

## **Analisis Kebijakan Kenaikan Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kredit dari IV a ke IV b**

Imam Subarkah  
IAINU Kebumen  
[barkah44@gmail.com](mailto:barkah44@gmail.com)

### **ABSTRAK**

Keberhasilan pendidikan salah satunya ditentukan oleh peranan guru, sehingga perlu perhatian pemerintah secara aktif guna memotivasi mereka dalam melaksanakan tanggung jawab pendidikan semakin tinggi. Salah satu faktor yang dapat meningkatkan motivasi para guru dalam bekerja oleh pemerintah adalah fasilitasi secara aktif terhadap pembinaan karier mereka. Pemerintah perlu memberikan fasilitasi secara aktif dalam kenaikan jabatan fungsional dan angka kredit guru dari IV/a ke IV/b ke berbagai kesempatan dalam pengembangan karier mereka. Hal tersebut diharapkan akan melahirkan para pendidik yang mempunyai motivasi kuat dalam meningkatkan kemampuan profesionalisme mereka, sehingga kualitas pendidikan dapat terus ditingkatkan. Penelitian ini menunjukkan bahwa Pemberian fasilitas teknis dalam meningkatkan jumlah guru dengan pangkat IV/a ke pangkat IV/b. Penyederhanaan mekanisme pengusulan kenaikan pangkat melalui system online dan upaya menjalin kerjasama dengan perguruan tinggi di daerah dalam menghasilkan karya ilmiah menjadi hal yang penting guna meningkatkan jumlah guru dengan pangkat dan golongan IV/b.

**KATA KUNCI:** *Analisis kebijakan, jabatan fungsional guru, kenaikan pangkat,*

### **PENDAHULUAN**

Edwin B. Flippo (1994), Wiliam B. Castetter (1996), dan Stephen P. Robbins (1998), salah satu faktor yang dapat meningkatkan motivasi para guru dalam bekerja adalah perhatian terhadap pembinaan karier mereka. Pembinaan karier, dengan demikian, perlu mendapat perhatian

dari organisasi. Dan untuk meningkatkan kinerja mereka, organisasi perlu memberikan gambaran yang jelas tentang jalur-jalur dan kesempatan dalam pengembangan karier mereka. Kondisi ini diharapkan akan melahirkan para pendidik yang mempunyai motivasi kuat dalam

meningkatkan kemampuan profesionalisme mereka, sehingga kualitas pendidikan dapat terus ditingkatkan (Tilaar, 2000). Berkaitan dengan itu, dalam Keputusan MENPAN RI (Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia) No.84 Tahun 1993 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya, disebutkan bahwa bidang kegiatan guru terdiri dari:

*Pertama*, Pendidikan meliputi: (a) mengikuti pendidikan sekolah dan memperoleh gelar/ijazah; dan (b) mengikuti pendidikan dan pelatihan kekinisan dan memperoleh surat tanda tamat pendidikan dan pelatihan atau STTPL. *Kedua*, Proses Belajar-Mengajar atau Bimbingan meliputi: (a) melaksanakan proses belajar-mengajar atau praktek atau melaksanakan bimbingan konseling; dan (b) melaksanakan tugas tertentu di sekolah. *Ketiga*, Pengembangan Profesi meliputi: (a) melakukan kegiatan karya tulis atau alat peraga atau alat bimbingan; (b) membuat alat pelajaran/alat peraga atau alat bimbingan; (c) menciptakan karya seni; (d) menemukan teknologi tepat guna di bidang pendidikan; dan (e) mengikuti kegiatan pengembangan kurikulum. *Keempat*, Penunjang Proses Belajar-Mengajar atau Bimbingan meliputi:

(a) melaksanakan pengabdian pada masyarakat; dan (b) melaksanakan kegiatan pendukung pendidikan (MENPAN RI, 1993). Namun hingga saat ini, setelah lebih dari 20 tahun sejak ditetapkannya Keputusan MENPAN RI No.26/MENPAN/1989 tentang Angka Kredit bagi Jabatan Guru, yang diganti dengan Keputusan MENPAN RI No.84/1993 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

### **TERMINOLOGI, PERUMUSAN, DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK**

Studi-studi yang dilakukan oleh Thomas R. Dye (1998), James E. Anderson (1999), dan Charles Lindblom (2007) menyatakan bahwa kebijakan berkaitan erat dengan pengambilan keputusan, karena pada hakikatnya sama-sama memilih diantara opsi yang tersedia. Sedangkan terminologi “publik” memperlihatkan keluasan untuk didefinisikan. Dalam hal ini bisa dikatakan bahwa “publik” berkaitan erat dengan negara, pasar, dan masyarakat sipil. Mereka yang kemudian menjadi pelaku dalam arena publik, sehingga publik dapat dipahami sebagai sebuah ruang dimensi yang menampilkan interaksi ketiga pelaku tersebut.

Sedangkan menurut Ch.O. Jones (1984) dan Amol Beanal (2005), terminologi “kebijakan publik” menunjuk kepada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas, mencakup anggaran dan struktur pelaksana. Hal ini dapat dijelaskan bahwa siklus kebijakan publik bisa dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Keterlibatan publik dalam setiap tahapan kebijakan bisa menjadi ukuran tentang tingkat kepatuhan negara, organisasi, atau perusahaan kepada amanat rakyat atau pemilik saham yang berdaulat. Kemungkinan publik mengetahui apa yang menjadi agenda kebijakan, yaitu: serangkaian persoalan yang ingin diselesaikan dan prioritasnya, serta kesempatan publik untuk memberi masukan yang berpengaruh terhadap isi kebijakan yang akan dilahirkan. Begitu juga pada tahap pelaksanaan, adanya ruang bagi publik untuk mengawasi penyimpangan pelaksanaan dan adanya mekanisme kontrol publik, yaitu proses yang memungkinkan keberadaan publik atas suatu kebijakan dibicarakan dan berpengaruh secara signifikan.

Model-model perumusan kebijakan dijelaskan sebagai berikut: (1) *Model Kelembagaan*: model ini menyatakan bahwa tugas pembuat kebijakan publik adalah pemerintah; (2) *Model Proses*: model ini menyatakan bahwa politik merupakan aktivitas sehingga mempunyai proses, oleh karena itu kebijakan publik merupakan proses politik; (3) *Model Teori Kelompok*: model ini menyatakan bahwa interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, sedangkan keseimbangan sebagai hal yang terbaik; (4) *Model Teori Elit*: model ini menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan perspektif elit politik; (5) *Model Teori Rasionalisme*: model ini menyatakan bahwa perumusan kebijakan haruslah didasarkan pada rasionalitas; (6) *Model Inkrementalis*: model ini menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan variasi atau kelanjutan kebijakan di masa lalu; (7) *Model Pengamatan Terpadu*: model ini menyederhanakan masalah dan merupakan model kompromi, walaupun tidak efektif; (8) *Model Demokratis*: model yang menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi diikutsertakan sebanyak-banyaknya; dan (9) *Model Strategis*: model yang menekankan adanya

perencanaan strategis yang menyatukan pengumpulan informasi secara luas, eksploratif, alternatif, dan menekankan implikasi masa depan dengan keputusan saat ini (Merrill, 1990; David, 1995; dan Nugroho, 2004). Sementara itu, menurut L.N. Gerston (1992) dan Eugene Bardach (2000), analisis kebijakan adalah suatu aktivitas politik dan sosial. Hal ini berarti bahwa dalam analisis kebijakan perlu dipahami masalah-masalah yang bersifat politik dan sosial. Kemudian Patton dan Sawicky, sebagaimana dikutip oleh Riant Nugroho (200:84), menyatakan bahwa analisis kebijakan merupakan tindakan yang diperlukan untuk membuat suatu kebijakan, baik kebijakan yang baru maupun kebijakan yang merupakan konsekuensi dari kebijakan yang ada. Sedangkan menurut William N. Dunn (2003:97-98), ada tiga pendekatan dalam analisis kebijakan, yaitu pendekatan empiris, evaluatif, dan normatif. Pendekatan empiris berupaya menjawab permasalahan fakta-fakta; pendekatan evaluatif berupaya mencari beberapa nilai atas sesuatu; dan pendekatan normatif memberikan upaya tindakan atas apa yang harus dilakukan. Prosedur analisis kebijakan, menurut

William N. Dunn (2003:98), dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

### **PENELITIAN TENTANG KEBIJAKAN KENAIKAN PANGKAT DAN JABATAN IV/a ke IV/b**

Artikel yang ditulis oleh Achmad Supriyanto yang berjudul Harapan, Kenyataan Dan Strategi Peningkatan Kemampuan Guru Dalam Penulisan Karya Tulis Ilmiah memberikan gambaran harapan dan kenyataan serta strategi Guru dalam meningkatkan kemampuan menulis Karya Tulis Ilmiah (KTI). Tulisan ini didasarkan pada kajian pengamatan penulis terhadap fenomena yang ada didukung dengan kajian *literature* yang relevan dan terkini. Hasil kajian ini menunjukkan guru diharapkan dapat menulis dan mempublikasikan KTI. Kenyataannya, guru belum mampu sepenuhnya mewujudkan harapan tersebut. Strategi yang perlu dilakukan untuk mengatasinya meliputi pengembangan diri guru dalam menghadapi perubahan dari konvensional ke penulisan KTI dan teori manajemen perubahan, mengikuti regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah, dan melakukan pembiasaan menulis KTI, dan

lomba secara periodic dan konsisten dalam jangka panjang.

Penelitian yang dilakukan oleh dirjen PMPTK tahun 2009 menjelaskan bahwa masih 66.337 orang (4.2%) guru bergolongan II/A. Kumulatif persentase guru bergolongan II juga masih sekitar 222.043 orang (9%). Hal tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat guru yang pengangkatannya menggunakan kualifikasi setingkat SLTA atau PGSD/PGSLP. Jumlah tersebut merupakan pekerjaan tersendiri dalam upaya memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam PP No. 19 Tahun 2005 minimal kualifikasinya S1 atau D4. Namun persentase terbesar ada pada golongan III dengan hampir 49% yaitu 773.781 orang. Sedang persentase golongan IV mencapai hampir 37% dengan kontribusi 36.1% didapatkan dari persentase guru golongan IV/A. Dalam Tabel 12 terlihat bahwa hanya ada 12 guru yang mempunyai golongan IVE. Jumlah guru yang IVB keatas tidak lebih dari 15.000 guru. Sangat disayangkan bila mengingat guru dengan golongan IVA sudah mencapai 569.706 orang.

Penelitian Sini Suwarni yang berjudul *Analisis Kebijakan Nasional*

*Tentang Jabatan Fungsional Guru Dan Angka Kredit Pada Sma Negeri Di Dki Jakarta* sampai pada kesimpulan bahwa untuk meningkatkan kinerja para guru, pemerintah perlu memberikan gambaran yang jelas tentang jalur-jalur dan kesempatan dalam pengembangan karier mereka. Kondisi ini diharapkan akan melahirkan para pendidik yang mempunyai motivasi kuat dalam meningkatkan kemampuan profesionalisme mereka, sehingga kualitas pendidikan dapat terus ditingkatkan. Penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah DKI Jakarta telah melaksanakan program jabatan fungsional guru dan kreditnya sesuai dengan pedoman pelaksanaan yang telah ditetapkan. Implementasi program jabatan fungsional guru dan angka kreditnya di DKI Jakarta telah berlangsung sejak tanggal 2 Mei 1989, yang diperbarui pada tanggal 24 Desember 1993. Fokus pelaksanaan program ini diletakkan pada peningkatan kenaikan jabatan guru SMA Negeri. Pemerintah DKI Jakarta juga telah melaksanakan program jabatan fungsional guru dan angka kreditnya dengan baik dan lancar. Namun, upaya peningkatan kenaikan pangkat para guru SMA Negeri di DKI Jakarta, melalui jabatan

fungsional guru dan angka kreditnya, masih harus ditingkatkan, khususnya kenaikan pangkat para guru dari golongan IVa ke golongan IVb yang masih rendah.

## HASIL PENELITIAN

### Situasi Masalah (Problem Situation)

Ketidak tepatan dalam mengidentifikasi masalah menyebabkan kebijakan yang dihasilkan tidak akan mampu menyelesaikan permasalahan bahkan memunculkan permasalahan baru. Kegiatan merumuskan masalah dan isu kebijakan merupakan tahap awal yang sangat berpengaruh dalam hampir seluruh proses analisis kebijakan.

Situasi masalah dapat ditelusuri dengan menginventarisir cara pandang yang muncul dari berbagai kelompok terhadap masalah kebijakan.

Jumlah guru negeri dengan golongan IV/a sebanyak 231. 789 orang sedangkan guru negeri dengan golongan IV/b sebanyak 2.371 orang.

System kenaikan pangkat guru saat ini berbeda dari tahun sebelumnya, dimana terhitung mulai Januari 2013 kenaikan pangkat pangkat guru harus menggunakan system baru yaitu Penilaian Kinerja Guru (PKG) yang dilengkapi dengan unsur-unsur

dari kegiatan Pengembangan Kepribadian Berkelanjutan (PKB) berdasarkan Permenpan RB No:16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

Terdapat tiga hambatan kenaikan pangkat: *pertama*: Hambatan Kultural, *Kedua*: Hambatan Administratif, dan *Ketiga*: Hambatan Struktural. Hambatan kultural meliputi: Guru lebih banyak berorientasi wicara daripada menulis, Guru lebih suka mengajar daripada menulis, Rendahnya keterlibatan guru dalam kegiatan seminar, lokakarya, workshop diklat dan sebagainya. Hambatan administrative meliputi: Kelemahan mengarsipkan surat, SK, Surat Tugas, atau bukti fisik lainnya, kelemahan menyajikan bukti-bukti pendukung kenaikan pangkat, kelemahan pemahaman peraturan tentang jabatan guru, ketidaktepatan waktu pengusulan berkas kenaikan pangkat. sedangkan hambatan structural meliputi: keterbatasan tenaga tim penilai angka kredit guru baik ditingkat daerah maupun ditingkat pusat. oleh karena itu perlu solusi terhadap masalah rendahnya kenaikan pangkat dan golongan dari IV/a ke IV/b.

### **Ruang Lingkup (Meta Problem)**

Rahmat Alyakin Dachi (2017) Meta masalah adalah setumpuk masalah yang saling terkait dan merupakan kumpulan masalah yang diidentifikasi sebagai penyebab terjadinya masalah.

Meta masalah juga bermakna proses analisis secara sistematis, checking bagaimana tanggapan pemangku kepentingan dalam memahami argumentasi atas problem yang dirasakan. Tahap ini adalah mengidentifikasi masalah dalam berbagai perspektif. sehingga meta masalah terkait masalah ini adalah:

- a. apa bentuk kemudahan yang dapat difasilitasi pemerintah dalam pemberkasan kenaikan pangkat?
- b. bagaimana memfasilitasi guru negeri dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas penelitian
- c. berapa jumlah kenaikan penghasilan sehingga bisa memotifasi kenaikan pangkat dari golongan IV a ke IV b
- d. Bagaimana meningkatkan motifasi guru negri golongan IV/a untuk mengurus pemberkasan kenaikan pangkat

- e. Bagaimana cara pemerintah mengajak perguruan tinggi dalam meningkatkan kemampuan meneliti guru
- f. Bagaimana upaya pemerintah dalam meningkatkan jumlah guru negeri golongan IVb.

### **Inti Masalah (Substantive Problem)**

Pada tahap ini analist kebijakan mendefinisikan problem guna konseptualisasi problem berbasis input pandangan pemangku kebijakan. masalah substantivenya ialah:

- Bagaimana upaya pemerintah dalam meningkatkan jumlah guru negeri golongan IV/b
- Bagaimana bentuk kemudahan dalam proses pengajuan angka kredit bagi PNS

### **Rumusan Masalah (Formal Problem)**

Pada tahap ini dilakukan pengembangan dan pendefinisian secara formal atas problem. Rumusan masalah yang perlu dicari solusinya melalui sebuah kebijakan ialah Bagaimana upaya pemerintah dalam meningkatkan jumlah guru negeri golongan IV/b yang efektif dan efisien

### **Forecasting (Peramalan)**

pertanyaan forecasting

1. Apa permasalahan dalam kebijakan tentang pangkat dan golongan PNS yang ada sekarang
2. Bagaimana peramalan ke depan  
Dasar Forecasting
1. Kebijakan system kenaikan pangkat tanpa berkas di BKD Jawa Tengah tidak sepenuhnya tanpa berkas karena PNS tetap saja dimintai berkas. Rekomendasinya adalah harus adanya perbaikan database PNS supaya mempermudah dalam pelaksanaannya
2. Sebagian besar guru-guru golongan IV/a (sd oktober 2007 hanya 0,12%/6 orang) di SMA Negeri DKI Jakarta tidak dapat naik pangkat ke golongan IV/B disebabkan tidak dapat mengumpulkan angka kredit pengembangan profesi minimal 12

### **Argumentasi Kebijakan (Policy Argumentation)**

Argumentasi kebijakan merupakan sarana untuk melakukan perdebatan mengenai isu-isu kebijakan publik yang mempunyai enam elemen/unsur, yaitu: Informasi yang relevan dengan kebijakan (I), Klaim kebijakan (C),

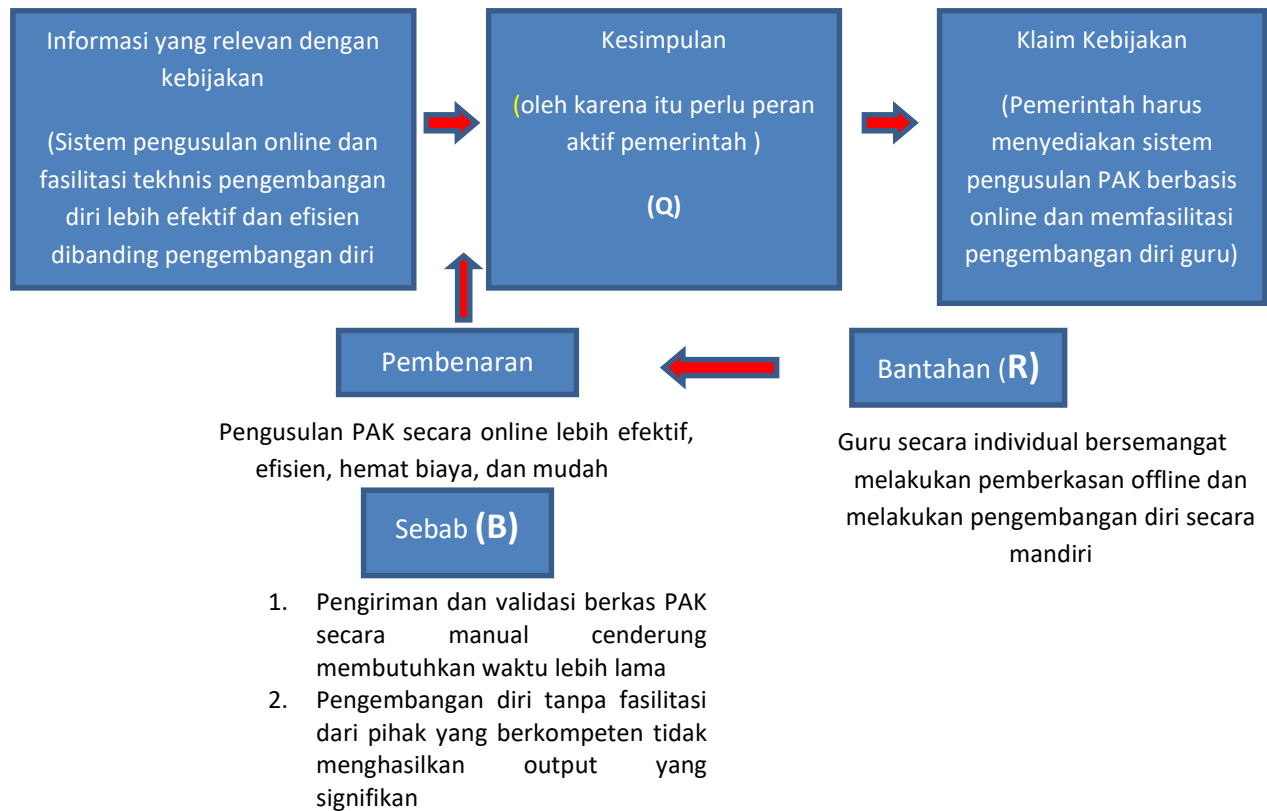
3. Berdasarkan penelitian sigit DK (permasalahan yang dihadapi guru SD untuk naik pangkat dengan angka kredit) menunjukkan harapan: penyederhanaan proses pengusulan, tunjangan fungsional dinaikkan, Kenaikan pangkat otomatis (KPO) dan system angka kredit diberlakukan bersama-sama, beban administrasi guru dikurangi dan pembulatan pecahan nilai angka kredit.

Maka jumlah dan pola kenaikan golongan PNS IV/A ke IV/B tidak akan mengalami penambahan signifikan apabila tidak ada kebijakan yang mampu mengefisienkan prosedur administratif dan fasilitasi teknis guna pengembangan profesi dalam pengajuan usulan kenaikan pangkat

Pembenaran/warrant(W), ukungan/Backing (B), Bantahan/Rebuttal (R), dan Kesimpulan/qualifier (Q).

Argumentasi kebijakan tentang peningkatan jumlah guru golongan IV/B digambarkan pada gambar berikut:





## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan strukturisasi masalah dimulai dari *problem situation*, *meta problem*, *substantive problem*, *formal problem*, *forecsting* dan *policy argumentation* terkait peningkatan jumlah guru dengan golongan IVB maka penulis sampai pada kesimpulan bahwa Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia harus membuat sebuah kebijakan yang mampu

mewadahi dua aspek pertama: memfasilitasi teknis administratif pemberkasan kenaikan pangkat secara online dan kedua: memfasilitasi guru yang mempunyai jabatan fungsional dan angka kredit IV A untuk penelitian kolaboratif dengan perguruan tinggi lokal mengingat faktor terbesar penghambat kenaikan pangkat IV A ke IV B ialah kesulitan aspek metodologis penyusunan karya ilmiah.

## Daftar Pustaka

- Bardach, Eugene. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eihfold Part to More*
- Beanal, Amol. (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis*. New York: Macmillan Publishing
- Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall
- Dunn, William N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada
- Dye, Thomas R. (1998). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.Inc., 5th edition.
- Indonesia) No.26 Tahun 1989 tentang Angka Kredit bagi Jabatan Guru dalam Lingkungan*
- Indonesia) No.84 Tahun 1993 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.*
- Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.* Jakarta: SETNEG RI [Sekretariat Negara
- Keputusan Presiden No.87 tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.*
- Lindblom, Charles. (2007). “Kebijakan Publik” dalam [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)