

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERMEN PANRB
NO 20 TAHUN 2022 DALAM PENATAAN DAN
PEMERATAAN PEGAWAI PEMERINTAH
DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPK)
GURU SD DI KOTA LANGSA**

TESIS

Oleh

**INDRANA SYAHPUTRA
NPM. 221801032**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2024**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 3/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)3/7/24

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERMEN PANRB
NO 20 TAHUN 2022 DALAM PENATAAN DAN
PEMERATAAN PEGAWAI PEMERINTAH
DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPPK)
GURU SD DI KOTA LANGSA**

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada
Pascasarjana Universitas Medan Area

Oleh

**INDRANA SYAHPUTRA
NPM. 221801032**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2024**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 3/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)3/7/24

UNIVERSITAS MEDAN AREA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

HALAMAN PENGESAHAN

Judul : **Implementasi Kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam Penataan dan Pemerataan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru SD di Kota Langsa**
Nama : **Indrana Syahputra**
NPM : **221801032**

Menyetujui

Pembimbing I



Dr. Budi Hartono, M.Si

Pembimbing II



Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik



Dr. Beby Mashito Batubara, S.Sos.M.AP

Direktur

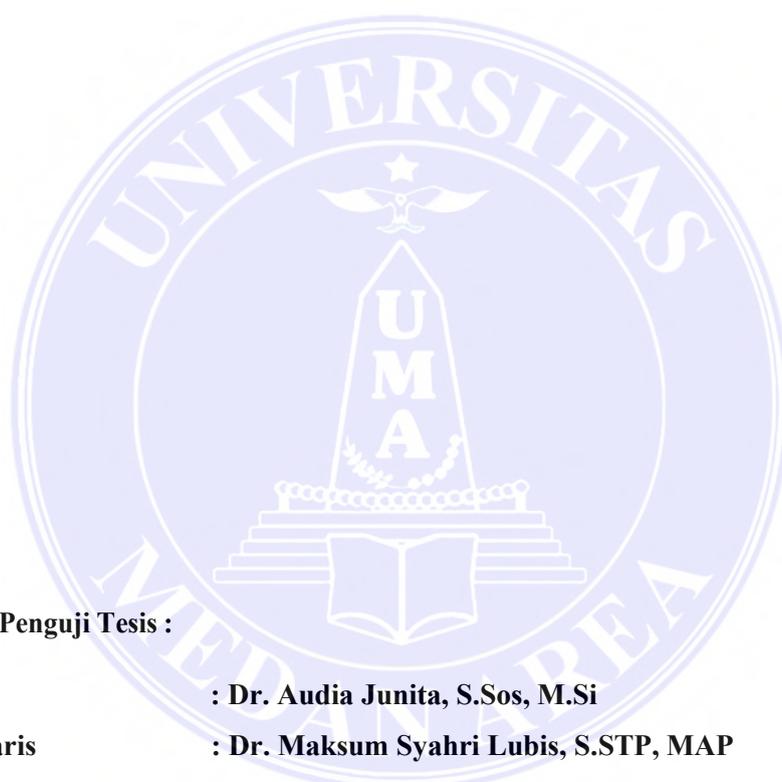


Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani.,MS

Telah diuji pada 19 April 2024

Nama : Indrana Syahputra

NPM : 221801032



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Audia Junita, S.Sos, M.Si

Sekretaris : Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, MAP

Pembimbing I : Dr. Budi Hartono, M.Si

Pembimbing II : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Penguji Tamu : Dr. Nina Siti Salmaniah Siregar, M.Si

HALAMAN PERNYATAAN

Melalui pernyataan ini saya menerangkan bahwa Proposal Tesis ini dengan judul **“Implementasi Kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam Penataan dan Pemerataan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru SD di Kota Langsa”** adalah benar tulisan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi. Selain itu, sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali yang secara jelas tertulis dalam naskah ini disebutkan dalam daftar Pustaka.

Medan, 19 April 2024



Indrana Syahputra

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR/SKRIPSI/TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Medan Area, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Indrana Syahputra
NPM : 221801032
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Fakultas : Pascasarjana
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Medan Area Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Implementasi Kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam Penataan dan Pemerataan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru SD di Kota Langsa

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Medan Area berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir/skripsi/tesis saya.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Medan
Pada tanggal :
Yang menyatakan



Indrana Syahputra

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERMEN PANRB NO 20 TAHUN 2022
DALAM PENATAAN DAN PEMERATAAN PEGAWAI PEMERINTAH
DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPP)K
GURU SD DI KOTA LANGSA**

Nama : Indrana Syahputra
NPM : 221801032
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Budi Hartono, M.Si
Pembimbing II : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPP)K guru SD di Langsa dan faktor penghambatnya. Metode penelitian kualitatif deskriptif dengan subjek penelitian meliputi kepala dinas, Kepala Bidang Guru dan Tenaga Kependidikan, Staf bidang pembinaan sekolah dasar, kepala sekolah, dan guru. Teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model Miles dan Huberman dengan triangulasi sumber dan teknik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPP)K guru SD di Langsa belum berjalan dengan baik. Faktor penghambatnya meliputi Kurangnya komunikasi (sosialisasi) kepada guru non-ASN. Ketersediaan dana, fasilitas, dan infrastruktur yang belum memadai. Kurangnya komitmen dari kepala sekolah dalam menindaklanjuti kebijakan. Ketidakjujuran kepala sekolah dalam memberikan informasi.

Penelitian ini merekomendasikan peningkatan komunikasi, pengalokasian sumber daya yang memadai, penguatan komitmen kepala sekolah, dan penegakan transparansi dalam implementasi kebijakan.

Kata kunci: *implementasi, penataan dan pemerataan guru, PPP)K*

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERMEN PANRB NO 20 TAHUN 2022
DALAM PENATAAN DAN PEMERATAAN PEGAWAI
PEMERINTAH DENGAN PERJANJIAN KERJA (PPP)
GURU SD DI KOTA LANGSA**

Name : Indrana Syahputra
NPM : 221801032
Study Program : Magister Ilmu Administrasi Publik
Supervisor I : Dr. Budi Hartono, M.Si
Supervisor II : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

ABSTRAK

This study aims to describe the implementation of the policy of structuring and equalizing government employees with work agreements (PPP) for elementary school teachers in Langsa and its inhibiting factors. Descriptive qualitative research method with research subjects including the head of the office, Head of the Teachers and Education Personnel Division, Staff in the field of elementary school development, principals, and teachers. Data collection techniques include observation, interviews and documentation. Data analysis used the Miles and Huberman model with triangulation of sources and techniques.

The results showed that the implementation of the policy of structuring and equalizing government employees with work agreements (PPP) for elementary school teachers in Langsa has not gone well. The inhibiting factors include lack of communication (socialization) to non-ASN teachers. Inadequate availability of funds, facilities and infrastructure. Lack of commitment from school principals in following up the policy. The principal's dishonesty in providing information.

This study recommends improving communication, allocating adequate resources, strengthening the commitment of school principals, and enforcing transparency in policy implementation.

Keywords: implementation, teacher arrangement and equalization, PPP

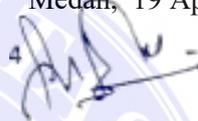
KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang berkat kasih dan karunia-Nya sehingga penulisan tesis yang berjudul “Implementasi Kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 Dalam Menataan Dan Pemerataan Guru PPPK SD Di Kota Langsa” dapat diselesaikan. Tujuan disusunnya tesis ini ialah guna memenuhi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik (MAP) pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area. Dalam proses penyusunan dan penyelesaian tesis ini, penulis mendapatkan bantuan dan dukungan dari banyak pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Medan Area, Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc.
2. Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area, Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS.
3. Ketua Program Studi Magister Ilmu Adminstrasi Publik, Dr. Budi Hartono, M.Si, yang sekaligus berperan sebagai Pembimbing I dari penulis, untuk seluruh bimbingan dan arahan yang diberikan selama proses penulisan tesis ini.
4. Dosen Pembimbing II, Dr. Isnaini, SH, M.Hum, untuk seluruh bimbingan dan arahan yang diberikan selama proses penulisan tesis ini.
5. Dr. Audia Junita, S.Sos,M.Si, Dr. Nina Siti Salmiah Siregar, M.Si dan Dr. Maksum Syahril Lubis, S.STP, MAP selaku panitia sidang tesis, untuk seluruh masukan dan saran yang diberikan.
6. Seluruh dosen Pascasarjana Ilmu Administrasi Publik, untuk segala bimbingan dan pelajaran yang telah diberikan.
7. Para staff administrasi Pascasarjana Universitas Medan Area, untuk semua bantuan mengurus keperluan administratif
8. Teman-teman mahasiswa/i MAP UMA Tahun Ajaran 2023/2024, untuk semua pengalaman berharga.

Dengan segala keterbatasan yang dimiliki, penulis menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan pada tesis ini. Maka dari itu, penulis dengan senang hati menerima saran dan kritik yang sifatnya membangun dari para pembaca agar tesis ini dapat menjadi lebih sempurna dan sebagai masukan bagi penulis untuk penulisan karya ilmiah lainnya di masa mendatang. Akhir kata, penulis berharap tesis ini dapat bermanfaat dan berkontribusi positif pada perkembangan ilmu administrasi publik maupun pelayanan publik oleh pemerintah.

Medan, 19 April 2024



Indrana Syahputra



DAFTAR ISI

Halaman

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	11
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Manfaat Penelitian	12
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	13
2.1. Kebijakan Publik.....	13
2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik.....	13
2.1.2. Proses Kebijakan Publik	16
2.1.3. Implementasi Kebijakan	18
2.1.4. Analisis Implementasi Kebijakan	20
2.1.5. Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan	22
2.2. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kinerja	32
2.2.1 Peraturan Perundang Undangan PPPK	32
2.2.2. Pengertian PPPK.....	33
2.2.3. Pengertian Guru PPPK.....	35
2.2.4. Tujuan Pengadaan Tenaga PPPK Jabatan Fungsional Guru	37
2.2.5. Manajemen Pengadaan Tenaga PPPK Jabatan Fungsional Guru	38
2.3 Kajian Teori Guru	45
2.3.1. Guru	45
2.3.2. Hak dan Kewajib Guru.....	47
2.4 Kajian Teori Penataan dan Pemerataan Guru	49
2.4.1. Penataan dan Pemerataan Guru.....	49

2.4.2. Tugas Pemerintah Kabupaten/Kota.....	51
2.4.3. Perhitungan Kebutuhan Guru Sekolah Dasar	52
2.5 Penelitian Terdahulu.....	53
2.6 Kerangka Pikir Penelitian	56
BAB III : PENDEKATAN PENELITIAN.....	58
3.1 Pendekatan Penelitian	58
3.2 Waktu dan Tempat Penelitian	58
3.3 Subjek dan Objek Penelitian	58
3.4 Teknik Pengumpulan Data	60
3.5 Instrumen Penelitian	62
3.6 Teknik Analisis Data.....	63
3.7 Keabsahan Data	68
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	70
4.1 Hasil Penelitian.....	70
4.1.1 Deskripsi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Langsa	70
4.1.2 Profil Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Langsa.....	70
4.1.3 Analisis Sebaran SD di Kota Langsa	74
4.1.4 Analisis kebutuhan guru SD per-Sekolah di Kota Langsa Tahun 2022.....	76
4.2 Pembahasan.....	80
4.2.1 Implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa.....	80
4.2.2 Faktor Penghambat Yang Dihadapi Dalam Implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) Guru SD di Kota Langsa	113
BAB V PENUTUP	120
5.1 Kesimpulan	120
5.2 Saran.....	121
DAFTAR PUSTAKA	123

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan hal terpenting dalam kehidupan manusia, hal ini berarti manusia berhak mendapat pendidikan dalam hidupnya. Pendidikan merupakan faktor terpenting dalam upaya meningkatkan kualitas bangsa, terutama kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia yang berpendidikan merupakan pilar utama bangsa untuk bersaing di era global seperti saat ini. Dalam undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional (sisdiknas) dijelaskan bahwa: Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara (UU No. 20/2003 tentang sisdiknas pasal 1 ayat 1).

Setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan pendidikan, oleh karena itu pemerintah wajib memenuhi hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan untuk meningkatkan kualitas hidupnya dan juga bangsa indonesia. Kewajiban pemerintah ini tercantum dalam undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sisdiknas pasal 11 ayat (1) yang menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga

negara tanpa diskriminasi.

Sekolah yang berkualitas akan menunjang keberhasilan pendidikan yang berkualitas di Indonesia. Ada beberapa faktor yang menentukan kesuksesan dan keberhasilan dalam pendidikan. Faktor-faktor itu dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok. Pertama, faktor perangkat keras (*hardware*), yang meliputi ruangan belajar, peralatan praktik, laboratorium, perpustakaan. Kedua, faktor perangkat lunak (*software*) yaitu meliputi kurikulum, program pengajaran, manajemen sekolah dan system pembelajaran. Ketiga, apa yang disebut dengan perangkat pikir (*brainware*) yaitu menyangkut keberadaan guru (dosen), kepala sekolah, anak didik, dan orang-orang yang terkait di dalam proses pendidikan itu sendiri. (Winchester, 2009)

Salah satu komponen yang sangat berpengaruh dalam mewujudkan pendidikan yang bermutu adalah kurikulum dan guru. Kurikulum merupakan elemen penting dalam proses pendidikan demi terciptanya proses pembelajaran yang baik dan efektif. Tujuan dari pendidikan yang sudah tercantum di dalam kurikulum bisa terlaksana dengan tanpa mengesampingkan peran dari seorang tenaga pendidik atau guru. Guru menjadi garda terdepan dalam proses pendidikan. Prestasi belajar yang diraih oleh siswa banyak ditentukan oleh faktor guru. Oleh karena itu, kebutuhan guru dirasa sangat penting serta didistribusikan secara proporsional dan merata guna mewujudkan pendidikan yang bermutu serta merata.

Guru sangat berharga bagi kemajuan perkembangan suatu bangsa dan peradaban manusia. Peran yang paling penting dari pembangunan nasional

adalah sumberdaya manusia dan peran yang paling penting bagi pembangunan nasional dalam bidang pendidikan adalah guru. Pembangunan nasional dalam bidang pendidikan adalah upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas manusia Indonesia yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia serta menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dalam mewujudkan masyarakat yang maju, adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut UU RI Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen menjelaskan bahwa guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.

Penataan sistem manajemen SDM Aparatur Sipil Negara dalam peraturan perundang-undangan menjadi upaya mereformasi birokrasi dan dalam rangka meningkatkan kompetensi dan profesionalitas Aparatur Sipil Negara. Hal ini dapat dilihat dari upaya sungguh-sungguh Pemerintah dalam merumuskannya ke dalam peraturan perundang-undangan yang hingga kini terus dilakukan upaya penyempurnaan.

Upaya penyempurnaan tersebut ditandai dengan dilakukannya beberapa kali perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal Aparatur Negara. Setelah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian diubah dengan Undang- Undang Nomor 43 Tahun 1999, selanjutnya lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 52 tentang

Aparatur Sipil Negara yang membagi Pegawai ASN menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), setelah itu adanya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037), disusul dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, paling terbaru yaitu adanya Permen Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2022 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2021. Menurut (Qomarani, 2020) bahwa “reformasi kepegawaian merupakan salah satu kegiatan penting dari keseluruhan rangkaian kegiatan reformasi birokrasi suatu pemerintahan”.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi no 20 tahun 2022 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2022 dibentuk dengan pertimbangan bahwa, untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan pelayanan kepada masyarakat, mempercepat pencapaian tujuan strategis nasional, dan mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing serta mendukung Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, khususnya pada sektor pelayanan pendidikan sebagai salah satu prioritas program kerja pemerintah, diperlukan guru yang berkualitas dan profesional dengan jumlah yang proporsional melalui pengisian kebutuhan

Aparatur Sipil Negara dari Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja pada Instansi Daerah, dan untuk memenuhi kebutuhan guru melalui pengisian kebutuhan Aparatur Sipil Negara dari Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja pada Instansi Daerah perlu mengatur pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2022 secara nasional.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No 20 tahun 2022 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2022, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Direktur Jenderal guru dan Tenaga Kependidikan Nomor 3767/B.B1/HK.01.03/2021 tahun 2021 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Seleksi Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Pemerintah Daerah mengenai Jabatan Fungsional Guru yang selanjutnya disebut JF Guru adalah jabatan yang berisi fungsi dan tugas yang meliputi mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi Peserta Didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah, dan seleksi PPPK untuk JF Guru adalah kegiatan untuk memenuhi kebutuhan guru pada taman kanak-kanak, sekolah dasar, sekolah menengah pertama, sekolah

menengah atas, sekolah menengah kejuruan, dan sekolah luar biasa.

Melihat potensi dari kebijakan yang telah diluncurkan ini sangat bagus, guru honorer bisa mendapatkan haknya yang telah ditunggu sejak lama, begitupun dalam hal pemerataan guru untuk sekolah-sekolah yang kekurangan, ditambah angka pensiun guru PNS yang diperkirakan akan banyak dari tahun 2021 hingga 2025.

Melihat realitas di lapangan, dari awal munculnya kebijakan ini banyak terjadi penolakan dan keresahan dalam kebijakan penghentian rekrutmen guru PNS menjadi guru PPPK 2022 ini. Banyak pihak yang menyatakan bahwa jika kebijakan ini tetap dilakukan maka akan mengakibatkan menurunnya minat warga menjadi seorang guru hal ini tentu saja berdampak pada profesi guru yang akan menyandang status sebagai PPPK dan dianggap tidak menghargai nasib dan perjuangan guru honorer selama ini. Untuk itu para pihak yang kontra, meminta pemerintah untuk meninjau kembali terhadap kebijakan ini. Dibalik penolakan tersebut, tentunya ada dan banyak juga yang setuju dengan kebijakan PPPK ini.

Namun demikian berdasarkan hasil evaluasi rekrutmen CPNS formasi guru, menjadi satu hal yang sangat penting dan menjadi catatan bagi pemerintah karena banyaknya guru yang berstatus PNS meminta mutasi setelah pengangkatannya, sebagaimana yang dijelaskan oleh kepala BKN Bima Haria Wibisana (2021) menyatakan bahwa “Kami sepakat bahwa untuk guru itu akan beralih menjadi PPPK jadi bukan CPNS lagi. Kenapa? karena kalau CPNS setelah mereka bertugas 4 sampai 5 tahun biasanya mereka ingin pindah lokasi. Itu menghancurkan sistem distribusi guru secara nasional. 20 tahun kami

berupaya menyelesaikan itu, tetapi tidak selesai dengan sistem PNS”.

Dalam pandangan pemerintah tentunya hal ini merupakan satu permasalahan yang cukup besar mengingat tentang pemerataan pendidikan saja belum dapat dituntaskan. Atas dasar itu kemudian pemerintah membuat kebijakan pemberhentian rekrutmen guru PNS pada tahun 2021.

Kebijakan pengadaan tenaga PPPK untuk jabatan fungsional guru bagi peneliti adalah sesuatu yang menarik untuk dipelajari karena merupakan bagian penting dari peningkatan kualitas pendidikan dan kesejahteraan guru di Indonesia khususnya di Kota Langsa. Kualitas pendidikan tidak dapat dipisahkan dari peran seorang guru sebagai pendidik dan pengajar. Tanpa adanya guru, pendidikan dan pengajaran menjadi tidak terarah. Seluruh proses pelaksanaan kebijakan ini tentunya sudah disiapkan oleh pemerintah. Hal ini terdapat pada Peraturan Direktur Jenderal guru dan Tenaga Kependidikan No Nomor 3767/B.B1/HK.01.03/2021 tahun 2021 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Seleksi Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Pemerintah Daerah Tahun 2021, didalamnya meliputi persiapan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi.

Subjek dalam penelitian adalah kepala dinas dan atau staf dinas yang terkait dengan kebijakan pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja untuk jabatan fungsional guru dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa. Sedangkan objek dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dalam penataan dan pemerataan guru PPPK.

Alokasi formasi PPPK tahun 2022 di Kota Langsa, paling banyak membuka formasi untuk guru. Menurut SK Pengumuman Nomor : PEG.800/5614/2022 tentang seleksi penerimaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja jabatan fungsional guru di lingkungan pemerintah kota langsa tahun 2022 bahwa jumlah alokasi formasi sebanyak 90 formasi , dengan keterangan masa hubungan perjanjian kerja untuk PPPK paling singkat 1 tahun, dan paling lama 5 tahun serta dapat diperpanjang sesuai kebutuhan. Sekolah dasar negeri yang berada di Kota Langsa Berjumlah 68 unit yang tersebar di 5 kecamatan. Adapun jumlah guru keseluruhan di Sekolah Dasar Negeri di Kota Langsa pada tahun pelajaran 2022/2023 adalah 13 orang yang terdiri dari :

Tabel 1.1

Data kepala sekolah dan guru Sekolah Dasar di Kota Langsa menurut status

Status	Jumlah
Kepala Sekolah	67
PNS	360
PPPK	129
GTT	5
Honor	206
Total	767

Sumber : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Langsa (2023)

Berdasarkan data tersebut, Kepala sekolah 67, guru PNS 360, guru PPPK 129, guru tidak tetap (GTT) 5, Honorer sekolah 206. Guru PPPK yang ditempatkan di sekolah dasar di Kota Langsa berlatar belakang pendidikan

bahasa dan sastra 11 orang, biologi 4 orang, fisika 1 orang, hukum ekonomi syariah 1 orang, komunikasi dan penyiaran islam 2 orang, ekonomi manajemen 2 orang, pendidikan matematik 44 orang, pendidikan agama islam 2 orang, pendidikan geografi 2 orang, pendidikan ilmu pengetahuan sosial 2 orang, pendidikan jasmani dan kesehatan 3 orang, pendidikan sejarah 16 orang, pendidikan umum 1 orang, PGSD 16 orang dan PJOK 9 orang. Selain itu berdasarkan penelitian terdahulu (Mahmudah & Holilulloh, 2015) menyebutkan bahwa:

1. Kepala kepala sekolah agar lebih memperhatikan nasib para guru honorer yang ada di lembaga pendidikannya. Dengan cara terus menggali informasi mengenai kebijakan-kebijakan apa saja yang dibuat oleh pemerintah untuk mensejahterakan para guru honorer.
2. Kepada kepala sekolah dapat kiranya lebih memperhatikan tingkat kesejahteraan para guru honorernya, karena sebagian besar para guru honorer ini memiliki kinerja yang mumpuni namun intensif yang diperoleh masih jauh dari kata “cukup” sehingga para pahlawan tanpa jasa ini berusaha mencari pekerjaan sampingan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya
3. Kepada para guru honorer dapat meningkatkan rasa keingintahuannya dalam mencari informasi-informasi yang terkait kebijakan-kebijakan untuk memperbaiki sistem pendidikan di Indonesia. Setelah mengetahui banyak informasi diharapkan para guru honorer ini aktif untuk ikut serta sebagai salah satu penjangkaran kompetensi unggulan demi memajukan dunia pendidikan di Indonesia.

Merujuk hasil penelitian diatas, bahwa dalam realitasnya kebijakan yang digulirkan pemerintah harus tersampaikan dengan sangat baik kepada sasaran kebijakan. Selain itu pihak yang berhubungan dan mempunyai andil senantiasanya harus bijak dalam menyalurkan dan menyelenggarakan kebijakan di setiap daerah dengan mengelola seluruh sumber daya yang ada secara optimal agar implementasi kebijakan dapat bergulir dengan baik dan benar.

Pada prinsipnya menurut (Sahya, 2016) bahwa “teori dan proses kebijakan publik memiliki definisi yang tidak hanya menekankan pada hal-hal yang diusulkan pemerintah, tetapi juga mencakup arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah”. Maka dalam implementasinya menurut Riant Nugroho (2009) dalam (Sahya, 2016) bahwa “Implementasi Kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya”. Secara tegas Edward III dalam (Sahya, 2016) menyatakan *“Without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out succesfully”*. Melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan dapat berhasil mencapai tujuannya.

Sebelum menyusun penelitian ini, peneliti telah bertemu dengan Kepala dinas, kabid dan staff di dinas pendidikan dan kebudayaan kota Langsa, Kepala Sekolah serta guru, dimana sekolah masih mengalami kekurangan guru. Peneliti banyak mendengarkan keluhan-keluhan yang dirasakan oleh guru tersebut, diantaranya banyak guru honorer yang mengambil posisi yang seharusnya diisi oleh guru ASN di sekolah tersebut. Maka dari identifikasi dan pernyataan tersebut, perlu adanya suatu penelitian secara sistematis dan komprehensif agar kebijakan pengadaan tenaga PPPK untuk JF guru di Kota Langsa dapat

diimplementasikan dengan baik, maka penulis melakukan penelitian terhadap permasalahan di atas dan mengambil judul” **Implementasi Kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 Dalam Penataan dan Pemerataan Guru PPPK SD di Kota Langsa”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada beberapa masalah yang dikemukakan pada latar belakang, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa?
2. Apa yang menjadi faktor penghambat implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian bertujuan mencapai permasalahan masalah yang jelas, karena dengan itu mempermudah arah penelitian dan mendapatkan manfaat yang diambil dari penelitian tersebut. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka tujuan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor penghambat implementasi

kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan dibidang Administrasi Publik, khususnya mengenai implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa.

2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan terhadap implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini bias dijadikan sebagai referensi sekaligus bahan pembelajaran untuk penelitian selanjutnya terutama tentang implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik merupakan terjemahan istilah bahasa Inggris, yaitu public policy. Menurut Islamy, (2001) dalam (Sahya, 2016) kata policy ada yang menerjemahkan menjadi “kebijakan” dan ada juga yang menerjemahkan menjadi “kebijaksanaan”. Meskipun belum ada kesepakatan bahwa policy diterjemahkan menjadi “kebijakan” atau “kebijaksanaan”, kecenderungan untuk policy digunakan istilah kebijakan. Oleh karena itu, public policy diterjemahkan menjadi kebijakan publik.

Beberapa definisi mengenai kebijakan publik banyak disampaikan oleh para pakar kebijakan. Menurut Thomas R. Dye (1992) dalam (Sahya, 2016) *“Public Policy is whatever the government choose to do or not to do”* (kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, juga merupakan kebijakan publik yang ada tujuannya. Selanjutnya, Thomas Dye (1992: 2-4) dalam (Sahya, 2016) mendefinisikan bahwa :

“Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan

tidak menimbulkan kerugian, di sinilah pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan”.

James E. Anderson Anderson (1970) dalam (Sahya, 2016) menyatakan bahwa “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*” (kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah). Berdasarkan beberapa pandangan para ahli tersebut, pada hakikatnya kebijakan publik dibuat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kemudian, kebijakan publik sebagai hipotesis adalah kebijakan yang dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. William N. Dunn dalam (Arwildayanto, Arifin, & Warni, 2018) menyatakan “Kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku karena kebijakan merupakan rangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku lainnya guna memecahkan suatu masalah yang menjadi perhatian banyak pihak”.

Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai public policy, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Nugroho R. dalam (Sahya, 2016)

menyatakan “setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi”.

Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana dipahami sebagai kebijakan publik. Dengan demikian, kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi, tidak hanya hukum, tetapi juga harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur, formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, seperti menjadi undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati. Upaya dan tindakan tersebut bersifat strategis, yaitu berjangka panjang dan menyeluruh. Oleh karena itu, kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan khusus di bawahnya. Menurut (Sugiyono, 2019) bahwa “pada dasarnya kebijakan itu adalah pernyataan individu, kelompok, atau pemerintah, tertulis atau lisan, yang merupakan panduan umum untuk bertindak dalam rangka penyelesaian masalah dan pencapaian tujuan”.

Pada intinya, berdasarkan pendapat (Sahya, 2016) kebijakan publik memuat konsepsi bahwa: “Pertama, kebijakan publik lebih kepada seluruh tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur urusan publik. Kedua, kebijakan publik lebih menekankan pada aspek pelaksanaan kebijakan

(Implementation of Policy) ”.

Dari penjelasan tersebut di atas dapatlah ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah upaya untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk memilih apakah melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan (*to do or not to do*) dalam rangka mencapai tujuan-tujuan politik tertentu.

Menurut (Sahya, 2016) kebijakan publik merupakan,

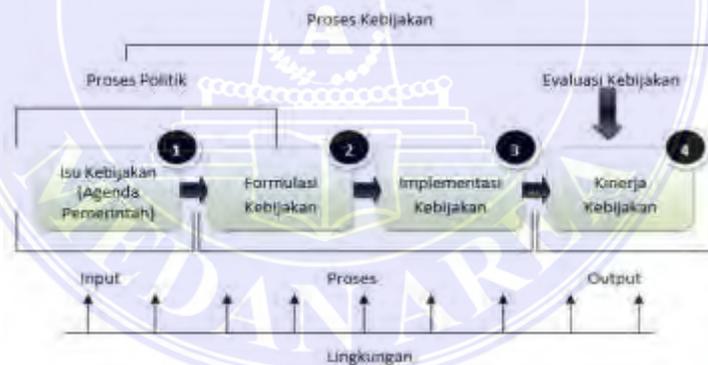
“Intervensi Pemerintah yang bersifat pengaturan dalam ruang lingkup kegiatan publik untuk mewujudkan tujuan-tujuan umum (*public interest and social welfare*). Dapat juga dikatakan bahwa sebuah kebijakan termasuk kebijakan publik, apabila: (1) merupakan program pemerintah; (2) merupakan seperangkat keputusan yang dibuat oleh lembaga dan atau pejabat pemerintah; (3) menghadirkan sejumlah pengaruh, akibat, dampak dan atau konsekuensi; (4) dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan lembaga terkait; (5) dengan jelas dimaksudkan untuk mencapai seperangkat tujuan yang berkaitan dengan kepentingan pelayanan publik; (6) senantiasa menyertakan rencana pelaksanaan”.

2.1.2. Proses Kebijakan Publik

Menurut Samodra Wibawa dalam (Rika Nurrohmah, 2021) bahwa “kebijakan sebagai suatu sistem yang memiliki tiga buah komponen yang berinteraksi secara timbal balik. Tiga komponen tersebut adalah pelaku kebijakan, lingkungan kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri”. Ketiga komponen tersebut sangatlah mempengaruhi satu sama lainnya.

Sebuah proses sangatlah penting dalam membuat kebijakan, proses dalam kebijakan dikenal dengan proses kebijakan. Banyak model yang telah dirancang oleh para ilmuwan untuk mengimplementasikan proses kebijakan. Menurut Nugroho (2011) “model yang dikembangkan oleh para ilmuwan kebijakan publik seperti Anderson dkk. (1978), Dunn (2000), Paton & Savicky (1983), Dye (1978),

Meier dalam Porter & Hicks (2003), Grindle dan Thomas (1991) dalam (Arwildayanto et al., 2018), mempunyai satu kesamaan, yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari formulasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan. Uniknya, para akademisi tersebut tidak memasukkan kinerja kebijakan melainkan langsung pada evaluasi kebijakan. Salah satu kemungkinannya adalah bahwa para akademisi tersebut menilai bahwa kinerja adalah proses yang pasti terjadi dalam kehidupan publik, bahkan tanpa harus disebutkan”. Namun demikian, ada satu pola yang sama bahwa model formal proses kebijakan adalah dari “gagasan kebijakan”, “formulasi dan legalisasi kebijakan”, “implementasi kebijakan”, baru kemudian menuju pada kinerja seperti yang disampaikan pada gambar berikut ini.



Sumber: Nugroho (2011) dalam (Arwildayanto et al., 2018)

Gambar 2.1
Alur Kebijakan

Dari gambar tersebut dapat dipahami bahwa sebagai sebuah proses, kebijakan publik mempunyai proses saling mengembangkan dalam bentuk kontribusi value antar sub-sistem. Value yang dikreasikan pada tiap tahap menyumbangkan value ke tahap berikutnya. Value yang dikreasikan pada tahap perumusan menyumbang pada tahap implementasi. Value yang dikreasikan pada

tahap implementasi menyumbang pada tahap kinerja kebijakan. Value yang dikreasikan di lingkungan kebijakan menyumbangkan pada setiap tahap baik perumusan, implementasi, maupun kinerja. Pendekatan value creation ini merupakan pendekatan manajemen dalam proses kebijakan publik. Keberhasilan pada masing- masing tahap akan mengkontribusikan keberhasilan pada tahap selanjutnya.

2.1.3. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Sebagaimana dinyatakan Grindle dalam (Sahya, 2016) bahwa implementasi memiliki tugas “...to establish a link that allows the goals of public to be realized as outcomes of governmental activity”,

Implementasi adalah semacam jembatan yang menghubungkan antara tujuan kebijakan publik dengan realitas yang diinginkan. Secara tegas Edwards III (1980) dalam (Sahya, 2016) menyatakan “without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully”. Melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan dapat berhasil mencapai tujuannya. Dikemukakan Nugroho (2011) bahwa,

“Implementasi menyumbang 60% keberhasilan dari sebuah kebijakan, perencanaan 20% dan 20% lagi sisanya adalah pengendalian implementasi. Perencanaan atas sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik, namun sebaik apapun sebuah kebijakan jika implementasinya tidak konsisten dengan konsep maka kebijakan yang baik tersebut tidak akan memiliki makna”.

Implementasi merupakan proses yg penting dalam proses kebijakan, dan tak terpisahkan dari proses formulasi kebijakan. Berdasarkan uraian di atas alasan implementasi sangat penting karena penerapan di masyarakat sangat berpengaruh

adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan melalui cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Karena Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi, dan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri. Maka menurut (Meutia, 2017) mengapa implementasi sangat penting adalah:

1. Tanpa implementasi kebijakan tak akan bisa mewujudkan hasilnya.
2. Implementasi bukanlah proses yang sederhana, tetapi sangat kompleks dan rumit.
3. Benturan kepentingan antar aktor baik administrator, petugas lapangan, maupun sasaran sering terjadi.
4. Selama implementasi sering terjadi beragam interpretasi atas tujuan, target maupun strateginya.
5. Implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel, baik variabel individual maupun organisasional.
6. Dalam prakteknya sering terjadi kegagalan dalam implementasi.
7. Banyaknya kegagalan dalam implementasi kebijakan telah memunculkan kajian baru dalam studi kebijakan yaitu studi implementasi kebijakan.
8. Guna menilai keberhasilan atau kinerja sebuah kebijakan maka dilakukan evaluasi kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam (Meutia, 2017) memberikan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi masalah yang harus diintervensi.
2. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai.
3. Merancang struktur proses implementasi.

Dengan demikian program harus disusun secara jelas dan harus dioperasionalkan dalam bentuk proyek. Jadi beberapa hal yang harus diperhatikan dalam implementasi adalah:

1. Pembentukan unit organisasi atau staf pelaksana upaya untuk memahami dari tujuan kebijakan pemerintah benar-benar diwujudkan,
2. Penjabaran tujuan dalam berbagai aturan pelaksana (Standard operating

procedures/SOP).

3. Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran pada kelompok sasaran serta pembagian tugas diantara badan pelaksana.
4. Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Implementasi yaitu memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku, diantaranya adalah kejadian dan peristiwa yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan yang mencakup usaha mengadministrasikan maupun usaha menimbulkan dampak yang nyata pada masyarakat tersebut, selanjutnya mengidentifikasi masalah yang dihadapi, menyebut secara tegas tujuan yang hendak dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya.

2.1.4. Analisis Implementasi Kebijakan

Analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab serta konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik. Dalam analisis kebijakan kita dapat menganalisis pembentukan, substansi, dan dampak dari kebijakan kebijakan tertentu, siapa aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan serta apa dampak dari kebijakan tersebut, Budi Winarno dalam (Meutia, 2017).

Parsons dalam Abdul Wahab (2012) mengelompokan level analisis kebijakan publik menjadi empat yakni :

- a. Analisis Meta (*meta analysis*) berkenaan dengan aktivitas analisis dengan pemahaman ide bahwa kebijakan publik berproses dengan menggunakan metaphor
- b. Analisis Meso (*meso analysis*) analisis terhadap definisi masalah, penetapan agenda, dan pembentukan kebijakan. Merupakan level analisis penghubung yang berfokus pada kaitan antara definisi masalah dan penetapan agenda dengan pengambilan keputusan sesuai implementasi.
- c. Analisis Keputusan (*decision analysis*) analisis terhadap proses

pembuatan keputusan dan analisis kebijakan untuk pengambilan keputusan, berkaitan dengan penjelasan atau penggambaran bagaimana suatu keputusan atau serangkaian keputusan dibuat.

- d. Analisis Pelaksanaan (*delivery analysis*) analisis terhadap implementasi, evaluasi, dampak perubahan, berkenaan dengan tujuan pelaksana dari proses kebijakan yang dibingkai oleh upaya memodelkan seperangkat sekuensi rasional yang terlibat dalam implementasi yang sukses.

Penelitian implementasi kebijakan sama dengan penelitian proses pelaksanaan kebijakan. Sugiyono (2019) menuturkan bahwa,

“Tujuan utama penelitian pada aspek implementasi ini adalah untuk mengetahui seberapa jauh program-program yang telah dirumuskan dalam kebijakan tersebut dapat diimplementasikan. Lingkup yang diteliti dalam implementasi kebijakan adalah yang terkait dengan strategi implementasi kebijakan, sumber daya untuk pelaksanaan kebijakan, kualifikasi dan kompetensi pelaksana kebijakan, sistem monitoring pelaksanaan kebijakan”.

Implementasi kebijakan bukan sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu. Tidak seperti anggapan sebagian orang bahwa setiap kebijakan itu akan terimplementasikan dengan sendirinya, seolah aktivitas implementasi kebijakan hanya tinggal jalan saja. Realitanya menunjukkan bahwa implementasi kebijakan itu sejak awal melibatkan sebuah proses rasional dan emosional yang amat kompleks. Menurut (Meutia, 2017:81) “studi implementasi, mau tak mau, akan memasuki ranah permasalahan konflik, keputusan yang pelik, dan isu mengenai siapa yang memperoleh apa, berapa banyak failure ini dalam dua kategori besar yaitu : *Non- implementation* (tidak terimplementasikan) dan *Unsuccssesful implementation* (implementasi yang tidak berhasil) ”.

Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah mati, atau karena mereka

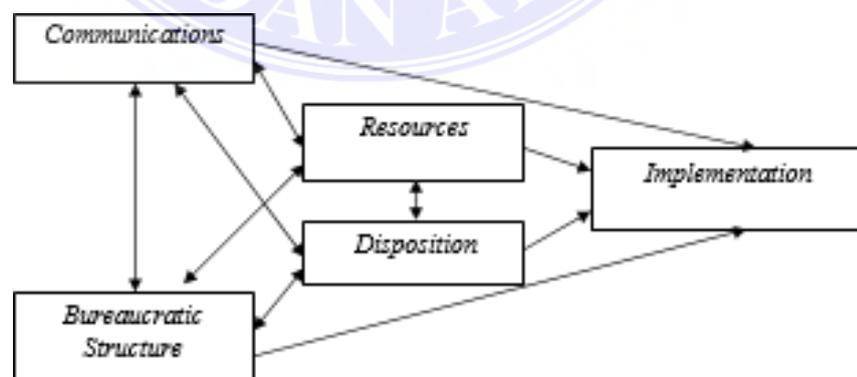
bekerja tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaan, sehingga betapapun gigih usahanya, hambatan hambatan yang ada tidak sanggup ditanggulangi.

2.1.5. Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Menurut Edwards III dalam (Arwildayanto et al., 2018) di dalam modelnya, Edwards menyarankan untuk memperhatikan 4 isu penting, yaitu: (1) *communication* (komunikasi); (2) *resource* (sumberdaya); (3) *disposition or attitudes* (disposisi/sikap); dan (4) *bureaucratic structures* (struktur birokrasi).

“*Communication*, berkenaan dengan bagaimana sebuah kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. *Resources*, berkenaan dengan kecakapan sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan publik untuk mengimplementasikan kebijakan secara efektif. *Disposition*, berkenaan dengan kesediaan dan komitmen dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan. *Bureaucratic structures* berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi pelaksana implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi diharapkan dapat menciptakan hubungan koordinasi dan kerjasama yang baik antar pelaksana dari tingkat atas sampai ke tingkat bawah”.

Gambar berikut ini adalah model implementasi kebijakan Edward III.



Sumber: Nugroho (2011) dalam (Arwildayanto et al., 2018)

Gambar 2.2. Model Implementasi Edward III

Kaitannya dengan implementasi kebijakan guru PPPK, menurut Winarmo dalam (Roeslie & Bachtiar, 2018), teori Edward III yang mengutamakan empat faktor tersebut dapat lebih dijelaskan sebagai berikut:

1. **Komunikasi (*Communication*)**

Menurut KBBI komunikasi adalah “pengiriman dan penerimaan pesan atau berita antara dua orang atau lebih sehingga pesan yang dimaksud dapat dipahami; hubungan; kontak”. Dalam konsep Edward III, *communication* adalah penyampaian informasi atau pesan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan mengenai sebuah kebijakan. Syarat pertama untuk mengimplementasikan kebijakan secara efektif adalah bahwa orang yang mengimplementasikan kebijakan harus tahu apa yang semestinya mereka lakukan. Keputusan akan sebuah kebijakan dan perintah untuk mengimplementasikannya harus disebarkan informasinya sebelum perintah tersebut dapat diikuti. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses komunikasi adalah cara penyampaian informasi (*transmission*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi dalam penyampaian informasi (*consistency*).

a. **Penyampaian (*Transmission*)**

Sebelum mengimplementasikan sebuah kebijakan, orang harus tahu/sadar bahwa keputusan telah dibuat dan perintah untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut telah diterbitkan. Hal ini tidak semudah kelihatannya. Ketidaktahuan dan kesalahan memahami kebijakan biasanya muncul. Salah satu kendala penyebaran perintah implementasi adalah ketidaksetujuan para implementor kebijakan akan kebijakan itu sendiri.

Penyampaian informasi dari pembuat kebijakan disampaikan kepada

pelaksana kebijakan, kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Oleh karena itu penyampaian suatu informasi mengenai kebijakan yang akan diimplementasikan harus tersampaikan dengan baik dari hulu ke hilir agar sepaham dan tidak adanya kesalah pahaman antar implementor. Contohnya dalam mengimplementasikan kebijakan Wajardikdas 12 tahun, maka harus adanya penyampaian atau sosialisasi dari pihak kemendikbud, lalu ke dinas pendidikan daerah, dan ke sekolah yang dituju.

b. Kejelasan (*Clarity*)

Jika kebijakan diimplementasikan sesuai dengan yang dimaksud, panduan implementasi mestinya tidak hanya diterima oleh pelaksana kebijakan, namun panduan tersebut juga harus jelas. Kurangnya kejelasan menyebabkan orang memberi makna yang berbeda. Pemaknaan yang ada akan sebuah kebijakan kadangkala bertentangan dengan maksud utama sebuah aturan.

Sangat penting sebuah kebijakan tersampaikan dengan jelas kepada sasaran kebijakan. Menurut (Meutia, 2017) “semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengimplementasikan kebijakan yang sesungguhnya”. Dikutip juga dari Liaw (2008) “jika apa yang dilakukan orang tidak sesuai dengan apa yang kita maksud, ada dua kemungkinan yang telah terjadi. Pertama, instruksi kita tidak jelas atau ambiguous (mengandung makna ganda). Kedua, orang tersebut kurang cerdas untuk mengerti perintah kita”. Dimensi kejelasan menghendaki petunjuk pelaksanaan tidak hanya diterima oleh pelaksana kebijakan namun informasi yang disampaikan harus jelas dan mudah dipahami, untuk menghindari kesalahan

interpretasi.

c. **Konsistensi (*Consistency*)**

Kebijakan pendidikan akan bisa dilaksanakan dengan baik, jika terdapat komunikasi efektif antara pelaksana kebijakan dengan para kelompok sasaran. Tidak cukup hanya sekali dalam mensosialisasikan suatu kebijakan, bahkan dalam implementasinya tidak jarang suatu kebijakan membutuhkan waktu yang cukup lama agar sesuai dengan tujuan dan sasaran.

Perintah implementasi harus konsisten dan jelas jika ingin kebijakan dijalankan dengan efektif. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif maka informasi perintah-perintah yang disampaikan harus konsisten dan jelas, serta perintah tersebut tidak bertentangan dengan perintah kebijakan yang lainnya, (Roeslie & Bachtiar, 2018). Inkonsistensi dalam perintah implementasi atau pelaksanaan yang memberi peluang keleluasaan untuk menafsirkan kebijakan dapat menyebabkan pelaksanaan kebijakan melenceng dari tujuan utamanya. (Edward III, 1980) dalam (Arwildayanto et al., 2018).

2. Sumber Daya (*Resources*)

Kualitas sumber daya sebuah bangsa ditentukan oleh 3 faktor utama, yakni :pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Dalam lingkup mikro, sumber daya manusia dalam lingkungan suatu unit kerja yang dimaksudkan adalah tenaga kerja, pegawai atau karyawan (*employee*). Menurut KBBI sumber daya adalah “segala sesuatu, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud, yang digunakan untuk mencapai hasil, misalnya peralatan, sediaan, waktu, dan tenaga”.

Sumber daya (*resources*) yang dimaksud dalam implementasi kebijakan

adalah pelaksana kebijakan. Agar dapat dilaksanakan dengan baik, kesiapan sumberdaya pelaksana kebijakan publik adalah hal penting untuk diperhatikan. Perintah untuk melaksanakan kebijakan mungkin telah disampaikan dengan akurat, jelas dan konsisten, namun apabila para pelaksana kekurangan sumberdaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan, pelaksanaan kebijakan sepertinya akan menjadi tidak efektif. Kesiapan sumberdaya meliputi kualitas dan kuantitas staf pelaksana, ketersediaan informasi yang memadai, kewenangan yang diberikan kepada pelaksana kebijakan serta ketersediaan sarana dan prasarana penunjang dalam pelaksanaan kebijakan.

a. Sumber Daya Manusia

Sumber daya yang paling penting dalam pelaksanaan kebijakan adalah staf. Menurut (Meutia, 2017) sumber daya manusia adalah “kecukupan kualitas pengetahuan, karakter, dan keterampilan maupun kuantitas implementor dapat juga melingkupi seluruh kelompok sasaran”.

Sangat riskan dan beresiko jika kebijakan tanpa kehandalan implementor akan menghasilkan kebijakan yang kurang energik, berjalan lambat dan seadanya (Arwildayanto et al., 2018). Sumber kegagalan pelaksanaan kebijakan adalah tidak ada/tersedianya staf yang mencukupi. Sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya merupakan unsur terpenting dalam implementasi kebijakan.

b. Informasi (*Information*)

Informasi adalah sumber daya esensial yang kedua (setelah sumber daya manusia) dalam implementasi kebijakan. Informasi ini bisa dalam dua bentuk.

Bentuk pertama adalah mengetahui bagaimana cara melaksanakan sebuah kebijakan, dan bentuk kedua adalah data yang dibutuhkan tentang aturan pemerintah dan regulasi lain yang ada. Mengetahui apa yang harus dilakukan adalah hal mutlak yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan. Arahan untuk implementasi kadangkala samar- samar/ tidak jelas karena pembuat kebijakan di tingkat atas tidak tahu apa yang dibutuhkan dalam implementasi. Informasi tentang program adalah hal yang serius, khususnya dalam kebijakan baru.

c. Kewenangan (*Authority*)

Sumber daya penting lain dalam implementasi kebijakan adalah otoritas (kewenangan). Kewenangan dapat bervariasi dari program yang satu dengan program yang lain. Contoh bentuk wewenang diantaranya adalah hak untuk membuat aturan penjelas, mengeluarkan perintah kepada pegawai lain, mengambil dana untuk program, dan pembelian barang dan jasa. Pelaksana kebijakan harus menyadari bahwa mereka membutuhkan kerjasama dengan pelaksana kebijakan yang lain agar dapat mengimplementasikan kebijakan dengan sukses.

Salah satu hal yang paling penting yaitu kecukupan sumber daya financial yang memperlihatkan kecukupan modal investasi atas kebijakan yang diambil. Anggaran berkaitan dengan kecukupan dana atas perencanaan dan pelaksanaan program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan.

d. Fasilitas (*Facilities*)

Fasilitas fisik juga menjadi sumber daya penting lainnya dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III, (1980) dalam (Arwildayanto et al.,

2018) bahwa,

“Pelaksana kebijakan mungkin telah mempunyai sumber daya manusia yang cukup, telah memahami apa yang harus dilakukan, memiliki kewenangan untuk melaksanakan program, tetapi tanpa bangunan yang representatif, peralatan yang memadai, suplai barang yang lancer serta dana yang mencukupi, implementasi kebijakan tidak akan berhasil”.

Maka fasilitas berkaitan dengan kecukupan sarana dan prasarana dalam mendukung implementasi kebijakan.

3. Disposisi (Disposition)

Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen implementor dalam mewujudkan kebijakan. Karakteristik sikap pelaksana menempel erat pada implementor kebijakan berupa kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi, jujur dan berintegritas senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan.

Disposisi dalam hal ini diartikan sebagai sikap, keinginan, kecenderungan atau kesepakatan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan. Jika para pelaksana dapat menyikapi sebuah kebijakan tertentu dengan baik, mereka akan dapat melaksanakan kebijakan sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Namun jika sikap dan pandangan pelaksana kebijakan berbeda dari (keinginan) pembuat kebijakan, proses implementasi sebuah kebijakan benar-benar akan menjadi rumit. Dikarenakan para pelaksana kebijakan memiliki diskresi (keleluasaan), sikap mereka terhadap kebijakan akan menjadi hambatan bagi implementasi kebijakan yang efektif. Tiga hal penting berkenaan dengan disposisi yaitu efek disposisi, penempatan staf dan insentif/imbalan.

a. Efek disposisi (*Effects of Dispositions*)

Banyak kebijakan yang terjebak dalam ketidakacuhan. Menurut (Roeslie & Bachtiar, 2018) bahwa “kebijakan-kebijakan ini mungkin dapat diimplementasikan dengan tepat karena para pelaksana kebijakan tidak memiliki kecenderungan untuk mengabaikan pelaksanaan sebuah kebijakan”. Disisi lain, kebijakan-kebijakan lain akan menghadapi konflik langsung dengan pandangan dan kepentingan para pelaksana kebijakan dalam sebuah organisasi. Ketika orang diminta untuk melaksanakan perintah yang tidak mereka sukai dan setuju, tidak dapat dihindarkan adanya keengganan mereka untuk melaksanakan perintah tersebut dan ini akan berakibat pada kinerja mereka. Dalam kasus ini pelaksana kebijakan akan menggunakan diskresi (keleluasan) mereka untuk menghalangi implementasi sebuah kebijakan.

b. Penempatan Staf (*Staffing the Bureaucracy*)

Sikap pelaksana kebijakan terhadap suatu kebijakan akan menjadi halangan dalam implementasi sebuah kebijakan. Personil yang ada dan tidak mengimplementasikan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh atasan akan menjadi penghalang dalam implementasi. Transfer atau pemindahan tempat tugas pelaksana kebijakan yang tidak mentaati perintah atasan dengan pegawai/staf yang lebih dapat bekerjasama untuk mensukseskan implementasi sebuah kebijakan.

c. Insentif (*Incentives*)

Pergantian personil dalam sistem birokrasi pemerintah adalah bukan hal mudah untuk dilakukan dan penggantian itu tidak menjamin bahwa proses

implementasi kebijakan akan berjalan dengan lancar tanpa halangan. Teknik lain yang perlu dicoba untuk mensiasati masalah sikap pelaksana kebijakan adalah dengan pemberian insentif (imbalan) yang sesuai dengan kinerja. Dengan hal ini, setiap individu (staf) akan memperhitungkan dan mencoba untuk meningkatkan insentif (imbalan) yang akan mereka terima jika mereka dapat melaksanakan tugasnya dengan baik (Edward III, 1980) dalam (Arwildayanto et al., 2018).

4. Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure)

Menurut (Firnas, 2011) dalam (Subhan, 2012) “birokrasi adalah suatu mesin politik yang melaksanakan kebijakan politik yang dibuat oleh pejabat politik. Oleh karena sebuah mesin, mestinya birokrasi tidak memiliki kepentingan pribadi. Tidak memiliki tanggung jawab politik, kecuali kepada bidang tugas yang dibebankan kepadanya”. Dalam dunia pemerintahan, menurut Said (2010) dalam (Subhan, 2012) “konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan”.

Birokrasi sebagai sebuah institusi bagaimanapun juga tidak bisa lepas dari bagaimana lahir dan berkembangnya sejarah manusia dan karena itu selalu dijalankan, diarahkan dan dipengaruhi oleh manusia-manusia juga (Firnas, 2011) dalam (Subhan, 2012).

Pelaksana kebijakan mungkin telah mengetahui apa yang harus dilakukan dan telah memiliki keinginan yang kuat dan sumber daya yang mencukupi, namun mereka masih akan terhalang dalam mengimplementasikan kebijakan oleh struktur organisasi dimana mereka bekerja. Ciri utama birokrasi adalah adanya

Standard Operating Procedures (SOP) atau prosedur standar pelaksanaan dan adanya pembagian tugas dalam unit kerja.

a. *Prosedur Operasional Standar (Standard Operating Procedures-SOP)*

Kebijakan publik dapat dilaksanakan apabila ada kewenangan yang diberikan kepada pelaksana, oleh karena itu perlu adanya struktur birokrasi yang rinci pada organisasi. Dalam struktur organisasi yang menjadi pelaksana kebijakan publik harus dilengkapi dengan standard operating procedures (SOP) secara rinci dan dapat dilaksanakan. Menurut Winarmo (2014) dalam (Roeslie & Bachtiar, 2018) “SOP adalah acuan yang memungkinkan pegawai untuk membuat keputusan dalam pekerjaan sehari-hari. SOP dibuat dalam merespon keterbatasan waktu dan sumber daya yang ada serta untuk penyeragaman pelaksanaan. Implementasi sebuah kebijakan akan lebih mudah dilaksanakan jika aturan yang diterapkan seragam”.

SOP ini digunakan sebagai pedoman bagi organisasi maupun bagi masyarakat untuk mengukur penerapan kebijakan yang dipilih. Selain itu SOP juga perlu mempertimbangkan tingkat kemudahan dan kesederhanaan administrasi sehingga dapat diterapkan secara efektif dan efisien. Dalam struktur birokrasi ini, hal penting yang harus diperhatikan selain *Standard Operating Procedures* (SOP) yaitu *Fragmentation* (pembagian tanggung jawab).

b. *Pembagian Tanggungjawab (Fragmentation)*

Menurut Edward III (1980) dalam (Arwildayanto et al., 2018,)

“Fragmentasi adalah pembagian tugas dan tanggungjawab terhadap sebuah kebijakan dalam sebuah unit kerja dalam organisasi. Semakin banyak pelaku dan agensi yang terlibat dan semakin mandiri keputusan masing-masing mereka buat, semakin kecil kemungkinan implementasi kebijakan sukses

untuk dilaksanakan. Adapun konsekuensi fragmentasi/pembagian tanggung jawab adalah adanya penyebaran tanggung jawab, hal ini akan membuat koordinasi sulit dilakukan”.

Birokrasi di Indonesia masih belum efisien, seperti masih terjadinya tumpang tindih kegiatan atau pembagian tupoksi antar instansi pemerintah. Terjadinya penumpukan pegawai di beberapa lembaga dan distribusi pegawai yang tidak merata menjadi salah satu aspek lemahnya birokrasi yang menyebabkan kinerja birokrasi menjadi lamban dan tidak efektif. Kepekaan birokrasi untuk mengantisipasi tuntutan masyarakat mengenai perkembangan ekonomi, sosial dan politik sangat kurang sehingga kedudukan birokrasi yang seharusnya sebagai pelayan masyarakat cenderung bersifat *vertical top down* daripada *horizontal participative* (Rakhmawanto, 2011).

2.2. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

2.2.1. Peraturan Perundang Undangan PPPK

Kebijaksanaan mencerminkan kearifan seseorang, sedangkan kebijakan merupakan aturan tertulis hasil keputusan resmi organisasi. Misalnya, kebijakan didefinisikan sebagai : 1) Undang-undang, 2) Peraturan Pemerintah, 3) Keputusan Presiden, 4) Keputusan Menteri, 5) Peraturan Daerah, 6) Keputusan Bupati, dan 7) Keputusan Direktur dan lainnya. Dokumen kebijakan ini sifatnya mengikat, wajib dilaksanakan oleh sasaran kebijakan (Arwildayanto et al., 2018).

Adapun aturan Perundang-Undangan mengenai kebijakan pengadaan guru PPPK diantaranya adalah:

1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; yang berbunyi (Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk

menjalankan undang-undang sebagai mestinya)

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494), mengenai Administrasi, Kepegawaian, Aparatur Sipil Negara, Manajemen, Pencabutan.
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja
4. Permen Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2022 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2022;
5. Peraturan Direktur Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan Nomor 3767/B.B1/HK.01.03/2021 tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Seleksi Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Pemerintah Daerah Tahun 2021
6. Pengumuman Nomor : PEG.800/5614/2022 tentang seleksi penerimaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja jabatan fungsional guru di lingkungan pemerintah kota langsa tahun 2022

2.2.2. Pengertian PPPK

Pemerintah telah berupaya untuk menciptakan dan mengembangkan aparatur negara yang berperilaku profesional, netral, dan bersih, bebas dari campur tangan politik atau faktor lain yang dapat menghambat pelaksanaan tugas aparatur penyelenggara negara dengan membentuk peraturan perundang-

undangan mengenai kepegawaian. Pada pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU No. 5-2014) dijelaskan pada Pasal 6 yang mengatakan bahwa pegawai paratur Sipil Negara (ASN) terdiri atas PNS dan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja). Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja atau disingkat dengan PPPK merupakan warga negara Indonesia yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja dalam jangka waktu tertentu yang telah memenuhi syarat dan tugasnya melaksanakan tugas pemerintahan.

Keberadaan PPPK ini telah menggantikan pengaturan tentang pegawai tidak tetap atau biasa disebut pegawai honorer. Seorang PPPK memiliki hubungan kerja dengan pemerintah, namun hubungan kerja tersebut berbeda dengan PNS yaitu PPPK memiliki hubungan kerja dengan pemerintah melalui perjanjian kerja yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu. Sedangkan PNS tanpa melalui perjanjian kerja memiliki hubungan kerja dengan pemerintah melalui pengangkatan sebagai pegawai tetap.

Menurut (Adyatma, Dwi, 2021) bahwa “kedudukan hukum antara Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai Pegawai ASN dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara terdapat perbedaan. Perbedaan tersebut jelas ada pada kekuatan hukum yang mengikat antara PNS dan PPPK”. Pada PPPK kedudukannya yaitu pegawai pemerintah yang mempunyai kekuatan hukum yang terletak pada perjanjian kerja. Sehingga perjanjian kerja yang dilaksanakan merupakan pengikat hubungan hukum antara PPPK dengan pemerintah yang memberikan pekerjaan. Pemerintah sebagai

pemberi kerja kepada pegawai pemerintah non PNS ini mengikatkan dirinya pada suatu perjanjian kerja yang dibuat antara pemerintah itu sendiri dengan pegawai pemerintah non PNS (PPPK) dengan kesepakatan bersama. Pada perjanjian kerja dalam pengadaan PPPK yang tersirat dalam ketentuan Undang- Undang Aparatur Sipil Negara merupakan perjanjian kerja dengan jangka waktu tertentu.

2.2.3. Pengertian Guru PPPK

Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Menurut (Apandi, 2017) ,

“Guru merupakan sebuah profesi yang penuh dengan tuntutan serta tanggung jawab tak terkecuali pada guru yang berstatus “honorar”, guru honorar perannya tidak dapat dikesampingkan terlebih pada kontribusi nyata yaitu mencerdaskan anak bangsa serta membentuk karakter penerus bangsa, tapi disisi lain dalam hal pendapatan guru honorar masih tergolong minim”.

Tak hanya itu saja, permasalahan guru honorar di Indonesia bermacam-macam dan tidak banyak permasalahan guru honorar yang telah terpecahkan atau sudah mendapatkan solusi, ibaratkan benang yang kusut permasalahan guru honorar di Indonesia berangsur-angsur semakin bertambah.

Menurut (Pangestuti et al., 2021) “ada banyak permasalahan yang dialami oleh guru honorar yakni status yang tidak jelas, kesejahteraan rendah, dan kualitas”. Status guru honorar dianggap tidak jelas karena tidak memiliki surat keputusan atau biasa disebut SK mengajar, status yang tidak jelas ini membuat guru honorar tidak bisa mendapatkan banyak hal yang didapatkan oleh guru PNS seperti jaminan kesehatan, perlakuan, dan berbagai tunjangan, serta jaminan hari

tua. Masalah kedua adalah kesejahteraan guru honorer yang masih renda, status yang tidak jelas membuat guru honorer tidak terjamin dalam kesejahteraan hidupnya contohnya dalam hal gaji yang tergolong sedikit dan tidak memenuhi kebutuhan hidup bahkan untuk menutup biaya pendidikan pun kurang. Masalah ketiga adalah dari sisi kualitas guru, perekrutan guru honorer hanya mempekerjakan orang yang mencari pekerjaan tanpa proses atau adanya kejelasan statusnya, hal tersebut mengakibatkan perekrutan guru dengan kualitas yang masih dipertanyakan serta belum ada tahapan yang memadai untuk mengembangkan potensi dan kualitas guru.

Melihat realitas guru honorer dan berdasarkan perhitungan Dapodik bahwa kebutuhan guru di sekolah negeri, di luar guru yang berstatus PNS yang saat ini mengajar, mencapai satu juta guru. Jumlah guru PNS yang tersedia di sekolah negeri hanya 60 % (enam puluh persen) dari jumlah kebutuhan seharusnya. Hal ini menyebabkan kurangnya pelayanan yang optimal kepada peserta didik. Oleh karena hal tersebut, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek) pada tahun 2022 mempunyai kebijakan untuk melakukan pemenuhan guru melalui seleksi pengadaan PPPK untuk JF Guru.

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Adanya kebijakan PPPK baik untuk guru honorer, dan masyarakat yang sudah melaksanakan pelatihan profesi keguruan. Sebagaimana yang disampaikan menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan

Teknologi Republik Indonesia “Seleksi ini dibuka, karena berdasarkan Data Pokok Pendidikan (Dapodik) Kemendikbud memperkirakan bahwa kebutuhan guru di sekolah negeri mencapai satu juta guru, di luar guru PNS yang saat ini mengajar”. ujar Nadiem dalam pengumuman seleksi guru PPPK 2022. Pembukaan seleksi untuk menjadi guru PPPK adalah upaya menyediakan kesempatan yang adil untuk guru honorer yang kompeten agar dapat mendapatkan penghasilan yang layak. Adapun untuk ketetapan PPPK dari kemdikbud sendiri tertuang dalam surat edaran Dirjen GTK Kemdikbud tentang Seleksi PPPK 2022 yang ditujukan kepada pemerintah daerah.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, menjelaskan bahwa Pengadaan calon Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pada instansi Pemerintah. Pengadaan tersebut dilakukan melalui tahapan: perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil, dan pengangkatan menjadi PPPK.

2.2.4. Tujuan Pengadaan Tenaga PPPK Jabatan Fungsional Guru

Menurut Permen Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2022 Tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2022 bahwa pengadaan PPPK JF guru pada Instansi Daerah tahun 2022 bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan mendorong peningkatan profesionalisme guru di satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Instansi Daerah.

Maka berkaca dari tujuan tersebut, pengadaan PPPK JF Guru ini

dilaksanakan berdasarkan prinsip, kompetitif, adil, objektif, transparan, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, dan tidak dipungut biaya.

2.2.5. Manajemen Pengadaan Tenaga PPPK Jabatan Fungsional Guru

Dalam rangka pengadaan PPPK untuk Jabatan Fungsional (JF) Guru, perlu melaksanakan salah satu tahapnya yaitu seleksi PPPK untuk JF Guru. Menurut Peraturan Direktur Jenderal guru dan Tenaga Kependidikan No 2767 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Seleksi Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Pemerintah Daerah Tahun 2021, seleksi calon PPPK untuk JF Guru tahun 2021 dalam dilaksanakan oleh Kemdikbudristek sebagai instansi Pembina Jabatan Fungsional (JF) dengan melibatkan Kementerian PAN dan RB dan BKN. Seleksi PPPK untuk JF Guru terdiri dari 2 tahap yaitu seleksi administrasi dan seleksi kompetensi.

Berkenaan dengan kondisi kedaruratan sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* dan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* sebagai Bencana Nasional, dan dalam upaya mencegah penyebaran COVID-19, maka Seleksi PPPK untuk JF Guru dilaksanakan sesuai prosedur penyelenggaraan dengan metode *Computer Assisted Test* Ujian Nasional Berbasis Komputer (CAT-UNBK) dengan protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian COVID 19.

Berdasarkan Peraturan Direktur Jenderal guru dan Tenaga Kependidikan No 2767 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Seleksi Pengadaan

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Pemerintah Daerah Tahun 2021, dibagi menjadi beberapa tahap diantaranya:

a. Persiapan atau Perencanaan

Persiapan yang dilaksanakan meliputi:

1. Pemetaan Kebutuhan Guru PPPK

Kemdikbudristek melaksanakan pemetaan kebutuhan PPPK untuk JF Guru pada satuan pendidikan berdasarkan DAPODIK. Calon PPPK untuk JF Guru yang dimaksud dalam pemetaan ini adalah guru kelas, guru bimbingan konseling, guru mata pelajaran termasuk guru pendidikan agama. Pemetaan ini untuk mengetahui jumlah guru yang dibutuhkan oleh satuan pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan. Hasil pemetaan kebutuhan ini akan dijadikan dasar dalam menetapkan kebutuhan PPPK untuk JF Guru pada tahun 2021.

2. Sosialisasi

Kemdikbudristek bersama Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN RB), Kementerian Keuangan, dan Badan Kepegawaian Negara (BKN) melaksanakan sosialisasi Seleksi PPPK untuk JF Guru pada 34 provinsi yang melibatkan 514 (lima ratus empat belas) kabupaten/kota. Peserta sosialisasi terdiri dari unsur Badan Kepegawaian Daerah (BKD)/Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) dan Dinas Pendidikan. Materi sosialisasi meliputi kebijakan pemerintah terkait pemenuhan kebutuhan guru melalui seleksi PPPK

untuk JF Guru, seleksi PPPK untuk JF Guru, prosedur seleksi, dan, anggaran dan pemantauan.

3. Penetapan formasi

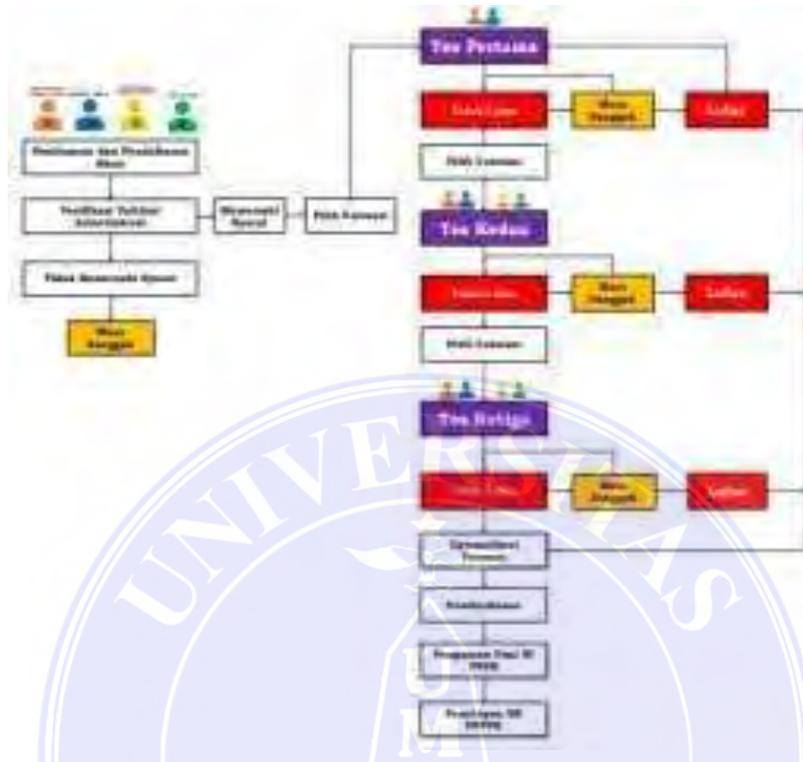
Penetapan formasi PPPK untuk JF Guru secara nasional diawali dengan perencanaan kebutuhan guru di provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Perencanaan kebutuhan guru diperoleh melalui analisis beban kerja sehingga diperoleh jumlah ideal guru pada satuan pendidikan di provinsi dan kabupaten/kota.

Untuk menghemat biaya, waktu, serta efisiensi dan keakuratan dalam perumusan kebijakan, maka pengusulan formasi PPPK untuk JF Guru menggunakan sistem e-formasi sesuai Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor B2156/M.PAN.RB/5/2014 tentang Penerapan Sistem e- Formasi.

Langkah-langkah penetapan formasi PPPK untuk JF Guru sebagai berikut: 1. Pejabat pembina kepegawaian provinsi/kabupaten/kota menyampaikan usul kebutuhan PPPK untuk JF Guru melalui aplikasi e-formasi Kemen PANRB. 2. Kemdikbudristek melalui Ditjen Guru dan Tenaga Kependidikan memberikan pertimbangan teknis kepada Kementerian PAN dan RB atas usulan kebutuhan PPPK untuk JF Guru sesuai hasil pemetaan kebutuhan guru nasional berdasarkan data Dapodik. 3. Kementerian PANRB menetapkan formasi PPPK untuk JF Guru per provinsi, kabupaten, dan kota, yang akan digunakan sebagai dasar pengadaan guru PPPK.

4. Penjadwalan

Alur seleksi PPPK untuk JF Guru dijelaskan dalam bagan sebagai berikut:



Gambar 2.3 Alur Seleksi

5. Pengorganisasian tim pelaksana seleksi

Kepanitiaan seleksi PPPK untuk JF Guru terdiri dari Panselnas, Kemdikbudristek, tim kerja, Panitia tingkat daerah, dan Panitia di tempat uji kompetensi (TUK).

- a) Panitia Seleksi Nasional. Panitia Seleksi Nasional (Panselnas) berasal dari unsur Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kemdikbudristek, Badan Kepegawaian Negara, dan lain-lain sebagaimana tercantum dalam KEPMEN PANRB Nomor 20 Tahun 2022 tentang Panitia Seleksi Nasional Pengadaan Aparatur Sipil Negara Tahun 2022.

- b) Panitia Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi
Kepanitian yang dibentuk oleh Kemdikbudristek sebagai berikut:
Pengarah : Mendikbudristek, Ketua : Direktorat Jenderal GTK, dan
Sekretaris : Sekretaris Direktorat Jenderal GTK
- c) Tim Kerja. Tim Kerja ditetapkan oleh Ketua Panitia Seleksi PPPK
untuk JF Guru, diantaranya adalah, a. Panitia Administrasi
mencakup 1) Panitia Persiapan 2) Panitia Pelaksanaan 3) Panitia
Pelaporan, b. Panitia Asesmen mencakup 1) Panitia Penyediaan
Soal 2) Panitia Penyelenggaraan seleksi kompetensi, dan c. Tim
Penjaminan Mutu Pemantauan dan Evaluasi
- d) Panitia Tingkat Daerah. Panitia tingkat daerah
provinsi/kabupaten/kota berasal dari unsur dinas pendidikan
provinsi/kabupaten/kota yang bertugas menyelenggarakan seleksi
pada tingkat provinsi/kabupaten/kota. Panitia tingkat daerah
dibentuk dan ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)
di daerah masing-masing.
- e) Panitia di TUK. Panitia di TUK ditetapkan oleh Pusat. Penanggung
Jawab tempat uji kompetensi adalah Kepala Sekolah yang
sekolahnya digunakan sebagai lokasi tempat uji kompetensi atau
Kepala Instansi lainnya yang instansi tersebut dijadikan TUK.
Tugas Penanggung Jawab tempat uji kompetensi adalah: a)
Menjelaskan dan mengarahkan pelaksanaan seleksi kompetensi
kepada pengawas dan administrator tempat uji kompetensi. b)

Memastikan ketersediaan sarana dan prasarana yang diperlukan bagi peserta yang akan mengikuti seleksi kompetensi sesuai dengan prosedur operasional standar. c) Memantau dan memfasilitasi pelaksanaan seleksi kompetensi. d) Berkoordinasi dengan penyelia terkait dengan pelaksanaan seleksi kompetensi.

b. Pelaksanaan atau Implementasi

Tahap pelaksanaan kebijakan ini yaitu dengan adanya seleksi PPPK untuk JF guru yang meliputi:

1. Pengumuman seleksi PPPK untuk JF guru. Kemdikbudristek melalui Ditjen Guru dan Tenaga Kependidikan mengumumkan penerimaan seleksi PPPK untuk JF Guru melalui laman <https://gurupppk.kemdikbud.go.id>.
2. Pendaftaran PPPK untuk JF Guru. Pelamar melakukan pendaftaran seleksi PPPK untuk JF Guru melalui laman resmi Badan Kepegawaian Negara yaitu <https://sscasn.bkn.go.id>.
3. Seleksi Administrasi dan Masa Sanggah. Seleksi administrasi meliputi verifikasi dan validasi kelengkapan berkas dan kesesuaian dokumen pelamar dengan kriteria PPPK untuk JF Guru. Seleksi administrasi dilakukan oleh panitia penyelenggara seleksi secara sistem untuk mencocokkan persyaratan administrasi dan kualifikasi akademik. Selanjutnya ada Masa Sanggah Hasil Seleksi Administrasi yang dimaksudkan untuk pelamar yang dinyatakan tidak lolos seleksi administrasi, dapat mengajukan sanggahan melalui

<https://sscasn.bkn.go.id> menggunakan akun pendaftaran paling lama 3 (tiga) hari sejak diumumkan yang selanjutnya, panitia penyelenggara menanggapi sanggahan tersebut dengan cara memverifikasi kembali dokumen pelamaran yang disampaikan dengan persyaratan yang ditetapkan. Hasil verifikasi diumumkan melalui <https://gurupppk.kemdikbud.go.id> dan <https://gtk.kemdikbud.go.id>. Paling lambat 7 (tujuh) hari sejak berakhirnya waktu pengajuan sanggah.

4. Seleksi Kompetensi dan Masa Sanggah. Pelamar yang dapat mengikuti seleksi kompetensi merupakan pelamar yang lulus seleksi administrasi sebagaimana telah diumumkan dalam laman <https://gurupppk.kemdikbud.go.id> dan laman <https://gtk.kemdikbud.go.id>. Tahapan seleksi terdiri dari seleksi kompetensi I, II, dan III dengan masing-masing terdapat masa sanggah. Selanjutnya terdapat metode seleksi kompetensi, materi seleksi, bobot dan kebijakan penambahan nilai, Lokasi tempat uji kompetensi (TUK)
5. Pengangkatan Menjadi PPPK. Pelamar yang dinyatakan lulus seleksi pada setiap seleksi kompetensi dan wawancara diangkat sebagai calon PPPK. Pengangkatan calon PPPK ditetapkan dengan keputusan PPK Instansi Daerah. Keputusan PPK Instansi Daerah disampaikan kepada Kepala BKN untuk mendapatkan nomor induk PPPK. Penerbitan nomor induk PPPK diterima oleh PPK Instansi Daerah paling lama 25 (dua puluh lima) hari kerja sejak waktu penyampaian. Dalam hal pelamar yang sudah dinyatakan lulus tahap akhir seleksi dan sudah mendapat

persetujuan nomor induk PPPK, kemudian mengundurkan diri, kepada yang bersangkutan diberikan sanksi tidak boleh mendaftar pada penerimaan PPPK untuk 1 (satu) periode berikutnya.

c. Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan evaluasi merupakan kegiatan untuk mengetahui pelaksanaan seleksi PPPK untuk JF Guru berjalan dengan baik dan lancar sebagaimana mestinya sesuai dengan pedoman. Aspek pemantauan dan evaluasi meliputi: persiapan, pelaksanaan, kendala, solusi, saran, dan masukan dari pelaksanaan seleksi PPPK untuk JF Guru tahun 2021. Responden Pemantauan dan evaluasi terdiri atas: penanggung jawab penyelenggara pada dinas pendidikan provinsi dan kabupaten kota, kepala sekolah, penyelia, proktor, pengawas ruang, dan peserta. Metode yang digunakan dalam pemantauan dan evaluasi adalah deskriptif kualitatif yaitu membuat gambaran deskriptif atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diamati. Pemantauan dan Evaluasi dilakukan secara daring dan/atau luring. Untuk penanganan masalah yang terjadi selama proses pelaksanaan pengadaan tenaga PPPK ini panitia pusat membentuk unit layanan bantuan (helpdesk) di pusat.

2.3 Kajian Teori Guru

2.3.1 Guru

Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi

peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. (Juknis PPG PNS. 2011: 5). Sedangkan guru menurut undang-undang nomor 20 tahun 2003 adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada jalur pendidikan formal, serta pada jenjang pendidikan dasar dan pendidikan menengah, termasuk pendidikan anak usia dini. (Dadi Permadi & Daeng Arifin, 2010: 8). Guru dapat diartikan sebagai orang yang tugasnya terkait dengan upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dalam semua aspeknya, baik spiritual, emosional, intelektual, fisik, maupun aspek lainnya. (Suparlan, 2006: 9). Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa guru adalah orang yang secara sadar berupaya mendidik guna mencerdaskan bangsa dalam berbagai aspek, serta mengembangkan potensi peserta didik ke arah yang lebih baik.

Guru mempunyai kode etik dalam menjalankan profesinya. Kode etik suatu profesi adalah berupa norma-norma yang harus diindahkan oleh setiap anggota profesi di dalam melaksanakan tugas profesinya dan dalam hidupnya di masyarakat. Norma tersebut berisi tentang bagaimana mereka harus menjalankan profesinya dan larangan-larangan yang tidak boleh diperbuat oleh mereka. (Rugaiyah & Atiek Sismiati, 2011: 13). Profesi guru adalah jenis pekerjaan yang selama ini diabaikan orang dan terus menerus berada dalam perdebatan, sehingga guru kita tidak disiapkan secara profesional. Agar guru dapat disiapkan secara profesional, maka penyelenggaraan pendidikan profesi guru dibutuhkan penanganan dengan mekanisme yang lebih cermat, terutama

terhaddap perilaku mereka sebagai guru. (Djohar, 2006: 22).

Guru juga dikatakan sebagai penggerak, yaitu mobilisator yang mendorong dan menggerakkan sistem organisasi sekolah. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, seorang guru harus memiliki kemampuan intelektual dan kepribadian yang kuat. (Sudarwan & Khairil, 2012: 45). Masalah kompetensi professional guru merupakan salah satu dari kompetensi yang harus dimiliki oleh setiap guru dalam jenjang pendidikan apapun. Kompetensi-kompetensi lainnya adalah kompetensi kepribadian dan kompetensi kemasyarakatan. Secara teoritis ketiga jenis kompetensi tersebut dapat dipisah-pisahkan satu sama lain, akan tetapi secara praktis sesungguhnya ketiga jenis kompetensi tersebut tidak mungkin dapat dipisah-pisahkan. (Oemar, 2008:34).

2.3.2 Hak dan Kewajiban Guru

Guru atau pendidik sebagai suatu profesi, seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Guru dan Dosen (UUGD) pasal 14 dan pasal 20 memiliki hak dan kewajiban sebagai berikut:

a. Hak-hak guru sebagai suatu profesi

1. Memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum dan jaminan kesejahteraan sosial.
2. Mendapatkan promosi dan penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja.
3. Memperoleh perlindungan dalam melaksanakan tugas dan hak atas kekayaan intelektual.
4. Memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kompetensi memperoleh dan

memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran untuk menunjang kelancaran tugas keprofesionalan.

5. Memiliki kebebasan dalam memberikan penilaian dan ikut menentukan kelulusan, penghargaan dan/atau sanksi kepada peserta didik sesuai dengan kaidah pendidikan, kode etik guru, dan peraturan perundang-undangan.
6. Memperoleh rasa aman dan jaminan keselamatan dalam melaksanakan tugas.
7. Memiliki kebebasan untuk berserikat dalam organisasi profesi.
8. Memiliki kesempatan untuk berperan dalam penentuan kebijakan pendidikan.
9. Memperoleh kesempatan untuk mengembangkan dan meningkatkan kualifikasi akademik dan kompetensi.
10. Memperoleh pelatihan dan pengembangan profesi dalam bidangnya.

Era reformasi secara langsung memberikan titik terang bagi para guru untuk menuntut hak-hak asasinya selama ini. Guru sudah berani bersuara lantang meberikan kritik dan solusi terhadap pemerintah. Hak-hak yang selama ini terabaikan, dengan era ini, guru boleh dan harus berani membela diri secara bersama-sama. (Isjoni, 2009: 6)

b. Dalam melaksanakan tugas keprofesionalannya, guru memiliki kewajiban guru sebagai berikut:

1. Merencanakan pembelajaran, melaksanakan proses pembelajaran yang bermutu serta menilai dan mengevaluasi hasil pembelajaran.
2. Meningkatkan dan mengembangkan kualifikasi akademik dan kompetensi secara berkelanjutan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan,

teknologi, dan seni.

3. Bertindak objektif dan tidak diskriminatif atas dasar pertimbangan jenis kelamin, agama, suku, ras dan kondisi fisik tertentu atau latar belakang keluarga, dan status sosial ekonomi peserta didik dalam pembelajaran.
4. Menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan, hukum dan kode etik guru serta nilai-nilai agama dan etika.
5. Memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa. (Dadi Permadi & Daeng Arifin, 2010: 24-25)

Guru yang baik akan selalu mengembangkan dirinya dan mensejajarkan diri dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Untuk melakukan hal tersebut, guru harus aktif tidak hanya mengajar, tetapi juga aktif di setiap kegiatan-kegiatan yang berbau pendidikan. (Isjoni, 2006: 15)

2.4 Kajian Teori Penataan dan Pemerataan Guru

2.4.1 Penataan dan Pemerataan Guru

Berdasarkan Pasal 10 Peraturan Bersama, Kementerian Pendidikan Nasional mendapatkan mandat untuk menetapkan kebijakan teknis dalam penataan dan pemerataan guru PNS TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK secara nasional sebagai berikut.

1. Pelaksanaan penataan dan pemerataan guru PNS mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2010 tentang Norma, Standar, Prosedur, Dan Kriteria di Bidang Pendidikan.
2. Perencanaan kebutuhan guru pada TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB,

SMA/SMALB, dan SMK dilakukan oleh pejabat pembina kepegawaian provinsi/kabupaten/kota. Perencanaan kebutuhan guru dilakukan pada tingkat satuan pendidikan tingkat kabupaten/kota, dan tingkat provinsi sesuai dengan kewenangannya.

3. Penataan dan pemerataan guru PNS dilakukan apabila pemerintah daerah telah melakukan perencanaan kebutuhan dan analisis optimalisasi guru pada tingkat satuan pendidikan dan tingkat provinsi/kabupaten/kota.
4. Guru PNS pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah daerah dapat dipindahtugaskan antarsatuan pendidikan, antarjenjang, antarjenis pendidikan, antarkabupaten/kota, dan antarprovinsi.
5. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengkoordinasikan dan memfasilitasi pemindahan guru PNS TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK untuk penataan dan pemerataan guru antarprovinsi.
6. Koordinasi dan fasilitasi yang dimaksud pada angka 5 di atas, dilakukan dalam bentuk kegiatan berikut.
 - a) Sosialisasi program penataan dan pemerataan guru PNS pada tingkat provinsi;
 - b) Verifikasi data guru dan analisis kebutuhan guru TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMALB, dan SMK di setiap provinsi;
 - c) Penyediaan Peta Guru yang menginformasikan tentang kelebihan dan/atau kekurangan guru PNS di setiap provinsi dengan tembusan disampaikan kepada Badan Kepegawaian Negara (BKN);
 - d) Pemindahan guru PNS antarprovinsi;

- e) Penyediaan dana pemindahan guru PNS oleh masing-masing provinsi.
7. Koordinasi dengan Kementerian Agama dalam memfasilitasi pemindahan guru PNS dari satuan pendidikan binaan Kementerian Pendidikan Nasional ke satuan pendidikan binaan Kementerian Agama.
8. Penataan dan pemerataan guru PNS dimulai paling lambat tanggal 2 Januari 2012 dan harus selesai pada 31 Desember 2013. (Juknis PPG PNS. 2011: 7-8)

2.4.2 Tugas Pemerintah Kabupaten/Kota

Dalam melakukan penataan dan pemerataan guru PNS antarsatuan pendidikan, antarjenjang, dan antarjenis pendidikan, pemerintah kabupaten/kota memiliki tugas sebagai berikut.

1. Menyusun produk hukum dalam bentuk peraturan bupati/walikota atau produk hukum lainnya terkait penataan dan pemerataan guru PNS yang merujuk pada Peraturan Bersama;
2. Sosialisasi program penataan dan pemerataan guru PNS di wilayah kabupaten/kota;
3. Verifikasi data guru dan analisis kebutuhan guru TK, SD, SMP, SMA, dan SMK di setiap satuan pendidikan di wilayah kabupaten/kota;
4. Penyediaan Peta Guru yang menginformasikan tentang kelebihan dan/atau kekurangan guru PNS di wilayah kabupaten/kota dengan tembusan disampaikan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD);
5. Pemindahan guru PNS antarsatuan pendidikan;
6. Penyediaan dana pemindahan guru PNS antarsatuan pendidikan di wilayah kabupaten/kota. (Juknis PPG PNS. 2011: 9)

2.4.3 Perhitungan Kebutuhan Guru Sekolah Dasar

1. Setiap rombel 20-32 siswa
2. Setiap rombel diampu oleh 1 (satu) orang guru kelas
3. Setiap SD harus menyediakan guru agama dan guru pendidikan jasmani dan kesehatan.
4. Wajib mengajar bagi guru agama dan guru pendidikan jasmani dan kesehatan (penjaskes) yang digunakan dalam Penghitungan 24 jam tatap muka perminggu.
5. Setiap SD harus menyediakan guru agama sesuai dengan ragam jenis agama yang dianut peserta didik.
6. Apabila di SD terdapat anak berkebutuhan khusus dan/atau SD tersebut menyelenggarakan program pendidikan inklusi, maka SD tersebut harus menyediakan minimal satu guru pendidikan khusus per enam rombel, dengan perhitungan jam setara dengan guru kelas. (Juknis PPG PNS. 2011: 12)

Dalam skala nasional, analisis penetapan formasi pegawai negeri, termasuk pegawai negeri untuk sekolah dasar, seperti guru kelas, guru mata pelajaran pendidikan agama, guru mata pelajaran pendidikan jasmani dan kesehatan, dan pesuruh sekolah, merupakan tanggung jawab kantor menteri negara pendayagunaan aparatur negara dan badan kepegawaian negara. Penetapannya didasarkan pada pertimbangan, kebutuhan guru sekolah dasar yang diusulkan oleh departemen pendidikan nasional, dalam hal ini dari provinsi-provinsi. (Ibrahim, 2009: 23)

2.5 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah kajian yang dilakukan oleh para peneliti sebelumnya, baik berupa jurnal, tesis, atau karya ilmiah lainnya, dimana penelitian-penelitian tersebut sedikit banyaknya memiliki relevansi dengan topik penelitian yang dilakukan peneliti. Beberapa penelitian terdahulu yang menjadi sumber inspirasi penulisan penelitian ini ialah:

1. Penelitian oleh Alverin a&Susilowati, 2015 dengan judul “Status Guru Honorer Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” yang diperoleh dari Jurnal Ilmiah Novum: Jurnal Hukum Vol 2 No 4 . Permasalahan mengenai pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 belum juga berakhir. Sampai pada diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang menggantikan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian masih banyak Guru Honorer yang belum diangkat menjadi CPNS, padahal tercantum dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 bahwa tenaga guru adalah bagian dari tenaga honorer yang pengangkatannya diprioritaskan. Dalam UU ASN tidak memuat adanya ketentuan mengenai Tenaga Honorer. Meskipun Tenaga Honorer sudah dihapuskan dalam UU ASN, namun masih banyak Guru Honorer yang tetap bekerja, mereka bekerja dalam ketidakjelasan status, mereka bekerja hanya berdasarkan pada Surat Keputusan (SK) Pengangkatan Guru Honorer yang dimiliki. Berdasarkan hasil penelitian, setelah dilakukan interpretasi hukum

terhadap konsep Tenaga Honorer dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) ditemukan jawaban bahwa Tenaga Honorer berbeda dengan PPPK. Dengan demikian maka ketentuan mengenai PPPK tidak dapat diterapkan pada Tenaga Honorer. Guru Honorer tidak mendapat kejelasan dan pengakuan dalam UU ASN. Berdasarkan asas *presumptio justae causa* SK Pengangkatan yang dimiliki Guru Honorer masih dianggap sah.

2. Penelitian oleh Pangest uti et al., 2021 dengan judul " Permasalahan Guru Honorer Terkait Kebijakan Penghentian Rekrutmen Guru PNS Menjadi PPPK" yang diperoleh dari Jurnal Ilmiah Inovasi Penelitian Vol 2 No 4: September 2021. Pemerintah telah membuat kebijakan akan adanya pergantian perekrutan PNS diganti dengan PPPK, sehingga menimbulkan banyak pro dan kontra. Dalam jurnal ini penulis membantu memberi solusi agar guru honorer dan peserta lulusan Pendidikan Profesi Guru untuk melamar lewat jalur PPPK dan dimulai pada tahun ini. Tujuannya agar para guru honorer mendapat kejelasan status guna meningkatkan Kesejahteraannya sebagai guru honorer yang selama ini memiliki banyak persoalan baik itu mengenai status dan kesejahteraan hidup atau gaji yang rendah. Hal ini dilakukan karena mendesak pengangkatan PPPK tenaga guru karena terjadinya kekosongan guru di banyak daerah. Meski demikian pemerintah akan masih saja menemui banyak kritikan dari berbagai pihak, ada juga yang menyebutkan bahwa kebijakan ini merupakan hal yang diskriminatif. Adanya regulasi PPPK yakni yang termuat dalam PP Nomor 49 tahun 2018 tentang manajemen PPPK, Perpres Nomor 38

Tahun 2020 tentang jabatan yang dapat diisi PPPK, dan perpres Nomor 98 Tahun 2020 tentang gaji dan tunjangan PPPK, maka rekrutmen aparatur sipil negara (ASN) berubah.

3. Penelitian oleh Adyatm a, Dwi, 2021 dengan judul “Analisis Yuridis Masa Kerja pada Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja” yang diperoleh dari Jurnal Ilmiah Mimbar Keadilan Volume 14 Nomor 2. Mengetahui kepastian hukum masa kerja pada Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. Masa kerja Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja tidak diatur secara tegas di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Muncul permasalahan karena tidak adanya aturan batas waktu masa kerja dalam perjanjian kerja dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Permasalahan ini berupa tidak jelasnya sampai kapan maksimal perjanjian kerja ini akan berakhir. Sebagai negara hukum kepastian hukum sangatlah penting. Pemerintah seharusnya segera menetapkan peraturan pelaksana setelah diundangkannya pertaturan perundang-undangan agar kepastian hukum dapat tercapai. Peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Keppres, atau lainnya. Kepastian hukum bila dicapai dapat menciptakan keadilan, begitu juga sebaliknya keadilan yang tercipta juga memperlihatkan adanya kepastian hukum. Pemikiran ini mencerminkan pemerintahan yang baik dan guna berjalannya negara dalam keadaan baik.

4. Penelitian oleh Mahmudah & Holilulloh, 2015 dengan judul “Persepsi Guru Honorer terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Sistem PPPK” yang diperoleh dari Jurnal Ilmiah Kultur Demokrasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan persepsi guru honorer terhadap sistem PPPK yang terdapat dalam Undang-Undang No.5 Tahun 2014 berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa indikator pemahaman guru honorer terhadap PPPK sebesar 65,00% masuk dalam kategori tidak paham. Indikator tanggapan guru honorer terhadap PPPK sebesar 55,00% masuk dalam kategori setuju. Indikator harapan guru honorer terhadap PPPK sebesar 47,50% masuk dalam kategori setuju. Dengan demikian bahwa PPPK dalam penyebaran informasi masih kurang dipahami namun dapat dijalankan sebagai salah satu cara memajukan dunia pendidikan di Indonesia.

2.6 Kerangka Pikir Penelitian

Menurut Romi Satria Wahono (2020:54) Kerangka berpikir adalah suatu diagram yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Kerangka pemikiran dibuat berdasarkan pertanyaan penelitian (*research question*), dan merepresentasikan suatu himpunan dari beberapa konsep serta hubungan diantara konsep-konsep pada tesis.

Kerangka pikir dalam penelitian implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan guru PPPK di Kota Langsa adalah sebagai berikut:



Kerangka pikir dalam penelitian implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Whitney (1960) dalam Andi Prastowo (2011: 201) menjelaskan metode deskriptif merupakan pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Penelitian ini mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat dan tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta protes-protes yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dalam suatu fenomena. Arikunto (2003:310) dalam Prastowo (2011: 203) menegaskan bahwa penelitian deskriptif tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu, tetapi hanya menggambarkan apa adanya tentang sesuatu variabel, gejala, atau keadaan.

3.2 . Waktu dan Tempat Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Januari 2024 sampai dengan Februari 2024. Dalam penelitian ini lokasi yang dijadikan sumber data adalah Dinas Pendidikan Kota Langsa.

3.3 . Subjek dan Objek Penelitian

Menurut Moleong (Nugrahani, 2014:61) subjek penelitian adalah individu yang dijadikan sumber informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian.

Subjek penelitian kualitatif dikenal dengan sebutan informan, dimana kehadirannya diharapkan memberikan informasi sebanyak-banyaknya dan sedalam mungkin terkait hal yang ingin diketahui (Suyitno, 2018:95). Terdapat tiga kategori informan dalam penelitian kualitatif, yakni: 1) Informan kunci, ialah informan yang memiliki informasi dan gambaran umum atau menyeluruh terkait masalah penelitian, 2) Informan utama, ialah orang yang bertindak seperti „aktor utama“, yang memiliki informasi mendetail terkait permasalahan penelitian, dan 3) Informan tambahan, ialah informan yang memberi informasi pelengkap yang relevan dan berguna bagi penelitian (Heryana, 2018:4-6). Spradley (Sugiyono 2013:229) menjelaskan bahwa obyek penelitian kualitatif terdiri atas tiga elemen yakni tempat (place), pelaku (actor), dan aktivitas (activity). Untuk memperoleh data dari subjek dan objek penelitian maka dibutuhkan teknik sampling, yakni cara menentukan sampel sumber data penelitian. Pengambilan sampel penelitian kualitatif cenderung mempertimbangkan pemilihan sumber yang bisa memberikan informasi lengkap dan representatif (Nugrahani, 2014: 55). Sampel penelitian kualitatif disebut sebagai informan, bukan responden (Sugiyono, 2013:216).

Kriteria subjek penelitian yang sesuai fokus penelitian ialah: 1) Mengetahui tentang pengangkatan PPPK; 2) Terlibat dalam penataan dan pemerataan guru PPPK; dan/ atau 3) Menerima pelayanan guru PPPK. Maka, yang menjadi informan ialah:

1. Informan kunci, yaitu Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Langsa.
2. Informan utama, yaitu Kabid GTK dan staff bidang pembinaan sekolah dasar.
3. Informan tambahan, yaitu Kepala Sekolah dan guru, sebanyak 1 orang.

Subjek dalam penelitian ini adalah kepala dinas dan atau staf dinas yang terkait dengan kebijakan pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja untuk jabatan fungsional guru dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa. Sedangkan objek dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dalam penataan dan pemerataan guru PPPK.

3.4 Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

3.4.1 Wawancara :

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu (Lexy, 2004: 135). Esterberg (2002) dalam Sugiyono (2012: 73) mengemukakan beberapa macam wawancara, sebagai berikut:

3.4.2 Wawancara terstruktur

Wawancara terstruktur digunakan bila peneliti telah mengetahui dengan pasti tentang informasi apa yang akan diperoleh. Peneliti telah menyiapkan instrumen penelitian berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis yang alternatif jawabannya telah disiapkan.

3.4.3 Wawancara semiterstruktur

Jenis wawancara ini lebih bebas dibandingkan dengan wawancara

terstruktur. Tujuan dari wawancara ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat, dan ide-idenya.

3.4.4 Wawancara tak berstruktur

Wawancara ini bebas di mana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan.

Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan wawancara terstruktur dan semi terstruktur dengan sumber data yaitu informan. Informan tersebut terdiri dari kepala dinas pendidikan, Kepala Bidang Pembinaan Guru dan Tenaga Kependidikan (GTK), Staff bagian sekolah dasar di dinas pendidikan Kota Langsa, Kepala Sekolah dan Guru.

3.5 Dokumentasi

Dokumentasi atau kajian dokumen merupakan sarana pembantu peneliti dalam mengumpulkan data atau informasi dengan cara membaca surat-surat, pengumuman, iktisar rapat, pernyataan tertulis kebijakan tertentu dan bahan-bahan tulisan lainnya (Jonathan, 2006:225). Dalam penelitian ini, dokumentasi yang akan diambil oleh peneliti antara lain yaitu arsip Dinas Pendidikan Kota Langsa berupa profil pendidikan Kota Langsa, laporan pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja untuk jabatan fungsional guru dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa dan juknis pelaksanaannya.

3.5 Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, instrumen penelitiannya adalah peneliti itu sendiri. Oleh karena itu, peneliti dalam penelitian kualitatif sering disebut sebagai instrumen kunci. Peneliti bertugas untuk menentukan fokus penelitian, memilih informan, melakukan pengumpulan data, menganalisis data, menafsirkan data kemudian menyimpulkan data yang ditemukannya. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan instrumen penelitian untuk membantu dalam pengambilan data yaitu berupa pedoman wawancara dan dokumentasi.

3.5.1 Pedoman Wawancara

Pedoman wawancara berisikan pertanyaan-pertanyaan secara garis besar ataupun rinci yang akan dipertanyakan kepada informan. Dalam pengumpulan data menggunakan metode ini peneliti dibantu dengan buku catatan, kamera, serta alat perekam.

Tabel 3.1: Kisi-Kisi Pedoman Wawancara

No	Aspek yang dikaji	Aspek yang dicari	Sumber data
1.	Tahap pengorganisasian	a. SDM b. Struktur organisasi	- Kepala Dinas Pendidikan Kota Langsa - Kepala Bidang dan Staf Dinas Pendidikan Kota Langsa - Kepala Sekolah
2.	Tahap interpretasi	a. Tujuan b. Komunikasi c. Pembagian tugas	
3.	Tahap aplikasi	a. Prosedur b. Proses	
4.	Faktor penghambat dan pendukung dalam implementasi kebijakan	a. Faktor pendukung b. Faktor penghambat	
5	Upaya mengatasi hambatan	Kebijakan dinas pendidikan dan kebudayaan Kota Langsa	

3.5.2 Pedoman Dokumentasi

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini berupa arsip Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Langsa berupa profil pendidikan Kota Langsa, laporan pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja untuk jabatan fungsional guru dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa dan juknis pelaksanaannya.

Tabel 3.2: Kisi-Kisi Pedoman Dokumentasi

No	Aspek yang akan dikaji	Indikator yang dicari	Sumber data
1	Arsip Dinas Pendidikan Kota Langsa	a. Profil pendidik Kota Langsa b. Laporan perencanaan penataan dan pemerataan guru PPPK c. Juknis pelaksanaan kebijakan	Dokumen dan arsip, Foto, Video.

3.6 Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi, melalui pengorganisasian data ke dalam kategori, penjabaran ke dalam sejumlah unit, pembuatan sintesa, penyusunan pola, pemilihan bagian yang penting dan yang akan di pelajari, dan penarikan kesimpulan sehingga mudah dipahami diri sendiri maupun orang lain (Hardani dkk, 2020: 162). Dengan analisis data, data yang terkumpul dikelola secara sistematis, teratur, terstruktur, dan bermakna (Abubakar, 2021:123).

Analisis data penelitian kualitatif dilakukan sampai datanya jenuh. Teknik analisis

data yang akan digunakan pada penelitian ini adalah model analisis data Miles, Huberman dan Saldana (Miles et al. 2014: 12-14; Hardani dkk, 2020: 163-164) sebagai berikut.

1) Pengumpulan Data (*Data Collection*)

Ketika arah penelitian sudah ditetapkan dan sumber data sudah ditentukan, maka dilakukan pengumpulan data untuk mendapatkan segala data dan informasi yang diperlukan untuk meraih tujuan penelitian. Data yang dikumpulkan harus sesuai dengan permasalahan yang dikaji. Pengumpulan data dilakukan dengan strategi tertentu yang mempermudah pemerolehan data, baik itu survei, kuesioner, perangkat tes, grup fokus, observasi, wawancara, dokumentasi, dan sebagainya. Data penelitian yang diperoleh dapat berupa teks, huruf, suara, angka, bahasa, simbol, foto, kondisi, gambar dan lainnya. Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi yang sesuai fokus kajian yakni implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022.

2) Reduksi Data (*Data Reduction*)

Reduksi data adalah proses penyeleksian, penyederhanaan dan transformasi data yang diperoleh dari catatan lapangan, transkrip wawancara, dokumen, maupun bahan empiris lainnya selama proses penggalan data di lapangan. Reduksi data merupakan bagian dari analisis yang bertujuan untuk memfokuskan, menajamkan, menyortir, merangkum, dan mengolah data dengan sedemikian rupa serta membuang atau menyisihkan hal-hal yang tidak perlu sampai akhirnya dapat ditarik sejumlah kesimpulan. Reduksi data dianggap sebagai perampingan data untuk memperoleh data yang benar dan sesuai seperti

yang dijelaskan oleh Miles et al bahwa reduksi dapat menajamkan data yang ada. Data dalam penelitian adalah data yang kompleks dan tidak semuanya dari data tersebut berkenaan dengan penelitian. Reduksi data menyederhanakan data yang digali di lapangan dan menyisakan hal yang penting dan berkaitan saja dengan tujuan penelitian. Proses reduksi data pada penelitian kualitatif berlangsung terus-menerus, bahkan dimulai sebelum pengumpulan data benar-benar dilakukan dan setelah pengumpulan data di lapangan selesai dikerjakan. Reduksi data berakhir ketika data jenuh dan laporan akhir diselesaikan. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pengumpulan data dan reduksi data secara bersamaan dengan memilih, menseleksi dan menyaring data primer yang relevan dengan permasalahan penelitian. Informasi dan data yang didapatkan dari observasi, wawancara dan dokumentasi yang dilakukan di dinas pendidikan dan kebudayaan Kota Langsa dan Sekolah Dasar di reduksi sedemikian rupa untuk memperoleh intisari informasi yang dibutuhkan.

3) Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data adalah penyajian sejumlah informasi terorganisir yang memungkinkan pengambilan kesimpulan dan tindakan. Penyajian data ditampilkan dalam bentuk deskripsi dan narasi lengkap berdasarkan intisari temuan pada reduksi data dan disajikan dengan memakai bahasa peneliti secara logis dan sistematis agar tidak sulit dimengerti. Penyajian data membantu untuk melihat keseluruhan atau sebagian gambaran suatu fenomena atau kegiatan, memahami apa yang terjadi, serta merencanakan tindakan selanjutnya berdasarkan pemahaman yang diperoleh. Penyajian data kualitatif ditampilkan dalam teks

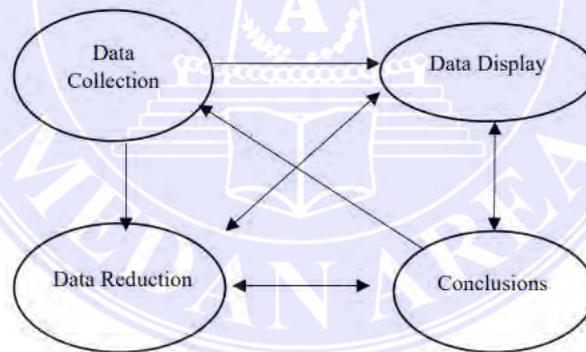
naratif yang disusun dengan menggabungkan informasi yang tersusun padu agar mudah dipahami atau dapat berupa uraian singkat, bagan, tabel, grafik, skema, ilustrasi, flowchart, dan sejenisnya. Penyajian data yang baik menguatkan hasil temuan yang di dapatkan dari analisis data lapangan. Penyajian data pada penelitian ini dilakukan dalam bentuk teks, uraian, bagan serta tabel untuk menjelaskan data dan informasi yang telah diperoleh dan direduksi agar mudah dipahami.

4) Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (*Drawing and Verifying Conclusions*)

Penarikan kesimpulan dan verifikasi menjadi tahap akhir proses analisis data, yang mana peneliti menafsirkan data dan hasil analisis lalu menjabarkan kesimpulan berdasarkan hasil reduksi dan penyajian data. Penarikan kesimpulan bertujuan untuk menemukan makna melalui data yang dikumpulkan dan dikaji dengan mencari hubungan, persamaan, dan perbedaan. Kesimpulan juga dapat ditarik dengan membandingkan pernyataan subjek penelitian dengan makna di dalam konsep dasar penelitian. Sejak awal pengumpulan data, peneliti telah memulai penginterpretasian makna dari fenomena, gejala, peristiwa dan lain sebagainya dengan mengamati pola, pernyataan, permasalahan, dan aliran sebab akibat. Kemudian, kesimpulan sementara yang diperoleh itu dibiarkan terbuka pada segala kemungkinan dan keraguan hingga akhirnya ditemukan data pendukung yang memperkuat atau mengoreksi kesimpulan awal tersebut. Setelah kesimpulan dibuat, peneliti memverifikasi kebenaran interpretasi data dengan mengecek ulang proses analisis dan penyajian data demi mencegah kekeliruan. Kesimpulan penelitian kualitatif mungkin bisa atau tidak bisa menjawab rumusan

masalah yang ditetapkan di awal (Sugiyono, 2013:252). Apabila kesimpulan awal tidak didukung oleh bukti-bukti kuat pada tahap pengumpulan data selanjutnya, maka kesimpulan tersebut tentatif dan dapat berubah. Sebaliknya, jika kesimpulan awal disokong bukti valid dan konsisten, maka kesimpulan tersebut kredibel. Reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan saling terjalin dan terjadi sebelum, selama, dan setelah pengumpulan data hingga menciptakan suatu aktivitas yang dinamakan analisis. Ketiga tahap analisis data tersebut merupakan proses interaktif, berlanjut, dan berulang, dimana peneliti terus berpindah dari tahap ke tahap untuk menggali dan menemukan makna. Model analisis data interaktif Miles, Huberman dan Saldana digambarkan sebagai berikut.

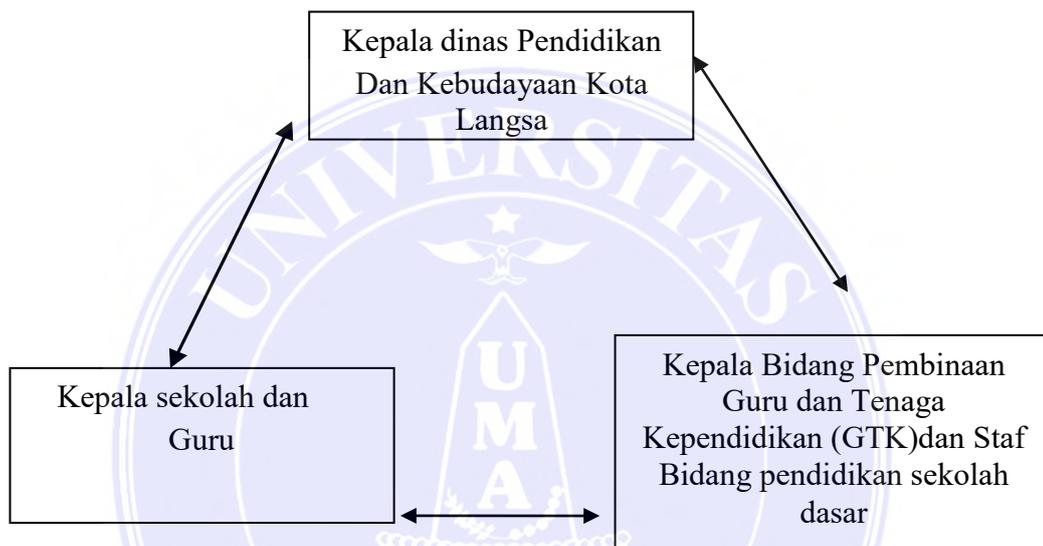
Gambar 4. Analisis Data Model Miles, Huberman & Saldana (2014)



Penarikan kesimpulan pada penelitian ini dilakukan setelah seluruh data yang dimiliki di reduksi, dianalisa, dan disajikan. Setiap kesimpulan ditarik berdasarkan data dan fakta lapangan yang di dapatkan di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Langsa dan Sekolah Dasar, kemudian diteliti dan dijabarkan dengan berpedoman pada teori implementasi Edwards III.

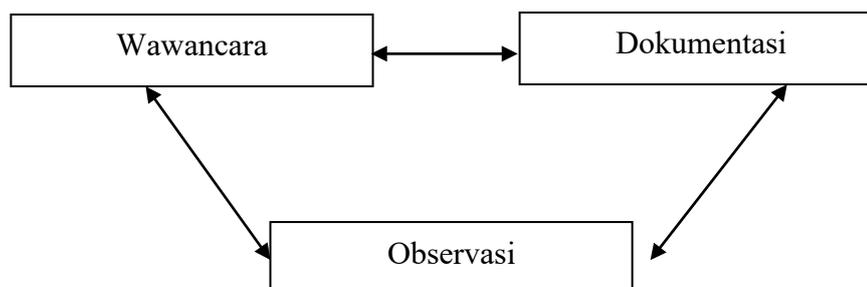
3.7 Keabsahan Data

Uji keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan triangulasi data. Triangulasi data yaitu pengecekan data dengan membandingkan antara data yang diperoleh. Perbandingan data yang sering dilakukan yaitu melalui berbagai sumber yang berbeda (Djunaidi, 2012: 322).



Bagan 2: triangulasi data

Triangulasi data pada penelitian ini menggunakan tiga sumber. Sumber pertama yaitu kepala dinas pendidikan dan kebudayaan Kota Langsa. Sumber kedua yaitu Kepala Bidang Pembinaan Guru dan Tenaga Kependidikan (GTK) dan Staf bidang pembinaan sekolah dasar. Sumber ketiga yaitu kepala sekolah dan guru.



Bagan 3: triangulasi teknik

Triangulasi data dalam penelitian ini juga dilakukan pada teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Triangulasi teknik dalam pengumpulan data sebagai penguat dalam keabsahan data yang ada.



BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan data penelitian yang telah diuraikan dalam pembahasan dapat dibuat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Dari segi Komunikasi, Sumber daya Finansial, Komitmen Pegawai dan Sifat Terbuka Petugas, Implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa belum berjalan dengan baik.
2. Dari segi komunikasi kurangnya komunikasi (sosialisasi) kepada guru-guru non ASN menyebabkan banyak dari mereka yang belum memahami mengenai implementasi Permen PANRB Nomor 20 Tahun 2022 tentang seleksi ASN. Hal ini dapat berakibat pada ketidakjelasan tentang proses dan persyaratan seleksi ASN, ketidakmampuan untuk mempersiapkan diri dengan baik dan kehilangan kesempatan untuk mengikuti seleksi ASN
3. Dari segi sumberdaya finansial terbatas kurangnya itu ketersediaan dana, fasilitas dan infrastruktur belum mencukupi sehingga kurang mendukung terhadap Implementasi kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa.
4. Dari segi komitmen Pegawai, Pentingnya komitmen dari pemerintah daerah, instansi terkait dan kepala sekolah dalam melakukan implementasi

kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan guru, akan tetapi masih kurangnya komitmen dari kepala sekolah dalam melakukan tindak lanjut setelah mendapatkan sosialisasi mengenai Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan guru terhadap guru-guru Non ASN di setiap satuan pendidikan yang mengakibatkan kurangnya informasi yang faktual yang diperoleh guru-guru non ASN dalam mengikuti seleksi PPPK guru.

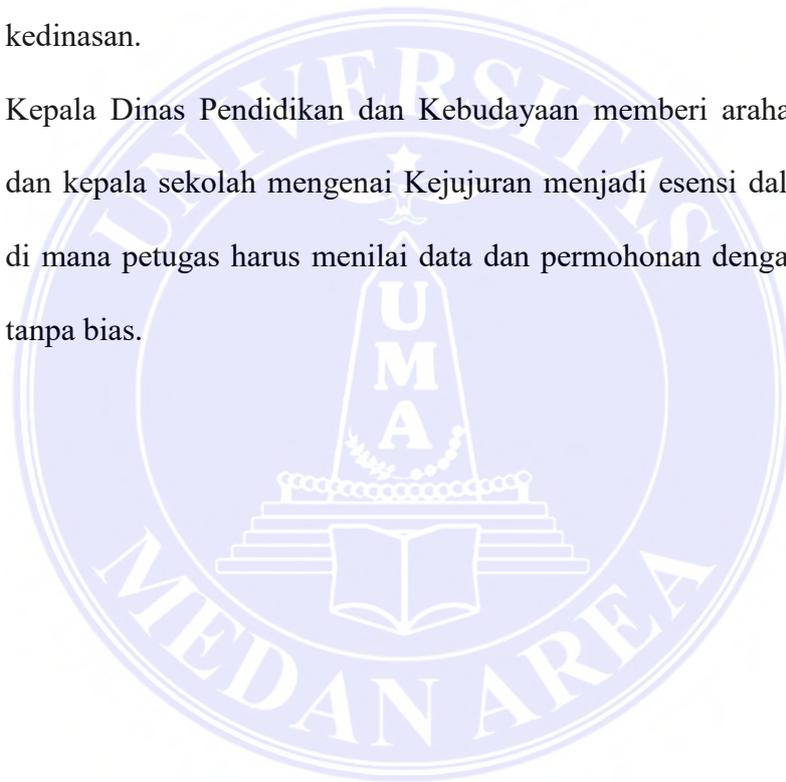
5. Dari segi sifat terbuka petugas, kepala sekolah mempunyai perilaku yang kurang jujur dalam memberikan informasi terhadap penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa, yaitu dengan memberikan informasi yang tidak sesuai dengan kondisi kebutuhan guru dan adanya pengangkatan guru honorer baru tanpa berkoordinasi dengan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan sehingga membuat data penataan dan pemerataan guru tidak sesuai.

5.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas maka penulis mengajukan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Kepala Dinas perlu menghimbau agar kepala sekolah secara aktif meneruskan informasi mengenai implementasi Permen PANRB Nomor 20 Tahun 2022 tentang seleksi PPPK Guru dan memastikan seluruh pihak terkait memahami proses dan persyaratannya..
2. pimpinan instansi mengajukan anggaran yang lebih tinggi yang mencakup semua kebutuhan dana, fasilitas dan infrastruktur.

3. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan memberi arahan kepada kepala sekolah mengenai pentingnya komitmen untuk pengembangan program penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD di Kota Langsa. Kepala Dinas juga perlu memberi penekanan agar kepala sekolah lebih mengutamakan pekerjaan dinas dibanding urusan lain yang tidak ada hubungannya dengan pekerjaan kedinasan.
4. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan memberi arahan kepada staf dan kepala sekolah mengenai Kejujuran menjadi esensi dalam proses ini, di mana petugas harus menilai data dan permohonan dengan objektif dan tanpa bias.



DAFTAR PUSTAKA

1. Buku dan Artikel Jurnal

- Adyatma, Dwi, A. (2021). *Analisis Yuridis Mana Kerja Pada Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja* (Vol. 14).
- Alverina, C., & Susilowati, I. F. (2015). *Contract Teacher Status After Civil Servant State Law*. No. 5 2014 Implementation. *Novum Journal, Surabaya State University*, 1–7.
- Arwildayanto, Arifin, S., & Warni, S. T. (2018). *Analisis Kebijakan Pendidikan Kajian Teoritis, Eksploratif Dan Aplikatif. Kebijakan Publik*. (Vol. 53). Bandung: Cendekia Press.
- Firnas, M. Adian & Maesarini, Indah Wahyu. (2011). Evaluasi Reformasi Birokrasi : Maslah Politisasi Birokrasi dalam Politik Indonesia. ISSN:1978-7103. Vol.5, No.2. BKN : Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian.
- Mahmudah, M., & Holilulloh, H. (2015). Persepsi Guru Honorer Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Sistem Pppk. *Jurnal Kultur*. Retrieved from <http://jurnal.fkip.unila.ac.id/index.php/JKD/article/view/8812>
- Meutia, I. F. (2017). *Analisis Kebijakan Publik*. Bandar Lampung: AURA (CV. Anugrah Utama Raharja).
- J.Moleong, Lexy.2014. *Metode Penelitian Kualitatif* , Edisi Revisi. Bandung. PT Remaja Rosdakarya.
- Pangestuti, A., Wulandari, R., Jannah, Miftahul, E., & Setiawan, F. (2021). Permasalahan Guru Honorer Terkait Kebijakan Penghentian Rekrutmen Guru PNS Menjadi PPPK, 2(4).
- Qomarani, L. N. (2020). Anomali Kehadiran Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk) Dalam Cakrawala Kepegawaian Di Indonesia. *Cepalo*, 4(2),81. <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/cepalo/article/view/1979>
- Roeslie, E., & Bachtiar, A. (2018). Analisis persiapan implementasi program indonesia sehat dengan pendekatan keluarga (indikator 8: kesehatan jiwa) di kota depok tahun 2018, 07(02), 64–73.
- Sahya, A. (2016). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia Bandung.

Sugiyono. (2019). In Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D (p. 394). Bandung : Alfabeta.

Winarno B. (2012). Kebijakan Publik Teori dan Proses dan Studi Kasus. Edisi Revisi. Yogyakarta: Media Pressindo.

2. Skripsi atau Tesis

Subhan, H. (2012). *Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru Di SMA Negeri 1 Jatibarang Dan SMA Negeri 1Juntinyuat Kabupaten Indramayu*. Universitas Indonesia.

3. Peraturan-Peraturan

Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494);

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037);

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 28 Tahun 2021 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2021;

Peraturan Direktur Jenderal guru dan Tenaga Kependidikan No 2767 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Seleksi Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Pemerintah Daerah Tahun 2021

Pengumuman SK Nomor : PEG.800/5614/2022 tentang seleksi penerimaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja jabatan fungsional guru di lingkungan pemerintah kota langsa tahun 2022

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2022 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2022. [Online]. Diakses dari https://jdih.menpan.go.id/data_puu/Permen%20PANRB%20No.%2020%20Tahun%202022.pdf

PEDOMAN WAWANCARA

A. Komunikasi

Transmisi:

- Bagaimana gaya komunikasi pimpinan pada instansi ini ?
- Apakah atasan menyampaikan secara langsung mengenai hal-hal yang perlu dilakukan dalam Implementasi Kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 terkait penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD Di Kota Langsa?

Kejelasan:

- Apakah atasan dapat memberikan penjelasan yang tepat mengenai teknis pelaksanaan Implementasi Kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 terkait penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD Di Kota Langsa ?

Konsistensi:

- Apakah atasan dapat memberikan arahan yang konsisten untuk mengatasi setiap kendala yang ditemukan dalam Implementasi Kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 terkait penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD Di Kota Langsa?

B. Sumber Daya

- Pengetahuan (Knowledge)
Apa yang Anda pahami tentang Permen PANRB No 20 Tahun 2022 tentang Pengadaan Guru PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru pada Sekolah Dasar Negeri dan Sekolah Menengah Pertama Negeri?
- Pengalaman (Experience)
Apakah Anda pernah terlibat dalam proses penataan dan pemerataan guru PPPK SD? Jika ya, jelaskan peran Anda dan hasil yang dicapai.
- Keterampilan (Skill)
Bagaimana kemampuan Anda dalam menganalisis data dan kebutuhan guru PPPK SD di Kota Langsa?

Sumberdaya Finansial:

- Bagaimana ketersediaan sumber daya finansial yang diperlukan untuk Implementasi Kebijakan Permen PANRB No 20 Tahun 2022 terkait penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD Di Kota Langsa?

C. Disposisi

Komitmen:

- Apakah pegawai/staf/kepala sekolah berupaya dapat menunjukkan komitmen terhadap pekerjaan dengan menunda urusan pribadi dalam mengimplementasi Permen PANRB No 20 Tahun 2022 terkait penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD Di Kota Langsa?

Kejujuran:

- Apakah Anda memahami isi Permen PANRB No 20 Tahun 2022 terkait pentingnya kejujuran dalam penataan dan pemerataan guru PPPK SD?

Sifat Demokratis:

- Apakah staf mempunyai sikap yang terbuka untuk menerima saran atau pendapat dari pihak lain sehubungan dengan implementasi Permen PANRB No 20 Tahun 2022 terkait penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD Di Kota Langsa?

D. Struktur Birokrasi**Pembagian Tugas:**

- Apakah terdapat pembagian tugas yang jelas dan tidak tumpang tindih dalam mengimplementasi Permen PANRB No 20 Tahun 2022 terkait penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD Di Kota Langsa?
- Bagaimana pembagian beban kerja dalam mengimplementasi Permen PANRB No 20 Tahun 2022 terkait penataan dan pemerataan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) guru SD Di Kota Langsa?

Koordinasi:

- Apakah pelaksanaan pengimplementasian Permen PANRB No 20 Tahun 2022 dapat terkoordinasi dengan baik ?

Kepatuhan terhadap Prosedur:

- Apakah pegawai/staf/kepala sekolah sudah melaksanakan tugasnya sesuai dengan prosedur/Tupoksi yang ditetapkan ?