

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemajuan suatu bangsa banyak ditentukan oleh faktor pendidikan rakyatnya. Hal ini disebabkan semakin tinggi tingkat pendidikan, semakin mudah bagi seseorang untuk mengembangkan pengetahuan dan teknologi. Pengetahuan dan teknologi, diharapkan dapat menjadi sumber daya yang sangat berperan dalam meningkatkan produktivitas yang pada gilirannya akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Keberhasilan proses pendidikan sangat tergantung kepada tersedianya sarana dan prasarana serta tenaga pengajar yang memadai baik kualitas maupun kuantitasnya. Oleh karena itu, untuk menjadikan pendidikan sebagai faktor penentu dari sebuah proses pembangunan suatu bangsa; salah satunya adalah ketersediaan tenaga pengajar. Dan tidak hanya itu, distribusi guru menjadi salah satu aspek penting agar secara komulatif proses pendidikan menjadi sukses dalam mengangkat kualitas sumber daya manusia yang efektif. Oleh karena itu, guru adalah faktor yang mutlak untuk dicukupi. Bukan saja jumlahnya harus mencukupi, melainkan juga

mutunya harus baik; sebab jumlah dan mutu guru adalah unsur yang secara langsung ikut menentukan kekuatan sektor pendidikan. Dengan perkataan lain, kekuatan dan mutu pendidikan sesuatu negara dapat dinilai dengan mempergunakan faktor guru sebagai salah satu indeks utama. Itulah antara lain sebabnya mengapa guru merupakan faktor yang mutlak dalam pembangunan. Makin sungguh-sungguh suatu pemerintah untuk membangun negaranya, makin urgen kedudukan guru.

Menurut Supriadi (2001:32) beberapa permasalahan yang harus direspon dalam pembangunan di bidang pendidikan khususnya terkait dengan keberadaan guru, yaitu sebagai berikut:

1. Belum terdistribusinya dan terdayagunakannya tenaga kependidikan secara optimal dan merata sesuai kebutuhan baik jumlah, spesialisasi, maupun profesionalismenya yang antara lain disebabkan oleh belum adanya sistem pendataan dan informasi yang handal. Hal ini berdampak kepada rendahnya pendayagunaan tenaga kependidikan.
2. Masih rendahnya rata-rata profesionalisme guru atau tenaga kependidikan dengan indikator rendahnya kualifikasi pendidikan, kompetensi, dan pengalaman..
3. Belum tersedianya sumber daya manusia serta sarana dan prasarana yang bermutu dan terstandar.

Memperhatikan uraian di atas, salah satu permasalahan yang harus direspon dalam pembangunan bidang pendidikan di Indonesia, khususnya terkait dengan keberadaan guru adalah belum terdistribusinya

dan terdayagunakannya tenaga kependidikan secara optimal dan merata sesuai kebutuhan baik jumlah, spesialisasi, maupun profesionalismenya.

Kabupaten Sintang sebagai salah satu Kabupaten yang terletak di wilayah pedalaman Provinsi Kalimantan Barat dan juga berbatasan langsung dengan negara Malaysia juga menghadapi permasalahan dengan distribusi guru tersebut. Berdasarkan data mengenai perbandingan jumlah sekolah, jumlah murid dan jumlah guru sekolah dasar di Kabupaten Sintang Tahun 2017 terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1. Perbandingan Jumlah Sekolah, Jumlah Murid dan Jumlah Guru Sekolah Dasar di Kabupaten Sintang Tahun 2017

No	Kecamatan	Jumlah Sekolah	Ruang Kelas	Jumlah Guru	Jumlah Murid
1	Ambalau	22	109	78	2.940
2	Binjai Hulu	12	127	96	1.654
3	Dedai	28	219	188	4.102
4	Kayan Hilir	29	168	137	4.116
5	Kayan Hulu	29	150	119	4.059
6	Kelam Permai	17	143	112	2.390
7	Ketungau Hilir	34	229	198	4.077
8	Ketungau Hulu	25	116	85	3.903
9	Ketungau Tengah	31	154	123	4.859
10	Sungai Tebelian	28	249	218	4.330
11	Sepauk	45	252	221	7.518
12	Serawai	21	122	91	4.220
13	Sintang	35	807	1.271	8.272
14	Tempunak	27	186	155	4.347
	Jumlah	383	3.031	3.092	60.787

Sumber: Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang, 2018.

Berdasarkan data pada tabel di atas, diketahui terdapat perbandingan yang cukup mencolok mengenai Rasio Jumlah Sekolah dengan Jumlah Guru maupun Rasio Jumlah Guru dengan Jumlah Murid antara kecamatan-kecamatan yang terletak di wilayah perbatasan/pedalaman (Ambalau, Kayan Hulu, Ketungau Hulu, Ketungau Tengah, Serawai) dengan kecamatan-kecamatan yang terletak di wilayah perkotaan (Sintang, Binjai Hulu, Dedai, Kelam Permai, Sungai Tebelian).

Tabel 1.2. Rasio Jumlah Sekolah, Jumlah Murid, Ruang Kelas dan Jumlah Guru Sekolah Dasar di Kabupaten Sintang Tahun 2017

No	Kecamatan	Rasio		
		Sekolah dengan Murid	Ruang Kelas dengan Murid	Ruang Kelas dengan Guru
1	Ambalau	133,63	26,97	1,39
2	Binjai Hulu	137,83	13,02	1,32
3	Dedai	146,50	18,73	1,16
4	Kayan Hilir	141,93	24,50	1,22
5	Kayan Hulu	139,61	27,06	1,26
6	Kelam Permai	140,58	16,71	0,78
7	Ketungau Hilir	119,91	17,80	1,15
8	Ketungau Hulu	156,12	33,64	1,36
9	Ketungau Tengah	156,74	31,55	1,25
10	Sungai Tebelian	154,64	17,38	1,14
11	Sepauk	167,06	29,83	1,14
12	Serawai	200,95	34,59	1,34
13	Sintang	236,34	10,25	1,04
14	Tempunak	161,00	23,37	1,20

Sumber: Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang, 2018.

Belum terdistribusinya secara merata Guru Sekolah Dasar tentunya akan berpengaruh terhadap kualitas proses pendidikan khususnya pada beberapa kecamatan yang ada di Kabupaten Sintang. Beberapa permasalahan yang masih dihadapi oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang dalam penempatan guru sekolah dasar negeri tersebut antara lain:

1. Dari aspek pemindahan guru, pada masa lalu, salah satu kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sintang terkait Penempatan dan Pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri adalah melalui Keputusan Bupati Sintang Nomor 211 Tahun 2002 tanggal 17 Mei 2002 tentang Pelimpahan Sebagian Wewenang Pemerintahan dari Bupati kepada Camat sebagai Perangkat Daerah khususnya pada Bab IX Pasal 9 Bidang Kepegawaian. Selanjutnya, untuk menindaklanjuti surat Bupati Sintang Nomor: 100/1118/Tapem-A tanggal 2 Agustus 2002 perihal Pelimpahan Kewenangan serta telegram Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sintang Nomor 800/766/BKD-C tanggal 26 September 2002, telah dikeluarkan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sintang Nomor 800/972/BKD-C yang memuat petunjuk pelaksanaan kewenangan mutasi guru SD antar Desa/Kelurahan dalam Kecamatan. Dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sintang Nomor 800/972/BKD-C dijelaskan bahwa pertimbangan dimaksud adalah

dalam bentuk rekomendasi Camat tentang persetujuan atau tidak berkeberatan terhadap permohonan mutasi pindah atas permintaan sendiri bagi PNS daerah tersebut di atas, termasuk Guru SD di kecamatan yang bersangkutan. Masih berkembangnya budaya “ikut suami”, “orang tua sakit” dan sebagainya, sehingga banyak guru-guru yang mengajukan pindah ke ibukota kabupaten atau ibukota kecamatan.

2. Dari aspek penempatan guru, formasi penerimaan guru sekolah dasar negeri belum sebanding dengan kebutuhan seluruh sekolah yang ada. Jumlah murid setiap tahunnya cenderung bertambah, sedangkan jumlah guru cenderung tidak bertambah. Selain itu, kondisi wilayah/geografis Kabupaten Sintang yang sebagian besar masih terisolir dan sulit dijangkau serta belum tersedianya fasilitas yang memadai untuk guru (rumah dinas, kendaraan dinas dan sebagainya). Masih minimnya anggaran untuk mengangkat guru kontrak yang di dani melalui APBD Kabupaten Sintang.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai: “Evaluasi Kebijakan Penempatan dan Pindahan Guru Sekolah Dasar Negeri Oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang”.

B. Perumusan Masalah

Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, beberapa permasalahan yang masih dihadapi oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang dalam pemindahan dan penempatan guru sekolah dasar negeri antara lain adalah: (1) Dari aspek pemindahan guru, adanya kebijakan pada masa lalu, yang memberikan kewenangan kepada Camat untuk memberikan rekomendasi mutasi pindah guru, yang menyebabkan banyak guru yang dapat pindah secara leluasa. Selain itu, dari aspek pemindahan adalah masih berkembangnya budaya “ikut suami”, “orang tua sakit” dan sebagainya, sehingga banyak guru-guru yang mengajukan pindah ke ibukota kabupaten atau ibukota kecamatan. (2) Dari aspek penempatan guru, formasi penerimaan guru sekolah dasar negeri belum sebanding dengan kebutuhan seluruh sekolah yang ada. Selain itu, kondisi wilayah/geografis Kabupaten Sintang yang sebagian besar masih terisolir dan sulit dijangkau serta belum tersedianya fasilitas yang memadai untuk guru (rumah dinas, kendaraan dinas dan sebagainya). Masih minimnya anggaran untuk mengangkat guru kontrak yang di danai melalui APBD Kabupaten Sintang.

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: “Bagaimanakah kondisi penempatan dan

pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang?”. Sedangkan sub-masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah tingkat kecukupan dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang?
2. Bagaimanakah tingkat pemerataan dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang?
3. Bagaimanakah tingkat ketepatan dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang?
4. Bagaimanakah efektivitas dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang?
5. Bagaimanakah efisiensi dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang?
6. Bagaimanakah responsivitas dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis tingkat kecukupan dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang
2. Untuk mengetahui dan menganalisis tingkat pemerataan dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang
3. Untuk mengetahui dan menganalisis tingkat ketepatan dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang
4. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang
5. Untuk mengetahui dan menganalisis efisiensi dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang

6. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan responsivitas dalam penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis, dapat memberikan kontribusi pemikiran dan khasanah teoritis dalam lingkup Administrasi Negara, khususnya yang berhubungan dengan Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) dan administrasi kepegawaian.
2. Secara praktis, dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada Pemerintah Kabupaten Sintang umumnya dan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan khususnya mengenai langkah-langkah memperbaiki mekanisme kebijakan yang dapat ditempuh dalam hubungannya dengan pemindahan dan penempatan Guru SD Negeri di Kabupaten Sintang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teoritis

1. Konsep Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan bagian dari sistem manajemen yaitu perencanaan, organisasi, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Tanpa evaluasi, maka tidak akan diketahui bagaimana kondisi objek evaluasi tersebut dalam rancangan, pelaksanaan serta hasilnya. Istilah evaluasi sudah menjadi kosa kata dalam bahasa Indonesia, akan tetapi kata ini adalah kata serapan dari bahasa Inggris yaitu *evaluation* yang berarti penilaian atau penaksiran (Parson, 2011 : 32). Sedangkan menurut pengertian istilah “evaluasi merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan sesuatu obyek dengan menggunakan instrumen dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan” (Wirawan : 2009).

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum, istilah evaluasi dapat disamakan dengan 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. Ketika hasil kebijakan pada kenyataan mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut member sumbangan pada tujuan atau sasaran, dalam hal ini dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi (Dunn, 2000).

Evaluasi merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. Evaluasi mempunyai definisi yang beragam, Dunn (2000:68), memberikan arti pada istilah evaluasi bahwa:

“Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan 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”.

Bedasarkan pengertian di atas, dalam konteks penelitian ini, maka evaluasi merupakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan penempatan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang. Evaluasi kebijakan merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. Bagian akhir dari suatu proses kebijakan adalah evaluasi kebijakan. Menurut Lester dan Stewart (dalam Mustafadijaya, 2003) bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Jadi,

evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik dapat meraih hasil yang diinginkan.

Adapun menurut Nugroho (2003:44) berpendapat bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya. Kesimpulannya adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan. Wirawan (2009:14) mengemukakan definisi penilaian (*evaluating*) adalah:

Proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya. Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut, yaitu:

1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.
2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen
3. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai

Pendapat di atas dapat diperoleh gambaran bahwa evaluasi penempatan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur serta membandingkan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya menurut rencana. Sehingga diperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, serta dapat dilakukan perbaikan bila terjadi

penyimpangan di dalamnya. Menurut Nugroho (2014), evaluasi kebijakan pemerintah adalah sebagai bakim yang menentukan kebijakan yang ada telah sukses atau gagal mencapai tujuan dan dampak-dampaknya. Evaluasi kebijakan pemerintah dapat dikatakan sebagai dasar apakah kebijakan yang ada layak untuk dilanjutkan, direvisi atau bahkan dihentikan sama sekali.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan.

Menurut Dunn (2000:609, 610 dan 611) fungsi evaluasi, yaitu:

“Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi”.

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi penempatan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang merupakan suatu proses kebijakan yang paling penting karena dengan evaluasi kita dapat menilai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan dengan melalui tindakan publik, dimana tujuan-tujuan tertentu dapat dicapai. Sehingga kepastian dari kebijakan dapat dipastikan dengan alternatif kebijakan yang baru atau merevisi kebijakan. Evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya nsik.

1. *Interdependensi Fakta-Nilai*. Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi

sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk pemecahan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

2. *Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau*. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokat, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*)
3. *Dualitas nilai*. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evakuasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata didalam satu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran. (Dunn, 2003:608-609)

Berdasarkan penjelasan di atas, karakteristik evaluasi penempatan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang terdiri dari empat karakter. Yang pertama yaitu fokus nilai, karena evaluasi adalah penilaian dari suatu kebijakan dalam ketepatan pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan. Kedua yaitu interdependensi fakta-nilai, karena untuk menentukan nilai dari suatu kebijakan bukan hanya dilihat dari tingkat kinerja tetapi juga dilihat dari bukti atau fakta bahwa kebijakan dapat memecahkan masalah tertentu. Ketiga yaitu orientasi masa kini dan masa lampau, karena tuntutan evaluatif diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu sehingga hasil evaluasi dapat dibandingkan nilai dari kebijakan tersebut. Keempat yaitu dualitas nilai, karena nilai-nilai dari evaluasi mempunyai arti ganda baik rekomendasi

sejauh berkenaan dengan nilai yang ada maupun nilai yang diperlukan dalam mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain.

Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Mengenai kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat kriteria evaluasi sebagai berikut:

Tabel 2.1.
Kriteria Evaluasi

Tipe Kriteria	Pertanyaan
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?
Resposivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

(Sumber: Dunn, 2000:610)

Kriteria-kriteria di atas merupakan tolok ukur atau indikator dari evaluasi kebijakan publik. Berdasarkan unsur-unsur pokok di atas, maka pertanyaan yang dapat dirumuskan untuk penelitian ini dengan mengacu pada pendapat William N. Dunn sebagai berikut:

1. Apakah hasil yang diinginkan dalam penempatan dan pemindahan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang telah dicapai?
2. Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan dalam penempatan dan pemindahan sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang?
3. Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah penempatan dan pemindahan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang?
4. Apakah biaya dan manfaat penempatan dan pemindahan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?
5. Apakah hasil kebijakan penempatan dan pemindahan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
6. Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan dalam penempatan dan pemindahan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang benar-benar berguna atau bernilai?

Pencapaian tujuan dari suatu rogram seperti halnya penempatan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten

Sintang tidak dapat kita nilai jika tidak kita lakukan pemantauan atau monitoring dan evaluasi. Monitoring dan Evaluasi adalah kegiatan penting dalam proses pengembangan dan pemberdayaan masyarakat untuk mengetahui efektifitas dan efesiensi program sosial yang diberikan. Monitoring dan Evaluasi dalam kontek pembangunan kesejahteraan sosial mencakup pertanyaan tentang (1) Apakah program tersebut telah mencapai tujuan yang diharapkan, (2) Apakah program tersebut telah menjangkau sasaran pelayanan (target groups) secara maksimal, (3) Apakah metode atau cara pemberian layanan dapat diterapkan, (4) apakah tenaga pelaksana telah dapat melaksanakan tugas sesuai dengan ketentuan, (5) Apa bentuk rekomendasi yang diusulkan untuk pelayanan dimasa akan datang.

Untuk mengetahui sejauh mana pelayanan tersebut telah dapat dilaksanakan diperlukan suatu bentuk usaha pemantauan dan evaluasi. Menurut Dipohusodo (1996) menyebutkan bahwa monitoring adalah pemantauan secara terus-menerus proses pengumpulan informasi dari perencanaan dan pelaksanaan kegiatan. Tujuannya adalah mengetahui masukan (inputs) sumber-sumber dalam rencana digunakan, bagaimana implemetasinya, apakah rentang waktu terpenuhi secara tepat, apakah setiap aspek dalam perencanaan dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Sedangkan Evaluasi adalah mengidentifikasi keberhasilan dan /atau kegagalan suatu rencana program, Evaluasi bertujuan untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan, mengukur dampak langsung yang terjadi pada kelompok sasaran dan menganalis konsekuensi-konsekuensi lain yang mungkin terjadi diluar

rencana (externalitas). Hal ini didukung oleh pendapat Mustafadijaya, (2003:8) bahwa “evaluasi dalam beberapa hal serupa dengan pengawasan, pengendalian, penyeliaan, supervisi, kontrol dan pemantauan”.

Menurut Dunn (2000:608) “istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan di mana masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assegment*) yaitu kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya”. Dalam arti yang lebih spesifik evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai manfaat hasil kebijakan. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna.

Selanjutnya, apabila dilihat dari fungsinya, Dunn (2000 : 609 – 611) mengatakan paling tidak ada tiga fungsi evaluasi, yakni (1) memberi informasi yang valid dan dapat dipercayai mengenai kinerja kebijakan, yakni seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik; (2) memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; (3) memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi”. Atas dasar beberapa pendapat tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa inti dari evaluasi suatu program adalah (1) untuk menilai keberhasilan

suatu program, (2) untuk melihat seberapa baik program tersebut dilaksanakan, (3) mendapatkan masukan berupa pemikiran-pemikiran yang pada gilirannya akan dapat dimanfaatkan guna membuat keputusan berikutnya, (4) menciptakan peningkatan program di masa mendatang.

Menurut Owen dan Rogers (dalam Dipohusodo, 1996), ada 5 (lima) objek sasaran yang dapat dijadikan bahan Monitoring dan Evaluasi yaitu : (1) Program, adalah seperangkat aktivitas atau kegiatan yang ditujukan untuk mencapai suatu perubahan tertentu, (2). Kebijakan, adalah prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dalam mencapai tujuan tertentu, (3) Organisasi, adalah sekumpulan orang yang bersepakat untuk melakukan kegiatan dalam mencapai tujuan tertentu yang telah disepakati, (4) Produk atau hasil adalah keluaran atau out put yang dihasilkan dari hasil proses kegiatan tertentu, (5) Individu adalah orang yang ada dalam organisasi atau masyarakat yang memfokuskan kepada kemampuan melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam organisasi atau masyarakat.

Evaluasi suatu proyek atau kegiatan pada dasarnya adalah suatu pemeriksaan secara sistematis terhadap masa lampau yang akan digunakan untuk meramalkan, memperhitungkan dan mengendalikan hari depan secara lebih baik. Dengan demikian evaluasi lebih bersifat melihat ke depan daripada mencari kesalahan-kesalahan di masa lalu dan diarahkan pada upaya peningkatan kesempatan demi keberhasilan tujuan kegiatan, atau dengan kata lain tujuan

evaluasi adalah untuk penyempurnaan kegiatan di masa mendatang. Menurut Van Dusseldorp (dalam Mustafadijaya, 2003:29): Studi evaluasi dapat dibedakan berdasarkan 2 (dua) kriteria pokok, siapa yang melaksanakan evaluasi itu dan pada tahapan perencanaan pembangunan yang manakah evaluasi tersebut dilaksanakan. Kalau evaluasi itu berlangsung sebelum kegiatan dilaksanakan, maka evaluasi itu disebut evaluasi ex ante. Sedangkan jika evaluasi tersebut berlangsung sesudah dilaksanakan, disebut ex post. Evaluasi ex post paling tepat jika dilakukan dengan cara meninjau secara menyeluruh dan sistematis terhadap proyek yang ada.

Berdasarkan pada waktu pelaksanaannya terdapat dua macam evaluasi (Dipohusodo, 1996:64), yaitu “evaluasi summatif yang dilakukan setelah kegiatan berakhir dan evaluasi formatif dilaksanakan pada saat kegiatan/proyek sedang berjalan”. Evaluasi summatif bermanfaat untuk digunakan merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan kegiatan/proyek-proyek serupa lainnya di masa mendatang. Evaluasi formatif digunakan untuk keperluan penyesuaian dan perencanaan ulang atas kegiatan/proyek yang sedang berjalan. Perencanaan evaluasi harus sudah dipertimbangkan pada saat menyusun daftar kegiatan yang akan dilaksanakan dan paling lambat disiapkan pada tahap-tahap awal pelaksanaan. Dengan mempertimbangkan kebutuhan - kebutuhan evaluasi secara lebih dini berarti penyusunan logika proyek berlangsung lebih realistis, sehingga dapat menentukan informasi dan menyiapkan data-data indikator yang diperlukan.

Karena untuk dapat mengevaluasi sesuatu proyek harus berlandaskan pada pengertian apa yang diharapkan dapat dicapai oleh proyek, sehingga dengan sendirinya harus menggunakan perangkat kerangka logis.

2. Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia

Makna yang terkandung dalam konsep sumber daya manusia tak terlepas dengan pembahasan mengenai manajemen personalia, karena pada dasarnya manajemen sumberdaya manusia adalah suatu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan dari pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi dan pemeliharaan tenaga kerja dengan maksud untuk membantu mencapai tujuan-tujuan organisasi (Dessler, 1997:139).

Untuk mengatur PNS dan supaya fungsi-fungsinya dapat berjalan dengan lancar, maka perlu manajemen sumber daya manusia. Aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan MSDM ini secara umum mencakup :

1. Desain organisasi
2. Staffing
3. Pengembangan pegawai dan organisasi
4. Penilaian kinerja dan manajemen
5. Sistem penghargaan dan insentif
6. Peningkatan produktivitas
7. Hubungan atasan dan bawahan
8. Kesehatan dan keamanan

Dalam lingkup Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) menurut Hadiati (2001:32), “kegiatan terakhir dari staffing adalah penempatan yang meliputi penempatan bagi pegawai baru maupun pegawai lama”.

Menurut Hadiati (2001;32):

Penempatan bukan kegiatan kecil bagi unit Sumber Daya Manusia (SDM), karena penempatan akan sangat menentukan tingkat produktifitas pegawai. Banyak terjadi, karena penempatan yang salah yaitu tanpa mempertimbangkan berbagai faktor, motivasi pegawai menurun yang menyebabkan tingkat produktivitas menurun, *turn over* tinggi, dan sebagainya. Hal biasa, bila pada awal bekerja seorang pegawai akan menanyakan apakah dia akan cocok bekerja disitu atau apakah dia bisa mengerjakannya. Pertanyaan ini harus diantisipasi oleh departemen SDM, sehingga untuk meningkatkan rasa percaya diri si pegawai harus dikreasi suatu kegiatan yang akan mengenalkan pegawai kepada situasi kerjanya.

Berdasarkan pendapat di atas, penempatan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang merupakan bagian penting dalam pengelolaan Manajemen Sumber Daya Manusia, karena akan sangat menentukan tingkat produktifitas guru. Selain itu, pengertian pengembangan sumber daya aparatur secara makro seperti yang diungkapkan oleh Usmara (2002:17) adalah suatu proses peningkatan kualitas atau kemampuan manusia dalam rangka mencapai suatu pembangunan bangsa, sedangkan secara mikro pengembangan sumber daya aparatur adalah proses perencanaan pendidikan dan pelatihan serta pengelolaan tenaga atau pegawai untuk mencapai hasil optimum. Sekalipun peningkatan sumber daya aparatur telah sering dilakukan melalui pelatihan – pelatihan, namun masih diperlukan informasi

melalui *strategy learning* dan *learning organization*. Hal tersebut dapat dipahami karena sering kali pelatihan-pelatihan yang didapatkan tidak sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan.

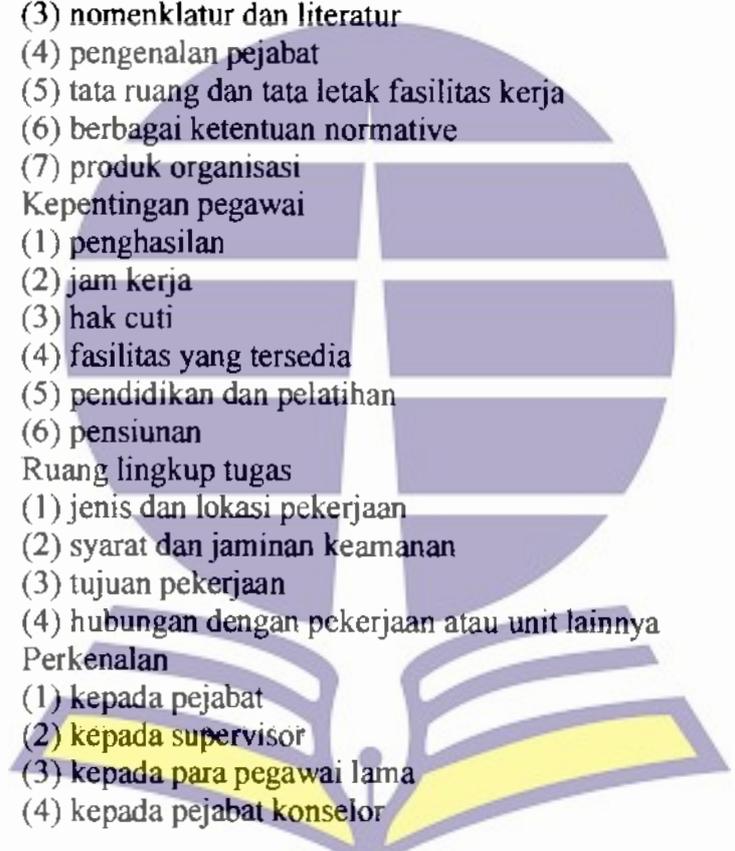
Tujuan Pengembangan Sumber Daya Manusia seperti yang di ungkapkan oleh Hasibuan (2001:167) adalah untuk menghasilkan kerangka kerja yang bertalian secara logis dan komprehensif untuk mengembangkan lingkungan di mana pegawai didorong belajar dan berkembang. Aktifitas pengembangan sumber daya manusia termasuk program pelatihan tradisional, tetapi penekanannya lebih banyak pada pengembangan modal intelektual dan mempromosikan pembelajaran organisasi, tim dan individu. Fokus pada menciptakan organisasi pembelajaran, dimana didalamnya dikelola pengetahuan secara sistematis. Pengembangan sumber daya manusia juga mengenai pendekatan perencanaan untuk mendorong pengembangan diri dengan dukungan dan panduan memandai diri dalam organisasi. Walaupun pengembangan sumber daya manusia dikendalikan oleh bisnis, kebijakannya harus memperhitungkan aspirasi dan kebutuhan individu. Meningkatnya manfaat mengenai kemampuan dipekerjakan di luar sama seperti kemampuan dipekerjakan di dalam organisasi seharusnya merupakan pertimbangan utama kebijakan pengembangan sumber daya manusia.

3. Konsep Penempatan Pegawai

Menurut Hadiati (2001:32) “tahap pertama yang harus diperhatikan dalam penempatan pegawai adalah: orientasi”. Proses pengenalan situasi kerja kepada pegawai, baik baru maupun lama, merupakan awal kegiatan penempatan. Proses pengenalan atau orientasi pegawai baru ini mempunyai tujuan utama memberi informasi umum tentang organisasi yang meliputi kultur, norma, tradisi, hak dan kewajiban pegawai, pekerjaan dan sebagainya.

Dengan demikian, titik tolak pandangan bahwa pegawai baru sebenarnya ingin diterima sebagai anggota organisasi. Mereka ingin diperlakukan sebagai anggota yang baik, bertanggung jawab, dan ingin berkontribusi secara optimal. Dengan titik tolak pandangan ini program bisa disusun dengan pendekatan formal dan informal. Sedangkan untuk pegawai lama perlu pula disusun program orientasi yang tentu saja berbeda pendekatannya dengan orientasi bagi pegawai baru pegawai baru. Sering ada persepsi bahwa untuk pegawai lama tidak perlu dilakukan orientasi karena mereka sudah mengenal orientasi. Persepsi ini tidak salah namun harus diingat bahwa mungkin mereka sudah mengenal organisasi tetapi pengenalan ini mungkin terletak pada hal-hal umum seperti rencana organisasi, struktur, kepentingan pegawai, hak-haknya, dan sebagainya. Sedangkan untuk hal-hal teknis lainnya mereka juga membutuhkan teknik orientasi.

Menurut Hadiati (2001:33) beberapa aspek yang biasanya diberikan pada program orientasi adalah:

- 
- a. Aspek organisasi
 - (1) sejarah organisasi
 - (2) struktur dan tipe organisasi
 - (3) nomenklatur dan literatur
 - (4) pengenalan pejabat
 - (5) tata ruang dan tata letak fasilitas kerja
 - (6) berbagai ketentuan normative
 - (7) produk organisasi
 - b. Kepentingan pegawai
 - (1) penghasilan
 - (2) jam kerja
 - (3) hak cuti
 - (4) fasilitas yang tersedia
 - (5) pendidikan dan pelatihan
 - (6) pensiunan
 - c. Ruang lingkup tugas
 - (1) jenis dan lokasi pekerjaan
 - (2) syarat dan jaminan keamanan
 - (3) tujuan pekerjaan
 - (4) hubungan dengan pekerjaan atau unit lainnya
 - d. Perkenalan
 - (1) kepada pejabat
 - (2) kepada supervisor
 - (3) kepada para pegawai lama
 - (4) kepada pejabat konselor

Berdasarkan uraian di atas, beberapa aspek yang seharusnya diberikan pada program orientasi dalam penempatan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang adalah Aspek organisasi, Kepentingan pegawai, Ruang lingkup tugas dan Perkenalan. Aspek lainnya dalam penempatan pegawai adalah:promosi. Menurut Hadiati (2001:34) “promosi adalah perpindahan seorang pegawai ke

posisi yang lebih tinggi dengan tanggungjawab, wewenang dan hak yang lebih tinggi yang tentu pula dengan level yang lebih tinggi dalam organisasi". Berdasarkan pendapat tersebut, promosi adalah perpindahan seorang guru ke posisi yang lebih tinggi dengan tanggungjawab, wewenang dan hak yang lebih tinggi yang tentu pula dengan level yang lebih tinggi dalam organisasi.

Promosi merupakan dambaan setiap pegawai karena hal itu menunjukkan penghargaan organisasi terhadap apa yang telah dikontribusikannya. Kriteria yang biasa digunakan dalam promosi adalah senioritas dan prestasi kerja atau merit. Penggunaan sistem prestasi kerja berarti diperlukan sistem penilaian kinerja yang obyektif sehingga tidak menimbulkan perasaan kecemburuan dari pegawai yang lain. Namun demikian prestasi kerja bukan satu-satunya kriteria, perlu dianalisa pula potensi pegawai yang bersangkutan.

Promosi dengan kriteria ini sering menimbulkan masalah bagi pegawai senior yang merasa bahwa mereka lebih berpengalaman daripada pegawai muda yang berprestasi tinggi, namun menimbulkan motivasi tinggi bagi pegawai lain sehingga mereka mungkin berlomba untuk menunjukkan prestasinya. Hasil akhir adalah produktivitas organisasi yang meningkat. Produksi dengan menggunakan kriteria senioritas berarti bahwa pegawai yang berhak dipromosikan adalah pegawai yang paling lama masa bekerjanya. Adapun pertimbangan yang biasa dipakai pada sistem ini menurut Hadiati

(2001:34) adalah: "(a) Sebagai penghargaan atas jasa-jasa seseorang, dilihat dari segi loyalitas, (b) Penilaian biasanya obyektif karena hanya mempertimbangkan masa kerja, dan (c) Mendorong organisasi untuk selalu mengembangkan pegawainya sehingga selain senior mereka juga berpengetahuan dan berketerampilan".

Kelemahan sistem senioritas adalah mengurangi motivasi para pegawai muda yang berprestasi, karena mereka harus menunggu giliran untuk promosi. Di sisi lain belum tentu orang yang senior memiliki prestasi yang bagus atau produktif. Untuk memperkecil kelemahan dari kedua sistem ini, maka banyak organisasi menggabungkan sistem senioritas dengan sistem merit.

Selanjutnya, aspek dalam penempatan pegawai adalah mutasi. Mutasi menurut Hadiati (2001:35) "adalah perpindahan dan penempatan pegawai dari satu tempat ke tempat yang lain yang relatif sama dalam tanggungjawab, wewenang dan penghasilan". Mutasi dilaksanakan dengan tujuan memberi pengalaman yang berbeda kepada pegawai, memberi pengetahuan dan keterampilan baru, atau mungkin dalam rangka meminimalkan kebosanan yang mungkin timbul setelah sekian lama melakukan pekerjaan yang sama. Ada juga mutasi yang dilaksanakan dalam rangka memberi bekal kepada pegawai sehingga apabila nanti akan

dipromosikan mereka sudah siap dalam arti mempunyai pengalaman yang beragam.

Sedangkan menurut Hasibuan (2001:102) "mutasi adalah suatu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) di dalam suatu organisasi". Salah satu tindak lanjut yang dilakukan dari hasil penilaian prestasi pegawai adalah mutasi pegawai. Karena dengan penilaian prestasi pegawai akan diketahui kecakapan pegawai dalam menyelesaikan uraian pekerjaan (*job description*) yang dibebankan kepadanya. Mutasi ini harus didasarkan atas indeks prestasi yang dapat dicapai oleh pegawai bersangkutan.

Dengan adanya mutasi diharapkan dapat memberikan uraian pekerjaan, sifat pekerjaan, lingkungan pekerjaan, dan alat-alat kerja yang cocok bagi pegawai bersangkutan sehingga dapat bekerja secara efisien dan efektif pada jabatan itu.

Istilah-istilah yang sama dengan pengertian mutasi adalah pemindahan *transfers*, *job rotation* pegawai. Pada dasarnya mutasi termasuk dalam fungsi pengembangan pegawai, karena tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja. Tujuan mutasi menurut Hasibuan (2001:102) adalah;

1. Untuk meningkatkan produktivitas kerja pegawai.
2. Untuk menciptakan keseimbangan antara tenaga kerja dengan komposisi pekerjaan atau jabatan.

3. Untuk memperluas atau menambah pengetahuan pegawai.
4. Untuk menghilangkan rasa bosan/jemu terhadap pekerjaannya.
5. Untuk memberikan perangsang agar pegawai mau berupaya meningkatkan karir yang lebih tinggi.
6. Untuk pelaksanaan hukuman/sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukannya.
7. Untuk memberikan pengakuan dan imbalan atas prestasinya
8. Untuk alat pendorong agar spirit kerja meningkat melalui persaingan terbuka.
9. Untuk tindakan pengamanan yang lebih baik.
10. Untuk menyesuaikan pekerjaan dengan kondisi fisik pegawai.
11. Untuk mengatasi perselisihan antara sesama pegawai.

Berdasarkan uraian di atas, tujuan penempatan guru sekolah dasar negeri antara lain adalah untuk meningkatkan produktivitas kerja guru, untuk menciptakan keseimbangan antara ketesediaan guru dengan komposisi pekerjaan atau jabatan, untuk memperluas atau menambah pengetahuan guru, serta untuk menghilangkan rasa bosan/jemu terhadap pekerjaannya.

Dasar mutasi adalah memutasikan pegawai kepada posisi yang tepat dan pekerjaan yang sesuai, agar semangat dan produktivitas kerjanya meningkat. Menurut Hasibuan (2001;102) "ada tiga dasar/landasan pelaksanaan mutasi pegawai yang kita kenal *merit system*, *seniority system*, *spoiled system*".

1. Merit System

Adalah mutasi pegawai yang didasarkan atas landasan yang bersifat ilmiah, objektif, dan hasil prestasi kerjanya. Merit system atau career system ini merupakan dasar mutasi yang baik karena:

- a) output dan produktivitasnya meningkat;
- b) semangat kerja meningkat;
- c) jumlah kesalahan yang diperbuat menurun;
- d) absensi dan disiplin pegawai semakin baik;

e) jumlah kecelakaan akan menurun.

2. *Seniority System*

Adalah mutasi yang didasarkan atas landasan masa kerja, usia, dan pengalaman kerja dari pegawai bersangkutan. Sistem mutasi seperti ini tidak objektif karena kecakapan orang yang dimutasikan berdasarkan senioritas belum tentu mampu memangku jabatan baru.

3. *Spoil System*

Adalah mutasi yang didasarkan atas landasan kekeluargaan. Sistem mutasi seperti ini kurang baik karena didasarkan atas pertimbangan suka atau tidak suka (*like or dislike*).

Berdasarkan pendapat di atas, tiga dasar/landasan pelaksanaan penempatan guru adalah *merit system*, *seniority system*, *spoiled system*. *Merit System* adalah penempatan guru yang didasarkan atas landasan yang bersifat ilmiah, objektif, dan hasil prestasi kerjanya. *Seniority System* adalah penempatan guru yang didasarkan atas landasan masa kerja, usia, dan pengalaman kerja dari guru bersangkutan. *Spoil System* adalah penempatan guru yang didasarkan atas landasan kekeluargaan.

Menurut Hasibuan (2001;103) ada dua cara mutasi yang dilakukan dalam suatu organisasi:

1. Cara tidak ilmiah, dilakukan dengan cara:
 - a. Tidak didasarkan kepada norma/standar kriteria tertentu
 - b. Berorientasi semata-mata kepada masa kerja dan ijazah, bukan atas prestasi atau faktor-faktor riil
 - c. Berorientasi kepada banyaknya anggaran yang tersedia, bukan atas kebutuhan riil pegawai
 - d. Berdasarkan *spoil system*
2. Cara ilmiah, dilakukan dengan cara:
 - a. berdasarkan norma atau standar kriteria tertentu, seperti analisis pekerjaan;
 - b. berorientasi pada kebutuhan yang riil/nyata;
 - c. berorientasi pada formasi riil kepegawaian;

- d. berorientasi pada tujuan yang beraneka ragam;
- e. berdasarkan objektivitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Ruang lingkup mutasi mencakup semua perubahan posisi/pekerjaan/tempat pegawai, baik secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) yang dilakukan karena alasan personal transfers ataupun *production transfer* di dalam suatu organisasi. Menurut Hasibuan (2001:104) “mutasi ini merupakan penempatan kembali (*replacement*) pegawai ke posisi/tempat yang baru sehingga kemampuan dan kecakapan kerjanya semakin baik, mencakup mutasi secara horizontal dan vertikal”.

1. Mutasi horizontal (*job rotation/transfer*) artinya perubahan tempat atau jabatan pegawai tetapi masih pada ranking yang sama dalam organisasi itu. Mutasi horizontal mencakup “mutasi tempat dan mutasi jabatan”.
 - a. Mutasi tempat (*tour of area*) adalah perubahan tempat kerja, tetapi tanpa perubahan jabatan/posisi/golongannya. Penyebabnya adalah karena rasa bosan atau tidak cocok pada suatu tempat baik karena kesehatan maupun pergaulan yang kurang baik.
 - b. Mutasi jabatan (*tour of duty*) adalah perubahan jabatan atau penempatan pada posisi semula.
2. Mutasi vertikal adalah perubahan posisi/jabatan/pekerjaan, promosi atau demosi, sehingga kewajiban dan kekuasaannya juga berubah. Promosi memperbesar authority dan responsibility, sedang demosi mengurangi authority dan responsibility seorang pegawai.

Berdasarkan pendapat di atas, ruang lingkup penempatan guru meliputi mutasi horizontal (*job rotation/transfer*) artinya perubahan tempat atau jabatan guru tetapi masih pada ranking yang sama atau mutasi vertikal adalah perubahan posisi/jabatan/pekerjaan, promosi atau demosi, sehingga kewajiban dan kekuasaannya juga berubah.

Menurut Hasibuan (2001;104) “sebab-sebab pelaksanaan mutasi digolongkan atas permintaan sendiri (*personnel transfers*) dan alih tugas produktif (*production transfers*)”. Yang dimaksud mutasi permintaan sendiri menurut Hasibuan (2001;104) adalah:

Mutasi atas permintaan sendiri adalah mutasi yang dilakukan atas keinginan sendiri dari pegawai yang bersangkutan dan dengan mendapat persetujuan dari pimpinan organisasi. Mutasi permintaan sendiri pada umumnya hanya perpindahan kepada jabatan yang peringkatnya sama baik, antar bagian maupun pindah ke tempat lain. Peringkat sama artinya kekuasaan dan tanggungjawab maupun besarnya balas jasa tetap sama.

Caranya adalah pegawai mengajukan permohonan dengan mengemukakan alasan-alasannya kepada pimpinan organisasi tersebut.

Alasan alasannya adalah sebagai berikut.

1. Kesehatan: misalnya fisik pegawai kurang mendukung untuk melaksanakan pekerjaan. Misalnya dinas luar, mohon dimutasi menjadi dinas dalam.
2. Keluarga: misalnya untuk merawat orang tua yang sudah lanjut usianya.
3. Kerjasama: misalnya tidak dapat bekerja sama dengan pegawai lainnya karena terjadi pertengkaran atau perselisihan.

Berdasarkan pendapat di atas, sebab-sebab penempatan guru atas permintaan sendiri antara lain karena alasan kesehatan: misalnya fisik guru kurang mendukung untuk melaksanakan pekerjaan, alasan keluarga: misalnya untuk merawat orang tua yang sudah lanjut usianya serta alasan tidak dapat bekerja sama dengan guru/pegawai lainnya karena terjadi pertengkaran atau perselisihan.

Selanjutnya, yang dimaksud Alih Tugas Produktif (ATF) menurut Hasibuan (2001;104) adalah:

Alih tugas produktif (ATF) adalah mutasi karena kehendak pimpinan untuk meningkatkan produksi dengan menempatkan pegawai bersangkutan ke jabatan/pekerjaan yang sesuai dengan kecakapannya. ATP didasarkan pada hasil penelitian prestasi kerja pegawai. Karyawan yang berprestasi baik dipromosikan, sedang pegawai yang tidak berprestasi dan tidak disiplin didemosikan. Alasan lain tugas produktif (production transfers) didasarkan kepada kecakapan, kemampuan, sikap dan disiplin pegawai. Jadi ATP ini biasanya bersifat mutasi vertikal (promosi atau demosi).

Berdasarkan pendapat di atas, Alih tugas produktif (ATF) dalam penempatan guru adalah mutasi karena kehendak pimpinan untuk meningkatkan produksi dengan menempatkan guru bersangkutan ke jabatan/pekerjaan yang sesuai dengan kecakapannya. Paul Pigors dan Charles Mayers (dalam Hasibuan, 2001:105) mengemukakan 5 macam transfer yaitu:

- a. *Production Transfer*
Adalah mengalih tugaskan pegawai dari satu bagian ke bagian lain secara horizontal, karena pada bagian lain kekurangan tenaga kerja.
- b. *Replacement Transfer*
Adalah mengalih tugaskan pegawai yang sudah lama dinasnya ke jabatan lain secara horizontal untuk menggantikan pegawai yang masa dinasnya sedikit atau diberhentikan. Replacement Transfer terjadi karena aktivitas perusahaan diperkecil sehingga sebagian pegawai harus diberhentikan dan hanya pegawai yang mempunyai masa dinas yang lama tetap dipekerjakan.
- c. *Personality Transfer*
Adalah mengalih tugaskan pegawai ke pekerjaan/jabatan lainnya secara horizontal agar pegawai yang bersangkutan dapat melakukan pekerjaan atau ahli dalam berbagai lapangan pekerjaan.
- d. *Shift Transfer*
Adalah mengalih tugaskan pegawai yang sifatnya horizontal dari satu regu ke regu lain sedang pekerjaannya tetap sama.

e. *Remedial Transfer*

Adalah mengalih tugaskan seorang pegawai ke jabatan/pekerjaan lain, baik pekerjaannya sama atau tidak atas permintaan pegawai bersangkutan karena tidak dapat bekerjasama dengan rekan-rekannya.

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa pengalih tugasan guru oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang dapat terjadi karena beberapa faktor, misalnya karena pada bagian lain kekurangan tenaga kerja, dan karena pegawai yang sudah lama dinasnya pada suatu tempat tertentu. Menurut Hasibuan (2001;106) pendekatan mutasi dari segi waktu adalah;

a. *Temporary Transfer*

Temporary transfer adalah mengalih tugaskan pegawai ke jabatan/pekerjaan lainnya baik horizontal maupun vertikal yang sifatnya sementara. Pegawai bersangkutan akan ditempatkan kembali pada jabatan/pekerjaannya semula.

Temporary transfer sering dilakukan karena seorang pejabat berhalangan atau tidak hadir (sakit). Agar tidak terbengkalai, untuk sementara pekerjaannya dipindahkan ke pegawai lain.

b. *Permanent Transfer*

Permanent transfer adalah mengalih tugaskan pegawai ke jabatan/pekerjaan baru dalam waktu lama sampai dia dipindahkan/pensiun. Jadi pegawai tersebut menjadi pemangku jabatan itu bukan sebagai pejabat sementara.

Permanent transfer dilaksanakan atas kehendak pimpinan perusahaan memutasikan pegawai ke jabatan atau pekerjaan yang baru.

Aspek terakhir dalam penempatan pegawai adalah demosi. Menurut Hadiati (2001:35) “demosi adalah perpindahan pegawai dari satu posisi ke posisi lain yang lebih rendah dengan tanggungjawab, wewenang, dan penghasilan yang tentu saja lebih rendah pula”. Demosi merupakan salah satu penempatan yang biasanya oleh para pegawai dianggap sebagai hukuman.

Tentu saja hal ini tidak selalu benar. Demosi kadang-kadang dilakukan karena alasan organisasi yang mungkin sedang turun tingkat produksinya, sehingga kepada pegawai diberikan pilihan untuk terkena demosi dengan segala konsekuensinya atau pemutusan hubungan kerja. Hal lain mungkin karena perampingan organisasi, dan sebagainya.

Perkembangan terbaru dalam manajemen SDM adalah bahwa demosi diminta secara sukarela oleh pegawai yang merasa bahwa dia tidak bisa melakukan sesuatu yang optimal dalam pekerjaannya sekarang, sehingga dia merasa frustrasi. Namun pada umumnya memang demosi dilaksanakan karena terkait dengan penerapan suatu sanksi disiplin pegawai, misalnya: prestasi kerja yang menurun, serta perilaku pegawai yang disfungsional atau tingginya tingkat ketidakhadiran.

Menurut Tayibnapi (1995;198) “perpindahan atau mutasi merupakan bagian dari pembinaan, guna memberikan pengalaman kerja, tanggungjawab dan kemampuan yang lebih besar pada pegawai”. Untuk kepentingan dinas dan pembinaan pegawai, diadakan perpindahan jabatan atau perpindahan wilayah kerja. Secara normal perpindahan dilakukan antara dua sampai lima tahun. Perpindahan untuk kepentingan dinas menyangkut tujuan ganda yakni: untuk mendapatkan tenaga yang cakap pada kedudukan yang tepat; mencegah terjadinya kejenuhan kerja diantara pegawai yang telah menduduki suatu kedudukan untuk jangka waktu lama.

Perpindahan jabatan dapat dilakukan secara vertikal, horizontal maupun diagonal. Perpindahan secara horizontal mengandung arti bahwa kedudukan seorang pegawai akan tetap pada satu jenjang jabatan. Perpindahan tersebut selalu berarti ketiadaan penghargaan terhadap pegawai yang bersangkutan karena mungkin beban kerja dan tanggungjawab jabatan-jabatan yang setingkat eselonnya tersebut berbeda-beda.

Perpindahan vertikal jelas menunjukkan adanya pemberian promosi. Demikian pula perpindahan diagonal, yang dapat terjadi di dalam lingkungan kerja sebuah Departemen atau pun keluar Departemen. Dalam kerangka ini perpindahan tersebut dapat berarti penggantian tugas pokok atau pun perpindahan ke Departemen lain tetapi masih dalam lingkup tugas pokok yang sama. Banyak mispersepsi terhadap kebijaksanaan perpindahan pegawai, khususnya apabila berkaitan dengan perpindahan pegawai daerah ke pusat. Karena tidak sedikit orang yang mengira bahwa nomer induk pegawai merupakan kendala bagi pegawai daerah untuk pindah ke pusat.

B. Kajian Terdahulu

Penelitian terkait dengan evaluasi kebijakan telah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Pada penelitian Rahmadin (2009) dengan judul “Evaluasi Kebijakan Penyelenggaraan Perlombaan Desa Dan Kelurahan Dalam Mempercepat Akselerasi Pembangunan Desa Di Kabupaten Sintang”.

Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan Proses Penyelenggaraan Perlombaan Desa Dan Kelurahan Oleh Dinas Sosial Dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Sintang berupa perencanaan belum dapat mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Perlombaan Desa Dan Kelurahan. Hasil penelitian ini juga memperlihatkan dari 14 Kecamatan di Kabupaten Sintang, hanya 8 Kecamatan yang mengirimkan data berupa profil Desa masing-masing Kecamatan yang diikutsertakan dalam kegiatan lomba Desa. Pelaksanaan lomba desa kurang berdampak dalam Mempercepat Akselerasi Pembangunan Desa Di Kabupaten Sintang. Hal ini disebabkan pelaksanaan masih dianggap seremonial/upacara saja. Dimana persiapan begitu sibuk dilakukan, namun setelah selesai kegiatan penilaian tidak ada tindak lanjutnya (pembinaan lebih lanjut). Salah satu faktor yang mempengaruhi Penyelenggaraan Perlombaan Desa Dan Kelurahan adalah kondisi Desa berdasarkan potensi yang dimiliki.

Anggrita Sari (2012) melakukan penelitian dengan judul “Evaluasi Kebijakan Pembinaan Posyandu oleh Kelompok Kerja Operasional (POKJANAL) Kota Banjarmasin Provinsi Kalimantan Selatan (Studi Kasus di Kecamatan Banjarmasin Timur)”. Hasil penelitian menunjukkan Pokjanal kecamatan secara organisatoris sudah dibentuk, berdasarkan evaluasi yang dilakukan dari aspek output ditemukan tidak ada kelengkapan data dan informasi, tidak pernah dilakukan analisis masalah dan intervensi, tidak pernah

menyusun rencana tahunan dan penjadwalan kegiatan pembinaan, kegiatan koordinasi dan laporan hasil kegiatan tidak pernah dilakukan. Aspek input dilihat dari SDM, sarana/prasarana serta pendanaan tidak berjalan sesuai dengan peran dan fungsinya dalam Pembinaan Posyandu dan aspek proses berupa pengumpulan data, informasi dan analisis masalah tidak pernah dilakukan.

Selanjutnya, terkait dengan penempatan pegawai, Syafi'i (2005) melakukan penelitian dengan judul "Pengembangan Karier Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman". Dalam penelitian tersebut digunakan konsep teoritis mengenai pengembangan karier. Pengembangan karier disini dalam arti luas yang meliputi rekrutmen, seleksi, evaluasi dan penilaian, diklat, serta promosi dan mutasi. Dari dimensi individu (PNS) dan organisasi (Pemda/BKD). Dari dimensi individu (PNS) dibahas mengenai partisipasinya dalam pengembangan karier, sedangkan dari dimensi organisasi (Pemda/BKD) dibahas mengenai transparansi dan keadilan dalam pelaksanaan program-program pengembangan karier. Konsep faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan karier yang meliputi budaya organisasi dan kekuasaan dalam pengambilan keputusan. Berdasarkan analisis data yang ada, didapat hasil Pengembangan Karier pegawai negeri sipil di Kabupaten Sleman pada dimensi partisipasi individu (PNS) masih sangat rendah, dimensi transparansi organisasi (Pemda/BKD) sudah baik, dan dimensi keadilan

organisasi (Pemda/BKD) sudah baik, dimana pelaksanaan pengembangan karier tidak membeda-bedakan asal usul baik suku, agama, ras maupun gender. Sedangkan pengaruh budaya organisasi dan kekuasaan elit terhadap pengembangan karier masih kuat, tetapi pengaruhnya sebagian besar bersifat positif.

Secara lengkap, rangkuman studi terdahulu dan posisi penelitian ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel.2.2. Posisi Riset Evaluasi Kebijakan Penempatan dan Peminangan Guru Sekolah Dasar Negeri Oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang diantara Riset-Riset Terdahulu

No	Judul/Tahun Penelitian/Lokasi	Hasil Riset	Perbedaan dengan Riset ini
1	Rahmadin (2009): "Evaluasi Kebijakan Penyelenggaraan Perlombaan Desa Dan Kelurahan Dalam Mempercepat Akselerasi Pembangunan Desa Di Kabupaten Sintang"	Proses Penyelenggaraan Perlombaan Desa Dan Kelurahan Oleh Dinas Sosial Dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Sintang berupa perencanaan belum dapat mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Perlombaan Desa Dan Kelurahan	Penelitian Rahmadin (2009) difokuskan pada kesesuaian antara Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2005 dengan pelaksanaan dilapangan, sedangkan penelitian ini difokuskan pada kriteria evaluasi kebijakan
2	Anggrita Sari (2012): "Evaluasi Kebijakan Pembinaan Posyandu oleh Kelompok Kerja Operasional (POKJANAL) Kota Banjarmasin Provinsi Kalimantan Selatan (Studi Kasus di Kecamatan Banjarmasin	Evaluasi yang dilakukan dari aspek output ditemukan tidak ada kelengkapan data dan informasi, tidak pernah dilakukan analisis masalah dan intervensi, tidak pernah menyusun rencana tahunan dan penjadwalan kegiatan pembinaan, kegiatan koordinasi dan laporan hasil kegiatan tidak	Penelitian Anggrita Sari (2012) lebih difokuskan pada evaluasi pembinaan sedangkan penelitian ini lebih difokuskan pada evaluasi penempatan.

	Timur”	pernah dilakukan.	
3	Syafi'i (2005): “Perngembangan Karier Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman”.	hasil Pengembangan Karier pegawai negeri sipil di Kabupaten Sleman pada dimensi partisipasi individu (PNS) masih sangat rendah, dimensi transparansi organisasi (Pemda/BKD) sudah baik, dan dimensi keadilan organisasi (Pemda/BKD) sudah baik, dimana pelaksanaan pengembangan karier tidak membeda-bedakan asal usul baik suku, agama, ras maupun gender. Sedangkan pengaruh budaya organisasi dan kekuasaan elit terhadap pengembangan karier masih kuat, tetapi pengaruhnya sebagian besar bersifat positif	Penelitian Syafi'i (2005) lebih difokuskan kepada pengembangan karier (promosi) sedangkan penelitian ini lebih kepada penempatan dalam rangka pemerataan guru

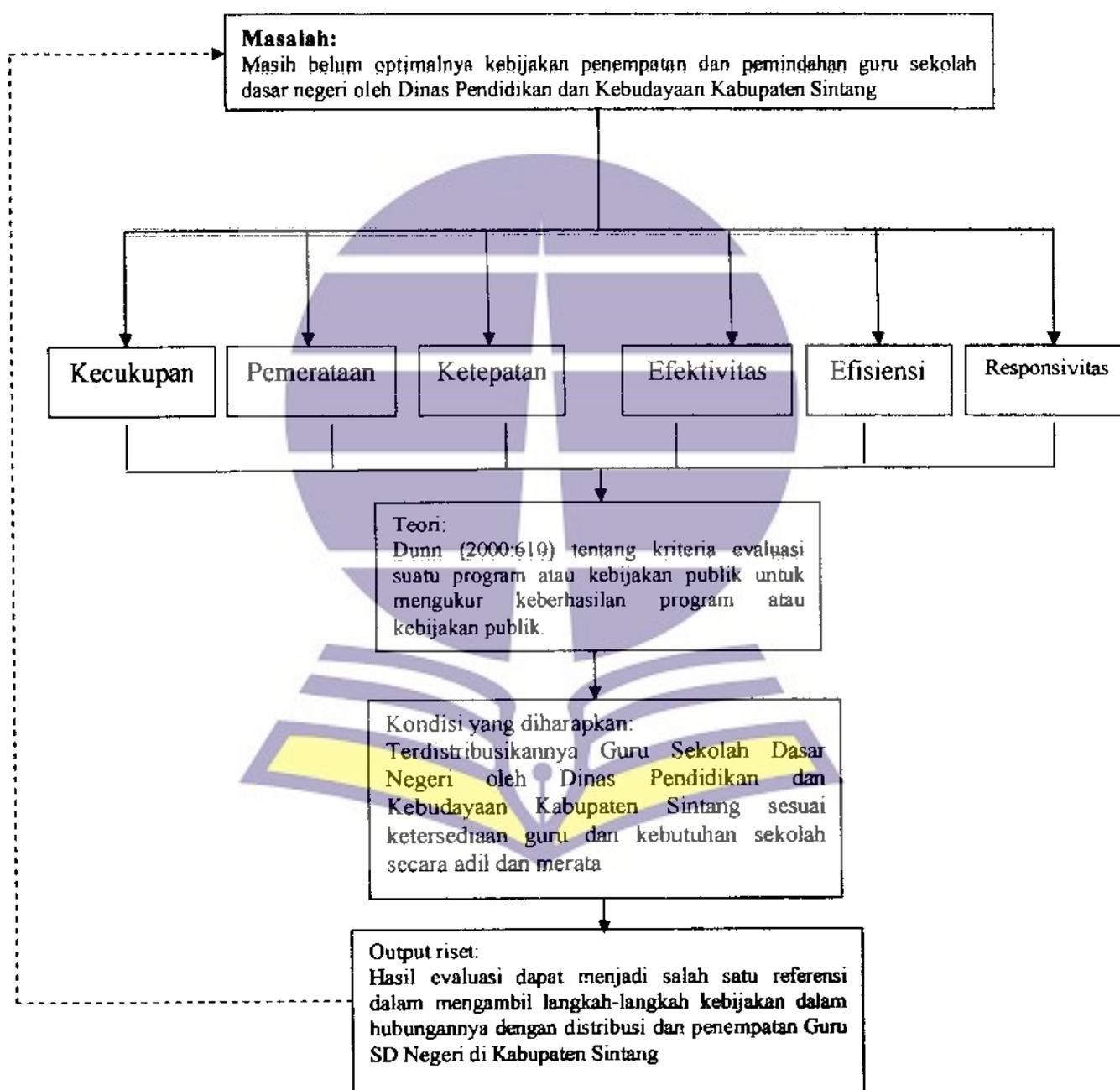
Sumber: Peneliti, 2018.

C. Kerangka Pikir Penelitian

Penelitian ini berangkat dari adanya adanya perbedaan yang cukup mencolok mengenai jumlah sekolah, murid dan guru-guru di berbagai kecamatan di wilayah Kabupaten Sintang. Pada beberapa kecamatan, terutama di desa-desa, banyak SD yang hanya dikelola 4-5 orang guru, yang harus mengajar 6 (enam) kelas.

Persoalan tersebut akan dibahas dengan menggunakan teori yang dikemukakan oleh Dunn (2003:610) tentang kriteria evaluasi kebijakan. Secara lengkap, konsep yang penulis bangun ini dapat digambarkan pada Gambar berikut ini.

Gambar 2.1.
Kerangka Pikir Penelitian “Evaluasi Kebijakan Penempatan dan Pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri Oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang”



Sumber: Peneliti, 2019

D. Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Efektivitas adalah hasil guna kebijakan penempatan dan pemindahan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang.
2. Efisiensi adalah usaha diperlukan untuk mencapai tujuan kebijakan penempatan dan pemindahan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang
3. Kecukupan adalah kesesuaian metoda yang dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai dalam pelaksanaan kebijakan penempatan dan pemindahan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang
4. Pemerataan adalah keadilan dalam distribusi guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang
5. Responsivitas adalah tanggapan atas penerapan kebijakan penempatan dan pemindahan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang
6. Ketepatan adalah kelayakan kebijakan penempatan dan pemindahan guru sekolah dasar negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Desain penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Menurut Ali (1997), metode penelitian deskriptif kualitatif bertujuan untuk mendeskripsikan apa-apa yang saat ini berlaku. Di dalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, menganalisis dan menginterpretasikan kondisi saat ini. Sedangkan menurut Menurut Azwar (1998) penelitian deskriptif menggambarkan secara sistematis dan akurat fakta serta karakteristik mengenai subyek penelitian atau bidang tertentu, serta berusaha menggambarkan situasi atau kejadian yang sesuai dengan apa adanya.

Penelitian deskripsi dalam penelitian ini akan menggambarkan secara sistematis terhadap fakta-fakta yang berkaitan dengan Evaluasi penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang.

Moleong (1994) menegaskan bahwa cara terbaik yang perlu ditempuh adalah mempertimbangkan teori substantif, dengan cara melakukan penjajakan lapangan untuk melihat apakah terdapat kesesuaian dengan kenyataan yang berada dilapangan. Penelitian ini dilakukan pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang serta pada Sekolah

Dasar Negeri yang ada di beberapa wilayah Kecamatan di Kabupaten Sintang.

B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan

Dalam penelitian ini yang dipandang sebagai informan (sumber informasi) adalah sebagai berikut:

1. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang.
2. Kepala Bidang Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang
3. Kepala Sekolah Sekolah Dasar di lokasi penelitian dan Guru.

Pemilihan informan dilakukan dengan menggunakan metode *purposive* yang menurut pendapat Awangga (2007), merupakan pemilihan sekelompok subyek didasarkan atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut yang erat dengan ciri-ciri atau sifat-sifat informan yang sudah diketahui sebelumnya. Selain itu juga peneliti sudah mengenal dan mengetahui orang-orang yang memahami permasalahan yang akan diteliti.

Informan dipilih secara *purposive* (*purposive sampling*). Hal ini dimaksudkan untuk memilih informan yang benar-benar relevan dan kompeten dengan masalah penelitian sehingga data yang diperoleh dapat digunakan untuk membangun teori. Sedangkan informan selanjutnya diminta kepada informan awal untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan kemudian informan ini diminta pula untuk

menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan seterusnya sampai menunjukkan tingkat kejenuhan informasi. Artinya, bila dengan menambah informan hanya diperoleh informasi yang sama, berarti jumlah informan sudah cukup (sebagai informan terakhir) karena informasinya sudah jenuh (Pasalong, 2013). Cara serupa ini lazim disebut *snowball sampling*, yaitu informan dipilih secara bergilir sampai menunjukkan tingkat kejenuhan informasi.

C. Instrumen Penelitian

Instrumen atau alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pedoman wawancara, yaitu sejumlah pertanyaan yang disusun secara sistematis yang akan disampaikan secara langsung kepada informan penelitian melalui proses tatap muka (wawancara).
2. Dokumen, yaitu dokumen-dokumen tertulis seperti undang-undang, peraturan-peraturan, Perda dan sebagainya yang sesuai dengan ruang lingkup penelitian
3. Pedoman observasi untuk menjaring data tentang situasi dan kondisi yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan Dinas Pendidikan Kabupaten Sintang Dalam Penempatan dan Pindahan Guru Sekolah Dasar (SD).

D. Prosedur Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif, proses pengumpulan data meliputi 3 (tiga) kegiatan. Lofland dan Lofland (dalam Awangga, 2007) menegaskan bahwa dalam rangka pengumpulan data ada tiga kegiatan yaitu : Proses memasuki lokasi penelitian (*getting in*), Ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*) dan tahap pengumpulan data (*logging the data*).

1. Proses memasuki lokasi penelitian (*getting in*)

Dengan membawa izin formal sebagai bukti bahwa peneliti benar-benar akan mengadakan penelitian memasuki lokasi penelitian. Peneliti memperkenalkan diri pada pimpinan/kepala sekolah dan staf pengajar, hal ini dilakukan dengan tujuan agar dapat melebur diri dan membaaur dengan latar penelitian secara baik. Selain itu dimaksudkan untuk melakukan adaptasi dan proses belajar dengan informan yang dilandasi hubungan etik dan simpatik sehingga dapat mengurangi jarak sosial antara peneliti dengan informan.

2. Ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*)

Ketika tanpa ini peneliti berusaha menjalin hubungan secara pribadi yang lebih akrab dengan subjek penelitian, mencari informasi yang dibutuhkan secara lengkap dan berupaya menangkap makna dari informasi dan pengamatan yang diperoleh.

3. Mengumpulkan data (*logging the data*)

Pada tahap ini peneliti menggunakan tiga macam teknik pengumpulan data yaitu :

- a. Observasi (pengamatan). Teknik observasi baik yang partisipatif maupun non partisipatif digunakan untuk mengamati tentang pandangan dan sikap subjek penelitian. Secara rinci akan diamati : a) Ketersediaan atau kesiapan sumber daya (sumber daya manusia, sarana, prasarana dan anggaran sekolah), b) Proses implementasi (kelembagaan, pemahaman konsep dan tujuan, dan pelaksanaan kebijakan penempatan guru dan transparansi dalam penempatan guru.
- b. Wawancara mendalam (*in depth-interview*). Teknik ini dilakukan atau digunakan untuk mendapatkan dan mengungkap informasi (data empiris) yang berhubungan dengan: pandangan dan sikap aktor/*stakeholders* dalam kebijakan penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri Oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sintang. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala terkait dengan hal-hal dalam kebijakan penempatan dan pemindahan Guru Sekolah Dasar Negeri. Mengingat keterbatasan peneliti dalam merekam dan mengingat, serta agar data hasil wawancara ini dapat terekam dengan baik, tidak ada terlewatkan maka dalam melakukan wawancara peneliti menggunakan alat bantu berupa pedoman wawancara dan radio kaset.
- c. Dokumentasi. Digunakan untuk menghimpun berbagai informasi dan data yang diambil dari dokumen, berupa surat-surat keputusan, hasil rapat dan dokumen lain yang berhubungan dengan kebijakan Penempatan Guru Sekolah Dasar Negeri.

E. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh sebelum diolah ditafsir terlebih dahulu. Penggunaan metode kualitatif dalam penelitian ini, peneliti mendasarkan pada pendapat Purwoko (1999), analisa data tersebut akan digambarkan dalam tahapan sebagai berikut:

- a) Reduksi data, penulis melakukan identifikasi, pemilahan dan membuat kategori – kategori data dari pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam penelitian untuk memfokuskan data yang terkumpul.
- b) Pengorganisasian data, yaitu penulis menyusun kembali semua data yang berkaitan dengan kebijakan Penempatan Guru Sekolah Dasar Negeri .
- c) Interpretasi data, yaitu memberikan uraian – uraian terhadap data yang telah disusun untuk menarik kesimpulan dari data tersebut.

Dikemukakan oleh Moeloeng (1994) bahwa salah satu teknik Analisis Deskriptif Kualitatif adalah *Flow Model Analysis* atau Model Analisis Mengalir yang meliputi :

1. Data Reduction, yaitu mengambil data yang diperlukan untuk melakukan analisis, sedangkan data yang tidak diperlukan untuk analisis tidak diambil. Seperti wawancara dengan nara sumber (informan) secara mendalam. Tidak semua hasil wawancara dianalisis, tapi yang dianggap penting saja diambil sebagai data pendukung.

2. **Data Display**, agar data lebih mudah untuk dimengerti, maka data ditampilkan dalam bentuk tabel sehingga analisis yang dilakukan akan lebih akurat.
3. **Data Conclusion**, adalah tahap penarikan kesimpulan setelah melakukan reduksi dan display terhadap data.

Alasan digunakannya teknik Analisis Deskriptif Kualitatif antara lain:

1. Mampu menggali informasi yang lebih luas, mendetail dan mendalam dari beberapa interaksi dan fenomena sosial terutama yang erat kaitannya dengan variabel-variabel yang diteliti.
2. Analisis Deskriptif Kualitatif dapat mengkaji temuan-temuan dari kasus yang ada terjadi di lokasi penelitian.

Teknik deskriptif analisis ini digunakan untuk mengungkapkan atau menggambarkan mengenai keadaan atau fakta yang akurat dari obyek yang diamati, yang disesuaikan dengan teori atau dalil yang berlaku dan diakui. Untuk itu fenomena mengenai penempatan dan pemindahan guru SD, baik yang menyangkut data primer, sekunder atau analisis stakeholder dilakukan untuk memperoleh informasi dan hubungan antar variabel secara kuat dan mendalam.