

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi birokrasi yang digulirkan sejak era reformasi hingga kini terus mengalami berbagai perubahan dinamika, salah satunya terjadi dalam aspek manajemen kepegawaian. Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya dalam menciptakan sistem kepegawaian yang transparan, berkualitas, dan akuntabel (Thayb et al., 2025). Masalah ketenagakerjaan guru mencerminkan masalah dalam sistem pendidikan, negara menempatkan guru sebagai profesi dengan tanggung jawab besar, namun di sisi lain, negara gagal memberikan jaminan status (Putrawan et al., 2024).

Meskipun pemerintah telah melakukan reformasi birokrasi dalam sistem kepegawaian, fakta di lapangan secara nyata menunjukkan bahwa sektor pendidikan masih menghadapi banyak masalah dalam hal penataan tenaga kerja, terutama tenaga guru (Adinda et al., 2025). Tenaga pendidik dalam sistem pendidikan di Indonesia terdiri atas guru yang telah memiliki kepastian status dan guru non-ASN yang masih memiliki status kontrak atau tidak tetap. Kategori tersebut memegang peran strategis dalam mendukung proses belajar mengajar, namun dalam penataannya di lapangan tidak selalu berjalan dengan optimal (Susanti et al., 2023).

Menurut Mighwar & Noupaulita (2023) menjelaskan bahwa status kepegawaian yang berbeda-beda memunculkan kesejangan dalam hal administrasi, penghasilan, dan akses terhadap pengembangan tenaga kepegawaian yang

profesional. Guru yang telah memiliki kejelasan status memiliki struktur hak dan suatu kewajiban yang jelas melalui regulasi pemerintah, sementara guru non-ASN berada pada posisi yang terbilang rentan karena keterbatasan perlindungan dan kejelasan status. Hal ini menyebabkan perbedaan antara kenyataan lapangan dan standar kebijakan. Walaupun jam kerja dan metode pembelajaran yang sama, guru non-ASN dan PNS sangat berbeda (Gunawan et al., 2025).

Dalam mengatasi masalah ini, pemerintah memberlakukan kebijakan mengangkat guru non-ASN sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dan ASN pada tahun 2021 melalui program penerimaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja atau PPPK (Almalik & Handayani, 2024). Munculnya PPPK di sektor kepegawaian Indonesia bertujuan untuk menyelesaikan masalah penataan sistem kepengurusan ASN yang sampai saat ini belum memiliki kepastian hukum, terutama untuk tenaga guru (Zakiah et al., 2023).

Pemerintah Indonesia berencana untuk mempekerjakan satu juta guru melalui program rekrutmen pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) (Pangestuti, et al, 2021). Kebijakan pengadaan guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diatur dalam Peraturan PANRB No. 20 Tahun 2022 bertujuan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan, mempercepat pencapaian tujuan strategis nasional, dan mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas tinggi dan berdaya saing (Syahputra et al., 2024).

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, yang dikeluarkan pada tahun 2019, memungkinkan pengadaan PPPK untuk pertama kalinya dilaksanakan pada tahun 2019. Pada tahun

2021, pengadaan PPPK difokuskan pada pembentukan jabatan fungsional guru (D. P. Pratama et al., 2022). Pengadaan PPPK didasarkan pada kenyataan bahwa tenaga guru memiliki kesejahteraan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2020 tentang gaji dan tunjangan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) memiliki kesamaan dengan pegawai negeri sipil (PNS), (Sholihah et al., 2023).

Kebijakan menetapkan bahwa pegawai PPPK tidak menerima pensiun, dan masa kerja mereka diatur dari satu tahun hingga tiga puluh tahun, tergantung pada perjanjian dengan lembaga yang diikutinya. PPPK diangkat untuk posisi tertentu dan menjalankan tugasnya menurut undang-undang (Maksin & Hadi, 2022). Kehadiran PPPK bersama Pegawai Negeri Sipil (PNS) sangat penting untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan masyarakat Indonesia yang sejahtera.

PPPK dianggap dari bagian Aparatur Sipil Negara (ASN) dan memiliki status yang setara dengan pegawai negeri sipil (Sebtianingsih et al., 2024). Dalam proses pengangkatan tenaga guru tidak bisa dilaksanakan secara masal dengan itu pemerintah menetapkan kebijakan agar tenaga guru bisa mendaftar dan memenuhi syarat untuk seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) (Destianikitha & Firdaus, 2025).

Tantangan dalam penerapan PPPK di pemerintah daerah adalah kinerja, yang berarti bahwa pegawai PPPK harus profesional atau memiliki keahlian yang diperlukan oleh aturan. Hal ini harus diluruskan saat menerapkan kebijakan PPPK, karena PPPK bukan menjadi perubahan nama tenaga kepegawaian, tetapi tenaga

kepegawaian yang menjadi tenaga profesional dan berkompeten dari bagian ASN (Hanamunika et al., 2021).

Meskipun kebijakan ini memiliki banyak manfaat, masih ada beberapa masalah di lapangan yang tidak selalu seragam untuk diterapkan. Misalnya, setiap daerah memiliki karakteristik administratif, geografis, dan kapasitas kelembagaan yang berbeda, sehingga proses PPPK menghadapi dimakia yang berbeda. Tenaga guru yang belum lolos seleksi mungkin khawatir tentang hal ini (Lisa et al., 2016). Dalam pelaksanaannya, PPPK menghadapi kendala seperti keterbatasan anggaran daerah, terutama dalam hal menggaji PPPK. Selain itu, terdapat masalah dengan SK yang dirilis terlambat, yang berdampak pada pembayaran gaji. Selain itu, ada ketimpangan dalam penyebaran informasi dan kurangnya koordinasi dan sosialisasi lintas instansi (Susilo et al., 2019).

Dalam konteks tahapan proses seleksi tahapan PPPK memiliki konsep yang jauh berbeda dengan CPNS, proses seleksi pada CPNS terbilang lebih ketat (Andi, 2024). Syahputra et al., (2024) mengevaluasi persepsi guru terhadap sistem PPPK, menunjukkan adanya pemahaman yang rendah terhadap kebijakan PPPK. Implementasi kebijakan Peraturan PANRB No. 20 Tahun 2022 dalam penataan dan pemerataan PPPK masi banyak ketidaksesuain yang terjadi pada sekolah sekolah di Indonesia (Kamaria, 2021).

Menurut Alwi Asyraf et al.,(2022) secara umum, PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK menetapkan bahwa PPPK harus memiliki profesi dan manajemen PPPK berbasis sistem Merit, atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dipersyaratkan oleh jabatan dengan kualifikasi,

kompetensi, dan kinerja yang dimiliki pendaftar dalam proses pengangkatan, pengangkatan, dan penempatan, sesuai dengan tata kelokoh (Junaedi, 2023).

Dalam penelitian Sai (2025) menunjukkan bahwa meskipun kebijakan seperti pengangkatan guru sebagai pegawai negeri sipil, program sertifikasi, dan tunjangan profesi telah menawarkan peluang untuk meningkatkan status dan kesejahteraan guru, masih ada banyak tantangan dalam pelaksanaannya. Kendala utama termasuk disparitas antardaerah, anggaran yang terbatas, dan regulasi yang tidak konsisten.

Noerinsan et al., (2025) juga menunjukkan bahwa kebijakan pengadaan guru PPPK yang berhasil diterapkan di Provinsi Gorontalo menunjukkan kinerja yang baik, transparansi, dan pelayanan yang maksimal dari BKD, sehingga proses seleksi berjalan efektif dan mendukung calon PPPK. Namun, dampak kebijakan ini belum sepenuhnya mencapai sasarannya, terutama terkait dengan penyaluran guru yang tidak sesuai kebutuhan karena data yang salah. Pelaksanaan rekrutmen dan proses pengadaan PPPK masih terbilang belum berjalan sesuai prediksi, masih terdapat tantangan dalam pelaksanaannya (Lisa et al., 2016).

Dalam bidang pendidikan, masalah tenaga kepegawaian juga menjadi perhatian utama di daerah, terutama di Provinsi Kepulauan Riau (Kepri). Sebagai provinsi kepulauan dengan banyak pulau kecil, tenaga pendidik tersebar tidak merata dan akses administrasi kepegawaian yang kerap menghadapi hambatan, yang sering menimbulkan kesenjangan kualitas pendidikan di antara wilayah. Kondisi ini yang menyebabkan proses implementasi kebijakan nasional, termasuk kebijakan PPPK, berjalan dengan dinamika yang berbeda disetiap wilayah.

Kabupaten Karimun merupakan salah satu wilayah yang memiliki karakteristik kepulauan, dengan satuan pendidikan menengah atas negeri yang tersebar di berbagai kecamatan, baik di wilayah daratan maupun kepulauan. Secara keseluruhan, Kabupaten Karimun memiliki 15 SMA negeri yang tersebar di beberapa kecamatan dengan kondisi geografis yang berbeda-beda. Perbedaan karakteristik wilayah tersebut turut memengaruhi kondisi dan penataan tenaga guru di masing-masing sekolah. Berdasarkan data profil sekolah, SMA negeri yang berada di wilayah daratan, seperti Kecamatan Karimun dan Kecamatan Kundur, umumnya memiliki jumlah tenaga guru yang relatif lebih banyak, berkisar antara 25 hingga 60 orang. Kondisi ini menyebabkan struktur penataan tenaga guru di sekolah-sekolah tersebut cenderung lebih stabil. tenaga guru yang relatif mencukupi baik dari segi jumlah maupun kualifikasi. Untuk menggambarkan kondisi penataan tenaga guru pada SMA negeri di Kabupaten Karimun, berikut disajikan perbandingan jumlah dan komposisi tenaga guru pada SMA negeri di wilayah daratan dan kepulauan berdasarkan sumber data dari badan pusat statistik Kabupaten Karimun 2025.

Tabel 1. 1 Jumlah dan Komposisi Tenaga Guru SMA Negeri

No	Kecamatan	Guru/Teachers SMA Negeri/Public	
		2023/2024	2024/2025
1.	Moro	43	27
2.	Durai	17	20
3.	Kundur	102	81

No	Kecamatan	Guru/Teachers SMA Negeri/Public	
		2023/2024	2024/2025
4.	Kundur Utara	23	24
5.	Kundur Barat	30	23
6.	Ungar	-	21
7.	Belat	16	16
8.	Karimun	50	47
9.	Buru	24	25
10.	Meral	30	30
11.	Tebing	111	114
12.	Meral Barat	-	-
Kabupaten Karimun		446	613

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Karimun, 2025

Tabel 1 menunjukkan bahwa SMA negeri di Kabupaten Karimun memiliki karakteristik jumlah dan komposisi tenaga guru yang berbeda-beda, terutama antara sekolah yang berada di wilayah daratan dan kepulauan. SMA negeri yang berada di wilayah daratan, khususnya di Kecamatan Kundur dan Tebing umumnya memiliki jumlah tenaga guru yang lebih banyak, berkisar antara 102 sampai 111 orang. Kondisi ini menunjukkan bahwa struktur penataan tenaga guru di sekolah-sekolah wilayah daratan cenderung lebih stabil. Sebaliknya, SMA negeri yang berada di wilayah kepulauan umumnya memiliki jumlah tenaga guru yang lebih terbatas.

Keterbatasan jumlah guru ini berimplikasi pada beban kerja guru, distribusi mata pelajaran, serta fleksibilitas dalam penataan tenaga pendidik. Perbedaan jumlah dan komposisi tenaga guru antar sekolah tersebut menunjukkan bahwa kondisi penataan tenaga guru di Kabupaten Karimun tidak bersifat seragam, melainkan sangat dipengaruhi oleh karakteristik wilayah dan ketersediaan sumber daya manusia pendidikan di masing-masing sekolah.

Perbedaan jumlah dan komposisi tenaga guru tersebut menunjukkan bahwa dampak implementasi kebijakan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) tidak bersifat seragam pada setiap sekolah, melainkan sangat dipengaruhi oleh karakteristik dan kebutuhan masing-masing satuan pendidikan.

Penelitian ini memilih 4 SMAN Kabupaten Karimun sebagai lokasi penelitian, yaitu SMAN 1 Kundur, SMAN 2 Kundur, SMAN 4 Kundur, dan SMAN 1 Ungar.★

Tabel 1. 2 Jumlah Status Guru SMAN Kabupaten Karimun

No	Nama Sekolah	Jumlah Guru	Guru PNS	Guru PPPK	Honorar
1.	SMAN 1 Kundur	47	25	22	-
2.	SMAN 4 Kundur	33	11	11	-
3.	SMAN 2 Kundur	23	12	12	2
4.	SMAN 1 Ungar	19	9	9	1

Sumber: *Website Sekolahku*

Berdasarkan tabel tersebut Pemilihan keempat SMA tersebut didasarkan pada beberapa pertimbangan. Pertama, sekolah-sekolah tersebut mewakili dua karakteristik wilayah utama di Kabupaten Karimun, yaitu wilayah daratan (Kecamatan Kundur) dan wilayah kepulauan (Kecamatan Ungar). Perbedaan

karakteristik wilayah ini memungkinkan penelitian untuk membandingkan implementasi kebijakan PPPK dalam konteks geografis yang berbeda.

Kedua, keempat SMA tersebut memiliki variasi jumlah dan komposisi tenaga guru, baik dari sisi jumlah keseluruhan guru maupun status kepegawaianya (PNS, PPPK, dan non-ASN). Variasi ini penting untuk melihat bagaimana kebijakan PPPK diimplementasikan dalam kondisi sekolah yang memiliki tingkat kebutuhan tenaga guru yang berbeda-beda.

Ketiga, seluruh SMA yang dipilih merupakan sekolah negeri yang telah melaksanakan kebijakan PPPK, sehingga guru-guru di sekolah tersebut memiliki pengalaman langsung dalam mengikuti dan merasakan dampak implementasi kebijakan PPPK. Hal ini menjadikan kelima SMA tersebut relevan sebagai lokasi penelitian untuk menganalisis proses implementasi kebijakan PPPK di tingkat satuan pendidikan.

Selain itu, penataan tenaga guru di sekolah sangat dipengaruhi oleh kebijakan PPPK, terutama dalam konteks pemenuhan kebutuhan guru dan penyesuaian pembagian tugas mengajar. Sebagai sekolah yang telah melaksanakan seleksi PPPK, perubahan komposisi tenaga pendidik memang terjadi. Namun yang lebih penting, guru-guru yang mengikuti dan lulus PPPK memiliki pengalaman langsung mengenai bagaimana kebijakan PPPK di implementasikan dalam konteks daerah. Pengalaman mereka dalam mengikuti proses seleksi inilah yang menjadi objek utama penelitian, karena melalui pengalaman tersebut dapat diketahui bagaimana aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi bekerja dalam implementasi kebijakan PPPK di tingkat sekolah.

Menurut berbagai hasil penelitian sebelumnya, penelitian tentang pelaksanaan kebijakan PPPK masih kurang, terutama yang berfokus pada pelaksanaannya di daerah kepulauan dan sekolah menengah atas di wilayah non-perkotaan. Penelitian sebelumnya sebagian besar berfokus pada aspek kebijakan di tingkat kabupaten atau lembaga pendidikan, seperti penelitian oleh Syahputra (2024), yang melihat pelaksanaan kebijakan PPPK di Kota Langsa dan menemukan bahwa ada kekurangan dalam implementasi. Penelitian Hanamunika et al., (2021) juga menemukan temuan utama tentang keterbatasan literasi digital dan adanya ketidaksesuaian formasi namun, ada sedikit penelitian yang secara khusus melihat bagaimana kebijakan PPPK diterapkan di tingkat sekolah, terutama di daerah kepulauan seperti Kabupaten Karimun.

Berdasarkan latar belakang yang dijelaskan, maka terdapat dua novelty (kebaruan) utama penelitian ini. Pertama, penelitian ini menganalisis kebijakan PPPK dari sudut pandang mikro dengan berfokus pada satuan pendidikan sebagai tempat penerapan kebijakan. Pendekatan ini memberikan pandangan baru karena implementasi kebijakan sering kali hanya dianalisis pada level birokrasi daerah, padahal guru yang telah lulus PPPK menjadi aktor yang paling merasakan kebijakan tersebut dijalankan. Penelitian ini mengambil pengalaman guru yang telah lulus PPPK dan sebagai informan utama, penelitian ini menawarkan suatu gambaran empiris tentang aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.

Kedua, penelitian ini mengambil konteks wilayah kepulauan (Kabupaten Karimun), yang memiliki karakteristik geografis, administratif, dan infrastruktur

yang berbeda dengan wilayah daratan. Ini memungkinkan penelitian ini untuk memberikan gambaran dengan adanya kondisi kepulauan yang memungkinkan menyebabkan hambatan tersendiri dalam aspek informasi, proses administrasi, dan aksesibilitas. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan bisa memberikan tambahan baru bagaimana kebijakan nasional seperti PPPK diterapkan dan disesuaikan dengan kondisi geografis tertentu terutama dalam mendukung penerapan sistem pendidikan yang adil, profesional, dan berkeadilan untuk seluruh tenaga pendidik.

Demikian karena itu, penelitian ini memiliki peran penting untuk dilakukan karena persoalan tenaga guru masih menjadi masalah penting dalam sistem pendidikan nasional, terutama di daerah kepulauan seperti Kabupaten Karimun. Meskipun pemerintah menetapkan kebijakan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk memberikan kepastian status dan kesejahteraan bagi guru, fakta di lapangan menunjukkan bahwa kebijakan tersebut belum sepenuhnya diterapkan. Guru yang sudah lulus PPPK di daerah terpencil, seperti SMAN di Kabupaten Karimun masih menghadapi banyak masalah. Ini termasuk akses yang terbatas ke informasi, kurangnya sosialisasi, dan tantangan administratif karena lokasi geografis. Ini menunjukkan bahwa ada perbedaan antara tujuan kebijakan PPPK ideal dan praktik pelaksanaannya di lapangan. Penelitian ini dilakukan tidak hanya akan memberikan kontribusi ilmiah untuk penelitian implementasi kebijakan publik di bidang pendidikan, tetapi juga akan membantu pemerintah daerah dan lembaga terkait dalam mengembangkan metode yang lebih efisien untuk mempekerjakan guru di wilayah kepulauan.

1.2 Rumusan Masalah

Pada penelitian ini memiliki rumusan masalah pada penelitian yaitu:

1. Bagaimana implementasi kebijakan PPPK pada guru SMAN di Kabupaten Karimun?
2. Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat penataan guru melalui kebijakan PPPK pada guru SMAN di Kabupaten Karimun?

1.3 Tujuan Penelitian

Pada Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Menganalisis implementasi kebijakan PPPK pada guru SMAN di Kabupaten Karimun
2. Mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat pada penataan tenaga guru melalui PPPK di SMAN Kabupaten Karimun

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoretis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan penelitian tentang gambaran kebijakan publik, khususnya dalam konteks kebijakan kepegawaian di sektor pendidikan. Selain itu, penelitian ini akan berfungsi sebagai referensi untuk pengembangan model implementasi kebijakan yang berbasis daerah kepulauan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberikan masukan serta penambahan pengetahuan kepada pemerintah terkait penataan guru dengan melihat secara langsung dari pengalaman pribadi, serta membantu pemerintah dalam menyusun kebijakan yang

efektif terutama dalam aspek komunikasi, administrasi, dan pemenuhan sumber daya.

