat dari Kemendiknas bahwa, aka nada penerimaan CPNS yang diprioritaskan adalah untuk pelayanan dasar; Pendidikan dan kesehatan. Formasi inilah yang menjadi kebutuhan mendesak untuk dipenuhi. Sehingga, baru-baru diknas mengangkat beberapa orang guru honorer untuk memenuhi kebutuhan guru pendidikan agama itu tadi. Nah, itu kemudian mereka berikan insentif. Kalau kita tidak lakukan itu, lalu siapa yang akan mengajar.”

Pernyataan informan (JR/45 Tahun) tadi terkonfirmasi melalui klaim Bu Nila (wawancara di Gorontalo, 15/7/2019) pegawai yang menangani PTK SMA di Dikbudpora Provinsi Gorontalo, bahwa pihaknya selama ini telah merekrut beberapa orang guru pendidikan agama dengan status honorer atau GTT (Guru Tidak Tetap) yang kemudian ditempatkan di sekolah dengan insentif yang diberikan Pemda. Hal yang sama diakui Bu Femmy, pengelola PTK SMK, bahwa untuk memenuhi kebutuhan atas kekurangan guru Pendidikan agama di sekolah, maka pihak Pemda melalui Dikbudpora berinisiasi untuk merekrut GTT, termasuk guru pendidikan agama non Muslim, misalnya Kristen, Katholik, Hindu maupun Guru Agama Buddha (wawancara di Gorontalo 16/7/2019). GTT yang mengajar di SMAN 1 juga meng’amin”, mereka diangkat Pemda melalui Dikbudpora dan insentif tau tunjangannya pun dari APBD, dan terkait pelayanan pemerintah terhadap mereka relatif tidak ada hambatan.

Ada aspek yang juga substansial dipastikan dalam proses perencanaan pengadaan guru tidak tetap Pendidikan agama Islam adalah memastikan guru-guru yang akan direkrut tidak terafiliasi dengan organisasi yang mengung paham radikal. Selain itu, guru-guru yang direkrut perlu diseleraskan dengan tuntutan pembelajaran abad 21.

Pengangkatan dan Penggajian

Selama ini masih muncul keraguan terkait komitmen Pemerintah Daerah dalam peningkatan mutu pendidikan di daerahnya. Salah satu entry poin-nya adalah proses pengadaan guru yang tidak melalui seleksi yang sesuai standar, semata diorientasikan untuk kepentingan politik di aras lokal, termasuk aroma nepotisme dalam proses rekrutmen tersebut. Informan lalu mewanti-wanti agar jangan sampai kebijakan peningkatan kualitas pendidikan di daerah bergeser seiring dengan pergantian pemimpin daerah.

Sehingga muncul usulan dari pihak kepala sekolah (wawancara di Gorontalo 18/7/2019) di Gorontalo agar guru-guru yang sudah lewat umur untuk syarat penerimaan CPNS; 35, agar diprioritaskan untuk diangkat sebagai guru dengan status PPPK dan juga perlu dipastikan adalah lamanya waktu pengabdian mereka, misalnya masa pengabdian selama 5 tahun. Bahkan, kalau perlu, kita bicara realistik-obyektif saja ini, bahwa sebaiknya pengadaan CPNS dan PPPK ke depan lebih memprioritaskan GTT dengan masa pengabdian yang panjang, tidak perlu ikut seleksi secara bersamaan dengan pendaftar umu yang rata-rata lulusan/sarjana yang baru yang belum memiliki pengalaman mengajar yang cukup. Lebih obyektif lagi karena yang mengusulkan dan bertanda tangan terhadap usulan guru-guru yang akan diangkat dalam formasi PPPK adalah kepala sekolah yang tahu betul kinerja guru-guru GTT yang akan diusulkan menjadi guru PPPK.

Menurut hasil pembacaan saya, demikian pembuka komentar informan, (wawancara di Gorontalo 7/2019) bahwa

sebenarnya dalam draft Undang-Undang ASN sebelumnya, sudah muncul instruksi dalam kalimat afismatif,; pemerintah diwajibkan mengangkat tenaga honorer, tak terkecuali guru menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Bahkan, dalam regulasi tersebut jelas sekali klausulnya bahwa pengangkatan harus dilakukan paling lama 3 (tiga) tahun setelah Undang-Undang ASN hasil revisi diundangkan/direvisi. Dan, klausul tersebut, lanjutnya, tertera dalam draft revisi Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Perintah undang-undang ini merupakan bagian dari kesadaran pemerintah berkenaan dengan kontribusi guru-guru honorer yang selama sekian tahun mengabdikan dirinya hanya dengan kompensasi seadanya, bahkan realitas di lapangan memperlihatkan justru banyak juga guru-guru honorer yang berkinerja lebih baik daripada guru PNS“...pasal yang mengatur peningkatan status guru-guru honorer menjadi PNS, sebab banyak tenaga honorer, pegawai tidak tetap, pegawai non PNS, dan tenaga kontrak yang bekerja di pemerintahan tetapi belum ada pemihakan kepada mereka secara adil.”

Koleganya (wawancara di Gorontalo 7/2019) yang juga guru honorer PAI mengelaborasi hasil pembecaan tersebut dengan mengemukakan bahwa dalam draft tersebut-kalau tidak salah-ada pada Pasal 131 A yang secara kongrit mengatur pengadaan tenaga honorer, yang pastinya guru otomatis masuk dalam skala prioritas, sebab menurut pemerintah setidaknya ada dua unsur fundemantal yang sejatinya diprioritaskan dalam proses rekrutmen PNS, yakni guru dan tenaga medis.

Sebenarnya, menurut mereka, kewajiban tersebut sudah terpeuhi sebagian, sesuai dengan komitmen pemerintah bahwa mereka akan mengangkat guru tidak tetap menjadi guru PNS setiap tahun sampai tahun 2014, meskipun hal itu tidak bisa dikatakan mengadakan, sebab sifatnya hanya mengisi kursi-kursi kosong yang ditinggal guru-guru

yang masuk masa pensiun. Dan, memang tampaknya setiap tahun ada pengisian kursi-kursi kosong tersebut tapi tidak optimal juga. Sebab, ternyata prosesnya tetap melalui jalur test, padahal jika ingin obyektif, sebaiknya pemerintah mempertimbangkan lama waktu mengajar guru. Sejatinya, guru-guru honorer yang telah tervalidasi datanya bahwa ia telah mengabdikan dalam rentang waktu yang lama, misalnya 5 tahun lebih, maka tidak perlu lagi mengikuti tes CPNS, melainkan langsung diproses pemberkasannya untuk diangkat sebagai guru PNS.

Sebagaimana diketahui bahwa saat ini dibuka dua jalur pengangkatan guru honorer menjadi penawai yang memiliki kepastian status, yakni melalui jalur test dan PPPK. Meskipun yang kedua penerapannya masih sebatas diskursus (wacana) yang menggelinding dari pihak pemerintah. Bunyi regulasinya, katanya, kalau usia 35 tahun ke bawah tidak jalan lain, selain test CPNS dengan menggunakan aplikasi Computer Assisted Test (CAT), sedangkan jika guru tidak tetap usianya sudah melampaui 35 tahun, maka pilihannya yang tersedia hanya PPPK.

Adapun terkait jaminan kesejahteraan guru tidak tetap (GTT) di Kota Gorontalo, sebagaimana telah didedah sebelumnya, relatif mendapatkan pemihakan jika dibanding dengan koleganya di daerah lainnya. Guru-guru tidak tetap di “Kota jagung” ini mendapatkan tambahan penghasilan dari daerah atau tunjangan daerah yang berasal dari APBD, dengan besaran Upah Minimum Regional (UMP). Dan, hasil interview dengan kalangan informan sampai saat ini pemenuhan kewajiban oleh Pemerintah Daerah kepada mereka relatif tak ada hambatan, semuanya masih lancar dan terkontrol. Sebab, mekanisme pembayaran tunjangan daerah untuk guru-guru tidak tetap ini, setiap sekolah mengajukan pencairan gaji/tunjangan guru-guru honorer ke Dinas Pendidikan.

Salah seorang informan secara cermat melihat bahwa diskursus (wacana) yang digelindingkan Pemerintah Pusat

terkait skema penggajian guru honorer tak lagi melalui alokasi dari dana BOS sebagai upaya menambah besaran nominal tunjangan guru honorer, misalnya akan dalokasikan dari dana alokasi khusus. Tapi melihat terobosan Pemerintah Daerah Gorontalo diatas, justru daerah lebih progresif pemihakannya terhadap guru honorer saat ini.

Layanan prima Pemerintah Daerah dalam domain pemenuhan hak-hak Guru Tidak Tetap (GTT) sebagaimana dideksripsiksn diatas, menurut informan (MS/56 Tahun), sepenuhnya terletak pada kepekaan serta profesionalitas pihak sekolah, terutama kepala sekolah, dan tentunya juga guru-guru sendiri yang disiplin melaporkan berkas/dokumen pendukung. Ke Dinas Pendidikan, sebab jika pihak sekolah mengalami keterlambatan, hal itu akan beresonansi pada ranah lainnya, di dinas juga pasti akan terkedala prosesnya, dan muaranya nanti akan berimbas pada guru honorer kita.

Informan lainnya menambahkan informasi tersebut dengan mengemukakan bahwa setelah proses selesai di Dinas Pendidikan, selanjutnya akan di serahkan ke BKD untuk penerbitan SP2D-nya, kemudian BKD akan meneransfernya ke bendahara masing-masing sekolah, di sekolah pihak bendahara mentrasfer ke rekening masing-masing guru. Proses ini semestinya secara ketat dimonitoring sebab anggaran ini berasal dari rakyat yang diakumulasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Guru-guru honorer sangat mengapresiasi kebijakan progresif Pemerintah Daerah Gorontalo ini, sebab bagi mereka kalau hanya mengandalkan tunjangan dari Pemerintah Pusat yang dialokasikan dari Dana Bos, sangat tidak mencukupi besarnya hanya di kisaran Rp. 300.000, itupun biasanya dibayarkan per triwulan. Terang saja kecil, sebab besaran alokasi dari Dana Bos untuk gaji honorer hanya cukup untuk satu tenaga honorer per satuan Pendidikan, misalnya Rp. 1. 200.000 per bulan, tapi lazinya pihak sekolah

merekrut guru honorer melampaui itu, maka otomatis budget tersebut terbagi rata ke semua tenaga honorer, makanya jatuhnya secara nominal sangat kecil. Mengapa gaji dinayarkan per triwulan sebab ternyata pihak sekolah mengacu pada proses pencairan dana Bos yang dibayarkan pada termin pertama juga per triwulan.

PENUTUP

Berdasarkan analisis data di atas, maka terdapat beberapa poin penting yang menjadi kesimpulan penelitian ini, terdiri atas isu yang hingga kini bergulir bahwa semua wilayah di Indonesia menghadapi masalah pendidikan yang sama, kekurangan pendidik di hampir semua satuan pendidikan, termasuk sekolah menengah umum negeri. Untuk mengatasi masalah tersebut pemerintah, mengambil kebijakan melalui pengadaan guru-guru yang berstatus guru non PNS atau guru honorer. Varian guru ini di Kota Gorontalo lebih familiar disebut guru tidak tetap (GTT). Guru GTT ini mengampu mata pelajaran agama dengan kewajiban mengajar minimal 30 jam per pekan. Kompensasi terhadap ketercapaian waktu 30 Jam Pelajaran tersebut adalah berupa tunjangan daerah yang ekuivalen dengan Upah Minimum Regional (UMR) sebesar Rp. 2 juta. Dan, jika jam pelajaran yang wajib terpenuhi setiap pekan tersebut tak terpenuhi, maka sangsinya adalah pengurangan tunjangan berdasarkan besaran kekurangan tersebut. Untuk menyiasati guru tidak tetap yang tidak mencukupi jam pelajaran di sekolahnya, maka ia diperkenankan mengambil mata pelajaran non pendidikan agama di sekolahnya, atau mengamil jam mengajar mata pelajaran agama di sekolah lain. Kewajiban mengajar minimum 30 jam pelajaran tersebut dianggap diskriminatif, sebab guru PNS yang mendapatkan gaji dan tunjangan profesi dan keistimewaan lainnya justru hanya diharuskan mengajar minimal 24 jam pelajaran per pekan. diskursus (wacana) yang digelindingkan Pemerintah Pusat terkait skema penggajian guru honorer tak lagi melalui alokasi dari dana BOS sebagai upaya menambah besaran nominal

tunjangan guru honorer, misalnya akan dalokasikan dari dana alokasi khusus. Tapi melihat terobosan Pemerintah Daerah Gorontalo diatas, justru daerah lebih progresif pemihakannya terhadap guru honorer saat ini.

UCAPAN TERIMA KASIH

Artikel yang hadir di hadapan pembaca Budiman tak lepas dari campur tangan beberapa pihak yang sejatinya mendapatkan apresiasi dari penulis, maka wajib hukumnya bagi penulis untuk menghaturkan ucapan banyak terima kasih atas sumbangsihnya, untuk menyebut beberapa pihak, penulis mengucapkan terima kasih pada seluruh informan kunci, terutama guru Pendidikan agama dengan status Guru Tidak Tetap (GTT), pejabat structural dan staf Dikbudpora, BKD Provinsi Gorontalo, Kepala SMAN se Kota Gorontalo, dan last but not least, pihak pengelola jurnal yang memberi ruang untuk terbitnya artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 2002. Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Jakarta: Bumi Aksara.
- AG. Suharsono, 2008. Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Alma, Buchari, et.al. 2009. Guru Profesional: Menguasai Metode dan dan Terampil Mengajar, Bandung: Alfabeta.
- Badan Pusat Statistik, Kota Gorontalo Dalam Angka 2018
- Bush, Tony, Marianne Coleman, 2012. Manajemen Mutu Kepemimpinan Pendidikan: Panduan Lengkap Kurikulum Dunia Pendidikan Modern (terj), Yogyakarta: IRCiSod.
- Danim, Sudarwan, 2005. Pengantar Studi Penelitian Kebijakan, Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Daulay, Haidar Putra, 2004. Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia, Jakarta: Prenada Media.
- Dunn, William, M. 2003. Analisis Kebijakan Publik: Kerangka Analisis dan Prosedur Perumusan Masalah (terj), Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya.
- Fattah, Nanang, 2013. Analisis Kebijakan Pendidikan, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, 2016. Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hayat, Bahrul, et. al. 2014. Pendidikan untuk Transformasi Bangsa: Arah Baru Pendidikan untuk Perubahan Mental Bangsa, Jakarta: Buku Kompas.
- Meriam, Sharan B. and Elisabeth J. Tisdell, 2016. Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation, San Francisco: Jossey Bass A Willey Brand.
- Muhaimin, 2006. Nuansa Baru Pendidikan Islam: Mengurai Benang Merah Kusut Dunia Pendidikan, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Neuman, W. Laurence, et.al. 2014. Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, Edinburgh-England: Pearson.
- Parson, Wayne, 2006. Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan (terj), Jakarta: Kencana.
- Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.
- Purwanti, Nurul Dwi, 2016. Collaborative Governance, dalam Agustinus Subarsono (ed), Yogyakarta: Gava Media.