

Ketimpangan Distribusi Guru Sekolah Dasar Negeri dan Pemerataan Akses Mutu Pendidikan

Inequality in the Distribution of Public Elementary School Teachers and Equal Access to Quality Education

Teguh Triwiyanto¹, Desi Eri Kusumaningrum²

Universitas Negeri Malang, Jl. Semarang No. 5 Kota Malang, Jawa Timur, Indonesia^{1,2}
teguh.triwiyanto.fip@um.ac.id¹

Naskah diterima tanggal 29 Mei 2025. Naskah direvisi tanggal 15 Oktober 2025. Naskah disetujui tanggal 30 Desember 2025

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk memetakan distribusi guru sekolah dasar negeri di Provinsi Jawa Timur dengan fokus pada tiga kabupaten yang merepresentasikan kondisi geografis dan sosial yang berbeda. Ketimpangan distribusi guru telah menjadi persoalan utama yang berdampak pada akses dan mutu layanan pendidikan dasar, terutama di wilayah terpencil dan tertinggal. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan desain multi-situs, data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, diskusi kelompok terfokus, dan penelitian dokumentasi yang melibatkan pemangku kepentingan pendidikan di tingkat daerah dan sekolah. Analisis dilakukan secara interaktif untuk menggali pola ketimpangan dan dinamika kebijakan dari berbagai konteks lokal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketimpangan distribusi guru dipengaruhi oleh faktor kebijakan rekrutmen, penempatan yang tidak berbasis kebutuhan riil sekolah, keterbatasan insentif daerah, serta persepsi negatif terhadap lokasi tugas yang jauh dan sulit dijangkau. Penelitian ini menghasilkan rekomendasi kebijakan berbasis data lokal, termasuk desain sistem distribusi guru yang lebih adil dan insentif berbasis lokasi. Ketimpangan distribusi guru di Provinsi Jawa Timur mencerminkan tantangan yang kompleks dan multidimensional. Diperlukan upaya bersama dari berbagai pemangku kepentingan untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang adil, responsif, dan berkelanjutan guna mewujudkan pemerataan pendidikan

Kata Kunci: ketimpangan distribusi guru, sekolah dasar, kebijakan pendidikan

Abstract

This study aims to map the distribution of public elementary school teachers in East Java Province, focusing on three districts that represent diverse geographical and social conditions. The inequality in teacher distribution has become a major issue that affects access to and the quality of basic education services, especially in remote and disadvantaged areas. Employing a qualitative approach and multi-site design, this study collected data through in-depth interviews, field observations, focus group discussions, and document

analysis involving education stakeholders at the regional and school levels. Analysis was conducted interactively to explore patterns of inequality and policy dynamics within various local contexts. The results indicate that teacher distribution inequality is influenced by recruitment policies, placements that do not align with the actual needs of schools, limited regional incentives, and negative perceptions of remote assignment locations. This study provides policy recommendations based on local data, including the design of a more equitable teacher distribution system and location-based incentives. The unequal distribution of teachers in East Java Province reflects a complex and multidimensional challenge. Joint efforts from various stakeholders are essential to formulate and implement fair, responsive, and sustainable policies to achieve educational equity.

Keywords: *teacher distribution inequality, elementary schools, education policy*

PENDAHULUAN

Di Indonesia, distribusi guru masih menjadi persoalan krusial dalam sistem pendidikan nasional, terutama akibat ketimpangan penempatan antara wilayah perkotaan dan pedesaan. Banyak sekolah di daerah terpencil kekurangan guru berkualifikasi, sementara sekolah di kota-kota besar justru mengalami surplus tenaga pendidik. Ketimpangan ini tidak hanya berdampak pada akses pendidikan, tetapi juga pada mutu pembelajaran yang diterima siswa. Penelitian menunjukkan bahwa kebijakan distribusi guru belum sepenuhnya berbasis data dan kebutuhan riil sekolah, sehingga menghambat upaya pemerataan pendidikan ([Kawuryan et al., 2021](#)). Di sisi lain, penggunaan pendekatan algoritmik dalam alokasi guru dapat meningkatkan efisiensi dan keadilan distribusi, seperti yang disarankan oleh studi terbaru terkait penempatan tenaga pengajar di negara berkembang ([Nawas et al., 2025](#)). Selain itu, untuk masa sekarang, intervensi berbasis kecerdasan buatan juga dapat dimanfaatkan untuk mengoptimalkan penempatan guru secara kontekstual.

Distribusi guru sekolah dasar negeri yang tidak merata terus menjadi tantangan serius bagi terwujudnya pendidikan dasar yang merata dan bermutu ([Schmidt & McKnight, 2015](#); [Theoharis, 2024](#)), khususnya di daerah berkembang seperti Provinsi Jawa Timur ([Ahid & Sufirmansyah, 2022](#); [Daga et al., 2023](#)). Di banyak kabupaten, terutama yang berada di daerah terpencil atau tertinggal, sekolah kesulitan memenuhi jumlah minimum guru yang berkualifikasi, sementara sekolah di perkotaan dan lebih mudah diakses sering mengalami kelebihan pasokan ([Kawuryan et al., 2021](#)). Ketidakseimbangan struktural ini tidak hanya memengaruhi proses pembelajaran dan hasil belajar siswa, tetapi juga mencerminkan masalah keadilan dan tata kelola pendidikan yang lebih luas ([Mujiburrohman & Putri, 2025](#)). Fenomena ini terkait erat dengan faktor sistemis seperti kebijakan rekrutmen dan

penempatan guru yang tidak didasarkan pada kebutuhan sekolah yang sebenarnya, terbatasnya kapasitas pemerintah daerah untuk memberikan insentif yang memadai, dan masih adanya stigma geografis dan sosial yang terkait dengan daerah tertentu ([Natsir & Triastuti, 2024](#)). Secara teoretis, situasi ini dapat dipahami melalui sudut pandang pemerataan pendidikan dan tata kelola yang terdesentralisasi serta menekankan pentingnya menyelaraskan sumber daya pendidikan dengan konteks dan kebutuhan lokal.

Respons kabupaten/kota pada otonomi dan desentralisasi bidang pendidikan, terutama terkait dengan manajemen distribusi guru memang kurang menggembirakan. Hanya sedikit kabupaten/kota yang melakukan distribusi guru dengan baik, barulah setelah keluar Peraturan Bersama (Perber) 5 Menteri (Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendidikan Nasional, Menteri PAN dan RB, serta Menteri Agama) pada tahun 2011, mulai tampak ada respons. Hal ini terjadi karena di dalam peraturan tersebut, selain mengatur kewajiban kabupaten/kota, provinsi, dan kementerian, juga memberikan sanksi tegas kepada kabupaten/kota dan provinsi yang tidak melakukan penataan dan pemerataan guru. Sanksi tersebut berupa penghentian kuota untuk pengadaan pegawai negeri sipil, mengurangi alokasi anggaran fungsi pendidikan, memberikan penilaian kinerja rendah, dan mengurangi dana perimbangan.

Penelitian terdahulu menunjukkan berbagai aspek berpengaruh pada distribusi guru, termasuk dampak alokasi sentralistis, preferensi guru, dan kebijakan insentif ([Bobba et al., 2021](#)). Akan tetapi, banyak dari penelitian ini berfokus pada data tingkat nasional atau menawarkan rekomendasi kebijakan umum dengan perhatian terbatas pada dinamika bernuansa yang terjadi di berbagai daerah ([Fischman et al., 2019](#); [Sutcher et al., 2019](#)). Penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan meneliti faktor kausal dan implikasi kebijakan dari ketimpangan distribusi guru di tiga kabupaten di Jawa Timur yang masing-masing memiliki profil geografis dan sosial budaya yang berbeda. Dengan berfokus pada analisis tingkat lokal menggunakan pendekatan kualitatif dan multisitus, penelitian ini memberikan wawasan kontekstual yang seringkali hilang dalam survei yang lebih luas.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur memiliki kewenangan melakukan mutasi guru pegawai negeri sipil lintas kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah. Kewenangan ini tertuang di dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Mutasi guru sekolah dasar di bawah wewenang dinas pendidikan kabupaten/kota, untuk lintas kabupaten/kota pemerintah daerah provinsi yang melakukan mutasi. Untuk melakukan mutasi sesuai target keadilan, dibutuhkan perencanaan

distribusi guru yang baik dan fokus pada pemerataan pendidikan agar semua anak memiliki akses ke guru yang berkualifikasi. Namun, yang terjadi di lapangan saat ini kurang efektif dan efisien. [Ashfahany et al., \(2020\)](#), [Nurlaily et al., \(2021\)](#), dan [Zamjani \(2022\)](#), menegaskan, "Desentralisasi dan otonomi daerah belum menjadi buah manis untuk akses dan pemerataan pendidikan."

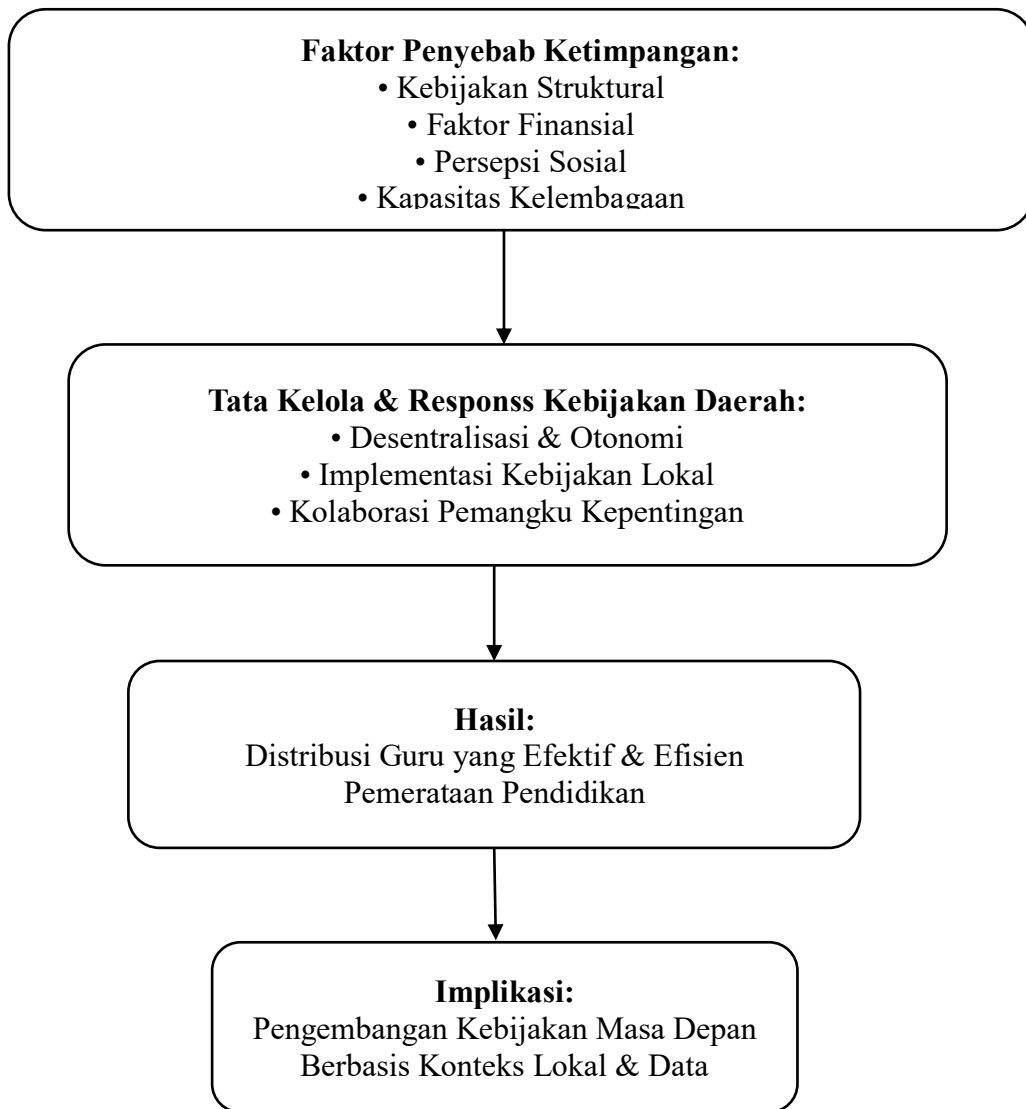
Penelitian ini memiliki kebaruan pada aspek pendalaman konteks lokal dalam kajian distribusi guru pada kerangka tata kelola pendidikan yang terdesentralisasi di Provinsi Jawa Timur. Berbeda dengan sebagian besar penelitian sebelumnya yang berfokus pada analisis tingkat nasional atau provinsi, studi ini memberikan pemahaman yang lebih kontekstual dengan meneliti tiga kabupaten yang memiliki karakter geografis dan sosial-budaya berbeda. Analisis multisitus pada tingkat lokal ini memungkinkan pengungkapan realitas yang lebih rinci tentang bagaimana kebijakan distribusi guru ditafsirkan, diadaptasi, dan diimplementasikan di berbagai situasi daerah, serta bagaimana interaksi terjadi antara kebijakan pusat dan otonomi daerah.

TINJAUAN PUSTAKA

Implementasi distribusi guru yang efektif dan efisien menjadi kebijakan yang tidak tunggal dipahami. Seperti yang diungkapkan [Duflo et al., \(2015\)](#), "Bahwa beberapa pembuat kebijakan pendidikan hanya fokus untuk menurunkan populasi rasio guru, yang lainnya berpendapat bahwa sumber daya memiliki dampak terbatas tanpa insentif, kompetensi guru, dan reformasi sistematis untuk manajemen pendidikan." Pembuat kebijakan disinyalir mendua terhadap distribusi guru dan keefektifannya, seperti diungkapkan [Feng & Sass \(2017\)](#) yang menyatakan, "Terdapat kekhawatiran pada pembuat kebijakan, kondisi kualitas guru pada umumnya dan distribusi guru yang efektif di sekolah." Data BPS, rata-rata rasio guru dan siswa nasional 1:17 pada tahun ajaran 2020/2021, di Provinsi Jawa Timur 1:12.

Masalah distribusi guru sekolah dasar negeri yang tidak merata telah lama dikenal sebagai hambatan untuk mencapai pendidikan yang adil ([Arkorful et al., 2020](#)). Masalah ini bersinggungan dengan beberapa perspektif teoretis dan kerangka kebijakan. Salah satu landasan teoretis inti yang relevan dengan penelitian ini adalah teori pemerataan pendidikan ([Anne Winter, 2018](#)) yang menekankan akses yang adil terhadap pendidikan yang bermutu tanpa memandang latar belakang geografis, sosial, atau ekonomi siswa ([Kyriakides et al., 2019](#)). Teori ini menunjukkan bahwa keberadaan guru yang berkualitas di semua wilayah

merupakan persyaratan mendasar untuk pendidikan yang adil ([Symeonidis & Eloff, 2023](#)). Namun, dalam praktiknya, disparitas sering terjadi karena mekanisme alokasi yang tidak seimbang, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan distributif dalam pendidikan.



Sumber: Penulis (2025)

Gambar 1. Faktor Penyebab Ketimpangan & Teori Kebijakan Publik

Teori manajemen sumber daya manusia dalam pendidikan juga berkontribusi untuk memahami bagaimana praktik perekrutan, penempatan, dan retensi memengaruhi ketersediaan dan distribusi guru ([Shaoan et al., 2025](#)). Dari sudut pandang ini, manajemen guru yang efektif harus selaras dengan kebutuhan sekolah, menawarkan insentif yang

menarik, dan memberikan dukungan profesional – terutama di daerah yang kurang mampu atau sulit dijangkau ([Morley & Harris, 2025](#)).

Berdasarkan literatur teoretis dan empiris, penelitian ini mengadopsi kerangka konseptual berikut: (1) Faktor penyebab ketimpangan, meliputi kebijakan struktural (penempatan terpusat, norma rekrutmen), faktor keuangan (insentif, kendala anggaran), persepsi sosial (prestise lokasi), dan kapasitas kelembagaan (perencanaan dan tata kelola daerah); (2) Tata kelola dan respons kebijakan, meliputi bagaimana pemerintah daerah dan regional menafsirkan, mengadaptasi, atau menerapkan kebijakan nasional, dan bagaimana kolaborasi pemangku kepentingan membentuk hasil; dan (3) Implikasi dan prospek, berfokus pada perancangan strategi masa depan untuk distribusi guru yang lebih adil melalui pemberdayaan lokal, perencanaan berbasis data, dan model insentif yang responsif terhadap konteks, lihat Gambar 1.

METODE

Penelitian ini dilakukan di tiga kabupaten di Provinsi Jawa Timur, Indonesia, yang dipilih berdasarkan karakteristik geografis, sosial, dan administratif yang beragam untuk mencerminkan tingkat distribusi sumber daya pendidikan yang berbeda. Kabupaten yang dipilih mewakili keragaman konteks, termasuk wilayah pesisir, dataran tinggi, dan pedalaman, dengan tingkat urbanisasi dan akses ke layanan pendidikan yang berbeda, yaitu Kabupaten Sidoarjo (wilayah perkotaan, periurban, kepadatan penduduk tinggi, akses pendidikan relatif baik, dan rasio guru-murid cenderung ideal); Kabupaten Ponorogo (terletak di bagian barat Jawa Timur, banyak wilayah perbukitan dan desa terpencil, distribusi guru tidak merata, keterbatasan sarana-prasarana dan kebutuhan pelatihan bagi guru di wilayah terpencil masih tinggi); dan Kabupaten Sumenep (memiliki banyak pulau kecil seperti Pulau Kangean, dan Sapeken, merupakan daerah kepulauan, masyarakat tersebar di pulau-pulau dengan infrastruktur terbatas, banyak sekolah yang hanya memiliki satu atau dua guru, tantangan utamanya transportasi antarpulau, keterjangkauan pelatihan guru, dan ketimpangan kualitas layanan pendidikan).

Penelitian ini melibatkan enam informan utama yang dipilih secara purposif dari tiga kabupaten di Jawa Timur. Informan terdiri atas tiga kepala dinas pendidikan kabupaten, dua kepala sekolah dasar negeri, dan satu guru senior yang memiliki pengalaman lebih dari 15 tahun mengajar di wilayah pedesaan dan perkotaan. Karakteristik mereka mencerminkan

keberagaman dalam tingkat kewenangan, pengalaman, serta persepsi terhadap kebijakan distribusi guru. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain multisitus ([Ahmed, 2024](#)), yang bertujuan untuk mengeksplorasi faktor penyebab dan implikasi kebijakan dari ketimpangan dalam distribusi guru sekolah dasar. Sifat kualitatif dari penelitian ini memungkinkan pemahaman yang mendalam tentang praktik tata kelola lokal, implementasi kebijakan, dan perspektif pemangku kepentingan ([Alam, 2021](#)).

Pengumpulan data dilakukan secara terstruktur dan berurutan, dimulai dari analisis dokumen untuk mendapatkan pemahaman kontekstual, diikuti oleh wawancara dan diskusi kelompok terfokus untuk mengumpulkan wawasan yang lebih dalam ([Aspers & Corte, 2019](#); [Baškarada & Koronios, 2018](#)). Analisis data mengikuti model interaktif yang melibatkan kondensasi data ([Saldana, 2014](#)), tampilan data, dan penarikan kesimpulan serta verifikasi ([Busetto et al., 2020](#)). Tema-tema dibuat berdasarkan isu-isu yang berulang di lapangan, dan hubungan kausal dieksplorasi untuk menghubungkan praktik-praktik yang diamati dengan dinamika kebijakan yang lebih luas ([Chandra & Shang, 2019](#)). Proses triangulasi dalam penelitian ini dilakukan melalui triangulasi sumber, metode, dan waktu untuk menjamin validitas dan keabsahan data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini mengidentifikasi adanya ketimpangan yang signifikan dalam distribusi guru sekolah dasar negeri di ketiga kabupaten yang diteliti. Sekolah-sekolah yang berlokasi di daerah terpencil dan terbelakang ditemukan kekurangan staf secara konsisten, sementara sekolah-sekolah di daerah perkotaan atau daerah yang lebih mudah diakses cenderung kelebihan pasokan. Ketimpangan ini khususnya terlihat dalam jumlah guru bersertifikat, alokasi guru mata pelajaran tertentu, dan rasio guru-siswa. Ketimpangan ini tampak jelas di Jawa Timur, di mana data sekunder Dapodik–Kemendikbud menunjukkan SD di wilayah perdesaan/*remote* rata-rata memiliki rasio guru–siswa di atas 1:25 dengan keterbatasan guru bersertifikat dan dominasi guru kelas, guru agama, serta guru PJOK, sementara SD perkotaan cenderung memiliki rasio lebih ideal (sekitar 1:15–1:20) dan proporsi guru bersertifikat lebih tinggi.

Selain itu, rasio guru terhadap rombongan belajar (rombel) di SD *remote* seringkali <1 guru per rombel akibat kekurangan distribusi guru, berbeda dengan sekolah perkotaan yang relatif mendekati standar, sedangkan pada jenjang lanjutan ketimpangan makin kompleks karena kebutuhan guru mata pelajaran spesifik yang tidak seimbang antarwilayah. Observasi

lapangan dan data sekolah mengungkapkan bahwa beberapa sekolah pedesaan harus menugaskan satu guru untuk beberapa tingkat kelas, sementara yang lain mengandalkan guru sementara atau guru honorer dengan kualifikasi terbatas. Situasi ini secara langsung memengaruhi kualitas pembelajaran dan beban kerja guru yang ada, yang menyebabkan kelelahan dan moral yang rendah.

Temuan observasi lapangan dan data sekolah tersebut sejalan dengan teori *teacher workload and motivation* yang menegaskan bahwa beban kerja guru yang berlebihan tanpa dukungan memadai dapat menurunkan motivasi, komitmen profesional, dan efektivitas pembelajaran. Dalam konteks sekolah pedesaan, penugasan satu guru untuk menangani beberapa tingkat kelas atau ketergantungan pada guru honorer dengan kualifikasi terbatas menciptakan ketidakseimbangan antara tuntutan kerja dan kapasitas individu. Ketidakseimbangan ini tidak hanya berdampak pada kualitas proses pembelajaran, tetapi juga menimbulkan kelelahan emosional (*emotional exhaustion*) dan penurunan moral, yang pada akhirnya berpotensi menghambat pencapaian tujuan pendidikan secara optimal.

Penelitian ini selanjutnya mengungkapkan bahwa faktor penyebab utama di balik ketimpangan tersebut meliputi kebijakan penempatan yang tidak mempertimbangkan kebutuhan nyata masing-masing sekolah, kurangnya insentif bagi guru untuk bertugas di daerah terpencil, dan sentralisasi perekrutan guru. Wawancara dengan pejabat pendidikan setempat menunjukkan bahwa meskipun memiliki otonomi dalam pengelolaan sekolah, distrik memiliki kewenangan terbatas untuk mengalokasikan guru berdasarkan kebutuhan kontekstual. Selain itu, guru sering meminta pemindahan dari daerah terpencil karena alasan pribadi, perumahan yang tidak memadai, dan tantangan transportasi, sehingga menciptakan siklus kekosongan di sekolah-sekolah yang sulit dijangkau.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ketimpangan distribusi guru sekolah dasar di berbagai kabupaten di Jawa Timur berkaitan erat dengan efektivitas *governance* dalam pengelolaan pendidikan daerah. Berdasarkan teori *governance*, efektivitas tata kelola publik ditentukan oleh sejauh mana kolaborasi, transparansi, akuntabilitas, dan kapasitas kelembagaan mampu berjalan secara sinergis antara pemerintah pusat, daerah, dan pemangku kepentingan lokal. Temuan lapangan memperlihatkan bahwa meskipun desentralisasi memberi ruang bagi pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan lokal, implementasinya masih terhambat oleh keterbatasan kapasitas birokrasi, tumpang tindih kewenangan, serta lemahnya mekanisme koordinasi dan pengawasan. Dalam konteks ini,

praktik *governance* yang belum optimal berdampak pada tidak meratanya penempatan guru, kurangnya insentif bagi daerah terpencil, dan rendahnya adaptasi kebijakan terhadap konteks sosial-ekonomi setempat. Dengan demikian, penguatan prinsip-prinsip *governance* menjadi kunci untuk menciptakan sistem distribusi guru yang lebih adil, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan daerah.

Berdasarkan analisis tersebut, penelitian ini mengusulkan model perencanaan distribusi guru yang responsif secara lokal yang menggabungkan penilaian kebutuhan berbasis data, insentif yang ditargetkan untuk penugasan jarak jauh, dan koordinasi antarpemerintah yang lebih kuat. Penelitian ini menunjukkan pentingnya desentralisasi manajemen guru sambil memastikan bahwa dinas pendidikan di daerah dilengkapi dengan kewenangan, kapasitas, dan sumber daya untuk menerapkan kebijakan yang adil. Temuan ini membuka peluang bagi reformasi kebijakan yang berfokus pada tata kelola yang peka terhadap konteks dan perencanaan inklusif dalam alokasi guru.

Tabel 1.

Ringkasan Temuan Penelitian tentang Ketimpangan Distribusi Guru

Kategori Temuan	Hasil Pengamatan Utama
Pola Distribusi	Distribusi tidak merata, sekolah di wilayah perkotaan kelebihan guru, sekolah di daerah terpencil kekurangan guru.
Faktor Penyebab	Rekrutmen terpusat, keterbatasan kewenangan daerah, penempatan tidak berbasis kebutuhan, insentif yang rendah
Implementasi Kebijakan	Bersifat reaktif dan tidak konsisten di tingkat kabupaten, inisiatif lokal belum berkelanjutan
Rekomendasi	Perencanaan distribusi berbasis konteks lokal, alokasi guru berbasis data, koordinasi antarpemerintah yang lebih baik.

Sumber: Penulis (2025)

Berdasarkan hasil penelitian, seperti pada Tabel 1, ditemukan bahwa pola distribusi guru sekolah dasar di berbagai kabupaten di Jawa Timur menunjukkan ketimpangan yang nyata. Sekolah-sekolah di wilayah perkotaan mengalami kelebihan guru, sementara sekolah di daerah terpencil menghadapi kekurangan tenaga pendidik. Ketimpangan ini dipengaruhi oleh beberapa faktor penyebab utama, antara lain sistem rekrutmen yang masih terpusat, keterbatasan kewenangan pemerintah daerah dalam penempatan guru, proses distribusi yang belum berbasis pada kebutuhan riil sekolah, serta rendahnya insentif bagi guru yang bersedia ditempatkan di daerah sulit. Dari sisi implementasi kebijakan, pelaksanaan kebijakan distribusi guru di tingkat kabupaten cenderung bersifat reaktif dan tidak konsisten, dengan inisiatif lokal yang belum berkelanjutan karena lemahnya dukungan regulasi dan kapasitas

kelembagaan. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan perlunya perencanaan distribusi guru yang berbasis konteks lokal, penggunaan data yang akurat dan terintegrasi untuk mendukung alokasi guru secara adil, serta penguatan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah agar kebijakan distribusi guru dapat dijalankan secara efektif dan berkelanjutan.

Hasil penelitian ini menunjukkan distribusi guru yang tidak merata – yang dibuktikan dengan pendidik yang berkualifikasi dan berpengalaman sering kali terkonsentrasi di daerah perkotaan atau daerah yang lebih maju—berdampak langsung pada kualitas pembelajaran dan prestasi siswa ([Darling-Hammond et al., 2017](#); [Kim, 2015](#)). Sekolah-sekolah di daerah pedesaan, terpencil, atau tertinggal sering kali kesulitan untuk menarik dan mempertahankan guru yang kompeten. Hal ini mengakibatkan ukuran kelas yang lebih besar, penawaran mata pelajaran yang terbatas, dan lebih sedikit kesempatan untuk pengajaran individual ([See et al., 2020](#); [Tran et al., 2020](#)). Situasi ini merusak pengalaman belajar dan menyebabkan kinerja akademis yang lebih rendah di antara siswa di daerah yang kekurangan sumber daya dibandingkan dengan rekan-rekan mereka di daerah yang lebih terlayani.

Untuk mengatasi distribusi guru tidak merata, seperti diungkapkan di atas maka terdapat pilihan kebijakan distribusi guru daerah terpencil untuk akses guru berkualifikasi. Untuk menjalankan pilihan kebijakan tersebut, otoritas kewenangan pemerintah kabupaten perlu menyusun peraturan bupati atau peraturan daerah. Desentralisasi di Indonesia akhir tahun 1990-an lahir karena semangat demokratisasi dan keterbukaan pada semua aspek, berbuah kebijakan terkait distribusi guru sekolah dasar menjadi kewenangan bupati/wali kota. Desentralisasi pendidikan memberikan manfaat daerah untuk mengoptimalkan kinerja manajemen pendidikan dalam aspek bahasa dan sastra, kurikulum, dan perizinan pendidikan. Desentralisasi pendidikan menurut [Keddie & Holloway \(2019\)](#) adalah, “Istilah yang digunakan saat tanggung jawab dan kekuasaan diberikan kepada sekolah setempat dan komunitas.”

Melalui peraturan bupati atau peraturan daerah, distribusi guru yang tidak merata diatur. Sayangnya, sangat minim jumlah pemerintah kabupaten/kota memiliki peraturan tersebut. Padahal seperti yang diungkapkan [Wahidah \(2018\)](#) bahwa pemerintah daerah harus memiliki peraturan daerah mengatur distribusi guru. [Heyward et al., \(2017\)](#) menyatakan, “Pendekatan penelitian kebijakan yang membahas dimensi politik dan budaya, serta teknis,

di tingkat daerah dapat berhasil meningkatkan penempatan guru di mana upaya sebelumnya telah gagal.”

Akibatnya, kesenjangan pendidikan antardaerah melebar, memperkuat siklus ketidaksetaraan. Siswa di daerah yang kurang terlayani menghadapi kerugian jangka panjang dalam mengakses pendidikan tinggi dan kesempatan kerja, yang semakin memperparah kesenjangan regional dalam pembangunan sosial dan ekonomi ([Ghosh, 2024](#); [Sidauruk et al., 2025](#)). Beberapa faktor berkontribusi terhadap distribusi guru yang tidak merata ini, termasuk kurangnya infrastruktur dan dukungan profesional di daerah terpencil, terbatasnya insentif bagi guru untuk bekerja di lingkungan yang sulit, dan kebijakan perekrutan dan penempatan terpusat yang gagal memenuhi kebutuhan lokal ([Asim et al., 2019](#); [Stenman & Pettersson, 2020](#)). Untuk mengatasi masalah ini diperlukan kebijakan yang tepat sasaran guna memastikan penempatan guru yang merata, disertai investasi berkelanjutan dalam sistem pendidikan regional.

Salah satu faktor utama penyebab ketimpangan tersebut karena kebijakan penempatan guru yang bersifat sentralistis dan tidak mempertimbangkan kebutuhan riil di tingkat sekolah ([Francis et al., 2019](#)). Selain itu, keterbatasan insentif bagi guru yang bersedia ditempatkan di daerah terpencil turut memperparah situasi ([Verma, 2021](#)). Penelitian sebelumnya juga menunjukkan distribusi guru yang tidak merata berdampak negatif pada kualitas pendidikan di daerah tertinggal.

Saat ini di Indonesia, melalui desentralisasi pendidikan dan sesuai kewenangannya pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota berkewajiban memenuhi kebutuhan guru terkait kualifikasi, jumlah, dan kompetensinya. Manajemen pendidikan menengah dan khusus dilaksanakan provinsi, sementara itu pendidikan dasar dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Untuk merencanakan jenis dan kebutuhan jumlah guru, secara nasional kementerian melakukan pengorganisasian kebutuhan guru dalam rangka pengangkatan dan penempatan guru, berdasarkan beban kerja dan analisis jabatan. Keefektifan dan efisiensi pelaksanaan tugas oleh guru dipengaruhi oleh jenis dan jumlah guru. Sayangnya, sampai saat ini terjadi tidak meratanya sebaran guru, terdapat kelebihan dan kekurangan guru. Secara umum kurang tersosialisasikannya secara merata tentang regulasi perencanaan kebutuhan guru.

Penelitian mutakhir menunjukkan dampak signifikan dari distribusi guru sekolah dasar yang tidak merata terhadap kualitas pendidikan di daerah-daerah terbelakang di Indonesia. Misalnya, penelitian yang mengidentifikasi faktor-faktor seperti tidak adanya peraturan yang

kuat tentang penempatan guru, sistem data pendidikan yang lemah, dan pengaruh politik lokal sebagai kontributor terhadap ketidakseimbangan ini ([Mentang et al., 2024](#); [Mishra & Pettala, 2023](#)). Akibatnya, daerah-daerah yang kekurangan sumber daya menderita tingkat kelulusan yang lebih rendah, motivasi siswa yang berkurang, dan kesenjangan sosial dan ekonomi yang lebih luas. Selain itu, sebuah penelitian di Kabupaten Banyumas mengungkapkan bahwa tantangan geografis dan kekurangan kebijakan menyebabkan rasio guru-siswa yang rendah di sekolah-sekolah pedesaan, yang berdampak buruk pada kualitas pendidikan dan meningkatkan beban kerja guru (Nafi'a, 2019). Percontohan KIAT Guru Bank Dunia lebih lanjut menegaskan bahwa ketidakhadiran guru yang tinggi di daerah terpencil berkorelasi dengan hasil siswa yang buruk, menekankan perlunya insentif berbasis kinerja dan keterlibatan masyarakat untuk meningkatkan kehadiran guru dan kualitas layanan ([Gaduh et al., 2022](#)).

Kebijakan desentralisasi pendidikan yang diharapkan dapat memberikan otonomi lebih kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya pendidikan belum sepenuhnya efektif. Keterbatasan kapasitas dan sumber daya di tingkat daerah menghambat implementasi kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan lokal ([Dick-Sagoe, 2020](#)). Hal ini sejalan dengan temuan bahwa desentralisasi tanpa dukungan kapasitas yang memadai tidak akan menghasilkan pemerataan pendidikan yang diharapkan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ketimpangan distribusi guru sekolah dasar di berbagai kabupaten di Jawa Timur berkaitan erat dengan efektivitas *governance* dan dinamika implementasi kebijakan (*policy implementation*) dalam pengelolaan pendidikan daerah. Berdasarkan teori *governance*, efektivitas tata kelola publik sangat dipengaruhi oleh sinergi antara kolaborasi, transparansi, akuntabilitas, dan kapasitas kelembagaan di berbagai tingkatan pemerintahan.

Respons kabupaten/kota pada otonomi dan desentralisasi bidang pendidikan, terutama terkait dengan manajemen distribusi guru memang kurang menggembirakan. Hanya sedikit kabupaten/kota yang melakukan distribusi guru dengan baik, barulah setelah Perber 5 Menteri keluar pada tahun 2011 mulai tampak ada respons. Hal ini terjadi karena peraturan tersebut, selain mengatur kewajiban kabupaten/kota, provinsi, dan kementerian, juga memberikan sanksi tegas kepada kabupaten/kota dan provinsi yang tidak melakukan penataan dan pemerataan guru. Sanksi tersebut berupa: menghentikan kuota untuk

pengadaan pegawai negeri sipil, mengurangi alokasi anggaran fungsi pendidikan, memberikan penilaian kinerja rendah, dan mengurangi dana perimbangan.

Tampaknya peraturan tersebut cukup efektif mendorong kabupaten/kota melakukan upaya manajemen distribusi guru dengan baik. [Bappeda Provinsi Jawa Timur \(2021\)](#) menyebutkan bahwa terhitung sejak itu, sebagian besar daerah telah melaksanakan Perber tersebut dengan membuat peraturan daerah atau bupati/wali kota mengenai manajemen distribusi untuk penataan dan pemerataan guru. Namun, sebanyak 13 kabupaten/kota hingga kini belum menuntaskan penataan dan pemerataan guru. Padahal, sudah melewati batas akhir peraturan penataan dan pemerataan guru. Tampaknya pada fungsi pengorganisasian distribusi guru pada kabupaten/kota kurang optimal dilakukan, kurang efektif dan efisien. Sebenarnya tidak sekadar di sekolah dasar saja, tetapi di berbagai jenjang, terjadi juga persoalan serupa, seperti hasil kajian [Rindarti \(2018\)](#) dan [Harahap \(2019\)](#).

Saat ini, melalui desentralisasi pendidikan (sebagai bagian dari otonomi dan desentralisasi daerah) dan sesuai kewenangannya pemerintah pusat/provinsi/kabupaten/kota, berkewajiban untuk melakukan manajemen pendidikan guna memenuhi kebutuhan jumlah guru, kualifikasi guru yang sesuai, dan kompetensi guru. Manajemen pendidikan untuk jenjang menengah dan pendidikan khusus menjadi tanggung jawab provinsi, sementara itu jenjang pendidikan dasar oleh kabupaten/kota. Penyusunan untuk kebutuhan jumlah dan jenis guru dilakukan atas dasar analisis jabatan dan beban kerja guru. Kementerian pendidikan melakukan koordinasi untuk perencanaan kebutuhan guru secara nasional, dalam rangka seleksi, pengangkatan, dan penempatan guru. [Andina & Arifa \(2021\)](#), [Widiarto \(2020\)](#), dan [Pangestuti et al., \(2021\)](#) membuat kesimpulan pada kajiannya, “Bahwa masih terdapat problematika perencanaan kebutuhan guru, seleksi, dan rekrutmen guru aparatur sipil negara di Indonesia.”

Dari sisi manajemen sumber daya manusia, kurangnya perencanaan kebutuhan guru berbasis data dan minimnya pelatihan bagi guru yang ditempatkan di daerah terpencil menjadi tantangan tersendiri. Penelitian di Wajo, Sulawesi Selatan, menunjukkan bahwa distribusi guru yang tidak merata disebabkan oleh kurangnya perencanaan dan pelatihan yang sesuai dengan konteks lokal ([Kadir & Wibowo, 2024](#); [Lio, 2023](#)).

Human resources management pada tingkat makro dapat dimaknai sebagai suatu program, kebijakan, dan praktik yang mengatur guru dalam organisasi kerja secara nasional. Sedangkan *personnel management* pada tingkat mikro, lebih menekankan pada aktivitas yang berusaha untuk memahami, mengembangkan, memotivasi, dan memelihara para guru

di sekolah untuk dapat bekerja secara lebih baik. [Glover & Levačić \(2020\)](#) mengatakan, “Manajemen sumber daya bidang pendidikan merupakan input atau sumber daya manusia yang diperoleh dari lingkungan eksternal dan digunakan untuk mendukung dan menciptakan kegiatan belajar bagi siswa.”

Distribusi adalah penyaluran (pembagian, pengiriman) kepada berapa orang atau ke berapa tempat ([Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2021](#)). Distribusi (*distribution*) menurut Cambridge Dictionary ([Cambridge University Press, 2021](#)) adalah proses memberikan sesuatu kepada berapa orang, atau menyebarkan atau memasok sesuatu. Definisi distribusi menurut [The Economic Times \(2021\)](#) yaitu, “Menyebarkan produk ke seluruh pasar sehingga banyak orang dapat membelinya.”

Distribusi guru sekolah dasar di Indonesia masih menghadapi ketimpangan yang signifikan akibat kurangnya perencanaan dan pelatihan yang sesuai dengan konteks lokal ([Hadi, 2025](#)). Meskipun secara nasional rasio guru terhadap siswa tampak mencukupi, kenyataannya banyak sekolah di daerah terpencil dan tertinggal mengalami kekurangan guru, sementara sekolah di daerah perkotaan mengalami kelebihan tenaga pengajar ([Nanda & Ryan, 2023](#)). Faktor geografis, seperti aksesibilitas yang sulit di daerah terpencil, membuat guru enggan ditempatkan di sana untuk jangka waktu lama. Selain itu, pelatihan guru yang tersedia sering kali terpusat di Pulau Jawa, dengan fasilitas terbatas di luar pulau tersebut, sehingga membatasi kesempatan guru di daerah lain untuk meningkatkan kompetensi mereka ([Ramadhansyah et al., 2022](#)). Kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam perencanaan kebutuhan guru juga memperburuk situasi ini ([Nawab & Sharar, 2022](#)). Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan perencanaan distribusi guru yang lebih efektif dan pelatihan yang disesuaikan dengan kebutuhan lokal, guna memastikan pemerataan kualitas pendidikan di seluruh Indonesia.

Pengorganisasian distribusi guru, salah satunya terkendala oleh sekolah dasar kategori terpencil yang perlu berjuang lebih keras untuk meningkatkan kualitasnya. Daerah terpencil adalah desa yang terbelakang, sulit dijangkau oleh transportasi darat, jauh dari lokasi ibu kota kecamatan, dan ditetapkan keputusan bupati. Daerah terpencil merupakan tantangan geografis yang menghalangi guru berkualifikasi untuk bekerja di sini. Rata-rata lokasi sekolah terpencil berjarak 149 km atau 5 jam dari ibukota kabupaten. Hanya 29% yang terhubung dengan jaringan listrik dan 17% yang dengan akses internet. [Harjanto et al., \(2018\)](#) menyatakan berapa program pendidikan guru dan sertifikasi guru telah dirancang

untuk meningkatkan kualitas guru. Namun, program tersebut belum mengembangkan guru yang efektif. [World Bank \(2019\)](#) menyatakan, "Daerah perdesaan dan terpencil menjadi tantangan untuk negara berkembang, dalam menyediakan layanan pendidikan yang baik dan merata." Tantangannya berupa kondisi di Indonesia sebagai berikut, 91% sekolah belum memiliki toilet dengan rasio jender yang baik, 54% memiliki perpustakaan, tetapi hanya 39% memiliki buku teks yang memadai.

Untuk menentukan pilihan kebijakan distribusi guru daerah terpencil dan akses guru berkualifikasi, isu strategis dapat diinventarisasi di awal kegiatan. Langkahnya dalam organisasi, oleh [Dessler \(2020\)](#) dikatakan sebagai fungsi dasar perencanaan, pengorganisasian, kepegawaian, kepemimpinan, dan pengendalian. [Luschei & Chudgar \(2017\)](#) menyatakan dalam distribusi guru, yang dapat memperbaiki atau memperburuk ketidaksetaraan, biasanya terjadi selama pengangkatan dan penugasan awal guru ke sekolah. Sementara itu, pilihan kebijakan distribusi guru, dilakukan oleh otoritas, memiliki wewenang membuat keputusan dan mengarahkan pekerjaan ([Lunenburg & Ornstein, 2011](#)).

Isu strategis distribusi guru adalah kondisi atau hal yang menjadi prioritas dalam pengorganisasian distribusi guru karena dampaknya yang signifikan terhadap akses guru berkualifikasi. Karakteristik isu strategis distribusi guru bersifat penting, mendesak, mendasar, menentukan tujuan penyelenggaraan pendidikan masa depan, berjangka panjang, dan diperlukan perencanaan yang baik. Untuk melakukan perencanaan dan implementasi distribusi guru di Indonesia masih terkendala kualifikasi guru, persentasenya di sekolah dasar memenuhi kualifikasi pendidikan minimal S1/D4 saat ini sejumlah 70.2%. Guru sekolah dasar di Indonesia berjumlah 1.539.991 orang, dengan jumlah sekolah dasar 148.361.

Komponen perencanaan distribusi guru terdiri dari berapa indikator yang perlu dilakukan secara sinergis. Komponen perencanaan tersebut meliputi orientasi kebijakan, mengembangkan prosedur, mengembangkan rencana, menetapkan standar, menetapkan tujuan, mengembangkan aturan, dan proses perencanaan berdasarkan input distribusi guru. Untuk melakukan perencanaan dengan pelbagai komponen tersebut, dinas pendidikan kabupaten/kota mengacu kepada kebijakan/peraturan tentang guru, kepegawaian, rencana strategis, standar nasional pendidikan, standar pelayanan minimal, dan lainnya. [Aydin & Aydin \(2020\)](#) menyatakan, "Perencanaan memiliki peran penting dalam memfungsikan proses secara sistematis." [Agayon et al., \(2022\)](#) menyatakan, "Guru menghadapi banyak tantangan. Oleh karena itu dibutuhkan perencanaan yang baik."

Untuk melakukan perencanaan distribusi guru, menetapkan tujuan menjadi sangat penting. Tujuan distribusi guru sebagai proses atau sistem yang dirancang untuk keperluan pengawasan di mana dinas pendidikan kabupaten/kota dan pegawainya menetapkan tujuan spesifik yang mesti dicapai dalam kerangka waktu yang telah ditentukan. Selain itu digunakan pegawai sebagai upaya untuk bertanggung jawab langsung. [Kadum & Al-Malah \(2022\)](#) menyatakan, “Pelbagai metode untuk menetapkan tujuan perencanaan harus digunakan, karena dimungkinkan untuk menggunakan pendekatan manajemen krisis, karena terjadinya krisis telah menjadi fakta kehidupan sehari-hari.”

Menetapkan standar dalam distribusi guru bertujuan untuk memastikan bahwa manajemen distribusi guru oleh dinas pendidikan kabupaten/kota telah memenuhi standar, bahkan melampaui tujuan yang diharapkan, karena itu perlu dilakukan evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja merupakan instrumen untuk melihat sejauh mana tingkat produktivitas setiap pegawai dan bidang tertentu, dapat terus bekerja dengan meningkatkan kompetensinya, atau jika perlu diberikan tindakan sesuai peraturan yang ada. [Diamantidis & Chatzoglou \(2018\)](#) menyatakan, “pada evaluasi kinerja, lingkungan kerja dan dukungan manajemen memiliki dampak paling kuat terhadap kinerja. Sementara kemampuan beradaptasi dan motivasi intrinsik secara langsung memengaruhi kinerja.” [Cappelli & Conyon \(2018\)](#) mengatakan, “Penilaian kinerja bersifat informatif, secara langsung memengaruhi banyak dimensi hasil kerja, gaji pegawai, promosi, dan pengambilan keputusan.”

Selain itu, faktor sosial dan budaya juga memengaruhi distribusi guru ([Nilmanee & Soontornwipast, 2014](#); [Pishghadam & Saboori, 2014](#)). Persepsi negatif terhadap penempatan di daerah terpencil, seperti anggapan bahwa daerah tersebut kurang berkembang atau sulit dijangkau, membuat banyak guru enggan untuk ditempatkan di sana. Hal ini diperparah dengan kurangnya fasilitas pendukung seperti perumahan dan transportasi yang memadai.

Distribusi guru sekolah dasar di Indonesia masih menghadapi tantangan serius akibat kurangnya fasilitas pendukung seperti perumahan dan transportasi, terutama di daerah terpencil ([Yusup, 2024](#)). Penelitian di Papua Selatan menunjukkan bahwa banyak guru terpaksa tinggal di ruang kelas yang diubah menjadi tempat tinggal karena tidak tersedianya rumah dinas yang layak. Bahkan, beberapa guru harus bergantian mengajar karena kondisi tempat tinggal yang tidak memadai ([Parker & Sudibyo, 2024](#)). Selain itu, akses transportasi yang buruk, seperti jalan rusak dan mahal biaya perjalanan, membuat guru enggan untuk

bertugas di daerah-daerah tersebut ([Anderson, 2020](#)). Menanggapi masalah ini, pada April 2025, Badan Pusat Statistik (BPS) bersama Kementerian Perumahan dan Kementerian Pendidikan meluncurkan program perumahan bersubsidi bagi guru sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan dan retensi guru di wilayah-wilayah yang kurang terlayani ([Badan Pusat Statistik, 2025](#)). Namun, hingga saat ini, tantangan infrastruktur dan logistik masih menjadi hambatan utama dalam pemerataan distribusi guru di seluruh Indonesia.

Keterbatasan infrastruktur dan fasilitas di sekolah-sekolah daerah terpencil juga menjadi hambatan dalam menarik dan mempertahankan guru ([Dlamini et al., 2023](#)). Kondisi bangunan sekolah yang kurang layak, minimnya akses terhadap sumber belajar, serta kurangnya dukungan teknologi informasi membuat guru merasa tidak nyaman dan kurang termotivasi untuk mengabdikan diri di daerah tersebut.

Untuk mengatasi ketimpangan ini, diperlukan pendekatan sistemik dan berbasis konteks lokal. Perencanaan kebutuhan guru harus didasarkan pada data yang akurat dan mempertimbangkan karakteristik masing-masing daerah ([Stronge, 2018](#)). Selain itu, pemberian insentif yang sesuai dan peningkatan fasilitas pendukung di daerah terpencil dapat menjadi strategi efektif untuk menarik dan mempertahankan guru berkualitas.

Pemerintah daerah juga perlu diberikan kewenangan dan dukungan yang lebih besar dalam mengelola distribusi guru ([Hatcher, 2014](#)). Pelatihan dan pengembangan kapasitas bagi pejabat pendidikan di tingkat daerah sangat penting untuk memastikan implementasi kebijakan yang efektif dan sesuai dengan kebutuhan lokal. Kolaborasi antara pemerintah pusat dan daerah harus diperkuat untuk memastikan sinergi dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan distribusi guru ([Zhuang & Zhou, 2023](#)). Penggunaan teknologi informasi dalam pemetaan kebutuhan dan penempatan guru dapat menjadi alat yang efektif dalam mendukung proses ini.

Akhirnya, ketimpangan distribusi guru di Provinsi Jawa Timur mencerminkan tantangan yang kompleks dan multidimensional. Diperlukan upaya bersama dari berbagai pemangku kepentingan untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang adil, responsif, dan berkelanjutan guna mewujudkan pemerataan pendidikan.

KESIMPULAN

Ketimpangan dalam distribusi guru sekolah dasar di Jawa Timur terutama didorong oleh kebijakan penempatan yang terpusat, kewenangan dan kapasitas daerah yang tidak memadai, insentif yang terbatas untuk penugasan di daerah terpencil, dan implementasi

kebijakan yang tidak konsisten di tingkat kabupaten. Untuk mengatasi hal ini, direkomendasikan agar: (1) Alokasi guru didasarkan pada data yang akurat dan peka terhadap konteks serta didukung oleh insentif yang ditargetkan untuk menarik dan mempertahankan guru di daerah yang kurang terlayani; (2) Memperkuat kapasitas dan kewenangan kantor pendidikan setempat, meningkatkan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, dan meningkatkan infrastruktur dan fasilitas pendukung di sekolah-sekolah terpencil adalah langkah-langkah penting; dan (3) Untuk Kabupaten Ponorogo perlu penguatan sistem pendukung seperti infrastruktur sekolah terpencil, skema pelatihan, peningkatan tata kelola melalui desentralisasi kewenangan, koordinasi pusat – daerah, dan audit berkala. Sementara itu, Kabupaten Sumenep dapat melakukan pemberian insentif dan jalur karir khusus untuk menarik dan mempertahankan guru di wilayah kurang terlayani. Upaya ini secara bersama akan memastikan alokasi guru yang lebih adil dan berkelanjutan di seluruh kabupaten di Jawa Timur.

DAFTAR PUSTAKA

- Agayon, A. J. D., Agayon, A. K. R., & Pentang, J. T. (2022). Teachers in The New Normal: Challenges and Coping Mechanisms in Secondary Schools. *International Journal of Humanities and Education Development (IJHED)*, 4(1), Article 1. <https://doi.org/10.22161/jhed.4.1.8>
- Ahid, N., & Sufirmansyah, S. (2022). The Implementation of Merdeka Belajar Policy in East Java. *Didaktika Religia*, 10(1), 164–187. <https://doi.org/10.30762/didaktika.v10i1.8>
- Ahmed, S. K. (2024). The Pillars of Trustworthiness in Qualitative Research. *Journal of Medicine, Surgery, And Public Health*, 2, 100051. <https://doi.org/10.1016/j.glmedi.2024.100051>
- Alam, Md. K. (2021). A Systematic Qualitative Case Study: Questions, Data Collection, NVivo Analysis and Saturation. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 16(1), 1–31. <https://doi.org/10.1108/QROM-09-2019-1825>
- Anderson, B. (2020). *Platitudes of Papua*. Gramedia Pustaka Utama.

- Andina, E., & Arifa, F. N. (2021). Problematika Seleksi dan Rekrutmen Guru Pemerintah di Indonesia. *Aspirasi: Jurnal Masalah-masalah Sosial*, 12(1), Article 1. <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v12i1.2101>
- Anne Winter, L. (2018). Relational Equality in Education: What, How, And Why? *Oxford Review of Education*, 44(3), 338–352. <https://doi.org/10.1080/03054985.2017.1391761>
- Arkorful, V. E., Basiru, Ibrahim, Anokye, Reindolf, Latif, Amadu, Agyei, Eric Kojo, Hammond, Anastasia, Pokuaah, Sarah, Arkorful, Emmanuel Vincent, & and Abdul-Rahaman, S. (2020). Equitable Access and Inclusiveness in Basic Education: Roadblocks to Sustainable Development Goals. *International Journal of Public Administration*, 43(3), 189–202. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1627554>
- Ashfahany, A. E., Djuuna, R. F., & Rofiq, N. F. (2020). Does Fiscal Decentralization Increases Regional Income Inequality in Indonesia? *Jambura Equilibrium Journal*, 2(2), Article 2. <https://doi.org/10.37479/jej.v2i2.6866>
- Asim, S., Chimombo, J., Chugunov, D., & Gera, R. (2019). Moving Teachers to Malawi's Remote Communities: A Data-Driven Approach to Teacher Deployment. *International Journal of Educational Development*, 65, 26–43. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2018.12.002>
- Aspers, P., & Corte, U. (2019). What is Qualitative in Qualitative Research. *Qualitative Sociology*, 42(2), 139–160. <https://doi.org/10.1007/s11133-019-9413-7>
- Aydin, İ., & Aydin, G. (2020). Planning and Lesson process According to Turkish Teachers: A Case Study. *İlköğretim Online (Elektronik)*, 19(4), Article 4. <https://doi.org/10.17051/ilkonline.2020.764221>
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. (2021). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring* (2021st ed.). Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia
- Badan Pusat Statistik. (2025). *BPS Jalin Kerja Sama dengan Kementerian PKP dan Kementerian Dikdasmen—Berita dan Siaran Pers*. <https://www.bps.go.id/id/news/2025/04/10/692/bps-jalin-kerja-sama-dengan-kementerian-pkp-dan-kementerian-dikdasmen.html>
- Bappeda Provinsi Jawa Timur. (2021). *Bappeda Provinsi Jawa Timur – Belum Rampung, Penataan Guru di Jatim*. <http://bappeda.jatimprov.go.id/2012/04/09/belum-rampung-penataan-guru-di-jatim/>

- Baškarada, S., & Koronios, A. (2018). A Philosophical Discussion of Qualitative, Quantitative, And Mixed Methods Research in Social Science. *Qualitative Research Journal*, 18(1), 2–21. <https://doi.org/10.1108/QRJ-D-17-00042>
- Bobba, M., Ederer, T., Leon-Ciliotta, G., Neilson, C., & Nieddu, M. G. (2021). *Teacher Compensation and Structural Inequality: Evidence from Centralized Teacher School Choice in Perú* (Working Paper No. 29068). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w29068>
- Burke, P. F., & Buchanan, J. (2022a). What Attracts Teachers to Rural and Remote Schools? Incentivizing Teachers' Employment Choices in New South Wales. *Australian Journal of Education*, 66(2), 115–139. <https://doi.org/10.1177/00049441211066357>
- Burke, P. F., & Buchanan, J. (2022b). What Attracts Teachers to Rural and Remote Schools? Incentivizing Teachers' Employment Choices in New South Wales. *Australian Journal of Education*, 66(2), 115–139. <https://doi.org/10.1177/00049441211066357>
- Busetto, L., Wick, W., & Gumbinger, C. (2020). How to Use and Assess Qualitative Research Methods. *Neurological Research and Practice*, 2(1), 14. <https://doi.org/10.1186/s42466-020-00059-z>
- Cambridge University Press. (2021). *Cambridge Dictionary*. Cambridge University Press
- Cappelli, P., & Conyon, M. J. (2018). What Do Performance Appraisals Do? *ILR Review*, 71(1), 88–116. <https://doi.org/10.1177/0019793917698649>
- Chandra, Y., & Shang, L. (2019). *Qualitative Research Using R: A Systematic Approach*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-981-13-3170-1>
- Daga, A. T., Wahyudin, D., & Susilana, R. (2023). Students' Perception of Elementary School Teachers' Competency: Indonesian Education Sustainability. *Sustainability*, 15(2), Article 2. <https://doi.org/10.3390/su15020919>
- Darling-Hammond, L., Burns, D., Campbell, C., Goodwin, A. L., Hammerness, K., Low, E.-L., McIntyre, A., Sato, M., & Zeichner, K. (2017). *Empowered Educators: How High-Performing Systems Shape Teaching Quality Around the World*. John Wiley & Sons.
- Dessler, G. (2020). *Human Resource Management*. Pearson
- Diamantidis, A. D., & Chatzoglou, P. (2018). Factors Affecting Employee Performance: An Empirical Approach. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 68(1), 171–193

- Dick-Sago, C. (2020). Decentralization for Improving the Provision of Public Services in Developing Countries: A Critical Review. *Cogent Economics & Finance*, 8(1), 1804036. <https://doi.org/10.1080/23322039.2020.1804036>
- Dlamini, J., Plessis, A. R. D., & Markham, L. (2023). Staffing and Retention Challenges of Teachers in Rural Schools of Eswatini: The Case of the Lubombo Region. *International Journal of Rural Management*, 19(3), 361–378. <https://doi.org/10.1177/09730052221084767>
- Duflo, E., Dupas, P., & Kremer, M. (2015). School Governance, Teacher Incentives, and Pupil–Teacher Ratios: Experimental Evidence from Kenyan Primary Schools. *Journal of Public Economics*, 123(C), 92–110
- Feng, L., & Sass, T. R. (2017). Teacher Quality and Teacher Mobility. *Education Finance and Policy*, 12(3), 396–418. https://doi.org/10.1162/EDFP_a_00214
- Fischman, G. E., Topper, Amelia Marcetti, Silova, Iveta, Goebel, Janna, & Holloway, J. L. (2019). Examining the Influence of International Large-Scale Assessments on National Education Policies. *Journal of Education Policy*, 34(4), 470–499. <https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1460493>
- Francis, B., Hodgen, J., Craig, N., Taylor, B., Archer, L., Mazenod, A., Tereshchenko, A., & Connolly, P. (2019). Teacher ‘Quality’ and Attainment Grouping: The Role of Within-School Teacher Deployment in Social and Educational Inequality. *Teaching and Teacher Education*, 77, 183–192. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2018.10.001>
- Gaduh, A., Pradhan, M., Priebe, J., & Susanti, D. (2022). *Does Performance Pay Enhance Social Accountability? Evidence from Remote Schools in Indonesia* (Working Paper No. 30758). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w30758>
- Ghosh, S. S. (2024). Navigating Educational Inequities in the USA: A Statistical Analysis of Socio-Economic and Cultural Barriers Faced by Young Adults in Formal Education. *Studies in the Education of Adults*, 56(2), 158–176 <https://doi.org/10.1080/02660830.2024.2397824>
- Glover, D., & Levačić, R. (2020). *Educational Leadership, Management, and Administration Through Actor-Network Theory*. UCL Press
- Hadi, M. Y. (2025). Systematic Analysis of National Education Policy: Comparative Study of Indonesia and Malaysia in The Context of Education Management. *Proceeding:*

- Islamic Education Management International Conference*, 1(1), Article 1. <https://journal.stainim.ac.id/index.php/Proceeding/article/view/553/251>
- Harahap, A. M. (2019). *Analisis Kebijakan Penataan dan Pemerataan Guru PJOK SMP Negeri Se-Kabupaten Serdang Bedagai* [Masters]. Universitas Negeri Medan
- Harjanto, I., Lie, A., Wihardini, D., Pryor, L., & Wilson, M. (2018). Community-Based Teacher Professional Development in Remote Areas in Indonesia. *Journal of Education for Teaching*, 44(2), 212–231 <https://doi.org/10.1080/02607476.2017.1415515>
- Hatcher, R. (2014). Local Authorities and the School System: The New Authority-Wide Partnerships. *Educational Management Administration & Leadership*, 42(3), 355–371. <https://doi.org/10.1177/1741143214521591>
- Heyward, M., Santosa Hadiwijaya, A., Mahargianto, & Priyono, E. (2017). Reforming Teacher Deployment in Indonesia. *Journal of Development Effectiveness*, 9(2), 245–262. <https://doi.org/10.1080/19439342.2017.1301978>
- Kadir, W. S., & Wibowo, U. B. (2024). Balancing the Scales: Achieving Equitable Teacher Distribution in Wajo Regency's Elementary Schools. *AL-ISHLAH: Jurnal Pendidikan*, 16(2), Article 2. <https://doi.org/10.35445/alishlah.v16i2.5113>
- Kadum, H. K., & Al-Malah, D. K. (2022). The Use of Planning in Crisis Management And Its Impact on the Educational Sector: An Analytical Exploratory Study at The Dor Institute of The Northern Technical University. *Periodicals of Engineering and Natural Sciences (PEN)*, 10(1), Article 1. <https://doi.org/10.21533/pen.v10i1.2607>
- Kawuryan, S. P., Sayuti, S. A., Aman, & Dwiningrum, S. I. A. (2021). Teachers Quality and Educational Equality Achievements in Indonesia. *International Journal of Instruction*, 14(2), 811–830. <https://doi.org/10.29333/iji.2021.14245a>
- Keddie, A., & Holloway, J. (2019). School Autonomy, School Accountability and Social Justice: Stories from Two Australian School Principals. *School Leadership & Management*, 35(1), 1–15
- Kim, S.-Y. (2015). *The Effect of Teacher Quality on Student Achievement in Urban Schools: A Multilevel Analysis*. <http://hdl.handle.net/2152/31002>
- Kyriakides, L., Charalambous ,Evi, Creemers ,H. P. M. (Bert), & and Dimosthenous, A. (2019). Improving Quality and Equity in Schools in Socially Disadvantaged Areas.

- Educational Research*, 61(3), 274–301.
<https://doi.org/10.1080/00131881.2019.1642121>
- Lio, A. (2023). Constrains in Educational Development in Indonesia: A Case in Southeast Sulawesi Province. *International Journal of Management and Education in Human Development*, 1(03), Article 03
<https://ijmehd.com/index.php/ijmehd/article/view/146>
- Lunenburg, F. C., & Ornstein, A. C. (2011). *Educational Administration Concepts and Practices*. Wardsworth
- Luschei, T. F., & Chudgar, A. (2017). Good Teachers for All: Toward a More Just Distribution of Teachers. In T. F. Luschei & A. Chudgar (Eds.), *Teacher distribution in developing countries: Teachers of marginalized students in India, Mexico, and Tanzania* (pp. 109–128). Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/978-1-137-57926-3_6
- Mentang, P. J., Wawuo, F., & S, N. (2024). Leadership Strategies of School Principals in Enhancing Quality Education in the Era Of Freedom to Learn. *EDUTECH : Journal of Education And Technology*, 7(2), Article 2. <https://doi.org/10.29062/edu.v7i3.788>
- Mishra, M., & Pettala, R. (2023). *Education of Socio-Economic Disadvantaged Groups: From Marginalisation to Inclusion*. Taylor & Francis
- Morley, K., & Harris, S. (2025). *Tackling Poverty and Disadvantage in Schools: Understand more deeply and better address inequalities in your school*. Bloomsbury Publishing
- Mujiburrohman, & Putri, D. (2025). The Impact of Social Inequality on Educational Quality in Indonesia: Challenges and Policy Recommendations. *Solo Universal Journal of Islamic Education and Multiculturalism*, 3(01), Article 01.
<https://doi.org/10.61455/sujiem.v3i01.248>
- Nafi'a, E. W. (2019). *Pelaksanaan Metode Tarbawi pada Pembelajaran Al-Qur'an di SD Islam Terpadu Insan Permata Malang* [Undergraduate, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim]. <http://etheses.uin-malang.ac.id/47608/>
- Nanda, S., & Ryan, J. M. (2023). School Closures During the COVID-19 Pandemic: Diverse Strategies, Unequal Impacts. In *Pandemic Pedagogies*. Routledge
- Natsir, I., & Triastuti, E. (2024, June 1). *The Role of the Indonesian Government in Increasing the Quantity and Quality of Sharia Economic Human Resources*. *EBSCOhost*. <https://doi.org/10.59141/jist.v5i6.1175>

- Nawab, A., & Sharar, T. (2022). Coordination in Planning and Implementing Professional Development Programs for Teachers: A Much-needed Component in Rural Areas. *SAGE Open*, 12(1), 21582440211068489. <https://doi.org/10.1177/21582440211068489>
- Nawas, A., Darmawan, I. G. N., & Maadad, N. (2025). Certified to Succeed? Multilevel Analysis of The Effects of Teacher Certification on Educator Well-Being and Student Outcomes in Indonesia. *Teaching and Teacher Education*, 162, 105069. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2025.105069>
- Nilmanee, M., & Soontornwipast, K. (2014). Exploring Factors Influencing the Teaching of Culture and Its Challenges: Teachers' Perceptions. *LEARN Journal: Language Education and Acquisition Research Network*, 7(2), Article 2
- Nurlaily, N. Y., Wicaksana, S. U., Irmawanto, R., & Holisin, I. (2021). Pemenuhan Akses Pendidikan Kepada Masyarakat Pinggiran Perkotaan: Studi Kasus SD Budi Yakin Surabaya. *Jurnal Dedikasi Hukum*, 1(2), Article 2. <https://doi.org/10.2229/jdh.v1i2.17101>
- Pangestuti, T. T. A., Wulandari, R., Jannah, E. Miftahul, & Setiawan, F. (2021). Permasalahan Guru Honorer terkait Kebijakan Penghentian Rekrutmen Guru PNS menjadi PPPK. *Jurnal Inovasi Penelitian*, 2(4), Article 4. <https://doi.org/10.47492/jip.v1i4.833>
- Parker, L., & Sudibyoy, L. (2024). Why Young People Leave School Early in Papua, Indonesia, And Education Policy Options to Address This Problem. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 54(1), 146–162. <https://doi.org/10.1080/03057925.2022.2084037>
- Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur. (2017). *Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 20 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Satuan Kerja Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-Jawa Timur*.
- Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur. (2016). *Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Satuan Kerja Perangkat Daerah Di Lingkungan*

Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur Dan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota Se Jawa Timur

- Pishghadam, R., & Saboori, F. (2014). A Socio-Cultural Study of Language Teacher Status. *International Journal of Society, Culture & Language*, 2(1), 63–72
- Ramadhansyah, A. A., Mulyana, M., Ulfa, T., & Miftakhuddin, M. (2022). Eight Javanese Teaching Issues and Its Possible Solutions: A Systematic Literature Review. *Journal of Innovation in Educational and Cultural Research*, 3(2), Article 2. <https://doi.org/10.46843/jiecr.v3i2.78>
- Rindarti, E. (2018). Evaluasi Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil (PNS) SMA Negeri di DKI Jakarta. *Jurnal Pendidikan Islam*, 9(2), Article 2. <https://doi.org/10.22236/JPI.V9I2.1832>
- Saldana, J. (2014). *Thinking Qualitatively: Methods of Mind*. SAGE Publications
- Schmidt, W., & McKnight, C. (2015). *Inequality for All: The Challenge of Unequal Opportunity in American Schools*. Teachers College Press
- See, B. H., Morris, Rebecca, Gorard, Stephen, & and El Soufi, N. (2020). What Works in Attracting and Retaining Teachers in Challenging Schools and Areas? *Oxford Review of Education*, 46(6), 678–697. <https://doi.org/10.1080/03054985.2020.1775566>
- Shaoan, M. M. R., Namanyane, T., Feng, M., & Arif, M. (2025). A Systematic Literature Review on the Importance of Teacher Recruitment and Retention in Global Educational Reform. *Frontiers in Education*, 9. <https://doi.org/10.3389/educ.2024.1447752>
- Sidauruk, J. M., Susilowati, M., & Akbar, K. K. (2025). Indonesia's Struggle with Education Inequality: Is Reform the Answer? *Indonesia Discourse*, 2(1), Article 1. <https://doi.org/10.15294/indi.v2i1.23035>
- Stenman, S., & Pettersson, F. (2020). Remote Teaching for Equal and Inclusive Education in Rural Areas? An Analysis of Teachers' Perspectives on Remote Teaching. *The International Journal of Information and Learning Technology*, 37(3), 87–98. <https://doi.org/10.1108/IJILT-10-2019-0096>
- Stronge, J. H. (2018). *Qualities of Effective Teachers*. ASCD
- Sutcher, L., Darling-Hammond, L., & Carver-Thomas, D. (2019). Understanding Teacher Shortages: An Analysis of Teacher Supply and Demand in the United States. *Education Policy Analysis Archives*, 27(35). <https://eric.ed.gov/?id=EJ1213618>

- Symeonidis, V., & Eloff, I. (2023). Addressing Teacher Shortages to Achieve Inclusive and Equitable Education for All: Policies for the Supply of and Demand for Qualified Teachers in Austria and South Africa. In S. Hummel, P. Assinger, C. Bauer, T. Brudermann, A. Jany, M. Jury, R. Rauter, & M. van Poppel (Eds.), *Shaping Tomorrow Today – SDGs from multiple perspectives* (pp. 161–184). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-38319-0_8
- The Economic Times. (2021). *What is Distribution? Definition of Distribution, Distribution Meaning*. The Economic Times. <https://economictimes.indiatimes.com/definition/distribution>
- The World Bank. (2019). *Primary Education in Remote Indonesia: Survey Results from West Kalimantan and East Nusa Tenggara (English)*. The World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail>
- Theoharis, G. (2024). *The School Leaders Our Children Deserve: Seven Keys to Equity, Social Justice, and School Reform*. Teachers College Press
- Tran, H., Hardie, S., Gause, S., Moyi, P., & Ylimaki, R. (2020). Leveraging the Perspectives of Rural Educators to Develop Realistic Job Previews for Rural Teacher Recruitment and Retention. *Rural Educator*, 41(2), 31–46
- Verma, G. K. (2021). *Inequality and Teacher Education: An International Perspective*. Routledge
- Wahidah, A. N. (2018). Attaining the Equitable Distribution of Teachers in Underdeveloped Regions at West Kalimantan Province. *ICoTE Proceedings*, 1(1), Article 1
- Widiarto, A. (2020). Analisis Kebijakan Pengelolaan Guru di Indonesia. *Aspirasi: Jurnal Masalah-masalah Sosial*, 11(1), Article 1. <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v11i1.1525>
- Yusup, M. F. B. (2024). Challenges and Solutions in Improving School Infrastructure in Remote Areas. *Journal of Strategy and Transformation in Educational Management*, 27–32. <https://jostem.professorline.com/index.php/journal/article/view/8/7>
- Zamjani, I. (2022). Educational Decentralisation and the Rise of the New Managerial State: The Case of Surabaya City. In I. Zamjani (Ed.), *The Politics of Educational Decentralisation in Indonesia: A Quest for Legitimacy* (pp. 209–245). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-16-6901-9_7

Zhuang, T., & Zhou, H. (2023). Developing a Synergistic Approach to Engineering Education: China's National Policies on University–Industry Educational Collaboration. *Asia Pacific Education Review*, 24(1), 145–165. <https://doi.org/10.1007/s12564-022-09743-y>