

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

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 28 Tahun 2021 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 28 tahun 2021 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2021 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 2021 secara nasional.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No 28 tahun 2021 tentang Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Guru pada Instansi Daerah Tahun 2021, 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

Nurman Mauludin, 2022

Analisis Implementasi Kebijakan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk Jabatan Fungsional Guru di Kota Tasikmalaya

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

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 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 2021 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 dalam (kompas.com),

“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 Tasikmalaya. 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 2767 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.

Kota Tasikmalaya dipilih oleh peneliti menjadi tempat penelitian karena Tasikmalaya merupakan salah satu daerah di Jawa Barat yang sudah dan sedang gencar untuk mendukung berjalannya kebijakan PPPK ini. Alokasi formasi CPNS dan PPPK tahun 2021 di Kota Tasikmalaya, paling banyak membuka formasi untuk guru. Menurut SK Pengumuman No. 810/ 641/BKPSDM tentang Seleksi Penerimaan Pegawai Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kota Tasikmalaya Tahun 2021 bahwa jumlah alokasi formasi sebanyak 1.316 formasi dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 1.1
Formasi PNS dan PPPK

PNS	PPPK	
	Guru	Tenaga Kesehatan
213	1035	68

PNS sebanyak 213, dan PPPK sebanyak 1.103 formasi yang terbagi menjadi formasi guru sebanyak 1.035, dan tenaga kesehatan sebanyak 68 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 menjadi jenjang pendidikan yang menjadi fokus dalam penelitian. Dari 1.035 formasi PPPK yang dibuka oleh Kota Tasikmalaya, formasi untuk guru PPPK jenjang pendidikan SD menjadi prioritas.

Peneliti juga memfokuskan penelitiannya di lingkungan pendidikan Kota Tasikmalaya dan mengambil responden guru PPPK di SDN 1 Cigantang. SDN 1 Cigantang merupakan salah satu SDN yang bagus dengan terbukti menjadi sekolah terakreditasi A. Adapun jumlah guru keseluruhan SDN 1 Cigantang pada tahun pelajaran 2021/2022 adalah 11 orang yang terdiri dari :

Tabel 1.2

Data Guru SDN 1 Cigantang Menurut Status

Status	Jumlah
PNS	5
GTT	2
GTY	0
Honor	4
Total	11

Sumber : Dapodik (sekolah.data.kemdikbud.go.id)

Berdasarkan data tersebut, dari 11 guru yang ada, hanya terdapat 5 guru yang berstatus PNS, 2 guru GTT (Guru Tidak Tetap), dan 4 guru Honor. Guru GTT seperti yang ada pada tabel diatas merupakan nama lain dari guru PPPK.

Berdasarkan hasil studi pendahuluan yang telah dilaksanakan, bahwa di SDN 1 Cigantang ini membutuhkan formasi guru sebanyak 4 orang, namun formasi yang diberikan dalam seleksi PPPK hanya 3 guru, untuk ketiga formasi tersebut sudah terisi dengan adanya seleksi PPPK. Maka formasi guru non-PNS dengan rincian adalah 2 guru yang sudah menjadi guru PPPK, 3 guru honorer yang baru lolos seleksi PPPK (1 guru PPPK yang ditempatkan di SDN 1 Cigantang berasal dari luar

instansi), dan 1 guru honorer yang tidak lolos mengikuti 2 kali tahap seleksi. Untuk memenuhi jumlah kebutuhan guru PPPK yang dihitung berdasarkan 1 guru : 9 rombongan belajar, maka untuk kebutuhan guru PPPK di SDN 1 Cigantang masih belum memenuhi dengan keterangan kekurangan 1 guru rombel.

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.

Maka dari identifikasi dan pernyataan tersebut, perlu adanya suatu penelitian secara sistematis dan komprehensif agar kebijakan pengadaan tenaga PPPK untuk JF guru di Kota Tasikmalaya dapat diimplementasikan dengan baik. Oleh karena itu judul penelitian yang diangkat oleh peneliti adalah **“Analisis Implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk Jabatan Fungsional Guru di Kota Tasikmalaya”**.

1.2 Batasan Masalah

Memperhatikan identifikasi masalah di atas, batas masalah penelitian ini terdapat pada Implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru. Analisis implementasi kebijakan akan berfokus pada komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi berdasarkan teori Edward III yang menarik untuk dipelajari di lingkungan pendidikan Kota Tasikmalaya.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan batasan masalah yang sudah dijelaskan, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana komunikasi dalam implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru di Kota Tasikmalaya?
2. Bagaimana sumber daya dalam implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru di Kota Tasikmalaya?
3. Bagaimana disposisi dalam implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru di Kota Tasikmalaya?
4. Bagaimana struktur birokrasi dalam implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru di Kota Tasikmalaya?

1.4 Tujuan Penelitian

1.4.1 Tujuan Umum

Mengacu pada rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka peneliti membuat tujuan penelitian umum dan tujuan penelitian khusus. Adapun tujuan umum dalam penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan hasil dari analisis Implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru di Kota Tasikmalaya.

1.4.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Mendapatkan data mengenai komunikasi dalam implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru di Kota Tasikmalaya,
2. Mendapatkan data mengenai sumber daya dalam implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru di Kota Tasikmalaya,
3. Mendapatkan data mengenai disposisi dalam implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru di Kota Tasikmalaya,
4. Mendapatkan data mengenai struktur birokrasi dalam implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru di Kota Tasikmalaya.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari hasil penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam mengembangkan teori tentang kebijakan publik pada implementasi kebijakan pengadaan tenaga PPPK untuk jabatan fungsional guru di lingkungan pendidikan Kota Tasikmalaya dan menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya dalam topik dan tema yang relevan.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan

- a. Dapat berpartisipasi dalam perkembangan dan pemerataan guru di Kota Tasikmalaya,
 - b. Dapat digunakan sebagai masukan bagi lembaga dalam menentukan strategi dan arah kebijakan yang berhubungan dengan bidang pendidikan, khususnya untuk implementasi kebijakan pengadaan tenaga PPPK untuk jabatan fungsional guru di tahun ini dan kedepannya,
3. Secara umum, penelitian ini semoga berguna sebagai informasi bersifat teoritis dan praktis tentang Implementasi Kebijakan Pengadaan Tenaga PPPK untuk Jabatan Fungsional Guru.

1.6 Sistematika Skripsi

Untuk memberikan gambaran bagi pembaca dalam memahami isi dari skripsi yang akan dibuat, peneliti mengurutkan sistematika skripsi sebagai berikut:

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian latar belakang, rumusan masalah, batasan masalah, batasan kontekstual, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika skripsi yang akan dibuat.

2. BAB II KAJIAN PUSTAKA

Kajian pustaka merupakan sekumpulan teori-teori, konsep-konsep, dalil-dalil, dan hukum-hukum yang dijadikan acuan untuk melakukan penelitian. Bagian kajian pustaka memberikan substansi yang jelas terhadap topik atau permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian. Kajian pustaka terdiri dari konsep analisis implementasi kebijakan pengadaan tenaga PPPK untuk jabatan fungsional guru yang di dalamnya dijelaskan seputar pengertian Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Selain itu kajian pustaka juga berisi beberapa penelitian terdahulu yang relevan serta kerangka berpikir penelitian

3. BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini peneliti menjabarkan metode penelitian serta komponen-komponen di dalamnya, diantaranya definisi konseptual dan operasional, desain

penelitian yang memuat metode dan pendekatan, partisipan dan tempat penelitian, teknik pengumpulan serta analisis data.

4. BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Pada bagian ini peneliti memaparkan proses pengolahan atau analisis data beserta pembahasan atau hasil temuan di lapangan.

5. BAB V SIMPULAN, IMPLIKASI DAN REKOMENDASI

Bab terakhir dalam skripsi memuat penafsiran dan pemaknaan akan hasil analisis temuan penelitian disertai rekomendasi dan saran.