

## Reformasi Manajemen ASN: Evaluasi Peran Guru PPPK Pada Sekolah Dasar di DKI Jakarta

Lutfia Syafrudin <sup>1\*</sup>, Muh. Takdir <sup>2</sup>, Aldo Redho Syam <sup>3</sup>, Linda Ika Mayasari <sup>4</sup>  
 Manajemen Pendidikan, Universitas Negeri Jakarta, Jakarta Utara, DKI Jakarta, Indonesia  
<sup>1\*</sup> [lutfiasss.ls@gmail.com](mailto:lutfiasss.ls@gmail.com)

---

### Riwayat Artikel

Submitted: 10-12-2025  
 Accepted: 20-12-2025  
 Published: 31-12-2025

---

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam mendukung reformasi manajemen ASN di sektor pendidikan dasar, khususnya dalam konteks metropolitan DKI Jakarta. Metode yang digunakan adalah *Systematic Literature Review* (SLR) berdasarkan PRISMA 2020 yang dikombinasikan dengan analisis bibliometrik menggunakan VOSviewer untuk memetakan tren penelitian, kluster tematik, dan hubungan antara kebijakan PPPK, sistem meritokrasi, dan tata kelola pendidikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa guru PPPK berkontribusi pada stabilitas tenaga pengajar, peningkatan profesionalisme melalui seleksi berbasis kompetensi, dan penguatan tata kelola berbasis data. Kesimpulan penelitian menunjukkan bahwa PPPK menjadi instrumen penting untuk mendorong reformasi percepatan ASN. Namun efektivitas pelaksanaannya sangat ditentukan oleh kualitas perencanaan formasi serta koordinasi yang dibangun di berbagai tingkat pemerintahan. Rekomendasi yang diajukan meliputi penguatan integrasi data kebutuhan guru, standarisasi prosedur administrasi regional, peningkatan kapasitas manajemen sekolah dan kantor, serta perlunya penelitian empiris lebih lanjut untuk mengevaluasi kinerja dan dampak PPPK di tingkat unit pendidikan.

**Kata kunci:** Reformasi ASN, Guru PPPK, Sistem Merit, Profesionalisme Guru, Tata Kelola Sekolah

---

### Abstract

*This study aims to analyze the role of Government Employees with Work Agreements (PPPK) teachers in supporting civil service management reform in the basic education sector, particularly within the metropolitan context of DKI Jakarta. The method employed is a Systematic Literature Review (SLR) based on PRISMA 2020, combined with bibliometric analysis using VOSviewer to map research trends, thematic clusters, and the relationship between PPPK policies, meritocracy systems, and education governance. The findings indicate that PPPK teachers contribute to workforce stability, enhanced professionalism through competency-based selection, and the strengthening of data-driven governance. The study concludes that PPPK serves as an essential instrument in accelerating civil service reform; However, its effectiveness is highly dependent on the quality of formation planning and the coordination established across different levels of government. The recommendations proposed include strengthening the integration of teacher demand data, standardizing regional administrative procedures, enhancing the management capacity of schools and district offices, and encouraging further empirical research to evaluate the performance and impact of PPPK at the education unit level.*

**Keywords:** ASN Reform, PPPK Teachers, Merit System, Teacher Professionalism.

---

### Prosiding Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Jakarta

diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Negeri Jakarta



## PENDAHULUAN

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan pilar utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, termasuk di sektor pendidikan. Reformasi manajemen ASN menjadi strategi kebutuhan untuk menjawab tantangan kompleks dalam penyediaan layanan pendidikan berkualitas. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN serta revisinya, yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, menegaskan prinsip dasar pengelolaan ASN yang mengedepankan sistem merit sebagai landasan utama rekrutmen, seleksi, dan manajemen karir pegawai. Prinsip ini mengutamakan kompetensi, kualifikasi, dan kinerja individu dalam pengembangan karier, serta berupaya meminimalkan praktik intervensi politik dan nepotisme di birokrasi (Edyanto & Asmadianto, 2025).

Dalam konteks reformasi birokrasi Indonesia, sistem merit tidak hanya dipandang sebagai kebijakan administratif, melainkan sebagai instrumen utama transformasi ASN menuju birokrasi yang profesional, responsif, dan berorientasi pada hasil. Menteri PANRB Rini Widyantini menyatakan bahwa sistem merit bukan sekadar agenda, melainkan prinsip dasar dalam transformasi ASN, yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi, pemberantasan korupsi, dan peningkatan kinerja aparatur negara (Feisal, 2024). Untuk mendukung kebijakan reformasi ini, pemerintah meluncurkan arah baru sistem merit 2025–2029 yang menitikberatkan pada peningkatan kualitas layanan publik dan profesionalisme ASN melalui jalur rekrutmen dan manajemen berbasis data, kinerja, dan digitalisasi (MenpanRB, 2025).

Salah satu instrumen kebijakan yang diperkenalkan untuk merealisasikan prinsip sistem merit dalam sektor pendidikan adalah skema Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PPPK diharapkan dapat mengatasi kekurangan guru kronisnya, terutama pada peningkatan sekolah dasar, dengan mekanisme seleksi berbasis kompetensi dan kebutuhan daerah. Posisi PPPK semakin penting setelah regulasi terkini melalui UU ASN 2023 memberikan dasar hukum yang setara antara PNS dan PPPK, meskipun status dan pengembangannya masih menghadapi tantangan pelaksanaan yang signifikan (Umar & Dimuru, 2025).

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa reformasi kebijakan PPPK merupakan bagian integral dari manajemen ASN dan sistem merit. Pratama et al. (2022) menemukan bahwa rekrutmen PPPK lebih objektif dibandingkan mekanisme pengangkatan guru honorer sebelumnya, namun berulangnya proses seleksi menurunkan minat dan kepercayaan sebagian guru honorer. Dona et al. (2024) menegaskan bahwa keberhasilan penerapan PPPK di sekolah dasar sangat ditentukan oleh efektivitas struktur organisasi dan pola komunikasi kebijakan di daerah. Rohman & Khoiriyah (2023) menyatakan bahwa kapasitas institusi daerah dan tata kelola pendidikan menjadi faktor utama yang mempengaruhi daya tarik dan partisipasi calon guru PPPK. Kemal et al. (2025) menemukan bahwa penempatan PPPK menyebabkan perubahan signifikan pada distribusi guru di beberapa daerah, terutama dalam konteks pemerataan guru antarwilayah. Sementara itu, Anggreni & Nurkolis (2024) menunjukkan bahwa PPPK berkontribusi pada peningkatan motivasi kerja guru melalui peningkatan kesejahteraan dan penguatan legitimasi profesional.

Meskipun kajian-kajian tersebut memberikan pemahaman penting terkait implementasi PPPK, sebagian besar penelitian masih fokus pada isu teknis rekrutmen, persepsi guru, dan efektivitas regulasi di tingkat daerah. Belum banyak penelitian yang secara spesifik mengkaji bagaimana PPPK berperan dalam reformasi manajemen ASN pada konteks wilayah metropolitan dengan kompleksitas tata kelola tinggi seperti DKI Jakarta. Hal ini menimbulkan ruang penelitian yang perlu dijawab melalui analisis yang lebih komprehensif.

Dalam konteks wilayah metropolitan seperti DKI Jakarta, penerapan PPPK menghadapi kompleksitas yang lebih tinggi dibandingkan daerah lainnya. Pertumbuhan penduduk, tingginya mobilitas warga, serta variasi kondisi sosial-ekonomi antar-kecamatan menuntut proses perencanaan kebutuhan guru yang lebih akurat dan adaptif. Perbedaan kapasitas satuan pendidikan, birokrasi multi level antara sekolah, suku dinas, dan Dinas Pendidikan Provinsi juga menambah tantangan dalam memastikan kesesuaian penempatan dan kinerja guru PPPK. Kajian terdahulu menegaskan bahwa hambatan administratif, ketidaksesuaian perencanaan formasi,

serta inkonsistensi antara kebutuhan sekolah dan keputusan penempatan sering menjadi kendala signifikan dalam keberhasilan pelaksanaan PPPK di berbagai daerah.

Beberapa studi empiris di DKI Jakarta menunjukkan bahwa status jaminan kepegawaian dan struktur kontrak non PNS membawa dampak nyata terhadap kesejahteraan, kewenangan, dan stabilitas guru guru. Dalam penelitian Maulana (2021) ditemukan bahwa perbedaan status kepegawaian menimbulkan kesenjangan materi dan wewenang di antara guru di mana guru non PNS menerima fasilitas dan hak yang secara signifikan berbeda dibandingkan guru PNS. Sementara itu, studi Baihaqki & Jahja (2019) yang meneliti guru tidak tetap di sekolah negeri di Jakarta menemukan bahwa sebagian besar guru dengan kontrak kerja individu (KKI) merasakan pekerjaan, karir, pendapatan, dan status yang berulang kali muncul sepanjang masa kerja mereka. Kondisi ini memberi dampak bahwa meskipun kebijakan kontrak seperti Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) atau skema lain diharapkan memperbaiki sistem, masih ada tantangan mendasar dalam memastikan kestabilan dan kesetaraan antara guru ASN dan non ASN di DKI Jakarta.

Dengan demikian, penelitian ini memposisikan PPPK sebagai instrumen penting dalam percepatan reformasi manajemen ASN di sektor pendidikan dasar. Kerangka pemikiran penelitian ini berangkat dari konsep sistem merit, peran PPPK dalam penguatan profesionalisme guru, serta dinamika implementasi kebijakan di lingkungan urban. Analisis dilakukan melalui pendekatan *Systematic Literature Review (SLR)* berbasis PRISMA 2020 dan didukung oleh kajian bibliometrik untuk memetakan perkembangan pengetahuan terkait kebijakan PPPK dan reformasi ASN.

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab tiga pertanyaan utama: (1) bagaimana peran guru PPPK dalam mendukung reformasi manajemen ASN di sektor pendidikan dasar; (2) apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi PPPK di tingkat sekolah dan pemerintah daerah; serta (3) bagaimana implikasi kebijakan PPPK terhadap profesionalisme guru dan efektivitas tata kelola pendidikan di DKI Jakarta. Dengan fokus pada konteks metropolitan, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoritik dan praktis bagi penguatan kebijakan reformasi ASN dan perbaikan sistem pengelolaan guru di lingkungan pemerintah daerah.

## **METODE PENELITIAN**

### **1. Desain Penelitian**

Penelitian ini menerapkan metode *Systematic Literature Review (SLR)* yang dikombinasikan dengan analisis bibliometrik, yang dipandu oleh standar PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*). Seperti yang dijelaskan oleh Pritchard dalam (Donthu et al., 2021), bibliometrik adalah penerapan teknik statistik dan matematika untuk menganalisis buku, artikel, dan sumber literatur lainnya, dengan tujuan mengungkap karakteristik, struktur, dan perkembangan suatu bidang ilmiah. Melalui analisis ini, peneliti dapat mengidentifikasi tren penelitian, produktivitas penulis, kolaborasi antar negara atau lembaga, dan kata kunci dominan dalam tema tertentu. Sebagai pedoman utama untuk melakukan tinjauan literatur, PRISMA 2020 merupakan pembaruan dari versi 2009, yang dirancang untuk meningkatkan transparansi, pengulangan, dan akurasi dalam pelaporan hasil tinjauan sistematis (Page et al., 2021). Pedoman ini terdiri dari 27 item daftar periksa yang mencakup tahapan identifikasi literatur, seleksi, evaluasi kelayakan, dan sintesis, memastikan bahwa proses penelitian bersifat sistematis, transparan, dan terstruktur. Metode SLR sendiri merupakan pendekatan penelitian sekunder yang dilakukan secara sistematis, transparan, dan dapat direplikasi untuk mengidentifikasi, mengevaluasi, dan mensintesis semua literatur yang relevan dengan pertanyaan penelitian tertentu. Kitchenham dan Charters dalam Mulia (2022) menyatakan bahwa proses SLR

melibatkan tahapan yang dirancang dengan standar tinggi untuk memastikan akuntabilitas ilmiah dan meminimalkan bias. Demikian pula, Siddaway et al. (2019) mendefinisikan SLR sebagai metode terstruktur untuk mengumpulkan, mengkritik, dan mengintegrasikan hasil penelitian sebelumnya untuk mendapatkan pemahaman komprehensif tentang suatu topik.

## 2. Sumber dan Strategi Pencarian Data

Data penelitian ini diperoleh dari literatur sekunder yang diambil melalui perangkat *Publish or Perish (PoP)* dengan sumber utama berupa Google Scholar. Alat ini dipilih karena kemampuannya dalam mengekstraksi metadata artikel secara terstruktur, sehingga mempermudah proses pencarian dan pemilihan literatur yang relevan terkait topik reformasi manajemen ASN dan implementasi kebijakan PPPK. Pencarian dilakukan dengan menggunakan kombinasi kata kunci dalam bahasa Indonesia dan Inggris.

Kata kunci ditetapkan berdasarkan istilah inti penelitian, yang kemudian dikombinasikan menggunakan operator logika Boolean (AND, OR) untuk meningkatkan presisi pencarian. Batas waktu publikasi yang digunakan adalah antara tahun 2015 hingga 2025, agar literatur yang ditemukan relevan dengan perkembangan kebijakan PPPK dan dinamika birokrasi pendidikan di Indonesia saat ini. Selain Google Scholar, beberapa dokumen regulasi dan sumber ilmiah tambahan juga dianalisis sebagai bahan verifikasi guna memperkuat kajian.

**Tabel 1. Kata Kunci Pencarian**

Kata Kunci Utama	Bahasa Indonesia	Bahasa Inggris	Operator Boolean
<b>PPPK Guru</b>	"Guru PPPK", "Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Guru"	"PPPK Teachers", "Contract-Based Teachers"	("Guru PPPK" Or "Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Guru")
<b>Reformasi Asn</b>	"Reformasi ASN", "Manajemen ASN", "Sistem Merit ASN"	"ASN Reform", "Civil Service Reform", "Merit System"	("Reformasi ASN" Or "Manajemen ASN" Or "Merit System") And ("Pendidikan" Or "Sekolah Dasar")
<b>Pendidikan Dasar</b>	"Sekolah Dasar", "Pendidikan Dasar", "Manajemen"	"Primary School", "Primary Education", "School Management"	("Sekolah Dasar" Or "Pendidikan Dasar" Or "Manajemen Sekolah")

	n Sekolah Dasar”		Dasar”) And (“PPPK” Or “ASN”)
<b>Profesionalisme Guru</b>	“Profesionalisme Guru”, “Kinerja Guru”, “Kompetensi Guru”	“Teacher Professionalism”, “Teacher Performance”, “Teacher Competency”	(“Profesionalisme Guru” Or “Kompetensi Guru”) And (“PPPK” Or “ASN”)
<b>Implementasi Kebijakan</b>	“Implementasi Kebijakan PPPK”, “Pelaksanaan PPPK”, “Evaluasi PPPK”	“PPPK Implementasi”, “Policy Implementasi”, “PPPK Evaluation”	(“PPPK” And “Implementasi”) Or (“PPPK” And “Evaluasi”)

### 3. Kriteria Inklusi dan Eksklusi

Proses seleksi literatur dalam penelitian ini menerapkan kriteria inklusi dan eksklusi yang ketat untuk memastikan artikel yang dipilih relevan, mutakhir, dan berkualitas tinggi. Kriteria ini sangat penting dalam *Systematic Literature Review (SLR)* berbasis PRISMA karena memfasilitasi penyaringan literatur yang selaras dengan pertanyaan penelitian, meminimalkan bias seleksi, dan memperkuat validitas hasil (Page et al., 2021). Kriteria inklusi berfokus pada literatur yang mengkaji kebijakan PPPK, reformasi manajemen ASN, profesionalisme guru, tata kelola pendidikan dasar, dan konteks Jakarta. Ini termasuk studi empiris, analisis kebijakan, atau tinjauan literatur sebelumnya. Sebaliknya, literatur yang tidak relevan dengan pendidikan dasar, kebijakan PPPK, atau di luar periode penelitian dikecualikan untuk menjaga fokus dan representativitas sintesis. Pendekatan ini juga memperjelas ruang lingkup penelitian, memungkinkan analisis untuk menghasilkan pemahaman yang jelas tentang kontribusi guru PPPK terhadap reformasi manajemen ASN.

**Tabel 2. Kriteria Inklusi dan Eksklusi**

Kategori	Inklusi	Eksklusi
<b>Topik Penelitian</b>	Artikel membahas PPPK/guru kontrak, reformasi manajemen ASN, tata kelola sekolah, atau profesionalisme guru.	Artikel yang membahas sektor lain selain pendidikan

<b>Tingkat Pendidikan</b>	Fokus pada pendidikan dasar / sekolah dasar, baik negeri maupun swasta di Indonesia.	Literatur yang membahas pendidikan menengah, pendidikan tinggi, atau konteks internasional
<b>Konteks Geografis</b>	Penelitian terkait DKI Jakarta, atau konteks perkotaan yang relevan untuk analisis kebijakan PPPK.	Artikel dari wilayah yang sangat berbeda (luar negeri atau pedesaan yang tidak sebanding) tanpa relevansi kebijakan PPPK di Indonesia.
<b>Jenis Publikasi</b>	Artikel jurnal ilmiah, prosiding konferensi, laporan penelitian, atau dokumen kebijakan pemerintah.	Opini, editorial, berita populer, blog, atau dokumen non-akademik yang tidak berbasis penelitian.
<b>Bahasa</b>	Bahasa Indonesia atau Inggris, agar dapat dianalisis secara komprehensif.	Bahasa lain yang tidak dapat diakses atau diterjemahkan dengan akurat.
<b>Periode Publikasi</b>	Tahun 2015–2025, sesuai periode implementasi kebijakan PPPK dan reformasi ASN terkini.	Publikasi sebelum 2015 atau yang sudah usang sehingga tidak relevan dengan kebijakan kontemporer.
<b>Kelengkapan Data</b>	Artikel yang tersedia secara penuh (full-text) dan dapat diakses untuk analisis.	Artikel yang tidak lengkap, tidak tersedia full-text, atau hanya abstrak tanpa data/analisis yang memadai.

#### 4. Proses Seleksi Literatur

Proses penyaringan literatur dalam penelitian ini dilakukan secara terstruktur, mengikuti pedoman PRISMA 2020 (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*). Pendekatan ini memastikan transparansi, akurasi, dan replikasi selama pengumpulan dan pemilihan literatur ilmiah yang relevan dengan topik penelitian.

Pendekatan ini mendukung pelaporan sistematis yang andal dalam *Systematic Literature Review*. Proses pemilihan literatur melibatkan langkah-langkah berikut:

a. Identifikasi

Pencarian dilakukan menggunakan perangkat *Publish or Perish (PoP)*, dengan menggunakan basis data Google Scholar sebagai basis data utamanya, karena perangkat ini mampu mengekstrak data bibliografi secara sistematis dan terukur. Kata kunci pencarian dirancang spesifik untuk topik penelitian, seperti "guru PPPK," "reformasi ASN," "pendidikan dasar," "profesionalisme guru," dan "implementasi kebijakan." Strategi pencarian juga menggunakan operator logika Boolean untuk menggabungkan istilah inti dan konteks spesifik. Rentang publikasi dibatasi antara tahun 2015 dan 2025 untuk memastikan literatur yang ditinjau tetap relevan dengan implementasi kebijakan PPPK dan dinamika reformasi ASN saat ini. Hasil identifikasi awal menghasilkan sejumlah besar artikel yang mencakup jurnal ilmiah, prosiding konferensi, laporan penelitian, dan dokumen kebijakan pemerintah.

Pencarian awal menggunakan *Publish or Perish (PoP)* menghasilkan 376 artikel. Artikel duplikat dan publikasi yang diterbitkan sebelum tahun 2015 kemudian dihapus dari daftar awal, sehingga menghasilkan 258 artikel.

b. Penyaringan

Penyaringan dilakukan berdasarkan judul dan abstrak untuk menilai kesesuaian dengan kriteria inklusi, yang berfokus pada kebijakan PPPK, reformasi ASN, pendidikan dasar, profesionalisme guru, dan konteks DKI Jakarta. Artikel yang tidak memenuhi kriteria, seperti studi di sektor lain, pendidikan menengah/tinggi, atau wilayah yang tidak relevan, dikeluarkan dari analisis.

Dari total 258 artikel yang diidentifikasi pada tahap identifikasi, proses penyaringan menghasilkan 109 artikel yang dianggap relevan dan kemudian dilanjutkan ke tahap penilaian kelayakan.

c. Kelayakan

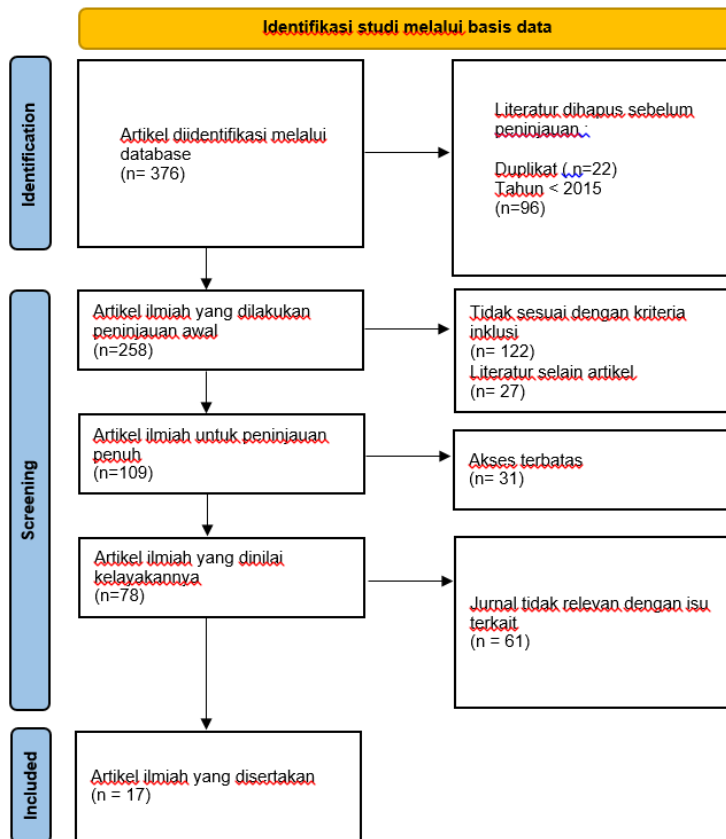
Pada tahap ini, literatur dianalisis secara lengkap (teks lengkap) untuk memverifikasi kesesuaian konten. Evaluasi dilakukan pada topik yang dibahas, metode penelitian, analisis data, dan temuan utama. Artikel yang tidak lengkap, tidak berdasarkan penelitian ilmiah, atau tidak memberikan data yang cukup dikecualikan untuk memastikan validitas dan kualitas sintesis literatur.

Dari 109 artikel yang masuk tahap penilaian kelayakan, 78 memenuhi persyaratan dan dimasukkan dalam sintesis penelitian akhir.

d. Inklusi

Literatur yang dipilih digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian, termasuk analisis peran guru PPPK dalam mendukung reformasi manajemen ASN, faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan, profesionalisme guru, dan efektivitas tata kelola sekolah dasar di DKI Jakarta.

Pada tahap ini, 17 artikel dianggap memenuhi semua kriteria dan digunakan sebagai dasar utama untuk analisis akhir.

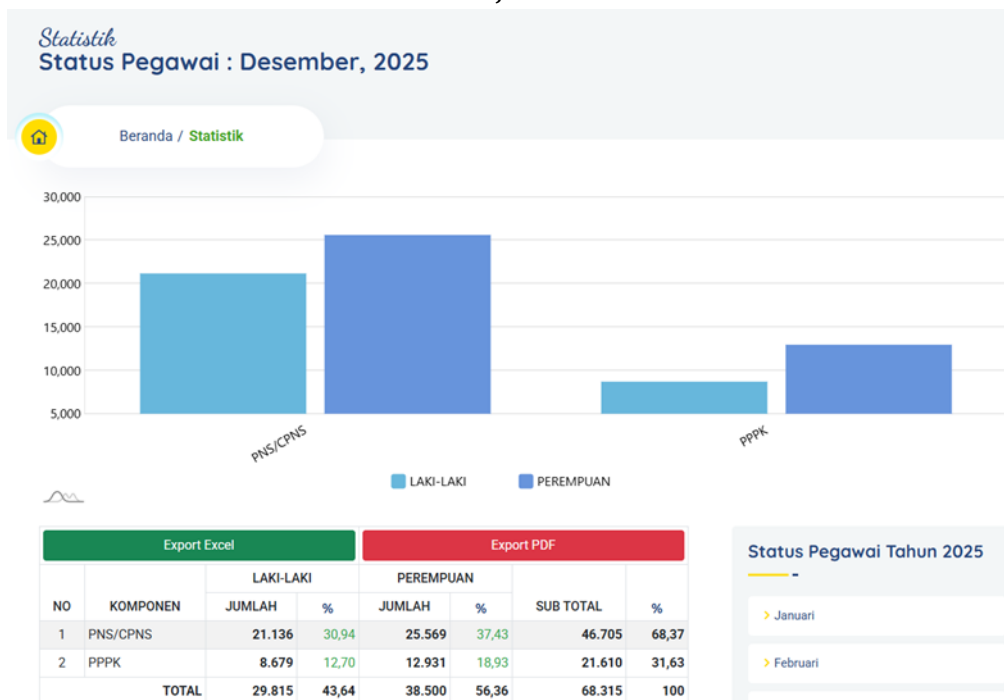


Gambar 1. Diagram PRISMA

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Hasil Penelitian

#### a. Profil Guru PPPK dan Distribusi di DKI Jakarta



Sumber: Badan Kepegawaian Daerah DKI Jakarta

**Gambar 2. Jumlah Guru PPPK di DKI Jakarta Tahun 2025**

b. Analisis Bibliometrik

No	Wilayah	SD		
		Jml	L	P
1	Kota Adm. Jakarta Timur	11.258	3.126	8.132
2	Kota Adm. Jakarta Selatan	7.692	2.258	5.434
3	Kota Adm. Jakarta Barat	8.174	2.376	5.798
4	Kota Adm. Jakarta Utara	5.934	1.616	4.318
5	Kota Adm. Jakarta Pusat	3.584	1.049	2.535
6	Kab. Adm. Kep. Seribu	153	45	108
<b>Total</b>		<b>36.795</b>	<b>10.470</b>	<b>26.325</b>

Sumber: Dapodik Kemdikdasmen

Gambar 3. Distribusi Guru di DKI Jakarta

**2. Pembahasan**

**a. Komposisi dan Distribusi Guru PPPK di DKI Jakarta**

Berdasarkan data resmi dari BKD Daerah Jakarta pada tahun 2025, jumlah guru PPPK di seluruh tingkatan pendidikan di wilayah Jakarta mencapai 21.610 orang, dengan 8.679 laki-laki (12,7%) dan 12.931 perempuan (18,9%). Hal ini menunjukkan proporsi guru PPPK perempuan lebih tinggi daripada laki-laki, sejalan dengan tren nasional di mana guru perempuan cenderung lebih dominan di pendidikan dasar dan menengah. Secara keseluruhan, PPPK mencakup 31,6% dari total tenaga pendidikan di Jakarta (total PNS/CPNS + PPPK = 68.315 orang), menunjukkan peran strategis PPPK sebagai alternatif untuk memenuhi kebutuhan pendidik dalam reformasi manajemen ASN.

Distribusi guru sekolah dasar di Jakarta menunjukkan variasi yang signifikan di berbagai wilayah. Data terbaru dari Diksasmen Dapodik mencatat total 36.795 guru sekolah dasar, dengan 10.470 laki-laki dan 26.325 perempuan. Distribusi berdasarkan wilayah administratif adalah sebagai berikut: Jakarta Timur: 11.258 guru, Jakarta Selatan: 7.692 guru, Jakarta Barat: 8.174 guru, Jakarta Utara: 5.934 guru, Jakarta Pusat: 3.584 guru, Kepulauan Seribu: 153 guru.

Dari data tersebut, maka dapat dianalisis sebagai berikut :

- 1) Kesenjangan regional dalam jumlah guru: Jakarta Timur memiliki jumlah guru sekolah dasar tertinggi, sedangkan Kepulauan Seribu memiliki jumlah terendah. Situasi ini menunjukkan tantangan distribusi yang dapat berdampak

pada pemerataan layanan pendidikan, terutama di daerah terpencil atau pulau-pulau kecil.

- 2) Proporsi PPPK terhadap total guru sekolah dasar: Meskipun data PPPK spesifik per wilayah tidak sepenuhnya tersedia pada tabel kedua, dapat diasumsikan bahwa sebagian besar PPPK ditempatkan di daerah yang kekurangan guru untuk memenuhi kebutuhan sekolah, sejalan dengan tujuan reformasi ASN, yang memprioritaskan prinsip meritokrasi dan penempatan berdasarkan kebutuhan.
- 3) Keterkaitan dengan profesionalisme guru: Komposisi PPPK yang signifikan menunjukkan bahwa pemerintah DKI Jakarta menekankan penguatan profesionalisme melalui rekrutmen berbasis kompetensi, yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas layanan pendidikan dasar.
- 4) Implikasi kebijakan: Distribusi guru yang tidak merata di berbagai wilayah merupakan faktor yang menghambat efektivitas implementasi PPPK.

Secara keseluruhan, data ini menegaskan bahwa PPPK memainkan peran strategis dalam reformasi manajemen ASN di sektor pendidikan. Selain meningkatkan jumlah tenaga pengajar, PPPK juga berfungsi sebagai instrumen untuk menerapkan sistem meritokrasi, memastikan penempatan guru sesuai kebutuhan, dan memperkuat profesionalisme di sekolah dasar di DKI Jakarta. Namun, perlu diperhatikan lebih lanjut mengenai distribusi guru yang tidak merata agar tujuan peningkatan kualitas pendidikan dasar dapat tercapai secara optimal.

#### **b. Analisis Kata Kunci (*Keyword Analysis / Co-occurrence*)**

Visualisasi bibliometrik yang dihasilkan menggunakan perangkat lunak VOSviewer menunjukkan struktur hubungan antara kata kunci yang digunakan dalam publikasi yang berkaitan dengan isu-isu Aparat Sipil Negara (ASN), Pegawai Negeri Sipil dengan Perjanjian Kerja (PPPK), guru PPPK, reformasi birokrasi, dan kebijakan pendidikan. Peta ini membentuk beberapa kluster tematik yang saling berinteraksi dan menunjukkan arah perkembangan penelitian di bidang manajemen ASN dan pendidikan.

- 1) Dominasi Tema Guru PPPK sebagai Titik Sentral Kajian (Kluster Hijau)  
Hasil pemetaan menunjukkan bahwa "guru PPPK" muncul sebagai simpul utama dengan frekuensi tertinggi dan jumlah tautan antar-istilah terbesar. Posisi sentral ini menunjukkan bahwa sebagian besar penelitian terkait PPPK berfokus pada sektor pendidikan, khususnya peran guru, profesi yang paling sering direkrut di bawah skema PPPK. Simpul ini terhubung dengan berbagai konsep seperti motivasi belajar siswa, pegawai negeri sipil, pegawai negeri sipil dengan perjanjian kerja, sistem meritokrasi, kinerja, dan kesejahteraan guru. Tingkat keterkaitan yang tinggi menunjukkan bahwa isu guru PPPK dipandang bukan hanya sebagai isu pendidikan teknis tetapi juga terkait erat dengan struktur kebijakan personel nasional.
- 2) Reformasi ASN dan Sistem Merit sebagai Inti Kajian Birokrasi (Kluster Merah)  
Kluster berikutnya didominasi oleh istilah reformasi pegawai negeri sipil, pegawai negeri sipil, manajemen sumber daya manusia, tata kelola, dan sistem merit. Node-node ini membentuk struktur yang sangat padat, menunjukkan

bahwa literatur tentang PPPK sebagian besar dibingkai dalam kerangka yang lebih luas dari reformasi birokrasi dan implementasi sistem merit. Hubungan yang kuat antara reformasi pegawai negeri sipil dan sistem merit menggambarkan orientasi penelitian yang menekankan pentingnya prinsip-prinsip profesionalisme, objektivitas, dan tata kelola layanan sipil yang akuntabel. Dengan demikian, posisi PPPK dipahami sebagai bagian dari upaya modernisasi birokrasi, bukan sekadar skema kepegawaian alternatif.

3) Kebijakan Sektorial dalam Penataan PPPK (Klaster Biru Muda)

Klaster lain yang terbentuk berisi istilah-istilah seperti kebijakan PPPK, personel pendidikan, dan implementasi kebijakan. Hubungan antar istilah dalam klaster ini relatif lebih longgar daripada klaster sebelumnya, tetapi tetap menunjukkan karakteristik yang khas: studi yang berfokus pada konsistensi dan efektivitas regulasi dalam pengaturan PPPK, khususnya di sektor pendidikan non-guru. Pemetaan ini menunjukkan bahwa isu kebijakan PPPK dianalisis sebagai isu sektorial yang membutuhkan keselarasan antara kebutuhan lapangan dan regulasi yang berlaku.

4) Rekrutmen dan Kesejahteraan sebagai Fokus Isu Implementatif (Klaster Kuning)

Sebuah klaster yang berisi istilah rekrutmen, kesejahteraan, manajemen guru, dan kinerja juga terlihat. Klaster ini menggambarkan kecenderungan penelitian untuk meneliti aspek implementasi seperti: mekanisme seleksi PPPK, tantangan dalam menerapkan rekrutmen di daerah, dampak rekrutmen terhadap kinerja guru, dan hubungan antara kesejahteraan dan kinerja. Posisi klaster ini, yang terhubung langsung dengan node "guru PPPK", menunjukkan bahwa isu kesejahteraan dan manajemen kinerja merupakan komponen penting dalam memahami efektivitas kebijakan PPPK.

5) Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan sebagai Jembatan Tematik (Klaster Ungu)

Klaster tambahan yang mencakup istilah reformasi birokrasi, tata kelola, dan manajemen ASN berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan isu-isu PPPK dengan konteks umum tata kelola. Hal ini mencerminkan bahwa penelitian tentang PPPK meluas melampaui aspek teknis manajemen karyawan untuk mempertimbangkan dinamika birokrasi nasional yang lebih luas.

6) Pola Hubungan dan Arah Perkembangan Penelitian (Klaster Oranye)

Secara keseluruhan, peta jaringan mengungkapkan tiga pola utama: (1) Persimpangan yang kuat antara isu-isu personalia dan pendidikan, dengan guru PPPK sebagai fokus utama; (2) Ketergantungan konseptual pada kerangka kerja reformasi birokrasi, khususnya sistem merit dan tata kelola ASN; (3) Fragmentasi isu-isu kebijakan PPPK, menunjukkan perlunya integrasi antara kebijakan pendidikan dan personalia. Visualisasi ini menegaskan bahwa penelitian terkait PPPK terus berkembang dari diskusi administratif ke analisis yang lebih komprehensif yang mencakup aspek sosial, kinerja, reformasi birokrasi, dan tata kelola.

7) Kesimpulan

Peta bibliometrik VOSviewer menunjukkan struktur tematik yang jelas dalam penelitian tentang PPPK dan ASN. Node "guru PPPK" menjadi fokus

utama, sementara klaster yang terkait dengan reformasi ASN dan sistem merit membentuk inti konseptual wacana ilmiah. Hubungan antar klaster menunjukkan bahwa isu-isu PPPK dipahami dalam konteks multidisiplin yang melibatkan pendidikan, kebijakan publik, manajemen sumber daya manusia, dan reformasi birokrasi. Dengan demikian, visualisasi ini memberikan gambaran komprehensif tentang lanskap penelitian.

**c. Peran Guru PPPK dalam Mendukung Reformasi Manajemen ASN di Sektor Pendidikan Dasar**

Beberapa studi sebelumnya telah menyoroti bagaimana guru PPPK berkontribusi dalam mendukung reformasi manajemen ASN di sektor pendidikan dasar. Fokus utama penelitian ini meliputi stabilitas staf pengajar, fleksibilitas manajemen ASN, dan kontribusi guru PPPK terhadap profesionalisme dan kualitas tata kelola sekolah. Untuk memberikan gambaran sistematis, berikut ini merangkum temuan tinjauan pustaka terkait peran guru PPPK dalam reformasi manajemen ASN.

**Tabel 3. Hasil Temuan Literatur Peran Guru PPPK**

No	Sumber	Fokus Penelitian	Temuan Utama
1	(Pratama et al., 2022)	Peran guru PPPK dalam menstabilkan tenaga pengajar	Guru PPPK membantu formalitas status honorer menjadi ASN kontrak; meningkatkan kepastian administrasi dan stabilitas tenaga pengajar.
2	Rohman & Khoiriyah, (2023)	Guru PPPK sebagai bagian dari reformasi birokrasi	Guru PPPK menjadi bagian dari struktur kelembagaan yang fleksibel; mendukung penataan ASN berbasis merit di sekolah dan daerah.
3	Anggreni, Setyowati & Nurkolis (2024)	Motivasi dan profesionalisme guru PPPK	Status PPPK meningkatkan motivasi, tanggung jawab profesional, dan komitmen kerja guru, sehingga mendukung manajemen ASN yang efektif.
4	Syahfahlepi & Sujianto (2025)	Penempatan guru PPPK dan pemerataan	Guru PPPK dapat mendukung pemerataan tenaga pengajar, namun efektivitasnya bergantung pada penempatan dan koordinasi di tingkat sekolah/daerah.
5	Dona, Ahyani & Fulkan (2023)	Dukungan manajemen lokal terhadap guru PPPK	Administrasi dan prosedur PPPK berjalan baik di tingkat dinas/sekolah, mendukung guru dalam menyesuaikan tugas dengan kebutuhan manajemen ASN.

Berdasarkan temuan literatur, guru PPPK memainkan peran strategis yang beragam dalam mendukung reformasi manajemen ASN di sektor pendidikan dasar. Pada dasarnya, PPPK memberikan formalitas dan stabilitas dalam status pekerjaan

bagi guru kontrak. Penelitian oleh Pratama et al. (2022) menunjukkan bahwa mekanisme perekrutan melalui tes kompetensi dan administrasi memastikan bahwa guru kontrak secara resmi memperoleh status ASN kontrak. Proses ini tidak hanya memberikan kepastian administratif tetapi juga mengurangi ketidakpastian tenaga kerja, yang sering menghambat manajemen sekolah, sehingga memperkuat struktur ASN yang lebih terorganisir dan transparan. Secara teoritis, formalitas ini selaras dengan prinsip manajemen berbasis merit, yang merupakan salah satu pilar reformasi birokrasi dalam manajemen ASN.

Di luar formalitas, guru PPPK juga memainkan peran penting dalam reformasi kelembagaan dan birokrasi di bidang pendidikan. Rohman & Khoiriyah (2023) menekankan bahwa kehadiran guru PPPK merupakan bagian dari desain kelembagaan yang fleksibel dan adaptif, memungkinkan pemerintah daerah untuk menyesuaikan jumlah guru sesuai kebutuhan tanpa membebani anggaran untuk pegawai negeri sipil tetap. Dalam kerangka manajemen ASN modern, hal ini mencerminkan upaya untuk mendesentralisasi dan mengelola sumber daya manusia secara fleksibel, di mana guru PPPK merupakan instrumen penting untuk menyeimbangkan stabilitas tenaga kerja dengan efisiensi administrasi. Dengan kata lain, guru PPPK bukan hanya individu yang mengajar, tetapi juga bagian integral dari mekanisme perencanaan tenaga kerja strategis di tingkat sekolah dan dinas pendidikan.

Dampak psikologis dan profesionalisme guru juga merupakan dimensi kunci dalam kontribusi PPPK terhadap reformasi ASN. Anggreni & Nurkolis (2024) menunjukkan bahwa status PPPK meningkatkan motivasi kerja, tanggung jawab profesional, dan komitmen guru. Dari perspektif motivasi kerja dan teori manajemen sumber daya manusia, peningkatan motivasi ini memiliki implikasi langsung terhadap kinerja guru, efektivitas pembelajaran, dan keberlanjutan manajemen ASN. Guru dengan status kontrak resmi merasa diakui secara profesional dan administratif, sehingga mereka lebih berkomitmen untuk berpartisipasi dalam program pengembangan sekolah dan administrasi pendidikan. Hal ini menegaskan bahwa reformasi ASN tidak hanya didasarkan pada struktur birokrasi tetapi juga bergantung pada kualitas dan profesionalisme sumber daya manusia.

Aspek kesetaraan dan penempatan guru juga menyoroti kontribusi strategis guru PPPK terhadap reformasi ASN. Syahfahlepi & Sujianto (2025) menekankan bahwa meskipun banyak guru berhasil melewati proses seleksi PPPK, distribusi dan penempatan guru tetap menjadi tantangan di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi ASN tidak hanya bergantung pada jumlah guru PPPK tetapi juga pada mekanisme penempatan yang efektif dan koordinasi antara sekolah dan pemerintah daerah. Dalam kerangka teori tata kelola, hal ini relevan dengan konsep koordinasi birokrasi yang efektif, di mana kebijakan reformasi ASN baru hanya dapat diimplementasikan secara optimal jika disertai dengan koordinasi horizontal dan vertikal yang kuat dalam sistem pendidikan. Hal ini memperkuat argumen bahwa reformasi ASN adalah tata kelola multi-level, di mana peran guru, manajemen sekolah, dan pemerintah daerah saling terkait. Dengan dukungan prosedural yang jelas, guru PPPK dapat berkontribusi lebih efektif terhadap reformasi ASN, baik dalam hal stabilitas staf pengajar, fleksibilitas birokrasi, dan penguatan profesionalisme.

Secara keseluruhan, literatur menunjukkan bahwa guru PPPK memainkan peran strategis dalam mendukung reformasi manajemen ASN melalui empat dimensi utama: (1) formalitas dan stabilitas staf, (2) peran dalam reformasi kelembagaan dan birokrasi, (3) peningkatan motivasi dan profesionalisme, dan (4) kontribusi terhadap distribusi dan koordinasi staf pengajar. Temuan ini menegaskan bahwa PPPK bukan sekadar kebijakan administratif tetapi instrumen penting dalam upaya modernisasi manajemen ASN di sektor pendidikan dasar, yang mengintegrasikan prinsip-prinsip meritokrasi, efisiensi birokrasi, dan kualitas sumber daya manusia.

**d. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan PPPK pada Tingkat Sekolah dan Pemerintah Daerah**

Implementasi kebijakan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di sektor pendidikan menunjukkan kompleksitas, yang melibatkan berbagai aspek, mulai dari perekrutan, penempatan, dan distribusi guru hingga manajemen administratif di tingkat sekolah dan pemerintah daerah. Studi sebelumnya telah menyoroti bahwa keberhasilan implementasi PPPK dipengaruhi tidak hanya oleh peraturan nasional tetapi juga oleh faktor kelembagaan, administratif, teknis, dan motivasi. Beberapa studi menemukan bahwa koordinasi birokrasi, kapasitas manajemen regional, transparansi prosedural, dan infrastruktur teknologi informasi merupakan penentu penting efektivitas implementasi PPPK. Faktor pendukung utama meliputi perencanaan kelembagaan yang jelas, motivasi dan pengakuan guru, serta komunikasi kebijakan yang efektif antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan sekolah. Untuk memberikan gambaran sistematis tentang faktor-faktor ini, tabel berikut merangkum temuan tinjauan literatur terkait hambatan dan pendorong implementasi kebijakan PPPK di tingkat sekolah dan pemerintah daerah.

**Tabel 4. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan PPPK**

No	Judul Artikel / Jurnal	Penulis (Tahun)	Temuan Utama
1	Policy Implementation Selection of Prospective Government Employees with Employment Agreements (PPPK) in Government Environment Central Sulawesi Province in 2023	Rudy Gunawan, Slamet Riadi & Muzakit Tawil (2025)	Menemukan bahwa pada proses seleksi dan implementasi PPPK di tingkat pemerintah provinsi, terdapat sejumlah faktor penghambat struktural dan administratif, seperti koordinasi birokrasi yang lemah, regulasi lokal yang kurang adaptif, dan keterbatasan kapasitas manajemen daerah.
2	Analisis Desain Kelembagaan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru di Kabupaten Lumajang	Ahmad Zaki Fadlur Rohman & Ma'rifatul Khoiriyah (2022)	Menekankan bahwa keberhasilan implementasi PPPK sangat tergantung pada bagaimana kebijakan digagas dan diorganisir secara kelembagaan, desain kebijakan, struktur kelembagaan, dan mekanisme

			seleksi/perekrutan menjadi faktor pendukung utama agar PPPK dapat berjalan efektif.
3	Implementasi Kebijakan Penerimaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru SD Honorer di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Banyuasin	Rahma Dona, Nur Ahyani & Nuril Fulkan (2023)	Menemukan bahwa dari aspek birokrasi dan administrasi, pelaksanaan kebijakan PPPK di tingkat dinas/sekolah dapat berjalan relatif baik, menunjukkan bahwa struktur birokrasi dan komunikasi kebijakan dapat mendukung keberhasilan PPPK. Namun mereka juga mencatat hambatan teknis seperti prasarana dan infrastruktur (komputer rusak, internet tidak stabil, server error) yang menghambat proses implementasi.
4	Tinjauan Penerapan Sistem Rekrutmen Dan Seleksi Guru PPPK (Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja)	Lucy Afrilia & Nasha Shaira (2024)	Menyimpulkan bahwa meskipun sistem seleksi (tes, CAT, wawancara) dijalankan sebagai bagian dari kebijakan PPPK, terdapat tantangan dalam alokasi formasi dan distribusi guru, sejumlah guru yang lulus seleksi ternyata tidak memperoleh formasi, atau formasi dibatalkan, sehingga ini menjadi penghambat pada aspek pemerataan tenaga pengajar.
5	Dampak Implementasi Kebijakan PPPK Guru di Kecamatan Warungpring Kabupaten Pematang	Lisa Anggreni, Susdaryanti E. Setyowati & Nurkolis (2024)	Menemukan bahwa kebijakan PPPK dapat meningkatkan motivasi kerja, kesejahteraan, dan pengakuan status bagi guru. Faktor pendukung penting bagi keberhasilan PPPK. Namun penelitian juga menunjukkan bahwa untuk memaksimalkan dampak positif tersebut perlu perencanaan kebutuhan guru dan evaluasi kinerja agar implementasinya konsisten.
6	Implementasi Kebijakan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja	Minati Fitriana Harahap, Rima Dwi Fitria & Muhammad Deni Kusumaa (2023)	Dari analisis kebijakan pada level manajemen ASN, ditemukan bahwa komunikasi kebijakan yang transparan, pemanfaatan teknologi informasi, dan koordinasi birokrasi yang efektif adalah faktor pendukung penting agar PPPK dapat diimplementasikan secara baik dan efisien.

Hasil studi literatur menunjukkan bahwa implementasi kebijakan PPPK di sektor pendidikan tidak hanya bergantung pada peraturan formal dari pemerintah pusat, tetapi juga pada interaksi kompleks faktor kelembagaan, administrasi, teknis, dan motivasi di tingkat sekolah dan pemerintah daerah. Secara konseptual, keberhasilan implementasi kebijakan publik, termasuk PPPK, dapat dianalisis menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan.

Secara konseptual, keberhasilan implementasi kebijakan publik, termasuk PPPK, dapat dianalisis menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan Van Meter & Van Horn yang menekankan pentingnya komunikasi kebijakan, sumber daya, struktur birokrasi, dan karakteristik pelaksana dalam menentukan efektivitas implementasi (Lestari et al., 2024). Berikut merupakan hasil analisis dari studi literature terkait faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan.

#### 1) Faktor Pendukung Implementasi PPPK

Beberapa studi menegaskan bahwa struktur kelembagaan yang jelas dan perencanaan yang matang menjadi faktor pendukung utama. Rohman & Khoiriyah (2023) menemukan bahwa desain kelembagaan yang sistematis dalam pengadaan PPPK guru di Kabupaten Lumajang memungkinkan proses seleksi dan penempatan guru berjalan lebih efektif. Dengan kelembagaan yang kuat, pemerintah daerah mampu menjalankan proses administratif, pengawasan, dan koordinasi antarinstansi dengan lebih efisien, sehingga mengurangi konflik distribusi formasi guru. Selain itu, motivasi dan pengakuan status guru juga terbukti menjadi faktor pendukung penting. Anggreni & Nurkolis (2024) menunjukkan bahwa status PPPK meningkatkan motivasi kerja, tanggung jawab profesional, dan komitmen guru di sekolah. Dari perspektif manajemen sumber daya manusia, pengakuan formal melalui status kontrak resmi memberikan insentif psikologis dan profesional bagi guru untuk berpartisipasi aktif dalam manajemen ASN dan penguatan kualitas pembelajaran di sekolah. Hal ini menegaskan bahwa faktor motivasi, profesionalisme, dan komitmen menjadi bagian integral dari keberhasilan implementasi kebijakan.

Dukungan administratif dan teknis di tingkat dinas pendidikan juga memperkuat efektivitas PPPK. Studi oleh Dona et al. (2024) menemukan bahwa prosedur administratif yang jelas dan komunikasi yang efektif antara dinas pendidikan dan sekolah dapat memperlancar penyesuaian tugas guru PPPK dengan kebutuhan manajemen ASN. Hal ini sesuai dengan prinsip good governance, di mana transparansi prosedur, koordinasi antarorganisasi, dan alokasi sumber daya yang memadai sangat menentukan efektivitas implementasi kebijakan.

#### 2) Faktor Penghambat Implementasi PPPK

Beberapa studi juga telah mengidentifikasi hambatan signifikan yang dapat mengurangi efektivitas implementasi PPPK. Salah satu hambatan utama adalah penempatan dan distribusi guru. Syahfahlepi & Sujianto (2025) menyoroti bahwa meskipun banyak guru yang lolos proses seleksi, penempatan mereka seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan sekolah atau lokasi tempat tinggal mereka, sehingga mengurangi efektivitas reformasi

manajemen ASN. Hal ini menunjukkan bahwa alokasi posisi dan koordinasi antar lembaga merupakan kunci untuk memastikan implementasi kebijakan yang konsisten dan adil. Lebih lanjut, hambatan teknis dan infrastruktur juga berperan. Studi Dona et al. (2024) menemukan bahwa infrastruktur IT yang tidak memadai, koneksi internet yang lemah, dan keterbatasan alat administrasi menghambat kelancaran seleksi, penempatan, dan pemantauan guru PPPK. Faktor-faktor ini menimbulkan tantangan nyata dalam konteks digitalisasi manajemen ASN, di mana prosedur administrasi sangat bergantung pada sistem elektronik.

Kapasitas manajemen regional dan koordinasi birokrasi juga merupakan hambatan yang signifikan. Gunawan et al. (2025) menekankan bahwa koordinasi yang lemah antara pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan sekolah dapat menyebabkan keterlambatan, kebingungan dalam distribusi posisi, dan kualitas manajemen PPPK yang tidak merata. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi PPPK yang sukses membutuhkan tata kelola multi-level yang terintegrasi, di mana kebijakan pusat harus diimplementasikan dengan dukungan kapasitas administrasi yang kuat dan koordinasi di tingkat regional dan sekolah.

3) Sinergi antara Faktor Pendukung dan Penghambat

Analisis literatur mengindikasikan bahwa faktor pendukung dan penghambat bersifat saling terkait, bukan eksklusif. Motivasi guru yang tinggi sebagai faktor pendukung dapat diimbangi oleh penempatan yang tidak tepat atau infrastruktur yang kurang memadai. Sebaliknya, sistem administrasi dan kelembagaan yang solid mampu memperkuat dampak positif dari motivasi guru tersebut. Strategi implementasi PPPK yang efektif menuntut pendekatan holistik. Pendekatan ini mengintegrasikan desain kelembagaan yang optimal, perencanaan pembentukan yang presisi, infrastruktur yang layak, komunikasi kebijakan yang eksplisit, serta penguatan kapasitas profesional guru.

**e. Implikasi Kebijakan PPPK terhadap Profesionalisme Guru, Efektivitas Tata Kelola Sekolah, dan Konsistensi Implementasi di Lapangan**

1) Penguatan Profesionalisme Guru melalui Kebijakan PPPK

Kebijakan Pegawai Negeri Sipil dengan Perjanjian Kerja (PPPK) telah menjadi instrumen penting dalam memperkuat profesionalisme guru di Indonesia. Beberapa studi empiris menunjukkan bahwa status resmi yang dicapai melalui PPPK membantu meningkatkan rasa tanggung jawab dan dedikasi profesional guru. Penelitian Anggreni & Nurkolis (2024) menunjukkan bahwa implementasi kebijakan PPPK berkontribusi pada peningkatan motivasi kerja guru, baik melalui pengakuan status profesional mereka maupun peningkatan kesejahteraan, yang secara tidak langsung mendukung kinerja profesional mereka dalam proses pembelajaran.

Namun, dari perspektif kritis, meskipun PPPK meningkatkan profesionalisme dalam hal motivasi dan status, terdapat kekhawatiran bahwa sistem kontrak masih menciptakan ketidakpastian jangka panjang bagi guru. Hasan (2025) mencatat bahwa PPPK tetap berbasis kontrak dan bergantung pada penilaian kinerja yang ketat, sehingga berpotensi menghambat

ketidakstabilan karir dan menghambat motivasi berkelanjutan serta inovasi pedagogis. Secara keseluruhan, kebijakan PPPK telah memberikan kontribusi positif terhadap profesionalisme guru dalam hal motivasi dan status, tetapi masih terbatas dalam hal pengembangan kapasitas profesional yang berkelanjutan, seperti pengembangan karir yang sistematis.

2) Efektivitas Tata Kelola Sekolah: Aspek Perencanaan, Akuntabilitas, dan Ketersediaan Tenaga

Kebijakan PPPK memainkan peran penting dalam mengatasi berbagai masalah tata kelola guru di tingkat sekolah, seperti yang terungkap dalam studi literatur oleh Hanif Adzhar et al. (2025), yang menyoroti peran PPPK dalam menyeimbangkan distribusi guru, menyediakan prosedur perekrutan yang lebih transparan, dan merampingkan birokrasi kepegawaian. Dari perspektif tata kelola, penguatan PPPK mendukung efektivitas operasional sekolah dengan mengurangi ketergantungan pada guru honorer sementara dengan mengubah mereka menjadi pegawai pemerintah kontrak melalui standar perekrutan yang jelas, dan dengan mempromosikan akuntabilitas kinerja karena guru PPPK dikontrak berdasarkan evaluasi profesional.

Tata kelola yang efektif masih menghadapi tantangan administratif dan sumber daya. Sebuah studi implementasi di Banyuwangi menunjukkan bahwa hambatan seperti infrastruktur dapat menghambat implementasi kebijakan yang optimal (Dona et al., 2024). Lebih lanjut, sinkronisasi data pembentukan guru dan kebutuhan sekolah yang tidak efisien di tingkat daerah juga telah dilaporkan di berbagai daerah di Indonesia, menunjukkan tantangan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam menerapkan PPPK (Hasan, 2025).

3) Konsistensi Implementasi di Lapangan dan Tantangan Praktis

Konsistensi implementasi kebijakan PPPK di lapangan menunjukkan dinamika yang kompleks, karena proses tersebut berlangsung dalam struktur pemerintahan berlapis-lapis, mulai dari perumusan kebijakan di tingkat pusat hingga pelaksanaannya di tingkat unit pendidikan. Kompleksitas ini terlihat jelas dalam berbagai temuan penelitian, yang menunjukkan bahwa implementasi PPPK tidak seragam di seluruh wilayah, karena variasi kapasitas administrasi, kualitas tata kelola data, dan bagaimana setiap pemerintah daerah menafsirkan peraturan pusat. Beberapa studi menunjukkan bahwa implementasi kebijakan ini belum sepenuhnya seragam, terutama karena perbedaan kapasitas administrasi, kualitas data, dan interpretasi peraturan di berbagai wilayah. Sebuah studi oleh Maksin & Hadi, (2022) tentang implementasi PPPK di Kota Probolinggo menggambarkan bagaimana inkonsistensi dapat muncul bahkan ketika prosedur seleksi mengikuti pedoman nasional. Mereka menemukan bahwa seleksi berbasis kompetensi dilakukan sesuai dengan arahan pemerintah pusat, tetapi kendala kelembagaan, khususnya komunikasi antarlembaga yang tidak efektif dan struktur birokrasi yang tidak sepenuhnya adaptif, berkontribusi pada variasi implementasi. Temuan ini menunjukkan bahwa peraturan seragam dari pemerintah pusat tidak secara otomatis menghasilkan implementasi yang seragam jika kapasitas birokrasi daerah kurang memadai.

Temuan ini diperkuat oleh penelitian Hanamunika et al. (2021) di Kabupaten Bandung, yang menyoroti kompleksitas implementasi PPPK karena perbedaan kapasitas manajerial di dalam BKPSDM (Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Nasional) dan kualitas koordinasi antar tingkatan pemerintahan. Mereka mengidentifikasi bahwa perencanaan pembentukan guru sangat dipengaruhi oleh keakuratan data yang dikumpulkan oleh sekolah melalui Dapodik dan kebutuhan data yang dikonsolidasikan oleh dinas pendidikan. Ketika kualitas data ini rendah, baik karena pembaruan yang terlambat, input yang tidak akurat, atau kurangnya sumber daya manusia bagi pengelola sekolah, pembentukan PPPK yang telah ditetapkan seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan aktual. Hal ini mengakibatkan fenomena umum di berbagai daerah: sekolah terus menghadapi kekurangan guru meskipun telah sebelumnya mengirimkan pembentukan.

Analisis Syahputra (2024) tentang pengaturan PPPK untuk guru sekolah dasar juga menyoroti inkonsistensi ini. Ia menemukan bahwa perbedaan interpretasi peraturan pusat, khususnya Peraturan Menteri Reformasi Administrasi dan Birokrasi (PermenPANRB) mengenai mekanisme seleksi dan penempatan guru PPPK, merupakan sumber utama perbedaan implementasi antar daerah. Beberapa pemerintah daerah cenderung menggunakan interpretasi yang lebih ketat, sementara yang lain mengambil pendekatan yang lebih fleksibel. Lebih lanjut, keterbatasan sumber daya manusia administrasi di sekolah dan kantor pendidikan memperlambat proses verifikasi berkas dan menentukan tingkat kelulusan. Akibatnya, proses perekrutan sering mengalami penundaan dan pepadatan jadwal, yang kemudian menyebabkan kesalahan administrasi, seperti ketidaksesuaian antara data pelamar dan persyaratan posisi.

Ketiga studi ini secara konsisten menyoroti bahwa inkonsistensi dalam implementasi PPPK tidak hanya disebabkan oleh desain kebijakan di tingkat pusat, tetapi lebih disebabkan oleh heterogenitas kapasitas kelembagaan di tingkat daerah. Dengan kata lain, sistem yang dirancang untuk beroperasi secara seragam mengalami distorsi ketika diteruskan ke aktor pelaksana dengan kemampuan administrasi yang berbeda-beda. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi PPPK sangat bergantung pada tiga faktor kunci:

1) kapasitas birokrasi daerah, termasuk kualitas koordinasi antar lembaga; 2) kualitas dan keandalan data kebutuhan guru yang disampaikan oleh sekolah; dan 3) pemahaman dan interpretasi peraturan oleh pemerintah daerah.

Secara keseluruhan, literatur menunjukkan bahwa implementasi PPPK yang konsisten di lapangan merupakan tantangan struktural yang membutuhkan penguatan tata kelola lintas tingkat. Harmonisasi peraturan, peningkatan kapasitas sumber daya manusia administrasi sekolah dan daerah, dan peningkatan sistem informasi pendidikan diperlukan untuk implementasi kebijakan PPPK yang seragam dan adil. Tanpa penguatan aspek-aspek ini, variasi implementasi di berbagai daerah akan terus berlanjut dan berpotensi menyebabkan kesenjangan dalam kualitas layanan pendidikan.

#### 4) Integrasi dengan Efektivitas Tata Kelola: Hambatan dan Peluang

Implementasi kebijakan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) memiliki potensi strategis dalam meningkatkan efektivitas tata kelola pendidikan melalui penyediaan tenaga pengajar yang lebih profesional dan terkoordinasi. Namun, sejumlah hambatan struktural yang muncul di lapangan menunjukkan bahwa integrasi antara desain kebijakan pusat dan pelaksanaannya di daerah belum optimal. Salah satu hambatan utama adalah ketidaksinkronan data perencanaan kebutuhan guru yang dihadapi pemerintah daerah. Studi pelaksanaan di berbagai provinsi mengidentifikasi hambatan administratif yang signifikan. Penelitian di Provinsi Gorontalo melaporkan adanya kesalahan pengajuan kebutuhan guru dan penempatan yang tidak tepat serta proses verifikasi data yang lambat, yang berdampak pada ketidaksesuaian antara penempatan guru PPPK dan kebutuhan sekolah di lapangan. Hambatan-hambatan ini memperlambat upaya pemerataan guru dan menciptakan ketidakefektifan dalam penyelenggaraan layanan pendidikan (Noerinsan et al., 2025). Hambatan lain adalah kurangnya efektivitas komunikasi dan koordinasi antarinstansi di daerah. Studi pelaksanaan seleksi PPPK di Sulawesi Tengah menunjukkan bahwa kurangnya sosialisasi dan komunikasi yang efektif menyebabkan banyak pelamar tidak siap menghadapi seleksi, sehingga menimbulkan pendaftaran dalam jumlah besar pada periode akhir dan mengakibatkan masalah teknis seperti gangguan server. Hal ini merefleksikan kurangnya sinergi dalam tahap awal implementasi, yaitu analisis kebutuhan dan perencanaan formasi (Gunawan et al., 2025).

Meski demikian, integrasi kebijakan PPPK dengan tata kelola pendidikan juga membuka beberapa peluang perbaikan. Pertama, kebijakan ini mendorong proses digitalisasi dan transparansi dalam seleksi dan rekrutmen tenaga pendidik, yang bila diperkuat dengan peningkatan kapasitas SDM dan SOP yang lebih standar, akan meningkatkan akurasi data dan akuntabilitas implementasi. Kedua, PPPK menyediakan kerangka kerja formal untuk mengurangi ketergantungan pada tenaga honorer tidak tetap, membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk merencanakan sumber daya manusia secara lebih strategis. Ketiga, adanya dukungan anggaran seperti alokasi dana melalui DAU untuk gaji guru PPPK menunjukkan komitmen negara dalam mendukung transformasi tenaga pendidik melalui jalur non-PNS (Humas MENPANRB, 2024).

Dengan demikian, meskipun terdapat hambatan teknis dan administratif dalam tahap perencanaan dan pelaksanaan, PPPK tetap menawarkan peluang transformasi tata kelola pendidikan yang lebih efektif bila didukung oleh perbaikan koordinasi pusat-daerah, peningkatan kompetensi administrasi sekolah, serta penyelarasan data perencanaan formasi dengan kebutuhan riil sekolah. Integrasi kebijakan yang lebih baik akan menjadikan PPPK tidak hanya instrumen pemenuhan kebutuhan guru, tetapi juga katalisator reformasi tata kelola pendidikan di Indonesia.

## **KESIMPULAN**

Studi ini bertujuan untuk memberikan pemahaman konseptual tentang reformasi manajemen ASN di sektor pendidikan melalui pemeriksaan peran guru PPPK di sekolah dasar di Jakarta. Dengan menggunakan sistem meritokrasi, profesionalisme guru, dan tata kelola pendidikan sebagai landasan analitis, studi ini menegaskan bahwa keberadaan PPPK merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk memperkuat praktik manajemen sumber daya manusia yang lebih objektif, transparan, dan berbasis kompetensi. Melalui tinjauan berbagai literatur dan studi sebelumnya, studi ini menunjukkan bahwa skema PPPK tidak hanya dipahami sebagai solusi untuk memenuhi kebutuhan pendidik, tetapi juga sebagai penguatan prinsip meritokrasi dalam birokrasi pendidikan dan restrukturisasi struktur profesional guru.

Namun, hasil studi ini memiliki keterbatasan yang memerlukan pertimbangan cermat. Diskusi didasarkan pada literatur yang tersedia, sehingga interpretasi yang dihasilkan bergantung pada cakupan, kedalaman, dan relevansi sumber yang digunakan. Lebih lanjut, karena studi ini tidak melakukan pengukuran lapangan empiris, deskripsi implementasi PPPK di sekolah dasar di Jakarta tetap bersifat konseptual dan tidak dapat secara langsung menjelaskan variasi kondisi antar sekolah atau dinamika praktik manajerial di tingkat unit pendidikan. Keterbatasan cakupan dan ketiadaan data primer juga menghambat penelitian ini untuk secara komprehensif menilai bagaimana peran guru PPPK berinteraksi dengan faktor tata kelola sekolah, mekanisme evaluasi kinerja, dan kualitas hasil belajar.

Berdasarkan keterbatasan ini, penelitian ini merekomendasikan agar penelitian selanjutnya mengembangkan pendekatan empiris yang lebih mendalam, termasuk survei, wawancara, dan observasi di sekolah dasar di seluruh Jakarta. Penelitian lebih lanjut juga harus mengkaji hubungan antara status PPPK dan indikator profesionalisme guru dengan cara yang lebih terukur, serta menilai bagaimana implementasi sistem merit di sekolah berdampak pada peran dan kinerja guru. Lebih lanjut, penelitian selanjutnya dapat memperluas konteks penelitian ke wilayah lain untuk mendapatkan perbandingan yang lebih komprehensif tentang efektivitas kebijakan PPPK dalam mendukung reformasi ASN di sektor pendidikan. Dengan demikian, penelitian lebih lanjut diharapkan dapat melengkapi kerangka konseptual yang disajikan dalam penelitian ini dan memberikan kontribusi yang lebih substansial untuk meningkatkan tata kelola dan memperkuat profesionalisme guru di pendidikan dasar..

## DAFTAR PUSTAKA

- Anggreni, L., & Nurkolis, S. E. S. (2024). Dampak Implementasi Kebijakan Pppk Guru Di Kecamatan Warungpring Kabupaten Pematang. *LEARNING: Jurnal Inovasi Penelitian Pendidikan Dan Pembelajaran*, 4(4), 1060–1066. <https://doi.org/10.51878/learning.v4i4.3482>
- Baihaqki, U., & Jahja, R. S. (2019). The Influence of Years of Service to Teachers Perception on Their Precarious Condition: A Survey of Non-permanent Teachers Working At 10 State Junior High Schools in Jakarta, Indonesia. *Journal of Southeast Asian Research*. <https://doi.org/10.5171/2019.849196>
- Dona, R., Ahyani, N., & Fulkan, N. (2024). Implementasi Kebijakan Penerimaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk) Guru Sd Honorer Di Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kabupaten Banyuasin. *J-Symbol: Jurnal Magister Pendidikan Bahasa Dan Sastra Indonesia*, 12(2), 290–303.
- Donthu, N., Kumar, S., Mukherjee, D., Pandey, N., & Lim, W. M. (2021). How to conduct a bibliometric analysis: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 133(May), 285–296. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.04.070>
- Edyanto, & Asmadianto. (2025). Implementasi Merit System dalam Tata Kelola Birokrasi. *Jurnal Governance and Politics (JGP)*, 5(2), 12–18.
- Feisal, R. (2024). Menteri PANRB tekankan pentingnya meritokrasi dalam birokrasi. ANTARA NEWS. <https://www.antaranews.com/berita/4540190/menteri-panrb-tekankan-pentingnya-meritokrasi-dalam-birokrasi?>
- Gunawan, R., Riadi, S., & Tawil, M. (2025). Policy Implementation Selection of Prospective

- Government Employees with Employment Agreements (PPPK) in the Government Environment Central Sulawesi Province in 2023. *JURNAL SYNTAX IMPERATIF: Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan*, 6(2), 293–307. <https://doi.org/10.54543/syntaximperatif.v6i2.693>
- Hanamunika, G., Sari, D. S., & Dai, R. M. (2021). Implementasi Kebijakan Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk) Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung. *Responsive*, 3(3), 143. <https://doi.org/10.24198/responsive.v3i3.31921>
- Hanif Adzhar, M., Widya Nirmala, D., Khoiruddin, U., & Indrioko, E. (2025). Studi Literatur: Analisis Kritis Perkembangan Kebijakan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk) Guru Dan Tenaga Kependidikan Di Indonesia. In *Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Pembelajaran* (Vol. 07, Issue 3, pp. 364–377). <https://journalversa.com/s/index.php/jipp>
- Hasan, S. (2025a). *Reevaluating Indonesia's PPPK Policy: Balancing Teacher Welfare and Educational Equity*. Suhandihasan.Medium.Com. <https://suhandihasan.medium.com/reevaluating-indonesias-pppk-policy-balancing-teacher-welfare-and-educational-equity-fa365b657481>
- Hasan, S. (2025b). *Teaching Quality and Teacher Welfare : A Critical Policy Analysis of Government Employees with Work Agreements*. 1(1), 1–8.
- Humas MENPANRB. (2024). *Menteri PANRB: PPK Instansi Pemerintah Agar Maksimalikan Penataan Tenaga Non-ASN*. Menpan.Go.Id.
- Kemal, S. N., Duryat, M., & Suherman, A. (2025). Teacher Policy Analysis: Challenging the P3K Policy and the Teacher Leader Program Becoming School Principals. *The Future of Education Journal*, 4(6), Page. <https://journal.tofedu.or.id/index.php/journal/index>
- Lestari, A. W., Amma, G. M., & Firdausi, F. (2024). Implementasi Kebijakan BLT Berdasarkan Analisis Van Meter Dan Van Horn ( Magang Kerja Di Desa Sidomulyo Kecamatan Batu Kota Batu ). *Aplikasi Administrasi: Media Analisa Masalah Administrasi*, 27(1), 62–70. <https://doi.org/10.30649>
- Maksin, M., & Hadi, F. A. (2022). Implementasi Pelaksanaan Progam PPPK Menurut UU No 5 Tahun 2014. In *PUBLIC POLICY (Jurnal Aplikasi Kebijakan Publik & Bisnis)* (Vol. 3, Issue 1). repository.upm.ac.id. <https://doi.org/10.51135/publicpolicy.v3.i1.p1-15>
- Maulana, I. (2021). SOCIAL INEQUALITY IN TEACHERS REVIEWED BASED ON DIFFERENCES IN TEACHER EMPLOYMENT STATUS IN DKI JAKARTA. *Journal of Indonesian Student Assesment and Evaluation*, 7(2).
- MenpanRB. (2025). *Arah Baru Sistem Merit ASN, Fokus pada Pelayanan Publik Hingga Mendukung Program Prioritas Presiden*. Menpanrb.Go.Id. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/arah-baru-sistem-merit-asn-fokus-pada-pelayanan-publik-hingga-mendukung-program-prioritas-presiden>
- Mulia, R. A. (2022). Systematic Literature Review: Analisis Tren dan Tantangan Dalam Perkembangan Desentralisasi di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Ekotrans & Erudisi*, 2(2), 49–61. <https://doi.org/10.69989/528eg697>
- Noerinsan, R., Hatu, R. A., & Sulila, I. (2025). Implementation of Government Employees with Employment Agreements Policy in Teacher Functional Positions in the Gorontalo Province. *International Journal Papier* .... <http://igsspublication.com/index.php/ijppr/article/view/344>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., ... Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. *Bmj*, 372. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Pratama, D. P., Putera, R. E., & Koeswara, H. (2022). Analisis Rekrutmen ASN PPPK Fungsional Guru pada Instansi Daerah. *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 5(2), 62–72. <https://doi.org/10.31334/transparansi.v5i2.2351>
- Rohman, A. Z. F., & Khoiriyah, M. (2023a). Analisis desain kelembagaan pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (pppk) guru di kabupaten lumajang. *Journal of Social*

- and Policy ....* <http://journal.pencerah.org/index.php/jspi/article/view/141>
- Rohman, A. Z. F., & Khoiriyah, M. (2023b). Analisis Desain Kelembagaan Pengadaan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru di Kabupaten Lumajang. *Journal of Social and Policy Issues*, 3(2), 62–67. <https://doi.org/10.58835/jspi.v3i2.141>
- Siddaway, A. P., Wood, A. M., & Hedges, L. V. (2019). How to Do a Systematic Review: A Best Practice Guide for Conducting and Reporting Narrative Reviews, Meta-Analyses, and Meta-Syntheses. *Annual Review of Psychology*, 70, 747–770. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010418-102803>
- Syahfahlepi, M. R., & Sujianto. (2025). Peran Aktor Kebijakan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Guru di Ruang Lingkup Pemerintah Provinsi Riau. *Jurnal Sadewa : Publikasi Ilmu Pendidikan, Pembelajaran Dan Ilmu Sosial*, 3(4), 24–38. <https://doi.org/10.61132/sadewa.v3i4.2399>
- Syahputra, I. (2024). *Implementasi Kebijakan Permen Panrb No 20 Tahun 2022 Dalam Penataan Dan Pemerataan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (Pppk) Guru Sd Di Kota Langsa*. [repositori.uma.ac.id](https://repositori.uma.ac.id). <https://repositori.uma.ac.id/jspui/handle/123456789/24469>
- Umar, M., & Dimuru, A. H. La. (2025). ANALISIS YURIDIS TERHADAP REFORMASI DALAM PRESPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK DI INDONESIA | Jurnal Cakrawala Ilmiah. *Urnal Cakrawala Ilmiah*, 4(10), 1573–1582. <https://www.bajangjournal.com/index.php/JCI/article/view/10720>

#### BIODATA PENULIS KORESPONDEN



**Nama:** Lutfia Syafrudin  
**Institusi Asal:** Universitas Negeri Jakarta  
**Pengalaman:** Lulusan S1 PGSD UHAMKA dan saat ini bertugas sebagai guru di SDN Pejagalan 05  
**Kontak (HP/WA):** 081398381923  
**Email:** lutfiasss.ls@gmail.com