



Peran Aktor Kebijakan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru di Ruang Lingkup Pemerintah Provinsi Riau (Studi Kasus Kota Pekanbaru)

Muhammad Ridzki Syahfahlepi^{1*}, Sujianto²

¹⁻² Public Administration, Universitas Riau, Pekanbaru, Indonesia

*Penulis Korespondensi: muhammad.Ridzki3578@student.unri.ac.id¹

Abstract. *The policy on the procurement of Government Employees with Work Agreements (PPPK) for teachers is a program aimed at providing employment status certainty for honorary teachers and improving the quality of education personnel. In Riau Province, particularly in Pekanbaru City, this policy still faces problems, such as the placement of teachers not matching their original teaching schools and many teachers who have passed the passing grade yet have not received placement. This study analyzes the role of policy actors in the implementation of the PPPK Teacher program and the challenges encountered. The method used is qualitative descriptive with a case study approach, through interviews, observation, and documentation. The theory applied is the policy actor role theory by Anderson (Yuliani & Abdul, 2022), which consists of four indicators: participation, perspective, accessibility, and decision-making. The results indicate that the National Civil Service Agency (BKN) Regional XII Pekanbaru, the Riau Provincial Civil Service Agency (BKD), and the Riau Provincial Education Office have effectively performed their roles as policy actors; however, challenges remain regarding the limited authority of regional agencies, the mismatch between the number of allocated positions and actual needs, and requests for reassignment.*

Keywords: *Policy Actor Role; Policy Implementation; PPPK Teachers; Public Policy; Riau Provincial Government.*

Abstrak. Kebijakan pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru merupakan program kepastian status kepegawaian bagi guru honorer serta meningkatkan kualitas tenaga pendidikan. Di Provinsi Riau, khususnya Kota Pekanbaru, kebijakan ini masih menghadapi permasalahan, seperti penempatan guru yang tidak sesuai sekolah induk dan guru yang telah lulus passing grade namun belum mendapatkan penempatan. Penelitian ini menganalisis peran aktor kebijakan dalam pelaksanaan PPPK Guru serta kendala yang muncul. Metode yang digunakan bersifat kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus, melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Teori yang digunakan adalah teori peran aktor kebijakan menurut Anderson (Yuliani & Abdul, 2022) dengan empat indikator: partisipasi, perspektif, aksesibilitas, dan penentuan tindakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Badan Kepegawaian Negara Regional XII Pekanbaru, Badan Kepegawaian Daerah Riau dan Dinas Pendidikan Provinsi Riau telah menjalankan peran aktor dengan baik, namun masih terdapat hambatan terkait keterbatasan kewenangan daerah, ketidaksesuaian jumlah formasi dengan kebutuhan nyata, dan permohonan pindah penempatan.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan; Kebijakan Publik; Pemerintah Provinsi Riau; Peran Aktor; PPPK Guru.

1. LATAR BELAKANG

Pemerintah Provinsi Riau menjadi salah satu Provinsi yang melaksanakan kebijakan Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai salah satu upaya untuk memperkuat tenaga pengajar di sektor pendidikan. Kebijakan ini merupakan langkah signifikan dalam mengakomodasi guru honorer dan memberikan mereka status yang lebih jelas dalam dunia pendidikan. Rekrutmen Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (yang selanjutnya disingkat dengan PPPK) merupakan salah satu kegiatan yang menjadi sorotan utama dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah yang berlangsung setiap tahun.

Kebijakan ini bertujuan untuk merekrut tenaga honorer dari berbagai latar belakang, termasuk tenaga guru, tenaga fungsional, dan tenaga kesehatan.

Selain itu, PPPK juga diarahkan untuk mengatasi permasalahan ketidaksetaraan status dan fasilitas antara guru honorer dengan guru tetap, sehingga menciptakan lingkungan kerja yang lebih inklusif dan memotivasi para tenaga pengajar. Seiring dengan pentingnya PPPK, proses rekrutmen menjadi fokus utama, di mana seleksi yang transparan dan objektif menjadi kunci untuk mendapatkan tenaga pendidik berkualitas yang dapat berkontribusi positif terhadap kemajuan sektor pendidikan di Provinsi Riau. Pelaksanaan rekrutmen PPPK di ruang lingkungan Pemerintah Provinsi Riau telah menjadi bagian penting dalam upaya pemerintah untuk memperkuat tenaga kerja dalam sektor pendidikan, administrasi, dan kesehatan. Perlu dicatat bahwa program PPPK untuk jabatan Fungsional Guru (yang selanjutnya disingkat dengan JF Guru) dimulai di Provinsi Riau pada tahun 2021, ketika pemerintah Provinsi Riau membuka kesempatan rekrutmen PPPK untuk jabatan fungsional guru.

Pada prinsipnya rekrutmen adalah proses untuk mencari, menarik atau menemukan pelamar kerja yang sesuai dengan kebutuhan kerja oleh suatu instansi. Rekrutmen adalah proses yang menghasilkan sejumlah pelamar yang berkualifikasi untuk pekerjaan di suatu perusahaan atau organisasi. Selanjutnya kegiatan atau proses rekrutmen menurut Syuhadak bukan hanya meliputi pada saat pengadaan pegawai, tetapi bahkan sebelum itu sudah ada perencanaan kebutuhan pegawai, analisis jabatan, formasi barulah sampai kepada pengadaan pegawai (Rachman et al., 2022). Keputusan ini merupakan tonggak penting dalam memenuhi kebutuhan tenaga pengajar yang berkualitas dan kompeten di Provinsi Riau, serta mendukung perkembangan pendidikan yang lebih baik di wilayah tersebut. Dengan pembukaan rekrutmen PPPK untuk jabatan fungsional guru pada tahun 2021, diharapkan dapat memperkuat sektor pendidikan di provinsi ini dan memberikan peluang bagi para guru honorer maupun guru yang berkualifikasi untuk berkontribusi secara lebih efektif dalam pembangunan pendidikan di Riau.

Secara keseluruhan, mekanisme alur pelaksanaan PPPK JF Guru menempuh beberapa tahapan yang dimulai dari pendaftaran melalui SSCASN hingga pengumuman kelulusan uji kompetensi. Dalam proses ini, calon pelamar harus mengikuti serangkaian prosedur yang melibatkan pengunggahan berkas persyaratan, verifikasi data, dan seleksi kompetensi. Pentingnya tahap administrasi dan kompetensi menjadi pijakan utama dalam menyeleksi calon tenaga honorer yang akan ditempatkan di berbagai Sekolah Negeri. Bagi pelamar prioritas, proses ini memuat kewajiban membuat akun dan menerima penempatan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Keseluruhan rekrutmen ini dirancang untuk memastikan bahwa tenaga

honorar yang direkrut memenuhi standar dan persyaratan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Secara keseluruhan, pelaksanaan PPPK menegaskan komitmen pada prinsip-prinsip transparansi, keadilan, dan keberlanjutan dalam seluruh tahapan seleksi. Keterbukaan tersebut tercermin dalam pengumuman hasil akhir seleksi yang dilakukan secara terbuka oleh PPK atau pusat, sehingga memberikan keyakinan kepada seluruh pihak terkait tentang integritas dan objektivitas proses seleksi. Selain itu, Peran juga menekankan pada aspek keberlanjutan, terutama dalam memastikan aksesibilitas bagi pelamar yang menyandang disabilitas. Adanya persiapan sarana pelaksanaan seleksi yang memperhatikan kebutuhan khusus pelamar disabilitas menunjukkan perhatian yang mendalam terhadap prinsip inklusivitas. Dengan demikian, peran ini bukan hanya menjadi panduan administratif, tetapi juga sebuah kerangka kerja yang dinamis, mengakomodasi perubahan kebutuhan organisasi dan memastikan bahwa setiap langkah dalam proses seleksi PPPK memberikan kontribusi yang positif untuk pembangunan aparatur pemerintahan yang berkualitas dan berintegritas.

Realitas yang terlihat di lapangan juga menunjukkan bahwa masih banyak terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan seleksi calon guru PPPK, yaitu penempatan guru PPPK. Fenomena ini tentu saja menimbulkan kerugian bagi sejumlah guru honorar yang berhak mendapatkan kesempatan sebagai calon guru PPPK, namun pada kenyataannya mereka tidak dapat penempatan dan penempatan yang tidak sesuai dalam proses seleksi tersebut. Dikutip dari Riaupos.com Puluhan guru honorar yang menagatasmakan Forum Perjuangan Seluruh Guru Honorar (PSGH) melakukan demo dengan tujuan untuk menuntut hak mereka yang sudah mengajar puluhan tahun untuk diangkat menjadi PPPK serta menuntut pengembalian penempatan ke sekolah induk mengajar bagi para guru honorar yang sudah lulus.

Kota Pekanbaru sebagai ibu kota Provinsi Riau memiliki jumlah guru honorar tertinggi dibandingkan kabupaten/kota lain, yakni mencapai 340 orang pada tahun 2023. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kebutuhan tenaga pendidik di Pekanbaru jauh lebih besar, sejalan dengan tingginya jumlah sekolah dan peserta didik di kota tersebut. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan pengadaan guru PPPK di Pekanbaru belum sepenuhnya berjalan efektif. Masih banyak guru honorar yang telah mengabdikan puluhan tahun tetapi belum mendapatkan penempatan sesuai sekolah induk, bahkan menimbulkan aksi demonstrasi sebagai bentuk protes terhadap kebijakan pemerintah. Situasi ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara kebijakan di tingkat pusat dan implementasi di daerah, khususnya di Pekanbaru yang menjadi barometer pelaksanaan kebijakan pendidikan di Provinsi Riau. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji lebih jauh bagaimana peran

aktor kebijakan, baik di tingkat pusat, daerah, maupun teknis fungsional, dalam memastikan pengadaan guru PPPK di Pekanbaru dapat dilaksanakan secara adil, transparan, dan sesuai kebutuhan pendidikan di lapangan.

2. KAJIAN TEORITIS

Peran

Pemahaman mengenai peran, menurut Soekanto peranan lebih banyak merujuk kepada fungsi, penyesuaian diri dan proses (Efelin et al., 2022). Ketika seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan norma yang berlaku, maka dia sedang melaksanakan suatu peranan. Dalam konteks organisasi, setiap individu memiliki karakteristik yang beragam dalam menjalankan tugas, kewajiban, atau tanggung jawab yang telah ditetapkan oleh organisasi atau lembaga yang bersangkutan.

Sementara itu, menurut Westa terlaksananya suatu fungsi atau tugas tentang sesuatu hal untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan (Simbolon et al., 2021). Dapat disimpulkan peranan merupakan segala sesuatu tindakan yang dilakukan dengan sengaja yang bertujuan untuk mencapai suatu hal yang telah ditentukan. Peran juga dijelaskan sebagai tuntutan yang diberikan secara struktural, mencakup norma- norma, harapan, tabu, tanggung jawab, dan elemen lainnya. Dalam dinamika peran ini, terdapat serangkaian tekanan dan kemudahan yang menghubungkan individu atau organisasi dengan fungsi dan tanggung jawabnya dalam mengorganisasi.

Peran pada dasarnya, merupakan kumpulan perilaku yang melibatkan interaksi dalam kelompok, baik kelompok kecil maupun besar, di mana seluruhnya turut menjalankan berbagai peran yang ada. Secara umum, teori peran menitikberatkan pada salah satu aspek krusial dari perilaku sosial, yakni pengamatan bahwa individu bersikap secara beragam dan dapat diantisipasi berdasarkan kondisi serta identitas sosial yang mereka miliki., peran juga merupakan ciri dinamis seseorang. posisi yang karenanya ia melakukan suatu tindakan atau gerakan perubahan yang dinamis dengan harapan mencapai keadaan atau hasil yang diinginkan. Kegiatan tersebut dilakukan melalui pemanfaatan wewenang, kekuasaan, dan fasilitas jabatannya (cahyandari et all., 2022).

Perilaku Organisasi

Topik perilaku organisasi paling populer untuk investigasi penelitian saat ini telah dikaitkan dengan teori motivasi dan kepemimpinan, desain dan kepuasan kerja (Hartini et al., 2021). Saat ini, penekanan harus pada penyempurnaan teori yang ada, mengklarifikasi asumsi

sebelumnya dan mengidentifikasi variabel kontingensi yang relevan. Penelitian saat ini pada dasarnya mencerminkan pendewasaan perilaku organisasi sebagai disiplin ilmu. Setiap organisasi mengembangkan model tertentu di mana perilaku orang terjadi. Model perilaku organisasi dikembangkan atas dasar asumsi manajemen tentang manusia dan visi manajemen. Karena asumsi ini sangat bervariasi, ini menghasilkan pengembangan model perilaku organisasi yang berbeda. Sejak awal masyarakat manusia yang beradab, dua pendekatan alternatif telah diadopsi untuk menempatkan kepercayaan pada orang.

Pada satu sisi mengatakan "percaya semua orang kecuali ada bukti yang bertentangan" dan dari sisi yang lain mengatakan "jangan percaya siapa pun kecuali ada bukti yang bertentangan". Secara alami, interaksi antar pribadi berlangsung secara berbeda di bawah kedua pendekatan ini. Uraian berikut tentang organisasi perlu diperhatikan di sini yaitu sebagian besar asal mulanya cenderung diatur dengan asumsi bahwa orang tidak dapat dipercaya atau diandalkan, bahkan dalam hal-hal kecil. Davis telah menggambarkan empat model perilaku organisasi yaitu sebagai berikut: otokratis, kustodian, suportif dan kolegal.

Peran Aktor Kebijakan

Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan. Aktor kebijakan adalah lembaga-lembaga negara dan pemerintah secara berjenjang dari pusat sampai ke daerah, yang berwenang membuat perundang-undangan atau kebijakan dan keputusan lain yang berdasarkan Undang-undang. Sesuai dengan pendapat Gonsalves yaitu aktor implementasi atas siapa yang memberi dampak atau siapa yang terkena dampak kebijakan, program, dan aktivitas Pembangunan (Yuliani & Abdul, 2022). Mereka bisa komunitas, kelompok sosial ekonomi, atau lembaga dalam berbagai dimensi pada setiap tingkat golongan masyarakat. Pada umumnya peran aktor dalam implementasi dibagi menjadi tiga, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Aktor kebijakan publik mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab serta mengelola kebijakan untuk mengimplementasikannya. Hasil dari penerapan atau implementasi dari kinerja aktor kebijakan publik memberikan pengaruh terhadap proses yang berbeda (Dewi, 2022). Kongres (lembaga Legeslatif) badan ini dikenal merupakan perumus kebijakan publik. Kelompok kepentingan, kelompok kepentingan biasanya hanya terlibat dalam kebijakan-kebijakan yang bersifat spesifik. Contoh: Aktor aktor perumus kebijakannya adalah pemerintah dan legeslatif yang saling bekerja sama. Pemerintah sebagai pembuat suatu kebijakan dan legeslatif sebagai badan pengontrol pemerintahan, agar dalam kenaikan harga tidak terlalu merugikan masyarakat nantinya. Dalam proses kebijaksanaan, sedikitnya ada 4 (empat)

golongan atau tipe aktor (pelaku) yang terlibat, yakni: golongan rasionalis, golongan teknisi, golongan inkrementalis, dan golongan reformis.

Rekrutmen

Perekrutan pegawai mencerminkan langkah awal dalam meningkatkan kekuatan suatu organisasi. Oleh karena itu, proses perekrutan harus dilakukan dengan penuh kebijaksanaan, karena di satu sisi dapat memberikan kekuatan tambahan bagi organisasi, namun di sisi lain juga berpotensi melemahkan inti kekuatan organisasi itu sendiri. Keberhasilan perekrutan pegawai dapat diukur melalui sejauh mana rekrutmen tersebut sejalan dengan perencanaan tenaga kerja. Rencana tenaga kerja mencakup aspek kuantitas dan kualitas dari individu yang akan direkrut untuk menjadi bagian dari organisasi (Abdul, 2022). Setiap organisasi membutuhkan perekrutan pegawai untuk mengisi berbagai posisi pekerjaan yang tersedia.

Rekrutmen merupakan proses mencari pelamar, perusahaan mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk melakukan pilihan terhadap calon pekerjaan yang dianggap memenuhi standar kualifikasi. Tujuan utama dari pelaksanaan rekrutmen adalah mencapai beberapa hal, antara lain: mendapatkan sumber daya manusia yang memiliki potensi sesuai harapan, meraih sejumlah pelamar yang memenuhi kualifikasi yang diinginkan, dan menetapkan kriteria minimal agar calon pelamar benar-benar memenuhi persyaratan yang diharapkan oleh perusahaan.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan dengan metode penelitian kualitatif yang mengadopsi pendekatan studi kasus yang bersifat deskriptif. Pendekatan ini melibatkan serangkaian langkah penting, termasuk merumuskan pertanyaan-pertanyaan penelitian dan prosedur analisis, mengumpulkan data yang spesifik dari partisipan, menganalisis data secara induktif mulai dari hal-hal yang khusus menuju yang lebih umum, serta menafsirkan makna data secara rinci. Lokasi penelitian ini ditetapkan di BKN Regional XII Pekanbaru, BKD Provinsi Riau, dan Dinas Pendidikan Provinsi Riau. Pemilihan ketiga instansi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa masing-masing memiliki peran krusial sebagai aktor kebijakan dalam penyelenggaraan PPPK guru di lingkup Pemerintah Provinsi Riau, serta menyimpan data dan informasi yang relevan untuk mendukung penelitian.

Serta informan dalam penelitian ini, yaitu Kepala Bidang pengadaan, pemberhentian, dan Informasi Kepegawaian Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau, Aparatur Ahli Muda Analisis Sumber Daya Manusia Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau, Aparatur Ahli

Muda Analisis Sumber Daya Manusia Badan Kepegawaian Negara Regional XII Kota Pekanbaru, Ahli Muda Sumber Daya Manusia Dinas Pendidikan Provinsi Riau, Guru PPPK SMAN 3 dan SMKN 2 Kota Pekanbaru, Guru Honorer SMAN 3 dan SMKN 2 PPPK di Kota Pekanbaru.

Data primer dalam penelitian ini diperoleh langsung dari hasil wawancara dengan para informan yang terlibat dalam proses pengadaan PPPK Guru. Data sekunder dalam penelitian ini berfungsi sebagai pelengkap bagi data primer. Data ini diperoleh melalui berbagai sumber tertulis maupun dokumentasi yang relevan, seperti buku, literatur, jurnal ilmiah, makalah, hasil penelitian terdahulu, serta situs web resmi yang berkaitan dengan peran aktor kebijakan dalam pelaksanaan PPPK Guru di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini yaitu Observasi, wawancara, dan dokumentasi. Sedangkan teknik analisis data yaitu kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran Aktor Kebijakan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru Di Ruang Lingkup Pemerintah Provinsi Riau

Dalam penelitian ini, penulis mengkaji peran aktor kebijakan dalam pelaksanaan pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) guru di ruang lingkup Pemerintah Provinsi Riau. Untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan ini, penulis menggunakan teori dari Anderson yang terdapat dalam jurnal berjudul "Peran Aktor Kebijakan pada Networking Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Pada penelitian ini penulis menggunakan teori peran aktor kebijakan yang terdapat 4 indikator yaitu partisipasi aktor, perspektif aktor, aksesibilitas aktor, dan penentuan tindakan.

Partisipasi aktor merupakan bagian penting dalam pelaksanaan kebijakan, yang merujuk pada sejauh mana aktor-aktor terkait berperan aktif dalam proses tersebut. Dalam konteks kebijakan, partisipasi aktor mencerminkan keterlibatan para pelaksana dan pemangku kepentingan dalam setiap tahapan kebijakan. Menurut Anderson partisipasi aktor dinilai dengan melihat bagaimana peran aktor-aktor tersebut dalam mendukung pelaksanaan suatu kebijakan, mulai dari perumusan hingga implementasi, serta bagaimana mereka mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan melalui tindakan aktif, kontribusi ide, dan kerjasama yang dibangun dengan pihak lain.

Wawancara yang dilakukan dengan Kepala Bidang Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau terkait partisipasi aktor dalam kebijakan PPPK guru di ruang lingkup Provinsi Riau, sebagai berikut :

“Keterlibatan kami di Badan Kepegawaian Daerah dalam perumusan kebijakan pengadaan PPPK guru sebenarnya cukup terbatas. Kebijakan utama mengenai pengadaan PPPK ini sepenuhnya disusun oleh pemerintah pusat. Namun, kami tetap dilibatkan dalam memberikan rekomendasi atau masukan, terutama yang berkaitan dengan kondisi nyata di daerah. Misalnya, kami menyampaikan data dan pertimbangan mengenai guru honorer yang sudah puluhan tahun mengabdikan dan perlu diprioritaskan untuk diangkat. Selain itu, kami juga memberikan masukan terkait kesiapan teknis dan sarana yang dimiliki daerah, termasuk kemampuan sistem informasi dan kapasitas pelaksanaan seleksi di lapangan”. (Wawancara Dengan Bapak Endi Novelty Selaku Kepala Bidang Pengadaan, Pemberhentian, Dan Informasi Kepegawaian Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau, 23 April 2024).

Perspektif aktor merupakan elemen penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena berkaitan dengan bagaimana para aktor memahami, menafsirkan, dan memaknai kebijakan yang dijalankan. Dalam konteks kebijakan, perspektif aktor mencerminkan sejauh mana pemahaman dan pengetahuan aktor-aktor terkait terhadap substansi, tujuan, serta arah implementasi kebijakan. Menurut Anderson, perspektif aktor dapat dinilai dengan melihat bagaimana para pelaksana dan pemangku kepentingan menanggapi kebijakan, termasuk sejauh mana pemahaman mereka mempengaruhi dukungan terhadap kebijakan tersebut, serta bagaimana interpretasi mereka dapat membentuk sikap, keputusan, dan kontribusi dalam proses implementasi.

Dalam perspektif pemahaman aktor terhadap kebijakan pengadaan PPPK guru, peneliti mewawancarai beberapa pihak untuk melihat sejauh mana mereka memahami maksud, arah, serta tujuan dari kebijakan ini. Berikut wawancara dengan Aparatur Ahli Muda Analisis Sumber Daya Manusia Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau yaitu :

“Program PPPK guru ini sebenarnya merupakan salah satu upaya dari pemerintah pusat untuk menyelesaikan persoalan tentang banyaknya guru honorer yang belum mendapatkan kejelasan status. Jadi, ketika kebijakan ini berjalan setiap tahun, kami di daerah paham bahwa ini adalah bentuk afirmasi terhadap pengabdian guru-guru honorer. (Wawancara dengan Bapak Dayat selaku Aparatur Ahli Muda Analisis Sumber Daya Manusia Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau, 6 Mei 2024).

Aksesibilitas aktor merupakan aspek penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena menentukan sejauh mana para pelaksana kebijakan memiliki sumber daya yang dibutuhkan untuk menjalankan peran dan tanggung jawabnya secara optimal. Dalam konteks pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru di Provinsi Riau, aksesibilitas ini mencakup kemampuan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan Dinas Pendidikan (Disdik)

Provinsi Riau dalam mengakses berbagai sumber daya seperti anggaran, tenaga kerja, infrastruktur, serta informasi yang relevan. Mengacu pada KepmenPAN-RB No. 348 Tahun 2024 tentang kebutuhan ASN secara nasional, kedua lembaga ini dituntut untuk memiliki kesiapan dalam hal teknis maupun administratif guna menunjang efektivitas program.

Wawancara yang dilakukan dengan Kepala Bidang Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau terkait aksesibilitas aktor dalam kebijakan PPPK guru di ruang lingkup Provinsi Riau, sebagai berikut :

“Kalau bicara soal akses terhadap sumber daya, alhamdulillah sejauh ini kami di BKD Provinsi Riau sudah cukup siap. Untuk pelaksanaan seleksi PPPK guru, kami bekerja sama dengan berbagai pihak, mulai dari universitas, hotel, sampai Kantor Regional BKN di Pekanbaru sebagai lokasi ujian. Tempat-tempat ini kami pilih karena strategis dan kapasitasnya mencukupi. Dari sisi perlengkapan, kami siapkan ratusan komputer untuk tes berbasis CAT, semuanya sudah memenuhi standar BKN. Untuk SDM, kami melibatkan universitas dalam pengawasan, serta Satpol PP dan kepolisian untuk menjaga keamanan selama ujian berlangsung. BKN juga ikut mendampingi agar semua berjalan sesuai prosedur. Intinya, kami berusaha semaksimal mungkin supaya proses seleksi PPPK ini bisa berjalan lancar, tertib, dan tetap transparan” (Wawancara dengan Bapak Endi Novelly, Kepala Bidang Pengadaan, Pemberhentian, dan Informasi Kepegawaian BKD Provinsi Riau, 23 April 2024).

Penentuan tindakan merupakan dimensi penting dalam pelaksanaan kebijakan, yang merujuk pada bagaimana aktor-aktor kebijakan menetapkan langkah-langkah strategis guna mewujudkan tujuan program. Dalam konteks ini, penentuan tindakan menggambarkan sejauh mana para pelaksana kebijakan, khususnya Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan Dinas Pendidikan (Disdik) Provinsi Riau, memiliki kapasitas dan kewenangan untuk mengambil keputusan serta menentukan arah implementasi kebijakan. Penentuan tindakan dapat dinilai melalui peran aktif aktor dalam merancang kebijakan teknis, mengatur alur pelaksanaan, serta menetapkan prosedur yang relevan dengan program yang dijalankan.

Dalam hal kebijakan pengadaan PPPK Guru, penilaian terhadap aspek ini mencakup sejauh mana BKD dan Disdik Provinsi Riau turut menetapkan formasi guru yang dibutuhkan, menyusun proses seleksi, menyiapkan prasarana hingga menentukan mekanisme penempatan guru PPPK yang telah lulus. Penentuan tindakan ini mencerminkan peran koordinatif dan eksekutif kedua lembaga tersebut dalam menjamin kebijakan berjalan sesuai dengan kebutuhan daerah serta tetap sejalan dengan regulasi nasional yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Berdasarkan peran aktor kebijakan di tingkat daerah telah diatur secara jelas dalam pasal 14 dan 15 dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi

Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2024 Tentang Pengadaan Pegawai Aparatur Sipil Negara yaitu:

Panitia seleksi instansi daerah bertugas menyusun jadwal pelaksanaan seleksi PPPK setelah menerima jadwal dari tingkat nasional (Panselnas). Dalam hal ini peneliti mewawancarai pihak BKD Provinsi Riau yaitu :

“Untuk penyusunan jadwal pelaksanaan seleksi PPPK, secara keseluruhan yang menyusun itu adalah BKN. Namun, untuk di daerah kami dari BKD Riau juga dilibatkan dalam proses penyusunannya bersama BKN Regional. Meskipun penentuan jadwal tetap ditetapkan oleh pihak BKN pusat, kami di daerah lebih mengambil peran sebagai panitia pelaksana secara utama, agar pelaksanaannya dapat berjalan lancar dan sesuai dengan arahan dari pusat.” (Wawancara dengan Bapak Dayat, Aparatur Ahli Muda BKD Provinsi Riau 8 Juni 2025).

Instansi daerah melalui panitia seleksi bertanggung jawab untuk mengumumkan secara terbuka lowongan formasi yang tersedia dalam pengadaan PPPK. Pengumuman ini mencakup informasi penting seperti jumlah formasi per jabatan, kualifikasi pendidikan yang dibutuhkan, persyaratan administrasi, tahapan seleksi, jadwal pelaksanaan, serta ketentuan lainnya yang harus dipenuhi oleh pelamar. Transparansi dalam pengumuman ini sangat penting agar seluruh calon peserta memiliki akses informasi yang sama dan proses seleksi dapat berjalan secara adil dan terbuka.

Dalam hal ini peneliti melakukan wawancara dengan pihak BKD Provinsi Riau yaitu: *“Terkait pengumuman lowongan, biasanya setelah jadwal seleksi udah fix dan disusun bareng tim fungsional sama BKN, baru kami umumkan secara terbuka lewat website resmi BKD Riau. Di sana, info yang kami sampaikan nggak cuma soal formasi atau jumlah lowongan PPPK guru aja ya. Tapi kami juga lengkapi dengan syarat-syarat dan ketentuan pendaftaran, jadwal lengkap proses seleksi, alur atau tahapan pendaftarannya gimana. Intinya kami usahakan semua info itu terbuka, lengkap, dan mudah diakses sama siapa aja yang mau daftar.”* (Wawancara dengan Bapak Endi Novelly, Kepala Bidang Pengadaan, Pemberhentian, dan Informasi Kepegawaian BKD Provinsi Riau, 8 Juni 2025).

Aktor kebijakan bertanggung jawab memverifikasi dokumen pelamar sesuai dengan ketentuan dalam pengumuman. Ini mencerminkan keterlibatan langsung aktor daerah dalam menyeleksi calon yang memenuhi syarat administratif sebelum ke tahap seleksi kompetensi. Terkait seleksi PPPK Guru peneliti mewawancarai pihak BKD yaitu sebagai berikut : *“Untuk seleksi administrasi yg nilainya panselda (BKD), untuk seleksi kompetensi menggunakan CAT penilaiannya dari panselnas (BKN)”*. (Wawancara dengan Bapak Endi Novelly, Kepala

Bidang Pengadaan, Pemberhentian, dan Informasi Kepegawaian BKD Provinsi Riau, 8 Juni 2025).

Penempatan PPPK guru merupakan tahap lanjutan setelah peserta dinyatakan lulus seluruh tahapan seleksi dan telah memperoleh Nomor Induk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (NIPPPK) dari Badan Kepegawaian Negara. Pada tahap ini, instansi daerah melalui Badan Kepegawaian Daerah (BKD) berperan dalam menyampaikan Surat Keputusan (SK) pengangkatan serta memastikan penempatan guru sesuai dengan kebutuhan formasi yang telah diusulkan sebelumnya. Penempatan ini mempertimbangkan lokasi sekolah yang membutuhkan, kecocokan kualifikasi, serta hasil seleksi yang diperoleh masing-masing peserta. Dengan demikian, koordinasi antara BKD, Dinas Pendidikan, dan instansi pusat menjadi penting agar proses penempatan berjalan transparan, tepat sasaran, dan sesuai ketentuan yang berlaku.

Dalam hal penempatan peneliti mengangkat fenomena masalah dimana banyak terjadi penempatan guru honorer yang sudah lulus namun penempatannya tidak sesuai sekolah induk mengajar, dalam hal ini peneliti melakukan wawancara dengan guru PPPK SMAN 3 Pekanbaru yaitu :

“Masalah yang saya pribadi cukup prihatin dan sering juga jadi keluhan dari rekan-rekan saya yang baru lulus PPPK adalah soal penempatan yang tidak sesuai dengan sekolah induk tempat mereka mengajar sebelumnya. Banyak dari mereka yang merasa kecewa karena sudah lama mengabdikan di satu sekolah, tapi setelah dinyatakan lulus, malah ditempatkan di sekolah lain yang jauh atau bahkan berbeda kabupaten. Jadi harapan saya ke depannya, penempatan itu bisa lebih memperhatikan masa pengabdian dan domisili, agar guru-guru tetap bisa mengajar di sekolah asal mereka. Itu lebih adil dan efisien menurut saya.” (Wawancara dengan bapak Dedi selaku Guru PPPK SMAN 3 Kota Pekanbaru, 12 Agustus 2024).

Faktor Kendala dan Tantangan Peran Aktor Kebijakan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru Di Ruang Lingkup Pemerintah Provinsi Riau

Berdasarkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi dalam penelitian ini, ditemukan sejumlah hambatan yang dihadapi oleh aktor kebijakan, khususnya Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan Dinas Pendidikan Provinsi Riau, dalam pelaksanaan kebijakan pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru. Hambatan-

hambatan ini memengaruhi efektivitas peran yang seharusnya dijalankan oleh aktor kebijakan di tingkat daerah.

Dalam pelaksanaan kebijakan pengadaan PPPK Guru di Provinsi Riau, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan Dinas Pendidikan Provinsi Riau hanya memiliki peran sebagai pelaksana teknis dan penyedia data, tanpa kewenangan untuk menentukan arah kebijakan utama ataupun keputusan formasi. Penentuan formasi, mekanisme seleksi, serta pengaturan teknis lainnya sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat. Hal ini disampaikan oleh pihak BKD Provinsi Riau dalam wawancara berikut:

“Kebijakan utama mengenai pengadaan PPPK ini sepenuhnya disusun oleh pemerintah pusat. Kami hanya dilibatkan dalam memberikan rekomendasi atau masukan, terutama yang berkaitan dengan kondisi nyata di daerah.” (Wawancara dengan Bapak Endi Novelly, Kepala Bidang Pengadaan, Pemberhentian, dan Informasi Kepegawaian BKD Provinsi Riau, 23 April 2024).

Salah satu hambatan utama yang dirasakan oleh guru honorer dan aktor daerah adalah tidak sesuai jumlah dan jenis formasi PPPK yang tersedia dengan kebutuhan nyata di sekolah-sekolah. Banyak guru honorer yang telah lulus passing grade, namun tidak mendapatkan penempatan karena formasi yang tersedia telah penuh atau tidak relevan dengan kebutuhan sekolah tempat mereka mengajar. Hal ini juga terjadi di SMAN 3 Pekanbaru, yang masih kekurangan guru Pendidikan Agama Islam.

“Saya pernah tidak mendapatkan penempatan meskipun sudah dinyatakan lulus passing grade. Padahal saya sudah mengabdikan selama 10 tahun sebagai guru Agama Islam. Bahkan sampai saat ini belum ada tambahan guru PPPK di sekolah kami.” (Wawancara dengan Bapak Taufik, Guru Honorer di SMAN 3 Pekanbaru, 12 Agustus 2024).

Salah satu hambatan yang dihadapi oleh aktor kebijakan, yaitu Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan Dinas Pendidikan (Disdik) Provinsi Riau dalam pelaksanaan penempatan guru hasil seleksi PPPK adalah masih adanya guru yang mengajukan permohonan pindah lokasi penempatan, meskipun penempatan tersebut masih berada dalam satu wilayah kabupaten atau kota yang sama. Permohonan semacam ini sering kali tidak didasari oleh alasan administratif yang kuat, tetapi lebih kepada preferensi pribadi, seperti keinginan untuk mengajar di sekolah yang lebih dekat dengan tempat tinggal atau alasan kenyamanan lainnya. Terkait masalah relokasi penempatan peneliti melakukan wawancara dengan pihak BKD Riau yaitu:

“Hambatan kami terkait pelaksanaan PPPK Guru ini paling pada guru-guru yang meminta relokasi, padahal mereka sudah ditempatkan di sekolah dalam kabupaten yang

sama.” (Wawancara dengan Bapak Dayat, Aparatur Ahli Muda BKD Provinsi Riau, 8 Juni 2025).

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai peran aktor kebijakan dalam pelaksanaan pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru di Provinsi Riau, khususnya Kota Pekanbaru, dapat disimpulkan bahwa aktor daerah seperti Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan Dinas Pendidikan memiliki keterlibatan aktif melalui koordinasi pengusulan formasi, pendataan guru honorer, serta penyusunan kebutuhan tenaga pendidik. Namun, kewenangan mereka tetap terbatas sebagai pelaksana teknis karena keputusan strategis ditentukan pemerintah pusat. Dengan mengacu pada teori Anderson, peran aktor daerah terlihat dalam aspek partisipasi, perspektif, aksesibilitas, dan penentuan tindakan. Meskipun aktor daerah telah berupaya mendukung kebijakan secara teknis, tantangan masih muncul, seperti keterbatasan formasi, ketimpangan penempatan, serta keterbatasan kewenangan dalam menentukan arah kebijakan. Selain itu, ketidaksesuaian antara kebutuhan guru di lapangan dengan formasi yang ditetapkan pusat, ketiadaan kebijakan afirmatif untuk guru honorer senior, dan masih adanya permohonan relokasi menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan nasional dan realitas daerah. Dengan demikian, pelaksanaan kebijakan PPPK Guru di Riau sudah mencerminkan indikator peran aktor kebijakan, meskipun hambatan struktural dan keterbatasan kewenangan daerah tetap menjadi kendala yang perlu dievaluasi.

Berdasarkan hasil penelitian, terdapat beberapa rekomendasi yang dapat menjadi acuan untuk memperbaiki pelaksanaan kebijakan pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru di Provinsi Riau. Pertama, pemerintah pusat perlu meningkatkan sinergi dengan pemerintah daerah dalam penetapan formasi agar lebih sesuai dengan kebutuhan nyata di lapangan. Sinergi ini dapat diwujudkan melalui pelibatan aktif BKD dan Dinas Pendidikan dalam proses perencanaan serta pemanfaatan data kebutuhan guru yang lebih akurat dan terintegrasi. Kedua, pemerintah daerah melalui BKD dan Dinas Pendidikan Provinsi Riau disarankan untuk memperkuat fungsi advokasi dan fasilitasi bagi guru honorer senior yang telah lama mengabdikan namun belum terangkat menjadi PPPK. Langkah ini dapat ditempuh dengan mengusulkan skema afirmasi kepada pemerintah pusat serta menyediakan program pelatihan berkelanjutan untuk meningkatkan kesiapan guru menghadapi seleksi berbasis CAT. Dengan demikian, kebijakan PPPK Guru diharapkan lebih tepat sasaran, adil, serta mampu menjawab kebutuhan pendidikan di daerah.

DAFTAR REFERENSI

- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking* (5th ed.). Houghton Mifflin Company.
- Cahyandari, A. T. S., & Pradana, G. W. (2022). Peran pemerintah daerah dalam pelaksanaan urusan wajib lingkungan hidup (Studi upaya pengelolaan limbah B3 di Kabupaten Sidoarjo). *Publika*, 10(1), 159–174. <https://doi.org/10.26740/publika.v10n1.p159-174>
- Delfin Karutu, N. F. (2022). Efektivitas kerja aparatur sipil negara (Studi pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Tengah). *Jurnal Ilmu Administrasi Publik Policy Reform*, 1, 42–52.
- Dewi, D. S. K. (2022). *Kebijakan publik: Proses, implementasi dan evaluasi*. Samudra Biru.
- Dina Novita, dkk. (2023). *Manajemen sumber daya manusia*.
- Efelin, K. S., Pangemanan, S. E., & Kasenda, V. (2022). Peranan Badan Kepegawaian Daerah dalam rekrutmen pegawai negeri sipil di Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro tahun 2019/2020. *Jurnal Governance*, 2(1), 1–13. <https://doi.org/10.35329/mitzal.v1i1.255>
- Hartini, H., Ramaditya, M., Irwansyah, R., Putri, D. E., Ramadhani, I., Wijiharta, W., ... & Farida, N. (2021). *Perilaku organisasi*. Widina Bhakti Persada.
- Hartini, H., Ramaditya, M., Irwansyah, R., Putri, D. E., Ramadhani, I., Wijiharta, B., ... & Farida, N. (2021). *Perilaku organisasi*.
- Indiati. (2021). *Pengantar kebijakan publik*. Waskita Dharma.
- Keputusan Menteri PANRB Nomor 348 Tahun 2024 tentang mekanisme seleksi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) jabatan fungsional guru di instansi daerah tahun anggaran 2024.
- Maksin, M., & Hadi, F. A. (2022). Implementasi pelaksanaan program PPPK menurut UU No. 5 Tahun 2014. *Public Policy (Jurnal Aplikasi Kebijakan Publik & Bisnis)*, 3(1), 1–15. <https://doi.org/10.51135/PublicPolicy.v3.i1.p1-15>
- Nurnadhifa, H., & Syahrina, L. (2021). Implementasi sistem merit dalam manajemen pegawai negeri sipil di Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Widya Manajemen*, 3(2), 138–149. <https://doi.org/10.32795/widyamanajemen.v3i2.1693>
- Peraturan Gubernur Provinsi Riau Nomor 61 Tahun 2021 tentang kedudukan, susunan organisasi, dan tata kerja perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2024 tentang pengadaan pegawai aparatur sipil negara.
- Qomarani, L. N. (2020). Anomali kehadiran pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dalam cakrawala kepegawaian di Indonesia. *Cepalo*, 4(2), 95–110. <https://doi.org/10.25041/cepalo.v4no2.1979>
- Rachman, E. F., Mappamiring, & Nasrulhaq. (2022). Rekrutmen pegawai negeri sipil di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Selatan. *Kajian Ilmiah Mahasiswa Administrasi Publik*, 3(1), 366–378.
- Rodiyah, I., Choiriyah, I. U., & Sukmana, H. (2022). *Buku ajar kebijakan publik*. Umsida Press.
- Seto, A. A., Febrian, W. D., Mon, M. D., Senoaji, F., Kusumawardhani, Z. N., Rusman, & Jaya, H. (2023). *Manajemen sumber daya manusia*. Global Eksekutif Teknologi.

- Simbolon, D. S., Sari, J., Purba, Y. Y., Siregar, N. I., Salsabilla, R., & Manulang, Y. (2021). Peranan pemerintah desa dalam pembangunan infrastruktur. *Jurnal Kewarganegaraan*, 5(2), 295–302. <https://doi.org/10.31316/jk.v5i2.1465>
- Sugiono. (2023). *Metode penelitian kuantitatif kualitatif dan R&D*.
- Suhardono, E. (2018). *Teori peran: Konsep, derivasi dan implikasinya*. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Sulistyowati, B. (2015). *Sosiologi suatu pengantar* (Edisi Revisi). PT RajaGrafindo Persada.
- Yuliani, F., & Abdul, S. (2022). Peran aktor kebijakan pada networking kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 13(3), 317–322. <https://doi.org/10.31258/jkp.v13i3.8133>