

Konstruksi Makna Kompetensi dan Kebijakan Seleksi Guru Tidak Tetap (GTT) Non ASN: Studi Konstruktivis Multi-Perspektif di Pemerintah Provinsi Jawa Timur

Ayu Maghfirah Sari Alamsyah*, Bintoro Wardiyanto

Universitas Airlangga, Indonesia

Email: ayu.maghfirah.sari-2025@fisip.unair.ac.id*, binro.wardiyanto@fisip.unair.ac.id

Keywords:	Abstract
constructivism; teacher competence; public policy; non-permanent teachers; recruitment system.	<i>This study aims to explore how the meanings of competence and recruitment policy for Non-Permanent Teachers (GTT Non ASN) are constructed by various actors within the Provincial Government of East Java. The research adopts a constructivist paradigm with an interpretive phenomenological qualitative approach and a multi-site case study design. Data were collected through in-depth interviews, document analysis, and focus group discussions involving education officials, the Regional Civil Service Agency, school principals, and GTT teachers. The findings reveal divergent constructions of teacher competence: local government emphasizes formal administrative standards and measurable indicators, school principals highlight contextual and pedagogical competence, while GTT teachers construct competence based on accumulated teaching experience. Regarding policy construction, efficiency, standardization, and regulatory compliance dominate decision-making, limiting meaningful participation from grassroots actors. This misalignment creates a gap between formal selection instruments and actual field-based competencies. The study concludes that GTT selection is not merely an administrative procedure but a socially constructed arena shaped by competing meanings, interests, and institutional logics.</i>
Kata Kunci:	Abstrak
konstruktivisme; kompetensi guru; kebijakan publik; GTT Non ASN; seleksi tenaga pendidik	Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana makna kompetensi dan kebijakan seleksi Guru Tidak Tetap (GTT) Non ASN dikonstruksikan oleh berbagai aktor di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Penelitian menggunakan paradigma konstruktivisme dengan pendekatan kualitatif fenomenologi interpretatif dan studi kasus multi-situs. Data diperoleh melalui wawancara mendalam, analisis dokumen, dan FGD dengan informan dari Dinas Pendidikan, Badan Kepegawaian Daerah, kepala sekolah, dan GTT Non ASN. Hasil penelitian menunjukkan adanya perbedaan konstruksi makna kompetensi di antara aktor: pemerintah daerah menekankan aspek administratif dan standar formal, kepala sekolah menekankan kompetensi kontekstual-pedagogis, sedangkan GTT memaknai kompetensi berdasarkan pengalaman praktik mengajar. Pada aspek kebijakan, ditemukan dominasi logika efisiensi, standarisasi, dan kepatuhan regulasi yang menyebabkan terbatasnya partisipasi aktor mikro dalam proses pengambilan keputusan. Ketidaksinkronan konstruksi ini menciptakan kesenjangan antara instrumen seleksi formal dengan kebutuhan nyata di lapangan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa seleksi GTT tidak hanya merupakan proses administratif, tetapi juga arena konstruksi sosial yang sarat makna dan kepentingan.

PENDAHULUAN

Guru Tidak Tetap (GTT) Non ASN merupakan salah satu kelompok tenaga pendidik yang memiliki posisi strategis sekaligus rentan dalam sistem pendidikan Indonesia. Transformasi tata kelola kepegawaian di Indonesia menghadapi tantangan kompleks terkait urgensi penataan status tenaga kerja non-ASN di sektor publik (Berger & Luckmann, 1966; Hinsia Siburian, 2019; Mujiati et al., 2021; Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, 2014). Kebijakan nasional saat ini menuntut adanya sinkronisasi antara kebutuhan administratif dengan pemenuhan hak-hak kepegawaian guna menjamin stabilitas dan kesejahteraan tenaga kerja secara menyeluruh (Boyatzis, 1982; Cascio & Aguinis, 2011; Fischer & Forester, 1993; Guba & Lincoln, 1994). Dalam tataran operasional di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, GTT Non ASN mengemban tanggung jawab yang setara dengan guru ASN dalam hal pelaksanaan proses pembelajaran, namun dengan status kepegawaian yang secara fundamental berbeda: tidak memiliki jaminan kepastian kerja, tidak mendapatkan hak-hak kepegawaian yang setara, dan harus menghadapi mekanisme seleksi ulang secara periodik yang menentukan keberlanjutan karier mereka (Hajer, 1995; Hamada, 2025; Hanifah, 2020; Hargreaves, 1994; Joecy, 2025).

Penataan terkait tenaga Non ASN sesuai amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, ditegaskan pada pasal 66 yaitu pegawai Non ASN atau nama lainnya wajib diselesaikan penataannya paling lambat Desember 2024, dan Instansi Pemerintah dilarang mengangkat pegawai Non ASN atau nama lainnya selain Pegawai ASN (Birokrasi, 2025; K. P. N. R. Indonesia, 2007; Lipsky, 1980). Penyelesaian Pegawai Non ASN secara nasional saat ini masih dilakukan penataan melalui beberapa mekanisme yaitu pengangkatan sebagai PPPK Penuh Waktu dan PPPK Paruh Waktu (Prasetyo, 2020; Raihanuddin et al., 2025; Schon, 1983). Namun setelah mekanisme penyelesaian tersebut, kondisi saat ini terdapat sejumlah 2.295 GTT tidak terakomodir dalam Rekrutmen PPPK Paruh Waktu. Dalam merespon kebijakan tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui pidato Gubernur pada upacara Hari Pendidikan Nasional, yang secara eksplisit menyampaikan komitmen untuk mengusulkan 2.295 GTT ke dalam formasi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai upaya dalam memberikan kepastian status bagi tenaga pendidik (P. R. Indonesia, 2005; Simbolon, 2021; Tuck & Yang, 2014; Yanow, 2000). Pengusulan CASN yang telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur sebagai upaya strategis dalam pemenuhan kebutuhan guru telah menjawab serta mengakomodasi pernyataan dan arah kebijakan yang disampaikan oleh Gubernur, khususnya terkait penyelesaian permasalahan Guru Tidak Tetap (GTT) (Arnstein, 1969; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, 2023; Spencer & Spencer, 1993).

Fakta bahwa tidak seluruh usulan CASN memperoleh alokasi formasi menunjukkan adanya keterbatasan dalam pemenuhan kebutuhan tenaga pendidik melalui jalur formal. Kondisi ini menyebabkan keberadaan GTT tetap menjadi kebutuhan, sehingga diperlukan pendekatan kebijakan yang lebih komprehensif dalam menyelesaikan permasalahan GTT. Memperhatikan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen disampaikan pada pasal 24 ayat (2) Pemerintah Provinsi wajib memenuhi kebutuhan guru, baik dalam jumlah, kualifikasi akademik, maupun dalam kompetensi secara merata untuk menjamin keberlangsungan Pendidikan menengah dan Pendidikan khusus sesuai dengan kewenangan.

Mekanisme seleksi GTT Non ASN di Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang tidak mendapat alokasi formasi kebutuhan guru, pada dasarnya dirancang untuk memastikan bahwa tenaga pengajar yang dipekerjakan memiliki kualifikasi dan kompetensi yang memadai. Namun dalam implementasinya, proses seleksi ini menyimpan permasalahan yang kompleks dan berlapis. Pertama, terdapat ketidakselarasan antara kriteria kompetensi yang diukur dalam proses seleksi formal dengan kebutuhan riil kompetensi yang dirasakan oleh kepala sekolah dan satuan pendidikan di lapangan. Kedua, kebijakan yang mengatur mekanisme seleksi GTT dirumuskan dalam proses yang belum sepenuhnya melibatkan perspektif dari para pemangku kepentingan di tingkat mikro terutama GTT itu sendiri.

Berdasarkan perspektif ilmu administrasi publik dan manajemen sumber daya manusia, permasalahan ini tidak dapat dipahami secara memadai melalui pendekatan positivistik yang hanya mengukur variabel-variabel terukur seperti nilai ujian atau jumlah GTT yang lolos seleksi. Dibutuhkan pendekatan yang mampu menangkap kedalaman makna bagaimana setiap aktor yang terlibat mengonstruksi pemahaman mereka sendiri tentang kompetensi, kelayakan, identitas, dan kebijakan. Di sinilah paradigma konstruktivisme menawarkan perspektif yang relevan dan kritis.

Penelitian terdahulu telah banyak mengkaji isu GTT dan tenaga honorer di Indonesia dari berbagai perspektif. Raihanuddin et al. (2025) meneliti dampak kebijakan ASN dan PPPK Paruh Waktu terhadap eksistensi guru honorer, sementara Hamada (2025) mengkaji kedudukan PPPK Paruh Waktu dalam sistem kepegawaian. Hanifah (2020) melakukan studi survei kuantitatif tentang persepsi guru honorer terhadap mekanisme seleksi PPPK. Prasetyo (2020) menganalisis wacana kebijakan tenaga honorer nasional dari perspektif efisiensi birokrasi dan keadilan tenaga pendidik, sedangkan Joecy (2025) mengkaji dilema kebijakan publik penarikan guru PNS dari sekolah swasta dalam konteks Otonomi Khusus Aceh. Simbolon (2021) mengkaji konstruksi kebijakan pengangkatan guru dalam era desentralisasi. Kementerian PANRB (2025) menyajikan analisis manajemen kinerja dalam penataan tenaga Non-ASN secara nasional. Namun, penelitian-penelitian tersebut umumnya menggunakan pendekatan positivistik kuantitatif atau analisis kebijakan dari perspektif top-down, dan belum ada yang secara khusus mengkaji konstruksi makna kompetensi dan kebijakan seleksi GTT dari perspektif multi-aktor secara simultan.

Penelitian ini dimaksudkan sebagai upaya untuk mengisi kekosongan tersebut menggali secara mendalam bagaimana berbagai pihak yang terlibat dalam ekosistem seleksi GTT Non ASN di Pemprov Jawa Timur mengonstruksi makna atas dua aspek utama: (1) kompetensi dan kriteria kelayakan GTT, serta (2) konstruksi kebijakan oleh pengambil keputusan. Keduanya dipandang sebagai satu kesatuan permasalahan yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme (constructivism) sebagaimana dikembangkan oleh Guba dan Lincoln (1994). Paradigma ini dipilih karena permasalahan yang dikaji konstruksi makna kompetensi dan kebijakan dalam konteks seleksi GTT. Pada dasarnya merupakan permasalahan sosial yang tidak dapat dipahami secara memadai melalui pengukuran statistik, melainkan membutuhkan penyelidikan mendalam terhadap pengalaman, persepsi, dan makna yang dikonstruksi oleh para aktor yang terlibat. Pendekatan yang

digunakan adalah kualitatif dengan strategi penelitian fenomenologi interpretatif yang dikombinasikan dengan elemen studi kasus multi-situs. IPA dipilih karena kemampuannya dalam menggali makna pengalaman hidup subjek penelitian secara mendalam, sementara elemen studi kasus memungkinkan peneliti untuk memahami dinamika permasalahan dalam konteks kelembagaan yang spesifik.

Penelitian ini dilakukan di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Lokasi penelitian mencakup Badan Kepegawaian Daerah dan Dinas Pendidikan Pemerintah Provinsi Jawa Timur sebagai otoritas yang merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan seleksi GTT. Dua hingga tiga SMA Negeri dan SMK Negeri yang berada di bawah kewenangan Pemprov Jawa Timur dipilih secara purposif untuk mencakup variasi karakteristik sekolah. Penelitian ini menggunakan teknik purposive sampling yang dilanjutkan dengan snowball sampling untuk menentukan informan.

Wawancara mendalam dilakukan secara semi-terstruktur, artinya peneliti menyiapkan pedoman wawancara berupa pertanyaan panduan namun tetap memberikan ruang bagi informan untuk mengembangkan narasi mereka secara bebas. Wawancara dilakukan secara tatap muka dan direkam dengan persetujuan informan, kemudian ditranskripsikan secara verbatim. Durasi wawancara diperkirakan antara 15 hingga 45 menit per informan.

Analisis Dokumen

Dokumen-dokumen yang akan dianalisis meliputi: peraturan gubernur atau keputusan kepala dinas terkait seleksi GTT, SOP pelaksanaan seleksi, serta instrumen penilaian yang digunakan dalam seleksi.

Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis konstruktivis interpretatif sebagaimana dikembangkan oleh Guba dan Lincoln (1994), yang konsisten dengan paradigma penelitian ini karena memandang analisis bukan sebagai proses penemuan kategori yang netral, melainkan sebagai proses hermeneutik-dialektis di mana peneliti dan data secara bersama-sama membangun pemahaman. Analisis dilakukan melalui tiga tahapan utama:

Pembacaan reflektif dan deskripsi tebal (*thick description*): peneliti membaca dan menelaah seluruh transkrip wawancara, catatan lapangan FGD, serta dokumen kebijakan secara berulang untuk memperoleh pemahaman menyeluruh atas konteks dan makna yang dikonstruksi oleh masing-masing informan, sekaligus mendokumentasikan konteks tersebut secara rinci agar transferabilitas temuan dapat dinilai oleh pembaca.

Koding interpretatif dan kategorisasi konstruksi makna: peneliti mengidentifikasi unit-unit makna dalam data yang mencerminkan bagaimana setiap kelompok aktor (Dinas Pendidikan, kepala sekolah, GTT, dan panitia seleksi) mengonstruksi pemahaman mereka atas kompetensi, dan kebijakan seleksi, kemudian mengelompokkan unit-unit tersebut ke dalam kategori konstruksi makna yang merefleksikan perspektif masing-masing kelompok.

Rekonstruksi dialektis dan penulisan naratif-integratif: kategori-kategori konstruksi makna dari berbagai kelompok aktor dipertentangkan dan direkonsiliasikan secara dialektis untuk mengungkap titik temu, ketegangan, dan kesenjangan antar konstruksi, sebagaimana dianjurkan Guba dan Lincoln (1994) dalam metodologi hermeneutik-dialektis konstruktivis. Hasil rekonstruksi ini kemudian dituangkan dalam narasi analitik yang mengintegrasikan data empiris dengan kerangka teoritis yang relevan.

Keabsahan Data (Trustworthiness)

Dalam penelitian kualitatif konstruktivis, keabsahan data tidak diukur dengan reliabilitas dan validitas statistik, melainkan dengan empat kriteria keabsahan yang dikemukakan oleh Guba dan Lincoln (1994):

1. Credibility (Kredibilitas): dicapai melalui triangulasi sumber (membandingkan data dari berbagai kelompok informan), member checking (mengonfirmasi interpretasi peneliti kepada informan), dan prolonged engagement (keterlibatan peneliti yang cukup lama di lapangan).
2. Transferability (Transferabilitas): dicapai melalui penyajian deskripsi tebal (thick description) yang memungkinkan pembaca menilai sejauh mana temuan dapat ditransfer ke konteks lain yang serupa.
3. Dependability (Ketergantungan): dicapai melalui audit trail mendokumentasikan seluruh proses penelitian secara transparan sehingga dapat ditelusuri dan dievaluasi oleh pihak lain.
4. Confirmability (Konfirmabilitas): dicapai dengan reflexivity peneliti secara konsisten merefleksikan posisi, asumsi, dan potensi bias yang dimilikinya dalam proses penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Konteks Penelitian

Profil Informan Penelitian

Penelitian ini melibatkan total 8 informan yang dipilih secara purposif dan dikembangkan melalui snowball sampling. Komposisi informan dirancang untuk mencakup keragaman perspektif dari seluruh aktor yang terlibat dalam ekosistem seleksi GTT Non ASN di lingkungan Pemprov Jawa Timur.

Tabel 1 Profil Informan Penelitian

Kelompok Informan	Kode Informan	Jumlah	Karakteristik Utama
GTT Non ASN	GTT-01 s.d. GTT-02	2 orang	Masa kerja: 1-15 tahun; latar belakang mapel beragam;
Kepala Sekolah	KS-01 s.d. KS-02	2 orang	Kepala SMA/SMK Negeri dengan proporsi GTT >30%
Pejabat Dinas Pendidikan	DP-01 s.d. DP-02	2 orang	Pejabat bidang ketenagaan dan perencanaan SDM Pemprov Jatim
Panitia Seleksi	PS-01 s.d. PS-02	2 orang	Pernah menjadi bagian tim seleksi GTT minimal 2 siklus

Berdasarkan analisis dokumen dan wawancara dengan pejabat Dinas Pendidikan, mekanisme seleksi GTT Non ASN di Pemprov Jawa Timur secara umum terdiri atas beberapa tahapan: (1) pengumuman kebutuhan dan penerimaan berkas administratif, (2) verifikasi kelengkapan dokumen dan kualifikasi akademik, (3) tes kompetensi, (4) wawancara atau *microteaching*, (5) penetapan hasil seleksi oleh Dinas Pendidikan, (6) Pembuatan Nomor Induk

oleh Badan Kepegawaian Daerah. Mekanisme ini diselenggarakan secara periodik, umumnya satu hingga dua tahun sekali dan berlaku bagi seluruh GTT Non ASN yang belum terakomodasi dalam formasi PPPK.

Fakta bahwa per Oktober 2025 masih terdapat 2.295 GTT yang tidak terakomodasi dalam rekrutmen PPPK Paruh Waktu menjadi latar belakang kelembagaan yang penting: mekanisme seleksi GTT bukan semata prosedur administratif rutin, melainkan respons terhadap krisis kepegawaian yang belum terselesaikan secara sistemik. Kondisi tersebut menciptakan suasana seleksi yang penuh tekanan psikologis dan ketidakpastian, di mana berbagai pihak memiliki pemaknaan yang berbeda terhadap proses tersebut. Dinamika inilah yang menjadi fokus utama analisis dalam penelitian ini.

Konstruksi Makna Kompetensi dan Kriteria Kelayakan GTT

Konstruksi Kompetensi oleh Panitia Seleksi dan Dinas Pendidikan: Dominasi Standar Formal

Temuan pertama yang konsisten muncul dalam wawancara dengan pejabat Dinas Pendidikan dan panitia seleksi adalah dominasi konstruksi kompetensi yang bersifat formal-administratif. Kompetensi dioperasionalkan terutama melalui indikator-indikator yang terstandar dan mudah diverifikasi secara birokratis: kualifikasi akademik (ijazah S1 linier dengan mata pelajaran yang diampu), nilai tes tertulis kompetensi pedagogik dan profesional, serta wawancara atau *microteaching*.

"Yang paling penting bagi kami adalah standar yang bisa diverifikasi. Kami mengelola ribuan GTT di seluruh Jawa Timur tidak mungkin kami menilai satu per satu secara personal. Jadi kita perlu instrumen yang objektif dan bisa dipertanggungjawabkan secara administratif." PS-01 Panitia Seleksi, BKD Provinsi Jawa Timur.

Konstruksi ini sepenuhnya sejalan dengan apa yang oleh Spencer dan Spencer (1993) disebut sebagai *surface competencies*, lapisan kompetensi yang terlihat dan terukur. Dalam perspektif konstruktivisme, konstruksi ini bukan sekadar preferensi teknis, melainkan refleksi dari kepentingan birokrasi: akuntabilitas, standarisasi, dan kemudahan administrasi menjadi nilai-nilai yang paling dominan dalam mendefinisikan 'guru yang kompeten'. Yanow (2000) mengingatkan bahwa dokumen-dokumen kebijakan selalu mengandung muatan nilai tertentu dan dalam hal ini, nilai efisiensi administratif secara konsisten mendominasi nilai relevansi pedagogis.

Tabel 2 Hasil Seleksi Kompetensi GTT Kab. Bangkalan

NO	NAMA	SEKOLAH	CABANG DINAS	TWK	TIU	TKP	TOTAL	SKB	KETERANGAN
1	NURIL YASMIN SYAFITRI	SMKN 3 BANGKALAN	BANGKALAN	105	135	163	403	78	DILANJUTKAN
2	MOCH. RIZKI	SMKN 3 BANGKALAN	BANGKALAN	100	132	152	384	82	DILANJUTKAN
3	RONA RISCA WILVIA	SMKN 1 AROSBAYA	BANGKALAN	120	110	154	384	94	DILANJUTKAN
4	SHEILA HERLITA PUTRI	SMKN 2 BANGKALAN	BANGKALAN	100	125	154	379	90	DILANJUTKAN
5	MAYANG OKTAVIA PUTRI	SMKN 1 AROSBAYA	BANGKALAN	125	100	150	375	86	DILANJUTKAN

6	AULIA WAHIDATUL FAJRIYAH	SMKN 3 BANGKALAN	BANGKALAN	95	125	147	367	92	DILANJUTKAN
7	FANIY ABDULQOYYIM	SMKN 1 TANJUNGBUMI	BANGKALAN	85	115	157	357	90	DILANJUTKAN
8	ANILATUS ZAHROH	SMKN 1 KWANYAR BANGKALAN	BANGKALAN	90	110	151	351	90	DILANJUTKAN
9	ACH. RAMADHANI PRI HADYANTO	SMKN 1 KAMAL	BANGKALAN	120	85	144	349	85	DILANJUTKAN
10	DWI NOVIANTI RAHMANI	SMKN 3 BANGKALAN	BANGKALAN	90	100	155	345	90	DILANJUTKAN
11	ABDUL QODIR JAILANI	SMKN 1 KWANYAR BANGKALAN	BANGKALAN	110	85	150	345	90	DILANJUTKAN
12	FREDIANTO JAYA ARDIANSYAH	SMKN 1 TANJUNGBUMI	BANGKALAN	90	90	155	335	94	DILANJUTKAN
13	ALVIN ARIFILLAH	SMAN 1 BLEGA	BANGKALAN	80	100	154	334	84	DILANJUTKAN
14	EDZGAR ROBBUL ALAM	SMAN 1 KWANYAR BANGKALAN	BANGKALAN	80	115	152	334	82	DILANJUTKAN
15	JOKO WARDIYO	SMKN 2 BANGKALAN	BANGKALAN	80	100	147	327	76	DILANJUTKAN
16	ULFATUL MUKAROMAH	SMAN 1 AROSBAYA	BANGKALAN	85	90	149	324	74	DILANJUTKAN
17	RIZKI NOVITA SARI	SMAN 2 BANGKALAN	BANGKALAN	85	95	142	322	78	DILANJUTKAN
18	HENDRIK WAHYU SEPTIYONO	SMKN 1 BLEGA	BANGKALAN	90	75	145	310	76	DILANJUTKAN
19	NAHAROTUL ISTIQOMAH	SMKN 2 BANGKALAN	BANGKALAN	60	105	139	304	92	DILANJUTKAN
20	AKMAL DAFI HISNUL	SMKN 1 TANJUNGBUMI	BANGKALAN	75	90	138	303	84	DILANJUTKAN
21	SHERLY CAHISNAINY	SMAN 1 BANGKALAN	BANGKALAN	65	75	146	286	82	TIDAK DILANJUTKAN
22	YUARI ARIYANTO	SMAN 1 BANGKALAN	BANGKALAN	90	60	135	285	0	TIDAK DILANJUTKAN
23	SINTA IKAWATI	SMAN 1 BANGKALAN	BANGKALAN	55	65	139	259	0	TIDAK DILANJUTKAN
24	MOHAMMAD SALIMUN	SMK NEGERI 1 KWANYAR BANGKALAN	BANGKALAN	50	45	150	245	58	TIDAK DILANJUTKAN
25	ANNISA MIFTAHUR SASYATUL JANNAH	SMAN 1 AROSBAYA	BANGKALAN	60	60	122	242	0	TIDAK DILANJUTKAN
26	AHMAD SYAF'I MA'RIF	SMAN 1 KWANYAR BANGKALAN	BANGKALAN	40	45	153	238	0	TIDAK DILANJUTKAN
27	FEBRIANI DWI ASTUTIK	SMAN 1 TANJUNGBUMI	BANGKALAN	15	80	130	225	0	TIDAK DILANJUTKAN
28	SOFIYATUL MAKRUMAH	SMAN 1 TANJUNGBUMI	BANGKALAN	60	40	117	217	0	TIDAK DILANJUTKAN

29	AGENG ARKALUL KHARIMAH	SMAN 1 KOKOP BANGKALAN	BANGKALAN	30	60	92	182	0	TIDAK DILANJUTKAN
----	------------------------------	------------------------------	-----------	----	----	----	-----	---	----------------------

Sumber : Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur

Temuan ini juga diperkuat oleh analisis dokumen seleksi GTT yang menunjukkan bahwa bobot penilaian tes tertulis mencapai 60-70% dari total skor, sementara penilaian praktik mengajar yang justru paling langsung mencerminkan kompetensi efektif (Boyatzis, 1982) sama sekali tidak ada atau memiliki bobot yang sangat kecil. Dinas Pendidikan (DP-01) mengakui keterbatasan ini namun berargumen bahwa keterbatasan waktu dan sumber daya menjadi kendala utama:

"Kalau mau menilai praktik mengajar satu per satu, itu tidak mungkin dengan jumlah peserta yang ribuan. Jadi ya tes tulis yang paling efektif, meski memang tidak sempurna untuk menilai kemampuan mengajar yang sesungguhnya." DP-01, Dinas Pendidikan.

Konstruksi Kompetensi oleh Kepala Sekolah: Kontekstualisasi dan Pragmatisme Pedagogis

Berbeda secara signifikan dengan konstruksi Badan Kepegawaian Daerah, kepala sekolah membangun pemahaman tentang kompetensi GTT yang jauh lebih kontekstual dan relasional. Bagi para kepala sekolah, seorang GTT yang 'kompeten' adalah guru yang mampu berkontribusi secara nyata pada ekosistem belajar di sekolah mereka, bukan sekadar guru yang mampu mengerjakan soal tes dengan baik.

"Saya punya GTT yang sudah 10 tahun di sini. Dia hafal karakter setiap siswa, tahu cara menangani anak-anak yang bermasalah, dan seluruh guru di sini respek padanya. Tapi waktu seleksi dia hampir tidak lolos karena nilai tesnya pas-pasan. Mana yang lebih kompeten, dia atau kandidat baru yang nilainya tinggi tapi belum pernah mengajar?" KS-02, Kepala SMAN 1 Sooko.

Kutipan di atas mengungkap dengan tajam apa yang dalam literatur psikologi seleksi personalia disebut sebagai *criterion deficiency* (Cascio & Aguinis, 2011): instrumen seleksi gagal mengukur dimensi-dimensi kompetensi yang paling relevan dengan kinerja aktual. Pengetahuan kontekstual tentang siswa, kemampuan membangun relasi, dan kapasitas berkontribusi pada budaya sekolah, semua ini merupakan manifestasi dari *knowing-in-action* (Schon, 1983) yang terbentuk melalui pengalaman bertahun-tahun, namun sama sekali tidak terukur dalam tes tertulis.

Konstruksi Kompetensi oleh GTT: Pengalaman sebagai Pengetahuan yang Tidak Diakui

Di antara semua kelompok informan, GTT memiliki konstruksi kompetensi yang paling kompleks dan emosional. Bagi GTT terutama yang senior dengan masa kerja lebih dari lima tahun kompetensi dimaknai terutama melalui kacamata pengalaman akumulatif dan pengetahuan praktis yang terasah di lapangan. Mereka mengonstruksi diri mereka sebagai guru yang kompeten berdasarkan bukti nyata: hasil belajar siswa, kepercayaan orang tua, dan pengakuan dari kepala sekolah dan rekan sejawat.

"Saya sudah mengajar 12 tahun. Siswa saya banyak yang masuk PTN favorit. Orang tua siswa percaya sama saya. Kepala sekolah tidak pernah komplain. Tapi setiap seleksi, saya tetap harus membuktikan diri lewat tes yang sama dengan pendaftar baru yang belum pernah mengajar sehari pun" GTT-02, Guru Matematika, masa kerja 12 tahun.

Konstruksi ini mencerminkan dengan tepat apa yang Schon (1983) gambarkan sebagai *knowing-in-action*: pengetahuan profesional yang tertanam dalam praktik dan tidak dapat sepenuhnya dieksplisitkan dalam jawaban tes tertulis. GTT senior merasakan ketidakadilan epistemologis yang mendalam: sistem seleksi menggunakan ukuran kompetensi yang tidak relevan dengan jenis kompetensi yang mereka miliki dan yang justru paling dibutuhkan di kelas.

GTT junior (masa kerja 1-2 tahun) memiliki konstruksi yang sedikit berbeda: mereka lebih nyaman dengan tes tertulis karena masih dekat dengan pengalaman akademis, namun juga menyadari bahwa hasil tes tidak menjamin kemampuan mengajar yang efektif. Keduanya berbagi satu konstruksi bersama: bahwa sistem seleksi saat ini tidak berhasil menangkap kompetensi yang sesungguhnya.

Sintesis: Peta Ketegangan Konstruksi Kompetensi

Dari ketiga konstruksi di atas, tampak jelas bahwa tidak ada konsensus tentang apa yang dimaksud dengan 'GTT yang kompeten'. Yang terjadi adalah pertarungan antara tiga logika yang berbeda: logika administratif (Dinas Pendidikan), logika kontekstual-pedagogis (Kepala Sekolah), dan logika pengalaman-praktis (GTT). Kebijakan seleksi yang berlaku saat ini secara efektif memenangkan logika administratif bukan karena lebih valid secara pedagogis, melainkan karena lebih mudah dioperasionalkan secara birokratis.

Tabel 3 Peta Konstruksi Makna Kompetensi Antar Kelompok Aktor

Dimensi Perbandingan	Dinas Pendidikan	Kepala Sekolah	GTT Non ASN
Definisi 'kompeten'	Memenuhi kualifikasi formal & nilai tes	Efektif mengajar & berkontribusi pada sekolah	Terasah melalui pengalaman praktis bertahun-tahun
Indikator utama	Ijazah linier, nilai Uji Kompetensi, Wawancara atau microteaching	Relasi dengan siswa, adaptasi budaya sekolah	Rekam jejak mengajar, kepercayaan orang tua & siswa
Landasan teori	UU Nomor 14 Tahun 2005, Permendiknas 16/2007	Hargreaves (1994); Schon (1983)	Schon (1983); Spencer & Spencer (1993) core
Dominasi kebijakan	dalam TINGGI (menentukan kelulusan)	RENDAH (hanya informal/rekomendasi)	SANGAT RENDAH (tidak terukur dalam seleksi)

Konstruksi Kebijakan Seleksi GTT oleh Pengambil Keputusan Narasi Dominan dalam Konstruksi Kebijakan: Efisiensi, Standarisasi, dan Kepatuhan Regulasi

Wawancara mendalam dengan pejabat Badan Kepegawaian Daerah Pemprov Jawa Timur mengungkap bahwa kebijakan seleksi GTT dikonstruksi di atas tiga narasi utama yang saling menopang. Narasi pertama adalah narasi efisiensi: kebijakan dirancang untuk mengelola

jumlah GTT yang besar dengan sumber daya administratif yang terbatas. Narasi kedua adalah narasi standarisasi: seleksi dipandang sebagai mekanisme untuk memastikan bahwa semua GTT memenuhi standar minimum yang dapat diverifikasi secara formal. Narasi ketiga adalah narasi kepatuhan regulasi: kebijakan harus selaras dengan regulasi nasional tentang kepegawaian, termasuk amanat UU ASN Nomor 20 Tahun 2023 tentang penataan tenaga Non ASN.

"Kami tidak punya pilihan banyak. Regulasi nasional sudah jelas: penataan Non ASN harus selesai. Kami harus mematuhi itu sekaligus memastikan proses yang bisa dipertanggungjawabkan. Seleksi adalah mekanisme yang paling dapat kami pertanggungjawabkan secara hukum dan administratif." PS-01 Panitia Seleksi, Badan Kepegawaian Daerah.

"Seleksi Kompetensi ini dilakukan dalam rangka penataan Non ASN kedepannya, sehingga yang kami harapkan tidak ada lagi perekrutan GTT secara sembarangan tanpa melalui mekanisme oleh Dinas Pendidikan dan Badan Kepegawaian Daerah." PS-02 Panitia Seleksi, Badan Kepegawaian Daerah.

Konstruksi kebijakan yang dibangun di atas tiga narasi ini mencerminkan apa yang Hajer (1995) sebut sebagai discourse coalition: koalisi antara logika birokrasi, kepatuhan regulasi, dan efisiensi fiskal yang secara bersama-sama membentuk wacana dominan tentang bagaimana GTT harus diseleksi. Wacana ini memiliki kekuatan yang sangat besar karena ia memiliki legitimasi hukum (berbasis regulasi), legitimasi administratif (dapat diaudit dan dipertanggungjawabkan), dan legitimasi efisiensi (skalabel untuk ribuan GTT).

Namun analisis dokumen kebijakan seleksi dari tiga periode terakhir menunjukkan bahwa narasi-narasi ini, meskipun dominan, tidak sepenuhnya konsisten. Terdapat perubahan-perubahan dalam kriteria seleksi antar periode yang mengindikasikan adanya negosiasi internal di dalam Dinas Pendidikan itu sendiri antara kepentingan pedagogis dan kepentingan administratif, antara tekanan dari kepala sekolah dan tuntutan regulasi dari pusat.

KESIMPULAN

Penelitian ini berhasil mengungkap, melalui paradigma konstruktivisme dan metode kualitatif multi-perspektif, bagaimana permasalahan seleksi GTT Non ASN di lingkungan Pemprov Jawa Timur sesungguhnya merupakan permasalahan konstruksi makna yang berlapis dan saling berkaitan. Kesimpulan utama dari penelitian ini dapat dirangkum dalam tiga poin:

Pertama, tidak ada konsensus tentang makna 'kompetensi GTT' di antara para aktor yang terlibat. Dinas Pendidikan, kepala sekolah, dan GTT memiliki cara pandang yang berbeda-beda terhadap proses seleksi. Namun, kebijakan seleksi yang berlaku saat ini lebih mengutamakan cara pandang kedinasan yang bersifat formal-administratif, sementara cara kurang memperhatikan pandang kepala sekolah dan GTT termasuk pertimbangan kelayakan pedagogisnya.

Kedua, konstruksi kebijakan seleksi GTT didominasi oleh logika administratif, efisiensi fiskal, dan kepatuhan regulasi, dengan partisipasi GTT yang hampir tidak ada dalam prosesnya.

Ini menghasilkan kebijakan yang mutlak secara formal namun tidak responsif terhadap realitas yang dialami GTT dan kebutuhan nyata satuan pendidikan.

Ketiga, kedua dimensi di atas saling membentuk dalam siklus yang mereproduksi masalah: konstruksi kebijakan yang didominasi logika administratif dan efisiensi fiskal menghasilkan instrumen seleksi yang mendefinisikan kompetensi secara sempit dan formal, sementara definisi kompetensi yang sempit tersebut pada hakekatnya memperkuat legitimasi kebijakan yang sama karena dianggap sudah cukup terukur dan dapat dipertanggungjawabkan secara administratif. Memutus siklus ini memerlukan intervensi simultan pada kedua dimensi, bukan sekadar reformasi teknis pada salah satu sisi semata.

DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Anchor Books.
- Birokrasi, K. P. A. N. dan R. (2025). Analisis manajemen kinerja dalam penataan tenaga Non-ASN. *Jurnal Aliansi*, 175–190.
- Boyatzis, R. E. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. John Wiley & Sons.
- Cascio, W. F., & Aguinis, H. (2011). *Applied Psychology in Human Resource Management* (7th ed.). Pearson Education.
- Fischer, F., & Forester, J. (Eds.). (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 105–117). Sage Publications.
- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Clarendon Press.
- Hamada, N. (2025). Kedudukan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Paruh Waktu dalam sistem kepegawaian. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(5), 2571–2576.
- Hanifah, N. (2020). *Persepsi guru honorer terhadap mekanisme seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK): Studi survei kuantitatif*.
- Hargreaves, A. (1994). *Changing Teachers, Changing Times: Teachers' Work and Culture in the Postmodern Age*. Teachers College Press.
- Hinsa Siburian. (2019). *Peta Okupasi Nasional dalam Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia pada Area Fungsi Keamanan Siber* (pp. 1–97).
- Indonesia, K. P. N. R. (2007). *Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru*.
- Indonesia, P. R. (2005). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, (2023).
- Joecy. (2025). Dilema kebijakan publik di era UU ASN: Penarikan guru PNS dari sekolah swasta dalam konteks Otonomi Khusus Aceh. *Journal of Innovative and Creativity*.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Mujiati, F., Agung, S., & Umbas, R. (2021). Pengaruh Kualifikasi Pendidikan Terhadap Penempatan Kerja Aparatur Sipil Negara (Asn). *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 25–

36. <https://doi.org/10.52318/jisip.2021.v35.1.3>
- Undang-undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 1 (2014).
- Prasetyo, B. (2020). *Analisis wacana kebijakan tenaga honorer nasional: Antara efisiensi birokrasi dan keadilan tenaga pendidik*.
- Raihanuddin, M., Karania, R. A., & Sujana, A. M. (2025). Dampak kebijakan ASN dan PPPK Paruh Waktu terhadap eksistensi guru honorer. *Pahlawan: Jurnal Ilmu Pendidikan-Sosial-Budaya*, 21(2), 258–268.
- Schon, D. A. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. Basic Books.
- Simbolon, T. (2021). *Konstruksi kebijakan pengangkatan guru dalam era desentralisasi*.
- Spencer, L. M., & Spencer, S. (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. John Wiley & Sons.
- Tuck, E., & Yang, K. W. (2014). R-words: Refusing research. In D. Paris & M. T. Winn (Eds.), *Humanizing Research: Decolonizing Qualitative Inquiry with Youth and Communities* (pp. 223–247). Sage Publications.
- Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Sage Publications.