

DISERTASI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA DISRUPSI
(STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN
DASAR DI KOTA MAKASSAR)**

*The Implementation of Public Policy in Disruption Era
(A Study on Implementation of Elementary Education
Policy in Makassar City)*

SAFARUDDIN

E013191005



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2022

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA DISRUPSI
(STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN
DASAR DI KOTA MAKASSAR)**

*The Implementation of Public Policy in Disruption Era
(A Study on Implementation of Elementary Education
Policy in Makassar City)*

**DISERTASI
Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor**

**Program Studi
Administrasi Publik**

Disusun dan diajukan oleh :

SAFARUDDIN

Kepada

**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2022

DISERTASI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA DISRUPSI
(STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN DASAR
DI KOTA MAKASSAR)**

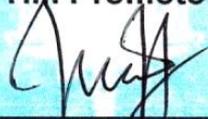
Disusun dan diajukan oleh

SAFARUDDIN

Nomor Pokok : E013191005

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi
Pada tanggal 23 Mei 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Tim Promotor



Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si.
(Promotor)



Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si.
(Co-Promotor I)



Dr. Muh. Tang Abdullah, M.AP.
(Co-Promotor II)

Ketua Program Studi
Administrasi Publik



Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
NIP. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si.
NIP. 196511091991031008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

NAMA : SAFARUDDIN

NIM : E013191005

PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PUBLIK

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 23 Mei 2022

Yang Membuat Pernyataan



SAFARUDDIN
NIM. E013191005

PRAKATA



Assalamu Alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah, puji dan rasa syukur kehadiran Allah SWT penulis panjatkan, karena atas berkah dan rahmat-Nyalah sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi dengan judul: Implementasi Kebijakan Publik di Era Disrupsi (Studi Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kota Makassar).

Disertasi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat dalam penyelesaian Studi Doktor pada Program Studi Administrasi Publik, Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar. Tidak Lupa Salam dan Salawat atas junjungan Nabi Besar Muhammad SAW, Nabi sebagai Sauri Teladan ummat manusia hingga akhir zaman, Nabi Terakhir, yang tiada lagi Nabi setelahnya.

Gagasan yang melandasi penulisan disertasi ini adalah karena masih sedikitnya studi kebijakan publik yang melihat implementasi kebijakan khususnya pada pendidikan dasar di era disrupsi. Kebijakan yang diambil pemerintah di era disrupsi ini menjadi solusi terbaik untuk tetap terlaksananya pendidikan yang berkualitas, walaupun dengan pendidikan jarak jauh.

Keberadaan disertasi ini karena atas izin Allah SWT, juga karena dukungan dari banyak pihak dan masukan dari teman-teman diskusi yang

tidak sempat penulis sebutkan namanya satu persatu melalui prakata ini. Hanya dengan kerendahan hati dan tulus ikhlas, penulis mengucapkan banyak terima kasih atas bantuan dan dukungannya, sehingga disertasi ini dapat diselesaikan.

Sembah sujud kepada kedua orang tuaku, ayahanda H. Arifin, S.Pd dan Ibunda Hj. Rusdiana, S.Pd, yang telah melahirkan, membesarkan, dan mendidik, serta mendoakan penulis dengan tulus ikhlas, sehingga penulis diberikan kemudahan dalam merampungkan penulisan disertasi dan penyelesaian studi penulis.

Melalui kesempatan ini, penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Tim Promotor: Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si (Promotor), Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si (Ko-Promotor I), dan Dr. Muhammad Tang Abdullah, S.Sos., M.AP (Ko-Promotor II), yang telah berkenan meluangkan waktu, kesabaran dan pemikirannya dalam membimbing penulis dengan memberikan arahan dan masukan yang berharga untuk penyelesaian disertasi ini, sehingga bermanfaat secara teoritis dan empiris.

Terimakasih kepada Prof. Dr. Hasnawi Haris, M.Hum, selaku penguji eksternal, Prof. Dr. Alwi, M.Si, Dr. H. Nurdin Nara, M.Si dan Dr. Hj. Syahribulan, M.Si, masing-masing selaku penguji internal yang telah berkenan memberikan masukan berupa koreksi yang bermanfaat untuk perbaikan disertasi ini.

Ucapan Terimakasih dan penghargaan yang tulus, penulis sampaikan pula kepada:

1. Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Sc, Selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada penulis untuk mengikuti pendidikan doktor pada Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin; Wakil Dekan I, Dr. Phil. Sukri, S.IP, M.Si; Wakil Dekan II, Prof. Dr. Suparman Abdullah, M.Si; Wakil Dekan III, Dr. Hasrullah, M.Si; Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik, Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si, serta staf yang telah menerima dan memberikan administrasi pelayanan dengan baik;
3. Penghargaan dan rasa hormat kepada (Alm) Prof. Dr. Rakhmat, MS, (Alm) Prof. Dr. Suratman, M.Si, (Alm) Prof. Dr. Sulaiman Asang, MS, Prof. Dr. Hamsinah, M.Si, Prof. Dr. Sangkala, MA, Dr. Muhammad Yunus, MA, Dr. Suryadi Lambali, MA, Dr. Muhammad Rusdi, M.Si, Dr. Hasniati, M.Si, Dr. Badu Ahmad, M.Si, yang telah secara langsung membagikan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan ilmu administrasi publik dan kebijakan publik kepada penulis, dan banyak menambah khasanah keilmuan penulis, serta dijadikan acuan dalam penyelesaian disertasi ini;

4. Dr. H. Kamaruddin Hasan, M.Pd, Selaku Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA Al-Gazali Barru) dan seluruh Civitas Akademika STIA Al-Gazali Barru yang telah memberikan kesempatan dan dukungan luar biasa dalam pengembangan studi penulis hingga menempuh jenjang doktor saat ini;
5. H. Askary, S.Sos., M.Si, Sekretaris Daerah Kabupaten Mamuju Tengah yang selalu membantu penulis dan memberikan dorongan, semangat selama proses penyelesaian Studi;
6. H. Arsal Aras, SE, M.Si, Ketua DPRD Kabupaten Mamuju Tengah yang selalu memberikan semangat kepada penulis selama pendidikan doktor;
7. H. Busdir, S.Pd, M.M, Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Mamuju Tengah yang selalu mendorong penulis dalam penyelesaian Studi;
8. Ishaq Yunus, S.IP, M.AP, Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Mamuju tengah yang selalu memberikan semangat dan dorongan kepada penulis selama penyelesaian studi;
9. Tamsil Linrung, Ketua Kelompok DPD RI yang telah memberikan biaya pendidikan berupa beasiswa penyelesaian studi akhir;
10. Istriku tercinta Nasya Wahyuni Setya, S.Pd dan putraku tersayang Zayyan Assyairazy, menjadi pelipur laraku yang senantiasa memberikan dorongan semangat dan senantiasa mendoakan penulis dalam penyelesaian studi. Saudariku tercinta, Nurhidayah yang

senantiasa memberikan semangat dan doa untuk penyelesaian studi penulis;

11. Syamsuddin, S.Pd dan Rostina B, S.Pd, Orang tua mertua penulis dan seluruh keluarga besar saya yang senantiasa memberikan dorongan dan doa dalam penyelesaian studi;
12. Rekan-rekan Mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin Khususnya Angkatan Tahun 2019, sudah menjadi saudara dan keluarga saya yang selalu hadir memberikan endurance yang luar biasa dalam penyelesaian studi;
13. Seluruh Tenaga Penunjang Akademik yang sangat baik dan luar biasa di lingkungan Fisip Unhas, Pak Irman, Ibu Ira, Pak Mail dan seluruh pegawai yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, Terimakasih banyak;
14. Seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhirnya penulis mengharapkan, semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat terutama bagi diri penulis sendiri dan semua pihak yang terkait dengan implementasi kebijakan publik di era disrupsi khususnya pada pendidikan dasar di Kota Makassar.

Wassalamu Alaikum Wr. Wb.

Makassar, 23 Mei 2022

Penulis,

SAFARUDDIN

ABSTRAK

SAFARUDDIN. *Implementasi Kebijakan Publik pada Era Disrupsi: Studi Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kota Makassar* (dibimbing oleh Juanda Nawawi, Nur Indrayati Nur Indar, dan Muhammad Tang Abdullah).

Penelitian ini bertujuan menggambarkan dan menganalisis standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik, agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antarorganisasi, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif melalui kajian kasus. Pengumpulan data dilakukan melalui teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Penganalisisan data mengikuti tahapan pereduksian data, penyajian data, penverifikasian, dan penyimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan pendidikan pada era disrupsi diterapkan dengan enam indikator, yakni (1) standar dan sasaran kebijakan pendidikan dilakukan berdasarkan Perwali Nomor 22 Tahun 2020 dan Surat Edaran Nomor 443.2/2181.DISDIK Tahun 2020 memperpanjang *distancing learning*; (2) sumber daya yang mencakup lebih dari sekadar standar sasaran, tetapi juga menuntut ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya tersebut dapat berupa dana ataupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif; (3) karakteristik agen pelaksana kebijakan pendidikan di Kota Makassar meliputi kompetensi dan ukuran staf agen, dukungan legislatif dan eksekutif, kekuatan organisasi, derajat keterbukaan komunikasi dengan pihak luar dan badan pembuat kebijakan. Selanjutnya, penguasaan teknologi dan informasi untuk menunjang pembelajaran yang diselenggarakan oleh dinas pendidikan secara bertahap mulai teratasi; (4) sikap para pelaksana pembelajaran secara luring berjalan dengan lancar meskipun belum ideal. Pembelajaran secara luring dinilai efektif jika diterapkan pada masa pandemi Covid-19, namun diperlukan model yang variatif agar tetap menarik jika digunakan dalam jangka panjang; (5) komunikasi antarorganisasi melalui kebijakan **Sekolah dari Rumah** (*school from home*) diterapkan untuk menekan penulran Covid-19 (sekolah ditutup dan pembelajaran daring dilakukan); dan (6) kondisi sosial, ekonomi, dan politik masing-masing menjalankan peran yang sesuai dengan kapasitasnya secara optimal.

Kata kunci: implementasi, kebijakan, era disrupsi



ABSTRACT

SAFARUDDIN. *The Implementation of Public Policy in Disruption Era (A Study on Implementation of Elementary Education Policy in Makassar)* (supervised by Juanda Nawawi, Nur Indrayati Nur Indar and Muhammad Tang Abdullah).

The research aims at describing and analysing the policy standard and targets, resources, implementing agent characteristics, executive attitudes, inter-organisation communication, and social, economic, and political conditions.

The research used the qualitative descriptive approach through a case study. Data were collected through the observation, interview, documentation techniques. The data analysis used data reduction, data presentation, verification, and conclusion drawing.

The research result indicates that the education policy implementation in the disruption era is applied with 6 indicators namely: the standard and target of the education policy are carried out based on the Mayor Regulation Number 22 Year 2020 and circular letter Number 443.2/2181.DISDIK Year 2020 to extend the distancing learning. (2) The resources cover not only the target standard, but also demand the resources availability which will facilitate the implementation. The resources can be in the forms of the funds and other incentives supporting the effective implementation. (3) The implementing agent characteristics of the education policy in Makassar City include the agent staff competence and size, legislative and executive support, organisational strength, communication openness degree with outside parties, and policy-making bodies. Moreover, the technology and information mastery to support the learning administered by the Education Office gradually begins to be resolved. (4) The online learning runs smoothly although it has not been ideal. The online learning is considered effective if it is applied during Covid-19 pandemic, however, it is needed more varied model to keep it interesting when used in the long term period. (5) The inter-organisation communication through the *School from Home* policy is applied to suppress Covid-19 transmission. Schools are closed and online is carried out, and (6) the social, economic, and political conditions, each plays its role in accordance with its capacity optimally.

Key words: Implementation, policy, disruption era



DAFTAR ISI

| | |
|---|-----|
| SAMPUL DISERTASI | i |
| PENGESAHAN DISERTASI | ii |
| PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI | iii |
| PRAKATA..... | iv |
| ABSTRAK..... | ix |
| ABSTRACT | x |
| DAFTAR ISI..... | xi |
| DAFTAR TABEL..... | xii |
| DAFTAR GAMBAR..... | xiv |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 1 |
| 1.1. Latar Belakang Masalah | 1 |
| 1.2. Rumusan Masalah | 11 |
| 1.3. Tujuan Penelitian | 11 |
| 1.4. Kegunaan Penelitian | 12 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 14 |
| 2.1. Implementasi Kebijakan dalam Pespektif Administrasi Publik | 14 |
| 2.2. Konsep Era Disrupsi..... | 18 |
| 2.2.1. Faktor-Faktor Yang Mendorong Lahirnya Era Disrupsi...21 | |
| 2.2.2. Dampak Disrupsi Bagi Masyarakat.....23 | |
| 2.2.3. Implikasi Era Disrupsi Terhadap Makna dan Praktik Pendidikan.....27 | |
| 2.3. Kebijakan Publik | 34 |
| 2.3.1. Pengertian Kebijakan.....34 | |
| 2.3.2. Pengertian Kebijakan Publik.....36 | |
| 2.3.3. Bentuk dan Sifat Kebijakan Publik.....37 | |
| 2.4. Konsep Implementasi..... | 45 |
| 2.5. Model Implementasi Kebijakan Publik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)..... | 48 |
| 2.5.1. Definisi Implementasi Kebijakan.....51 | |
| 2.5.2. Studi Implementasi.....53 | |
| 2.5.3. Landasan Perspektif Teoritis.....57 | |
| 2.5.4. Perspektif Teoritis.....61 | |
| 2.5.5. Model Proses Implementasi Kebijakan.....66 | |
| 2.5.6. Keterkaitan Hipotesis Antara Komponen Model.....81 | |
| 2.5.7. Proses Komunikasi.....87 | |
| 2.5.8. Masalah Kemampuan.....90 | |
| 2.5.9. Masalah Disposisi.....92 | |
| 2.6. Kebijakan Pendidikan Baru pada Sistem Pendidikan Merdeka Belajar..... | 94 |

| | |
|---|------------|
| 2.7. Penelitian Terdahulu | 100 |
| 2.8. Kerangka Pikir..... | 106 |
| BAB III METODE PENELITIAN..... | 113 |
| 3.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian | 113 |
| 3.2. Lokasi dan Situs Penelitian | 114 |
| 3.3. Sumber Data Penelitian | 114 |
| 3.4. Teknik Pengumpulan Data | 115 |
| 3.5. Informan Penelitian | 117 |
| 3.6. Fokus Penelitian dan Deskripsi Fokus | 121 |
| 3.7. Teknik Analisis Data..... | 122 |
| 3.8. Pengecekan Validasi Temuan..... | 125 |
| BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN | 127 |
| 4.1. Kota Makassar | 127 |
| 4.1.1. Keadaan Geografi | 127 |
| 4.1.2. Keadaan Penduduk | 129 |
| 4.2. Dinas Pendidikan Kota Makassar..... | 131 |
| 4.2.1. Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pendidikan..... | 132 |
| 4.2.2. Visi, Misi, Tujuan, Kebijakan dan Strategi Kebijakan Pendidikan..... | 139 |
| BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN | 143 |
| 5.1. HASIL PENELITIAN..... | 143 |
| 5.1.1. Standar dan Sasaran Kebijakan | 143 |
| 5.1.2. Sumber Daya | 182 |
| 5.1.3. Karakteristik Agen Pelaksana..... | 234 |
| 5.1.4. Sikap Para Pelaksana | 243 |
| 5.1.5. Komunikasi Antar Organisasi..... | 286 |
| 5.1.6. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik | 310 |
| 5.2. PEMBAHASAN | 319 |
| 5.2.1. Standar dan Sasaran Kebijakan | 331 |
| 5.2.2. Sumber Daya | 336 |
| 5.2.3. Karakteristik Agen Pelaksana..... | 325 |
| 5.2.4. Sikap Para Pelaksana..... | 329 |
| 5.2.5. Komunikasi Antar Organisasi..... | 357 |
| 5.2.6. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik | 363 |
| BAB VI PENUTUP | 374 |
| 6.1. Kesimpulan | 374 |
| 6.2. Saran | 379 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 381 |
| LAMPIRAN-LAMPIRAN | 396 |

DAFTAR TABEL

| Nomor | Judul Tabel | Halaman |
|--------------|---|----------------|
| Tabel 2.1. | Komparasi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Disertasi..... | 100 |
| Tabel 2.2. | Informan Penelitian Kepala Sekolah dan Guru..... | 1619 |
| Tabel 2.3. | Informan Orang Tua Peserta Didik dan Peserta Didik..... | 166 |
| Tabel 2.4. | Kecamatan dan Kelurahan Kota Makassar | 128 |
| Tabel 2.5. | Luas Wilayah Perkecamatan Kota Makassar | 129 |
| Tabel 2.6. | Kendala Yang dihadapi..... | 161 |
| Tabel 2.7. | Tata Kelola Pelaksanaan Pembelajaran Tatap Muka..... | 166 |
| Tabel 2.8. | Penggunaan Kurikulum | 167 |
| Tabel 2.9. | Modul Pembelajaran Berbasis Aktivitas..... | 168 |

DAFTAR GAMBAR

| Nomor | Judul Gambar | Halaman |
|--------------|--|----------------|
| Gambar 4.1. | Dampak Disrupsi Terhadap Pendidikan..... | 28 |
| Gambar 4.2. | Sistem Pengiriman Kebijakan | 50 |
| Gambar 4.3. | Dimensi Kebijakan yang Mempengaruhi Implementasi | 65 |
| Gambar 4.4. | Model Proses Implementasi Kebijakan..... | 67 |
| Gambar 4.5. | Kerangka Pikir..... | 112 |
| Gambar 4.6. | Teknik Analisis Data Model Spiral (Creswell 2007)..... | 123 |
| Gambar 4.7. | Struktur Organisasi Dinas Pendidikan Kota Makassar | 182 |
| Gambar 4.8. | Standar dan Sasaran Kebijakan..... | 145 |
| Gambar 4.9. | Penetapan Pelaksanaan Tatap Muka Sistem Zona..... | 163 |
| Gambar 4.10. | Kurikulum Acuan | 167 |
| Gambar 4.11. | Modul Pembelajaran untuk Guru, Orang Tua dan Peserta Didik Mempermudah Proses Belajar dari Rumah (BDR) ... | 168 |
| Gambar 4.12. | Rangkaian Sumber Daya Manusia dan Dukungan Finansial | 182 |
| Gambar 4.13. | Karakteristik Agen Pelaksana..... | 235 |
| Gambar 4.14. | Sikap Pelaksana | 245 |
| Gambar 4.15. | Pengawas, Gugus Tugas dan Komite | 294 |
| Gambar 4.16. | Pengawas, Gugus Tugas dan Puskesmas | 296 |
| Gambar 4.17. | Pengawas, Gugus Tugas dan Komite Tingkat Kecamatan | 298 |
| Gambar 4.18. | Pengawas, Gugus Tugas dan Komite Tingkat Provinsi ... | 299 |
| Gambar 4.19. | Komunikasi Informatif Stakeholder | 301 |
| Gambar 4.20. | Teknik Komunikasi Persuasif Lingkup Sekolah | 303 |
| Gambar 4.21. | Teknik Komunikasi Pervasif Lingkup Sekolah..... | 304 |
| Gambar 4.22. | Komunikasi Lingkup Kota Makassar..... | 307 |
| Gambar 4.23. | Komunikasi Lingkup Bidang Pendidikan..... | 308 |
| Gambar 4.24. | Komunikasi Lingkup Peserta Didik..... | 309 |
| Gambar 4.25. | Skematik Proses Pendidikan yang dilakukan..... | 349 |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pandemi Covid-19 telah menyebabkan darurat pendidikan yang belum pernah terjadi sebelumnya, banyak negara yang melakukan kebijakan dan lompatan besar dalam mensiasati dan melindungi iklim belajar dalam suasana wabah Covid-19. Dampak yang ditimbulkan wabah Covid-19 sangat mempengaruhi semua aspek kehidupan tak terkecuali dunia pendidikan. Menurut UNESCO, sekitar setengah populasi siswa di dunia tidak bersekolah dan banyak negara yang menutup sekolah mencakup siswa dari pra sekolah hingga Universitas. Pandemi Covid-19 juga memiliki dampak serius kepada 68 juta siswa dan 3,2 juta guru di Indonesia. Kondisi ini tentu menimbulkan kecemasan dan kekhawatiran yang mendalam. Disamping itu Pandemi ini sangat berpotensi mengancam kualitas pendidikan dan menimbulkan dampak jangka panjang yang mempengaruhi dunia pendidikan negeri ini (Ayipudin, 2021:1).

Kondisi pandemi yang telah berjalan 2 tahun, selanjutnya memunculkan fenomena *disruption* (disrupsi), yang merupakan situasi pergerakan suatu hal yang tak lagi linier. Era disrupsi memiliki beberapa ciri yang dapat dijelaskan melalui (VUCA) yaitu, perubahan yang masif, cepat, dengan pola yang sulit tertebak (*Volatility*), perubahan yang cepat menyebabkan ketidakpastian (*Uncertainty*), terjadinya kompleksitas

hubungan antar faktor penyebab perubahan (*Complexity*), kekurangjelasan arah perubahan yang menyebabkan ambiguitas (*Ambiguity*). Pada Era ini, teknologi informasi telah menjadi basis atau dasar dalam kehidupan manusia termasuk dalam bidang-bidang pendidikan di Indonesia. Sehingga terjadilah kemudian disrupsi pendidikan (Rahimah, 2020:56).

Disrupsi pada dunia pendidikan merupakan konsekuensi dari terjadinya pandemi yang sekaligus disertai munculnya era revolusi industri 4.0. Ciri utama pendidikan dalam revolusi industri 4.0 adalah pemanfaatan teknologi digital dalam proses belajar mengajar (*cyber system*), sehingga pewarisan ilmu pengetahuan dan kompetensi dapat berlangsung secara kontinu tanpa harus selalu bertatap muka di kelas. Dengan kata lain, materi ajar dapat sampai ke peserta didik setiap saat, tanpa terbatas ruang dan waktu (Putra, 2020:3) .

Untuk menghadirkan pendidikan yang efektif selama pandemi tentu bukanlah hal mudah dan diperlukan kolaborasi antara guru, siswa dan orangtua. Tanpa kolaborasi itu pendidikan yang efektif tidak mungkin terjadi. Respon Kemendikbud dalam menyikapi sebaran pandemi ini juga telah mengeluarkan beberapa kebijakan melalui Surat keputusan bersama yang pertama dikeluarkan pada 15 Juni 2020, berisi tentang dimulainya Tahun Ajaran baru bagi pendidikan anak usia dini, sekolah dasar, sekolah menengah, sekolah keagamaan dan perguruan tinggi. Dalam pelaksanaannya, sekolah yang berada di zona hijau diperbolehkan

melaksanakan pembelajaran tatap muka di sekolah dengan syarat mendapat izin dari pemerintah setempat. Satuan pendidikan juga harus melaksanakan protokol kesehatan guna mencegah penyebaran Covid-19 (Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 516 Tahun 2020).

Surat edaran Kepala Pusat Data Informasi Nomor :1974/J1/PB/2020) kepada masing-masing instansi pendidikan terkait penerimaan dan pelaksanaan pendidikan yang tertuang dalam 4 poin yaitu (1) penyediaan layanan daring PPDB bagi daerah yang belum memiliki sistem, (2) standar mekanisme pada layanan daring PPDB yang disediakan, merujuk pada Permendikbud Nomor 44 tahun 2019 tentang PPDB, (3) Pelaksanaan PPDB dan penyediaan infrastruktur dikelola secara mandiri oleh masing-masing daerah, dan (4) Pendampingan oleh tim pusat untuk *trouble shooting* aplikasi jika diperlukan, dilakukan secara daring.

Menanggapi Surat Keputusan Kemendikbud dan Pusdatin terkait pelaksanaan pendidikan di era disrupsi memberikan ketidakpastian kepada masyarakat terkhusus pada peserta didik yang harus mampu beradaptasi dengan sistem pembelajaran yang berlaku. Sementara kondisi yang berbeda di setiap daerah tidak semua dapat bertahan menerapkan sistem pembelajaran yang ditetapkan karena adanya kendala yang timbul seperti keterbatasan akses terhadap internet yang stabil. Banyak wilayah di Indonesia belum dijangkau oleh internet, bahkan sinyal komunikasi dan listrik pun belum mencapai beberapa wilayah 3T

(tertinggal, terdepan, dan terluar). Salah satu kendala dari sebuah pembelajaran jarak jauh yang efektif adalah kecepatan internet yang memadai dan stabil. Tanpa koneksi yang stabil, murid tidak mungkin mendapatkan materi pembelajaran secara utuh dan proses pemahaman pun terbatas dan dibatasi oleh internet. Ketimpangan akses terhadap internet tersebut dapat terlihat jelas ketika kita membandingkan antara wilayah perkotaan dan pedesaan (Busyairi, 2021:12).

Kendala selanjutnya pada permasalahan kapabilitas tenaga pengajar yang kesulitan beradaptasi dengan metode pembelajaran Jarak Jauh (PJJ). Situasi ini juga memperlihatkan kepada kita bahwa kualitas penguasaan teknologi tenaga pengajar masih rendah dan secara umum pembelajaran Jarak Jauh menambahkan beban kepada guru karena kebanyakan dari mereka baru pertama kali melakukan pembelajaran dari jarak jauh baik metodologi pengajaran dan penguasaan teknologi yang serba mendadak. Sedangkan bagi peserta didik di wilayah perkotaan dengan akses intrnet dan beberapa fasilitas yang memadai sangat membantu dalam kegiatan pembelajaran (Erma, 2019:9).

Berdasarkan pada faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut dibutuhkan pendampingan agar berjalan sesuai dengan harapan dan tentunya tepat sasaran. Sebagaimana yang dikemukakan Meter dan Horn (1975:445-486) bahwa mengawali gagasan teorinya tentang implementasi sebuah kebijakan dengan menyampaikan enam variabel, yang meliputi: (1) Standar dan sasaran kebijakan; (2)

Sumberdaya; (3) Karakteristik Agen pelaksana; (4) Sikap para pelaksana; (5) Komunikasi antar organisasi; dan (6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Menurut Grindle (2011:189) menambahkan, bahwa proses implementasi mencakup tugas-tugas membentuk suatu ikatan yang memungkinkan arah suatu kebijakan dapat direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah.

Implementasi kebijakan publik sebagaimana paparan di atas, tentu saja termasuk di dalamnya mencakup implementasi kebijakan pendidikan yang dalam proses pembuatannya melalui tahapan yang panjang. Dunn (2015:201) membaginya menjadi lima tahapan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan implementasi kebijakan itu sendiri, dan penilaian kebijakan. Sedangkan menurut Devine (dalam Magdalena, 2020:31) implementasi kebijakan pendidikan dalam proses dan praktiknya memiliki empat dimensi pokok, yaitu (1) dimensi normatif; nilai, standar dan filsafat, (2) struktural; desentralisasi, sentralisasi, federal atau bentuk lain, (3) konsituatif; individu, kelompok kepentingan, dan penerima yang menggunakan kekuatan untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan, dan (4) teknis; praktek, implementasi dan penilaian dari pembuatan kebijakan pendidikan.

Pemerintah sendiri melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan membuat formulasi yang jelas sebagai tata laksana pengelolaan pendidikan yang dalam manajemen pendidikan nasional

sebagai sains dan praktek berkaitan dengan implementasi kebijakan pendidikan maupun pelaksanaan program yang dijabarkan dari kebijakan-kebijakan tersebut.

Penerapan kebijakan pendidikan di Kota Makassar diawali pada bulan Maret tahun 2020, menunjukkan respon yang adaptif pada bidang pendidikan dengan mengeluarkan dan menerapkan sejumlah aturan tentang penyelenggaraan pembelajaran yang diberlakukan dari tingkat sekolah dasar sampai pada perguruan tinggi. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Makassar banyak menuai pro dan kontra, dimana sejumlah masyarakat yang tergolong kurang memiliki fasilitas belajar menjadi kesulitan mengikuti pembelajaran. Sejumlah orang tua mengeluhkan sulitnya mendampingi anak dan menyediakan fasilitas belajar karena diawal pandemi, masyarakat belum menerima bantuan fasilitas dari pemerintah (Asep, 2021:5).

Selain orang tua yang mengalami kesulitan, guru sebagai tenaga pendidik yang harus mengikuti kebijakan pendidikan dengan merubah perencanaan pembelajaran berbasis online. Hal ini kemudian menjadi polemik bagi sejumlah pendidik dalam mengadaptasi kebijakan pendidikan dalam melaksanakan pembelajaran secara online dengan fasilitas terbatas dan media belajar yang tergolong baru untuk digunakan.

Menghadapi berbagai kendala penerapan pembelajaran di era disrupsi tidak sedikit elemen pemerintah yang berada dilingkup pendidikan merasakan kejenuhan dan kesulitan untuk terus melakukan pembelajaran

jarak jauh. Menghadapi era disrupsi ini, semua stakeholder di bidang pendidikan dituntut untuk melakukan inovasi, terkhusus pada guru, inovasi-inovasi dapat dilakukan dengan mengembangkan kemampuan diri dengan melek teknologi melalui penggunaan teknologi seperti membuat kelas menjadi rombongan belajar yang terhimpun dalam “grup-grup” *Whatsapp*. Menggunakan aplikasi belajar untuk menyampaikan materi atau melalui *teleconference*, sehingga pelaksanaan pembelajaran jarak tidak lagi menjadi masalah. Sedangkan untuk peserta didik, inovasi yang dimaksud yaitu dengan mendisiplinkan diri belajar mandiri dan menggunakan teknologi secara bijak seperti mencari materi belajar tambahan melalui *google* (Fatkuroji, 2016:2).

Mendukung para guru dan peserta didik dapat berinovasi di era disrupsi, maka pemerintah memiliki kewajiban untuk mengatasi setiap kendala yang muncul karena penerapan pembelajaran online. Sedangkan pada kenyataannya penerapan kebijakan dalam bidang pendidikan meskipun telah ditetapkan bantuan penganggaran dukungan fasilitas pada guru dan peserta didik ternyata masih menimbulkan permasalahan dalam dunia pendidikan. Adanya bantuan fasilitas dari pemerintah ternyata tidak mampu mengatasi problematika penyelenggaraan pembelajaran yang berimbas pada turunnya kualitas pendidikan karena peserta didik yang sudah merespon dengan baik pembelajaran yang diberikan secara online. Dampak tersebut terlihat dari peserta didik yang mulai dari pengumpulan tugas yang tidak tepat waktu, penyerapan materi belajar yang turun

sampai 50%, dan timbulnya rasa bosan dan beban belajar karena tugas yang diberikan guru begitu banyak (Rafi'ul, 2021:3).

Berbeda dengan peserta didik, guru pun merasakan dampak yang sama, dimana tuntutan penyusunan rencana pembelajaran yang adaptif disesuaikan dengan kondisi pandemi, sistem penilaian yang tidak nyata, dan tuntutan kreatifitas pada pelaksanaan pembelajaran dalam keterbatasan sarana pembelajaran.

Problematika yang dialami semua elemen dalam bidang pendidikan dalam penerapan kebijakan merupakan hal yang cukup sulit diterapkan dalam kondisi yang tidak pasti. Dalam dunia ilmu administrasi, dinamika perkembangan yang berubah yakni penerapan kebijakan pelaksanaan pendidikan yang berbeda dari biasanya, mengikuti perubahan kondisi negara karena pandemi yang terus berlangsung dari tahun 2019 hingga saat ini 2021 sebagaimana juga yang terjadi di negara lain. Demikian gambaran singkat akan perkembangan ilmu administrasi khususnya administrasi publik yang terus berkembang mengikuti dan memantapkan posisi dan perannya yang semakin strategis dalam proses pemerintahan termasuk pada implementasi kebijakan di bidang pendidikan (Ratna, 2021:2).

Penerapan kebijakan pendidikan yang tertera dalam surat edaran Kepala Pusat Data Informasi Nomor :1974/J1/PB/2020) kepada masing-masing instansi pendidikan terkait penerimaan dan pelaksanaan pendidikan. namun dalam pelaksanaannya ada banyak hal yang

mempengaruhi implementasi Kebijakan pendidikan dasar dilapangan. Faktor tersebut mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Van meter (Van Meter, 1975:445-486) yang meliputi pada (1) penetapan standar dan sasaran kebijakan pendidikan selama era disrupsi di Kota Makassar, kebijakan yang diterapkan mengacu pada aturan pusdatin tahun 2020 dengan penyelenggaraan pendidikan secara online dengan sistem pembelajaran daring dan luring. Dalam pelaksanaannya bukan hal yang cukup mudah, dimana pemerintah Kota Makassar pada umumnya dan segenap elemen yang terkait dibidang pendidikan harus menerapkan pembelajaran sesuai standar dan tepat sasaran.

(2) Dukungan sumber daya yang mumpuni dan dapat beradaptasi mengikuti perkembangan teknologi serta berinovatif dalam implementasi kebijakan. Dalam penerapan kebijakan pendidikan membutuhkan dukungan sumber daya yang mampu mengikuti perkembangan yang mana di era disrupsi penggunaan teknologi menjadi hal yang wajib agar dapat mengiktui pembelajaran bagi peserta didik dan bagi tenaga pengajar dalam menyampaikan materi. Sedangkan pada sumber daya penyediaan sarana dan prasaran orang tua yang masih merasakan dampak pandemi masih terbilang kesulitan menyediakan fasilitas belajar ketika anaknya mendapatkan jadwal belajar daring.

(3) Karakteristik agen pelaksana yang menjalankan implementasi kebijakan pendidikan sebagai penyalur dan penyampaian informasi yang bertanggungjawab secara penuh pada terselenggaranya pembelajaran

disegala tingkat mulai dari Paud sampai pada perguruan tinggi harus mampu menjalankan apa yang mejadi wewenangnya ditengah ketidakpastian kondisi, para stakeholder harus mampu memberikan informasi yang akurat engan berbagai pertimbangan tentang keputusan bersama terkait pelaksanaan pembelajaran.

(4) cara pelaksana dalam bersikap dan menyikapi perubahan penyelenggaraan pendidikan yang berbeda dari sebelumnya yang meliputi banyak elemen yakni kepala dinas sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pendidikan, komite sekolah sebagai dewan pertimbangan kebijakan, kepala sekolah sebagai pembimbing guru dalam mengatasi kendala pelaksanaan pembelajaran, dan peserta didik yang harus mengikuti sistem pembelajaran berbeda di waktu berbeda secara bergantian yakni daring dan luring, serta orang tua/wali peserta didik yang harus meluangkan waktu mendampingi anak dan mengatur segala kebutuhan anak ketika pembelajaran yang cukup menyita waktu.

(5) model komunikasi yang terbangun antar organisasi dan stakeholder pelaksana yang berada dalam lingkup bidang pendidikan antara pengambil kebijakan terhadap penyelengara kebijakan pendidikan, dan terhadap pelaksana pembelajaran. dan (6) peran dan pengaruh kondisi sosial, ekonomi, dan politik dalam implementasi kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar yang merupakan faktor penting yang mendukung keberhasilan pembelajaran.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam bentuk pertanyaan penelitian:

1. Bagaimana standar dan tujuan kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar?
2. Bagaimana sumber daya implementasi kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar?
3. Bagaimana karakteristik agen pelaksana dalam implementasi kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar?
4. Bagaimana sikap para pelaksana implementasi kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar?
5. Bagaimana komunikasi antar organisasi yang terbangun dalam implementasi kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar?
6. Bagaimana kondisi sosial, ekonomi, dan politik dalam implementasi kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Menggambarkan dan menganalisis standar dan tujuan kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar.

2. Mendeskripsikan dan menganalisis sumber daya implementasi kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis karakteristik agen pelaksana dalam implementasi kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar.
4. Mendeskripsikan dan menganalisis sikap para pelaksana implementasi kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar.
5. Mendeskripsikan dan menganalisis komunikasi antar organisasi yang terbangun dalam implementasi kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar.
6. Mendeskripsikan dan menganalisis kondisi sosial, ekonomi, dan politik dalam implementasi kebijakan di bidang pendidikan di Kota Makassar.

1.4. Kegunaan Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu administrasi publik pada umumnya dan pada khususnya, yakni yang berkaitan dengan implementasi kebijakan di bidang pendidikan.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan kepada pemerintah, khususnya pemerintah Kota Makassar dalam menerapkan kebijakan era disrupsi di bidang pendidikan.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat, agar dapat secara bersama-sama membangun kesadaran untuk

senantiasa mengikuti peraturan pemerintah secara khususnya selama pandemi di bidang pendidikan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi Kebijakan dalam Pespektif Administrasi Publik

Implementasi adalah pelaksanaan, penerapan. Dengan demikian implementasi menurut arti kata harfiah adalah pelaksanaan sesuatu, sehingga implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan suatu kebijakan. Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah implementation problems approach yang diperkenalkan oleh Edwards III (2000:9-10). Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna

pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada standard operating procedure yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni: (1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis; (3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; (4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983:5), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari

kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis. Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya.

Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan (Ripley, 2012:11). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan (2) adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui

adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle, 2011:7). Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan (2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

Grindle (2011:7) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Horn (1975) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle (2011:7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Menurut Lane, implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, $implementation = F (Intention, Output, Outcome)$. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari $implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)$. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu (Sabatier, 1986:21-48).

2.2. Konsep Era Disrupsi

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, disrupsi didefinisikan hal tercabut dari akarnya. Jika diartikan dalam kehidupan sehari-hari, disrupsi adalah sedang terjadi perubahan fundamental atau mendasar, yaitu evolusi teknologi yang menysar sebuah celah kehidupan manusia.

Digitalisasi adalah akibat dari evolusi teknologi (terutama informasi) yang mengubah hampir semua tatanan kehidupan, termasuk tatanan dalam berusaha. Sebagian pihak mengatakan bahwa disrupsi adalah sebuah ancaman. Namun banyak pihak pula mengatakan kondisi saat ini adalah peluang. Disrupsi (*disruption*) istilah yang dipopulerkan oleh Clayton Christensen sebagai kelanjutan dari tradisi berpikir “harus berkompetisi, untuk bisa menang (for you to win, you’ve got to make somebody lose)”. Senada dengan pendapat tersebut, Kasali (2017:56) mengemukakan bahwa disruption adalah sebuah inovasi, yang akan menggantikan seluruh sistem lama dengan cara-cara baru. Disruption berpotensi menggantikan pemain-pemain lama dengan yang baru. Disruption menggantikan teknologi lama yang serba fisik dengan teknologi digital yang menghasilkan sesuatu yang benar-benar baru dan lebih efisien, juga lebih bermanfaat. Era disrupsi ini merupakan fenomena ketika masyarakat menggeser aktivitas-aktivitas yang awalnya dilakukan di dunia nyata, ke dunia maya. Fenomena ini berkembang pada perubahan pola dunia bisnis.

Teori disruptive innovation menjelaskan fenomena dimana sebuah inovasi mengubah pasar atau sektor yang ada dengan memperkenalkan kesederhanaan, kenyamanan, aksesibilitas, dan keterjangkauan (*simplicity, convenience, accessibility, and affordability*) di mana komplikasi (keruwetan) dan biaya tinggi di posisi status quo. Awalnya, inovasi yang mengganggu terbentuk di (*niche market*) pasar terbatas yang

tampak tidak menarik atau tidak penting (*inconsequential*) bagi industri yg sudah eksis (*industry incumbents*), namun akhirnya produk atau ide baru sepenuhnya me redifinisi industri. Penting untuk diingat bahwa disruption adalah kekuatan positif. Disruptive innovations bukanlah teknologi terobosan yang membuat produk menjadi lebih baik; melainkan inovasi yang membuat produk dan layanan lebih mudah diakses dan terjangkau, sehingga membuat mereka tersedia untuk populasi yang jauh lebih besar.

Kita harus bisa segera beradaptasi, dan mengenali bagaimana keadaan sekarang yang penuh dengan perubahan. Tidak lagi sekedar berubah, melainkan langsung bergeser atau menggantikan yang sudah berdiri sebelumnya dalam waktu yang cepat. Pergeseran segmen konsumen yang sebelumnya generasi X kini menjadi generasi milenial memerlukan pengembangan dari berbagai aspek termasuk layanan. Jika kita mengikuti perkembangan selama ini yang terjadi, kita akan menyadari kalau tanda-tanda perubahan tersebut sudah terbaca sejak beberapa tahun lalu. Di era disrupsi kita harus mempunyai pilihan, membentuk ulang (*reshape*) atau menciptakan yang baru (*create*). Jika kita memutuskan untuk reshape, maka kita bisa melakukan inovasi dari produk atau layanan yang sudah dimiliki. Sedangkan jika ingin membuat yang baru, kita harus berani memiliki inovasi yang sesuai dengan kebiasaan konsumen. Memang terdengar klise, namun apabila kita dapat membacanya situasi dengan baik kemudian melihat peluang yang ada, maka kitapun bisa bertahan di era disrupsi. Era disrupsi yang tengah kita alami ini, tidak bisa

dihindari, tidak bisa lagi hanya menyalahkan keadaan tanpa merumuskan strategi untuk dapat bertahan, sehingga tetap keluar sebagai pemenang. Beberapa contoh bisnis yang menjadi korban disrupsi diantaranya adalah Kodak, Nokia, Mall dan Pusat Grosir atau Taxi Konvensional dan lainlain.

2.2.1. Faktor-faktor yang Mendorong Lahirnya Era Disrupsi

Abad ke-21 ditandai sebagai abad keterbukaan atau abad globalisasi, artinya kehidupan manusia pada abad ke-21 mengalami perubahan-perubahan yang fundamental yang berbeda dengan tata kehidupan dalam abad sebelumnya. Kemajuan dan perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK) khususnya Teknologi Informasi dan Komunikasi di abad ini berkembang pesat. Kemajuan teknologi telah mempersingkat siklus produksi dan peningkatan produktivitas secara dramatis.

Era disrupsi ini bisa terjadi karena perkembangan teknologi komunikasi, munculnya generasi millenials, kebutuhan pola pikir eksponensial, corporate mindset, model bisnis disruptif, dan era internet of things. Korban–korban era ini adalah organisasi-organisasi mapan, termasuk di dalamnya adalah dunia pendidikan. Mereka yang sudah terbiasa dengan ketenaran membuat mereka tidak bergerak cepat. Sementara, di luar sana peluang inovasi baru berpotensi menggesernya secara pelan-pelan. Dalam situasi persaingan yang ketat ini, teknologi menjadi salah satu yang tidak dapat diabaikan. Keberadaan teknologi informasi telah menghapus batas-batas geografi, menghasilkan inovasi-

inovasi baru yang tidak terlihat, dan tanpa disadari telah mengubah cara hidup, memengaruhi tatanan hidup dan bahkan mengganti sistem yang ada. Cragun & Sweetman (2016:58) mengidentifikasi lima pemicu gelombang disruption yang terjadi sejak 1980. Tercatat hingga 2015, telah melewati sekitar 20 episode kejutan yang dibagi dalam lima kategori penyebab, yaitu: (1) Teknologi (khususnya IT), (2) Teori Manajemen (metode baru pengelolaan SDM, kepemimpinan, produksi dan bisnis), (3) Peristiwa Ekonomi (peran negara, bank sentral, fluktuasi penawaran-permintaan), (4) Daya Saing Global, dan (5) Geopolitik (ketegangan antar wilayah). Perubahan pada era itu lebih menyerupai ledakan gunung berapi yang meluluhlantakkan ekosistem lama dan menggantinya dengan ekosistem baru yang sama sekali berbeda.

Perubahan-perubahan pada era tersebut mengarah pada aspek-aspek yang terkait dengan kehidupan manusia, aspek-aspek tersebut meliputi: (1) Aspek sosio-demografis atau mobilitas sosial yaitu suatu proses perubahan kehidupan sosial, ekonomi, demografis yang mulai menunjukkan peluang-peluang ke arah pola-pola baru melalui sosialisasi dan mobilitas sosial yang terwujud pada aspek-aspek kehidupan modern, seperti adanya mekanisasi (penggunaan mesin-mesin industri), urbanisasi, perubahan mata pencaharian, perubahan gaya hidup, penggunaan dan pemanfaatan media massa dan lain-lain. (2) Aspek struktur organisasi sosial atau lembaga-lembaga kemasyarakatan, yaitu perubahan unsur-unsur atau norma-norma kemasyarakatan yang terwujud

apabila manusia mengadakan hubungan dengan sesamanya dalam kehidupan kemasyarakatan. Perubahan ini meliputi perubahan organisasi kemasyarakatan karena terbentuknya banyak sekali organisasi kemasyarakatan dalam era modernisasi tetapi sekaligus terjadi perubahan fungsi dan peranannya. Perubahan ini disebabkan oleh : pelapisan sosial, wewenang, kekuasaan, keahlian, pendidikan, interaksi sosial dan lain-lain, (3) Aspek sosio-politik, yaitu perubahan unsur-unsur dan norma-norma yang mengatur hubungan antara individu atau warga negara dengan penyelenggara negara atau sebaliknya. Perubahan ini meliputi : partisipasi warga negara kepada penyelenggaraan negara, seperti aspirasi dalam bidang demokratisasi, kesadaran terhadap penegakan hukum dan keadilan, kesadaran penyelenggaraan hak azasi manusia (HAM) dan lain-lain, dan (4) Aspek psikokultural, yaitu perubahan sikap mental individu maupun kelompok untuk menerima pengalaman baru dan inovasi-inovasi demi kehidupan yang lebih baik, sikap menghargai waktu dan disiplin kerja serta berorientasi pada masa kini dan masa depan.

2.2.2. Dampak Disrupsi Bagi Masyarakat

Lembaga riset internasional Pricewaterhouse Coopers (PwC) pada Maret 2017 lalu sudah memprediksi disrupsi akan membuat 30 persen pekerjaan di Inggris hilang, sementara di AS mencapai 38 persen, di Jerman 35 persen, dan di Jepang 21 persen. Meski belum diteliti secara khusus, Indonesia juga mengalami kekhawatiran yang sama. Berbagai

profesi akan kehilangan relevansinya karena perubahan masyarakat yang begitu cepat.

Ketua Eksekutif Forum Ekonomi Dunia Klaus Schwab memberi gambaran lebih konkret. Perubahan yang muncul ditandai dengan berkembangnya kecerdasan buatan, penerapan teknologi nano di berbagai bidang, dan rekayasa genetis. Ketika tiga teknologi itu berhasil diaplikasikan, jutaan orang akan kehilangan pekerjaan. Era kecerdasan buatan tidak bisa dihindarkan, era itu akan membawa manusia pada era yang penuh optimisme sekaligus penuh kekhawatiran. Optimisme muncul karena kecerdasan buatan akan membuat efisiensi pekerjaan bisa ditingkatkan berkali-kali lipat. Kekhawatiran muncul karena kecerdasan buatan juga berpotensi mengancam eksistensi manusia dan kemanusiaan yang selama ini telah mapan. Bangsa kita akan memasuki periode yang penuh optimisme pada satu atau dua dasawarsa ke depan. Bonus demografi semakin terasa dampaknya, antara lain dengan semakin banyaknya tawaran model bisnis baru. Generasi Y telah menawarkan gaya hidup yang sama sekali berbeda dengan generasi sebelumnya. Generasi Z mulai merangsek naik membawa cara hidup yang berbeda lagi. Perubahan itu juga telah merubah manusia yang tadinya times series dan linear menjadi real time dan eksponensial. Mengubah mindset dari owning economy atau ekonomi memiliki, menguasai, integrasi menjadi sharing economy yaitu ekonomi berbagi akses.

Dunia baru tanpa perantara telah lahir dan sering kali tak terlihat menghancurkan tatanan yang lama. Era ini membutuhkan disruptive regulation, disruptive culture, disruptive mindset dan disruptive marketing. Kebiasaan on the line economy, menunggu pada antrean, menjadi on demand economy, begitu diinginkan, saat itu juga tersedia. Merubah kurva permintaan dari supply-demand tunggal menjadi supply-demand dengan jejaring. Musuh-musuh yang dulunya jelas menjadi tak terlihat (Kasali, 2017:59). Selain menjadi tantangan bagi para kelompok pebisnis, era disruption juga harus diantisipasi dan dikelola dengan baik oleh para karyawan. Salah satu tantangan yang harus siap dihadapi adalah otomatisasi. Disruption telah menghadirkan seperangkat konsekuensi logis akibat teknologi informasi dari kehadiran para wirausaha muda yang beroperasi melampaui batasan regional dan mindset bisnis bersama kaum millenials. Menurut Cragun and Sweetman (2016:59), kondisi tersebut berdampak luas pada tiga hal, yaitu: (1) Disruption menyerang hampir semua incumbent (pelaku lama, para pemimpin pasar), baik itu produk-produk atau perusahaan-perusahaan ternama, sekolah atau universitas terkemuka, organisasi-organisasi sosial, partai politik, maupun jasa-jasa yang sudah kita kenal, (2) Disruption menciptakan pasar baru yang selama ini diabaikan incumbent, yaitu kalangan yang menduduki dasar piramida. Kini mereka yang dulu kurang beruntung sebagai konsumen karena daya beli yang rendah, telah menjadi kekuatan pasar. Secara keseluruhan, partisipasi pasar pun meningkat. Sekuat apa pun

brand loyalty yang telah dibangun incumbent melalui strategi pemasaran konvensional, posisi incumbent tetap terancam, dan (3) Disruption menimbulkan dampak deflasi (penurunan harga) karena biaya mencari (searching cost) dan biaya transaksi (transaction cost) praktis menjadi nol rupiah. Kedua jenis biaya ini umumnya hanya dikenal oleh generasi millennials berkat teknologi infokom. Selain itu timbul gerakan berbagi (sharing resources) yang mampu memobilisasi pemakaian barang-barang konsumsi ke dalam kegiatan ekonomi produktif.

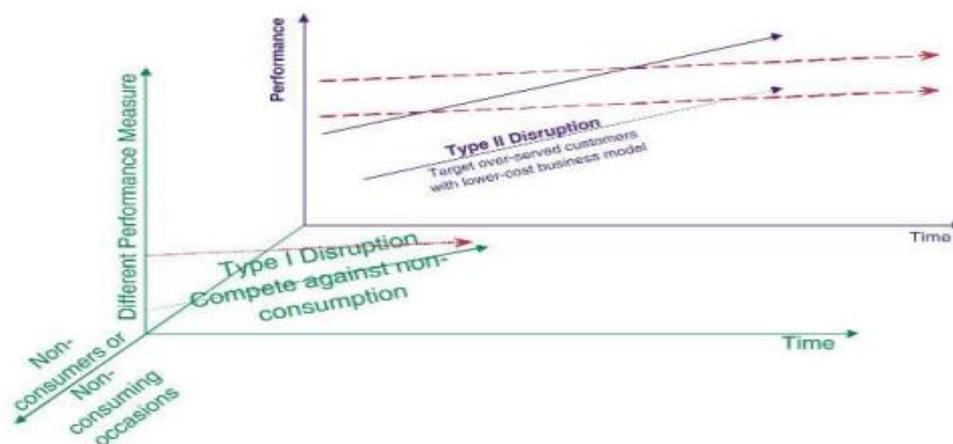
Oknum-oknum yang menolak kemajemukan dan menggerogoti kontrak sosial bernegara, yang populer dengan sebutan anti-innovative disruption, dimana mereka bermimpi untuk mendasarkan negara pada ajaran agama tertentu, atau kepentingan kelompok tertentu, akan semakin tergeser di era disrupsi ini. Mereka menjadi anti-innovative disruption karena mereka mau bertahan dengan pola pemimpin dan politikus koruptif dan egosentris. Artinya bahwa era disrupsi membutuhkan manusiamanusia yang adaptive disruption, karena kehidupan masyarakat saat ini dengan segala hiruk pikuknya tidak lagi mengedepankan kepemilikan monopoli dan asset secara personal, melainkan lebih pada manajemen kebersamaan dengan basis dunia digital yang serba cepat. Bertalian dengan hal itu, dibutuhkan sebuah revolusi mindset masyarakat untuk mampu berselancar dengan damai dan nyaman di era disrupsi.

2.2.3. Implikasi Era Disrupsi Terhadap Makna dan Praktik Pendidikan

Perkembangan sains mengubah dunia dengan laju perubahan yang begitu cepat dan laju, layaknya pesawat super sonic yang melampaui kecepatan suara. Menyikapi kondisi dan fenomena ini, idealnya, perguruan tinggi ada di dalam arus perubahan itu, menjadi pengendali arah dan kecepatan perubahan yang sedang berlangsung. Dengan modal sosial dan budaya yang dimilikinya, perguruan tinggi mestinya mampu mengambil peran untuk menjadi komando kapan perubahan itu harus dipercepat, dihentikan, atau dialihkan arahnya. Untuk kasus Indonesia, berdasarkan beberapa kaji petik terhadap formal regulation, empirical situation, dan misi pendidikan tinggi, untuk menterjadikan kondisi ideal itu terwujud, perguruan tinggi harus menyelesaikan dua persoalan internal yang membelitnya. Pertama, sebagai “alat negara” perguruan tinggi cenderung terikat regulasi ketat yang disusun pemerintah. Hak dan kewajibannya dibatasi secara ketat sehingga kelincahannya dalam merespon perubahan cenderung kurang. Untuk membuka atau menutup program studi, misalnya, perguruan tinggi harus melakukan kajian akademik dan memenuhi syarat administrasi yang tak sedikit jumlahnya. Kedua, paradigma positivistik yang dianut perguruan tinggi di Indonesia lebih apresiatif terhadap status quo daripada perubahan. Positivisme mengasumsikan segala sesuatu bersifat pasti dan cenderung tetap. Bahkan dalam membaca perubahan, positivisme cenderung membaca perubahan sebagai proses yang terprediksikan. Positivisme

mengandalkan variabel-variabel tertentu yang tampak dan terukur untuk membaca perubahan yang super kompleks. Kedua kondisi tersebut sangat menjauhkan pergutuan tinggi kita untuk mampu “memainkan peran” di era disrupsi sebagaimana kondisi ideal yang diinginkan.

Disadari atau tidak, era disrupsi akan membawa dampak yang demikian revolusioner bagi praktek pendidikan. Secara visual, dampak disrupsi terhadap pendidikan dapat dijelaskan sebagai berikut :



Sumber : Christensen, Clayton M. Horn, Michael, 2008

Gambar 4.1. Dampak Disrupsi Terhadap Pendidikan

Melihat visualisasi tersebut, maka kalau dengan sadarnya kita mengakui, maka era disrupsi menuntut kita untuk berubah atau punah, berinovasi atau tertinggal. Tidak diragukan lagi disrupsi akan mendorong terjadinya digitalisasi sistem pendidikan secara massif dan terstruktur dalam tempo yang sesingkat singkatnya. Munculnya inovasi aplikasi teknologi seperti Uber atau Gojek, Grab dan lain-lain mestinya mampu dengan mudah menginspirasi lahirnya aplikasi sejenis di bidang

pendidikan. Tidak diragukan lagi, disrupsi akan mendorong terjadinya digitalisasi sistem pendidikan yang berkelanjutan, misalnya MOOC (Massive Open Online Course) serta AI (Artificial Intelligence). MOOC merupakan inovasi pembelajaran daring yang dirancang terbuka, dapat saling berbagi dan saling terhubung atau berjejaring satu sama lain. Prinsip ini menandai dimulainya demokratisasi pengetahuan yang menciptakan kesempatan bagi kita untuk memanfaatkan dunia teknologi dengan produktif. Sedangkan AI merupakan mesin kecerdasan buatan yang dirancang untuk melakukan pekerjaan yang spesifik dalam membantu keseharian manusia. AI akan membantu pembelajaran yang bersifat individual, karena AI mampu melakukan pencarian informasi yang diinginkan sekaligus menyajikannya secara cepat, akurat, dan interaktif. Baik MOOC maupun AI sepertinya akan menjadi rule model based bagi pengembangan model dan instrument praktek pendidikan kedepan.

Sikap keilmuan cenderung kontradiktif dengan perubahan sebagai sebuah realitas. Ketika ilmuwan mengasumsikan variabel tertentu lebih berperan terhadap variable lainnya, di lapangan kondisi sudah berubah demikian cepat. Kondisi dan dilematisasi tersebut, menempatkan perguruan tinggi (mesti kita akui) “terbelenggu pagar akademik” yang dibangunnya sendiri. Sumber daya yang dibutuhkan saat ini, di era disrupsi adalah mereka yang memiliki etos kerja, sikap terbuka, serta mampu menjadi problema solver untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang semakin kompleks dan berubah dengan cepat, karena di tangan

merekalah terletak kunci keberhasilan Indonesia dalam percaturan politik dunia global. Menjawab tagihan tersebut, maka mestinya kegiatan belajar-mengajar sebagai inti praktek pendidikan harus berinovasi mengikuti tren disrupsi era. Ruang kelas mestinya berevolusi menjadi ruang dan media pembelajaran digital yang memberikan pengalaman pembelajaran yang lebih kreatif, partisipatif, beragam, menyeluruh, dan bermakna bagi peserta didik. Evolusi pembelajaran yang ditawarkan oleh MOOC dan AI akan memunculkan pertanyaan kritis, "Masih relevankah peran guru/pendidik ke depan?". Chief Executive Officer The Hub Edu, Tiffany Reiss (Christensen, Clayton M. Horn, Michael, 2008:62) berpendapat bahwa, pendidik memiliki peran penting dalam melakukan kontekstualisasi informasi serta bimbingan terhadap peserta didik dalam penggunaan praktis diskusi daring, dimana mekanisasi pembelajaran seperti itu akan memaknakan belajar secara lebih bagi peserta didik. Sejalan dengan simpulisasi makna pendidikan tersebut, mestinya fungsi pendidik "digeser dengan sengaja" dari membelajarkan pengetahuan dan kompetensi kearah membelajarkan nilai-nilai etika, budaya, kebijaksanaan, pengalaman hingga empati social serta moralitas global, karena nilai-nilai itulah yang tidak dapat dilakukan oleh mesin. Manakala hal ini terlambat atau tidak dilakukan, maka akan hadir didepan kita wajah pendidikan yang muram dan minus makna. Dimana hal ini semakin menjauhkan maknawi pendidikan itu sendiri.

Di era disrupsi, para pendidik harus sesegera mungkin untuk memulai perubahan pendekatan, model, dan strategi lamanya dan fleksibel dalam mengadaptasi dan mengelaborasi hal-hal baru dengan lebih cepat. Kehadiran digital technology harus dimanfaatkan sedemikian rupa oleh para pembelajar untuk menjadikan pembelajarannya lebih inovatif, menarik, empowerment bagi peserta didiknya. Pembelajaran yang mesti dikembangkan adalah pembelajaran yang multi-stimulan sehingga merangsang peserta didik untuk mengoptimalkan semangat dan hasil belajarnya, yang nantinya berimplikasi langsung pada perolehan dan makna belajar itu sendiri. Namun lebih dari itu, adalah bagaimana revolusi peran pembelajar sebagai sumber belajar atau pemberi pengetahuan untuk mampu memainkan dirinya sebagai mentor, fasilitator, motivator, inspirator, dan trendsetter yang mengembangkan imajinasi, kreativitas, karakter, serta problem solver skill peserta didik. Intinya adalah bagaimana para pembelajar mampu melakukan apa yang disebut dengan deliberate practice. Beriringan dengan hal tersebut, maka prinsip yang mesti dikedepankan para pembelajar di era disruptive ini adalah: (1) sesegera mungkin keluar dari zona nyaman masa lalu, (2) bekerja dengan target atau capaian yang jelas, (3) melakukan rangkaian teaching yang bermakna, (4) membiasakan diri sebagai innovator dan inspirator bagi kelas dan peserta didiknya, dan (5) membangun mentalitas otonom yang ahli.

Merealisasikan kondisi tersebut, diperlukan inisiatif pemerintah secara massif untuk menata ulang arah kebijakan pendidikan nasional mulai dari paradigma, kurikulum, assessment hingga sistem rekrutmen serta metode pengembangan profesionalitas pendidik di pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi. Sayangnya, kebijakan yang dikembangkan saat ini, belum mampu menjawab kebutuhan pendidikan sebagaimana hipotesis tersebut. Karena itu, perombakan kebijakan pendidikan harus komprehensif mulai dari hulu hingga hilir. Di hulu, paradigma pendidikannya harus digeser dari pendidikan yang menstandarisasi ke pendidikan berbasis personal characteristic. Paradigma yang baru ini tidak menuntut capaian belajar yang diseragamkan, tetapi memberi ruang untuk peserta didik tumbuh secara berbeda dalam kompetensinya masing-masing. Sedangkan di hilir, pendidik dikembangkan untuk lebih literate terhadap teknologi digital serta memiliki teaching metacognition skill, yakni mengajarkan peserta didik bagaimana cara belajar yang benar agar dapat menjadi pembelajar mandiri bagi diri dan lingkungannya.

Taksonomi Bloom yang direvisi David Krathwohl tahun 1991, ranah metakognisi meliputi enam tingkatan kecerdasan akademis, yakni: mengingat, memahami, menerapkan, menganalisis, mengevaluasi, dan mencipta (creating). Sistem pengajaran saat ini belum sepenuhnya dirancang untuk menjalankan enam tingkatan kecerdasan metakognisi itu. Pembelajaran metakognisi mensyaratkan ekosistem belajar positif yang mampu memfasilitasi peserta didik mengenali dirinya sendiri serta mampu

mengelola perilaku dan karakter dirinya di tengah-tengah lingkungan yang serba berubah. Perubahan mendasar pada peran tersebut menuntut sistem perencanaan pendidik yang baru agar mutu dan profesionalitas pendidik sesuai tuntutan pendidikan masa depan. Kinerja pendidik bukan semestinya hanya diukur pada uji kompetensi pendidik yang lebih bersifat teoritis dan administrative dalam hitungan jam atau hari, melainkan kemampuannya untuk menghadirkan ekosistem pendidikan yang memanusiakan dan memerdekakan peserta didik dalam segala potensinya. Ekosistem tersebut akan membuat peserta didik bergairah dalam belajar serta gigih dalam memenangkan pertarungan pada abad digital. Dan ekosistem itu membutuhkan pendidik dengan mindset baru, kaya inovasi atau konten pembelajaran, fleksibel, serta adaptif terhadap perubahan dunia yang sangat cepat.

Pendidikan tinggi di era disrupsi saat ini, yang dibutuhkan bukanlah sosok penghapal dan pembebek. Tony Wagner (2008:63) merinci kompetensi yang diperlukan anak-anak kita untuk sukses di era disrupsi dan dikembangkan oleh lembaga pendidikan di segala levelnya, yang disebut dengan "Seven Survival Skills for 21st Century" adalah: (1) Critical thinking and problem solving, (2) Collaboration across network, (3) Agility and adaptability, (4) Initiative and entrepreneurship, (5) Accessing and analysing information, (6) Effective oral and written communication, (7) Curiosity and imagination.

Potret pendidikan kita saat ini, berdasarkan beberapa hasil penelitian dan kajian para pakar pendidikan, justru sekolah-sekolah kita termasuk pendidikan tinggi, masih lemah pada ke-7 keterampilan tersebut. Praktek yang dikembangkan oleh sekolah saat ini, semakin tidak relevan karena keterampilan yang dibangun tidak relevan lagi dengan kebutuhan kekinian. Sekolah yang ada saat ini dirancang di era industrial (industrial age) dimana hal ini tak relevan lagi di era pengetahuan (knowledge age). Dengan logika industrial abad 20 sekolah kita distandarisasi (kurikulum, pola pengajaran, dan sistem evaluasinya) agar bisa diperbandingkan dan dikompetisikan (itu sebabnya muncul istilah “sekolah favorit”). Artinya bahwa lembaga pendidikan (praktek pendidikan) yang ada saat ini relative mengabaikan pemanusiaan manusia sebagai hulu dan hilir dari sebuah pendidikan. Dimana variable ini diduga sebagai trigger utama dari fenomena instanisasi, dehumanisasi, dan dekadensi peran dan makna sekolah bagi anak negeri.

2.3. Kebijakan Publik

2.3.1. Pengertian Kebijakan

Sebelum mengkaji definisi kebijakan publik maka diperlukan pemahaman terhadap definisi kebijaksanaan atau kebijakan. Lasswell dan Abraham Kaplan (2010:78) mengemukakan kebijaksanaan sebagai *a projected program of goals, values and practicies*. Dari pendapat Harold dan Abraham di atas dapat dipahami makna kebijaksanaan sebagai program dalam mencapai suatu tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek

yang telah ditargetkan. Definisi ini hampir sama dengan makna yang dikemukakan oleh ketiga pernyataan di bawah ini yaitu *United Nation* (Wahab, 2015:21) mengemukakan kebijaksanaan sebagai suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

Anderson (2011:79) mengemukakan kebijakan sebagai *apurposeive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern* (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Carl Friedrich (2010:39) mendefinisikan kebijakan sebagai berikut: Serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh seseorang, sekelompok atau pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu dalam memecahkan suatu masalah sehingga mempunyai sistem program tertentu yang berkesinambungan. Maka hal tersebut terdiri dari beberapa elemen sebagai berikut yaitu (a) adanya tujuan atau rencana, (b) adanya aktor

yang berperan, (c) adanya sistem program yang terkoordinasi, (d) adanya masalah atau hambatan dalam lingkungan.

2.3.2. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik atau kebijaksanaan negara mempunyai definisi batasan yang beranekaragam namun untuk mempelajarinya diperlukan beberapa definisi untuk membahas permasalahan sehingga mampu fokus dalam mengambil kesimpulan dalam pemecahannya. Menurut Jones (2012:54) kebijaksanaan negara adalah antar hubungan di antara unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya. Definisi yang dikemukakan Jones (2012:54) tersebut terlalu luas sehingga diperlukan spesifikasi pengertiannya.

Sedangkan menurut Dye (2012:28) mengemukakan kebijaksanaan negara sebagai *is whatever government choose to do or not to do*. Dalam hal ini, pemerintah melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan dianggap sebagai alternatif kebijakan publik. Pengertian lain mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh Anderson (2011:57) dimana kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Pendapat Anderson mempunyai kemiripan dengan pendapat Jenkins.

Dalam hal ini, W.I. Jenkins (2012:24) mengemukakan kebijaksanaan negara adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil

oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batasan kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut. Sedangkan dalam Glossary di bidang administrasi negara menetapkan arti kebijaksanaan negara sebagai berikut: (a) *The organizing framework of purposes and rationales for government programs that deal with specified societal problems;* (b) *whatever governments choose to do or not to do;* (b) *The complex programs enacted and implemented by government* dalam Islamy (Islamy, 2014:20).

Dari definisi yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik atau kebijaksanaan negara adalah suatu tanggapan kewenangan kekuasaan pemerintah mengenai permasalahan atau kepentingan tertentu sehingga pemerintah memutuskan untuk diam atau melakukan rangkaian program tindakan yang mempunyai tujuan untuk seluruh masyarakat.

2.3.3. Bentuk dan Sifat Kebijakan Publik

Paradigma yang berkembang di masyarakat menganggap bahwa sebuah kebijakan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif yang berupa undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan tertulis lainnya. Namun bentuk dari kebijaksanaan negara itu tidak hanya berupa peraturan maupun keputusan tertulis. Menurut

Nugroho (Nugroho, 2016:30-35) terdapat tiga bentuk kebijakan publik yaitu:

a. Bentuk pertama kebijakan publik adalah peraturan perundangan yang terkodifikasi secara formal legal. Setiap peraturan dari tingkat pusat atau nasional, hingga tingkat desa atau kelurahan adalah kebijakan publik, dalam kategori ini dibagi tiga tahap yaitu :

1) Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu seperti undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah.

2) Kebijakan publik yang bersifat meso, atau menengah, atau penjas pelaksana. Kebijakan ini dapat berbentuk peraturan menteri, surat edaran menteri, peraturan gubernur, peraturan bupati, dan peraturan walikota. Kebijakan ini dapat pula berbentuk Surat Keputusan bersama atau SKB antar menteri, gubernur, dan bupati atau walikota.

3) Kebijakan publik yang bersifat mikro, adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, gubernur, bupati dan walikota.

b. Bentuk kedua kebijakan publik adalah pernyataan pejabat publik. Pernyataan yang paling dapat dianggap sebagai kebijakan publik

adalah pernyataan yang disampaikan dalam forum resmi dan dikutip oleh media massa dan disebarluaskan kepada masyarakat luas.

- c. Bentuk ketiga dari kebijakan publik adalah gestur atau gerik, mimik, gaya pejabat publik. Kebijakan publik jenis ini merupakan bentuk kebijakan yang paling jarang untuk diangkat sebagai isu kebijakan. Padahal pada praktiknya gerik, mimik, dan gaya pimpinan ditirukan oleh seluruh anak buah atau bawahannya.

Bentuk kebijakan publik terkodifikasi merupakan sasaran pembahasan yang hendak difokuskan. Sedangkan pernyataan pejabat publik dan gesture pejabat publik dapat dibahas berkenaan dengan kompetensi dan kapasitas individual dari pejabat publik. Sedangkan sifat kebijakan publik merupakan sebuah cara untuk memahami secara utuh kebijakan publik. Hal ini terdiri dari beberapa bagian kegiatan yaitu *policy demands*, *policy decisions*, *policy statements*, *policy outputs* dan *policy outcomes*. Menurut Leo Agustino (2014:9-10) ke lima elemen tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- a. *Policy demands* yaitu permintaan, kebutuhan atau klaim yang dibuat oleh warga masyarakat secara pribadi atau kelompok dengan resmi dalam sistem politik oleh karena adanya masalah yang mereka rasakan.
- b. *Policy decisions* yaitu putusan yang dibuat oleh pejabat publik yang memerintah untuk memberi arahan pada kegiatan-kegiatan kebijakan.

- c. *Policy statements* yaitu ungkapan secara formal atau artikulasi dari keputusan politik yang telah ditetapkan.
- d. *Policy outputs* yaitu hasil kebijakan “perwujudan nyata” dari kebijakan publik.
- e. *Policy outcomes* yaitu akibat dari kebijakan yang merupakan konsekuensi kebijakan yang diterima masyarakat, baik yang diinginkan atau tidak diinginkan, yang berasal dari apa yang dikerjakan atau yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.

Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa bentuk kebijakan publik merupakan kategori dalam mengenali sebuah kebijakan. Sedangkan sifat kebijakan publik merupakan suatu proses di dalam kebijakan publik yang menjadi dasar pemahaman bahwa kebijakan publik adalah proses yang tidak mampu dipisahkan antara perumusan, implementasi, evaluasi dan analisisnya.

Proses birokrasi dan para birokrat diyakini akan dapat menerapkan kebijakan publik seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan publik tersebut. Padahal, sebenarnya kebijakan publik bersifat kompleks dan saling tergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan publik yang bersifat self-executing atau dapat langsung diterapkan, tanpa prasyarat lainnya. Implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi 'macan kertas' apabila tidak berhasil dilaksanakan.

Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik perlu dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, agar kebijakan publik yang dimaksud benar-benar dapat berfungsi sebagai alat untuk merealisasikan harapan yang diinginkan. Dengan kata lain, implementasi kebijakan publik merupakan upaya untuk merealisasikan suatu keputusan atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sekalipun implementasi kebijakan publik memainkan peran penting dalam merealisasikan misi suatu kebijakan publik, tetapi tidak berarti bahwa implementasi kebijakan publik terpisah dari tahapan formulasi. Fadillah (2013:43) mengatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan publik sangat tergantung pada tatanan kebijakan publik makro dan mikro. Artinya, formulasi kebijakan publik makro yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, keberhasilan implementasinya akan dipengaruhi oleh kebijakan publik operasional serta kelompok sasaran dalam mencermati lingkungan.

Dengan demikian, implementasi kebijakan publik tidak hanya mencakup operasionalisasi kebijakan publik ke dalam mekanisme birokratis, tapi juga terkait dengan bagaimana agar kebijakan publik tersebut dapat diterima, dipahami, dan didukung oleh kelompok sasaran. Hal ini merupakan bagian dari proses politik. Sebagai Bagian dari proses politik, maka implementasi kebijakan publik juga perlu memperhatikan berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang berpengaruh

pada perilaku semua pihak yang terlibat, sehingga kebijakan publik tersebut dapat mencapai harapan yang di inginkan.

Perspektif birokratis memandang implementasi kebijakan publik sebagai proses yang cenderung bersifat linier, patuh pada rangkaian mekanisme, dan cenderung mekanistik. Padahal, kenyataannya, implementasi kebijakan publik tidak bersifat linier apalagi mekanistik. Keberhasilan implementasi kebijakan publik lebih banyak ditentukan melalui proses negosiasi, tawar-menawar, atau lobby untuk menghasilkan kompromi. Namun, kapasitas lembaga pelaksana tetap diperlukan untuk mengelola beragam kepentingan tersebut.

Pada praktiknya, implementasi kebijakan publik tidak selalu sejalan dengan apa yang sudah direncanakan dalam tahap formulasi kebijakan publik, atau antara visi dengan realitas. Hampir selalu terjadi distorsi antara hal-hal yang ingin dicapai dengan hal-hal yang tercapai atau terealisasikan. Banyak faktor yang dapat menimbulkan distorsi tersebut, misalnya sumber dana minimal yang dibutuhkan ternyata tidak tersedia, sementara pelaksanaan kebijakan publik itu tidak bisa ditunda. Demikian pula dengan kualitas pelaksana yang sebetulnya tidak memenuhi kriteria minimal yang dibutuhkan. Karena itu, Grindle (2011:55) menyebutkan 3 (tiga) hambatan besar yang acapkali muncul dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik, yakni: (1) ketiadaan kerjasama vertikal, antara atasan dengan bawahan; (2) hubungan kerja horisontal yang tidak sinergis; dan (3) masalah penolakan terhadap perubahan yang datang dari publik

maupun kalangan birokrasi sendiri. Untuk mengatasi hambatan ini, maka pelaksana kebijakan publik perlu memiliki kemampuan untuk beradaptasi dengan kondisi yang berkembang. Berbeda dengan formulasi kebijakan publik yang mensyaratkan rasionalitas dalam membuat suatu keputusan, keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, di mana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik memerlukan pendekatan *Top-down* dan *Bottom-up* sekaligus. Pendekatan *Top-down* terutama berfokus pada ketersediaan unit pelaksana (birokrasi); standar pelaksanaan; kewenangan; koordinasi; dll. Pendekatan *Bottom-up* menekankan pada strategi-strategi yang digunakan oleh pelaksana saat menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik sebagai dasar untuk memahami kebijakan publik itu secara keseluruhan.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat tergantung pada keberhasilan mengidentifikasi jejaring kerjasama antar aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik itu, karena pada akhirnya aktor itulah yang akan melaksanakan apapun kebijakan publik yang dibuat. Karena itu, sejak tahapan formulasi kebijakan publik sudah harus diketahui secara pasti siapa yang berkepentingan; bagaimana interaksi

antar aktor terbentuk; serta strategi yang digunakan untuk mencapai kepentingan itu.

Sebagai jembatan untuk menghubungkan pendekatan *Top-down* dan *Bottom-up* inilah, Sabatier (2013:93) mengungkapkan pentingnya dilakukan advokasi kebijakan publik tidak hanya pada level formulasi tapi juga implementasi dan bahkan evaluasi kebijakan publik. Advokasi kebijakan publik menyangkut ekspresi keberpihakan seseorang pada nilai-nilai tertentu. Penggunaan advokasi kebijakan publik dalam implementasi kebijakan publik dimaksudkan untuk mengubah kondisi yang dikehendaki dengan cara memastikan penentu kebijakan publik berada di pihak yang melakukan advokasi, sehingga aspirasi masyarakat semaksimal mungkin terakomodasi.

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai suatu institusi, dimaksudkan sebagai salah satu proses kegiatan yang dilakukan oleh unit-unit administratif atau unit-unit birokratik (Ripley, 2012:156) pada berbagai tingkat pemerintahan baik bersifat vertikal maupun horizontal dalam proses kebijakan publik. Di mana proses kebijakan publik ini dapat dikelompokkan ke dalam tiga fungsi, yaitu: “perumusan kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, pengawasan dan evaluasi (hasil) kebijakan publik” (Mustopadidjaya, 2012:43).

2.4. Konsep Implementasi

Kamus besar Webster dirumuskan secara pendek bahwa “*to implement*” (mengimplementasikan) berarti “*to provide the means for carrying out*” (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); “*to give practical effect to*” (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi kebijaksanaan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden) (Wahab, 2015:64).

Menurut Sabatier (2013:65) mengemukakan bahwa implementasi Kebijakan pemerintah mengandung makna tertentu, yaitu:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/ dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Berdasarkan pendapat di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Allison M (2011:44) bahwa tahap implementasi merupakan tahap yang penting dan kritis yang memerlukan kerjasama segenap pihak dalam penyusunan dan pelaksanaan suatu kebijakan. Sebelum suatu program dilaksanakan, dilakukan persiapan yang matang dalam segala hal yang menyangkut program, misalnya organisasi, tenaga kerja termasuk kualifikasi orang-orang yang terlibat didalamnya. Dalam siklus pengelolaan program, setelah langkah persiapan dan persetujuan pihak yang berwenang, akan tiba pada tahap implementasi yang merupakan operasionalisasi keputusan-keputusan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Abraham (2010:71), implementasi kebijakan merupakan suatu pelaksanaan program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek atau upaya pelaksanaan keputusan yang teguh dan disifati oleh adanya perilaku yang konsisten. Masalah implementasi kebijakan telah mendapat perhatian yang semakin besar dari ahli administrasi negara atau ahli manajemen kenegaraan.

Hal ini disebabkan oleh ketidakefektifan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan dalam berbagai bidang. Pemerintah sebenarnya mampu mengesahkan kebijakan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan. Gejala tersebut oleh Andrew Dunsire (Andrew, 2012:47) digunakan sebagai implementation, yang dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara

apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya terjadi.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi itu ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab, fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara disebut sistem penyampaian kebijakan negara yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sasaran-sasaran tertentu yang dirancang secara khusus serta diarahkan menuju terciptanya tujuan-tujuan dan sasaran yang dikehendaki.

Berbicara mengenai studi kajian implementasi, tidak terlepas dari gagasan teoritik dan kerangka analitik yang dikemukakan oleh para ahli yang mengidentifikasi variabel atau faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Berikut ini adalah model implementasi yang dikemukakan oleh Weimer dan Aidan (2012:97), ada tiga kelompok variabel besar yang dapat memengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni :

- a. Logika kebijakan. Ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapat dukungan teoretis. Kita dapat berpikir bahwa logika dari suatu kebijakan seperti halnya hubungan logis dari suatu hipotesis.

- b. Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan. Lingkungan tempat kebijakan tersebut dioperasikan akan memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik atau geografis. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan di suatu daerah tertentu, tetapi ternyata gagal diimplementasikan di daerah lain, karena kondisi lingkungan yang berbeda.
- c. Kemampuan implementor kebijakan. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan keterampilan dari para implementor kebijakan.

2.5. Model Implementasi Kebijakan Publik Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)

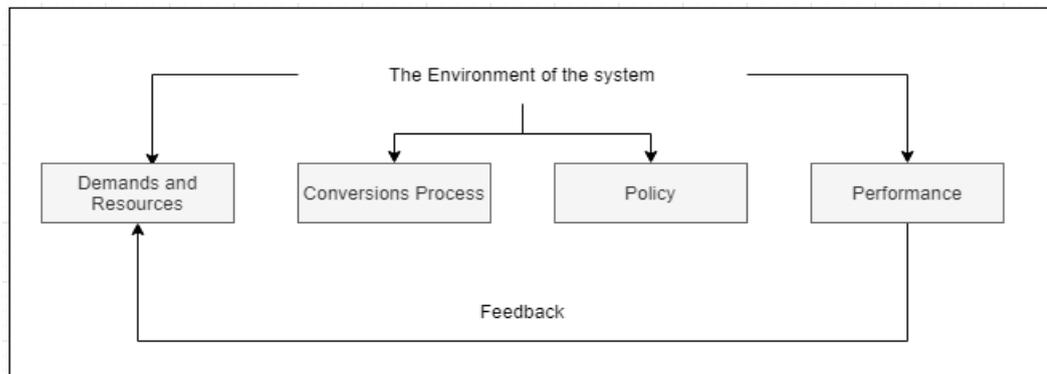
Ilmuwan politik telah mengalihkan perhatian mereka ke studi kebijakan publik dengan frekuensi yang meningkat. Topik yang mereka tangani dan metodologi yang mereka gunakan mencerminkan keragaman minat mereka. Karakter yang berbeda dari literatur kebijakan publik memperumit tugas mendefinisikan ruang lingkup analisis kebijakan dan menertibkan keprihatinan analisis kebijakan. Beberapa keteraturan dapat dicapai dengan memanfaatkan model sistem penyampaian kebijakan, yang memfasilitasi pengorganisasian literatur kebijakan. Lebih dari itu, mengidentifikasi hubungan di antara beragam kekhawatiran analisis kebijakan, mengarahkan perhatian pada faktor penentu dan konsekuensi dari kebijakan publik, dan memberikan penekanan pada seringkali

korespondensi yang tidak sempurna antara kebijakan yang diadopsi dan layanan yang benar-benar diberikan.

Komponen model ini adalah: (1) lingkungan yang merangsang pejabat pemerintah dan menerima hasil kerja mereka; (2) tuntutan dan sumber daya yang membawa rangsangan dari lingkungan kepada pembuat kebijakan; (3) proses konversi, termasuk struktur dan prosedur formal pemerintahan, yang mengubah (mengubah) tuntutan dan sumber daya menjadi kebijakan publik; (4) kebijakan yang mewakili tujuan, maksud, atau pernyataan formal pejabat pemerintah; (5) kinerja kebijakan seperti yang sebenarnya disampaikan kepada klien; dan (6) umpan balik kebijakan dan kinerja ke lingkungan, yang ditransmisikan kembali ke proses konversi sebagai tuntutan dan sumber daya di kemudian hari. Dalam banyak hal, kerangka ini sedikit berbeda dari adaptasi lain dari model sistem politik yang pertama kali diperkenalkan oleh Easton. Fitur yang membedakannya adalah bahwa ia menganggap "kebijakan" dan "kinerja" sebagai dua kategori yang berbeda.

Beberapa fitur dari sistem penyampaian kebijakan jelas telah dieksplorasi lebih lengkap daripada yang lain. Selama seperempat abad terakhir, upaya yang tidak proporsional telah dilakukan untuk menganalisis karakter masalah ekonomi dan sosial. klaim yang dibuat untuk tindakan pemerintah, dan proses pengambilan keputusan kebijakan. Baru-baru ini, para analis kebijakan telah mengalihkan perhatian mereka pada dampak atau pengaruh kebijakan terhadap masyarakat dan masalah yang menjadi

sasaran kebijakan tersebut. Gambar di bawah ini akan menunjukkan bagaimana sistem pengiriman kebijakan dan penjelasannya:



Gambar 4.2. Sistem Pengiriman Kebijakan

Fokus pada determinan dan konsekuensi kebijakan publik ini telah menambah banyak pemahaman kita tentang proses kebijakan. Namun tidak ada yang memberi tahu kita banyak tentang bagaimana keputusan kebijakan diubah menjadi layanan publik: mereka memberi tahu kita sedikit tentang penerapan atau implementasi kebijakan publik. Singkatnya, mereka belum memberikan perhatian yang cukup pada keterkaitan antara kebijakan dan kinerja adalah satu hal untuk memeriksa faktor-faktor penentu keputusan kebijakan dan untuk mengidentifikasi dampak atau konsekuensinya adalah hal lain untuk memberikan penjelasan atas konsekuensi yang diamati ini.

Tujuan kami dalam makalah ini adalah untuk mengeksplorasi proses implementasi kebijakan. Untuk tujuan ini kami mendefinisikan konsep implementasi dan survei literatur saat ini dalam upaya untuk memastikan apakah apa yang diketahui saat ini akan menginformasikan konseptualisasi proses ini. Kami menyajikan model yang dapat digunakan

untuk menganalisis implementasi kebijakan, baik yang melibatkan aktor dalam satu organisasi maupun lintas batas organisasi.

2.4.1. Definisi Implementasi Kebijakan

Beberapa penggunaan konsep implementasi yang sering bertentangan ditemukan dalam literatur yang ada. Definisi kami cukup eksplisit: implementasi kebijakan mencakup tindakan-tindakan oleh individu atau (kelompok) publik dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Ini mencakup upaya satu kali untuk mengubah keputusan menjadi istilah operasional, serta upaya berkelanjutan untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.

Williams (1971:144) menyatakan dengan paling ringkas:

“Dalam bentuknya yang paling umum, penyelidikan tentang implementasi. .. berusaha untuk menentukan apakah suatu organisasi dapat menyatukan orang-orang dan materi dalam unit organisasi yang kohesif dan memotivasi mereka sedemikian rupa untuk melaksanakan tujuan yang dinyatakan organisasi”.

Kita harus menekankan bahwa fase implementasi tidak dimulai sampai tujuan dan sasaran telah ditetapkan atau (diidentifikasi) oleh keputusan kebijakan sebelumnya; itu terjadi hanya setelah undang-undang disahkan dan dana dilakukan atau (setelah keputusan pengadilan dan dekrit yang menyertainya). Seperti yang dikatakan Pressman dan Wildavsky (1974:58): “Bagaimanapun, dunia ini penuh dengan proposal kebijakan yang dibatalkan. Anda tidak dapat menyelesaikan apa yang belum Anda mulai. Kurangnya implementasi seharusnya tidak mengacu

pada kegagalan untuk memulai tetapi pada ketidakmampuan untuk menindaklanjuti.” Oleh karena itu, studi implementasi mengkaji faktor-faktor yang berkontribusi terhadap realisasi atau nonrealisasi tujuan kebijakan.

Perbedaan yang jelas dibuat antara implementasi kebijakan, kinerja, dan apa yang secara umum disebut sebagai dampak kebijakan. Ini berbeda meskipun tidak berhubungan konsep. Studi tentang dampak mencari konsekuensi dari sebuah keputusan kebijakan. Apakah praktik doa sekolah berubah sebagai hasil keputusan Mahkamah Agung? Apakah dirugikan? anak-anak meningkatkan keterampilan membaca atau matematika mereka sebagai konsekuensi dari program pendidikan yang inovatif? Dengan berfokus pada kegiatan-kegiatan yang mempengaruhi pemberian pelayanan publik (yaitu, kinerja), studi implementasi kebijakan menyoroti salah satu kekuatan yang menentukan dampak kebijakan.

Studi implementasi kebijakan akan menyelesaikan masalah berputar di sekitar pertanyaan "nyata" dampak (misalnya, apakah pendidikan kompensasi memiliki efek yang bermanfaat). model kami dan penelitian yang mengalir darinya tidak dirancang untuk mengukur dan menjelaskan hasil akhir dari pemerintahan kebijakan, melainkan untuk mengukur dan menjelaskan apa yang kita sukai kinerja program panggilan (yaitu, sejauh mana layanan yang diantisipasi benar-benar disampaikan). Kami menyadari bahwa beberapa layanan benar-benar dapat disampaikan tanpa harus ada dampak substansial pada masalah yang

menjadi tujuan kebijakan seharusnya terkait. Suatu kebijakan dapat diimplementasikan efektif, tetapi gagal memberikan dampak yang substansial karena disalah pahami atau karena keadaan lain. Karenanya, kinerja program yang sukses mungkin diperlukan tetapi tidak kondisi cukup untuk pencapaian ultimat positif hasil.

2.4.2. Studi Implementasi

Saat ini kita tahu relatif sedikit tentang proses implementasi kebijakan. Ini adalah kekurangan yang disayangkan dalam pemahaman kita tentang proses kebijakan dan dapat menyebabkan kesimpulan yang keliru dari pihak pembuat kebijakan. Kapan dihadapkan dengan program yang gagal, banyak pengamat akan menghubungkan kegagalannya dengan perencanaan yang tidak memadai atau ketidakcukupan dari program itu sendiri. Atribusi kesalahan ini sering tidak bisa dibenarkan. Melihat kebijakan sosial Great Society Secara umum, Levine (1968:86) telah menyimpulkan bahwa sebagian besar masalah dengan Perang Melawan Kemiskinan dihasilkan “tidak begitu banyak dari sifat program seperti dari kesulitan administrasi” Menunjuk ke kemungkinan kesenjangan antara niat dan pernyataan pejabat publik (kebijakan) di satu sisi dan penyampaian pelayanan publik (kinerja) pada lainnya, Dolbeare dan Hammond (1971:149) berpendapat bahwa:

“sangat sedikit yang benar-benar dapat diputuskan oleh kata-kata keputusan atau undang-undang: pengucapan kebijakan nasional tersebut mungkin hanya awal dari proses yang menentukan untuk menentukan apa yang akan terjadi pada

siapa, dan memahami tahap lebih lanjut ini sangat penting untuk sepenuhnya pemahaman tentang politik”.

Studi implementasi menambahkan dimensi baru untuk analisis kebijakan. Ini memberi mahasiswa politik dan kebijakan membuat pemahaman baru tentang bagaimana sistem berhasil atau gagal dalam menerjemahkan tujuan kebijakan umum menjadi konkret dan pelayanan publik yang berarti.

Mengapa kita hanya tahu sedikit tentang masalah kebijakan? penerapan? Jika proses ini sangat penting, mengapa tidak upaya yang lebih besar telah dilakukan untuk mengidentifikasi fitur dasarnya? Ini pengabaian sebagian disebabkan oleh asumsi naif, tersirat dalam banyak penelitian, bahwa “suatu kebijakan telah 'dibuat' oleh pemerintah, kebijakan yang akan dilaksanakan dan yang diinginkan hasil kebijakan akan mendekati yang diharapkan oleh pembuat kebijakan” (Smith, 1973:197-198). Pelaksanaan proses diasumsikan sebagai serangkaian keputusan duniawi dan interaksi yang tidak layak menjadi perhatian para sarjana yang mencari hal-hal yang memabukkan dari politik. Implementasinya menipu sederhana; tampaknya tidak melibatkan masalah besar. Kebanyakan masalah kebijakan penting sering terlihat telah diselesaikan dalam keputusan sebelumnya dari eksekutif, legislator, dan hakim.

Kedua, pertumbuhan Perencanaan Pemrograman Penganggaran Systems (PPB) teknik analitik terkemuka dari 1960-an-mungkin telah mendorong analisis kebijakan untuk mengabaikan masalah implementasi

kebijakan. Kebijakan terkonsentrasi PPB perhatian pembuat pada pilihan antara metode bersaing untuk mencapai tujuan dan sasaran yang dipilih, dengan fokus perhatian terutama pada keputusan yang dibuat oleh pembuat kebijakan dalam Washington dengan mengesampingkan eselon yang lebih rendah dari instansi yang bertanggung jawab atas pelaksanaannya. Keprihatinan PPB dengan meningkatkan dasar pembuatan kebijakan tidak mengatasi masalah dalam memberikan pelayanan publik. Seperti Williams (1971:139) menunjukkan, PPB menekankan tujuan program dan cara alternatif untuk mencapai tujuan tersebut. Fokus seperti itu, Namun, tidak mengharuskan perhatian serius diberikan kepada pelaksanaan atau operasi program publik.

Ketiga, kesulitan tugas telah mengecilkan detail mempelajari proses implementasi kebijakan. Masalah implementasinya sangat kompleks dan para sarjana sering terhalang oleh pertimbangan metodologis. Sehubungan dengan studi perumusan kebijakan, analisis proses implementasi menimbulkan masalah batas yang serius. Seringkali sulit untuk mendefinisikan yang relevan aktor. Selain itu, banyak variabel yang diperlukan untuk menyelesaikan studi implementasi sulit jika tidak mustahil untuk diukur. Tidak seperti arena legislatif dan yudikatif di mana suara sering dicatat, keputusan dalam administrasi pengaturan sering sulit untuk diisolasi. Akhirnya, analisis implementasi yang komprehensif membutuhkan perhatian itu diberikan untuk beberapa tindakan selama

periode waktu yang lama, sehingga melibatkan pengeluaran waktu dan sumber daya yang sangat besar.

Ini tidak dimaksudkan untuk menyarankan bahwa implementasi proses telah diabaikan oleh pembuat kebijakan dan kebijakan analis, juga bahwa hambatan ini tidak dapat diatasi. Aturan pembuat telah mengalihkan perhatian mereka ke masalah implementasi, mungkin sebagai konsekuensi dari hasil mengecewakan dari program sosial Great Society. Diantara studi paling penting yang dipublikasikan tentang implementasi kebijakan adalah studi Kaufman (1960) dari U.S. Forest Service, Pemeriksaan Bailey dan Mosher (1968) tentang administrasi Undang-Undang Pendidikan Dasar dan Menengah 1965, analisis Derthick (1970) tentang hibah-bantuan federal program, pemeriksaan Gross and associates (1971) dari inovasi organisasi yang direncanakan, Berke dan Kirst (1972) studi bantuan federal untuk program pendidikan, Derthick (1972) analisis upaya Pemerintahan Johnson untuk menciptakan komunitas di tanah milik federal di wilayah metropolitan, dan studi Pressman dan Wildavsky (1973) tentang Oakland's program pengembangan masyarakat. Studi ini dan lainnya telah membantu mengidentifikasi faktor-faktor yang berkontribusi pada pemahaman tentang proses implementasi kebijakan.

Sementara studi ini sangat informatif, mereka kontribusi telah dibatasi oleh tidak adanya perspektif teoretis. Sampai saat ini, tidak ada yang telah maju kerangka teoritis di mana implementasi kebijakan dapat

diperiksa. Tanpa kerangka kerja seperti itu, sulit untuk lebih lanjut pemahaman kita tentang proses ini di bidang kebijakan yang berbeda dan pengaturan yurisdiksi. Beberapa upaya (Smith, 1973; Bunker, 1972) untuk memberikan perspektif seperti itu kurang dari memadai. Misalnya, Smith menegaskan bahwa implementasi adalah masalah di negara-negara Dunia Ketiga, di mana swasta kepentingan berusaha untuk mencegah birokrasi terkeping dari mengimplementasikan kebijakan publik. Smith (1973:199) berpendapat bahwa situasi ini jarang ditemukan dalam masyarakat Barat. Seperti yang telah kita amati, posisi ini sulit untuk membela. Masalah implementasi sangat dalam Negara-negara Barat dan non-Barat sama: mereka generik untuk organisasi yang kompleks.

2.4.3. Landasan Perspektif Teoritis

Dalam studi mereka tentang Proyek Oakland Administrasi Pembangunan Ekonomi, Pressman dan Wildavsky (1973:166) mengungkapkan :

“Ada (atau harus ada) banyak literatur tentang implementasi dalam ilmu-ilmu sosial-atau begitulah yang telah diberitahukan oleh banyak orang.... Itu harus ada; itu harus ada; tapi nyatanya begitu bukan. Ada semacam ilusi semantik yang bekerja di sini karena hampir semua yang pernah dilakukan dalam administrasi publik harus, dalam sifat hal-hal, memiliki beberapa pengaruh pada implementasi Namun demikian, kecuali untuk beberapa bagian yang disebutkan dalam tubuh buku ini, kami tidak dapat menemukan yang signifikan pekerjaan analitik yang berhubungan dengan implementasi”

Sementara kami berbagi keprihatinan Pressman dan Wildavsky sejauh itu terlalu sedikit perhatian yang diberikan pada masalah kebijakan Dalam

pelaksanaannya, kritik mereka terhadap sastra tidak perlu terlalu keras dan picik. Argumen kami secara sederhana: ada warisan yang kaya dari ilmu-ilmu sosial yang sering diabaikan oleh mereka yang bermaksud membahas implementasi kebijakan proses mentasi. Literatur ini mencakup teori dan empiris dalam beberapa disiplin ilmu, termasuk sosiologi, administrasi publik, psikologi sosial, dan politik Sains. Sementara sebagian besar studi ini tidak memeriksa khususnya proses implementasi kebijakan, pemeriksaan yang cermat mengungkapkan bahwa dibutuhkan sedikit imajinasi untuk memahaminya relevansi mereka.

Dalam mengembangkan kerangka teoretis, kami telah dipandu oleh tiga kumpulan literatur: (1) organisasi teori dan lebih khusus lagi, pekerjaan di bidang umum perubahan organisasi (inovasi) dan pengendalian; (2) itu dampak kebijakan publik, khususnya keputusan pengadilan; dan (3) studi-studi terpilih tentang hubungan antar pemerintah. Tugas kita di bagian ini adalah untuk menggambarkan kontribusi bidang-bidang ini dari belajar. Perhatian utama akan diberikan pada literatur tentang perubahan dan kontrol organisasi "karena kami percaya bahwa ia memiliki kontribusi teoretis terbesar untuk dibuat, dan karena itu umumnya diabaikan oleh orang lain yang mempelajari proses implementasi kebijakan.

Teori dan praktik organisasi telah berurusan secara ekstensif dengan topik perubahan (Bennis, 1966; Downs, 1967; Gross et al., 1971; Katz dan Kahn, 1966). Di salah satu analisis paling mendalam tentang

perubahan organisasi, Kaufman (1971) mengeksplorasi berbagai hambatan inovasi dalam struktur dan tindakan organisasi. Dia memeriksa nomor faktor (misalnya, keterbatasan sumber daya, biaya hangus, kolektif manfaat stabilitas, biaya psikis, dan akumulasi batasan resmi dan tidak resmi pada perilaku) yang "cenderung" menjaga "organisasi melakukan hal-hal yang telah mereka lakukan di masa lalu baru-baru ini, dan melakukannya dengan cara yang mereka miliki telah melakukannya" (Kaufman, 1971:39). Kaufman mengakui banyak keuntungan dari stabilitas dan membuat upaya serius untuk mengidentifikasi kekuatan-kekuatan yang kondusif untuk perubahan organisasi yang terjadi baik secara tidak sengaja maupun dengan desain. Namun dia menyimpulkan bahwa sebagian besar organisasi "terpenjara di sekarang dan seringkali tidak dapat berubah, bahkan ketika masa depan mengancam mereka kecuali mereka melakukannya" (Kaufman, 1971: 40).

Kontrol organisasi juga sering menjadi tema penelitian. Relevansi subjek ini untuk fokus kami pada implementasi dapat dilihat dalam berbagai definisi yang ditemukan di literatur. Misalnya, Wilensky (1967: 3) mendefinisikan kontrol sebagai "masalah menyelesaikan pekerjaan dan mengamankan" kepatuhan terhadap aturan organisasi" Anthony (1965: 17) mendefinisikan "kontrol manajerial" sebagai "proses dimana manajer memastikan bahwa sumber daya diperoleh dan digunakan secara efektif dan efisien dalam mewujudkan tujuan organisasi." Akhirnya, Etzioni (1964:

68) mendefinisikan kontrol organisasi sebagai proses yang dimaksudkan untuk "memastikan bahwa aturan dipatuhi dan perintah dipatuhi"

Banyak judul telah digunakan untuk mengeksplorasi aspek ini dari kehidupan organisasi. Kontrol telah dibahas dalam hal otoritas kepemimpinan, koordinasi, hierarki, hubungan manusia, demokrasi, insentif, dan kepatuhan. Untuk kita tujuan konsep akhir yang paling berguna. Kepatuhan mungkin dilihat sebagai kasus khusus dalam studi implementasi-biasanya terkait dengan kepatuhan khusus atau ketiadaan hukum atau pengarahan. Namun studi tentang proses di mana kepatuhan diperoleh atau dihindari memberi kita wawasan tentang masalah implementasi kebijakan yang kompleks dalam politik yang terfragmentasi sistem.

Dalam Analisis Komparatif Organisasi Kompleks (1961:194), Etzioni menggunakan konsep kepatuhan sebagai dasar untuk membandingkan organisasi. Ini memungkinkan seseorang untuk membandingkan banyak fitur organisasi yang kompleks: tujuan yang mereka kejar, struktur mereka, karakteristik motivasi mereka, kekuatan dan interaksi elit mereka, tingkat dan jenis konsensus tercapai, dan sistem komunikasi mereka dan sosialisasi. Inti dari tesis Etzioni adalah gagasan bahwa jenis organisasi yang berbeda akan memerlukan jenis yang berbeda pula sistem kepatuhan. Misalnya, di mana peserta dalam sebuah organisasi terasing dan memiliki pengaruh negatif yang kuat orientasi terhadap organisasi, kekuatan koersif penerapan atau ancaman

penerapan, sanksi hukuman-mungkin diperlukan untuk mencapai kepatuhan terhadap aturan dan tujuan organisasi. Di mana sebagian besar peserta memiliki orientasi positif yang intens dan berkomitmen tinggi untuk tujuan dan sasaran organisasi, kepatuhan dapat dicapai biasanya melalui penggunaan kekuatan normatif alokasi dan manipulasi penghargaan simbolis dan deprivasi. Akhirnya, di mana peserta tidak memiliki intens orientasi terhadap organisasi dan keterlibatan mereka adalah fungsi dari biaya dan manfaat yang dirasakan, remunerasi kekuasaan-alokasi sumber daya material seperti gaji, komisi, tunjangan, dan layanan-kemungkinan besar cara yang paling efektif untuk mencapai kepatuhan.

2.4.4. Perspektif Teoritis

Kerangka teoritis adalah dengan kebijakan itu sendiri, di mana tujuan dan tujuan ditetapkan. Di sinilah proses implementasi dimulai. Mengikuti Lowi (1964:458) dan Froman (1968:458), kami menyampaikan bahwa proses implementasi akan bervariasi tergantung pada sifat kebijakan yang akan dilakukan. Berbagai jenis keputusan akan menampilkan karakteristik proses, struktur, dan hubungan antara faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik.

Kami akan mengklasifikasikan kebijakan menurut dua pembeda karakteristik: jumlah perubahan yang terlibat, dan sejauh mana ada konsensus tujuan di antara para peserta dalam proses implementasi. Unsur perubahan penting setidaknya dalam dua hal. Pertama,

implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan tersebut menyimpang dari kebijakan sebelumnya. Sebagai sejumlah sarjana (Braybrooke dan Lindblom, 1963; Lindblom, 1965; Wildavsky, 1974) menyarankan, perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan respon positif daripada yang drastis. Dengan cara yang serupa, Derthick (1970:63) telah menulis bahwa respon negara pemerintah untuk inisiatif federal “sebagian tergantung pada apakah hibah itu untuk kegiatan yang sudah ada hubungannya”.

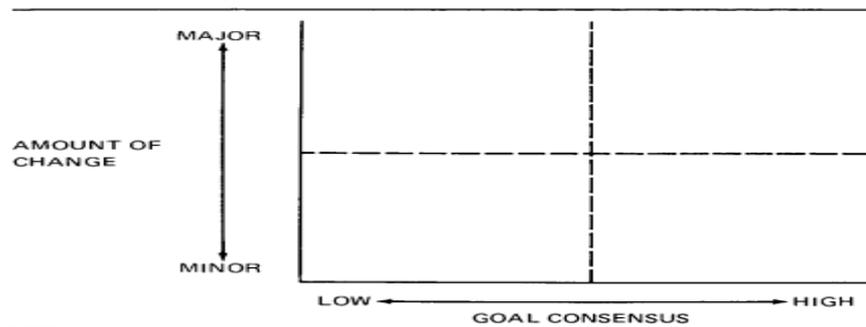
Kedua, proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Analisis Kaufman (1971:458) menunjukkan bahwa implementasi yang efektif kemungkinan besar terjadi ketika badan pelaksana tidak harus menjalani reorganisasi drastis. Pandangan ini adalah diperkuat oleh argumen Levine (1968) bahwa banyak dari kegagalan program sosial Great Society dihasilkan dari meningkatnya tuntutan yang dibuat dari administrasi yang ada struktur dan prosedur. Kebijakan yang mengamanatkan perubahan dalam hubungan antar peserta yang terlibat dalam proses implementasi akan lebih sulit dilakukan daripada akan kebijakan yang hanya membutuhkan perubahan marginal dalam hubungan yang mapan.

Fitur penting lainnya dari kebijakan tersebut adalah tingkat konflik atau konsensus atas tujuan dan sarannya. Untuk apa sejauh mana pejabat pelaksana menyetujui tujuan dari program? Dolbeare dan Hammond (1971:137-138) menunjuk ke pentingnya konflik tujuan untuk

sebuah program ketika mereka menyarankan bahwa "tindakan pejabat berbasis nilai" dan pemimpin... mungkin yang paling menentukan dari yang terakhir kebijakan".

Dalam meninjau literatur tentang organisasi yang direncanakan perubahan, Gross et.al (1971: 24-29) mengidentifikasi beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi konsensus tujuan-dan dengan demikian implementasi. Salah satu faktor ini adalah sejauh mana bawahan (atau pelaksana) telah berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan keputusan. Tinjauan literatur mereka menemukan dukungan untuk argumen berikut: (1) partisipasi mengarah ke staf yang lebih tinggi moral, dan moral staf yang tinggi diperlukan untuk sukses penerapan; (2) partisipasi mengarah pada komitmen yang lebih besar, dan komitmen tingkat tinggi diperlukan untuk mempengaruhi perubahan; (3) partisipasi mengarah pada kejelasan yang lebih besar tentang suatu inovasi, dan diperlukan kejelasan untuk implementasinya; (4) dimulai dengan postulat resistensi dasar terhadap perubahan, argumennya adalah bahwa partisipasi akan mengurangi resistensi dan dengan demikian memfasilitasi keberhasilan implementasi; dan (5) bawahan akan cenderung menolak inovasi apapun yang mereka diharapkan untuk mengimplementasikan jika diprakarsai semata-mata oleh atasan mereka Namun, tidak dapat dibantah bahwa partisipasi bawahan dalam pengambilan keputusan akan selalu menghasilkan konsensus tujuan; juga tidak dapat disimpulkan bahwa masalah implementasi akan dihapus setelah konsensus tujuan tercapai.

Perpaduan kedua ciri tersebut menghasilkan tipologi kebijakan publik, seperti digambarkan pada Gambar 4.2 dibawah ini, bahwa kebijakan yang lebih dominan ditemukan “perubahan besar/konsensus rendah” dan “perubahan kecil/tinggi Konsensus” kategori. Program yang membutuhkan perubahan besar sering menyebabkan konflik tujuan di pihak aktor yang relevan, sementara konsensus tujuan biasanya tertinggi di mana sedikit perubahan terlibat. Perubahan besar/kebijakan konsensus rendah berevolusi dari kontroversi yang berlarut-larut, seperti dalam kasus SD dan Undang-Undang Pendidikan Menengah (1965), Peluang Ekonomi Act (1964), undang-undang Medicare tahun 1965, pajak utama reformasi, reorganisasi radikal struktur birokrasi, dan busing untuk mencapai desegregasi sekolah. Sebaliknya, perjuangan yang disebabkan oleh perubahan kecil/kebijakan konsensus tinggi kurang parah. Kebijakan tersebut tercermin dalam sifat inkrementalisme, rutinitas politik yang menetapkan arus itu keputusan kebijakan sebagian besar merupakan fungsi dari keputusan sebelumnya. Menurut definisi, kebijakan tambahan mencegah kontroversi dengan hanya menyimpang sedikit dari akomodasi sebelumnya dan praktik (Braybrooke dan Lindblom, 1963; Wildavsky,1974).



Sumber : Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, (1975)

Gambar 4.3. Dimensi kebijakan yang mempengaruhi implementasi

Dua jenis kebijakan pertama ini adalah yang paling umum ditemukan dalam sistem politik Amerika. Namun, pengecualian untuk pola ini tidak diketahui. Sementara kebijakan yang diambil setelah serangan di Pearl Harbor pada tahun 1941 mengamanatkan mayor perubahan-pabrik dikonversi untuk pembuatan persenjataan, dan penjatahan barang langka dan bahan mentah materi diperkenalkan-ada juga konsensus yang luas bahwa tindakan seperti itu diinginkan dan diperlukan. Itu program luar angkasa dan Peace Corps adalah contoh tambahan dari perubahan besar/kebijakan konsensus tinggi. Akhirnya, sementara konsensus menyertai sebagian besar kebijakan yang melibatkan anak-anak perubahan, tidak jarang ditemukan perubahan kecil/kebijakan konsensus yang rendah. Ini sering terjadi ketika program kontroversial, seperti bantuan federal untuk pendidikan, Medicare, dan kesejahteraan umum, diberikan reotorisasi dengan hanya marginal modifikasi yang dibuat dalam tingkat apropriasi atau formula digunakan untuk menyalurkan dana. Oleh

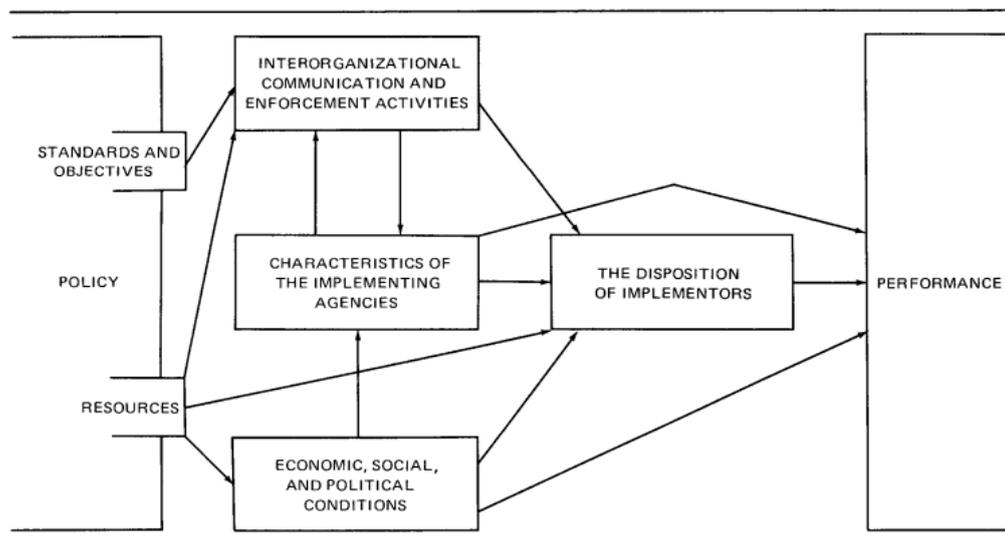
karena itu, sementara kebijakan yang diambil mungkin hanya sedikit menyimpang dari masa lalu, namun mungkin memicu kontroversi abadi.

Dalam mengembangkan tipologi kebijakan publik ini, kami menunjukkan bahwa kemungkinan implementasi yang efektif akan tergantung sebagian pada jenis kebijakan yang dipertimbangkan, dan bahwa faktor-faktor spesifik yang berkontribusi pada realisasi atau tidak terealisasinya tujuan program akan bervariasi dari satu jenis kebijakan yang lain. Lebih khusus lagi, kami berhipotesis bahwa implementasi akan paling berhasil jika hanya perubahan marjinal diperlukan dan konsensus tujuan tinggi. Sebaliknya, di mana perubahan besar diamanatkan dan konsensus tujuan rendah, prospek implementasi yang efektif akan sangat diragukan. Selanjutnya, kami mengantisipasi bahwa mayor perubahan/kebijakan konsensus tinggi akan diterapkan lebih banyak efektif daripada kebijakan yang melibatkan perubahan kecil dan rendah konsensus. Oleh karena itu, adalah harapan kami bahwa konsensus tujuan akan memiliki efek yang lebih besar pada implementasi kebijakan proses daripada elemen perubahan. Dengan mempertimbangkan saran (atau hipotesis) ini, penting bagi kita untuk mengubah perhatian pada pemeriksaan faktor-faktor tersebut (atau variabel) yang terlibat dalam proses implementasi.

2.4.5. Model Proses Implementasi Kebijakan

Model dasar seperti yang digambarkan pada Gambar 4.3 menempatkan enam variabel yang membentuk hubungan antara

kebijakan dan pertunjukan. Model ini tidak hanya menentukan hubungan antara variabel independen dan variabel dependen utama yang diminati, tetapi juga membuat eksplisit hubungan antar variabel independen. Keterkaitan termasuk secara implisit mewakili hipotesis yang dapat diuji secara empiris, dengan asumsi bahwa indikator yang memuaskan dapat dibangun dan data yang sesuai dikumpulkan. Dengan mendekati masalah dengan cara ini, ada janji yang lebih besar untuk menjelaskan proses dimana keputusan kebijakan dilakukan keluar dari sekadar dengan menghubungkan independen dan dependen variabel dengan cara yang relatif tidak terpikirkan (Van Meter dan Van Horn, 1975). Model telah dibangun atas dasar dari tiga kumpulan literatur yang dikutip di atas, serta penelitian dan intuisi penulis sendiri tentang proses implementasi.



Sumber: Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, (1975)

Gambar. 4.4. Model Proses Implementasi Kebijakan

1). Standar dan Tujuan Kebijakan

Mengingat minat utama kami pada faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan, identifikasi kinerja indikator merupakan tahap yang sangat penting dalam analisis. Pada dasarnya, indikator kinerja menilai sejauh mana standar dan tujuan kebijakan terwujud. Standar dan tujuan menguraikan tujuan keseluruhan dari kebijakan keputusan. Mereka bergerak di luar generalisasi legislatif dokumen untuk memberikan standar yang konkret dan lebih spesifik untuk menilai kinerja program. Standar ini dan tujuan jelas dengan sendirinya dan mudah diukur dalam beberapa kasus. Misalnya, Proyek Oakland Administrasi Pembangunan Ekonomi berusaha menciptakan lapangan kerja bagi para pengangguran melalui beberapa proyek pekerjaan umum (misalnya, pembangunan hanggar bandara, terminal laut, pelabuhan taman industri, dan jalan akses ke kota yang baru dibangun coliseum) (Pressman dan Wildavsky, 1973:464) . Untuk memastikan apakah implementasi telah berhasil, seseorang harus menentukan jumlah lapangan kerja yang telah tercipta, identitas mereka yang telah dipekerjakan, dan kemajuannya proyek pekerjaan umum terkait.

Dalam kebanyakan kasus, jauh lebih sulit untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja. Ini mungkin karena program luasnya atau sifat tujuan-tujuannya yang kompleks dan berjangkauan jauh. Dia mungkin juga merupakan konsekuensi dari ambiguitas dan kontradiksi dalam pernyataan standar dan tujuan. Harus mengakui bahwa ambiguitas dalam

standar dan tujuan mungkin dibina dengan sengaja oleh pembuat kebijakan untuk memastikan tanggapan positif dari pihak yang bertanggung jawab untuk implementasi di tingkat lain dari organisasi atau sistem penyampaian kebijakan. Namun studi implementasi mensyaratkan bahwa tujuan dan sasaran diidentifikasi dan diukur karena ‘implementasi tidak dapat berhasil atau gagal tanpa tujuan untuk menilainya’ (Pressman dan Wildavsky, 1973:14). Dalam menentukan standar dan tujuan, seseorang dapat menggunakan pernyataan para pembuat kebijakan, sebagaimana tercermin dalam berbagai dokumen seperti peraturan dan pedoman program yang menguraikan kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan. Namun, dalam beberapa kasus, standar dan tujuan kebijakan harus disimpulkan oleh peneliti individu. Satu bahkan mungkin ingin menggunakan kriteria untuk evaluasi kebijakan kinerja yang disediakan oleh kelompok klien. Pada akhirnya, pilihan ukuran kinerja tergantung pada tujuan untuk dimana penelitian ini dilakukan (Rivlin, 1971:465; Rossi and Williams, 1972).

2). Sumber Daya

Kebijakan memberikan lebih dari standar dan tujuan untuk menilai implementasi: mereka juga membuat sumber daya yang tersedia yang memfasilitasi administrasi mereka. Sumber daya ini dapat mencakup dana atau insentif lain dalam program yang mungkin mendorong atau memfasilitasi implementasi yang efektif. (Untuk diskusi yang lebih rinci tentang kegunaan dari insentif, lihat Levine, 1972, dan Schultze, 1969.) Ini

adalah jelas bahwa dana biasanya tidak memadai. Faktanya, Derthick (1972: 87) "kota baru" studi menunjukkan bahwa terbatasnya pasokan insentif federal adalah kontributor utama atas kegagalan program tersebut: "Untuk mendorong pemerintah daerah untuk menerima beban mengembangkan kota-kota baru di dalam kota, pemerintah federal harus memberi mereka sesuatu yang berharga. Presiden berasumsi bahwa surplus lahan berbiaya rendah akan menjadi tersedia untuk tujuan ini, tetapi asumsi ini ternyata salah". Empat faktor tambahan termasuk dalam model kami: komunikasi antar organisasi dan kegiatan penegakan; karakteristik lembaga pelaksana; itu lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang mempengaruhi yurisdiksi atau organisasi di mana implementasinya terjadi; dan disposisi pelaksana. Setiap faktor-faktor ini terdiri dari beberapa variabel, beberapa di antaranya akan diidentifikasi di sini.

3). Komunikasi Antar Organisasi

Implementasi yang efektif mensyaratkan bahwa standar dan tujuan program dipahami oleh orang-orang yang bertanggung jawab atas pencapaiannya. Oleh karena itu, sangat penting bagi kita memperhatikan kejelasan standar dan tujuan, keakuratan komunikasinya kepada pelaksana, dan konsistensi atau (keseragaman) yang ada dikomunikasikan oleh berbagai sumber informasi. Standar dan tujuan tidak dapat dilaksanakan kecuali jika dinyatakan dengan kejelasan yang cukup sehingga para pelaksana dapat mengetahui apa yang diharapkan dari

mereka. Komunikasi di dalam dan di antara organisasi adalah proses yang kompleks dan sulit. Dalam mengirimkan pesan ke bawah dalam suatu organisasi, atau dari satu organisasi ke organisasi lain, komunikator pasti mendistorsi mereka baik secara sengaja maupun tidak sengaja (Downs, 1967:133-136). Selanjutnya, jika sumber komunikasi yang berbeda memberikan interpretasi standar yang tidak konsisten dan tujuan atau jika sumber yang sama memberikan interpretasi yang bertentangan dari waktu ke waktu, para pelaksana akan lebih menemukannya sulit untuk melaksanakan maksud kebijakan. Oleh karena itu, prospek implementasi yang efektif akan ditingkatkan dengan kejelasan dengan standar dan tujuan yang dinyatakan dan oleh akurasi dan konsistensi dengan yang mereka dikomunikasikan.

Implementasi yang sukses seringkali membutuhkan kelembagaan mekanisme dan prosedur di mana otoritas yang lebih tinggi (atasan) dapat meningkatkan kemungkinan bahwa para pelaksana (bawahan) akan bertindak dengan cara yang konsisten dengan kebijakan standar dan tujuan. Seperti yang dimiliki Neustadt (1960:18) dipatuhi sehubungan dengan arahan presiden, perintah adalah tidak mengeksekusi sendiri: mereka membutuhkan kehadiran mekanisme pemaksaan aksi.

Dalam konteks satu organisasi, atasan memiliki akses ke berbagai mekanisme tersebut. Mereka memiliki kekuatan personel standar: rekrutmen dan seleksi, penugasan dan relokasi, kemajuan dan promosi, dan akhirnya, pemecatan. Selain itu, mereka memiliki kendali atas alokasi

anggaran biro dan kantor lapangan yang mereka dapat mengembang atau berkurang sebagai respons terhadap kepuasan atau ketidakpuasan kinerja aktor. Meskipun mereka tidak dapat memerintahkan kepatuhan, atasan memiliki kapasitas substansial untuk mempengaruhi mereka perilaku bawahan.

Sebaliknya, ketika kita memeriksa hubungan antara anggota organisasi yang berbeda-atau di antara federal, negara bagian, dan pejabat lokal banyak dari mekanisme ini tidak ada. Schultze (1969:202) telah merangkum kondisi ini:

“tindakan tidak dapat diperintahkan. Tidak ada hierarki pejabat dalam satu baris perintah yang dapat diarahkan ke satu set tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam kasus seperti itu spesifikasi yang cermat rencana dan tujuan oleh badan publik tidak akan cukup untuk menjamin program yang efektif”

Dalam konteks hubungan antar organisasi atau (mental antar pemerintah), dua jenis penegakan atau tindak lanjut kegiatan yang paling penting. Pertama, saran teknis dan bantuan dapat diberikan. Pejabat tingkat yang lebih tinggi sering dapat melakukannya banyak untuk memfasilitasi implementasi dengan membantu bawahan dalam menafsirkan peraturan dan pedoman federal, penataan tanggapan terhadap inisiatif kebijakan, dan memperoleh fisik dan sumber daya teknis yang diperlukan untuk melaksanakan suatu kebijakan.

Kedua, atasan atau (pejabat federal) dapat mengandalkan berbagai sanksi baik positif maupun negatif. Kita dapat jelajahi aspek penegakan ini dengan merujuk kembali ke Etzioni (1961:5-8) perbedaan antara

kekuasaan normatif, remunerasi, dan koersif. Meskipun federal pemerintah bukan “superior” dalam hubungannya dengan negara dan lokalitas, dengan memperluas analogi kita dapat menggunakan gagasan ini sebagai perangkat pemesanan untuk berpikir tentang antar organisasi hubungan dan peran penegakan.

Penggunaan kekuasaan normatif dan remunerasi paling banyak digunakan umum. Misalnya, pemerintah federal berusaha untuk mempengaruhi aktivitas negara bagian dan lokal melalui alokasi dan manipulasi penghargaan simbolik dan material. salah satu dari Penggunaan kekuasaan normatif dan remunerasi paling banyak digunakan umum. Misalnya, pemerintah federal berusaha untuk mempengaruhi aktivitas negara bagian dan lokal melalui alokasi dan manipulasi penghargaan simbolik dan material. Salah satu teknik yang paling penting dari pengaruh federal adalah sosialisasi, persuasi, dan kooptasi negara dan lokal aktor. Dengan mencoba membangun aliansi profesional di sekitar organisasi dan misinya, pejabat federal akan mencoba untuk menumbuhkan sekutu di tingkat negara bagian dan lokal yang akan menerapkan kebijakan mereka dengan sengaja. Fragmentasi federal sistem menambah signifikansi teknik ini, karena membuat pemantauan efektif dan pengawasan hampir tidak mungkin (lihat, misalnya, Kaufman, 1960; Derthick, 1970; Bailey dan Mosher, 1968; dan Etzioni, 1965).

Cara lain untuk mencapai pengaruh adalah dengan mendapatkan status dan daerah untuk berpartisipasi dalam suatu program. Prospek dari menerima dolar federal seringkali cukup untuk mengamankan partisipasi dan setidaknya penerimaan implisit dari tujuan kebijakan federal. Ini adalah titik awal yang signifikan. Penelitian telah menunjukkan bahwa jumlah pengaruh federal lebih dari aspek program meningkat sebagai persentase dari kontribusi federal meningkat (Porter, 1973: 85; Derthick, 1970: 69-70).

Akhirnya, pejabat federal dapat membujuk negara bagian dan lokal partisipasi dan kerjasama dengan memberikan layanan yang berharga. Misalnya, banyak hibah melakukan ini dengan menawarkan yang sehat persentase dana program untuk administrasi di negara dan tingkat lokal; dan layanan dukungan yang sangat penting-teknis saran, pinjaman staf, dan penelitian dapat ditawarkan kepada organisasi yang berpartisipasi.

Pejabat federal juga memiliki perangkat yang lebih menarik di mereka pembuangan, yang berkisar dari bentuk lembut hingga eksplisit kekuatan paksaan. Praktik yang umum adalah meminta status dan daerah untuk menyusun rencana yang rumit untuk administrasi sebuah program federal. Setelah jaminan ini dibuat, pemerintah federal akan mengalokasikan dana dengan asumsi bahwa mereka dapat ditarik kembali jika kondisi yang ditentukan dalam rencana tidak terpenuhi. Melalui perangkat ini, pejabat federal mencari kepatuhan terlebih dahulu (Derthick, 1970: 209).

Strategi serupa adalah untuk menentukan kondisi dan prosedural persyaratan, seperti pelaporan dan akuntansi menyeluruh sistem, dalam peraturan yang menyertai penerimaan dana federal. Dengan cara ini pemerintah federal berharap untuk mencapai tujuan substantif tujuan federal. Sebagai Derthick (1970: 200) menunjukkan, bagaimanapun, ada bahaya dalam prosedur ini:

“Kekhususan mengandung risiko.... Semakin spesifik bahasanya persyaratan federal, semakin rendah kapasitas federal untuk beradaptasi kekhasan negara dan semakin besar bahaya bahwa keterbatasan kapasitas federal untuk memaksa kesesuaian dapat terungkap”.

Selain itu, peraturan dan pedoman yang ketat dapat menyebabkan semacam perpindahan tujuan, di mana pejabat negara bagian dan lokal berusaha untuk memenuhi persyaratan federal untuk mendapatkan dana dan menghindari sanksi, sambil mengabaikan misi dasar program.

Menyadari masalah ini, pejabat federal cenderung untuk menggunakan bentuk pengawasan yang lebih andal. Kegiatan seperti itu termasuk kunjungan di tempat, evaluasi program, tinjauan administrasi dan manajemen, audit, dan umpan balik lainnya mekanisme termasuk laporan oleh penasihat non-pemerintah komite yang dibentuk untuk mengawasi pemerintah negara bagian dan lokal unit (misalnya, Downs, 1967:145-153; Blau and Scott, 1962:170-172; dan Kaufman, 1973). Wilensky (1967:60-61) menambahkan peringatan penting, bagaimanapun, pada keterbatasan pengawasan:

“Dimana produk lapangan atau cabang dan kondisi operasi lokal bervariasi, mesin pengawasan berkembang biak. Mesin

seperti itu sering tidak efektif-terutama di mana orang-orang lokal harus tunduk pada inspeksi baik oleh mereka yang berada di luar profesi atau spesialisasi mereka atau oleh orang-orang dari persuasi ideologis yang berbeda dimana jarak doktrinal antara inspektur sangat besar, penyumbatan informasi yang dihasilkan dapat membahayakan kesadaran pemimpin puncak dan akomodasi untuk masalah lokal serta kemampuan mereka untuk mengkomunikasikan tujuan baru ke unit lokal”.

Mungkin bentuk pengaruh federal yang paling mengancam adalah kekuasaan untuk menarik atau menahan dana dari negara dan daerah. Ini adalah senjata pamungkas di federal gudang pengaruh pemerintah. Namun, senjata ini adalah jarang digunakan. Ini dapat menyebabkan rasa malu bagi semua pihak dan merusak satu-satunya sekutu yang dimiliki pemerintah federal di daerah-negara bagian atau badan pelaksana lokal. Sekutu umum, pemerintah federal bernegosiasi dengan negara bagian dan lokal pejabat dalam upaya untuk mencapai kepatuhan sebesar mungkin tanpa menahan dana. Dengan demikian, pejabat federal biasanya menahan diri dari ancaman terbuka yang dapat merusak hubungan kerjasama dengan pelaksana dan menimbulkan permusuhan kongres-dengan mengorbankan tujuan program (Der thick, 1970:207-214). Praktik yang lebih umum adalah audit pengecualian di mana sejumlah uang diperlukan untuk dikembalikan ke perbendaharaan federal (The National Dewan Penasehat Pendidikan Anak-anak Tertinggal, 1972, untuk contoh tindakan Kantor Pendidikan). Akhirnya, hanya pengetahuan tentang kemampuan federal pemerintah untuk menahan dana dan kesadaran akan a proses penemuan audit yang teratur dapat bertindak

sama kuatnya pencegah perilaku yang salah (salah, yaitu, dari perspektif atasan).

4). Karakteristik Agen Pelaksana

Banyak faktor yang termasuk dalam komponen ini model. Mahasiswa politik birokrasi telah mengidentifikasi banyak karakteristik lembaga administratif yang mempengaruhi mereka kinerja kebijakan. Ripley dkk. (1973:10), misalnya, berbicara tentang struktur birokrasi sebagai "karakteristik, norma, dan pola hubungan yang berulang di dalam badan eksekutif yang memiliki hubungan potensial atau aktual dengan apa yang mereka lakukan di jalan kebijakan".

Seperti Ripley, melihat komponen ini terdiri dari keduanya fitur struktural formal organisasi dan atribut informal personel mereka. Kami juga tertarik dalam hubungan badan pelaksana dengan peserta lain dalam sistem penyampaian kebijakan. Tanpa mencoba memberikan daftar lengkap elemen-elemen ini, kami menawarkan yang berikut: saran karakteristik yang mungkin menimpa pada kapasitas organisasi untuk mengimplementasikan kebijakan :

- (a) kompetensi dan ukuran staf lembaga;
- (b) tingkat kontrol hierarkis dari keputusan subunit dan proses dalam badan pelaksana;
- (c) sumber daya politik suatu lembaga (misalnya, dukungan di antara legislator dan eksekutif);
- (d) vitalitas suatu organisasi;

- (e) tingkat terbuka komunikasi (yaitu, jaringan komunikasi dengan komunikasi horizontal dan vertikal bebas, dan tingkat kebebasan yang relatif tinggi dalam komunikasi dengan orang di luar organisasi) di dalam organisasi;
- (f) hubungan formal dan informal lembaga dengan “pembuatan kebijakan” atau “penegakan kebijakan”.

5). Sikap Para Pelaksana

Masing-masing komponen model yang dibahas di atas harus disaring melalui persepsi pelaksana dalam yurisdiksi di mana kebijakan tersebut disampaikan. Tiga elemen respon pelaksana dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan kebijakan: kognisi mereka (pemahaman, pemahaman) tentang kebijakan, arah tanggapan mereka terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan), dan intensitas respon tersebut.

Pemahaman pelaksana tentang maksud umum, sebagai serta standar dan tujuan khusus dari kebijakan, adalah penting. Selain itu, implementasi yang sukses mungkin frustrasi ketika pejabat tidak sadar bahwa mereka tidak kepatuhan penuh terhadap kebijakan. Kami sudah berurusan dengan beberapa aspek dari fenomena ini. Namun kami ingin menekankan Pemahaman pelaksana tentang maksud umum, sebagai serta standar dan tujuan khusus dari kebijakan, adalah penting. Selain itu, implementasi yang sukses mungkin frustrasi ketika pejabat tidak sadar bahwa mereka tidak kepatuhan penuh terhadap kebijakan. Kami sudah

berurusan dengan beberapa aspek dari fenomena ini. Namun kami ingin menekankan bahwa pelaksana dapat menyaring pesan yang jelas ketika keputusan tampaknya bertentangan dengan keyakinan yang sangat dihargai. Dibawah keadaan disonansi kognitif (Festinger, 1957), individu mungkin mencoba untuk membawa pesan yang tidak menyenangkan ke dalam seimbang dengan persepsinya tentang keputusan yang seharusnya telah (lihat, misalnya, Wasby, 1970: 98).

Arah disposisi para pelaksana terhadap standar dan tujuan juga penting. Pelaksana mungkin gagal menjalankan kebijakan dengan setia karena mereka menolak tujuan terkandung di dalamnya (lihat, misalnya, Peltason, 1961; Dol beare dan Hammond, 1971; Etzioni, 1961; Wasby, 1970; dan Derthick, 1970). Sebaliknya, penerimaan luas dari standar dan tujuan kebijakan, pada bagian dari bertanggung jawab untuk mengelolanya, akan sangat meningkatkan potensi keberhasilan eksekusi (Kaufman, 1960). Pada minimal, tampaknya sikap bersama akan membuat implementasi lebih mudah. Tujuan dari suatu kebijakan dapat ditolak karena berbagai alasan: mereka mungkin menyinggung perasaan para pelaksana. sistem nilai pribadi, loyalitas ekstraorganisasi, rasa kepentingan pribadi, atau hubungan yang sudah ada dan lebih disukai. Meringkas fenomena ini, Petrick (1968:7) telah menulis bahwa “muncul dari kenyataan bahwa kelompok manusia merasa sulit untuk melakukan tindakan efektif yang tidak mendasarinya keyakinan”.

Akhirnya, intensitas disposisi pelaksana mungkin mempengaruhi kinerja kebijakan tersebut. Mereka yang memegang dengan kuat preferensi negatif dapat menyebabkan langsung dan terbuka penyimpangan dari tujuan program. Ketika ini terjadi pertanyaan implementasi dapat menjadi bawahan yang diperdebatkan (misalnya, negara bagian dan lokalitas) dapat menolak untuk berpartisipasi dalam program sama sekali (Bailey dan Mosher, 1968). Lebih sedikit sikap yang intens dapat menyebabkan pelaksana untuk mencoba pengalihan dan penghindaran titious secara diam-diam, pola yang lebih umum (misalnya, Lazin, 1973). Dalam keadaan ini seseorang mungkin harus melihat peran pengawasan dan penegakan untuk menjelaskan variasi efektivitas implementasi. Apa yang disarankan semua ini adalah bahwa peneliti harus mengumpulkan beberapa indikator dari berbagai elemen disposisi pelaksana kebijakan.

6). Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik

Dampak kondisi ekonomi, sosial, dan politik pada kebijakan publik telah menjadi fokus banyak perhatian selama dekade terakhir. Mahasiswa perbandingan politik negara dan kebijakan publik secara khusus tertarik untuk mengidentifikasi pengaruh variabel lingkungan ini terhadap kebijakan output (misalnya, Sharkansky, 1967, 1971; Sharkan sky dan Hofferbert, 1969; Cnudde dan McCrone, 1969; Dye, 1966; Hofferbert, 1964). Meskipun dampak ini faktor pada implementasi keputusan

kebijakan memiliki menerima sedikit perhatian, mereka mungkin memiliki efek mendalam pada kinerja instansi pelaksana.

Untuk tujuan ilustrasi, kami mengusulkan bahwa pertimbangan menjadi diberikan kepada pertanyaan-pertanyaan berikut mengenai ekonomi, lingkungan sosial, dan politik yang mempengaruhi yurisdiksi atau organisasi di mana implementasi berlangsung:

- a) Apakah sumber daya ekonomi tersedia dalam pelaksana? yurisdiksi (atau organisasi) yang cukup untuk mendukung keberhasilan penerapan?
- (b) Sejauh mana (dan bagaimana) ekonomi dan sosial yang berlaku kondisi yang dipengaruhi oleh implementasi kebijakan?
- (c) Apa sifat opini publik; seberapa penting hubungannya masalah kebijakan?
- (d) Apakah elit mendukung atau menentang implementasi kebijakan?
- (e) Apa karakter partisan dari yurisdiksi pelaksana? (atau organisasi); apakah ada oposisi atau dukungan partisan untuk aturan?
- (f) Sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan tersebut?

2.4.6. Keterkaitan Hipotesis Antara Komponen Model

Meskipun diskusi yang disajikan secara statis, adalah penting bahwa karakter dinamis dari proses implementasi dikenali. Faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan pada tahap awal mungkin sedikit konsekuensi di kemudian hari. Oleh karena itu, sangat penting

bahwa studi pelaksanaan dilakukan secara longitudinal; hubungan yang diidentifikasi pada satu titik waktu tidak boleh diperpanjang santai untuk periode waktu lain. Dengan mengingat hal ini, mari kita gambarkan dan jelaskan secara singkat beberapa hipotesis hubungan (Gambar 4.3).

Standar dan tujuan kebijakan memiliki pengaruh tidak langsung efek pada kinerja; apa pengaruh komponen ini terhadap variabel dependen dimediasi oleh independen variabel lainnya. Jelas, penyampaian layanan publik akan dipengaruhi oleh cara standar dan tujuan dikomunikasikan kepada pelaksana dan sejauh mana standar dan tujuan memfasilitasi pengawasan dan penegakan. Standar dan tujuan memiliki dampak tidak langsung pada disposisi pelaksana melalui kegiatan komunikasi antar organisasi. Jelas, tanggapan para pelaksana terhadap kebijakan akan didasarkan, sebagian, pada persepsi mereka dan interpretasi dari tujuannya. Ini bukan untuk menyarankan itu komunikasi yang baik tentu memberikan kontribusi positif disposisi dari pihak pelaksana. Namun, variasi dalam dukungan pelaksana untuk kebijakan federal pada akhirnya mungkin dijelaskan sebagian dalam hal pemahaman mereka dan interpretasi standar dan tujuan ini, serta cara mereka dikomunikasikan.

Standar dan tujuan juga memiliki dampak tidak langsung pada disposisi pelaksana melalui kegiatan penegakan. Mereka memberikan landasan yang dapat diandalkan oleh atasan dalam hubungannya dengan pelaksana kebijakan di organisasi lain. Misalnya, standar dan tujuan dapat

menetapkan batasan sanksi yang dapat diterapkan secara sah oleh atasan, dan mereka membantu menentukan jumlah kebijaksanaan diberikan lembaga pelaksana. Dimana kekuasaan untuk menahan dana diotorisasi, berbagai bentuk kekuasaan memaksa adalah juga mungkin. Namun, jika pemotongan tidak diizinkan, atasan mungkin dipaksa untuk mengandalkan secara eksklusif pada normatif dan kekuasaan remunerasi. Penegakan dan tindak lanjut kegiatan dapat mengubah disposisi pelaksana, menyebabkan mereka untuk melihat keuntungan dari partisipasi, dan sangat mungkin kerugian dari menolak implementasi yang efektif. Alternatifnya, dengan menggunakan paksaan, pejabat penegak terkadang dapat mengamankan kepatuhan pejabat pelaksana. tanpa mempengaruhi disposisi mereka tentang program. Untuk Misalnya, penggunaan pengecualian audit dapat menghalangi pelaksana dari menggunakan dana dengan cara yang tidak sesuai dengan program standar dan tujuan, meskipun pejabat pelaksana mungkin terus mempertanyakan keinginan mereka.

Menempatkan hubungan antara sumber daya kebijakan dan tiga lainnya komponen modelnya. Jenis dan luasnya sumber daya disediakan oleh keputusan kebijakan akan mempengaruhi komunikasi dan kegiatan penegakan. Bantuan teknis dan layanan lain hanya dapat ditawarkan jika disediakan oleh kebijakan keputusan. Selanjutnya, penegakan yang kuat dapat dicapai hanya jika sumber daya yang tersedia cukup untuk mendukung aktivitas. Demikian pula, disposisi pelaksana dapat

dipengaruhi langsung oleh ketersediaan sumber daya. Ketika luas sejumlah uang atau sumber daya lainnya dianggap tersedia, pelaksana dapat melihat program dengan menambahkan bantuan, dan kepatuhan dapat didorong oleh prospek menerima bagian dari sumber daya ini. Sebaliknya, dukungan untuk program tidak akan didorong jika pelaksana menganggap bahwa beberapa manfaat akan diwujudkan dengan partisipasi aktif.

Keterkaitan antara sumber daya dan ekonomi, sosial, dan lingkungan politik yurisdiksi pelaksana (atau organisasi) menunjukkan bahwa ketersediaan fiskal dan sumber daya lain dapat menciptakan permintaan oleh warga negara dan kelompok kepentingan terorganisir untuk partisipasi dan sukses pelaksanaan program. Sekali lagi, prospek manfaat dari program dapat menyebabkan sebaliknya diam kelompok untuk menekan partisipasi maksimum. Namun, di mana sumber daya yang terbatas tersedia, warga negara individu dan kepentingan terorganisir dapat memilih untuk menentang kebijakan tentang alasan bahwa manfaat partisipasi sedikit dibandingkan dengan biaya potensial (misalnya, hilangnya otonomi negara bagian atau lokal, atau restrukturisasi hubungan yang sudah mapan).

Hal ini juga dihipotesiskan bahwa ekonomi, sosial, dan lingkungan politik yurisdiksi pelaksana atau (organisasi) akan mempengaruhi karakter pelaksana lembaga, disposisi pelaksana, dan kinerja diri. Kondisi lingkungan dapat memiliki pengaruh yang signifikan pada kemauan dan

kapasitas yurisdiksi atau (organisasi) untuk mendukung struktur birokrasi yang berkembang dengan baik, vitalitas dan keahlian yang ditemukan di lembaga administrasi, juga sebagai tingkat dukungan politik yang dinikmati oleh suatu lembaga. Kondisi lingkungan juga akan mempengaruhi disposisi pelaksana. Dimana masalah yang harus diperbaiki oleh program yang parah dan warga negara dan kelompok kepentingan dimobilisasi untuk mendukung suatu program, kemungkinan besar pelaksana dapat menerima tujuan kebijakan, standar, dan tujuan. Sebaliknya, di mana masalahnya tidak parah dan kepentingan terorganisir berbaris melawan sebuah program, mentor implementasi mungkin didorong untuk melihat dengan tidak suka pada program yang membutuhkan implementasi. Keadaan lingkungan dapat menyebabkan pelaksana menjalankan kebijakan tanpa mengubah preferensi pribadi mereka tentang kebijakan itu. Pelaksana keinginan untuk meminimalkan permusuhan publik atau ideologis mereka berdasarkan kecenderungan untuk responsif terhadap keinginan publik mungkin mempengaruhi perilaku mereka, meskipun mungkin tidak konsisten dengan preferensi mereka sendiri. Akhirnya, lingkungan ini variabel dipandang memiliki efek langsung pada pengiriman pelayanan publik. Terlepas dari disposisi para pelaksana dan kekuatan lain dalam model, kondisi lingkungan ini dapat meningkatkan atau membatasi kinerja.

Beberapa karakteristik lembaga pelaksana dapat mempengaruhi disposisi personel mereka. Sifat dari jaringan komunikasi, tingkat kontrol

hierarkis, dan gaya kepemimpinan dapat mempengaruhi individu identifikasi dengan tujuan dan sasaran organisasi, baik memfasilitasi atau menghambat implementasi yang efektif tergantung pada orientasi lembaga pelaksana. Disposisi juga dapat dipengaruhi oleh formalitas lembaga dan ikatan informal dengan “pembuatan kebijakan” atau “penegakan kebijakan” (misalnya, apakah mereka beroperasi pada tingkat yang sama) pemerintah? apakah aliansi yang efektif telah dibangun antara otoritas yang lebih tinggi dan pejabat pelaksana?).

Kemungkinan efek interaktif antara komunikasi antar organisasi dan kegiatan penegakan dan karakteristik lembaga pelaksana. Kegiatan penegakan dan tindak lanjut dapat memberikan vitalitas dan keahlian tambahan bagi lembaga pelaksana dengan meningkatkan kapasitas mereka untuk melaksanakan program. Mereka juga bisa menjadi sumber dukungan politik yang dapat memfasilitasi efektif penerapan. Sifat penegakan dan tindak lanjut kegiatan, termasuk pemberian bantuan teknis, akan dipengaruhi oleh karakteristik pelaksana lembaga. Karena banyak mekanisme penegakan yang tersedia bagi atasan yang beroperasi dalam satu organisasi tidak dapat dimanfaatkan bila pelaksanaannya memerlukan kerjasama antar organisasi atau antar pemerintah, jenis kekuasaan yang digunakan oleh atasan (misalnya, normatif, remunerasi, atau pemaksaan) akan terpengaruh oleh formal dan informal hubungan antara pembuatan kebijakan dan implementasi organisasi. Juga, dalam memilih di antara metode alternatif penegakan dan tindak lanjut, atasan

dapat diharapkan peka terhadap karakteristik lembaga pelaksana. Instansi yang memiliki staf yang kompeten dan kepemimpinan akan membutuhkan jenis bantuan yang berbeda dari itu yang memiliki staf dan pimpinan yang buruk. Demikian pula, mengimplementasikan lembaga dengan sumber daya politik yang terbatas mungkin lebih rentan terhadap kekuatan koersif daripada lembaga yang menikmati dukungan luas di antara warga negara dan pejabat publik.

Model ini penting hal ini menggambarkan beberapa faktor yang membentuk hubungan antara kebijakan dan kinerja dan menentukan hubungan antara variabel bebas ini. Selain itu, ini membantu dalam deskripsi proses implementasi kebijakan dan fungsinya sebagai pedoman dalam penelitian dengan menghasilkan hipotesis sugestif. Model ini relatif kompleks; namun, kami berpendapat bahwa pemeriksaan beberapa keterkaitannya akan mengarah pada penjelasan yang lebih sistematis tentang kinerja kebijakan. Sementara itu bukan tujuan kami untuk menguraikan setiap hubungan yang disertakan dalam model, kita dapat menggambarkan kegunaannya. Dengan mempekerjakan tiga penjelasan umum untuk implementasi yang gagal pertama kali dikemukakan oleh Kaufman (1973:2), kita dapat menekankan relevansi dengan ringkasan model ini.

2.4.7 Proses Komunikasi

Implementasi yang efektif mensyaratkan bahwa bawahan atau (pelaksana) tahu apa yang seharusnya mereka lakukan. Sebagai pesan

melewati jaringan komunikasi apapun, distorsi jaringan kemungkinan besar terjadi, menghasilkan arahan yang kontradiktif, ambiguitas, inkonsistensi dalam instruksi, dan tidak kompatibel persyaratan. Bahkan ketika arahan dan persyaratan sudah jelas, masalah dapat muncul karena bawahan (pelaksana) gagal untuk memahami sepenuhnya apa yang diharapkan dari mereka.

Empat komponen model kami mengatasi masalah ini: standar dan tujuan kebijakan; komunikasi antar organisasi dan aktivitas penegakan hukum; karakteristik dari lembaga pelaksana; dan disposisi para pelaksana. Fokus kami di sini pada dasarnya adalah pada sejauh mana kebijakan standar dan tujuan ditransmisikan ke pelaksana secara jelas, akurat, konsisten, dan tepat waktu. Beberapa studi kebijakan membahas dampak proses komunikasi terhadap kinerja kebijakan. Studi dampak yudisial (Milner, 1971; Canon dan Kolson, 1971; Wasby, 1973; Dolbeare dan Hammond, 1971) telah sering melaporkan bahwa kegagalan hakim pengadilan yang lebih rendah untuk menunjukkan kepatuhan dengan keputusan pengadilan yang lebih tinggi dapat dikaitkan sebagian karena ketidaktahuan mereka tentang keputusan pengadilan yang lebih tinggi atau kegagalan untuk memahami sepenuhnya sifat putusan.

Masalah yang melekat dalam proses komunikasi adalah juga tercermin dalam kasus Judul I Sekolah Dasar dan Undang-Undang Pendidikan Menengah tahun 1965 (ESEA). 7 Negara bagian dan lokal pejabat pendidikan telah mengantisipasi berlalunya " Bantuan umum"

RUU pada tahun 1965. Banyak pejabat negara bagian dan lokal digiring ke percaya bahwa program yang dibuat memberikan bantuan umum-dan kesan yang diperkuat dengan tersebar luas dan program daftar dokumen yang salah yang “diperbolehkan menurut undang-undang” Namun, itu meninggalkan banyak hal penting persyaratan, termasuk persyaratan yang berhubungan dengan “penargetan” bantuan untuk anak-anak kurang mampu.

Sedangkan rumus Judul I untuk alokasi federal dana untuk yang kurang beruntung itu tepat, jenis programnya yang akan memenuhi syarat tidak digariskan dalam undang-undang asli atau peraturan awal yang dikembangkan oleh Kantor A.S Pendidikan: kebijaksanaan luas didelegasikan ke negara bagian dan lokal lembaga pendidikan untuk menentukan pendekatan mereka sendiri untuk membantu anak-anak yang kurang mampu. Menurut salah satu federal petugas program, setidaknya satu negara bagian didefinisikan sebagai siswa sebagai salah satu yang kurang seni, musik, dan pendidikan jasmani keterampilan. Negara menguji siswa dalam sistem sekolahnya dan menemukan hampir semuanya “dirugikan” menggunakan kriteria “penilaian kebutuhan” Selanjutnya, negara mengalokasikan Judul I dana untuk mendukung program di ketiga bidang tersebut dan demikian apapun manfaat dari tindakan ini-memberikan bantuan umum bertentangan dengan tujuan legislatif dari program tersebut.

Ambiguitas dan kebingungan awal ini sebagian besar adalah konsekuensi dari ketentuan perundang-undangan yang ditulis terutama untuk memastikan akuntabilitas fiskal; mereka berbicara dengan santai pada masalah standar dan tujuan program. berturut-turut otorisasi, Kongres mampu memberikan spesifikasi yang lebih besar dan klarifikasi niatnya. Akhirnya, Kantor Pendidikan menulis ulang peraturannya dengan merinci bahwa program harus dikembangkan yang berkontribusi pada peningkatan keterampilan kognitif dasar (misalnya, membaca dan matematika). Sebagai tanggapan, negara bagian ini mengadopsi kriteria 'kebutuhan' baru penilaian yang membuatnya sejalan dengan garis panduan federal.

2.4.8. Masalah Kemampuan

Implementasi yang sukses juga merupakan fungsi dari mengimplementasikan kapasitas organisasi untuk melakukan apa adanya diharapkan untuk dilakukan. Kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan mungkin terhalang oleh faktor-faktor seperti terlalu banyak bekerja dan kurang staf kurang terlatih, informasi dan sumber keuangan yang tidak memadai, atau keterbatasan waktu yang tidak mungkin. Mengomentari ketidakmampuan bawahan untuk mematuhi instruksi atasannya, Kaufman (1973:3) mengatakan "Dihadapkan pada tuntutan dia" tidak bisa memuaskan, dia akan membuat kebijakannya sendiri untuk menangani situasi. Kebijakannya sendiri seringkali tidak sesuai dengan kebijakan para pemimpinnya.

Masalah kemampuan disorot oleh empat komponen model ini: sumber daya kebijakan (karakter dan kuantitasnya) komunikasi antarorganisasi dan aktivitas penegakan (penyediaan dukungan politik, saran teknis dan pendampingan); karakteristik lembaga pelaksana (staf kompetensi, kepemimpinan, vitalitas, ikatan formal dan informal untuk pembuat kebijakan); dan ekonomi, sosial, dan politik lingkungan (opini publik, kelompok kepentingan terorganisir, kondisi ekonomi yurisdiksi).

Analisis Derthick (1972:481) dari Johnson Administration's program kota dalam kota baru memberikan bukti bagaimana masalah kemampuan dapat menghambat implementasi. Dia melaporkan bahwa pejabat federal menghadapi hambatan hukum yang tidak dapat diatasi ketika mereka mencoba menjual kelebihan tanah dengan harga rendah. Lebih-lebih lagi, pemerintah federal tidak dapat menggunakan secara efektif apa yang sumber daya dan insentif yang dimilikinya. Karena itu tergantung pejabat lokal untuk menjadi agen tujuannya, apa pun itu kelemahan ada pada kemampuan pejabat lokal untuk bertindak efektif untuk mengumpulkan dukungan publik, untuk mengatasi oposisi, untuk membentuk organisasi administratif-adalah kewajiban untuk pemerintah federal (Derthick, 1972: 88).

Kegagalan kegiatan regulasi pemerintah juga sering dijelaskan dalam hal masalah kemampuan ini. di dalamnya laporan (1971:481) tentang kemandirian pemerintah federal badan pengatur, Dewan Penasihat Presiden Nixon tentang Organisasi Eksekutif (diketuai oleh Roy

Ash) menyimpulkan bahwa kegagalan badan-badan tersebut mengalir dari organisasi dan kekurangan struktural. Selanjutnya, virtual industri minyak monopoli informasi mengenai cadangan bahan bakar yang ada dan persediaan masa depan membuatnya sangat sulit, jika tidak mungkin, bagi pejabat pemerintah untuk memantau industri kebijakan dan praktik. Dapat dikatakan juga bahwa pribadi kepentingan mungkin tidak dapat sepenuhnya mematuhi standar dan tujuan kebijakan pemerintah. Menghadapi tuntutan Badan Perlindungan Lingkungan dan lainnya badan pemerintah, perusahaan utilitas publik telah mengklaim bahwa kepatuhan tidak secara ekonomi maupun teknologi bisa dilakukan.

2.4.9. Masalah Disposisi

Implementasi mungkin gagal karena pelaksana menolak untuk melakukan apa yang seharusnya mereka lakukan. Konflik disposisional terjadi karena bawahan (pelaksana) menolak tujuan atasan mereka. Tujuan dan sasaran dapat ditolak karena banyak alasan: mereka menyinggung nilai-nilai pribadi pelaksana atau loyalitas ekstraorganisasi; mereka melanggar rasa kepentingan diri pelaksana; atau mereka mengubah fitur organisasi dan prosedurnya yang ingin dipertahankan oleh para pelaksana (Kaufman, 1971:482).

Sementara perhatian utama kami adalah dengan disposisi pelaksana, kami juga tertarik pada empat lainnya komponen model yang secara langsung mempengaruhi ini faktor: sumber daya kebijakan; komunikasi antar organisasi dan kegiatan penegakan; karakteristik

instansi pelaksana; dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik organisasi pelaksana (yurisdiksi). Perhatian yang tersebar luas pada dampak konflik disposisional pada kinerja kebijakan terbukti dalam literatur. Allison (1971:127-132) menunjukkan bahwa konflik antara Presiden Kennedy dan angkatan laut atas lokasi blokade Kuba selama krisis misil tahun 1962 mengakibatkan implementasi kebijakan Presiden tidak berhasil. Perlawanan Angkatan Laut terhadap perintah Presiden agar blokade ditarik lebih dekat ke Kuba memaksa Presiden untuk mengizinkan satu atau beberapa kapal Soviet untuk melewati blokade setelah secara resmi beroperasi (Allison, 1971:130). Studi Lazin (1972:482) tentang penegakan peraturan hak-hak sipil di perumahan umum juga menunjukkan bahwa sikap lokal (pelaksana) lembaga dan administrator adalah salah satu faktor utama menentukan kepatuhan.

Berbeda dengan pandangan dewan Ash bahwa kegagalan regulasi dapat diperbaiki dengan mereformasi organisasi struktur regulasi, Noll (1971:15) mengemukakan bahwa kinerja badan pengatur tidak memuaskan karena regulator telah memilih untuk mengejar tujuan yang bertentangan untuk kepentingan umum. Dalam membuat argumen ini, Noll menyiratkan bahwa perubahan struktural dirancang untuk meningkatkan kapasitas instansi pemerintah untuk mengatur kegiatan swasta mungkin konsekuensinya kecil. Sederhananya, masalahnya mungkin bukan salah satu dari kapasitas; alih-alih melibatkan kemauan pelaksana untuk mencapai tujuan kebijakan.

2.6. Kebijakan Pendidikan Baru pada Sistem Pendidikan Merdeka Belajar

Dalam kajian implementasi pendidikan, ada beberapa rujukan teoritis tentang implementasi pendidikan ini. Dalam kamus Webster sebagaimana dikutip Sudiyono menyebutkan bahwa "*to implement* berarti *to provide the means for carrying out*", mengimplementasikan berarti melengkapi atau menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu. Linberry (Arief, 2012:134) menyatakan bahwa implementasi mencakup komponen berikut:

Pertama, menciptakan dan menyusun staf sebuah agen baru untuk melaksanakan sebuah kebijakan baru; kedua, menterjemahkan tujuan legislatif dan serius memasukkannya ke dalam aturan pelaksanaan, mengembangkan panduan atau kerangka kerja bagi para pelaksana kebijakan; ketiga, melakukan koordinasi terhadap sumberdaya agen dan pembiayaan bagi kelompok sasaran, mengembangkan pembagian tanggungjawab para agen dan antar para agen serta hubungan antar agen; keempat, mengalokasikan sumberdaya untuk memperoleh dampak kebijakan.

1. Menerapkan kolaborasi dan pembinaan antar sekolah (TK–SD–SMP–SMA, informal).

Kebijakan pertama pada sistem pendidikan Merdeka Belajar yaitu menerapkan kolaborasi dan pembinaan antar sekolah. Sebelumnya, pemangku kepentingan bekerja dengan sistem mereka sendiri atau sistem yang tertutup. Sekolah-sekolah juga terlalu fokus kepada

administrasi dan peraturan yang terlalu membebani. Penerapan kolaborasi dan pembinaan antarsekolah menjangkau berbagai tingkatan sekolah yaitu TK, SD, SMP, SMA, hingga sekolah informal. Ada 4 (empat) poin yang coba untuk diwujudkan dalam kebijakan ini, yaitu adanya sekolah penggerak, program pembelajaran sebaya, pengelolaan administrasi bersama, dan pendidikan informal yang berbasis nilai. Penerapan 4 (empat) poin ini akan mengubah sistem yang sebelumnya tertutup menjadi sistem terbuka dengan adanya kerjasama antar pemangku kepentingan.

2. Meningkatkan kualitas guru dan kepala sekolah.

Menurut Pak Nadiem, sekolah-sekolah terlalu memfokuskan diri pada urusan administrasi pada sistem pendidikan sebelumnya. Program-program untuk pengembangan instrumen sekolah seperti guru dan kepala sekolah pun kurang diperhatikan. Oleh karena itu, kebijakan pendidikan baru yang diusung Nadiem makariem ini salah satunya adalah meningkatkan kualitas guru dan kepala sekolah. Peningkatan kualitas guru dan kepala sekolah diwujudkan dengan memperbaiki sistem rekrutmen, meningkatkan kualitas pelatihan, penilaian, serta mengembangkan komunitas / platform pembelajaran. (Kementerian & Pendidikan dan Kebudayaan, 2019).

3. Membangun platform pendidikan nasional berbasis teknologi.

Kebijakan pendidikan baru yang ke – 3 yaitu membangun platform pendidikan nasional berbasis teknologi. Platform yang dibangun terdiri

dari 5 kriteria: berpusat pada peserta didik, interdisipliner, relevan, berbasis proyek, dan kolaboratif. Ketika platform tersebut sudah mulai digunakan, sekolah juga akan didukung dengan sarana dan prasarana teknologi. Rencana dukungan tersebut mengenai tiga hal seperti biaya paket internet (*data cost*), ketersediaan perangkat belajar (*equipment availability*), dan konektivitas internet dan listrik untuk daerah 3T (*connectivity & electricity*).

4. Memperbaiki kurikulum nasional, pedagogi, dan penilaian.

Perbaiki kurikulum nasional, pedagogi, dan sistem penilaian menjadi fokus pada kebijakan pendidikan yang baru dari Pak Nadiem. Hal ini bertujuan untuk menanamkan kompetensi yang tepat dalam diri generasi masa depan. Perbaikan-perbaikan yang dimaksud terdiri dari penyederhanaan konten materi, fokus pada literasi dan numerasi, pengembangan karakter, berbasis kompetensi, serta fleksibel. Luaran dari perbaikan kurikulum yaitu terbentuknya karakteristik pelajar pancasila pada generasi masa depan. Pada pedagogi dan penilaian akan digunakan tiga sistem yaitu *Asesmen Kompetensi Minimum (AKM)*, *Survei Karakter*, dan *Survei Lingkungan Belajar*.

5. Meningkatkan kolaborasi dengan pemerintah daerah untuk memastikan distribusi yang merata.

Kebijakan pendidikan baru yang ke – 4 yaitu meningkatkan kolaborasi dengan pemerintah daerah untuk pendistribusian yang merata. Nantinya pemerintah pusat akan bekerja sama dengan pemerintah

daerah melalui pendekatan yang bersifat personal dan konsultatif serta memberikan penghargaan berdasarkan prestasi. Pengawasan terkait anggaran, infrastruktur, penerimaan peserta didik (zonasi), dan guru, akan diawasi demi pendistribusian yang merata di setiap daerah.

6. Membangun sekolah / lingkungan belajar masa depan.

Kemendikbud juga merencanakan untuk dimulainya pembangunan sekolah atau lingkungan belajar untuk masa depan. Pembangunan ini mencakup 5 aspek yaitu aman dan inklusif, memanfaatkan teknologi, kolaboratif, kreatif, dan sistem belajar berbasis pengalaman. Aman dan inklusif meliputi fasilitas darurat / tanggap bencana, bebas kerusakan, ramah disabilitas, dan bebas dari perundungan / diskriminasi. Pemanfaatan teknologi meliputi kelas digital dengan akses internet, komputer untuk setiap anak, serta akses pembelajaran daring. Kolaboratif berarti kemudahan mengatur ruang kelas menjadi kelompok-kelompok untuk membangun kerja tim, empati, dan kepemimpinan. Aspek kreatif memungkinkan pengaturan ruang kelas sesuai kebutuhan / preferensi peserta didik atau guru untuk mengasah kreativitas. Sistem pembelajaran berbasis pengalaman dilakukan melalui eksplorasi, interaksi dengan lingkungan dan masyarakat untuk menyelesaikan masalah dunia nyata.

7. Memberikan insentif atas kontribusi dan kolaborasi pihak swasta di bidang pendidikan.

Pemberian insentif atas kontribusi dan kolaborasi pihak swasta di bidang pendidikan juga menjadi salah satu kebijakan pendidikan baru. Pemberian insentif meliputi dana *corporate social responsibility* (CSR), insentif pajak, kemitraan swasta publik, otonomi, dan keuntungan yang lebih besar lainnya berupa insentif keuangan dan penyederhanaan regulasi. Penyederhanaan regulasi dilakukan karena persyaratan nirlaba dan kepemilikan tanpa aset untuk yayasan dan proses perizinan yang kompleks, selama ini menjadi penghalang signifikan bagi sektor swasta atau mitra global untuk berpartisipasi dalam sistem pendidikan Indonesia.

8. Mendorong kepemilikan industri dan otonomi pendidikan vokasi.

Kebijakan pendidikan baru yang ke-8 yaitu mendorong kepemilikan industri dan otonomi pendidikan vokasi. Pihak industri atau asosiasi akan terlibat dalam penyusunan kurikulum, mendorong pembelajaran, dan pembiayaan pendidikan melalui sumbangan sektor swasta atau *Corporate Social Responsibility* (CSR). Pada pendidikan vokasi, pemerintah pusat akan membentuk program magang dan penempatan langsung dengan pemain industri. Pelatihan guru dan mempekerjakan praktisi industri juga menjadi rencana pada kebijakan ini. Pemerintah akan mengembangkan dan mengimplementasikan kebijakan untuk menarik keterlibatan industri dan memungkinkan otonomi / fleksibilitas yang lebih besar.

9. Membentuk pendidikan tinggi kelas dunia.

Kebijakan pendidikan baru yang ke-9 yaitu membentuk pendidikan tinggi kelas dunia dengan diferensiasi misi pendidikan tinggi sebagai pusat-pusat unggulan serta mempererat hubungan dengan industri dan kemitraan global. Ada tiga target diferensiasi misi perguruan tinggi: 1) Membangun PT bereputasi dunia di setiap bidang sebagai pusat inovasi untuk daya saing bangsa, 2) Membangun 1 PT unggul di setiap provinsi sebagai motor pembangunan daerah & nasional, 3) Perluasan akses PT dan membentuk ekosistem life-long learning. Kegiatan belajar menggunakan teknologi merupakan hal yang mendasar, di mana teknologi memberikan manfaat dan kesempatan pada sekolah untuk melakukan metode kegiatan belajar yang beragam.

10. Menyederhanakan mekanisme akreditasi dan memberikan otonomi lebih.

Selama ini, mekanisme akreditasi terbilang rumit karena kewajibannya untuk memperbaharui akreditasi setiap 4 tahun dan berfokus pada aspek administratif. Pada kebijakan pendidikan yang baru ini, mekanisme akreditasi akan bersifat otomatis dan berbasis data dengan mengkombinasikan standar pemerintah dan komunitas sehingga berfokus pada hasil. Peningkatan kredibilitas dan mekanisme akreditasi memungkinkan otonomi dalam institusi pendidikan yang terdiri dari 4 aspek yaitu kurikulum/program, guru/dosen, kemitraan, dan pengoperasian/manajemen. Otonomi ini dapat diterapkan pada pendidikan tinggi dan/atau sekolah swasta. Kebijakan yang ke-10 ini

bersifat suka rela, berbasis data, merujuk pada praktik terbaik tingkat global, serta pelibatan industri atau komunitas.

2.7. Penelitian Terdahulu

Penelitian-penelitian terdahulu merupakan rekomendasi temuan penelitian yang telah dilakukan khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. Berikut disajikan dalam Tabel berikut:

Tabel 2.1. Komparasi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Disertasi

| No | Peneliti dan Tahun Penelitian | Hasil Penelitian Terdahulu | Hasil Penelitian Disertasi | Relevansi | Perbedaan |
|----|--|--|--|--|--|
| 1 | Robiatul Munajah, Arita Marini, Mohamad Syarif Sumantri (2021) | Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa guru perlu mengetahui lebih banyak mengenai faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi pendidikan inklusi di sekolah dasar negeri 13 pandeglang maka kepala sekolah, guru, dinas pendidikan dan masyarakat perlu bekerjasama dalam implementasi untuk dapat memberikan layanan yang tepat bagi siswa pada umumnya dan anak berkebutuhan khusus sebagai upaya peningkatan kualitas layanan pendidikan di sekolah dasar | Mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan pada Pendidikan Dasar di Kota Makassar | Sama-sama meneliti tentang implementasi kebijakan pendidikan di sekolah dasar dan sekolah menengah | Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan, yaitu faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan. Sedangkan penelitian ini menggunakan 6 variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan sosial, ekonomi dan politik |

| No | Peneliti dan Tahun Penelitian | Hasil Penelitian Terdahulu | Hasil Penelitian Disertasi | Relevansi | Perbedaan |
|----|--|---|---|--|---|
| 2 | Mustabir Daming, Andi Agustang, Andi Muhammad Idris, Rifdan (2021) | Hasil penelitian menunjukkan bahwa; (1) Pelaksanaan kegiatan Makassar Recover Ecosystem (MRE) yang dilaksanakan melalui tiga tahapan yaitu Imunitas Kesehatan, Adaptasi Sosial, dan Pemulihan Ekonomi. (2) Ada empat faktor yang saling berinteraksi dalam implementasi kebijakan makassar recover dalam penanganan Covid-19 di kota Makassar, yaitu faktor komunikasi, faktor sumber daya, faktor disposisi atau sikap, dan faktor struktur organisasi atau birokrasi. | Mendesripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan pada Pendidikan Dasar di Kota Makassar | Sama-sama meneliti implementasi kebijakan pemerintah Kota Makassar | Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur organisasi atau birokrasi. Sedangkan penelitian ini menggunakan 6 variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan sosial, ekonomi dan politik |

| No | Peneliti dan Tahun Penelitian | Hasil Penelitian Terdahulu | Hasil Penelitian Disertasi | Relevansi | Perbedaan |
|----|--|---|--|--|--|
| 3 | Lu'luin Najwa, Pajriatun Najah, Hardiansyah (2020) | <p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) implementasi kebijakan pendidikan karakter di SMP Negeri 5 Mataram dilaksanakan oleh warga sekolah termasuk kepala sekolah, guru, dan siswa dengan cara mengimplementasikan pendidikan karakter melalui kegiatan belajar mengajar (2) faktor pendukung implementasi kebijakan pendidikan karakter di SMP Negeri 5 Mataram yaitu faktor intrin (kesadaran siswa) dan faktor ekstrin (kerjasama antara guru dan karyawan, lingkungan yang kondusif, dan kegiatan yang sudah terprogram).(3) faktor penghambat implementasi kebijakan pendidikan karakter, faktor intrin (keberagaman karakter siswa dan keterbatasan guru dalam melaksanakan pendidikan karakter) dan faktor ekstrin (kurangnya pengawasan orang tua siswa terhadap anak yang bermasalah). (4) dampak kebijakan implementasi pendidikan karakter menciptakan rasa percaya diri dan kedisiplinan.</p> | Mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan pada Pendidikan Dasar di Kota Makassar | Sama-sama meneliti implementasi kebijakan pendidikan | <p>Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan, yaitu pendidikan karakter, faktor pendukung, faktor penghambat dan dampak kebijakan. Sedangkan penelitian ini menggunakan 6 variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan sosial, ekonomi dan politik</p> |

| No | Peneliti dan Tahun Penelitian | Hasil Penelitian Terdahulu | Hasil Penelitian Disertasi | Relevansi | Perbedaan |
|----|---|--|---|--|---|
| 4 | Busyairi Ahmad, Sara S. Weyai (2021) | Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan pendidikan gratis di SMP Negeri 4 Biak Timur sudah berjalan dengan baik. Dana BOS yang diterima sekolah sudah dipergunakan sebagaimana mestinya yaitu untuk pembiayaan pendidikan khususnya biaya operasional sekolah. | Mendesripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan pada Pendidikan Dasar di Kota Makassar | Sama-sama meneliti implementasi kebijakan pendidikan | Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan, dengan melihat dari sisi biaya operasional sekolah Sedangkan penelitian ini menggunakan 6 variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan sosial, ekonomi dan politik |
| 5 | Rafi'ul Akmal Athaillah, Fatimah Nur Rahma, M. Syahrul Qhodi Alam, Burhanudin Ahmad Fauzi, Fransisca Wulandari, Imam Safii (2021) | Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pondok Pesantren Taruna Al-Qur'an Putri telah menerapkan protokol kesehatan yang mengacu pada kebijakan pemerintahan tentang ketentuan dan panduan penyelenggaraan pembelajaran tatap muka di pondok pesantren | Mendesripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan pada Pendidikan Dasar di Kota Makassar | Sama-sama meneliti implementasi kebijakan pendidikan | Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan, yaitu kebijakan pemerintahan tentang ketentuan dan panduan penyelenggaraan pembelajaran tatap muka di pondok pesantren Sedangkan penelitian ini menggunakan 6 variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan sosial, ekonomi dan politik |

| No | Peneliti dan Tahun Penelitian | Hasil Penelitian Terdahulu | Hasil Penelitian Disertasi | Relevansi | Perbedaan |
|----|--|--|--|--|--|
| 6 | Ratna Puspitasari, Riant Nugroho (Ratna, 2021) | Hasil penelitian: kebijakan MBKM kurang efektif dan belum terimplementasikan dengan baik karena:1) Sulitnya mengkonversikan mata kuliah 2) Tidak mudah mendapat mitra kerja sama 3) Proses kerja sama antar PT yang rumit 4) Banyaknya program dan kegiatan yang harus dilaksanakan. 5) Sistem belum siap. 6) tidak ada kesesuaian waktu perkuliahan dengan kegiatan di luar prodi. 7) adanya penetapan kuota. 7) Masalah SDM. 8) Kurangnya dukungan dari mahasiswa. 10) Masalah jaringan. | Mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan pada Pendidikan Dasar di Kota Makassar | Sama-sama meneliti implementasi kebijakan pendidikan | Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan, yaitu metode kualitatif dengan sumber data dekan FISIP, 4 koorprodi, 1 dosen wali, 4 dosen dan 22 mahasiswa FISIP UPNVJT dan tinjauan pustaka dari beberapa sumber. Sedangkan penelitian ini menggunakan 6 variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan sosial, ekonomi dan politik |
| 7 | Linda Sari Oktavia, Nurhidayati Nurhidayati, Nurhizrah Gistituati (2021) | Hasil dari pengkajian kemudian di jabarkan melalui artikel ilmiah. Dalam mengembangkan kebijakan pendidikan diperlukan kerangka pengembangan diantaranya yaitu informasi kebijakan, metode perolehan informasi, argumentasi kebijakan dan bentuk analisis kebijakan. | Mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan pada Pendidikan Dasar di Kota Makassar | Sama-sama meneliti implementasi kebijakan pendidikan | Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan, yaitu metodologi studi kepustakaan. Penulisan artikel ini dilakukan dengan mengkaji sebanyak 26 jurnal nasional yang berhubungan dengan kebijakan pendidikan yang terdapat pada data base google scholar. Sedangkan penelitian ini menggunakan 6 variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan sosial, ekonomi dan politik |

| No | Peneliti dan Tahun Penelitian | Hasil Penelitian Terdahulu | Hasil Penelitian Disertasi | Relevansi | Perbedaan |
|----|--|--|---|--|--|
| 8 | Asep Abdul Aziz, Supiana, Qiqi Yulianti Zakiah (2021) | Hasil penelitian menemukan bahwa implementasi kebijakan kegiatan belajar mengajar selama pandemi ini telah dilaksanakan tiga model pembelajaran, yaitu (1) Model Sekolah Online (2) Model Sekolah Online dan Daurah (3) Model Pesantren dan Daurah. Sejalan dengan semakin berkembangnya covid-19, kepala sekolah menetapkan kebijakan kegiatan belajar mengajar menggunakan model sekolah online, model ini menjadi pilihan utama yang lebih efektif. Pembelajaran yang digunakan pada model sekolah online ini menggunakan media seperti zoom, google classroom, google meet, dan aplikasi IHAQI E-Learning. | Mendesripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan pada Pendidikan Dasar di Kota Makassar | Sama-sama meneliti implementasi kebijakan pendidikan | Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan, yaitu menggunakan metode kualitatif, dalam pengumpulan informasi dan data menggunakan teknik observasi dan wawancara secara online. Sedangkan penelitian ini menggunakan 6 variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan sosial, ekonomi dan politik |
| 9 | Gio Chandra Gobel, Ronny Gosal, Welly Waworundeng (2021) | Dari hasil penelitian didapati bahwa sebagian besar actor implementor di lapangan telah mengerti dan beradaptasi dalam menerapkan kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan berbasis dari di masa pandemic khususnya di Kabupaten Minahasa Tenggara. | Mendesripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan pada Pendidikan Dasar di Kota Makassar | Sama-sama meneliti implementasi kebijakan pendidikan | Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan, yaitu metode penelitian kualitatif. Penelitian ini mengacu pada George C. Edward III Dalam H.I. Nawawi, 2017 : 135) yakni menekankan pada empat faktor : Faktor Komunikasi, Faktor Sumber Daya, Faktor Disposisi dan Faktor Struktur Birokrasi. Sedangkan penelitian ini menggunakan 6 variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan sosial, ekonomi dan politik |

| No | Peneliti dan Tahun Penelitian | Hasil Penelitian Terdahulu | Hasil Penelitian Disertasi | Relevansi | Perbedaan |
|----|-------------------------------|--|--|--|---|
| 10 | Moh. Ainur Rokhim (2021) | Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa media gadget memiliki peran yang sangat penting dalam mengimplementasikan kebijakan Pembelajaran Pendidikan Agama Islam di masa pandemi Covid-19. Fitur dan aplikasi media gadget berperan sebagai perantara komunikasi dan pengenalan peserta didik dalam merangsang perhatian, minat, pikiran, dan perasaan, memperkaya pengetahuan dan pengalaman, mengubah sikap spiritual dan sosial, serta melatih keterampilannya dalam Pembelajaran Pendidikan Agama Islam. Media gadget memudahkan peserta didik untuk menguasai kompetensi spiritual, sosial, pengetahuan, dan keterampilan pada mata pelajaran Pendidikan Agama Islam tanpa harus bertatap muka secara langsung. | Mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan pada Pendidikan Dasar di Kota Makassar | Sama-sama meneliti implementasi kebijakan pendidikan | Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan, yaitu penelitian kepustakaan dengan metode deskriptif-analitis kepustakaan dan melalui pendekatan konseptual dan komparatif. Sedangkan penelitian ini menggunakan 6 variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan sosial, ekonomi dan politik |

2.8. Kerangka Pikir

Dalam penerapan kebijakan pendidikan yang tertera dalam surat edaran Kepala Pusdatin Nomor :1974/J1/PB/2020) kepada masing-masing instansi pendidikan terkait penerimaan dan pelaksanaan pendidikan. namun dalam pelaksanaannya ada banyak hal yang mempengaruhi implementasi pendidikan dilapangan. Faktor tersebut pun

mengacu pada teori yang diungkapkan oleh (Van Meter, 1975:445-486) yang meliputi pada (1) standar dan sasaran kebijakan (2) sumber daya (3) karakteristik agen pelaksana (4) Sikap para pelaksana (5) Komunikasi antar organisasi (6) kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Untuk lebih memahami keterkaitan enam variabel implementasi kebijakan berikut ini:

Standar dan tujuan kebijakan memiliki pengaruh tidak langsung efek pada kinerja; apa pengaruh komponen ini terhadap variabel dependen dimediasi oleh independen variabel lainnya. Jelas, penyampaian layanan publik akan dipengaruhi oleh cara standar dan tujuan dikomunikasikan kepada pelaksana dan sejauh mana standar dan tujuan memfasilitasi pengawasan dan penegakan. Standar dan tujuan memiliki dampak tidak langsung pada disposisi pelaksana melalui kegiatan komunikasi antar organisasi. Jelas, tanggapan para pelaksana terhadap kebijakan akan didasarkan, sebagian, pada persepsi mereka dan interpretasi dari tujuannya. Ini bukan untuk menyarankan itu komunikasi yang baik tentu memberikan kontribusi positif disposisi dari pihak pelaksana. Namun, variasi dalam dukungan pelaksana untuk kebijakan federal pada akhirnya mungkin dijelaskan sebagian dalam hal pemahaman mereka dan interpretasi standar dan tujuan ini, serta cara mereka dikomunikasikan.

Standar dan tujuan juga memiliki dampak tidak langsung pada disposisi pelaksana melalui kegiatan penegakan. Mereka memberikan landasan yang dapat diandalkan oleh atasan dalam hubungannya dengan

pelaksana kebijakan di organisasi lain. Misalnya, standar dan tujuan dapat menetapkan batasan sanksi yang dapat diterapkan secara sah oleh atasan, dan mereka membantu menentukan jumlah kebijaksanaan diberikan lembaga pelaksana.

Menempatkan hubungan antara sumber daya kebijakan dan tiga lainnya komponen modelnya. Jenis dan luasnya sumber daya disediakan oleh keputusan kebijakan akan mempengaruhi komunikasi dan kegiatan penegakan. Bantuan teknis dan layanan lain hanya dapat ditawarkan jika disediakan oleh kebijakan keputusan. Selanjutnya, penegakan yang kuat dapat dicapai hanya jika sumber daya yang tersedia cukup untuk mendukung aktivitas. Demikian pula, disposisi pelaksana dapat dipengaruhi langsung oleh ketersediaan sumber daya. Ketika luas sejumlah uang atau sumber daya lainnya dianggap tersedia, pelaksana dapat melihat program dengan menambahkan bantuan, dan kepatuhan dapat didorong oleh prospek menerima bagian dari sumber daya ini. Sebaliknya, dukungan untuk program tidak akan didorong jika pelaksana menganggap bahwa beberapa manfaat akan diwujudkan dengan partisipasi aktif.

Keterkaitan antara sumber daya dan ekonomi, sosial, dan lingkungan politik yurisdiksi pelaksana atau (organisasi) menunjukkan bahwa ketersediaan fiskal dan sumber daya lain dapat menciptakan permintaan oleh warga negara dan kelompok kepentingan terorganisir untuk partisipasi dan sukses pelaksanaan program. Sekali lagi, prospek

manfaat dari program dapat menyebabkan sebaliknya diam kelompok untuk menekan partisipasi maksimum. Namun, di mana sumber daya yang terbatas tersedia, warga negara individu dan kepentingan terorganisir dapat memilih untuk menentang kebijakan tentang alasan bahwa manfaat partisipasi sedikit dibandingkan dengan biaya potensial (misalnya, hilangnya otonomi negara bagian atau lokal, atau restrukturisasi hubungan yang sudah mapan).

Hal ini juga dihipotesiskan bahwa ekonomi, sosial, dan lingkungan politik yurisdiksi pelaksana atau (organisasi) akan mempengaruhi karakter pelaksana lembaga, disposisi pelaksana, dan kinerja diri. Kondisi lingkungan dapat memiliki pengaruh yang signifikan pada kemauan dan kapasitas yurisdiksi atau (organisasi) untuk mendukung struktur birokrasi yang berkembang dengan baik, vitalitas dan keahlian yang ditemukan di lembaga administrasi, juga sebagai tingkat dukungan politik yang dinikmati oleh suatu lembaga. Kondisi lingkungan juga akan mempengaruhi disposisi pelaksana. Dimana masalah yang harus diperbaiki oleh program yang parah dan warga negara dan kelompok kepentingan dimobilisasi untuk mendukung suatu program, kemungkinan besar pelaksana dapat menerima tujuan kebijakan, standar, dan tujuan. Sebaliknya, di mana masalahnya tidak parah dan kepentingan terorganisir berbaris melawan sebuah program, mentor imple mungkin didorong untuk melihat dengan tidak suka pada program yang membutuhkan implementasi. Keadaan lingkungan dapat menyebabkan pelaksana menjalankan kebijakan tanpa

mengubah preferensi pribadi mereka tentang kebijakan itu. Pelaksana keinginan untuk meminimalkan permusuhan publik atau ideologis mereka berdasarkan kecenderungan untuk responsif terhadap keinginan publik mungkin mempengaruhi perilaku mereka, meskipun mungkin tidak konsisten dengan preferensi mereka sendiri. Akhirnya, lingkungan ini variabel dipandang memiliki efek langsung pada pengiriman pelayanan publik. Terlepas dari disposisi para pelaksana dan kekuatan lain dalam model, kondisi lingkungan ini dapat meningkatkan atau membatasi kinerja.

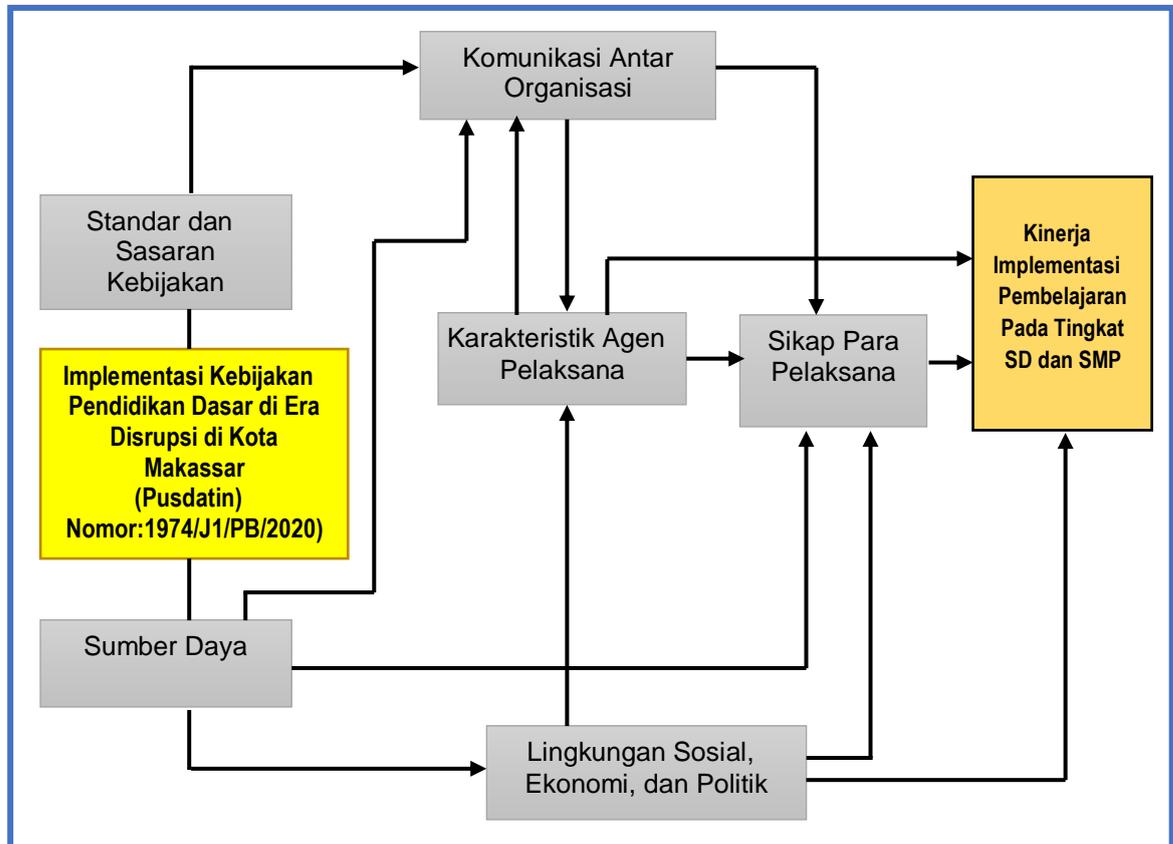
Beberapa karakteristik lembaga pelaksana dapat mempengaruhi disposisi personel mereka. Sifat dari jaringan komunikasi, tingkat kontrol hierarkis, dan gaya kepemimpinan dapat mempengaruhi individu identifikasi dengan tujuan dan sasaran organisasi, baik memfasilitasi atau menghambat implementasi yang efektif tergantung pada orientasi lembaga pelaksana. Disposisi juga dapat dipengaruhi oleh formalitas lembaga dan ikatan informal dengan “pembuatan kebijakan” atau “penegakan kebijakan”.

Kemungkinan efek interaktif antara komunikasi antar organisasi dan kegiatan penegakan dan karakteristik lembaga pelaksana. Kegiatan penegakan dan tindak lanjut dapat memberikan vitalitas dan keahlian tambahan bagi lembaga pelaksana dengan meningkatkan kapasitas mereka untuk melaksanakan program. Mereka juga bisa menjadi sumber dukungan politik yang dapat memfasilitasi efektif penerapan. Sifat penegakan dan tindak lanjut kegiatan, termasuk pemberian bantuan

teknis, akan dipengaruhi oleh karakteristik pelaksana lembaga. Karena banyak mekanisme penegakan yang tersedia bagi atasan yang beroperasi dalam satu organisasi tidak dapat dimanfaatkan bila pelaksanaannya memerlukan kerjasama antar organisasi atau antar pemerintah, jenis kekuasaan yang digunakan oleh atasan misalnya, (normatif, remunerasi, atau pemaksaan) akan terpengaruh oleh formal dan informal hubungan antara pembuatan kebijakan dan implementasi organisasi. Juga, dalam memilih di antara metode alternatif penegakan dan tindak lanjut, atasan dapat diharapkan peka terhadap karakteristik lembaga pelaksana. Instansi yang memiliki staf yang kompeten dan kepemimpinan akan membutuhkan jenis bantuan yang berbeda dari itu yang memiliki staf dan pimpinan yang buruk. Demikian pula, mengimplementasikan lembaga dengan sumber daya politik yang terbatas mungkin lebih rentan terhadap kekuatan koersif daripada lembaga yang menikmati dukungan luas di antara warga negara dan pejabat publik.

Model ini penting hal ini menggambarkan beberapa faktor yang membentuk hubungan antara kebijakan dan kinerja dan menentukan hubungan antara variabel bebas. Selain itu, ini membantu dalam deskripsi proses implementasi kebijakan dan fungsinya sebagai pedoman dalam penelitian dengan menghasilkan hipotesis sugestif. Model ini relatif kompleks; namun, kami berpendapat bahwa pemeriksaan beberapa keterkaitannya akan mengarah pada penjelasan yang lebih sistematis tentang kinerja kebijakan.

Adapun model kerangka pikir penelitian ini diuraikan sebagai berikut :



Gambar. 4.5. Kerangka Pikir