

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945 mengamanatkan upaya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa serta pemerintah agar mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan undang-undang, untuk mewujudkan pembangunan nasional di bidang pendidikan diperlukan peningkatan dan penyempurnaan penyelenggaraan pendidikan nasional. Pendidikan nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa serta berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Proses pendidikan di sekolah sebagai satu kesatuan sistem dari berbagai masukan atau input yang berupa siswa, guru, perangkat kurikulum, sarana belajar serta proses belajar mengajar. Proses belajar mengajar tersebut, diarahkan untuk mencapai tujuan pendidikan nasional dalam lingkup mikro, yaitu sesuai dengan tujuan pengajaran di sekolah yang meliputi aspek kognitif, afektif dan psikomotorik. Dalam proses ini guru memiliki peran dan kedudukan yang sangat penting, strategis dan sentral. Dengan kata lain, salah satu faktor penentu keberhasilan pendidikan nasional adalah peran serta guru.

Mengingat peran guru sangat menentukan dalam dunia pendidikan, maka guru perlu mendapat perhatian dari pemerintah dalam hal kesejahteraan yang berwujud kemudahan dalam proses kenaikan pangkat. Karena bila kenaikan pangkat lancar maka guru akan termotivasi untuk bekerja lebih giat. Sejalan dengan perubahan perkembangan zaman dan perubahan pemerintahan, mulai dari orde lama, orde baru dan orde reformasi, kenaikan pangkat guru juga mengalami perubahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku mulai dari Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 yang diganti dengan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sampai dengan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2003 tentang kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil, maka pola pembinaan karier guru juga berubah, dimana jenjang kepangkatan guru diatur dalam sistem reguler 4 (empat) tahunan yang sangat memberatkan diganti dengan sistem Kenaikan Pangkat Otomatis (KPO) yang juga masih memberatkan dan ada beberapa kejanggalan dalam pelaksanaannya.

Dalam hubungannya dengan perubahan pola pembinaan karier guru, pemerintah menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan mulai dari Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden sampai pada Keputusan Menteri. Semua itu ditempuh untuk memberi norma dan standar pengelolaan guru dalam rangka memantapkan pelaksanaan kebijakan jabatan fungsional guru. Salah satu norma dan standar yang diterbitkan pemerintah yang di satu sisi memberi kemudahan bagi guru untuk meraih jenjang pangkat dan di sisi lain dianggap sebagai penghambat kenaikan pangkat guru

khususnya untuk guru pembina ke atas adalah Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 025/0/1995 tentang Petunjuk Teknis Ketentuan Pelaksanaan Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

Kemudahan yang didapatkan guru dari keputusan itu adalah setiap dua tahun sekali bagi guru Pratama (Pengatur Muda, II/a) sampai dengan guru dewasa tingkat I (Penata Tingkat I, III/d) yang telah memenuhi angka kredit dapat naik pangkat, tanpa harus menyusun karya ilmiah. Oleh karena itu, keputusan ini menjadi motivator tersendiri bagi guru yang jenjang jabatan dan golongan ruang kepangkatannya masih di bawah (III/d). Namun demikian, berbeda dengan guru yang memegang jabatan pembina (Pembina, IV/a) sampai dengan guru utama (Pembina Utama, IV/e). Keputusan Menteri Pendidikan tersebut justru dianggap sebagai penghambat dalam meraih jenjang jabatan guru dan golongan ruang kepangkatan yang lebih tinggi. Hal itu terkait dengan pembagian wewenang pejabat yang menentukan angka kredit, standar untuk mencapai angka kredit yang dipersyaratkan dianggap terlalu berat karena harus dengan karya ilmiah dan prosedur administrasi yang terlalu panjang.

Akibat pola pengaturan yang demikian, banyak guru yang sudah menduduki jabatan guru pembina (Pembina, IV/a) merasa kesulitan bahkan tidak dapat menaikkan jenjang jabatan dan golongan kepangkatannya. Kasus semacam itu juga dijumpai di Kecamatan Sulang Kabupaten Rembang yang memiliki guru sejumlah 405 orang dengan rincian sebagai berikut:

Tabel. 1: Jumlah Guru di Kecamatan Sulang 2010 berdasarkan Eselon

No	Golongan	Jumlah	%
1	2a	3	1
2	2b	5	1
3	2c	21	5
4	2d	14	3
5	3a	6	1
6	3b	8	2
7	3c	17	4
8	3d	15	4
9	4a	315	78
10	4b	1	0
	Jumlah	405	100%

Sumber: Cabang Dinas Pendidikan Kecamatan Sulang 2010

Data di atas menunjukkan bahwa guru yang telah menduduki jabatan guru pembina 4a paling banyak yaitu 315 atau 78% guru yang menunjukkan terjadinya stagnan golongan 4a ke 4b dimana hanya satu guru yang sudah mencapai golongan 4b. Jumlah guru yang menduduki jabatan guru pembina akan terus bertambah seiring dengan bertambahnya jumlah guru yang naik pangkat dalam setiap periode kenaikan pangkat. Apabila kondisi semacam itu tidak mendapat perhatian, maka akan banyak guru yang merasa harapannya untuk mencapai jabatan puncak guru yaitu guru utama (Pembina Utama, IV/e) hanya tinggal harapan. Ketika hal itu banyak terjadi pada guru muda yang pengangkatan pertamanya dengan jenjang jabatan guru madya (Penata Muda, III/a) atau guru yang masa pengabdianya masih panjang, maka tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan rasa frustrasi pada yang bersangkutan yang akhirnya akan menurunkan motivasi kerja. Implikasi lebih jauh peningkatan kualitas sumber daya manusia yang dikejar bangsa Indonesia akan semakin sulit tercapai. Karena guru yang paling

banyak mengelola pendidikan telah kehilangan semangat kerjanya. Untuk itu implementasi terhadap Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 025/0/1995 perlu terus dilakukan evaluasi.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi kebijakan kenaikan pangkat jabatan guru pembina IV/a ke atas di Kecamatan Sulang Kabupaten Rembang?
2. Bagaimanakah evaluasi kebijakan kenaikan pangkat guru pembina IV/a ke atas di Kecamatan Sulang Kabupaten Rembang??

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengevaluasi pelaksanaan Kepmendikbud No. 25/0/1995. Sedangkan tujuannya antara lain :

1. Menganalisis tentang kriteria kenaikan pangkat dan jabatan guru pembina golongan ruang kepangkatan pembina IV/a ke atas.
2. Menganalisis dampak kebijakan kenaikan pangkat jabatan guru pembina ke atas dilihat dari sisi motivasi dan partisipasi dalam proses pembelajaran.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kajian teoritis dalam pengelolaan administrasi negara khususnya dalam mengelola sumber daya manusia guru, sehingga dapat lebih memberikan kontribusi dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Menjadi masukan bagi pihak-pihak yang berkompeten dalam mengelola guru guna merumuskan kebijakan kenaikan jabatan guru dan golongan kepangkatan sehingga efektif dalam meningkatkan karier guru.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan proses kegiatan antar aktor yang terlibat. Implementasi bukanlah merupakan proses mekanis dimana sikap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan. Sesuai apa yang diformulasikan dalam kebijakan, Hal tersebut sesuai dengan pendapat Muhajir Darwin yang mengemukakan :

Proses implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai pembenturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.¹

¹ Muhajir Darwin, *Hasil Loka karya, Analisa Kebijakan Sosial*, UGM, Yogyakarta, 1992.

Akan tetapi banyak sekali kebijaksanaan yang didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya sangat layak akan tetapi ternyata menemui kesulitan ketika harus dipraktekkan di dalam lapangan. Selama proses implementasi beragam interpretasi dan asumsi atas tujuan, target dan strategi pencapaian tujuan dapat berkembang bahkan dalam lembaga implementasi selalu melakukan diskresi atau keleluasaan dalam mengimplementasikan kebijaksanaan. Hal ini dilakukan karena kondisi sosial ekonomi maupun politik masyarakat yang tidak memungkinkan sehingga kebijakan yang seharusnya tinggal dilaksanakan akhirnya banyak menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijaksanaan.

Dalam memahami pelaksanaan kebijakan publik tersebut perlu diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi atau menentukan pelaksanaan kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik banyak ditentukan oleh aparat pelaksana dalam birokrasi dan prosedur implementasi atau karakteristik para pejabat birokrasi dan prosedur implementasi atau karakteristik para pejabat birokrasi. Namun demikian keberhasilan pelaksana kebijakan publik sesungguhnya juga banyak dipengaruhi oleh aktor-aktor di luar birokrasi.

Menurut Abdul Wahab suatu proses implementasi kebijakan merupakan keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok

pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.²

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerwerf : Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih.³

Jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah/ pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam kebijakan suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dari tindakan-tindakan yang harus dijalankan, umpamanya dalam bentuk tata cara yang harus diikuti di dalam pelaksanaan patokan-patokan yang harus disediakan pada keputusan-keputusan pelaksanaan/ proyek. Proyek yang konkrit yang akan dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Apabila pelaksanaan suatu kebijakan menemui kegagalan dalam arti tujuan tidak tercapai sesuai dengan yang diharapkan, maka timbullah pertanyaan tentang sebab-sebabnya. Pengetahuan tentang sebab-sebab itu dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya kebijaksanaan itu dilaksanakan.

² Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dan Formulasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara

³ Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, 1983, hal 157.

Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan maksud yang telah ditetapkan, maka seharusnya memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan kebijakan yang harus dipatuhi. Dalam hal ini Hoogerwef mengutip pendapat Marse yang menyatakan :

Sebab musabab kegagalan suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, banyaknya dukungan dari pelaksanaan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan dan pembagian potensi-potensi yang ada.⁴

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dilakukan, sehingga untuk mewujudkan proses implementasi kebijakan dengan baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Kesulitan dalam implementasi juga seringkali disebabkan adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan, misalnya antara daerah Kabupaten/Kota dan daerah Propinsi. Dalam usaha memahami pelaksanaan kebijakan perlu diidentifikasi mengenai faktor-faktor yang akan mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh para pelaksana dan prosedur implementasi dalam organisasi.

Menurut Ripley dan Franklin dalam organisasi publik di Amerika Serikat aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik adalah para aktor di tingkat federal, state dan local yang meliputi :1) *executive official and organizations* ; 2) *legislative official and organizations*; 3) *bureacratic official and organizations*; 4) *nongovernemntal individuals and organizations* ; 5) *judicial official and*

⁴ *Ibid*, hal 6

organizations.⁵ Jadi para aktor baik di kalangan eksekutif, legislatif maupun masyarakat berpengaruh kepada implementasi kebijakan publik.

Disamping itu implementasi kebijakan banyak pula dipengaruhi oleh isi atau muatan kebijakan dan konteks politik atau karakteristik rezim atau sistem politik atau lingkungan organisasi yang dapat menjadi faktor-faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan kebijakan itu. Banyak contoh diberbagai macam organisasi dimana penerapan kebijakan gagal karena isi kebijakan yang kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan stakeholders organisasi. Banyak contoh pula penerapan kebijakan yang gagal karena konteks atau lingkungan yang lebih memberi kekuasaan kepada sekelompok elit untuk mengambil keuntungan sendiri dari kebijakan itu. Jadi pelaksanaan kebijakan banyak dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content*) dan lingkungan (*contex*) yang dapat mendukung ataupun menghambat pelaksanaan kebijakan itu.

Selanjutnya Grindle merinci masing-masing faktor utama tersebut dalam berbagai faktor yang lebih spesifik. *Content of Policy* terdiri dari beberapa faktor yaitu, *pertama*, kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*) oleh kebijakan yang bersangkutan. Jika kebijakan sesuai dengan kepentingan masyarakat maka akan mudah diimplementasikan sesuai dengan kepentingan masyarakat (*implementable*). Sebaliknya jika bertentangan dengan kepentingan kelompok masyarakat tertentu, maka akan sulit diimplementasikan (*unimplementation*); *kedua*, tipe manfaat diperoleh dari kebijakan (*type of benefits*). Tingkat keberhasilan kebijakan dipengaruhi oleh kejelasan dari manfaatnya. Jika kebijakan tersebut

⁵ Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, 2ed, The Dorsey Press, Chicago, Illinois, p 12.

bermanfaat bagi masyarakat, terutama bila manfaatnya jelas dan dapat segera dinikmati maka akan implementable ; *ketiga*, luasnya perubahan yang diharapkan (*extent of change envisioned*). Semakin banyak perubahan yang dirasakan oleh kelompok sasaran untuk mengadopsi suatu program, maka semakin sulit program itu diimplementasikan; *keempat*, pusat-pusat pengambilan keputusan (*site of decision making*). Kebijakan akan implementable bila pengambilan keputusan melibatkan sedikit pelaku (sentralis/pusat) dan sebaiknya menjadi unimplementable bila dilakukan di banyak tempat dan oleh banyak pelaku ; *kelima*, pelaksana-pelaksana kebijakan (*implementators*). Sebagai kunci mudah sulitnya implementasi adalah implementator program. Bila didukung oleh implementor yang berkemampuan memadai dalam jumlah yang cukup dan komitmen tinggi, maka kebijakan tersebut akan implementable; *keenam*, sumber-sumber yang digunakan (*resources comitted*). Modal, tanah, peralatan, teknologi dan sumber daya lainnya turut mempengaruhi proses implementasi.

Context of Policy meliputi 3 faktor penting yaitu, *pertama*, kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat. (*power, interest and strategies of actors involved*). Implementasi kebijakan dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu yang melibatkan banyak kepentingan, baik di pusat maupun di daerah, di lingkungan politisi, birokrat, kekuatan-kekuatan sosial atau bisnis dalam masyarakat. Masing-masing dalam kadar tertentu memiliki kekuasaan dan strategi sendiri-sendiri untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. Masing-masing kepentingan tersebut seringkali bertentangan antara satu dengan yang lain sehingga terjadi konflik kepentingan. Oleh karena itu "siapa mendapat apa" akan ditentukan oleh kekuatan dan strategi masing-masing

pihak dalam upaya meraih kepentingan-kepentingannya; *kedua*, karakteristik lembaga atau rejim (*institution and regim characteristic*). Kebijakan publik dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu dan sistem ekonomi tertentu. Lembaga pelaksana juga mempunyai karakteristik tertentu yang bervariasi dalam hal tingkat profesionalisme, misi dan orientasi dan sebagainya. Semua ini saling berinteraksi membentuk lingkungan yang ikut mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu karakteristik lembaga dan rezim serta interaksi berbagai kepentingan yang terjadi harus mendapat perhatian dalam analisis implementasi; *ketiga*, ketaatan dan daya tanggap (*compliance and responsiveness*). Keberhasilan implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh konsistensi dan ketaatan para pelaksana kebijakan terhadap tujuan yang telah ditetapkan serta daya tanggap atau (*responsiveness*) untuk memenuhi kebutuhan publik. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana para aparat pelaksana mau dan mampu memahami tuntutan masyarakat, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan yang berkembang di masyarakat serta berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat.

Berbagai pendapat lain tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi juga dikemukakan oleh beberapa ahli Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa standar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan, komunikasi antar organisasi dan pelaksana kegiatan, karakteristik pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik serta disposisi pelaksana dalam faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari performansi kebijakan tersebut. Performansi kebijakan itu sendiri meliputi

pencapaian tujuan, peningkatan kemampuan pemerintah di unit-unit lokal untuk merencanakan dan memobilisasi sumber daya, peningkatan partisipasi masyarakat serta peningkatan akses fasilitas pemerintah.⁶

Sementara itu Sabaiter dan Mazmanian mengidentifikasi ada tiga faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu :

1. *Tractability of the problem*

Maksudnya yaitu bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh mudah tidaknya masalah dikendalikan. Hal ini meliputi kesukaran-kesukaran teknis keragaman perilaku kelompok sasaran, prosentase kelompok sasaran berbanding jumlah penduduk dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan

2. *Ability of statute to structure in implementation*

Pada prinsipnya pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh kemampuan suatu kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, hal ini meliputi kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakan teori clausal yang memadai, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki dalam dan antara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana serta akses formal pihak luar.

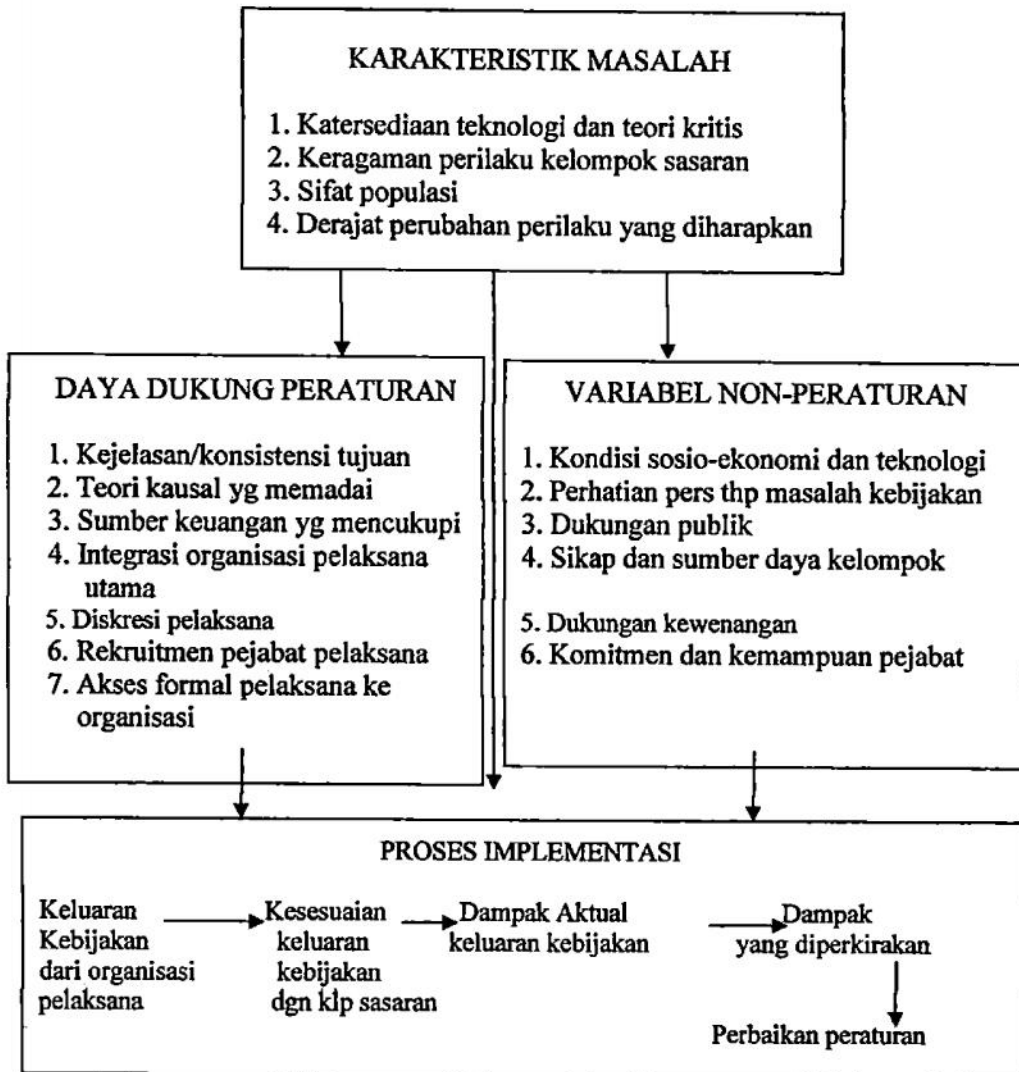
3. *Non Statutory variabels affecting implementation*

Keberhasilan proses implementasi dipengaruhi oleh variabel di luar kebijakan seperti kondisi sosial, ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki

⁶ Solicin, *Op.Cit*, hal 79.

kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan serta komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.⁷

Bagan 1: Model Implementasi Kebijakan menurut Sabatier dan Mazmanian



Sumber: Sabatier dan Mazmanian, dalam Samodra Wibawa, 1997

⁷ *Ibid*, hal 42.

2. Evaluasi Kebijakan Publik

Carol H. Weiss (Jones, 1994: 356) mengartikan “evaluasi” sebagai istilah:⁸

Untuk menimbang manfaat, dengan mengamati dan meneliti suatu fenomena berdasarkan beberapa ukuran yang eksplisit dan implisit.

Sedangkan Dunn menyamakan istilah “evaluasi” dengan⁹

Penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya.

Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Pada bagian yang lain Fadilah Putra, mendefinisikan evaluasi kebijakan publik sebagai *contested knowledge*, artinya berbagai kritik dan penilaian kebijakan dari berbagai pihak akan diperbandingkan dalam sebuah ruang kritik yang terbuka dan partisipatif.¹⁰

Menurut Dunn dalam hubungannya dengan metode analisis kebijakan, metode evaluasi dikarakteristikkan dengan beberapa hal yang membedakan dengan metode analisis kebijakan yang lain, yaitu :¹¹

1. Fokus nilai, yaitu dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan atau program. Fokusnya sebagai usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial dan bukan sekedar mengumpulkan informasi hasil aksi kebijakan yang terantisipasi atau tidak terantisipasi.
2. Interdependensi fakta-nilai, yaitu bahwa pernyataan manfaat atau tidaknya sebuah kebijakan atau program harus didukung

⁸ Jones, Charles O (1994), *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada. 356

⁹ Dunn, William, N. *Pengantar Analisis, Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hlm 608

¹⁰ Fadilah Putra (2003), *Pardigma Kritis Dalam Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 95.

¹¹ Dunn, William N, *op.cit*, hlm 608.

dengan bukti yang aktual, sehingga prasyarat yang diperlukan adalah pemantauan.

3. Orientasi masa kini dan masa lampau, yaitu bahwa hasil evaluasi diorientasikan pada hasil sekarang dan masa yang lalu daripada masa depan.
4. Dualitas nilai, bahwa evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.

Dengan demikian istilah “evaluasi kebijakan” pada dasarnya merupakan tindakan untuk mengetahui sampai seberapa jauh sebuah kebijakan itu bermanfaat atau berhasil dengan mendasarkan pada ukuran-ukuran tertentu, baik yang sifatnya eksplisit maupun implisit. Evaluasi kebijakan publik yang baik adalah yang secara terbuka melibatkan masyarakat terutama mereka-mereka yang menerima manfaat dan terkena dampak kebijakan, baik yang sifatnya langsung maupun tidak langsung.

Sebagai kegiatan untuk mengetahui manfaat dari suatu kebijakan publik, maka pada dasarnya evaluasi mempunyai tujuan-tujuan tertentu.

Tujuan evaluasi kebijakan oleh Dunn dibedakan dengan.¹²

1. *Political evaluation*-tujuan yang bersifat politis, yaitu sampai sejauh mana kebijakan atau program itu bermanfaat bagi proses-proses yang berkaitan dengan politik.
2. *Organizational evaluation*-tujuan yang bersifat organisasional, yaitu sampai sejauh mana kebijakan atau program bermanfaat bagi badan-badan pelaksana kebijakan atau program.
3. *Substantive evaluation*-tujuan yang bersifat substantif, yaitu sampai sejauh mana kebijakan atau program telah mencapai tujuan yang direncanakan dan bagaimana dampak yang ditimbulkan.

Sedangkan dalam hubungannya dengan fungsi evaluasi kebijakan, terdapat tiga dimensi pokok:

Pertama, memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Dalam hal ini evaluasi kebijakan akan lebih banyak meneliti pada

¹² Ibid

aspek instrumental kebijakan dan mengevaluasi kinerja proses berjalannya organ kebijakan.

Kedua, menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi. Ia memfokuskan pada substansi kebijakan publik sehingga mengevaluasi apakah tujuan yang ditetapkan kebijakan publik benar-benar mampu menyelesaikan masalah yang ada.

Ketiga, memberi sumbangan kepada kebijakan lain terutama dari segi metodologinya. Dalam hal ini akan menghasilkan rekomendasi dari penilaian yang dilakukan terhadap kebijakan yang dievaluasi.¹³

Karena evaluasi kebijakan merupakan tindakan menilai ataupun menimbang, maka diperlukan standar penilaian. Dalam teori kebijakan publik lebih dikenal dengan istilah "kriteria evaluasi". Menurut Dunn kriteria evaluasi biasanya diterapkan atau diaplikasikan secara restropektif (expost). Sedangkan kriteria evaluasi yang biasa digunakan antara lain : efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan. Penerapan kriteria itu dapat disarikan sebagai berikut :¹⁴

Tabel. 1 : Kriteria Evaluasi

TIPE KRITERIA	PERTANYAAN	ILUSTRASI
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tepat (masalah tipe I) efektivitas tetap (masalah tipe II)
Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto Kriteria Kalder/Hicks Kriteria Rawls
Responsibilitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai guna?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: William N. Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, 2000, hlm 610

¹³ Fadilah Putra, *op.cit*, hlm 95-96.

¹⁴ Dunn William, N, *op.cit*, hlm 611.

Dalam hal ini kriteria evaluasi yang diambil adalah efektivitas. Evaluasi di atas memiliki dua aspek yang saling berhubungan; pertama, penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan program. Kedua, penerapan sejumlah nilai untuk manfaat hasil terhadap individu, kelompok atau masyarakat. Dua aspek itu menunjukkan adanya fakta dan premis-premis nilai di dalam tuntutan setiap evaluatif. Untuk memenuhi tuntutan evaluatif tersebut, dalam evaluasi kebijakan dikenal tiga pendekatan evaluasi, yaitu evaluasi semu (*pseudo evaluation*), evaluasi formal (*evaluation*) dan evaluasi keputusan teoritis (*decision-theoretic evaluation*), yang masing-masing mempunyai variasi.¹⁵

Dalam evaluasi ini digunakan pendekatan evaluasi substantif yaitu menyangkut sejauh pelaksanaan kebijakan dilaksanakan dan dampak kebijakan yang ditimbulkan. Digunakannya pendekatan ini didasarkan pada kriteria masalah yang diteliti merupakan kebijakan yang telah dilaksanakan yaitu prosedur kenaikan pangkat dan kondisi yang terjadi yaitu stagnasi kenaikan pangkat guru yang terkonsentrasi pada golongan IV/a.

Dalam mengevaluasi dampak kebijakan, peneliti mendasarkan pada teori implementasi yang dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian. Menurut Sabatier dan Mazmanian pelaksanaan kebijakan akan dipengaruhi oleh tiga variabel yaitu:

1. Karakteristik masalah,
2. Struktur manajemen yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasikan kebijakan dan

¹⁵ Ibid, hlm 619

3. Faktor-faktor di luar peraturan. Selain faktor-faktor penentu tersebut kedua ahli juga menyoroti dampak yang dihasilkan bila suatu kebijakan berproses.

Proses kebijakan memiliki 2 akibat kegiatan yang amat penting yaitu hasil kebijakan dan dampak kebijakan. Hasil kebijakan merupakan akibat dari intervensi pemerintah sehingga terjadi perubahan penting. Sedangkan dampak kebijakan merupakan akibat yang dihasilkan dari intervensi program kepada kelompok sasaran. Dampak kebijakan tersebut bisa berarti sesuai dengan apa yang diharapkan atau mungkin tidak sesuai, tetapi akan menimbulkan pola perilaku baru.

3. Keputusan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan No. 025/0/1995 tentang Petunjuk Teknis Ketentuan Pelaksanaan Jabatan Fungsional Guru

Adapun kriteria kenaikan pangkat guru golongan IV/a ke atas yang harus dipenuhi menurut Kepmendikbud RI No. 025/0/1995 meliputi :

a. Persyaratan kenaikan pangkat

1. Masa kenaikan pangkat

- 1) Sekurang-kurangnya telah 2 (dua) tahun dalam pangkat yang dimilikinya dan dalam 2 (dua) tahun terakhir setiap unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3) rata-rata bernilai baik.
- 2) Sekurang-kurangnya telah 3 (tiga) tahun dalam pangkat yang dimilikinya dan selama 2 (dua) tahun terakhir DP3 rata-rata bernilai baik dengan ketentuan tidak ada unsur yang bernilai kurang.

- 3) Telah memenuhi jumlah angka kredit minimal yang disyaratkan untuk kenaikan pangkat setingkat lebih tinggi seperti pada tabel di bawah ini.

Tabel 2. Jenjang, Jabatan, Pangkat, Gol. Ruang dan Angka Kredit Minimal yang dipersyaratkan

No	Jabatan Guru	Pangkat/Gol. Ruang	Angka Kredit
1.	Guru Pembina	Pembina, IV/a	400
2.	Guru Pembina Tk I	Pembina Tk I, IV/b	550
3.	Guru Utama Muda	Pembina Utama Muda, IV/c	700
4.	Guru Utama Madya	Pembina Utama Madya, IV/d	850
5.	Guru Utama	Pembina Utama, IV/e	1.000

Sumber: Lampiran Kepmendikbud No. 025/O/1995

b. Tugas pokok guru

Tugas pokok guru seperti yang ditetapkan dalam Kepmenpan No. 84/1993 tanggal 24 Desember 1993 dan Keputusan Bersama Mendikbud dengan Kepala BAKN No. 0433/P/1993 dan No. 25/1995 tanggal 24 Desember 1993 khususnya unsur proses belajar mengajar atau bimbingan dan pengembangan profesi yang meliputi wewenang guru dalam PBM/ bimbingan standar prestasi kerja guru semua termuat dalam kewajiban guru. Adapun kewajiban guru adalah kegiatan minimal yang dilakukan guru dalam proses belajar mengajar atau bimbingan agar memenuhi syarat untuk dapat diusulkan kenaikan pangkat/jabatannya sebagai berikut:

- 1) Guru kelas, guru mata pelajaran dan guru praktek wajib melaksanakan kegiatan :
 - a) Penyusunan program pengajaran.

- b) Penyajian program pengajaran minimal 18 jam pelajar per minggu.
 - c) Evaluasi belajar.
 - d) Melaksanakan program BK terhadap siswa yang menjadi tanggung jawabnya.
 - e) Evaluasi belajar.
- 2) Guru pembimbing wajib melaksanakan kegiatan :
- a) Penyusunan program bimbingan dan konseling.
 - b) Pelaksanaan bimbingan dan konseling terhadap sekurang-kurangnya 150 siswa.
 - c) Evaluasi bimbingan dan konseling.
- 3) Guru pembina sampai dengan guru utama di samping wajib melaksanakan kegiatan pada butir 1) atau butir 2) diwajibkan pula:
- a) Mengumpulkan angka kredit dari unsur pengembangan profesi sekurang-kurangnya 12 kredit pada setiap jenjang jabatan.
 - b) Melaksanakan analisis hasil evaluasi belajar atau praktis atau bimbingan konseling.
 - c) Menyusun dan melaksanakan program perbaikan dan pengayaan atau tindak lanjut bimbingan dan konseling.

c. Bidang dan unsur Kegiatan

Bidang dan unsur kegiatan guru meliputi :

- 1) Pendidikan (unsur utama), meliputi :
 - a) Mengikuti pendidikan sekolah dan memperoleh gelar/ijazah/akta.
 - b) Mengikuti pendidikan pelatihan kedinasan dan memperoleh STTPL.
- 2) Proses belajar mengajar atau bimbingan meliputi :
 - a) Melaksanakan proses belajar mengajar atau praktek melaksanakan bimbingan atau konseling.
 - b) Melaksanakan tugas tertentu di sekolah.
- 3) Pengembangan profesi meliputi
 - a) Melakukan kegiatan karya tulis/karya ilmiah di bidang pendidikan.
 - b) Membuat alat peraga/alat pelaporan/alat bimbingan.
 - c) Menciptakan karya seni.
 - d) Menemukan teknologi tepat guna di bidang pendidikan.
 - e) Mengikuti kegiatan pengembangan kurikulum.
- 4) Penunjang proses belajar mengajar atau bimbingan (unsur penunjang meliputi :
 - a) Melaksanakan pengabdian pada masyarakat.
 - b) Melaksanakan kegiatan pendukung kegiatan.

Pembobotan masing-masing unsur adalah :

Unsur utama 80% dan unsur penunjang 20%.

d. Mekanisme Proses Usul

1. Tata cara pengajuan usul penetapan angka kredit

Setiap guru berdasarkan bukti prestasi yang sesuai dengan ketentuan jumlah angka kredit yang dipersyaratkan, diperkirakan telah memenuhi syarat untuk kenaikan jabatan/pangkat setingkat lebih tinggi, menyampaikan bukti-bukti yang telah ditetapkan sebagai berikut :

- 1) Salinan/foto copy sah Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) tahun terakhir.
- 2) Salinan/foto copy sah surat keputusan terakhir tentang pengangkatan/ pengangkatan kembali dalam jabatan guru.
- 3) Salinan/foto copy sah surat keputusan pengangkatan sebagai Kepala Sekolah/Wakil Kepala Sekolah (apabila ada).
- 4) Bukti-bukti prestasi adalah sebagai berikut :
 - a) Pendidikan sekolah adalah berupa salinan atau foto copy ijazah/ STTB (Surat Tanda Tamat Belajar)/Diploma/Akta yang telah disahkan :
 - (1) Kepala Kandepdikbud Kabupaten/Kotamadya untuk lulusan SLTP/SLTA;
 - (2) Dekan untuk lulusan perguruan tinggi negeri; dan

- (3) Koordinator Perguruan Tinggi Swasta untuk lulusan perguruan tinggi swasta.
- b) Pendidikan dan pelatihan kedinasan adalah berupa salinan/foto copy STTPL (Surat Tanda Tamat Pendidikan dan Pelatihan)/yang disahkan oleh pejabat yang berwenang (apabila ada).
 - c) Bukti asli telah melakukan kegiatan proses belajar mengajar atau bimbingan dan konseling dengan menggunakan formulir seperti Lampiran V atau VI keputusan ini.
 - d) Hasil karya dalam Pengembangan Profesi adalah berupa asli atau foto copy, yang telah disahkan oleh pejabat yang berwenang (apabila ada).
 - e) Bukti telah melakukan kegiatan Penunjang Proses Belajar Mengajar atau Bimbingan adalah berupa bukti asli atau foto copy yang telah disahkan oleh pejabat yang berwenang (apabila ada).
 - f) Salinan atau foto copy penetapan angka kredit (PAK) terakhir yang telah disahkan. Bagi guru yang belum pernah mendapatkan penetapan angka kredit (PAK) untuk kenaikan pangkat jabatannya (masa peralihan) harus melampirkan SK kepangkatan terakhir yang telah mencantumkan angka kreditnya atau SK inpassingnya.

- g) Lampirkan SK pengangkatan dalam jabatan fungsional guru (khusus bagi guru yang akan naik pangkat pertama kali dalam jabatan guru).
- 5) Prestasi kerja dengan angka kredit yang diusulkan, dituangkan dalam unsur, sub unsur, butir, dan kolom/lajur yang sesuai dengan menggunakan formulir Daftar Usul Penetapan Angka Kredit Jabatan Guru (DUPAK) seperti contoh pada Lampiran I keputusan ini.
- 6) Tata cara pengusulan untuk sekolah negeri maupun swasta adalah sebagai berikut :
- a) Kepala Sekolah dengan dibantu guru senior pada sekolah yang bersangkutan mencantumkan perkiraan angka kredit prestasi kerja guru tersebut sesuai dengan bukti prestasi yang disampaikannya.
 - b) Pencantuman perkiraan angka kredit setiap butir dilakukan secara berurutan seperti contoh formulir dan petunjuk pada Lampiran I keputusan ini.
 - c) Kepala Sekolah meneliti ulang kebenaran isinya dan kemudian menandatangani formulir tersebut serta melengkapi bukti-bukti sebagaimana yang ditetapkan pada angka V.I. tersebut di atas.
 - d) Usul penetapan angka kredit diajukan oleh pejabat sebagai berikut:

- (1) Kepala Sekolah Kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Kepala Biro Kepegawaian Setjen Depdikbud untuk penetapan angka kredit pertama kali sebagai Guru Pembina Tingkat I sampai dengan Guru Utama dan untuk kenaikan pangkat/jabatan Guru Pembina ke Guru Pembina Tk. I dan seterusnya sampai dengan Guru Utama.

Tembusan surat pengantarnya disampaikan kepada Kakanwil Depdikbud di Propinsi dan Kakandepdikbud Kabupaten/ Kotamadya yang bersangkutan.

- (2) Kepala Sekolah kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan di Propinsi untuk penetapan angka kredit pengangkatan pertama kali sebagai Guru Madya Tingkat I sampai dengan Guru Pembina dan untuk kenaikan pangkat/jabatan Guru Madya ke Guru Madya Tk. I dan seterusnya dengan Guru Pembina. Tembusan surat pengantarnya disampaikan kepada Kepala Kandepdikbud Kabupaten/Kodya yang bersangkutan.

- (3) Kepala Sekolah kepada Kepala Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan/Kotamadya untuk penetapan angka kredit pengangkatan pertama kali sebagai Guru Pratama sampai dengan guru Madya dan untuk kenaikan pangkat/ jabatan Guru Pratama ke Guru Pratama Madya Tk

I dan seterusnya sampai dengan Guru Muda Tk. I ke Guru Madya. Tembusan surat pengantarnya disampaikan kepada Kepala Kantor Depdikbud Kecamatan (khusus guru TK dan SD).

- (4) Kepala Sekolah Indonesia di luar negeri untuk penetapan angka kredit Guru Pratama sampai dengan Guru Utama kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Kepala Biro Kepegawaian Setjen Depdikbud. Tembusan surat pengantarnya disampaikan kepada Atase Pendidikan dan Kebudayaan yang bersangkutan.
 - (5) Khusus guru SD yang diperbantukan kepada Pemerintah Daerah tembusan surat pengantarnya disampaikan kepada Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan/Pendidikan dan Pengajaran yang terkait.
 - (6) Khusus Guru Pembina ke atas dari luar Depdikbud, usul diajukan oleh Departemen yang bersangkutan melalui Biro Kepegawaian Setjen Depdikbud, setelah diadakan penilaian awal oleh instansi yang bersangkutan.
- 7) Pengajuan usul penetapan angka kredit harus telah sampai pada pejabat yang berwenang menetapkan angka kreditnya selambat-lambatnya :
- a) Tanggal 15 Juni untuk guru yang akan naik pangkat/jabatan pada periode Oktober; dan

b) Tanggal 15 Oktober atau 15 Februari untuk guru yang akan naik pangkat/jabatan pada periode April.

8) Penyampaian usul penetapan angka kredit diajukan oleh Kepala Sekolah secara kolektif atau perorangan.

Mekanisme proses usul di sini adalah untuk mempermudah guru dalam mengajukan usul kenaikan pangkat, di Kabupaten Rembang, mekanisme usul dapat dilaksanakan dengan menggunakan dua cara, yaitu:

- 1) Menurut tata cara sesuai dengan Kepmenpan No. 025/O/1995, yaitu pengusul/guru mengusulkan kepada Kepala Sekolah dan Kepala Sekolah meneruskan kepada Mendikbud melalui Kepala Biro Kepegawaian Sekretariat Jenderal Depdikbud seperti tata cara pengajuan usul perhitungan angka kredit di atas.
- 2) Menurut surat edaran Bupati Rembang melalui Dinas Pendidikan Kabupaten Rembang No. 800/5821/TD/2002 tentang mekanisme usul PAK tanggal 03 Agustus 2002 berdasar Kepmendiknas No. 013/U/2002 tanggal 28 Januari 2002 dan keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 821.2/0061/2002 tanggal 26 April 2002 tentang tata Cara Pengusulan Angka Kredit Jabatan Fungsional Guru sebagai berikut :
 - a) Guru mengajukan usul PAK melalui Kepala Sekolah.

- b) Kepala Sekolah mengirimkan berkas PAK ke Cabang Dinas Pendidikan Kecamatan
- c) Cab Din Kecamatan mengirim berkas PAK ke Dinas Pendidikan Kabupaten Rembang Cq. Sub Din Tenaga Kependidikan Rembang
- d) Sub Dinas Tenaga Kependidikan mengirim ke Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Rembang.
- e) BKD Rembang mengirim berkas ke Kanwil Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Tengah untuk dilanjutkan ke Biro Kepegawaian Departemen Pendidikan Nasional pusat di Jakarta untuk diadakan pemrosesan.

Adapun kelengkapan berkasnya adalah :

- a) Foto copy sah SK kenaikan pangkat terakhir.
- b) Foto copy sah SK PAK terakhir.
- c) Foto copy sah Karpeg.
- d) Foto copy sah pengangkatan sebagai Kepala/Wakil/Kepala Sekolah bila ada.
- e) Foto copy sah SK mutasi bila ada.
- f) Bukti Prestasi Pendidikan Sekolah/Diklat/Pengembangan Profesi.
- g) Foto copy sah perolehan ijazah baru dilegalisir Kopertes/Dekan.
- h) Foto copy sah DP3 2 tahun terakhir.

- i) Bukti-bukti fisik proses KBM, berupa SK pembagian tugas guru setiap catur wulan/semester.
- j) Bukti keanggotaan pada organisasi profesi.
- k) Bukti kegiatan kemasyarakatan.
- l) Bukti telah mengadakan analisis hasil evaluasi.
- m) SK pembagian tugas dalam suatu kepanitiaan.

e. Penetapan Angka Kredit

Penetapan angka kredit sebagaimana yang dimaksud dalam Kepmendikbud No. 025/O/1995 dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang menetapkan angka kredit dengan pembagian wewenang sebagai berikut :

1) Pejabat dan wewenangnya

- a) Menteri Pendidikan dan Kebudayaan menetapkan angka kredit bagi pengangkatan pertama kali sebagai Guru Utama dan kenaikan jabatan bagi Guru Utama Madya ke Guru Utama.
- b) Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah menetapkan angka kredit bagi pengangkatan pertama kali sebagai Guru Utama Muda dan Guru Utama Madya serta kenaikan jabatan bagi Guru Pembina Tingkat I ke Guru Utama Muda dan Guru Utama Muda ke Guru Utama Madya.
- c) Sekretaris Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah menetapkan angka kredit :

- n) Pengangkatan pertama kali sebagai Guru Pembina Tk. I dan Kenaikan Jabatan Guru Pembina ke Guru Pembina Tk. I; dan
- o) Pengangkatan pertama kali sebagai Guru Pratama sampai dengan guru Pembina Tk I, kenaikan jabatan Guru Pratama ke jabatan Guru Pratama Tk. I dan seterusnya sampai dengan Guru Pembina Tk. I bagi guru yang bertugas mengajar di Sekolah Indonesia di luar negeri.
- d) Kepala Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan di Propinsi menetapkan angka kredit bagi pengangkatan pertama kali sebagai Guru Pembina dan kenaikan jabatan bagi Guru Dewasa Tk. I ke Guru Pembina.
- e) Koordinator Urusan Administrasi Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan di Propinsi menetapkan angka kredit bagi pengangkatan pertama kali sebagai Guru Dewasa Tk. I dan kenaikan jabatan bagi Guru Dewasa ke Guru Dewasa Tk. I.
- f) Kepala Bidang di lingkungan Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan di Propinsi yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Wilayah Depdikbud di Propinsi yang bersangkutan menetapkan angka kredit bagi pengangkatan pertama kali sebagai Guru Madya Tk. I dan Guru Dewasa serta kenaikan jabatan bagi Guru Madya ke Guru Madya Tk. I dan Guru Madya Tk. I ke Guru Dewasa.

- g) Kepala Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten/ Kotamadya menetapkan angka kredit bagi pengangkatan pertama kali sebagai Guru Pratama sampai dengan Guru Madya dan kenaikan jabatan bagi Guru Pratama sampai dengan Guru Muda Tk. I ke Guru Madya.

2) Spesimen

- a) Pejabat yang berwenang menetapkan angka kredit seperti tersebut dalam huruf A butir 2, 3, 4, 5, 6 dan 7 di atas harus mengirimkan spesimen tanda tangan dan paraf kepada Kepala BAKN U.p. Deputi Mutasi Kepegawaian atau Kepala Kanwil BAKN dan pejabat yang terkait.
- b) Apabila terjadi perubahan atau pergantian pejabat yang berwenang menetapkan angka kredit, maka yang bersangkutan secepatnya mengirimkan spesimen tanda tangan dan paraf pejabat yang baru kepada BAKN U.p. Deputi Mutasi Kepegawaian/atau Kepala Kanwil BAKN dan pejabat yang terkait.

F. Definisi Konsepsional

Definisi konsep adalah suatu usaha untuk menjelaskan suatu pembatasan antara konsep yang satu dengan yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman. Definisi konsep digunakan untuk menjelaskan makna kata-kata yang tertera dalam judul. Adapun batas pengertian konseptual dalam pembahasan ini adalah:

1. Implementasi Kebijakan Publik

Adalah keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

2. Evaluasi Kebijakan Publik adalah penilaian kebijakan dari berbagai pihak akan diperbandingkan dalam sebuah ruang kritik yang terbuka dan partisipatif.

3. Kriteria Kenaikan Pangkat Guru Golongan IV/a ke Atas adalah kriteria yang harus dipenuhi guru golongan IV/a berdasarkan angka kredit sebagai syarat kenaikan pangkat dalam jabatan guru.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau dalam arti lain semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana suatu variabel dapat diukur.

Adapun definisi operasional implementasi dan evaluasi kebijakan kenaikan pangkat guru pembina (IV/A) ke atas dengan sistem perhitungan angka kredit di Kecamatan Sulang Kabupaten Rembang adalah:

1. Implementasi Kebijakan kenaikan pangkat guru golongan IV/a ke atas

Isi Kebijakan

- a. Persyaratan kenaikan pangkat.
- b. Mekanisme proses usul.

- c. Kemampuan guru terhadap pengembangan profesi.
2. Evaluasi kebijakan kenaikan pangkat guru golongan IV/a ke atas
 - a. Efektivitas dengan indikator banyaknya guru yang mengajukan kenaikan pangkat IV/a
 - b. Efisiensi dengan indikator kemudahan syarat dan prosedur pengajuan kenaikan pangkat IV/a ke atas
 - c. Kecukupan, dengan indikator seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah
 - d. Responsibilitas dengan indikator penyuluhan yang dilakukan terkait kenaikan pangkat IV/a ke atas
 - e. Ketepatan dengan indikator meningkatnya kesejahteraan Guru dengan kenaikan pangkat IV/a ke atas

H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara untuk melaksanakan penelitian dalam taraf pengetahuan ilmiah yang digunakan untuk menyimpulkan fakta-fakta atau arsip-arsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah. Dalam hal ini metode penelitian meliputi:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu metode penelitian dimana meneliti suatu kelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi dalam sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa

sekarang. Tujuan penelitian deskriptif kualitatif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.¹⁶

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah di lingkungan Cabang Dinas Pendidikan Kecamatan Sulang Kabupaten Rembang, dengan pertimbangan bahwa stagnasi kenaikan pangkat guru golongan IV/a cukup mendukung untuk dilakukan penelitian.

3. Unit Analisis

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini maka unit analisisnya adalah Cabang Dinas Pendidikan Kecamatan Sulang Kabupaten Rembang, Guru Golongan IVa di Kecamatan Sulung Kabupaten Rembang.

4. Sumber Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan penelitian, khususnya diperoleh dari Kepala Cabang Dinas Pendidikan Kecamatan Sulang Kabupaten Rembang, Guru Golongan IVa di Kecamatan Sulang Kabupaten Rembang:

¹⁶ Muhammad Nasir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980, hal 63

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari literatur, media massa, buku-buku, arsip-arsip, internet, dan berbagai dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

5. Teknik Pengambilan Sampel

Teknik sampling yang digunakan adalah *purposive sampling*, yaitu sampel yang dipilih dengan cermat sehingga relevan dengan rancangan penelitian. Dalam hal ini peneliti cenderung memilih informan/responden yang dianggap mengetahui dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data serta mengetahui secara mendalam tentang permasalahan yang akan diteliti.¹⁷ Dengan teknik ini akan lebih mampu menangkap kedalaman data dalam menghadapi bermacam-macam kenyataan.

Sampel dalam penelitian ini adalah para guru yang sudah menduduki jabatan Pembina golongan IV/a, Kepala Cabang Dinas Pendidikan dan Pengawas TK/SD/SDLB Sulung. Jumlah responden penelitian ini sebanyak 52 orang yang terdiri dari guru dan kepala sekolah 48 orang dan 4 orang pejabat sekaligus tim angka kredit pada Cabang Dinas Pendidikan Kecamatan Sulung.

6. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Merupakan teknik pengumpulan data melalui bercakap-cakap dengan informan penelitian guna memberikan keterangan kepada peneliti.

¹⁷ Suratno dan Licolin Arsyat, 1988, hlm 119.

Instrumen yang digunakan adalah pedoman wawancara, jawaban informan penelitian direkam melalui buku catatan yang peneliti siapkan. Responden dalam wawancara ini adalah Kepala Dinas Pendidikan Cabang Kecamatan Sulang yaitu Bapak Abdul Kholik, S.Ag, S.Pd, Pengawas TK-SD Kecamatan Sulang Ibu Nur Afif, S.Pd dan Guru golongan IVa di Kecamatan Sulang.

b. Dokumentasi

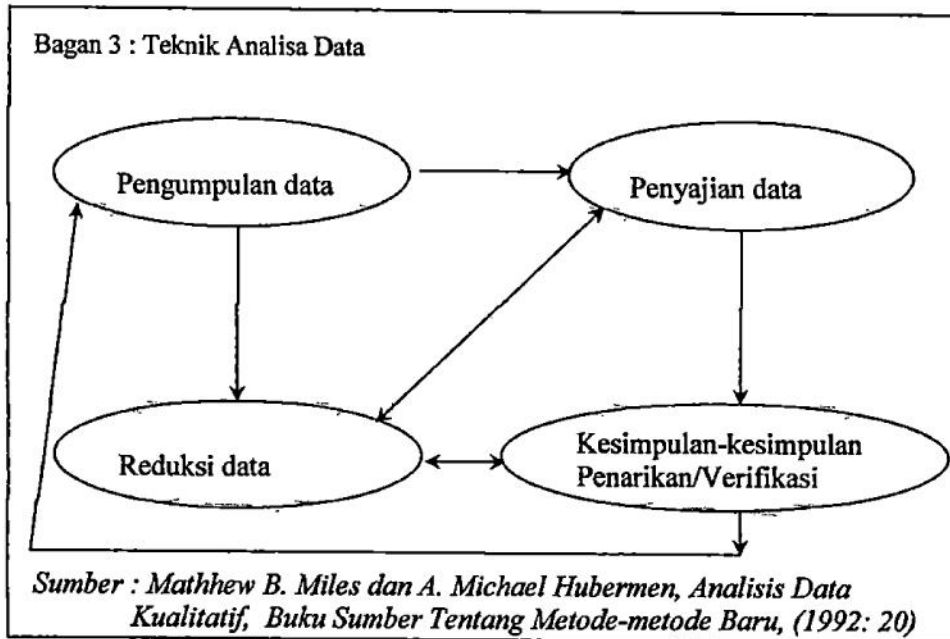
Pada dasarnya merupakan teknik pengumpulan data melalui penelitian dokumen-dokumen yang tersedia pada lingkungan Pemerintah Kecamatan Sulang yaitu gambaran umum Kecamatan Sulang, Dinas Pendidikan Cabang Kecamatan Sulang yaitu jumlah guru berdasarkan pendidikan, berdasarkan pangkat dan golongan serta dokumentasi lain yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

7. Teknik Analisa Data

Menurut Miles dan Huberman hal-hal yang terdapat dalam analisis kualitatif, yaitu data yang telah dikumpulkan dengan berbagai macam cara seperti observasi, wawancara, intisari dokumen dan rekaman suara yang berwujud kata-kata dan bukan rangkaian proses dan biasanya belum siap digunakan. Analisis kualitatif tetap menggunakan kata-kata, yang biasanya disusun secara koherensi dan diperluas. Analisis terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu: reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi.¹⁸ Dalam penelitian ini analisis data

¹⁸ Mathew B. Miles dan A. Michael Huberman, 1992. *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*, hlm 15

dilakukan dengan menggunakan model interaktif seperti roda sebagaimana dalam gambar berikut :



Dari gambar di atas menunjukkan bahwa analisis data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang dan terus menerus. Masalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan menjadi gambaran keberhasilan secara beruntun sebagai rangkaian kegiatan analisis yang saling susul menyusul.