

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN EVALUASI PROGRAM STUDI
BERBASIS EVALUASI DIRI (EPSBED) DI KOPERTIS
WILAYAH IX SULAWESI**

*IMPLEMENTATION OF STUDY PROGRAMME EVALUATION
POLICY BASED ON SELF-EVALUATION (EPSBED) IN
KOPERTIS AREA IX SULAWESI*

NASRULLAH

P0800206008



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2008**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN EVALUASI PROGRAM STUDI
BERBASIS EVALUASI DIRI (EPSBED) DI KOPERTIS
WILAYAH IX SULAWESI**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Administrasi Pembangunan

Disusun dan diajukan oleh

NANSRULLAH

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

MAKASSAR

2008

TESIS

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN EVALUASI PROGRAM STUDI BERBASIS EVALUASI DIRI (EPSBED) DI KOPERTIS WILAYAH IX SULAWESI

Disusun dan Diajukan Oleh

NASRULLAH

Nomor Pokok P0800206008

Telah dipertahankan didepan Panitia Ujian Tesis
Pada Tanggal 27 September 2008
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasehat:

Prof. Dr. H. Rakhmat, M.S
Ketua

Dr. Sangkala, M.Si
Anggota

Ketua Program Studi
Administrasi Pembangunan

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Suratman, M.Si

Prof. Dr. dr. Abdul Razak Thaha, M.Sc

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : NASRULLAH
Nomor Pokok : P0800206008
Program Studi : Administrasi Pembangunan

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

Makassar, 27 September 2008

Yang menyatakan,

NASRULLAH

PRAKATA

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Puji syukur Kehadirat Allah SWT atas segala rahmat, hidayah dan karunia-Nya, sehingga tesis ini dapat terselesaikan, walaupun dalam bentuknya penulis menyadari bahwa pembahasan dan analisisnya masih belum sempurna, untuk itu penulis dengan lapang dada menerima kritikan dan saran demi kesempurnaan tesis ini. Penulis menyadari dalam proses penyusunan tesis ini bukanlah hasil jerih payah penulis sendiri, melainkan atas bantuan dan partisipasi dari berbagai pihak.

Oleh sebab itu pada kesempatan ini penulis berkewajiban untuk menyampaikan apresiasi dan penghargaan serta ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya masing-masing kepada:

1. Yang Maha Terpelajar Bapak **Prof. Dr. H. Rakhmat, MS**, Yang Amat Terpelajar Bapak **Dr. Sangkala, M.Si**, masing-masing sebagai Komisi Penasihat yang di tengah-tengah kesibukannya yang cukup banyak masih sempat membimbing penulis dengan ikhlas dan penuh kesungguhan.
2. Yang Maha Terpelajar Bapak **Prof. Dr. Mappa Nasrum, MS**, Yang Maha Terpelajar Bapak **Prof. Dr. Suratman, M.Si**, dan Yang Amat Terpelajar Bapak **Dr. M. Kausar Bailusy, MA**, yang telah banyak memberikan koreksi dan kontribusi perbaikan mulai dari seminar proposal, seminar

hasil hingga ujian akhir dengan tujuan untuk menghasilkan tesis ini memiliki kualitas akademik yang cukup memadai.

3. Bapak Koordinator Kopertis Wilayah IX Sulawesi serta seluruh staf Kopertis Wilayah IX Sulawesi yang telah banyak membantu dalam pengumpulan data dan memberikan informasi selama penelitian berlangsung.
4. Bapak Direktur dan para Pembantu Direktur, Bapak Ketua Program Studi Administrasi Pembangunan, serta seluruh Staf Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin yang telah memberi kesempatan dan pelayanan kepada penulis selama mengikuti studi di Program Pascasarjana UNHAS. Semoga Allah SWT memberkahi semua bantuan yang telah diberikan kepada penulis.
5. Kepada seluruh Dosen Program Pascasarjana UNHAS Jurusan Administrasi Pembangunan, yang telah membagi pengetahuan dan pengalaman selama penulis menempuh studi pada Program Studi Administrasi Pembangunan (S2) Universitas Hasanuddin.
6. Kepada Yang Maha Terpelajar Bapak **Prof. Dr. Ir. H. Kahar Mustari, MS**, yang selalu memberi motivasi dan dorongan kepada penulis untuk menuntut ilmu, melanjutkan studi yang lebih tinggi. Semoga niat baiknya mendapat Berkah dari Allah SWT.
7. Kepada ke dua orang tua, kakak dan adik-adik saya yang selalu mendoakan dan nasehatnya sehingga penulis mampu untuk tetap tegar

menghadapi setiap persoalan yang dihadapi selama penulis mengikuti studi.

8. Secara khusus kepada istriku tercinta **Andi Asriyani**, penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga atas segala pengertian dan kasih sayangnya yang diberikan kepada penulis serta permohonan maaf atas segala kehilafan yang telah penulis perbuat selama mengikuti studi. Dan kepada anak-anakku tersayang **Fadel Muhammad Anas, Azwar Anas, dan Widya Pratiwi**, ayahanda hanya ingin mewariskan budaya dan tradisi untuk tidak pernah berhenti belajar dan menuntut ilmu yang bermamfaat untuk Dunia dan Akhirat.
9. Kepada rekan mahasiswa dan handaitolan yang tidak sempat penulis sebutkan namanya satu-persatu, penulis ucapkan terima kasih atas semua yang telah diberikan, semoga Allah SWT memberikan balasan dan pahala yang berlipat ganda.

Makassar, September 2008

Penulis,

Nasrullah

ABSTRAK

Nasrullah, Implementasi Kebijakan Evaluasi Program Studi Berbasis Evaluasi Diri (EPSBED) di Kopertis Wilayah IX Sulawesi. Dibimbing oleh: Rakhmat dan Sangkala.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan EPSBED, dan factor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan EPSBED, serta dampak dari Implementasi Kebijakan EPSBED di kopertis Wilayah IX Sulawesi.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif, dengan teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan menggunakan pendekatan deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tujuan dan nilai-nilai/ukuran yang telah ditetapkan dalam parameter pelaksanaan kebijakan EPSBED belum terlaksana secara optimal.

ABSTRACT

Nasrullah, the Implementation of Study Program Evaluation Policy Based on Self-Evaluation at Kopertis Wilayah IX Sulawesi. (supervised by : Rahmat and Sangkala).

The aim of the study was to discover the implementation policy of study program based on self-evaluation and factors affecting its implementation.

The study was descriptive qualitative. The data were collected through observation, interview, and documentation and analyzed by using a descriptive approach.

The results of the study indicate that the objectives and values set up in the implementation of study program policy based on self-evaluation have not been carried out optimally.

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan	ii
Prakata	iii
Abstrak	v
Daftar Isi	vii
Daftar Tabel	xi
Daftar Gambar	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Kegunaan Penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Perspektif Kebijakan	14
1. Pengertian Kebijakan	19
2. Unsur-Unsur Kebijakan	24
B. Konsep Implementasi	27
1. Dimensi Implementasi Kebijakan	35
2. Faktor yang Mempengaruhii Implementasi Kebijakan	48

C. Kerangka Pikir.....	62
BAB III METODE PENELITIAN.....	63
A. Jenis Penelitian.....	63
B. Pengelolaan Peran Peneliti.....	63
C. Lokasi Penelitian.....	64
D. Sumber Data	64
E. Teknik Pengumpulan Data.....	66
F. Teknik Analisis Data.....	68
G. Tahap-tahan Penelitian dan Jadwal	69
H. Definisi Operasional	70
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	73
A. Sejarah Singkat Kopertis Wilayah IX Sulawesi	73
1. Struktur Organisasi.....	75
2. Tugas Pokok Kopertis Wilayah IX Sulawesi.....	78
B. Implementasi EPSBED.....	83
1. Ukuran dan Tujuan Kebijakanf.....	83
2. Komunikasi.....	89
3. Struktur Birokrasi.....	91
4. Sumber-sumber.....	94
5. Sikap Para Pelaksana	96
C. Beberapa Parameter Implementasi ERPSBED	97
1. Jumlah Mahasiswa Aktif.....	98

2. Dosen Tetap.....	101
3. Rasio Jumlah Mahasiswa dengan Dosen Tetap	103
4. Nisbah Lulusan.....	109
5. Rasio Target Penerimaan Mahasiswa Baru	113
6. Ruang Kuliah	117
7. Ruang Dosen.....	120
8. IPK dan Mahasiswa Drop Out (DO).....	124
C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi EPSBED Di Kopertis Wilayah IX Sulawesi	127
1. Kondisi Sosial ekonomi dan Teknologi	127
2. Dukungan Pejabat yang Lebih Tinggi.....	129
3. Komitmen dan Kualitas Pejabat Pelaksana	131
D. Dampak Implementasi EPSBED.....	134
BAB V PENUTUP	137
A. Kesimpulan.....	137
B. Saran	138
DAFTAR PUSTAKA	140
A. Buku-buku.....	139
B. Perundang-undangan.....	140
C. Internet.....	140

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Jumlah Perguruan Tinggi dan Bentuknya	5
Tabel 2. Jenjang Program Studi.....	5
Tabel 3. Bentuk Perguruan Tinggi dan Program Studi di Kopertis Wilayah IX Sulawesi.....	10
Tabel 4. Nama Perguruan Tinggi, Jumlah Program Studi dan Jumlah Mahasiswa	67
Tabel 5. Keadaan Pegawai Kopertis Wilayah IX Sulawesi.....	80
Tabel 6. Data Perguruan Tinggi (PT) yang memasukkan Laporan EPSBED.....	87
Tabel 7. Data Program Studi (PS) yang memasukkan Laporan EPSBED.....	87
Tabel 8. Jumlah Mahasiswa	99
Tabel 9. Jumlah Dosen Tetap	102
Tabel 10. Rasio Jumlah Mahasiswa dengan Jumlah Dosen	105
Tabel 11. Nisbah Lulusan	111
Tabel 12. Rasio Mahasiswa Mendaftar dengan Daya Tampung	115
Tabel 13. Rata-rata Ruang Kuliah Per Mahasiswa	118
Tabel 14. Rata-rata Ruang Dosen Per Dosen Tetap	121
Tabel 15. IPK Rata-rata dan Mahasiswa Drop Out (DO)	125

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Dimensi-dimensi Kebijakan yang Mempengaruhi Implementasi	37
Gambar 2. Variabel Implementasi Kebijakan.....	42
Gambar 3. Model Proses Implementasi Kebijakan.....	44
Gambar 4. Faktor Penentu Implementasi Kebijakan Menurut Edward	61

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Paradigma pembangunan di era millenium ke-3 dalam globalisasi dewasa ini, menunjukkan bahwa keunggulan suatu bangsa sangat ditentukan oleh kualitas SDMnya, dan akan terus berlanjut pada tahun-tahun yang akan datang. Kebutuhan pembangunan daerah terhadap SDM mengalami pergeseran yang sifatnya mendasar, terkait dengan pergeseran struktur perekonomian masyarakat. Kontribusi sektor pertanian ekonomi daerah makin mengecil dan digantikan dengan meningkatnya peranan sektor industri dan jasa-jasa modern. Ini menunjukkan bahwa strategi pembangunan SDM untuk mendukung pembangunan daerah, harus merubah fokusnya pada penciptaan SDM sesuai dengan kebutuhan baru tersebut. Kebutuhan dimaksud bukan hanya kemampuan teknis, tetapi juga mencakup budaya hidup baru, yang mengedepankan nilai-nilai profesionalisme.

Pembangunan SDM ke arah orientasi baru inilah diharapkan lembaga-lembaga pendidikan, terutama Pendidikan Tinggi berperan besar untuk memberikan kontribusinya. Melalui jalur pendidikan formal, dan puncaknya pada Pendidikan Tinggi, SDM di daerah-daerah dapat dipersiapkan dengan kualitas profesionalisme yang tinggi, meliputi IPTEK dan IMTAQ yang handal. Secara garis besar, pembangunan SDM melalui Pendidikan Tinggi perlu

diarahkan untuk membentuk kualitas sebagai berikut: 1) berjiwa wirausaha, yaitu orang yang mempunyai gagasan-gagasan dan mampu membuka peluang kerja bagi dirinya maupun orang lain. 2) professional, yaitu SDM pada dirinya tercakup wawasan, kemampuan serta komitmen kerja tinggi. 3) bermoral, yaitu SDM yang memiliki sifat-sifat jujur, amanah dan kepekaan sosial yang tinggi.

Membangun SDM memerlukan proses yang melembaga dan berkesinambungan. Dalam proses inilah lembaga Pendidikan Tinggi dituntut tampil sebagai lokomotifnya. Dengan demikian posisi dan peranan Pendidikan Tinggi dalam mendukung pembangunan SDM di era otonomi daerah sangat vital. Tanpa lembaga Pendidikan Tinggi, proses pembangunan daerah mengalami suasana kegelapan dimasa akan datang. Pendidikan Tinggi yang mampu melaksanakan perannya secara efektif, hanyalah lembaga Pendidikan Tinggi yang mampu memahami perkembangan dinamika sosial, budaya, politik dan ekonomi yang berlangsung di lingkungan sekitarnya.

Lembaga Pendidikan Tinggi yang mampu membaca perkembangan lingkungan sekitarnya kemudian mereaktualisasikan dan mereorientasi arah dan kebijakan pengembangan lembaga pendidikannya, serta mampu membangun keterkaitan dan relevansi kegiatan-kegiatan akademiknya dengan kebutuhan masyarakat kontemporer, maka Lembaga Pendidikan

Tinggi itulah yang akan mendapatkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat itu sendiri. Sebaliknya Lembaga Pendidikan Tinggi yang tidak memiliki kemampuan adaptasi yang tinggi terhadap perkembangan lingkungan di sekitarnya, akan mengalami krisis kepercayaan masyarakat dan pada akhirnya tidak mampu mempertahankan kelangsungan kegiatannya, sehingga dengan sendirinya lembaga Pendidikan Tinggi tersebut di tutup.

Penyelenggaraan pendidikan di Indonesia khususnya Pendidikan Tinggi, penyelenggaraannya juga dikenal dengan Otonomi Pengelolaan Pendidikan Tinggi sebagaimana yang tersurat dalam Kepmen Diknas No. 184/U/2001. tentang Pedoman Pengawasan – Pengendalian dan Pembinaan Program Diploma, Sarjana dan Pascasarjana di Perguruan Tinggi. Dalam otonomi pengelolaan perguruan tinggi penyelenggaraannya tidak lagi membedakan antara Pendidikan Tinggi Negeri (PTN) dengan Pendidikan Tinggi Swasta (PTS), Hal ini pula yang menyebabkan paradigma PTS yang dulunya berstatus **Terdaftar, Diakui, dan Disamakan**, tidak berlaku lagi. Pemerintah melalui Badan Akreditasi Nasional (BAN) memberikan status kepada masing-masing program studi dengan status **Terakreditasi A, B, atau C**, sesuai hasil perivikasi tim assessor yang ditunjuk oleh pemeritah.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis juga mengutif pernyataan yang dikemukakan oleh Mappa Nasrum dalam memberikan mata kuliah

Kepemimpinan dalam Pembangunan (28-11-2006), adalah: "Pembangunan kepublikan untuk pencapaian good governance terdiri atas tiga unsur pokok yaitu: a) Pemerintah, b) Swasta, dan c) Masyarakat". Hal ini pula berlaku atau terjadi dalam dunia pendidikan di Indonesia mulai dari tingkat Sekolah Dasar sampai pada jenjang Pendidikan Tinggi. Khusus untuk Perguruan Tinggi dikenal dengan nama Perguruan Tinggi Negeri (PTN) yang penyelenggaraannya dikelola oleh Pemerintah, Perguruan Tinggi Kedinasan yang penyelenggaraannya dikelola oleh Instansi Pemerintah, TNI/POLRI, atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Perguruan Tinggi Swasta (PTS) penyelenggaraannya dikelola oleh Swasta dan Masyarakat.

Perguruan Tinggi di Indonesia baik PTN maupun PTS yang mendapat izin operasional dari Menteri Pendidikan Nasional dan Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi (tidak termasuk Perguruan Tinggi Kedinasan) sebanyak 2.877 PT, dengan jumlah Program Studi sebanyak 14.637 PS. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel dibawah ini:

Tabel 1. Jumlah Perguruan Tinggi dan Bentuknya

	UNIV.	INST.	S.T	AKD	POLT	JUMLAH
PERG. TINGGI NEG.	48	6	2	0	26	82
KOPERTIS WIL. I	34	3	117	128	11	293
KOPERTIS WIL. II	22	0	99	69	9	198
KOPERTIS WIL. III	48	8	138	112	9	315
KOPERTIS WIL. IV	45	4	237	153	31	470
KOPERTIS WIL. V	17	4	34	60	7	122
KOPERTIS WIL. VI	34	2	71	107	18	232
KOPERTIS WIL. VII	73	12	139	74	9	307
KOPERTIS WIL. VIII	27	3	54	23	3	110
KOPERTIS WIL. IX	43	2	153	108	3	309
KOPERTIS WIL. X	15	2	90	96	7	210
KOPERTIS WIL. XI	15	1	68	62	6	152
KOPERTIS WIL. XII	12	1	45	14	5	77
TOTAL	433	48	1,247	1,005	144	2,877

Sumber Data: Kop. Wil. IX Sulawesi, Maret 2008

Tabel 2. Jenjang Program Studi (PS)

	S-3	S-2	S-1	D-IV	D-III	D-II	D-I	SP-1	PRO	JML
PT. NEG.	201	614	1,931	50	633	55	1	184	44	3,713
KOP. WIL. I	0	14	710	5	355	9	11	0	3	1,107
KOP. WIL. II	0	11	388	2	224	3	10	0	1	639
KOP. WIL. III	16	150	841	23	434	4	14	0	14	1,496
KOP. WIL. IV	8	68	1,004	7	680	22	59	0	8	1,856
KOP. WIL. V	2	31	286	3	185	3	10	0	5	525
KOP. WIL. VI	2	40	477	4	424	7	11	0	3	971
KOP. WIL. VII	5	73	1,066	12	287	14	12	0	5	1,474
KOP. WIL. VIII	0	6	369	2	90	5	3	0	1	476
KOP. WIL. IX	2	24	726	4	265	7	12	0	1	1,041
KOP. WIL. X	0	15	358	4	277	7	14	0	3	657
KOP. WIL. XI	0	5	299	0	151	9	7	0	0	401
KOP. WIL. XII	0	0	222	0	74	3	0	0	0	299
TOTAL	236	1,084	8,603	116	4,050	148	164	184	88	14,637

Sumber Data: Kop. Wil. IX Sulawesi, Maret 2008

Dari data tersebut di atas menunjukkan bahwa jumlah PTN dan PTS serta Program Studi (PS) cukup banyak, maka pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi dalam memantau pelaksanaan kegiatan Tri Darma Pendidikan Tinggi mengeluarkan kebijakan berupa Surat Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor: 184/U/2001 tentang Pedoman Pengawasan, Pengendalian, dan Pembinaan Program Diploma, Sarjana dan Pascasarjana di Perguruan Tinggi. Sasaran yang ingin dicapai antara lain bahwa sistem pendidikan nasional diharapkan mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.

Berlakunya Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No, 184/U/2001, yang tujuannya adalah memberikan otonomi pengelolaan yang luas kepada penyelenggara pendidikan tinggi, tidak membedakan apakah diselenggarakan oleh pemerintah (PTN), swasta/perorangan, atau lembaga masyarakat (PTS). Dengan adanya otonomi yang diberikan kepada pengelola pendidikan tinggi ini, pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi tidak lepas tangan dalam memantau perkembangan pembangunan di bidang pendidikan. Untuk mengetahui perkembangan

pendidikan, khususnya pendidikan tinggi pemerintah membuat suatu Sistem Informasi Manajemen Perguruan Tinggi Swasta (SIMPATI), yang dalam pelaksanaannya di PT/PS dikenal dengan Evaluasi Program Studi Berbasis Evaluasi Diri (EPSBED).

EPSBED adalah merupakan gambaran PT/PS yang wajib dilaporkan oleh PT/PS dan diserahkan ke Direktorat Pendidikan Tinggi yang status PTN, dan melalui Kopertis bagi PTS setiap semester. Dari laporan inilah Direktorat Pendidikan Tinggi mengolah kembali dalam Sistem Informasi Pendidikan Tinggi dan dipublikasikan ke masyarakat melalui internet. Pemerintah, swasta, dan masyarakat yang ingin mengetahui gambaran perkembangan setiap PT/PS, dapat mengakses di internet dengan Website <http://www.evaluasi.or.id>. Dengan sistem informasi ini pemerintah mengharapkan proses pendidikan dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien, dan pengelolaan perguruan tinggi dituntut memenuhi akuntabilitas baik kepada pemerintah maupun kepada masyarakat/publik.

Dengan adanya sistem informasi yang disediakan oleh pemerintah, pemerintah banyak mendapat informasi tentang penyelenggara PT/PS bermasalah. Permasalahan dan komplain dari masyarakat tersebut antara lain: ijazah palsu/tidak diakui, masa studi tidak sesuai, penyelenggara PT dari kota-kota besar dilaksanakan di daerah-daerah atau dikenal dengan istilah kelas jauh, penyelenggara PT/PS tidak mendapat izin operasi atau illegal.

Dari permasalahan inilah sehingga Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi mengeluarkan Surat Keputusan Nomor : 34/DIKTI/KEP/2002 Tentang Perubahan dan peraturan tambahan keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi No : 08/DIKTI/KEP/2002 tentang petunjuk teknis Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No: 184/U/2001 tentang Pedoman Pengawasan, Pengendalian, dan Pembinaan Program Diploma, Sarjana dan Pascasarjana di perguruan tinggi., yang intinya adalah setiap perguruan tinggi wajib melaporkan proses belajar mengajar setiap program studinya selambat lambatnya 1 (satu) bulan terhitung sejak akhir semester kepada Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi bagi PTN, dan melalui Kopertis bagi PTS sesuai dengan Pedoman Evaluasi Kelayakan Penyelenggaraan Program Studi Atas Dasar Evaluasi Diri. Dari laporan EPSBED inilah pemerintah dapat memberikan penilaian kinerja pada PT/PS sebagai salah satu dasar dalam pemberian dana bantuan kepada PT/PS atau dana bantuan beasiswa kepada Mahasiswanya, serta memberikan sanksi/hukuman dengan hukuman yang terberat adalah menutup PS.

Kebijakan pemerintah tentang EPSBED yang berlaku efektif pada pelaporan semester ganjil tahun akademik 2002/2003 sampai sekarang, sistem informasi yang digunakan banyak mengalami perubahan dan perkembangan dengan tujuan penyempurnaan sistem informasi agar lebih efisien dan efektif. Perubahan dan penyempurnaan sistem informasi ini

berdasarkan masukan dari berbagai pihak: pemerintah, swasta dan masyarakat. Kebijakan EPSBED ini adalah merupakan kebijakan yang tidak bersumber dari satu sumber saja (petunjuk pelaksana, petunjuk teknis), yang menurut Sabatier dan Mazmanian adalah model *"Top-Down"*.

Implementasi Kebijakan EPSBED ini adalah merupakan implementasi model *"Top-Down"*, karena kebijakannya berasal dari direktorat jenderal pendidikan tinggi ke koordinator kopertis selanjutnya ke PT/PS masing-masing sebagai objek kebijakan. Petunjuk teknis Kebijakan EPSBED dikeluarkan oleh Dikti dalam bentuk software (perangkat lunak) yang wajib digunakan dalam pelaporan kegiatan setiap semester.

Untuk mengetahui lebih lanjut jumlah PS yang ada diwilayah kerja Kopertis Wilayah IX Sulawesi yang meliputi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Sulawesi Barat. dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3. Bentuk Perguruan Tinggi dan Program Studi di Kopertis Wilayah IX Sulawesi

NO	PROVINSI	BENTUK PERGURUAN TINGGI SWASTA DAN PROGRAM STUDI										JUMLAH	
		UNIV	PS	INSTIT	PS	SEKTI	PSI	POLTEK	PS	AKAD.	PS	PTS	PS
1	SULSEL:												
	KOTA	14	205	1	4	40	119	1	3	39	62	105	393
	DAERAH	4	47	0	0	47	103	1	3	29	35	81	188
2	SULBAR	2	22	0	0	8	16	0	0	5	6	15	44
3	SULTENG	7	76	0	0	12	26	0	0	6	10	25	112
4	SULTRA	6	55	0	0	9	19	0	0	16	24	30	99
5	SULUT	8	76	1	5	22	51	1	5	12	22	44	159
6	GORONTALO	2	28	0	0	5	15	0	0	2	3	9	46
TOTAL		43	509	2	9	153	349	3	11	109	162	309	1041

Sumber: Kopertis Wil. IX Sulawesi (Thn. Akademik 2007/2008 Smt. Ganjil)

Kewajiban setiap PT/PS untuk memasukkan laporan setiap semester paling lambat satu bulan setelah selesai semester, yang efektif diberlakukan sejak tahun akademik 2002/2003 semester ganjil tidak dapat dipenuhi oleh sebagian PT/PS. Dari 309 PT dan 1041 PS yang ada di Kopertis Wilayah IX (tahun 2007), PT/PS yang memberikan laporan EPSBED-nya rata-rata 75,85% setiap semester, ini pun datanya belum tervalidasi sesuai dengan sistem/software yang digunakan. Hal ini disebabkan oleh perubahan versi sistem yang membutuhkan data lebih kongkrit dan saling berkaitan. Sistem software tidak akan valid hasilnya apabila masih ada subsistem yang datanya tidak benar.

Permasalahan yang dihadapi oleh PT/PS dalam implementasi EPSBED ini adalah: a) data administrasi akademik yang tidak akurat dan tidak konsisten, b) tidak didukung oleh pejabat pengelola, c) tidak tersedianya perangkat keras (*hardware*) yang kompatibel sebagai pendukung, dan d) kualitas dan kuantitas (SDM) pelaksana (*implementor*) yang menguasai sistem software yang digunakan tidak maksimal,

Untuk mengetahui permasalahan yang lebih mendalam tentang pelaksanaan Surat Keputusan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional Nomor 184/U/2001, maka penulis melakukan penelitian mengenai **“Implementasi Kebijakan Evaluasi Program Studi Berbasis Evaluasi Diri (EPSBED) di Kopertis Wilayah IX Sulawesi”**.

B. Rumusan Masalah

Pendidikan Tinggi Swasta (PTS) dibawah koordonasi Kopertis Wilayah IX yang jumlahnya cukup banyak, maka kopertis wilayah IX dalam melakukan tugas pokoknya yang diantaranya adalah melakukan Pengawasan, pengendalian dan pembinaan pada PTS/PS masih mempunyai kendala. Dengan wilayah kerja yang cukup luas dan jumlah perguruan tinggi sebanyak 309 PT, dibedakan atas Akademi sebanyak 108 PT, Politeknik sebanyak 3 PT, Sekolah Tinggi sebanyak 153 PT, Institut sebanyak 2 PT, dan Universitas

sebanyak 43 PT, dengan program studi sebanyak 1023 PS, yang terdiri dari jenjang Diploma Satu sebanyak 12 PS, Diploma Dua sebanyak 7 PS, Diploma Tiga sebanyak 255 PS, Diploma Empat sebanyak 4 PS, Strata Satu sebanyak 721 PS, Strata Dua sebanyak 21 PS, dan Strata Tiga sebanyak 2 PS.

Sebagi telah dijelaskan sebelumnya bahwa, EPSBED adalah gambaran program studi yang wajib dilaporkan oleh masing-masing PT/PS dalam bentuk data elektronik ke Direktorat Pendidikan Tinggi bagi PTN dan lewat Kopertis bagi PTS selambat-lambatnya satu bulan setelah selesai semester berjalan. Kewajiban tersebut mulai berlaku sejak tahun akademik 2002/2003 semester ganjil sampai sekarang. Data di kopertis Wilayah IX Sulawesi menunjukkan bahwa dari 309 PT dan 1023 PS, rata-rata PT/PS yang memasukkan laporannya sesuai dengan ketentuan/tepat waktu hanya mencapai 75%.

Berdasarkan dengan uraian tersebut, maka dirumuskan permasalahan yang diteliti sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Evaluasi Program Studi Berbasis Evaluasi Diri (EPSBED) di Kopertis Wilayah IX Sulawesi?.
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan EPSBED di Kopertis Wilayah IX Sulawesi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Evaluasi Program Studi Berbasis Evaluasi Diri (EPSBED) di Kopertis Wilayah IX Sulawesi.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan EPSBED di Kopertis Wilayah IX Sulawesi

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Akademik: diharapkan dapat memperkaya khasana studi ilmu pengetahuan khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan sehingga dimasa akan datang dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan penelitian-penelitian lainnya yang relevan.
2. Kegunaan Praktis: diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pihak pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, dan khususnya Kopertis Wilayah IX Sulawesi, sebagai gambaran implementasi EPSBED sesuai tujuan pelaksanaannya, yaitu memberikan otonomi pengelolaan Pendidikan Tinggi di Indonesia, sehingga penyelenggara PTS/PS dapat berdaya saing, akuntabel, dan kesehatan organisasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Perspektif Kebijakan

Proses implementasi kebijakan akan berbeda-beda tergantung pada sifat kebijakan yang dilaksanakan. Macam-macam keputusan yang berbeda akan menunjukkan karakteristik, struktur-struktur dan hubungan-hubungan antara faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik sehingga proses implementasi juga akan mengalami perubahan. (Budi Winarno, 2007 : 152).

Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2007), menggolongkan kebijakan-kebijakan menurut dua karakteristik yang berbeda, yakni: jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemeran serta dalam proses implementasi berlangsung. Unsur perubahan adalah merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua hal. *Pertama*, implementasi akan dipengaruhi sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini, perubahan-perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan drastis (rasional).

Perubahan inkremental yang didasarkan pada pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan *remedial* dan diarahkan lebih

banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial dimasa depan. Hal ini sangat berbeda dengan perubahan yang didasarkan pada keputusan rasional yang lebih berorientasi pada perubahan besar dan mendasar. Akibatnya peluang terjadi konflik maupun ketidaksepakatan antar pelaku pembentuk kebijakan akan sangat besar.

Kedua, proses implementasi akan dipengaruhi jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan reorganisasi secara drastis. Pandangan ini didukung oleh pendapat yang mengatakan bahwa kegagalan program-program sosial banyak berasal dari meningkatnya tuntutan-tuntutan yang dibuat terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada. Kebijakan yang menetapkan perubahan-perubahan dalam hubungannya dengan pemeran serta yang terlibat dalam proses implementasi akan lebih sulit dilaksanakan daripada kebijakan-kebijakan yang membutuhkan hanya perubahan kecil dalam hubungan-hubungan yang mantap.

Ciri penting lain dari kebijakan adalah tingkat konflik atau konsensus atau tujuan-tujuan dan sasaran-sasarannya. Ciri ini dilihat dari sejauh mana dari pejabat yang melaksanakan kebijakan mempunyai kesepakatan terhadap tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran program. Konsensus mungkin

tidak akan terjadi bila tindakan-tindakan yang berdasarkan nilai dari pejabat dan pemimpin menjadi faktor yang paling penting menentukan bagi kebijakan akhir.

Gros dan kawan-kawan (dalam Budi Winarno, 2007 : 153), mengidentifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi konsensus tujuan. Salah satu dari faktor-faktor ini adalah sejauh mana para pejabat bawahan (*implementors*) berperan serta dalam perubahan keputusan kebijakan. Resensi literatur mereka memperoleh dukungan bagi argumen-argumen berikut:

1. Peran serta menimbulkan semangat staf yang tinggi, dan semangat staf yang tinggi diperlukan bagi implementasi yang berhasil,
2. Peran serta menimbulkan komitmen yang besar dan tingkat komitmen yang tinggi diperlukan untuk mempengaruhi perubahan,
3. Peran serta menimbulkan kejelasan yang lebih besar tentang suatu perubahan dan kejelasan diperlukan untuk implementasi,
4. Dengan menggunakan postulat resistensi dasar terhadap perubahan, argumen yang dibangun kemudian adalah bahwa peran serta akan mengurangi resistensi awal dan dengan demikian memudahkan implementasi yang berhasil, dan
5. Para pejabat bawahan akan cenderung menentang suatu perubahan, jika prakarsa dan pelaksanaan kebijakan semata-mata berasal dari pejabat

yang menjadi atasan mereka. Dengan demikian peran serta menjadi faktor yang krusial bagi keberhasilan suatu proses implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan yang bermaksud untuk meningkatkan efektifitas implementasi yaitu menyandarkan diri pada pendekatan dari atas ke bawah atau *Top-down*. Organisasi modern telah memberikan sumbangan yang berharga pada studi implementasi, karena rancang-bangun kebijaksanaan dan rancang-bangun organisasi. Pendekatan struktural (*structural approaches*) yang memberikan perbedaan antara perencanaan mengenai perubahan (*planning of change*) dan perencanaan untuk melakukan perubahan (*planning for change*). Solihin (2004 : 110)

Perencanaan mengenai perubahan mengandung arti bahwa perubahan ditimbulkan dari dalam organisasi atau sepenuhnya berada di bawah kendali organisasi, baik arah, laju maupun waktunya. Dalam hal ini implementasi dipandang semata-mata sebagai persoalan teknis atau persoalan manajerial. Perencanaan untuk melakukan perubahan, di lain pihak berlangsung apabila perubahan itu dipaksakan dari luar/oleh faktor eksternal (oleh organisasi lain atau oleh kekuatan-kekuatan lingkungan) atau jika proses perubahan itu sukar untuk diramalkan, dikontrol atau dibendung. Dalam hubungan ini, implementasi akan membutuhkan pendekatan yang lebih adaptif, proses pembuatan kebijaksanaan secara keseluruhan menjadi lebih bersifat linier, dan hubungan antara kebijaksanaan dan implementasi

akan mendekati apa yang oleh Barrett dan Fudge sebagai *Policy – Action – Policy Continuum* (Solihin, 2004 : 111)

Di era globalisasi seperti sekarang ini dan dimasa akan datang, tugas pokok pemerintah yang bukan lagi sebagai aktor tunggal dalam menyelenggarakan kehidupan bersama, peran strategis pemerintah tidak lenyap, namun semakin fokus pada peran-peran tertentu. Tugas tersebut adalah memastikan bahwa seluruh sumber daya di dalam Negara sedang berkembang secara optimal, dan membangun keunggulan komparatif dari Negara tersebut. (Porter dan Drucker dalam Riant Nugroho, 2006 : 21).

Tugas pemerintah yang tidak tergantikan sejak dahulu hingga kelak dimasa depan, yaitu 1) membuat kebijakan publik, 2) pada tingkat tertentu melaksanakan kebijakan publik, dan 3) pada tingkat tertentu melakukan evaluasi kebijakan publik-monitoring termasuk dalam evaluasi. Jadi peran pemerintah pada abad ke 21 dan ke depan adalah membangun kebijakan publik yang ekselent. Kebijakan publik yang terbaik adalah yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan menjuruskannya ke dalam pola ketergantungan. (Riant Nugroho, 2006 : 22).

1. Pengertian Kebijakan

Menurut Perserikatan Bangsa-bangsa, kebijaksanaan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi sangat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini adalah “suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. (United Nations, 1975, dalam Abdul Wahab, 2004 : 2).

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Thomas Dye mendefinisikan kebijaksanaan Negara sebagai “*is whatever governments choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Selanjutnya Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijaksanaan Negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijaksanaan Negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama

besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah. (Thomas Dye, dalam Irfan, 2004 : 18).

Anderson yang dikutip oleh Young dan Quinn (dalam Suharto, 2005 : 44) menyampaikan kebijakan publik sebagai *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.”* Konsep kunci kebijakan publik menurut Young dan Quinn adalah:

- 1). Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
- 2). Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- 3). Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- 4). Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat

dipecahan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.

- 5). Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor, Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

W.I. Jenkins mendefinisikan kebijaksanaan Negara sebagai *“a set interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within an specified situation where these decisions should in principle, be within the power of these actors to achieve“*, 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 batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut. (Jenkins, 1978, dalam Abdul Wahab, 2004 : 4).

Chief J.O. Udoji mendefinisikan kebijaksanaan Negara sebagai *“an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large”* suatu tindakan bersanksi yang

mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Udoji (dalam Abdul Wahab, 2004 : 5).

Sementara Lasswell dan Kaplan (dalam Abidin, 2006 : 20), yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Beliau menyebut kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek. Sedang Friedrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*obyective*) atau kehendak (*purpose*).

H. Hugh Heglo (dalam Abidin, 2006 : 21), menyebut kebijakan sebagai *“a course of action intended to accomplish some and.”* Atau suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Definisi Heglo ini selanjutnya diuraikan oleh Jones dalam kaitan dengan beberapa isi dari kebijakan.

1. Tujuan : disini yang dimaksudkan adalah tujuan yang tertentu yang dikehendaki untuk dicapai, bukan suatu tujuan yang sekedar diinginkan saja. Dalam kehidupan sehari-hari, tujuan yang hanya diinginkan saja bukan tujuan, tetapi sekedar keinginan.
2. Rencana : proposal yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapai tujuan.

3. Program : atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan dimaksud.
4. Keputusan : yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. Dampak (efek) : yakni dampak yang timbul dari suatu program dalam masyarakat.

Dari beberapa definisi tersebut diatas (Riant Nugroho, 2006 : 24) membuat rumusan/pemahaman tentang kebijakan publik adalah:

- 1) Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administratur Negara atau administratur publik. Jadi kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah. **“Segala sesuatu”**, karena kebijakan publik berkenaan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan hubungan antarwarga maupun antarwarga dengan pemerintah. **“Dikerjakan”**, karena kerja sudah merangkum proses “pra” dan “pasca”, yaitu bagaimana pekerjaan tersebut dirumuskan, diterapkan dan dinilai hasilnya. Istilah kerja adalah istilah yang bersifat aktif dan memaksa karena kata kuncinya adalah keputusan. **“Dikerjakan”** dan **“Tidak dikerjakan”** sama-sama merupakan keputusan.

- 2) Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada didomain lembaga administrasi publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu.

- 3) Dikatakan sebagai kebijakan publik jika mamfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya.

2. Unsur – unsur Kebijakan

Sebagai suatu sistem yang terdiri dari sub-sub sistem atau elemen, komposisi dari kebijakan dapat dilihat dari dua perspektif : ***dari proses kebijakan*** dan ***dari struktur kebijakan***. Dari sisi ***proses kebijakan***, terdapat tahap-tahap sebagai berikut : ***identifikasi masalah*** dan ***tujuan, formulasi kebijakan, pelaksanaan,*** dan ***evaluasi kebijakan*** (Abidin, 2002 : 42). Pada pihak lain, Mustopadidjaja mengatakan ***proses kebijakan*** meliputi : ***formulasi, implementasi*** dan ***evaluasi kinerja kebijakan*** (Mustopadidjaja, 2003 : 7). Namun pada prinsipnya pada proses kebijakan dari dua pendapat di atas mengandung persamaan, hanya yang berbeda adalah pembagian

tahapan-tahapannya. Abidin (2002) mengatakan bahwa dari segi struktur, terdapat lima unsur kebijakan, yaitu :

1. Tujuan Kebijakan. Suatu kebijakan yang dibuat, harus ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa tujuan, tidak perlu ada kebijakan. Dengan demikian, tujuan menjadi unsur dari suatu kebijakan. Namun demikian tidak semua kebijakan mempunyai uraian yang sama tentang tujuan itu. Perbedaan terletak tidak sekedar pada jangka waktu mencapai tujuan dimaksud, tetapi juga pada posisi, gambaran, orientasi dan dukungannya. Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik, sekurang-kurangnya memenuhi **empat kriteria** : diinginkan untuk dicapai, rasional atau realistis (*rational or realistic*), jelas (*clear*) dan orientasi ke depan (*future oriented*). Tujuan yang diinginkan berarti pertama-tama, dapat diterima banyak pihak karena kandungan isinya tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut banyak pihak,
2. Mewakili kepentingan mayoritas atau didukung golongan yang kuat dalam masyarakat. Tujuan yang rasional, merupakan pilihan yang terbaik dari beberapa alternatif yang diperhitungkan atas dasar kriteria-kriteria yang relevan dan masuk akal. Sisi lain dalam kaitan dengan kriteria rasional adalah realistis. Tujuan biasanya ditetapkan setelah memperhitungkan kedudukan organisasi, peraturan yang berlaku dan sumberdaya yang dimiliki atau yang dapat dikuasainya. Yang dimaksud dengan sumberdaya

di sini adalah faktor-faktor pendukung. Faktor-faktor pendukung dalam dunia usaha biasa disebut **masukan** atau **inputs**, dan dalam manajemen perusahaan biasa disebut dengan istilah **6 M : Man, Money, Material, Machine, Method, Market**. Dari sisi manajemen publik istilah 6 M ini kurang cocok. Sebab itu Saul Katz menyebut faktor pendukung (supporting factors) ini **human resources, finance, logistics, information, participation, and legitimation** (Kutz, 1976).

3. Tujuan yang baik, masuk akal (logis) dan mempunyai gambaran yang jelas. Pola pikirnya runtun dan mudah dipahami langkah-langkah mencapainya. Pengertian jelas di sini, tidak perlu selalu mesti ditunjukkan secara kuantitatif. Yang penting, orang dapat membedakan tercapai tidaknya tujuan dimaksud setelah suatu jangka waktu tertentu.
4. Dampak atau (*outcome*), kebijakan yang mempunyai orientasi ke depan. Ada tiga pengertian tentang orientasi ke depan :
 - a. Tujuan dimaksud menimbulkan kemajuan ke arah yang diinginkan, atau berdasarkan angka-angka atau kriteria tertentu terlihat peningkatan,
 - b. Tujuan yang ingin dicapai di masa depan itu terletak dalam jangka waktu (time horison) tertentu, sehingga setelah suatu masa tertentu dapat dilakukan evaluasi atas hasil pelaksanaan kebijakan itu. Bisa

jadi bahwa suatu kebijakan umum tidak memberikan batas waktu tertentu;

- c. Orientasi ke depan adalah “sabar”, artinya “ulet”. Tujuan yang berada di depan dalam jangka waktu tertentu itu diukur dalam pengertian mencapai secara terus menerus tanpa henti.

5. Sarana atau alat kebijakan (*policy instrumens*), kebijakan dilaksanakan dengan menggunakan sarana antara lain: kekuasaan, insentif, pengembangan kemampuan, simbolis dan perubahan kebijakan itu sendiri.

Konsep Implementasi

Leiser dan Stewart (dalam Budi Winarno, 2007 : 144) mengemukakan bahwa Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik kerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Misalnya, implementasi

dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan. Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program.

Implementasi kebijaksanaan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Oleh sebab itu implementasi kebijaksanaan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan.

Udoji (1981), menyatakan *“the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jacket unless they are implemented”* (pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Menurut Salusu (2000 : 165), Implementasi adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan menyusul suatu keputusan. Suatu yang sederhana dan mudah dimengerti, “ambil pekerjaan dan laksanakan”. Suatu defenisi yang amat sederhana karena hanya berbentuk suatu istilah, tetapi kata “laksanakan” memerlukan keterlibatan banyak orang, uang dan keterampilan. Demikian pula kata “kerjakan” memerlukan keterlibatan banyak orang, uang dan keterampilan organisasi dari apa yang tersedia. Dengan kata lain implementasi adalah suatu proses yang memerlukan ekstra sumber agar dapat memecahkan masalah pekerjaan.

Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab (2004 : 65) menyatakan bahwa Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Selanjutnya Jones dalam Davey (1998 : 170) mengungkapkan bahwa Kebijakan adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk menciptakan tujuan tertentu oleh instansi berwenang dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan, dan juga merupakan suatu usulan arah tindakan yang ditujukan untuk seseorang, kelompok, atau pemerintah guna mengatasi hambatan atau memanfaatkan

kesempatan pada suatu lingkungan tertentu untuk mencapai tujuan dan merealisasikan sasaran.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Abdul Wahab (2004 : 65), Implementasi kebijakan adalah kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Beliau mengatakan bahwa ada 3 aktivitas utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan yaitu (1) interpretasi, yaitu merupakan aktivitas yang menerjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan, (2) organisasi, yaitu merupakan unit atau wadah untuk menampakkan program ke dampak, (3) aplikasi, yaitu berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayan, upah dan lain-lain.

Allison dalam Kunarjo (1992 : 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 di dalamnya. 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.

Laswell dan Kaplan dalam Ermaya (1994 : 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 karena 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 dalam Kunarjo (1992 : 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.

Dari pendapat di atas dapat kita simpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketataan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang

langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

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 itu, 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.

Pada hakikatnya studi implementasi ditujukan untuk memperluas pengetahuan dan pengertian yang lebih tepat mengenai berbagai faktor yang mempengaruhi dalam pencapaian atau perwujudan suatu kebijakan. Dengan kata lain implementasi adalah usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa yang akan melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya, kapan waktu dimulai dan berakhirnya dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan. (The Liang Gie, 1981:155).

Wahab (1990) merumuskan secara singkat bahwa *“to implement”* (*mengimplementasikan*) berarti *“to provide the means for carrying out”*, (penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu) : to give practical effect (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Tjokroamidjojo (1988:81) mengatakan bahwa “Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik dalam sebuah negara. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas termasuk tujuan jangka pendek, menengah dan panjang”.

Mazmanian dan Sabatier (1986), menjelaskan bahwa implementasi memfokuskan perhatiannya kepada kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkan pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun akibat/dampak nyata pada masyarakat atas kejadian-kejadian.

Rumusan yang lebih rinci proses implementasi kebijakan negara oleh Mazmanian dan Sabatier (1986) adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas

tujuan/sasaran yang dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dikehendaki dari output tersebut, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya-upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan.

Fungsi implementasi secara garis besarnya dapat dikatakan bahwa untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai **“Outcome”** (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara disebut **“Policy delivery system”** (sistem penyampaian/penerusan kebijakan negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran yang dikehendaki.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari berbagai pendapat para ahli di atas, bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya mencakup perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab

melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Singkatnya, implementasi pada dasarnya adalah **“Proses pelaksanaan administrasi”** atau **“Cara”** bagaimana tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran sebagaimana yang termuat dalam kebijakan tersebut diwujudkan. Oleh karenanya secara teoritis ada keterkaitan antara faktor-faktor implementasi dengan pencapaian tujuan kebijakan/kinerja pelaksanaan kebijakan (outcome kebijakan).

1. Dimensi Implementasi Kebijakan

Sebagai suatu sistem, kebijakan terdiri atas dua dimensi, yaitu dimensi internal dan dimensi eksternal. Dimensi internal yang terdiri atas berbagai elemen yang saling terkait membentuk suatu susunan yang perpaduannya tidak sama dengan sistem lain, yang merupakan ciri kebijakan. Dimensi eksternal adalah gambaran luar dari sistem sebuah kebijakan yang membentuk jaringan interrelasi dengan eksponen luar dalam proses kebijakan, yang dipandang sebagai sifat umum kebijakan. (Abidin, 2006 : 75)

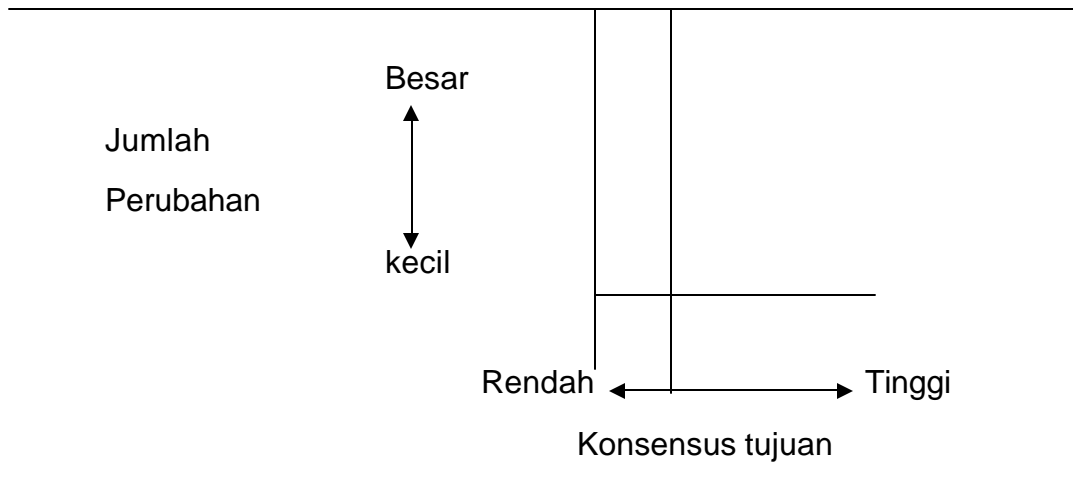
Kebijakan secara umum dapat dibedakan dalam tiga tingkatan: 1) kebijakan umum, 2) kebijakan pelaksana, dan 3) kebijakan teknis. (Abidin, 2006 : 30). Kebijakan umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan, baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan. Agar suatu kebijakan umum dapat menjadi pedoman bagi tingkatan kebijakan dibawahnya, ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi:

- a. cakupan kebijakan itu meliputi keseluruhan wawasannya, artinya kebijakan itu tidak hanya meliputi dan ditujukan pada aspek tertentu atau sektor tertentu,
- b. tidak berjangka pendek masa berlakunya atau tujuan yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut berada dalam jangka panjang atau tidak mempunyai batas waktu tertentu, dan
- c. strategi kebijakan umum tidak bersifat operasional.

Budi Winarno (2007 : 154) menjelaskan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan. Seperti diperlihatkan dalam gambar berikut:

Gambar 1

Dimensi-dimensi kebijakan yang mempengaruhi implementasi



Kombinasi dari dua ciri ini akan menghasilkan suatu tipologi kebijakan publik seperti dilukiskan dalam gambar 1. Tindakan mengherankan bila sejumlah besar kebijakan-kebijakan didapati dalam kategori "perubahan besar / konsensus rendah", "perubahan kecil / konsensus tinggi". Program-program yang membutuhkan perubahan besar menimbulkan konflik tujuan pada pihak aktor-aktor yang bersangkutan, sementara konsensus tujuan biasanya paling tinggi karena melibatkan perubahan kecil. Sebaliknya, usaha-usaha yang menyebabkan kebijakan-kebijakan perubahan kecil / perubahan tinggi adalah kurang besar. Kebijakan-kebijakan seperti itu direfleksikan dalam sifat inkrementalisme, suatu kebijakan publik yang

menetapkan bahwa keputusan-keputusan kebijakan sekarang secara luas merupakan fungsi keputusan-keputusan sebelumnya.

Menurut definisi yang telah disebutkan sebelumnya, kebijakan inkrementalis lebih merupakan kebijakan "tambal sulam" sehingga menimbulkan kontroversi yang lebih kecil. Kebijakan ini lebih memfokuskan diri pada perbaikan kebijakan sebelumnya dan tidak menyentuh pada perubahan yang mendasar. Hal inilah yang menyebabkan kontroversi atau ketidaksepakatan yang terjadi cenderung lebih rendah bila dibandingkan dengan kebijakan "bergaya" rasionalis.

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam (Budi Winarno, 2007 : 155), ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan tipologi kebijakan-kebijakan publik, yakni: *Pertama*, kemungkinan implementasi yang efektif akan bergantung sebagian pada tipe kebijakan yang dipertimbangkan. Misalnya keberhasilan implementasi kebijakan mengenai pengentasan kemiskinan di Indonesia akan berbeda dengan kebijakan untuk menanggulangi kenakalan remaja. Hal ini disebabkan oleh tipe kebijakan yang berbeda antara pengentasan kemiskinan dengan penanggulangan kenakalan remaja.

Kedua, faktor-faktor tertentu yang mendorong realisasi atau non-realisisasi tujuan-tujuan program akan berbeda dari tipe kebijakan yang satu

dengan tipe kebijakan yang lain. Suatu implementasi akan sangat berhasil bila perubahan marginal diperlukan dan konsensus tujuan adalah tinggi. Sebaliknya, bila perubahan besar ditetapkan dan konsensus tujuan rendah maka prospek implementasi yang efektif akan sangat diragukan. Disamping itu, kebijakan-kebijakan perubahan besar / konsensus tinggi diharapkan akan di implementasikan lebih efektif daripada kebijakan-kebijakan yang mempunyai perubahan kecil dan konsensus rendah. Dengan demikian, konsensus tujuan akan diharapkan pula mempunyai dampak yang besar pada proses implementasi kebijakan daripada unsur perubahan.

Implementasi kebijakan tidak hanya sekedar mekanisme bagaimana menterjemahkan tujuan-tujuan kebijakan prosedur rutin dan teknik melainkan lebih jauh dari pada itu melibatkan berbagai faktor mulai dari sumber daya, hubungan antar organisasi, tingkat birokrasi sampai kepada golongan politik tertentu yang mungkin tidak menyetujui terhadap kebijakan yang sudah ditetapkan (Koswara, 1999:107).

Dari pendapat tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan dalam ***policy cycle*** dari keseluruhan proses yang berlangsung dalam suatu ***policy system*** yang kompleks dan dinamik, serta akan menentukan berhasil atau gagalnya suatu kebijakan selalu terbuka kemungkinan bahwa kebijakan yang cukup baik (***good policy***)

menjadi tidak efektif atau mengalami kegagalan disebabkan kelemahan dalam sistem atau proses implementasinya (*bad implementation*).

Begitu kompleks dan dinamika suatu policy system dalam implementasinya maka para ahli mengembangkan berbagai konsep dan model implementasi kebijakan untuk dipilih atau digunakan bagi pencapaian kebijakan publik. Model-model yang penulis dapat kemukakan yaitu:

1. **Model Kerangka Analisis Implementasion** (*A Framework for Implementation Analysis*) yang dikembangkan oleh **Daniel Mazamanian dan Paul A. Sabatier** (dalam Riant Nugroho, 2006:129) di dalam pemetaan model ini diberi label "MS" yang terletak di kuadran "puncak ke bawah" dan lebih berada di "mekanisme paksa" daripada "mekanisme pasar". **Mazmanian dan Zabatier** mengklasifikasikan proses implemntasi kebijakan ke dalam tiga variabel.

a. variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

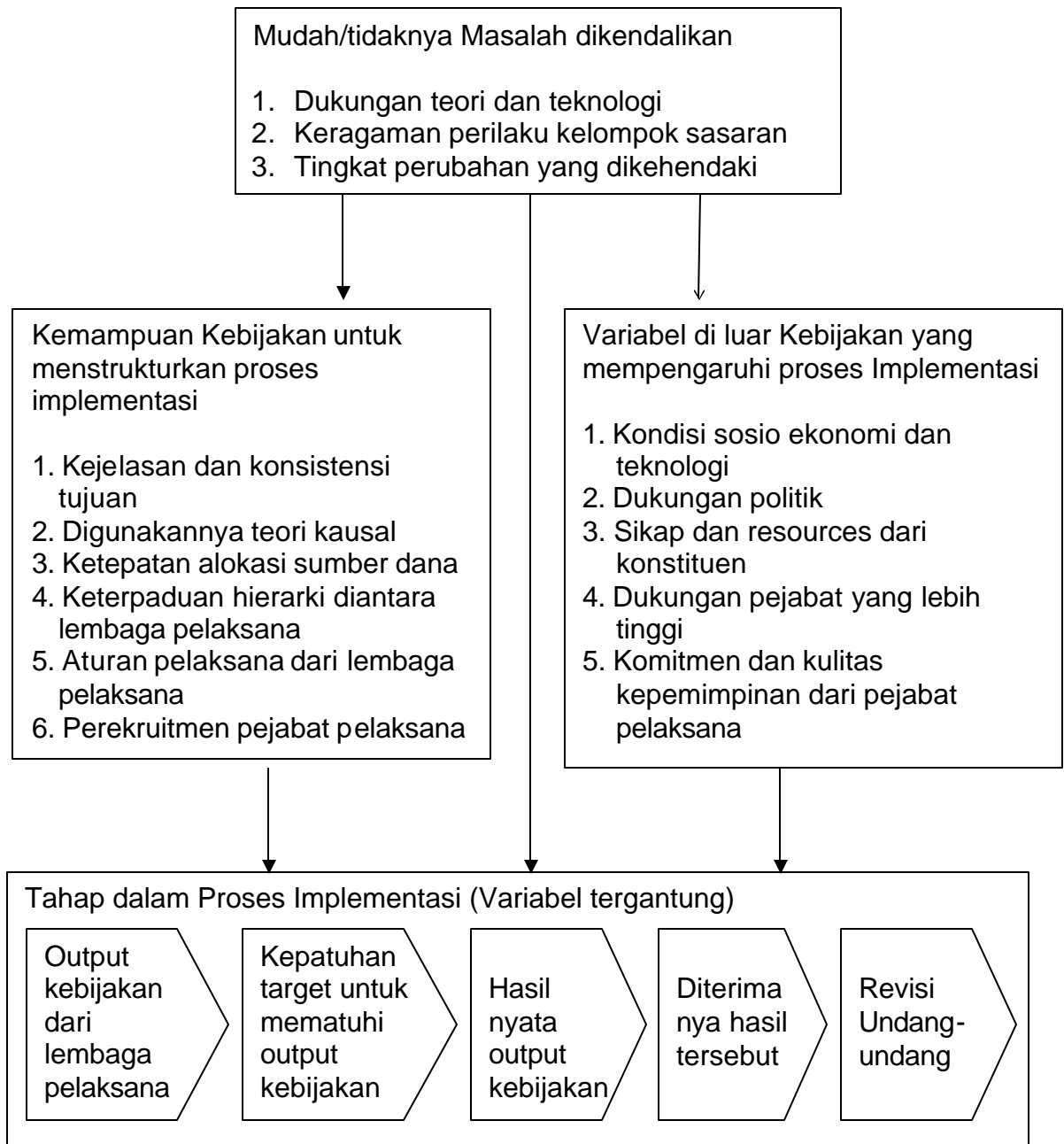
b. Variabel intervening, yaitu variabel kemampuan menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan

alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel diluar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan resources dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

- c. Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implelementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan dari hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut atau keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Gambar 2

Variabel Implementasi Kebijakan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

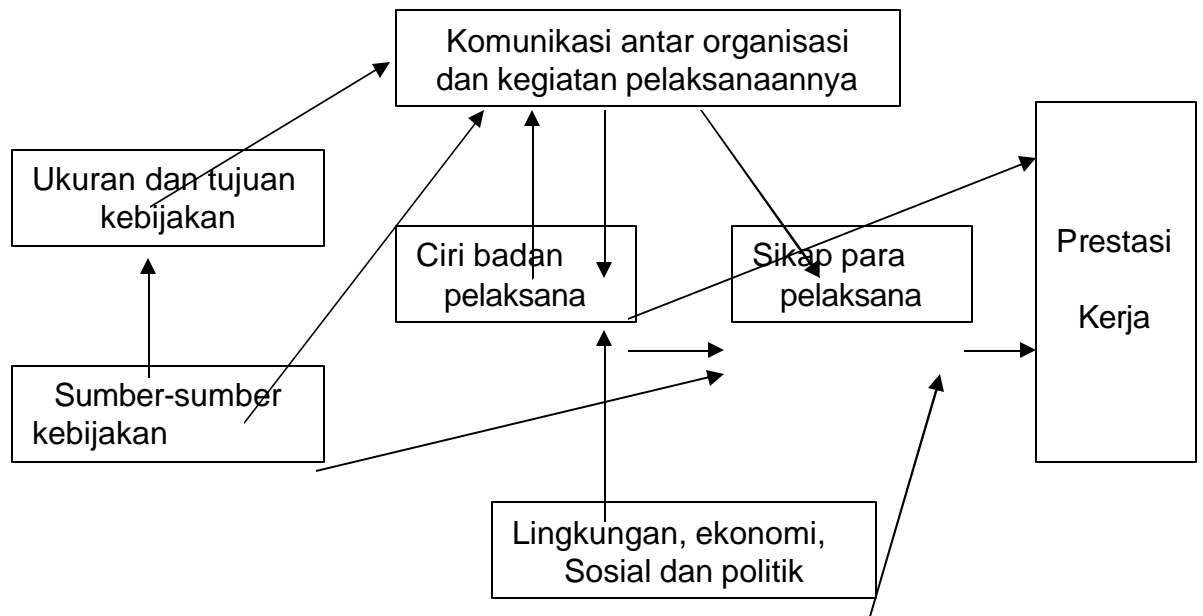


2. Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) yang disebut sebagai model “***A Model of the Policy Implementation Proses***” (model proses implementasi kebijakan). Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa *perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak* merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi.

Hal yang dikemukakan oleh kedua ahli di atas ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas itu adalah: a) Ukuran dan tujuan kebijakan, b) Sumber-sumber kebijakan, c) Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, d) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaannya, e) Sikap para pelaksana, dan f) Lingkungan ekonomi, social dan politik.

Gambar 3

Model Proses Implementasi Kebijakan **Van Meter dan Van Horn**



a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan, identifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Dalam melakukan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang

akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak diperhitungkan. Dalam menentukan ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran, kita dapat menggunakan pernyataan-pernyataan dari pada pembuat keputusan sebagaimana direfleksikan dalam banyak dokumen, seperti regulasi-regulasi dan garis-garis pedoman program yang menyatakan kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan.

b. Sumber-sumber Kebijakan

Di samping ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, yang perlu mendapat perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

Dalam praktik implementasi kebijakan, kita seringkali mendengar para pejabat maupun pelaksana mengatakan bahwa kita tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai program-program yang telah direncanakan. Dengan demikian dalam beberapa kasus besar kecilnya dana akan menjadi faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

c. Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-kegiatan Pelaksanaan

Komunikasi di dalam dan antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Dalam meneruskan pesan-pesan ke bawah dalam suatu organisasi atau dari organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpangkannya atau menyebarkanluaskannya, baik secara sengaja atau tidak sengaja. Lebih dari itu, jika sumber-sumber informasi yang berbeda memberikan interpretasi-interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan atau jika sumber-sumber yang sama memberikan interpretasi-interpretasi yang bertentangan, para pelaksana akan menghadapi kesulitan yang lebih besar untuk melaksanakan maksud-maksud kebijakan.

d. Ciri atau Karakteristik Badan-badan Pelaksana

Para peminat politik birokrasi telah mengidentifikasi banyak karakteristik badan-badan administratif yang telah memengaruhi pencapaian kebijakan mereka. Dalam melihat karakteristik badan-badan pelaksana maka dalam pembahasan ini tidak bisa lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik

potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.

e. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan variabel selanjutnya yang memberi dampak pada implementasi kebijakan publik. Para peminat perbandingan politik dan kebijakan publik secara khusus tertarik dalam mengidentifikasi pengaruh variabel-variabel lingkungan pada hasil-hasil kebijakan. Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun faktor-faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

f. Kecenderungan Pelaksana (*implementors*)

Pemahaman pelaksana tentang tujuan umum maupun ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan merupakan salah satu hal yang penting. Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Hal ini berarti bahwa kegagalan suatu implementasi kebijakan sering diakibatkan oleh ketidaktaatan para pelaksana terhadap kebijakan. Dalam kondisi seperti inilah persepsi individu memegang peran. Dalam keadaan ketidaksesuaian kognitif, individu mungkin akan berusaha

menyeimbangkan pesan yang tidak menyenangkan dengan persepsinya tentang apa yang seharusnya merupakan keputusan kebijakan.

Para pelaksana mungkin gagal dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan dengan tepat karena mereka menolak tujuan-tujuan yang terkandung dalam kebijakan-kebijakan tersebut. Dan begitu sebaliknya, penerimaan terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan yang diterima secara luas oleh para pelaksana kebijakan akan menjadi pendorong bagi implementasi kebijakan yang berhasil. Menurut van Meter dan van Horn, ada beberapa alasan mengapa tujuan-tujuan suatu kebijakan ditolak oleh orang-orang yang bertanggung jawab terhadap implementasi kebijakan tersebut, yakni: tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya mungkin bertentangan dengan sistem nilai pribadi para pelaksana, kesetiaan-kesetiaan ekstra organisasi, perasaan akan kepentingan diri sendiri, atau karena hubungan-hubungan yang ada dan lebih disenangi.

2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka

kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh pelaksana kebijakan. George C. Edwards dalam (Budi Winarno, 2007 : 174).

Edwards lebih lanjut menyatakan bahwa untuk mengkaji implementasi kebijakan mengajukan buah pertanyaan, yakni: prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal?. Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan membicarakan ***empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik***. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah : **komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, atau tingkah laku-tingkah laku, dan struktur birokrasi.**

a. Komunikasi, secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (*clarity*). Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang

tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksan.

Jika kebijakan-kebijakan itu ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (*implementor*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selain itu juga mereka akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, pandangan-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan-pandangan atasan mereka atau pandangan-pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administratif dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif. Sementara itu, ada banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan. Beberapa hal yang dimaksud adalah ***transmisi, konsistensi, dan kejelasan.***

Transmisi, Faktor pertama yang mempengaruhi terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu proses yang langsung sebagaimana nampaknya. Banyak ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahan pemahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan.

Ada beberapa hambatan dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. *Pertama*, pertentangan pendapat antara pejabat pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. *Kedua*, informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi. *Ketiga*, pada akhirnya penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Kadang-kadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi-komunikasi yang sebenarnya.

Kejelasan, faktor kedua yang dikemukakan Edwards adalah kejelasan. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan itu harus jelas.

Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Ketidakjelasan peran komunikasi akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna awal. Edwards mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah *kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.*

Konsistensi, Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Di sisi lain perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini

terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

b. Sumber-sumber, perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara jelas, dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi cenderung tidak efektif. Dengan demikian sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi: *staf*, yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, *wewenang dan fasilitas-fasilitas*, yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Staf, sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah staf. Ada satu hal yang harus diingat adalah bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah atau staf, namun di sisi lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyakngkut implementasi kebijakan yang efektif. Rendahnya pelayanan publik bukan disebabkan

karena kurangnya jumlah staf yang menangani pelayanan publik, tetapi hanya karena kurangnya kualitas sumber daya manusia dan rendahnya motivasi para pegawai. Dengan demikian, tidaklah cukup hanya dengan jumlah pelaksana yang memadai untuk melaksanakan suatu kebijakan. Para pelaksana harus memiliki keterampilan-keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Kurangnya personil yang terlatih dengan baik akan dapat menghambat pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang menjangkau banyak pembaruan.

Informasi, informasi merupakan sumber penting yang kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. *Bentuk kedua* dari informasi adalah data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak.

Implementasi kebijakan seringkali membutuhkan informasi tentang ketaatan dari organisasi-organisasi atau individu-individu dengan hukum. Akan tetapi, data tentang ketaatan biasanya sulit diperoleh. Hal ini disebabkan kurangnya staf yang mampu memberikan informasi mengenai

ketidaktaatan hukum yang mungkin dilakukan. Menyandarkan pada informasi dari mereka yang dianggap melakukan ketaatan menimbulkan persoalan-persoalan menyangkut implementasi.

Wewenang, sumber lain yang paling penting dalam pelaksanaan implementasi adalah wewenang. Wewenang ini akan berbeda-beda dari satu program ke program lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda-beda. Namun demikian, dalam beberapa hal suatu badan mempunyai wewenang yang terbatas atau kekurangan wewenang untuk melaksanakan suatu kebijakan dengan tepat. Bila wewenang formal tidak ada, atau sering disebut sebagai wewenang di atas kertas, seringkali disalahmengerti oleh para pengamat dengan wewenang yang efektif. Wewenang diatas kertas atau wewenang formal adalah suatu hal, sedangkan apakah wewenang tersebut digunakan secara efektif adalah hal lain.

Kurangnya wewenang yang efektif disadari oleh para pejabat dan karena itu, mereka membutuhkan kerjasama dengan pelaksana-pelaksana lain jika mereka ingin melaksanakan program-program dengan berhasil. Para pejabat dari yuridiksi tingkat tinggi dalam menangani implementasi biasanya meminta bantuan pejabat-pejabat dari tingkat rendah ketimbang pandangan memaksakan keinginan dari yuridiksi tingkat tinggi kepada mereka. Menurut Edwards (dalam Budi Winarno, 2007 : 187), dengan

cara seperti ini setidaknya ada dua keuntungan yang dapat diraih, *pertama* mendorong keterlibatan para pelaksana kebijakan sehingga pada akhirnya akan mendorong partisipasi. *Kedua*, mengeliminasi penolakan yang mungkin timbul dari para pelaksana kebijakan. Minimal, para pelaksana kebijakan memberikan apa yang diminta oleh para perumus kebijakan publik.

Fasilitas, fasilitas fisik bisa pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, mungkin memahami apa yang mereka harus dilakukan, dan mungkin mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

c. Kecenderungan-kecenderungan, kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekwensi-konsekwensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan dalam hal ini adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijaksanaan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat

keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Dampak dari kecenderungan-kecenderungan, menurut Edwards (dalam Budi Winarno, 2007 : 194), banyak kebijakan masuk ke dalam "zona ketidakacuhan". Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Jika orang diminta untuk melaksanakan perintah-perintah yang tidak mereka setuju, maka kesalahan-kesalahan yang tidak dapat dielakkan terjadi, yakni antara keputusan-keputusan kebijakan dan pencapaian kebijakan.

Para pejabat birokrasi pemerintah merupakan pelaksana-pelaksana yang paling umum dan penting dalam mengetahui pengaruh-pengaruh tertentu pada kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku mereka, bila dibandingkan dengan para hakim dan pelaksana kebijakan swasta/non pemerintah. Badan-badan birokrasi pemerintah mempunyai beberapa karakteristik yang mungkin tidak dimiliki oleh badan-badan swasta lainnya. *Pertama*, badan-badan birokrasi pemerintah bersifat homogen. Tingkah laku yang homogen ini berkembang karena model rekrutmen staf baru yang berlangsung secara selektif. Mereka yang

tertarik bekerja dalam badan-badan pemerintah mungkin mendukung kebijakan yang dijalankan oleh badan-badan itu, apakah kebijakan itu menyangkut bidang-bidang kesejahteraan sosial, pertanian atau pertahanan nasional. Badan-badan seperti ini lebih suka mempekerjakan orang-orang yang mempunyai pikiran yang sama sehingga mendorong timbulnya suatu lingkungan yang secara relatif seragam di mana pembuatan kebijakan dilakukan.

Kedua, aspek lain yang merupakan sifat badan pemerintah adalah berkembangnya pandangan-pandangan parokial. Di samping rekrutmen personil-personil yang mempunyai kesamaan pikiran, aspek-aspek lain dari kehidupan organisasi membantu perkembangan pandangan-pandangan parokial dikalangan birokrat. Sifat parokialisme ini didukung oleh beberapa faktor diantaranya, terlalu sedikitnya jumlah pembuat keputusan tingkat tinggi yang menghabiskan masa jabatannya dalam suatu badan atau departemen.

- d. Struktur Birokrasi**, birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Mereka tidak hanya duduk dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang

lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

Rifley dan Frankin dalam (Budi Winarno, 2007 : 202), mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi, yakni: *Pertama*, birokrasi dimanapun berada, dipilih sebagai instrumen sosial yang ditujukan untuk menangani masalah-masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik. *Kedua*, birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan, yang tingkat kepentingannya berbeda-beda untuk masing-masing tahap. *Ketiga*, birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda. *Keempat*, fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks. *Kelima*, birokrasi jarang mati, naluri untuk bertahan hidup tidak perlu dipertanyakan lagi. *Keenam*, birokrasi bukan merupakan sesuatu yang netral dalam pilihan-pilihan kebijakan mereka, tidak juga secara penuh dikontrol oleh kekuatan-kekuatan yang berasal dari luar dirinya. Otonomi yang mereka miliki membuat mereka mempunyai kesempatan untuk melakukan tawar-menawar guna meraih pembagian yang dapat diukur dari pilihan-pilihan yang mereka ambil.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. George C. Edwar III dalam (Subarsono, 2006 : 90) berpandangan bahwa implementai kebijakan dipengaruhi oleh empat

variabel, yakni: 1) komunikasi, 2) Sumberdaya, 3) disposisi, dan 4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

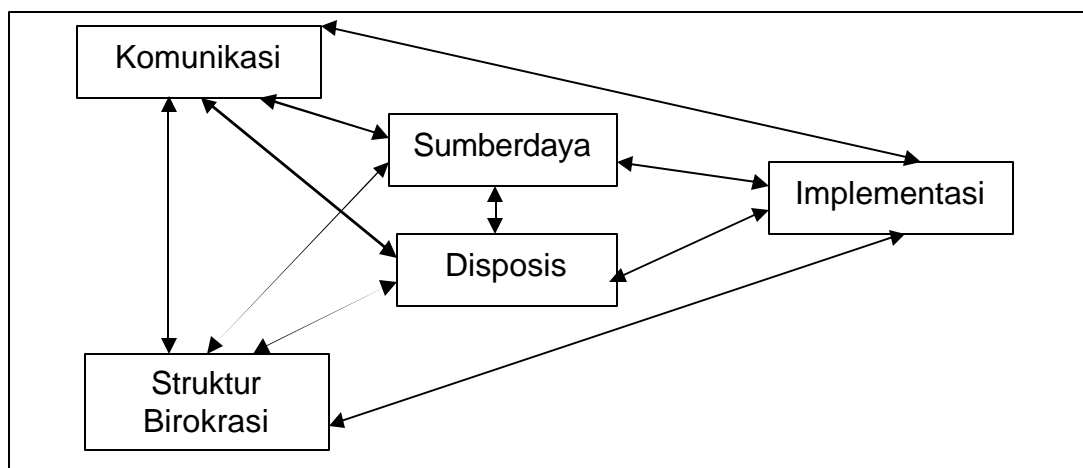
1. **Komunikasi**, Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus di transmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
2. **Sumberdaya**, Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakannya, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di atas kertas menjadi dokumen saja.
3. **Disposisi**, disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh

pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. **Struktur Birokrasi**, struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Gambar 4

Faktor Penentu Implementasi Menurut Edward III



C. Kerangka Pikir

Dari permasalahan yang telah diuraikan dalam bab terdahulu dan hubungannya dengan beberapa konsep kebijakan, pengertian kebijakan, dimensi kebijakan, unsur-unsur kebijakan, serta konsep implementasi, model implementasi dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, maka kerangka teori penelitian ini adalah:

