

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Guru Tidak Tetap adalah guru bukan Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh Kepala Dinas dan/atau dengan SK Penugasan Wali Kota Probolinggo. Berdasarkan Perwali Kota Probolinggo Nomor 30 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Bantuan Operasional Sekolah Daerah Dan Biaya Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini Daerah, Guru Tidak Tetap yang memiliki SK Penugasan Wali Kota mendapatkan penghasilan yang dibebankan pada APBD, yang dianggarkan melalui dana Biaya Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) dengan kode rekening Belanja Jasa Tenaga Pendidik. Besaran belanja Jasa Tenaga Pendidik Guru Tidak Tetap diatur melalui Perwali Nomor 30 Tahun 2022. Perlu diketahui tidak semua daerah kab/kota di Indonesia memiliki Biaya Operasional Sekolah Daerah (BOSDA), contoh terdekat adalah Kab. Probolinggo sampai saat ini Satuan Pendidikan di Kabupaten Probolinggo hanya memiliki satu sumber dana yaitu Biaya Operasional Sekolah yang biasa kita sebut BOS PUSAT. Tugas dan fungsi Guru Tidak Tetap di Kota Probolinggo sama seperti Guru PNS, sebagaimana dijelaskan pada Permendikbud Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah, dan Pengawas Sekolah. Guru mempunyai peranan yang sangat penting dalam pencapaian tujuan pendidikan. Pada dasarnya pengelolaan guru sepenuhnya mempunyai pengaruh yang sangat besar dan dianggap sebagai kunci utama dalam

meningkatkan mutu pendidikan. Keberadaan Guru Tidak Tetap sangat vital pada satuan pendidikan karena mereka sangat membantu dalam Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK).

Wali Kota Probolinggo pada tahun 2010-2013 banyak berperan aktif dalam pengangkatan Guru Tidak Tetap untuk kepentingan politik (mendulang suara) untuk periode selanjutnya tanpa melihat kebutuhan Guru pada masa itu.

Keberadaan Guru Tidak Tetap semakin tidak terbendung semenjak tahun 2014 banyak Guru PNS yang sudah memasuki batas usia pensiun namun kuota formasi CPNS guru tidak seimbang dengan jumlah guru pensiun, Selain itu Pemerintah Indonesia melalui MENPAN-RB juga mengeluarkan Moratorium CPNS yang akan berlangsung 5 tahun sejak 2014 s.d 2019. Dengan adanya moratorium tersebut banyak kepala satuan pendidikan yang mengangkat sendiri Guru Tidak Tetap melalui mekanisme SK pengangkatan yang disahkan oleh Kepala Satuan Pendidikan untuk memenuhi kebutuhan Guru pada Satuan Pendidikan yang dipimpin.

Guru tersebut tidak memiliki legal standing yang jelas, rata-rata mereka digaji melalui iuran Guru PNS yang ada di Satuan Pendidikan tersebut. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Probolinggo sebagai induk Satuan Pendidikan, sangat kesulitan untuk melakukan pemutakhiran data Guru Tidak Tetap, dikarenakan banyaknya Kepala Satuan Pendidikan yang merekrut Guru Tidak Tetap tanpa memberikan laporan tertulis kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Probolinggo. Pada tahun 2017 Dinas Pendidikan dan Kebudayaan bekerjasama dengan Badan Kepegawaian dan Pengembangan

Sumber Daya Manusia Kota Probolinggo melakukan pemutakhiran data Guru Tidak Tetap yang memiliki SK Penugasan Wali Kota Probolinggo maupun Guru Tidak Tetap yang memiliki SK Penugasan Kepala Satuan Pendidikan. Tujuan dari pemutakhiran data tersebut untuk mengetahui jumlah seluruh Guru Tidak Tetap, ataupun Guru Tidak Tetap yang belum memiliki SK Penugasan Wali Kota yang berada pada Satuan Pendidikan di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan

Disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara memuat perubahan-perubahan dalam sistem manajemen kepegawaian secara keseluruhan, mulai dari sistem perencanaan, pengadaan, pengembangan karier/promosi, penggajian, serta sistem dan batas usia pensiun. Perubahan itu didasarkan pada sistem merit, yang mengedepankan prinsip profesionalisme/kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, obyektivitas, serta bebas dari intervensi politik dan KKN. Sasaran utama dari Undang - Undang ASN adalah mewujudkan birokrasi yang profesional, kompeten, berintegritas, memberikan pelayanan terbaik pada rakyat. Adapun Pokok-Pokok dari Undang-Undang ASN secara rinci dapat disampaikan sebagai berikut 1. Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN disebutkan bahwa Pegawai ASN merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan. Secara umum, undang-undang berupaya membentuk sistem yang dapat mengoptimalkan potensi sumber daya manusia untuk mencapai tujuan birokrasi. Dalam penerapan Undang-Undang

tersebut dapat diraih dengan mendefinisikan ulang peran manajemen sumber daya manusia. Undang-undang tersebut menjabarkan berbagai hal terkait pengawasan sumber daya manusia birokrasi, termasuk Pegawai Tidak Tetap atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam undang-undang (Artisa, 2014). Menurut Fahrhan (2020), keberadaan PPPK didasari oleh kebutuhan pemerintah untuk mendapatkan pegawai dengan kemampuan khusus yang dimiliki oleh non-PNS.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), pada BAB XIII menjelaskan Larangan Pejabat Pembina Kepegawaian (Wali Kota, Bupati dan Gubernur) dilarang mengangkat Pegawai Non PNS dan /Non PPPK untuk mengisi jabatan ASN. Semenjak itulah Pemerintah kab/kota diseluruh Indonesia merasakan gejolak tentang legalitas keberadaan Non ASN Khususnya Guru Tidak Tetap yang selama bertahun-tahun mengabdikan pada Pemerintah Kota/Kab (Satuan Pendidikan Negeri). Peraturan ini bertolak belakang dengan apa yang ada pada sejumlah daerah di Indonesia khususnya Kota Probolinggo. Melakukan Pada tahun 2017 Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Probolinggo bekerjasama dengan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Probolinggo membuat database Guru Tidak Tetap yang ada sampai tahun 2017 untuk mengetahui jumlah, by name and by address Guru Tidak Tetap yang ada di Kota Probolinggo. Dari data tersebut Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Probolinggo melakukan verifikasi dan validasi

jumlah Guru Tidak Tetap \pm 328 guru yang bekerja pada Satuan Pendidikan di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Probolinggo.

Pada triwulan II tahun 2021 KEMENDIKBUDRISTEK meluncurkan program 1 juta guru PPPK atau PPPK bagi Guru Honorer. Program ini juga merupakan tindak lanjut dari ketetapan BKN pada tahun 2021, dimana CPNS tidak lagi diperuntukkan bagi guru. Jadi kesempatan Guru Tidak Tetap menjadi ASN adalah melalui tes formasi PPPK Guru. Kelebihan dari PPPK Guru dibanding Guru Tidak Tetap terletak pada gaji. Standar gaji guru ASN mengikuti peraturan perundang-undangan yang mengatur gaji dan golongan. Selanjutnya apabila dikaitkan dengan pengangkatan PPPK dengan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu, berarti kedudukan PPPK adalah Pegawai Pemerintah yang mempunyai kekuatan hukum terhadap perjanjian kerja tersebut. Perjanjian Kerja PPPK merupakan hubungan hukum yang mengikat antara Pegawai Pemerintah non-PNS dengan Pemerintah yang mempekerjakannya (Ramadhani & Joesoef, 2020).

Point penting dalam Undang-Undang ASN mengingat lahirnya PPPK adalah bahwa ASN sendiri merupakan profesi yang berkewajiban mengelola dan mengembangkan diri serta bertanggung jawab atas segala kinerja. Dalam pelaksanaannya Manajemen ASN memerlukan keahlian dan kemampuan tersendiri dalam bekerja setiap harinya. Oleh sebab itu pegawai profesional tentu saja merupakan pekerjaan yang mampu dilakukan oleh tenaga khusus yang benar-benar siap serta cakap untuk melakukan pekerjaannya, Ada kekhususan, keistimewaan dan keutamaan yang mengidentifikasi bahwa PPPK bukan hanya

sebagai wadah yang akan diisi secara otomatis oleh para pegawai tidak tetap atau pegawai honorer sebelumnya.(Qomarani & Program, 2020). Menurut Juliani (2019), ketersediaan SDM Aparatur merupakan faktor penting dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pelayanan publik yang cepat, akurat dan profesional.

Hal ini penting dalam memajukan penyelenggaraan pemerintah, namun karena kurangnya sumber daya manusia ASN, Pejabat Pemerintah menggunakan kebijaksanaannya dengan merekrut pegawai tidak tetap (honorar/kontrak). Kedua, sesuai peraturan Pemerintah Nomor 49 tentang pengelolaan PPPK tahun 2018, Pejabat Pemerintah tidak bisa lagi menggunakan diskresinya dalam merekrut pegawai tidak tetap/non-PNS. Menurut Wulandari (2018), pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) memiliki hubungan hukum kontrak atau hubungan hukum Perdata. Oleh karena itu, perbedaan antara PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) adalah hubungan hukum. Karena dengan hubungan hukum yang berbeda, tentunya aturan yang berlaku bagi pegawai negeri sipil tidak berarti berlaku juga bagi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK).

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) bukan pegawai tetap, dalam aturannya PPPK kontrak kerja dibatasi oleh perjanjian kerja. Hal ini sejalan dengan ketentuan pasal 1 Ayat UU ASN bahwa PPPK adalah warga Indonesia yang memenuhi persyaratan tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintah. Dalam undang-undang tersebut mengatur bahwa pengelolaan PNS dan PPPK dilakukan dengan sistem kinerja. Pegawai Pemerintah dengan

Perjanjian Kerja (PPPK) harus memenuhi keahlian dan kemampuannya untuk mengisi posisi atau jabatan tertentu, melalui proses *merit system*, PPPK diharapkan dapat mendongkrak kinerja birokrasi. Menurut Musarofah & Taufiq (2018), jumlah tenaga honorer yang ingin menjadi PNS semakin meningkat dari tahun ke tahun, dan tidak semua tenaga honorer yang terdaftar dapat menjadi PNS. Jumlah pendaftar yang cukup banyak akan tetapi jumlah pegawai negeri sipil yang dibutuhkan untuk memenuhi setiap formasi memiliki batasan.

Berdasarkan fenomena-fenomena diatas penulis tertarik unuk meneliti mengenai

“Implementasi kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Probolinggo” dengan tujuan untuk menganalisa dan menyajikan informasi penelitian tersebut dengan segala kompleksitasnya

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian singkat diatas, maka dapat diambil rumusan masalah, Bagaimana implementasi kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru di lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan di Kota Probolinggo?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisa Kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Probolinggo dengan kompleksitas daripada kebijakan ini.

2. Mengetahui arah kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan di Kota Probolinggo.
3. Menyajikan informasi hasil implementasi kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan di Kota Probolinggo

D. Kontribusi Penelitian

Memberikan hasil sumbangan pemikiran tentang gambaran implementasi kebijakan pemerintah pusat terhadap PPPK dan Kompleksitas segala permasalahan Guru Tidak Tetap yang berada pada Satuan Pendidikan di Lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Probolinggo untuk pembaharuan sesuai dengan perkembangan zaman dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakat.

E. Sistematika Penelitian

Agar lebih memahami skripsi ini, maka skripsi ini dikelompokkan ke dalam beberapa sub bab pembahasan dan menggunakan sistematika penyampaian sebagai berikut :

1. Bab I Pendahuluan

Bab I menjelaskan mengenai uraian secara umum mengenai latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

2. Bab II Landasan Teoritis

Bab ini menguraikan tentang kajian pustaka yang berisi penelitian terdahulu, kerangka dasar teoritik, dan kerangka pemikiran tentang Analisis Pengimplementasian Kebijakan Pemerintah Pusat terhadap PPPK.

3. Bab III Metode Penelitian

Bab ini berisikan jenis penelitian yang digunakan, disini penulis menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, fokus penelitian untuk membatasi studi kualitatif guna memilih mana data yang relevan dan data yang tidak relevan, lokasi dan situs penelitian selama penulis mengumpulkan data, sumber data yang digunakan peneliti, teknik pengumpulan data yang telah ditetapkan berdasar fokus penelitian, pelaksanaan penelitian, dan analisis data yang diperoleh dari berbagai sumber.

4. Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini menjelaskan tentang Implementasi Kebijakan Pemerintah Pusat terhadap Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Probolinggo” Penyajian data dan Fokus penelitian, serta Analisis dan Interpretasi Data.

5. Bab V Kesimpulan dan Saran

Berisi tentang kesimpulan dan saran yang diberikan penulis dari hasil penelitian skripsi ini.