

**IMPLEMENTASI PERMENPAN NOMOR 16 TAHUN 2009
TENTANG JABATAN FUNGSIONAL GURU DAN ANGKA KREDIT
(Studi Kasus pada Kenaikan Pangkat dan Dampaknya Bagi Guru SDN
di Kecamatan Kandis Kabupaten Siak)**

**Reni
Rr. Sri Kartikowati
Nurpit Junus**

¹⁾Post Graduate Student of Riau University

²⁾Lecturer of Education Management Study Programme PPs University of Riau

³⁾Lecturer of Education Management Study Programme PPs University of Riau

ABSTRACT: The objective of this study was to analyze the implementation of ‘Permenpan and Birokrasi’ No. 16/2009 on Teachers’ Functional Position and their credit points and its impacts on elementary school teachers’ career development at state elementary schools (SDNs) in Kandis Sub-district, Siak District. The study focused on (1) teachers’ understanding of the content of the ministerial decree, (2) the procedures of teacher promotion in accordance with the ministerial decree, (3) the impacts of the implementation of the ministerial decree on the teacher promotion. The study employed the qualitative approach with descriptive method and the data were collected using interview, observation and documentation. The interview data indicated that more than fifty percent of the government employed teachers did not understand the contents of the ministerial decree because they were not much kept informed by the government through the department concerned. Half of the remaining respondents did not bother about their promotion. The findings of the research also showed that a small number of teachers understood the contents of the ministerial decree but they found it difficult to deal with the promotion process. The Ministerial Decree for Empowerment of National Apparatus and Bureaucracy No. 16/2009 has given a positive impact on teachers’ promotion and career development and also has given a negative impact on the teachers’ career development in the form of no payment for their professional allowance and the postponement of promotion within six years.

Key words: Implementation, ministerial decree, impact

ABSTRAK: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya dan dampaknya terhadap pengembangan karier guru di Sekolah Dasar Negeri Kecamatan Kandis Kabupaten Siak. Tiga permasalahan yang diajukan mencakup (1) tingkat pemahaman guru terhadap Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009; (2) kesesuaian prosedur kenaikan pangkat guru; dan (3) dampak pelaksanaan Permenpan terhadap kenaikan pangkat guru. Melalui hasil wawancara diperoleh data lebih dari separuh guru PNS tidak memahami isi Permenpan hal ini terjadi karena kurangnya sosialisasi dari pihak terkait. Separuh dari sisa responden kurang memperhatikan kenaikan pangkat mereka. Sedangkan sebagian kecil guru memahami namun terkendala dalam proses kenaikan pangkat. Dampak implementasi Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 bersifat positif, berupa pengembangan karir seperti promosi dalam jabatan, dan bersifat negatif berupa tidak dibayarkannya tunjangan profesi guru, jika tidak bisa naik pangkat dalam kurun waktu 6 tahun.

Kata Kunci : Implementasi, Isi Permenpan, dampaknya

PENDAHULUAN

Penetapan jabatan fungsional guru memberi perubahan tentang sistem kenaikan pangkat jabatan guru. Jabatan fungsional guru tersebut mempunyai ruang lingkup, tugas, tanggung jawab, dan wewenang untuk melakukan kegiatan mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, dan mengevaluasi peserta didik.

Lahirnya Permenpan Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya membutuhkan banyak pikiran dan pertimbangan guna menyempurnakan Kepmenpan Nomor 84 tahun 1993 tanggal 24 Desember 1993 tentang kegiatan guru dan angka kreditnya. Kehadiran Permenpan Nomor 16 Tahun 2009 menuntut guru sebagai tenaga yang profesional yang tugas utamanya mendidik, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik. Dalam Permenpan Nomor 16 Tahun 2009, legalitas formal tentang unsur kegiatan yang dinilai dalam memberikan angka kredit terdiri atas: a. unsur utama; dan b. unsur penunjang. Mengenai unsur utama, terdiri atas: a. pendidikan; b. pembelajaran/pembimbingan dan tugas tambahan dan/atau tugas lain yang relevan dengan fungsi sekolah/madrasah; dan c. pengembangan keprofesian berkelanjutan. Sedangkan unsur penunjang adalah kegiatan yang mendukung pelaksanaan tugas guru yang bersangkutan dan disertai dengan rincian kegiatan dan angka kredit masing-masing kegiatan.

Permenpan Nomor 16 Tahun 2009 menegaskan bahwa jenjang jabatan guru dimulai dari guru pertama dengan golongan ruang III a dan III b, guru muda dengan golongan ruang III c dan III d, guru madya dengan golongan ruang IV a, IV b dan IV c, dan guru utama dengan golongan ruang IV d dan IV e. Secara otomatis jenjang jabatan yang diakui melalui Permenpan ini adalah guru yang sudah memiliki jenjang pendidikan S1/Akta IV, dalam arti kata golongan ruang hanya dimulai dari III a sampai ke golongan ruang IV e dan tidak lagi mengenal golongannya ruang I a sampai dengan golongan ruang II d.

Dengan ditetapkan dan diberlakukannya Permenpan Nomor 16 Tahun 2009 memiliki dampak (berpengaruh) langsung pada tertundanya kenaikan pangkat/golongan ruang guru khusus golongan III b sampai ke golongan ruang IV. Khusus di Kabupaten Siak sejak 1 Januari 2012 sampai pertengahan tahun 2015 (dalam kurun waktu 3 tahun) ternyata belum ada guru yang mengusulkan kenaikan pangkat, data ini diperoleh dari Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Siak

Berdasarkan wawancara awal dengan beberapa orang guru dapat dipaparkan bahwa proses kenaikan pangkat terlalu rumit, banyak persyaratan yang harus dipenuhi.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah: Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn dalam Solichin Abdul Wahab bahwa implementasi adalah: Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Selanjutnya Christopher Hood dalam Wayne Parsons (2005) mengemukakan lima syarat untuk implementasi yang sempurna: a) bahwa implementasi ideal itu adalah produk dari organisasi yang padu seperti militer, dengan garis otoritas yang tegas; b) bahwa norma-norma akan ditegakkan dan tujuan ditentukan; c) bahwa orang akan melaksanakan apa yang diminta dan diperintahkan; d) bahwa harus ada komunikasi yang sempurna di dalam

dan di antara organisasi; e) bahwa tidak ada tekanan waktu.

Permenpan Nomor 16 Tahun 2009 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 10 Nopember 2009, jadi seharusnya pada tahun 2010 peraturan ini harusnya sudah dijalankan namun pada kenyataannya pada tanggal 1 Januari 2013 barulah diberlakukan. Pada tahun 2012 tersebut masih disibukan dengan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan yang berkenaan dengan angka kredit dan jabatatan fungsional guru ke kabupaten dan kota diseluruh Indonesia dan tidak ketinggalan untuk wilayah Siak. Kurangnya pemerataan dan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan dan pelatihan pada guru Pegawai Negeri Sipil yang ada di Siak. Selanjutnya, dalam Permenpan ini ditetapkan bahwa kenaikan pangkat jabatan fungsional guru serendah-rendahnya golongan III b (mau naik pangkat ke golongan III c) sudah diwajibkan untuk membuat karya inovatif berupa membuat karya tulis ilmiah dibidang pendidikan, menemukan teknologi tepat guna dibidang pendidikan, membuat alat pelajaran (peraga), menciptakan karya seni, mengikuti kegiatan pengembangan kurikulum.

Adapun hal-hal yang harus dipersiapkan guru yang bersangkutan dalam pengusulan kenaikan pangkat adalah: a. guru wajib menyiapkan bahan penilaian angka kredit dan disampaikan kepada atasan langsung; b. Atasan langsung meneliti dan menyampaikan bahan penilaian angka kredit kepada pejabat yang berwenang mengusulkan penetapan angka kredit; c. Pejabat yang berwenang mengusulkan penetapan angka kredit menyampaikan usul penetapan angka kredit kepada pejabat yang berwenang menetapkan angka kredit melalui sekretariat tim penilai; d. Daftar usul penetapan angka kredit untuk guru dibuat menurut contoh formulir yang elah ditetapkan; e. Setiap usul penetapan angka kredit guru harus dilampiri dengan: 1) surat pernyataan melaksanakan tugas pembelajaran/pembimbingan dan tugas tertentu; 2) surat pernyataan melakukan pengembangan keprofesian berkelanjutan; 3) surat pernyataan melakukan kegiatan penunjang tugas guru

Dengan diterapkannya Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan guru dan angka kreditnya sejak 1 Januari 2013 memiliki dampak baik secara positif maupun negatif. Secara positif dapat berujung pada peningkatan dan pengembangan karier guru yang bersangkutan. Sedangkan secara negatif berdampak langsung pada tertundanya kenaikan pangkat guru, bahkan jika guru yang bersangkutan tidak bisa naik pangkat dalam waktu 6 tahun pada pangkat terakhir maka berujung pada dihapuskannya berbagai tunjangan yang pernah diterima oleh guru yang bersangkutan

METODE PENELITIAN

Penelitian studi kasus ini dilaksanakan pada 22 (dua puluh dua) Sekolah Dasar Negeri Kecamatan Kandis Kabupaten Siak. Waktu penelitian di mulai bulan Juni sampai dengan bulan Nopember 2015. Guru Pegawai Negeri Sipil di Sekolah Dasar Negeri Kecamatan Kandis Kabupaten Siak dikelompokkan sesuai dengan jenjang pangkat/golongan ruang dengan rincian golongan ruang III a sebanyak 35 orang, golongan ruang III b sebanyak 13 orang, golongan ruang III c sebanyak 12 orang, golongan ruang III d sebanyak 11 orang, dan golongan ruang IV a sebanyak 14 orang.

Prosedur penelitian ini seluruhnya meliputi: a. persiapan dimulai dari: 1) mengurus perizinan, 2) observasi awal di lokasi, untuk memperoleh informasi yang tepat, 3) menyusun desain instrumen penelitian, merencanakan jadwal penelitian dan menyusun instrumen penelitian; b. pengumpulan data dengan kegiatan : 1) mengumpulkan data di lokasi dengan melakukan observasi, wawancara, dan analisis dokumen, 2) membuat deskripsi dan refleksi data; c. pengolahan data hasil wawancara, observasi dan dokumentasi; d. pelaporan hasil penelitian. Pada penelitian ini yang menjadi sumber data penelitian adalah: 1. Sumber data primer adalah: a) guru yang berstatus Pegawai Negeri Sipil yang berpangkat dari golongan ruang III b ke atas yang bertugas di Sekolah Dasar Negeri Kecamatan

Kandis; b) kepala Sekolah Dasar Negeri Kecamatan Kandis, Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan atau pegawai pada SKPD yang memahami Permenpan dan Reformasi birokrasi tersebut; 2. Sumber data sekunder adalah arsip dan dokumen berupa foto foto, dokumen perorangan, dokumen resmi sekolah yang berkaitan dengan fokus penelitian. Teknik pengumpulan data, tetapi dalam penelitian ini yang digunakan adalah teknik wawancara, observasi, dokumentasi dan triangulasi

HASIL DAN PEMBAHASAN

Temuan penelitian yang dirangkum berdasarkan hasil observasi, studi dokumentasi dan wawancara dengan Kepala Sekolah dan guru-guru Pegawai Negeri Sipil yang mengajar di Kecamatan Kandis. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data tahun 2012 sampai dengan tahun 2015. Temuan penelitian diuraikan menurut subfokus penelitian sebagai berikut: (1) Pemahaman Guru tentang Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Jabatan fungsional Guru dan Angka Kreditnya; (2) Prosedur Kenaikan Pangkat Guru Sesuai dengan Permenpan Nomor 16 Tahun 2009 bagi Guru di Kecamatan Kandis Kabupaten Siak; (3) Dampak Implementasi Permenpan terhadap Kenaikan Pangkat bagi Guru Pegawai Negeri Sipil Sekolah Dasar Negeri se-Kecamatan Kandis Kabupaten Siak.

Subfokus 1 : Pemahaman Guru tentang Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Jabatan fungsional Guru dan Angka Kreditnya

Melalui wawancara dengan narasumber yakni kepala sekolah dan guru golongan ruang III b ke atas tentang bagaimana pemahaman guru tentang Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya, diperoleh informasi bahwa sebagian besar dari kepala Sekolah Dasar Negeri yang ada di Kecamatan Kandis Kabupaten Siak kurangnya pemahaman kepala

sekolah tentang isi Permenpan dan Reformasi Birokrasi walaupun pernah dilakukan sosialisasi tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya. Hal ini disebabkan karena kurangnya keinginan para kepala sekolah untuk mempelajari isi Permenpan dan Reformasi Birokrasi tersebut. Hal ini dapat dibuktikan dari hasil wawancara bahwa dari 22 orang Kepala Sekolah Dasar hanya 4 orang yang mengerti tentang isi Permenpan dan Reformasi Birokrasi tersebut. Dari hasil wawancara dapat dibuktikan bahwa dari 14 orang guru golongan IV hanya 5 orang guru yang mampu menjelaskan isi Permenpan dan Reformasi Birokrasi tersebut. Jadi melalui triangulasi metode yakni penggabungan hasil penelitian melalui metode wawancara, observasi dan dokumentasi dapat ditarik kesimpulan bahwa hanya 4 orang kepala sekolah/guru-guru Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Kandis yang mengerti isi Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya. Berdasarkan temuan tersebut, pihak kepala sekolah, pengawas dan dinas pendidikan Kabupaten Siak secara bersama harus melakukan sosialisasi dan pelatihan kenaikan pangkat berkesinambungan bagi guru PNS secara sistematis, terpadu dan komprehensif sehingga kenaikan pangkat guru ke golongan berikutnya tidak terkendala lagi dan tidak ada lagi guru yang tidak memahami isi Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009.

Subfokus 2 : Prosedur Kenaikan Pangkat Guru Sesuai dengan Permenpan Nomor 16 Tahun 2009 bagi Guru di Kecamatan Kandis Kabupaten Siak

Prosedur pengajuan kenaikan pangkat atau yang biasa disebut dengan Daftar Usulan Penghitungan Angka Kredit (DUPAK) bagi seorang guru Pegawai Negeri Sipil sebagai berikut: (a) Guru yang bersangkutan menyiapkan berkas/bahan-bahan baik unsur utama (90 %) maupun unsur penunjang (10 %) yang diperlukan dalam pengusulan kenaikan pangkat; (b) Kepala Sekolah dibantu guru senior mencantumkan

perkiraan angka kredit guru pada format DUPAK sesuai dengan bukti prestasi kerja guru; (c) Pencantuman perkiraan angka kredit setiap butir dilakukan secara berurutan; (d) Kepala Sekolah meneliti ulang kebenaran isinya dan kemudian menandatangani formulir serta dilengkapi bukti-bukti; (e) Pengiriman DUPAK pada tim penilai angka kredit kabupaten, penilaian dan penetapan angka kredit oleh tim penilai; (f) Penerbitan Penghitungan Angka Kredit (PAK) dan pengusulan SK guru yang bersangkutan oleh Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten kepada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten; (g) Penerbitan SK oleh Badan Kepegawaian Daerah yang ditandatangani oleh Bupati.

Pengusulan naik pangkat guru dihitung kredit poin oleh tim penilai yang di SK oleh Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Siak dengan susunan keanggotaan sebagai berikut: seorang ketua, seorang wakil ketua, seorang sekretaris dari kepegawaian dan 4 orang anggota. Jadi anggota tim penilai daftar usulan penghitungan angka kredit ada sebanyak 7 orang dengan masa jabatan selama 3 tahun. Adapun syarat anggota tim penilai: (a) Menduduki jabatan dan pangkat paling rendah sama dengan jabatan dan pangkat guru yang dinilai; (b) Memiliki keahlian serta mampu untuk menilai kinerja guru; (c) Dapat aktif melakukan penilaian. melalui hasil wawancara dengan 15 orang guru Pegawai Negeri Sipil golongan ruang III diperoleh penjelasan bahwa pada umumnya guru-guru sudah memperoleh informasi tentang prosedur pengusulan kenaikan pangkat sesuai isi Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya.

Prosedur kenaikan pangkat guru PNS di Kabupaten Siak sudah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya, bahkan di tahun 2015 ini ada sedikit perubahan yakni prosedur pengajuan DUPAK harus dibuat setiap tahunnya (pertahun) dan

apabila jumlah kredit point sudah mencukupi baru dilanjutkan dengan pengusulan kenaikan pangkat ke golongan berikutnya.

Subfokus 3 : Dampak Implementasi Permenpan terhadap Kenaikan Pangkat bagi Guru Pegawai Negeri Sipil Sekolah Dasar Negeri se-Kecamatan Kandis Kabupaten Siak

Dengan diterapkan Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya khususnya di Kecamatan Kandis dan Kabupaten Siak umumnya terhitung sejak Januari 2013 memiliki pengaruh atau dampak yang sangat signifikan yakni 50 orang dari 238 yaitu 21%. Dampak dari implementasi Permenpan ini menyebabkan sebagian guru yang demotivasi sehingga dengan kondisi tersebut dapat meningkatkan mutu dan kualitas pendidik. Konsekwensi dampak dari implementasi Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya dapat berupa: a) Hilangnya (tidak menerima) tunjangan profesional guru dan tunjangan maslahat lainnya jika tidak naik pangkat ke golongan berikutnya dalam kurun waktu 6 tahun; b. Guru yang bersangkutan dijadikan tenaga struktural tapi masih tetap mengajar pada sekolah tersebut dan diberikan jam mengajar 12 – 18 jam perminggu bukan 24 jam perminggu; c. Tidak ada pengembangan karir bagi guru yang tidak bisa naik pangkat ke golongan berikutnya; d. Kehilangan semangat dan motivasi kerja bagi guru dalam menjalankan tugas karena mendapat sanksi atas kelalaiannya.

Hasil wawancara dengan guru golongan ruang III dan IV diperoleh informasi bahwa secara positif dampak dari implementasi Permenpan dan RB Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional dan angka kreditnya yakni guru yang bersangkutan memiliki peluang atau kesempatan dalam pengembangan karir berupa promosi dalam jabatan fungsional dan struktural.

Khusus untuk Kabupaten Siak sampai saat ini walaupun ada PNS berada sudah 6 sampai 8 tahun dalam pangkat terakhir namun pemerintah Kabupaten Siak belum memberikan sanksi apapun pada guru yang bersangkutan baik berupa penghilangan semua tunjangan kemaslahatan ataupun menjadikan tenaga pendidik sebagai tenaga struktural yang diberikan kesempatan untuk tetap mengajar 12 – 18 jam perminggu.

SIMPULAN

Berpedoman pada temuan hasil penelitian yang telah dilakukan pada guru Pegawai Negeri Sipil Sekolah Dasar Negeri Kecamatan Kandis Kabupaten Siak terhadap implementasi Permenpan dan RB Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya, maka dapat disimpulkan:

1. Pemahaman guru Pegawai Negeri Sipil golongan ruang III dan IV di Sekolah Dasar Negeri Kecamatan Kandis Kabupaten Siak masuk kategori kurang terhadap isi Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya. Data kuantitatifnya adalah sebagai berikut : Guru PNS yang memahami isi Permenpan sebanyak 8 orang dengan persentase 16%, Guru PNS yang memahami isi Permenpan tapi tidak peduli dengan kenaikan pangkat sebanyak 12 orang dengan pesentase 24 %, sedangkan Guru PNS yang tidak memahami isi Permenpan sebanyak 30 orang dengan persentase 60%.
2. Guru Pegawai Negeri Sipil golongan ruang III dan IV di Sekolah Dasar Negeri Kecamatan Kandis Kabupaten Siak

mengerti prosedur kenaikan pangkat sesuai dengan isi Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya dan terkendala kenaikan pangkat karena guru diharuskan membuat publikasi ilmiah (PTK).

3. Dampak implementasi Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2009 tentang jabatan fungsional guru dan angka kreditnya bisa bersifat positif berupa pengembangan karir seperti promosi dalam jabatan dan bersifat negatif berupa tidak dibayarkannya tunjangan profesi guru jika tidak bisa naik pangkat dalam kurun waktu 6 tahun.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2004. *Analisis Kebijakan; dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Dermawati. 2013. *Penilaian Angka Kredit Guru*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Diah, Muhammad. 2011. *Penelitian Kualitatif dalam Bidang Pendidikan*. Terj. Jhon W. Creswell. Pekanbaru, UMRI Press.
- Hanum, Farida. 2014. *Panduan Lengkap Membuat Karya Tulis Penelitian dan Non Penelitian untuk Guru Guna Menaikkan Pangkat dan Golongan Profesi Guru*. Yogyakarta: Araska.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy; Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta, Prenada Media.
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Pendidikan; Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&B*. Bandung: Alfa Beta.