

**PENERAPAN *POLICY CYCLE FRAMEWORK*
PADA KEBIJAKAN REKRUTMEN GURU ASN PPPK
DAN KEBIJAKAN PPG PRAJABATAN**

Ayu Novita Pramesti^{1*}

¹Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

RIWAYAT ARTIKEL**Diterima:**

20-01-2026

Disetujui:

12-02-2026

Dipublikasi:

19-02-2026

Kata Kunci:

*Kebijakan Publik: Policy
Cycle; Rekrutmen Guru*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana kebijakan rekrutmen Guru ASN PPPK dan kebijakan Pendidikan Profesi Guru (PPG) Prajabatan dirancang dan dilaksanakan untuk mengatasi ketidakseimbangan supply-demand guru serta persoalan kualitas rekrutmen guru di Indonesia. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi dokumen terhadap laporan resmi pemerintah, artikel ilmiah, berita, dan dokumen kebijakan, yang dianalisis menggunakan kerangka Policy Cycle Framework meliputi agenda setting, policy formulation, decision making, policy implementation, dan policy evaluation. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedua kebijakan telah melalui tahapan siklus kebijakan secara formal, namun efektivitasnya masih terbatas terutama pada tahap evaluasi dan implementasi, ditandai dengan masih tingginya kekurangan guru, belum optimalnya penyerapan lulusan PPG Prajabatan, serta munculnya persoalan administratif dalam seleksi PPPK. Temuan ini mengindikasikan bahwa desain kebijakan belum sepenuhnya selaras dengan kebutuhan riil lapangan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penguatan mekanisme evaluasi kebijakan dan integrasi perencanaan kebutuhan guru berbasis data menjadi kunci perbaikan kebijakan rekrutmen guru di masa mendatang.

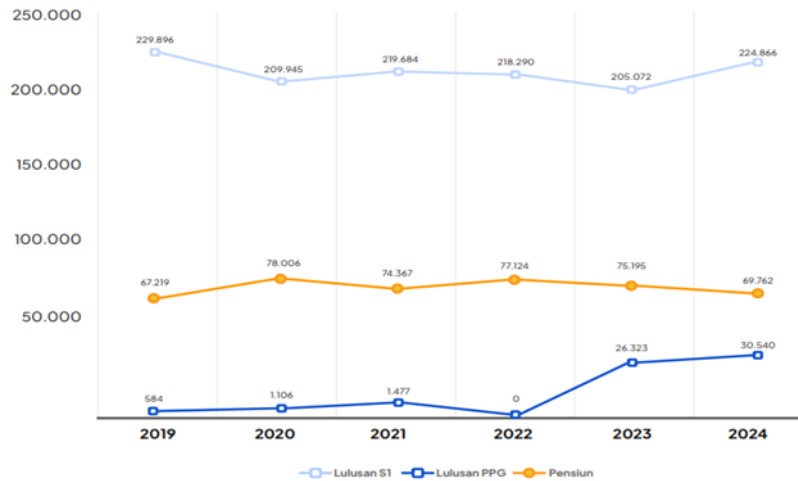
PENDAHULUAN

Pendidikan memiliki peran fundamental dalam kehidupan karena berkontribusi besar untuk meningkatkan kompetensi yang dimiliki oleh masyarakat (Hardiyanto et al., 2025). Dalam rangka meningkatkan kompetensi tersebut sebagai upaya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sesuai dengan amanat konstitusi, guru sebenarnya memegang peran utama dalam pendidikan. Namun demikian, masih terdapat berbagai permasalahan terkait guru, baik dari sisi kualitas maupun kuantitasnya (Nurul Arifa, 2020). Oleh karena itu, diperlukan perhatian khusus terhadap kualitas dan kuantitas guru, baik dari sisi penempatan maupun pemerataan kompetensi (Syah et al., 2026).

Salah satu arah kebijakan dan strategi Presiden Indonesia tahun 2019–2024 di bidang pendidikan adalah peningkatan profesionalisme, kualitas, pengelolaan, serta penempatan pendidik dan tenaga kependidikan secara merata (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024, 2020). Kualitas dan kuantitas pendidik, terutama guru, berdampak langsung pada pembelajaran di kelas. Akan tetapi, kondisi kualitas dan kuantitas guru di Indonesia masih belum ideal karena masih terdapat berbagai persoalan yang terjadi di lapangan.

Berdasarkan data Direktorat Pendidikan Profesi Guru, masih terdapat ketidakseimbangan supply dan demand dalam pemenuhan kebutuhan guru (Tim Kerja PPG Calon Guru, 2025). Jumlah lulusan S-1 setiap tahunnya mencapai sekitar 200.000 orang. Namun dari jumlah tersebut,

yang lulus Pendidikan Profesi Guru (PPG) setiap tahun hanya berkisar antara 0,25–13%. Sementara itu, jumlah guru yang pensiun setiap tahun berkisar antara 67.000 sampai dengan 78.000 orang. Kondisi ini menunjukkan bahwa supply calon guru dari lulusan S-1 dan lulusan PPG masih jauh dari demand guru yang harus digantikan karena memasuki masa pensiun.



Gambar 1. Data Kondisi Pemenuhan Kebutuhan Guru Tahun 2019-2024

Selain itu, pihak eksternal juga menyoroti masalah terkait guru. Menurut Ketua Umum Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), Unifah Rosyidi, pemerintah seharusnya bersama organisasi guru mengatasi masalah kekurangan guru karena persoalan ini tidak dapat diselesaikan sendiri oleh pemerintah (Harian Kompas, 2024b). Sejalan dengan itu, Guru Besar Universitas Pendidikan Indonesia, Ace Suryadi, juga mengingatkan pemerintah untuk tidak mengabaikan faktor guru sebagai salah satu unsur penting dalam mewujudkan sistem pembelajaran berkualitas tinggi (Harian Kompas, 2024b).

Selain organisasi profesi dan akademisi, masalah terkait guru juga menjadi sorotan lembaga penelitian. Berdasarkan studi kualitatif Akademi Ilmuwan Indonesia melalui Program Research on Improving Systems of Education (RISE), perekrutan guru selama ini belum berfokus pada pemilihan guru secara profesional sehingga menjadi salah satu penyebab rendahnya kualitas guru di Indonesia (Harian Kompas, 2021b). Oleh karena itu, masalah kualitas rekrutmen guru juga menjadi isu penting untuk dikaji.

Untuk mengatasi kedua masalah tersebut, diperlukan kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah pusat, khususnya kementerian yang menangani bidang pendidikan. Bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan dan dilaksanakan menjadi hal penting untuk dianalisis secara sistematis.

Penelitian ini membahas bagaimana kebijakan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dibentuk untuk mengatasi ketidakseimbangan supply dan demand guru serta masalah kualitas rekrutmen guru dengan menggunakan *Policy Cycle Framework* yang terdiri atas (Howlett & Ramesh, 2020): agenda setting, policy formulation, decision making, policy implementation, dan policy evaluation. Dengan menggunakan kerangka tersebut, penelitian ini menganalisis bagaimana kedua masalah terkait guru tersebut direspons melalui kebijakan publik.

METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif, yaitu metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan (Ahmad, 2015). Menurut Yin (2023), penelitian kualitatif bertujuan menjawab pertanyaan “mengapa” melalui analisis informasi yang tidak terstruktur,

seperti transkrip dan rekaman wawancara, surel, video, gambar, catatan, dan formulir umpan balik (Wahyuni, 2023).

Oleh karena itu, data yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif karena berupa kata-kata dan gambar, yang kemudian dianalisis secara induktif untuk memperoleh abstraksi dari keseluruhan data yang diperoleh (Ahmad, 2015). Data penelitian merupakan data kualitatif yang diperoleh melalui studi dokumen dengan cara melakukan interpretasi dan analisis sesuai konteks terhadap catatan terpublikasi, buku, surat kabar, serta artikel (Kismartini & Yusuf, 2023).

Catatan terpublikasi yang digunakan terdiri dari laporan serta paparan resmi yang dikeluarkan oleh instansi yang berkaitan dengan Pendidikan Profesi Guru. Pemilihan dokumen dilakukan secara purposive berdasarkan relevansi dengan fokus penelitian, periode kebijakan, serta kredibilitas sumber. Analisis data dilakukan melalui teknik analisis isi (content analysis) dengan mengklasifikasikan informasi berdasarkan tahapan dalam *Policy Cycle Framework* untuk mengidentifikasi pola, hubungan, dan kesenjangan implementasi kebijakan. Untuk menjaga validitas data, dilakukan triangulasi sumber dengan membandingkan informasi dari dokumen kebijakan, laporan resmi, dan publikasi media.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penerapan Policy Cycle Framework

Agenda Setting

Menurut Kingdon, kerangka agenda setting yang dikenal sebagai *Multiple Streams Framework* memandang adanya tiga arus aktivitas, yaitu *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream*, yang pada akhirnya bertemu dalam suatu *policy window* (Anderson, 2023). *Problem stream* berkaitan dengan persepsi terhadap isu yang berkembang menjadi masalah publik dan memerlukan perhatian pemerintah. *Policy stream* merujuk pada alternatif solusi yang diusulkan untuk mengatasi masalah publik, sedangkan *political stream* mencakup faktor politik seperti perubahan administrasi, pergeseran opini publik, serta tekanan kelompok kepentingan yang memengaruhi pengambilan keputusan.

Kekurangan guru dan rendahnya kualitas rekrutmen guru telah berkembang menjadi masalah publik yang memerlukan perhatian pemerintah, khususnya Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Berbagai pihak telah mengusulkan alternatif solusi. Salah satu aktor yang berkepentingan adalah organisasi profesi guru, yang menekankan pentingnya pemenuhan jumlah, distribusi, dan peningkatan kompetensi guru melalui kebijakan pengangkatan guru honorer menjadi ASN, baik berstatus PNS maupun PPPK (Media Indonesia, 2022).

Alternatif solusi juga muncul dari hasil penelitian Program RISE mengenai strategi perbaikan perekrutan guru di Indonesia. Salah satu rekomendasinya adalah penggunaan kinerja guru berstatus PPPK sebagai indikator untuk merekomendasikan pengangkatan menjadi guru PNS (Huang, 2020). Rekomendasi tersebut dipandang sebagai upaya menjembatani kebutuhan guru di sekolah dengan keterbatasan kapasitas fiskal pemerintah.

Masalah kekurangan guru memperoleh momentum kebijakan pada masa kepemimpinan Menteri Pendidikan saat itu melalui peluncuran program prioritas Pendidikan Profesi Guru (PPG) Prajabatan. Program ini dirancang berbeda dari program sebelumnya karena diarahkan untuk merespons ketidakseimbangan supply-demand guru (Direktorat Pendidikan Profesi Guru, 2023). Program PPG Prajabatan ditujukan bagi lulusan S-1 maupun Diploma IV dari berbagai disiplin ilmu dengan mekanisme seleksi yang dirancang untuk memperoleh calon guru yang memiliki penguasaan materi sekaligus motivasi mengajar.

Selain itu, respons pemerintah terhadap kebutuhan satu juta guru ASN PPPK menunjukkan adanya pertemuan antara *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream*. Pertemuan ketiga arus tersebut membuka *policy window*, yaitu situasi ketika peluang kebijakan muncul karena masalah telah terdefinisi, solusi tersedia, dan terdapat kemauan politik untuk bertindak (Hoefer,

2022). Dengan demikian, lahirnya kebijakan rekrutmen Guru ASN PPPK dapat dipahami sebagai hasil konvergensi ketiga arus tersebut.

Policy Formulation

Masalah kekurangan guru dan kualitas rekrutmen yang belum optimal menuntut adanya formulasi kebijakan. Proses formulasi kebijakan berlangsung dalam konteks politik dan tidak bebas nilai karena melibatkan negosiasi, kompromi, persuasi, serta kesepakatan antaraktor (Chen et al., 2023). Dalam konteks ini, pemerintah menetapkan dua opsi kebijakan utama, yaitu kebijakan rekrutmen Guru ASN PPPK dan kebijakan PPG Prajabatan.

Kebijakan rekrutmen Guru ASN PPPK bukan kebijakan yang sepenuhnya baru. Pada awal pemerintahan Presiden tahun 2019 telah dilakukan perekrutan guru PPPK sebanyak 34.959 orang (Harian Kompas, 2020). Kebijakan kemudian dikembangkan lebih lanjut pada tahun 2021 melalui koordinasi lintas kementerian dan lembaga, termasuk kementerian yang menangani aparatur negara dan badan kepegawaian nasional, serta pemerintah daerah dalam penentuan formasi.

Formulasi kebijakan PPG Prajabatan juga melibatkan berbagai aktor, terutama dalam aspek penganggaran. Proses negosiasi dengan lembaga perencanaan pembangunan dan kementerian keuangan dilakukan untuk memastikan kebijakan tepat sasaran dan efektif dalam menghasilkan calon guru profesional. Selain itu, penyusunan naskah akademik melibatkan akademisi lembaga pendidikan tenaga kependidikan serta praktisi pendidikan.

Instrumen pelaksanaan kebijakan seperti dasar hukum, perangkat seleksi, dan kurikulum juga disusun melalui kolaborasi lintas unit pemerintah dan pihak terkait. Hal ini menunjukkan bahwa formulasi kebijakan tidak hanya bersifat teknokratis, tetapi juga merupakan proses koordinasi antaraktor dengan kepentingan yang berbeda.

Decision Making

Terdapat beberapa pendekatan dalam pengambilan keputusan kebijakan, antara lain *rational comprehensive*, *incremental*, dan *mixed scanning* (Anderson, 2023). Pendekatan *incremental* menekankan perubahan bertahap dengan membandingkan alternatif kebijakan yang tidak berbeda secara drastis dari kebijakan sebelumnya.

Kebijakan rekrutmen Guru ASN PPPK maupun kebijakan PPG Prajabatan menunjukkan karakteristik pendekatan *incremental*. Kedua kebijakan bukan kebijakan baru sepenuhnya, melainkan hasil penyesuaian dari kebijakan sebelumnya berdasarkan evaluasi implementasi terdahulu. Misalnya, mekanisme pengangkatan guru yang sebelumnya mempertimbangkan masa pengabdian kemudian diperbaiki melalui penerapan sistem seleksi. Pada kebijakan PPG, perbaikan dilakukan melalui penyesuaian kuota berdasarkan kebutuhan guru serta perubahan mekanisme seleksi.

Temuan ini menunjukkan bahwa pengambilan keputusan pemerintah cenderung bersifat adaptif dan bertahap. Kebijakan diposisikan sebagai proses berkelanjutan yang memungkinkan revisi sesuai dinamika kebutuhan dan evaluasi implementasi.

Policy Implementation

Dalam literatur implementasi kebijakan dikenal pendekatan *top-down*, *bottom-up*, dan *hybrid* (Pülzl & Treib dalam Andrews et al., 2007). Implementasi kebijakan rekrutmen Guru ASN PPPK dan PPG Prajabatan masih didominasi pendekatan *top-down*, ditandai dengan kuatnya peran pemerintah pusat dalam menentukan tujuan, mekanisme, dan pengendalian pelaksanaan.

Walaupun terdapat kolaborasi lintas instansi dan keterlibatan pemerintah daerah, kewenangan utama tetap berada pada pemerintah pusat. Pemerintah daerah berperan dalam pengajuan formasi atau penyerapan lulusan, tetapi keputusan strategis tetap ditentukan secara sentralistik. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum sepenuhnya mengadopsi pendekatan kolaboratif yang memberi ruang besar pada aktor lokal.

Dampak implementasi kebijakan menunjukkan hasil yang beragam. Di satu sisi, kebijakan PPPK meningkatkan kesejahteraan dan kepastian status sebagian guru. Namun di sisi lain masih

muncul persoalan administratif seperti keterlambatan pembayaran gaji serta praktik kecurangan seleksi. Pada kebijakan PPG Prajabatan, peningkatan kualitas calon guru mulai terlihat, tetapi penyerapan lulusan belum optimal di beberapa daerah.

Policy Evaluation

Evaluasi kebijakan menunjukkan bahwa tujuan kebijakan belum sepenuhnya tercapai. Jumlah guru honorer yang belum terangkat masih tinggi dan berbagai praktik penyimpangan seleksi masih ditemukan. Di sisi lain, jumlah lulusan PPG Prajabatan belum mampu menutup kebutuhan guru yang pensiun setiap tahun.

Dari sisi anggaran, pemerintah telah mengalokasikan dana besar untuk pelaksanaan kedua kebijakan. Namun besarnya anggaran belum berbanding lurus dengan penyelesaian masalah kekurangan guru. Temuan ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dan realitas implementasi.

Secara analitis, kondisi tersebut menunjukkan bahwa tahap evaluasi dalam siklus kebijakan belum berfungsi optimal sebagai mekanisme umpan balik kebijakan. Evaluasi masih bersifat administratif dan belum sepenuhnya digunakan sebagai dasar penyesuaian kebijakan berbasis bukti.

KESIMPULAN

Penerapan *Policy Cycle Framework* dalam pembentukan Kebijakan Rekrutmen Guru ASN PPPK dan Kebijakan Pendidikan Profesi Guru (PPG) Prajabatan menunjukkan bahwa kedua kebijakan tersebut telah melalui tahapan siklus kebijakan secara formal, mulai dari agenda setting hingga evaluation, sebagai upaya mengatasi ketidakseimbangan supply-demand guru serta permasalahan kualitas rekrutmen guru. Pemerintah pusat beserta pemangku kepentingan terkait berperan sebagai aktor utama dalam keseluruhan proses kebijakan tersebut.

Namun demikian, hasil analisis menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan belum sepenuhnya tercapai. Hal ini tercermin dari masih adanya kekurangan guru, belum optimalnya penyerapan lulusan PPG Prajabatan, serta masih ditemukannya persoalan administratif dalam implementasi rekrutmen guru PPPK. Kondisi ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dan realitas pelaksanaannya.

Temuan penelitian menegaskan bahwa tahap evaluasi kebijakan memegang peran krusial dalam memastikan keberhasilan siklus kebijakan. Oleh karena itu, penguatan mekanisme evaluasi berbasis data dan umpan balik implementasi diperlukan agar kebijakan rekrutmen dan penyiapan guru dapat diperbaiki secara berkelanjutan di masa mendatang.

REFERENSI

- Ahmad, J. (2015). *Metode Penelitian Administrasi Publik: Teori dan Aplikasinya*. Gava Media.
- Anderson, J. E. (2023). *Public Policymaking*. Cengage.
- Andrews, C. J., Birkland, T. A., Clarke, S. E., et al. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis*. CRC Press.
- Chen, C., Weible, C. M., Heikkila, T., & Kagan, J. A. (2023). Comparing and analyzing policy formulation of proposed and final public policies. *International Review of Public Policy*.
- Direktorat Pendidikan Profesi Guru. (2023). *Naskah akademik program pendidikan profesi guru (PPG)*. <https://ppg.uny.ac.id/ppg-prajabatan>
- Hardiyanto, H., Djohanis, H., Lestari, S., & Supadiyasa, I. W. (2025). Efektivitas kebijakan program Indonesia Pintar pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Banggai. *Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia, Administrasi dan Pelayanan Publik*, 12.
- Harian Kompas. (2020). Pengangkatan guru honorer menjadi PPPK dipermudah.

- Harian Kompas. (2021a). Guru ditata sesuai kualifikasi pendidikan dan mata pelajaran.
- Harian Kompas. (2021b). Pekerjaan rumah besar tata kelola guru.
- Harian Kompas. (2023). Buah manis dari guru honorer menjadi guru PPPK.
- Harian Kompas. (2024a). Minat jadi guru makin rendah, kekurangan guru jadi masalah serius.
- Harian Kompas. (2024b). Minat jadi guru makin rendah.
- Harian Kompas. (2024c). Patgulipat seleksi PPPK membuat guru honorer kian terpuruk.
- Hoefer, R. (2022). Understanding and applying the problems, policies, and politics approach. *Journal of Policy Practice and Research*, 3, 1–5.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Huang, A. (2020). *Strategi untuk memperbaiki perekrutan guru di Indonesia* (Policy Note RISE Indonesia).
- Kismartini, K., & Yusuf, I. M. (2023). *Pengantar Metode Penelitian Administrasi Publik*. Deepublish Digital.
- Media Indonesia. (2022). Masih kekurangan guru, PGRI minta pemerintah tuntaskan pengangkatan guru honorer jadi ASN.
- Nurul Arifa, F. (2020). PPPK guru sebagai pemenuhan kekurangan tenaga pendidik. *Info Singkat Bidang Kesejahteraan Sosial DPR RI*, 12, 13–18.
- Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024*.
- Syah, S., NB, M., & Makmur, M. A. (2026). Pendekatan asimetris antara kompetensi digital terhadap demografi guru SMA di Kabupaten Luwu. *Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia, Administrasi dan Pelayanan Publik*, 13.
- Tim Kerja PPG Calon Guru. (2025). *Paparan kebijakan penerapan pembelajaran mendalam pada program pendidikan profesi guru*. Direktorat Pendidikan Profesi Guru.
- Wahyuni, S. (2023). *Riset Kualitatif: Strategi dan Contoh Praktis*. Penerbit Buku Kompas.