

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Landasan Teori

#### 1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan suatu ilmu multidisipliner karena melibatkan banyak disiplin ilmu seperti ilmu politik, sosial, ekonomi, dan psikologi. Studi kebijakan berkembang pada awal 1970-an terutama melalui tulisan Harold D. Laswell. Definisi dari kebijakan publik yang paling awal dikemukakan oleh Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Howlett dan Ramesh (1995:2) yang mendefinisikan kebijakan publik/*public policy* sebagai “suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik tertentu (a projected of goals, values, and practices)”. Senada dengan definisi ini, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008: 10) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan”. Dari dua definisi di atas kita bisa melihat bahwa kebijakan publik memiliki kata kunci “tujuan”, “nilai-nilai”, dan “praktik”. Kebijakan publik selalu memiliki tujuan, seperti kebijakan pemerintah untuk menggantikan konsumsi minyak tanah dengan LPG adalah untuk menghemat subsidi negara. Praktik yang dilaksanakan adalah dengan mendistribusikan kompor gas dan tabung LPG 3 kg secara cuma-cuma kepada masyarakat.

Menurut Thomas R. Dye dalam Howlett dan Ramesh (2005:2), kebijakan publik adalah adalah “segala yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan perbedaan yang dihasilkannya (*what government did, why they do*

*it, and what differences it makes*)". Dalam pemahaman bahwa "keputusan" termasuk juga ketika pemerintah memutuskan untuk "tidak memutuskan" atau memutuskan untuk "tidak mengurus" suatu isu, maka pemahaman ini juga merujuk pada definisi Thomas R. Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008:185) yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan "segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah". Senada dengan definisi Dye, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008: 9) juga menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan:

Apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam policy statement yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah.

Kedua definisi baik dari Dye dan Edwards III dan Sharkansky sama-sama menyetujui bahwa kebijakan publik juga termasuk juga dalam hal "keputusan untuk tidak melakukan tindakan apapun". Suwitri (2008: 11) memberi contoh bahwa keputusan pemerintah untuk menunda pelaksanaan Undang-Undang Anti Pornografi dan Pornoaksi sehingga dalam hal ini pemerintah tidak melakukan tindakan apapun untuk menjalankan Undang-Undang tersebut juga termasuk kebijakan publik.

Menurut James A. Anderson dalam Subarsono (2005: 2), kebijakan publik merupakan "kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah". Senada dengan Laswell dan Kaplan, David Easton dalam Subarsono (2005:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat", karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.

Dari dua definisi ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik juga menyentuh nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Suwitri (2008: 13) mencontohkan bahwa pergeseran nilai-nilai masyarakat dapat mengakibatkan pergeseran kebijakan publik seperti dicontohkan tatanan masyarakat yang sangat terbuka akan nilai-nilai baru membuat beberapa negara melegalkan perkawinan sesama jenis. Sebaliknya negara juga dapat mengkampanyekan atau bahkan memaksakan suatu nilai kepada masyarakat, seperti dicontohkan program KB yang mula-mula ditentang sebagian kalangan masyarakat pada akhirnya dapat diterima oleh masyarakat setelah pemerintah membuat kebijakan tentang KB, memberi penyuluhan, menyediakan sarana dan prasarana dan merangkul pemuka-pemuka agama untuk mendukung program tersebut.

Berdasarkan definisi-definisi kebijakan publik yang dipaparkan di atas, maka kebijakan publik memiliki konsep-konsep sebagai berikut :

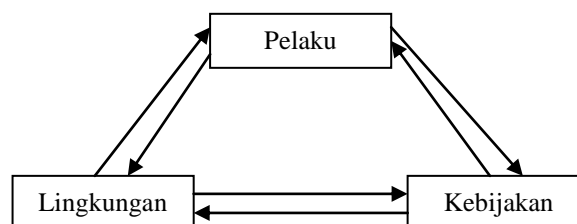
- a. Kebijakan publik berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik/pelaksanaannya.
- b. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta.
- c. Kebijakan publik tersebut menyangkut pilihan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Dari poin-poin di atas maka kita bisa menarik benang merah dari definisi kebijakan publik dalam Lampiran 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam Peraturan Menteri ini, kebijakan

publik adalah “keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak”. Dalam Peraturan Menteri tersebut, kebijakan publik mempunyai 2 (dua) bentuk yaitu peraturan yang terkodifikasi secara formal dan legal, dan pernyataan pejabat publik di depan publik. Menurut Subarsono (2005:3) kebijakan publik dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kota/Kabupaten, dan Keputusan Walikota/Bupati. Berdasarkan Peraturan Menteri ini, pernyataan pejabat publik juga merupakan bagian kebijakan publik. Hal ini dapat dipahami karena pejabat publik adalah salah satu aktor kebijakan yang turut berperan dalam implementasi kebijakan itu sendiri.

Kebijakan dapat pula dipandang sebagai sistem. Bila kebijakan dipandang sebagai sebuah sistem, maka kebijakan memiliki elemen-elemen pembentuknya. Menurut Thomas R. Dye dalam Dunn (2000: 110) terdapat tiga elemen kebijakan yang membentuk sistem kebijakan. Dye menggambarkan ketiga elemen kebijakan tersebut sebagai kebijakan publik/*public policy*, pelaku kebijakan/*policy stakeholders*, dan lingkungan kebijakan/*policy environment*.

Gambar II.1. Tiga Elemen Sistem Kebijakan



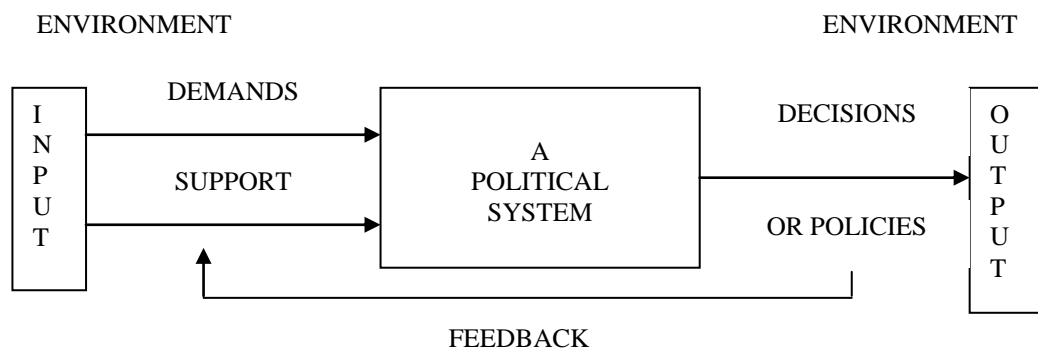
Sumber: Thomas R. Dye dalam Dunn (2000:110)

Ketiga elemen ini saling memiliki andil, dan saling mempengaruhi. Sebagai contoh, pelaku kebijakan dapat mempunyai andil dalam kebijakan, namun mereka juga dapat pula dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan juga mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. Dunn (2000: 111) menyatakan, “Oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang dialektis, yang berarti bahwa dimensi obyektif dan subyektif dari pembuat kebijakan tidak tepisahkan di dalam prakteknya”.

Jika kebijakan dapat dipandang sebagai suatu sistem, maka kebijakan juga dapat dipandang sebagai proses. Dilihat dari proses kebijakan, Nugroho menyebutkan bahwa teori proses kebijakan paling klasik dikemukakan oleh David Easton. David Easton dalam Nugroho (2008: 383) menjelaskan bahwa proses kebijakan dapat dianalogikan dengan sistem biologi.

Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Dalam terminologi ini Easton menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Seperti dipelajari dalam ilmu politik, sistem politik terdiri dari input, throughput, dan output, seperti digambarkan sebagai berikut.

Gambar II. 2. Proses Kebijakan Publik Menurut Easton

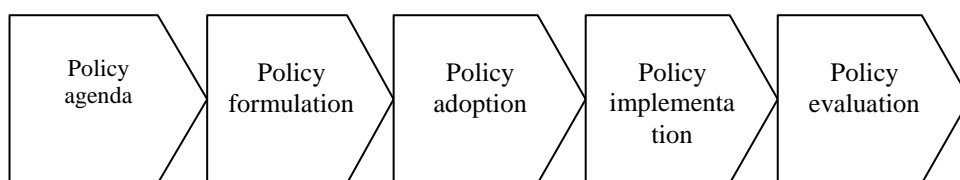


Sumber: David Easton dalam Nugroho (2008: 383)

Model proses kebijakan publik dari Easton mengasumsikan proses kebijakan publik dalam sistem politik dengan mengandalkan input yang berupa tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*). Model Easton ini tergolong dalam model yang sederhana, sehingga model Easton ini dikembangkan oleh para akademisi lain seperti Anderson, Dye, Dunn, serta Patton dan Savicky.

Menurut James A. Anderson, dkk. dalam Tilaar dan Nugroho (2005:186) proses kebijakan melalui tahap-tahap/*stages* sebagai berikut:

Gambar II. 3. Proses Kebijakan Publik Menurut Anderson, dkk



Sumber: James A. Anderson, dkk. dalam Tilaar dan Nugroho (2005: 186)

Dijelaskan bahwa tahap-tahap tersebut sebagai berikut:

Stage 1: *Policy agenda*, yaitu *those problems, among many, which receive the serious attention of public officer.*

Stage 2: *Policy formulation*, yaitu *the development of pertinent and acceptable proposal courses of action for dealing with problem.*

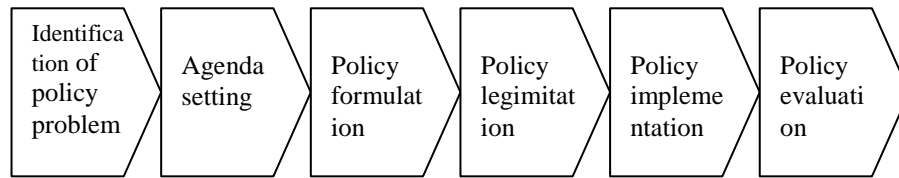
Stage 3: *Policy adoption*, yaitu *the development of support for a specific proposal so that policy can legitimated or authorized.*

Stage 4: *Policy implementation*, yaitu *application of the policy by the government's administrative machinery to problem.*

Stage 5: *Policy evaluation*, yaitu *effort by the government to determine whether the policy was effective and why, and why not.*

Pakar lain, Dye mengemukakan tahap proses kebijakan yang hampir mirip dengan model Anderson, dkk. tersebut. Menurut Thomas R. Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008:189) proses kebijakan publik adalah sebagai berikut :

Gambar II. 4. Proses Kebijakan Publik Menurut Dye

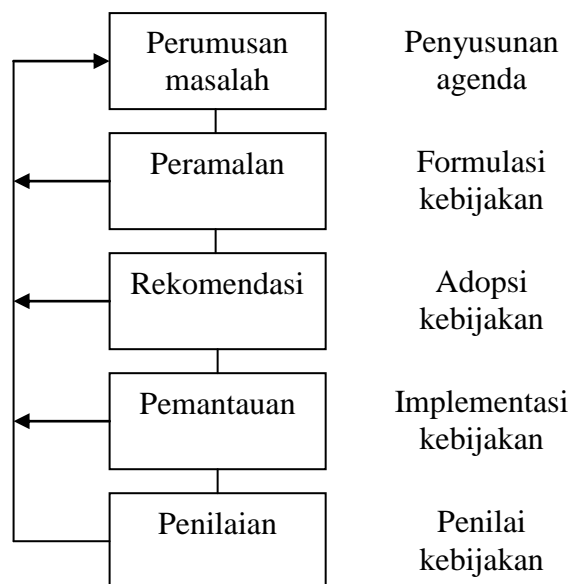


Sumber: Thomas R. Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008: 189)

Di model Dye terlihat bahwa proses kebijakan Anderson, dkk. mendapatkan satu tambahan tahap sebelum *agenda setting*, yaitu identifikasi masalah kebijakan. Dalam hal ini Dye melihat tahapan pra penentuan agenda (*agenda setting*) yang terlewatkan oleh Anderson, dkk.. Selain itu Dye juga menggantikan tahap *policy adoption* dengan *policy legitimation*. Namun dalam hal ini pergantian ini tidak memiliki perbedaan mendasar karena baik Anderson, dkk. dan Dye sama-sama menekankan pada proses legitimasi dari kebijakan itu menjadi suatu keputusan pemerintah yang sah.

Selain teori proses kebijakan dari Anderson, dkk. dan Dye terdapat teori lain seperti dari William N. Dunn dan Patton & Sawicky. Baik Dunn maupun Patton & Sawicky mengemukakan model-model proses kebijakan yang lebih bersifat siklis daripada tahap-tahap/*stages*. Dunn menambahkan proses *forecasting*, *recommendation*, dan *monitoring*. Hampir sama seperti Anderson, dkk. maupun Dye, Dunn membuat analisis pada tiap tahap dari proses kebijakan dari model Anderson, dkk. dan Dye. Dunn menggambarkan bahwa analisis pada tiap tahap proses kebijakan sebagai berikut.

Gambar II.5. Model Analisis Kebijakan Dunn



Sumber : Dunn (2000 : 25)

Pada tiap tahap kebijakan Dunn mendefinisikan analisis kebijakan yang semestinya dilakukan. Pada tahap penyusunan agenda/*agenda setting*, analisis yang mesti dilakukan adalah perumusan masalah/*identification of policy problem*. Dalam hal ini Dunn membuat sintesis dari model Anderson, dkk. dan Dye yaitu menggabungkan tahapan antara *identification of problem* dan *agenda setting* dari Dye dengan tahap *policy agenda* dari Anderson. Pada tahap formulasi kebijakan/*policy formulation*, terdapat langkah analisis yang seharusnya dilakukan yaitu peramalan/*forecasting*. Dunn menjelaskan :

Peramalan dapat menguji masa depan yang plausibel, potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.



Dunn memberi contoh *forecasting* pada kebijakan asuransi kesehatan di AS dengan proyeksi statistik yang menyebutkan bahwa pemerintah AS akan kehabisan dana asuransi kesehatan masyarakat pada tahun 2005 jika tidak ada pendapatan tambahan.

Pada tahap adopsi kebijakan/*policy adoption* yang merupakan tahap yang dikemukakan Anderson, dkk. seharusnya dilakukan analisis rekomendasi kebijakan. Rekomendasi kebijakan merupakan hasil dari analisis berbagai alternatif kebijakan setelah alternatif-alternatif tersebut diestimasi melalui peramalan (Dunn, 2000: 27). Dunn memberikan contoh rekomendasi kebijakan di AS untuk mengubah batas kecepatan di jalan raya 55 mph dan 65 mph. Satu rekomendasi menjelaskan bahwa undang-undang lalu-lintas yang membatasi kecepatan 55 mph hanya mencegah kematian tak lebih dari 2-3 persen, sehingga rekomendasi itu mengusulkan untuk memakai alokasi dana yang ada untuk hal lain seperti membeli alat deteksi asap daripada mengimplementasikan undang-undang itu dan tanpa mendapatkan hasil yang signifikan.

Pada tahap implementasi kebijakan, Dunn menyarankan agar dilakukan analisis berupa pemantauan/*monitoring*. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan, mengidentifikasi hambatan, dan menemukan pihak-pihak yang bertanggungjawab pada tiap tahap kebijakan. Dunn memberikan contoh bahwa Biro Sensus di AS menemukan bahwa median dari pendapatan rumah tangga di AS tumbuh dari 43 persen menjadi 46,7 persen sedangkan kelompok pendapatan lain mengalami penurunan.

Hasil ini mengindikasikan adanya peningkatan ketimpangan pendapatan, erosi kelas menengah, dan penurunan standar hidup.

Pada tahap evaluasi kebijakan Dunn menyatakan bahwa tahap ini tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah diselesaikan namun juga memberikan klarifikasi sekaligus kritik bagi nilai-nilai yang mendasari kebijakan, serta membantu penyesuaian dan perumusan kembali masalah. Dalam hal ini evaluasi juga memberikan feedback bagi perumusan masalah, sehingga model Dunn ini juga mengkompromikan model yang diusulkan pertama kali oleh Easton.

Menurut Nugroho (2008: 387) model-model kebijakan dari Easton, Anderson, dkk., Dye, Dunn, maupun Patton dan Savicky tersebut di atas memiliki satu kesamaan, yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari *formulasi* menuju *implementasi*, untuk mencapai *kinerja kebijakan*. Nugroho (2008: 387) menyatakan “...Ada satu pola yang sama, bahwa model format kebijakan adalah “gagasan kebijakan”, “formalisasi dan legalisasi kebijakan”, “implementasi”, baru kemudian menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan—yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan...”.

Dari teori-teori proses kebijakan kita dapat melihat tiga kata kunci yakni “formulasi, “implementasi”, dan “kinerja”. Setelah sebuah kebijakan diformulasikan, langkah selanjutnya tentu saja mengimplementasikan kebijakan tersebut. Mengenai implementasi kebijakan, Nugroho (2008: 501) menyatakan.

Rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% sisanya, 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang

kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama, adalah konsistensi implementasi.

Melihat bahwa implementasi merupakan tugas yang memakan sumber daya/*resources* paling besar, maka tugas implementasi kebijakan juga sepatutnya mendapatkan perhatian lebih. Terkadang dalam praktik proses kebijakan publik, terdapat pandangan bahwa implementasi akan bisa berjalan secara otomatis setelah formulasi kebijakan berhasil dilakukan. Nugroho (2008: 484) menyatakan *implementation myopia* yang sering terjadi di Indonesia salah satunya adalah “Selama ini kita anggap kalau kebijakan sudah dibuat, implementasi akan “jalan dengan sendirinya””. Terkadang sumber daya sebagian besar dihabiskan untuk membuat perencanaan padahal justru tahap implementasi kebijakan yang seharusnya memakan sumber daya paling besar, bukan sebaliknya.

Dalam kaitannya dengan topik penelitian ini, penulis akan berusaha meninjau implementasi kebijakan E-Pembelajaran yang tercantum dalam Renstra Diknas 2010-2014. Seperti yang disimpulkan dari teori-teori proses kebijakan bahwa setelah formulasi kebijakan, maka proses yang harus dilakukan adalah proses implementasi yang menuju pada kinerja kebijakan, maka Renstra Kemendiknas tentang E-Pembelajaran yang telah menjadi suatu kebijakan publik juga harus melalui tahap implementasi. Dikarenakan tahap proses yang diteliti dalam tesis ini adalah tahap implementasi, maka teori-teori kebijakan yang dibahas selanjutnya adalah teori-teori implementasi kebijakan.

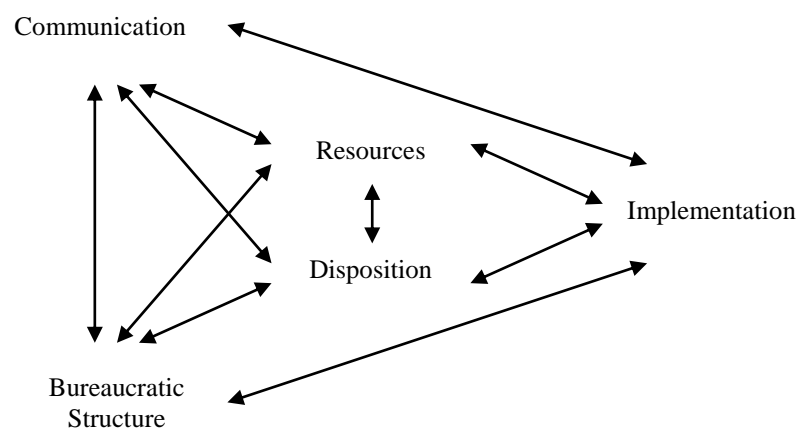
## **2. Model Implementasi Kebijakan**

Dalam sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan pelaksanaan kebijakan tersebut hari demi hari sehingga menuju kinerja kebijakan. Implementasi tersebut dapat melibatkan banyak aktor kebijakan sehingga sebuah kebijakan bisa menjadi rumit. Kerumitan dalam tahap implementasi kebijakan bukan hanya ditunjukkan dari banyaknya aktor kebijakan yang terlibat, namun juga variabel-variabel yang terkait di dalamnya. Subarsono (2005: 89) menyebutkan beberapa teoritis implementasi kebijakan yang menyebutkan berbagai macam variabel tersebut. Pakar-pakar tersebut antara lain: George C. Edwards III, Merilee S. Grindle, Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, Donald Van Meter dan Carl Van Horn, Cheema dan Rondinelli, dan David L. Weimer dan Aidan R. Vining.

### **a. Model Edwards III**

Menurut Edwards III (1980: 9-11), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi.

Gambar II. 6. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Edwards III



Sumber: Edwards III (1980: 148)

Menurut Edwards (1980: 10) komunikasi harus ditransmisikan kepada personel yang tepat, dan harus jelas, akurat serta konsisten Edwards III menyatakan: “*Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear accurate, and consistent*”. Dalam hal ini Edwards menjelaskan, bahwa jika pembuat keputusan/*decision maker* berharap agar implementasi kebijakan sesuai dengan yang dikehendakinya, maka ia harus memberikan informasi secara tepat. Komunikasi yang tepat juga menghindari diskresi/*discretion* pada para implementor karena mereka akan mencoba menerjemahkan kebijakan umum menjadi tindakan yang spesifik. Diskresi ini tidak perlu dilakukan jika terdapat aturan yang jelas serta spesifik mengenai apa yang perlu dilakukan. Namun, aturan yang terlalu kaku juga dapat menghambat implementasi karena akan menyulitkan adaptasi dari para implementor. Dalam hal ini diperlukan kebijakan yang ditransmisikan kepada agen pelaksana yang tepat, jelas, dan konsisten, tetapi tidak menghalangi adaptasi dari para agen pelaksana tersebut.

Mengenai sumber daya, Edwards III (1980: 11) menjelaskan bahwa hal yang diperlukan agar implementasi berjalan efektif adalah:

*Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation; the authority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land, and supplies) in which or with which to provide services.*

Tanpa memandang seberapa pun jelas dan konsistennya perintah implementasi dan tanpa memandang seberapa pun akuratnya perintah tersebut ditransmisikan, jika implementor yang mengimplementasikan kebijakan kekurangan sumber daya, maka implementasi tidak akan efektif. Sumber daya yang dimaksud oleh Edwards, sebagaimana disebutkan di atas meliputi staff, informasi, otoritas, dan fasilitas.

Selain komunikasi dan sumber daya, Edwards III memandang disposisi dari implementor sebagai faktor yang penting. Edwards III (1980: 89) menyatakan: *“If implementors are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decisionmakers intended. But when implementors’ attitudes or perspectives differ from the decisionmakers’, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated”*. Dalam hal ini Edwards III menekankan bahwa sikap atau yang beliau sebut sebagai disposisi merupakan hal yang krusial karena jika implementor kebijakan memiliki disposisi yang berlawanan dengan arah kebijakan, maka perspektif ini juga dapat mengakibatkan ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan yang sesungguhnya dengan implementasi kebijakan di lapangan. Dicontohkan oleh Edwards III, bahwa banyak negara bagian dan sekolah-sekolah di AS yang tidak

mengalokasikan dana bagi anak berkebutuhan khusus meskipun aturan tentang alokasi dana tersebut telah dituangkan dalam *Title I of the Elementary and Secondary Education Act of 1965*. Pelanggaran ini disebabkan oleh sikap negara-negara bagian dan sekolah-sekolah tersebut tidak berminat / *not interested* dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut di atas.

Untuk mengatasi kebuntuan implementasi karena adanya resistensi dari pelaksana, Edwards III menawarkan dua alternatif solusi. Alternatif pertama adalah dengan pergantian personel, sedangkan alternatif kedua adalah dengan memanipulasi insentif. Alternatif pertama menurut Edwards III cenderung lebih sulit daripada alternatif kedua. Edwards III (1980: 107) menyatakan :

*Changing the personnel in government bureaucracies is difficult, and it does not ensure that the implementation process will proceed smoothly. Another potential technique to deal with the problem of implementors' dispositions is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives. Since people generally act in their own interest, the manipulation of incentives by high-level policymakers may influence their actions ...*

Alternatif kedua ini sering kita jumpai dalam manajemen organisasi. Organisasi yang mengutamakan kinerja seperti di dalam perusahaan seringkali memberikan kenaikan gaji yang berbeda antar karyawan. Karyawan yang memiliki kinerja lebih bagus akan mendapatkan kenaikan gaji yang lebih besar daripada karyawan yang memiliki kinerja di bawahnya. Dalam bidang pendidikan kita juga melihat misalnya sertifikasi guru dan dosen di Indonesia yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan guru dan dosen. Peningkatan kesejahteraan ini merupakan wujud reward yang berimbas pada tuntutan untuk peningkatan kinerja dari guru dan dosen.

Faktor keempat yang dikemukakan Edwards adalah struktur birokrasi. Edwards III (1980: 125) menyatakan bahwa dua sub variabel yang memberikan pengaruh besar pada birokrasi adalah *Standard Operating Procedures (SOP)* dan fragmentasi. Mengenai SOP, Edwards III (1980: 225) menjelaskannya sebagai: “*The former develop as internal responses to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia*”. Jika kita *rephrase*, SOP merupakan respon yang timbul dari implementor untuk menjawab tuntutan-tuntutan pekerjaan karena kurangnya waktu dan sumber daya serta kemauan adanya keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks. SOP ini sering kita jumpai dalam pelayanan masyarakat pada organisasi-organisasi pelayanan publik. Standarisasi SOP sudah menjadi isu lama pada organisasi swasta/*private sector*, dan kemudian diimplementasikan pula pada organisasi-organisasi pelayanan publik. Contoh yang dapat kita lihat adalah pelayanan pajak kendaraan bermotor di Samsat yang sekarang bahkan sudah memiliki standar waktu pelayanan untuk masing-masing item pelayanan. Di satu sisi SOP ini memberikan sisi positif yaitu kejelasan bagi publik dalam standar pelayanan yang dapat mereka harapkan, sedangkan di sisi lain standar pelayanan yang mekanistik dapat pula membuat publik merasa dibeda-bedakan. Sebagai contoh standar pelayanan untuk pasien di rumah sakit membeda-bedakan pasien yang membayar sendiri, melalui asuransi (semacam Askes), atau melalui tunjangan sosial (semacam Jamkesmas).

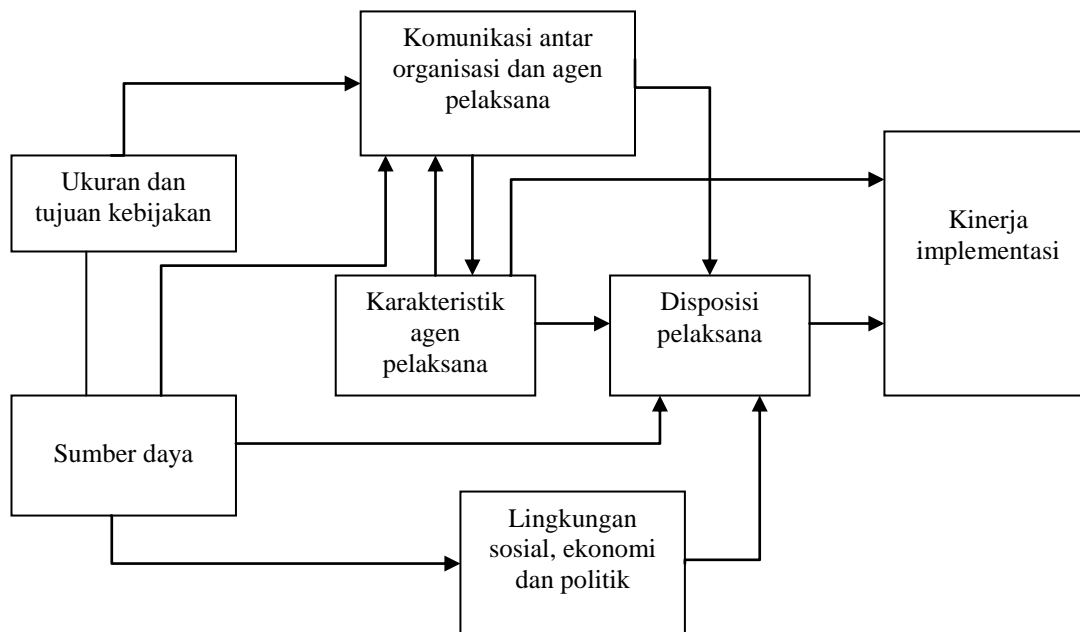


Mengenai fragmentasi, Edwards III (1980:125) menjelaskan: *“The latter results primarily from pressures outside bureaucratic units as legislative committees, interest groups, executive officials, state constitutions and city charters, and the nature of broad policies influence the organization of public bureaucracies”*. Dalam bahasa yang lebih singkat, Edwards III (1980: 134) mendefinisikan fragmentasi sebagai *“...the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units”*. Dengan kata lain, fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab dari suatu kebijakan pada beberapa unit organisasi. Edwards III (1980: 134) memberikan ilustrasi bagaimana fragmentasi membuat Pemerintah AS menjadi tidak efisien. Dicontohkan bahwa pada masa pemerintahan Carter, Presiden Carter yang mengadakan reformasi pelayanan publik menyatakan, *“There are too many agencies, doing too many things, overlapping too often, coordinating too rarely, wasting too much money – and doing too little to solve real problems”*.

#### **b. Model Van Meter dan Van Horn**

Menurut Van Meter dan Van Horn (Subarsono, 2005: 99) terdapat lima variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu : *“(1)standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik ...”*.

Gambar II.7. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber: Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2005: 99)

Selanjutnya variabel-variabel yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn tersebut dijelaskan (Subarsono, 2005: 99):

- (1) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.
- (2) Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resources*). Dalam berbagai kasus program pemerintah, seperti Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk kelompok miskin di pedesaan kurang berhasil karena keterbatasan kualitas aparat pelaksana.
- (3) Hubungan antar Organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- (4) Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.
- (5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi

kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

- (6) Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: (a) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Jika kita berpatokan pada teori yang diajukan oleh Edwards III, maka seperti terlihat di atas, variabel (1) standar dan sasaran kebijakan dapat kita masukkan dalam variabel “komunikasi” dalam model Edwards III. Hal ini karena dari penjelasan yang ada menunjukkan bahwa diperlukan adanya standar dan sasaran kebijakan yang jelas sehingga tidak menimbulkan multi interpretasi maupun konflik. Variabel (2) sumber daya sejalan dengan variabel “sumber daya” pada model Edwards III, yaitu mencakup SDM dan non-SDM. Variabel (3) hubungan antar organisasi dapat kita masukkan dalam variabel “struktur organisasi” dari model Edwards III. Variabel (4) karakteristik agen pelaksana dan variabel (6) disposisi implementor, dapat kita masukkan pada variabel “disposisi” dalam model Edwards III. Hal ini dikarenakan variabel (4) membicarakan tentang ‘norma-norma’ dan ‘pola-pola hubungan’ yang terjadi pada implementor merupakan dapat mengacu pada preferensi nilai atau sikap yang ada pada implementor dalam menyikapi nilai-nilai yang dibawa oleh kebijakan.

Dari keenam variabel yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, yang agak berbeda barangkali adalah variabel (5) kondisi sosial, politik, dan ekonomi, yang tidak terdapat dalam model Edwards III. Pada variabel (5) ini

terlihat bahwa model yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn juga mempertimbangkan faktor eksternal. Dilihat dari teori sistem kebijakan dari Dye yang melibatkan tiga elemen dalam sistem kebijakan, maka faktor sosial, politik, dan ekonomi dapat kita masukkan dalam elemen lingkungan kebijakan/*policy environment*. Di lain pihak, barangkali timbul pertanyaan mengapa Edwards III tidak memasukkan elemen lingkungan kebijakan dalam teorinya? Menurut penulis, Edwards III tidak memasukkan elemen lingkungan kebijakan karena beliau memfokuskan teorinya pada aktor-aktor kebijakan yang mengimplementasikan kebijakan itu sendiri (implementor kebijakan) sehingga tidak memfokuskan pembahasan pada apa yang terdapat di luar implementor kebijakan. Di lain pihak, penelitian dalam tesis ini (yang membahas E-Pembelajaran dalam lingkup internal sekolah) juga tidak melibatkan elemen lingkungan kebijakan, sehingga model Edwards III masih relevan dijadikan acuan dalam penelitian ini.

Namun demikian ada satu hal yang terlihat menonjol pada gambar model implementasi menurut Van Meter dan Van Horn, yaitu model ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan akan menuju “kinerja”. Kebanyakan ahli yang mengemukakan model proses kebijakan (Easton, Anderson, Patton & Savicky, dan Dunn) tidak memasukkan “kinerja kebijakan” dalam model proses kebijakan.

Hal ini dikemukakan oleh Nugroho (2008: 388):

...Uniknya para akademisi tersebut tidak memasukkan “kinerja kebijakan”, melainkan langsung pada evaluasi kebijakan. Salah satu kemungkinannya adalah bahwa para akademisi tersebut menilai bahwa “kinerja kebijakan” adalah proses yang “pasti terjadi” dalam kehidupan publik, bahkan tanpa harus disebutkan...

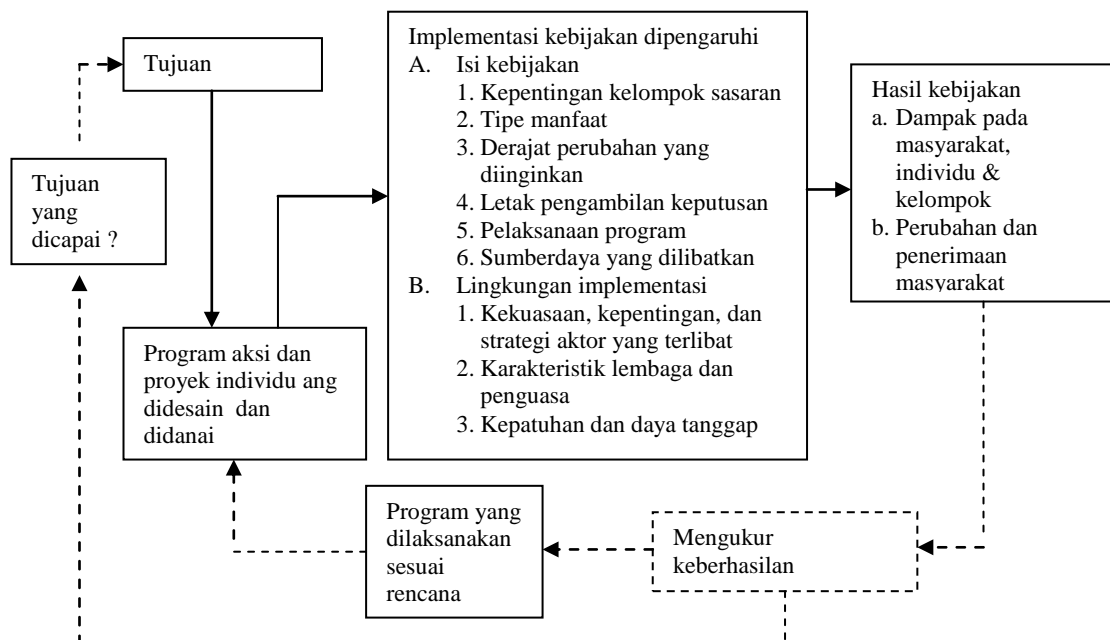
### c. Model Grindle

Menurut Merilee S. Grindle (Subarsono, 2005: 93) terdapat dua variabel besar yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Masing-masing variabel tersebut masih dipecah lagi menjadi beberapa item. Disebutkan oleh Subarsono (2005: 93).

Variabel isi kebijakan ini mencakup (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh *target group*...; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan...; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci; (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Gambar II.8. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Merilee S. Grindle



Sumber: Grindle dalam Subarsono (2005: 93)

Model Grindle ini dijelaskan oleh Suwitri (2008: 86-89).

Variabel Konten selanjutnya diperinci lagi ke dalam 6 unsur, yaitu:

- 1) Pihak yang kepentingannya dipengaruhi (*interest affected*)  
Theodore Lowi ( dalam Grindle, 1980) mengungkapkan bahwa jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik. Dengan demikian, apabila kebijakan publik dimaksud untuk menimbulkan perubahan-perubahan dalam hubungan sosial, politik, ekonomi, dan sebagainya, akan dapat merangsang munculnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh kebijakan publik tersebut....
- 2) Jenis manfaat yang dapat diperoleh (*type of benefits*)  
Program yang memberikan manfaat secara kolektif atau terhadap banyak orang akan lebih mudah untuk memperoleh dukungan dan tingkat kepatuhan yang tinggi dari target groups atau masyarakat banyak. ...
- 3) Jangkauan perubahan yang dapat diharapkan (*extent of change envisioned*)  
Program yang bersifat jangka panjang dan menuntut perubahan perilaku masyarakat dan tidak secara langsung atau sesegera mungkin dapat dirasakan manfaatnya bagi masyarakat (*target groups*) cenderung lebih mengalami kesulitan dalam implementasinya...
- 4) Kedudukan pengambil keputusan (*site of decision making*)  
Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam implementasi kebijakan publik, baik secara geografis maupun organisatoris, akan semakin sulit pula implementasi program. Karena semakin banyak satuan-satuan pengambil keputusan yang terlibat di dalamnya.
- 5) Pelaksana-pelaksana program (*program implementors*)  
Kemampuan pelaksana program akan mempengaruhi keberhasilan implementasi program tersebut. Birokrasi yang memiliki staff yang aktif, berkualitas, berkeahlian dan berdedikasi tinggi terhadap pelaksanaan tugas dan sangat mendukung keberhasilan implementasi program.
- 6) Sumber-sumber yang dapat disediakan (*resources committed*)  
Tersedianya sumber-sumber secara memadai akan mendukung keberhasilan implementasi program atau kebijakan publik.

Di samping Konten variabel, keberhasilan implementasi kebijakan publik juga ditentukan oleh variabel Konteks. Variabel ini meliputi 3 unsur, yaitu :

1. Kekuasaan, minat dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat (*power, interest and strategies of actors involved*)  
Strategi, sumber dan posisi kekuasaan dari implementor akan menentukan keberhasilan implementasi suatu program. Apabila kekuatan politik merasa berkepentingan terhadap suatu program, mereka akan menyusun strategi guna memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi, sehingga output suatu program akan dapat dinikmatinya. ...
2. Karakteristik rejim dan institusi (*institution and regime characteristics*)  
Implementasi suatu program tentu akan mendatangkan konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi. Penyelesaian konflik akan menentukan *who gets what* atau ‘siapa mendapatkan apa’. ...
3. Kesadaran dan sifat responsif (*compliance and responsiveness*)

Agar tujuan program dalam lingkungan khusus dapat tercapai maka para implementor harus tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dari beneficiaries. Tanpa daya tanggap yang cukup dalam implementasi, implementor akan kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang penting bagi keberhasilan implementasi.

Melihat penjelasan mengenai model Grindle ini, kita dapat mencermati bahwa model Grindle ini memiliki aspek yang hampir mirip dengan model Van Meter dan Van Horn. Aspek yang sama adalah bahwa baik model Van Meter dan Van Horn maupun model Grindle sama-sama memasukkan elemen lingkungan kebijakan sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Van Meter dan Van Horn mengikutsertakan ‘kondisi sosial, politik, dan ekonomi’ sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, dan Grindle mengikutsertakan variabel besar ‘konteks kebijakan’ atau ‘lingkungan kebijakan’.

Kelebihan dari model Grindle dalam variabel lingkungan kebijakan adalah model ini lebih menitikberatkan pada politik dari para pelaku kebijakan. Unsur pertama dari variabel lingkungan yaitu *power, interest and strategies of actors involved* menjelaskan bahwa isi kebijakan sangat dipengaruhi oleh peta perpolitikan dari para pelaku kebijakan. Aktor-aktor penentu kebijakan akan berusaha menempatkan kepentingan mereka pada kebijakan-kebijakan yang melibatkan minat mereka, sehingga kepentingan mereka terakomodasi di dalam kebijakan. Unsur kedua dari Grindle yaitu *institution and regime characteristics* memiliki maupun unsur ketiga yaitu *compliance and responsiveness* memiliki kesamaan dengan faktor disposisi dari model Edwards III. Pada unsur kedua (karakteristik lembaga dan rejim) ini dijelaskan oleh Suwitri (2008: 88) bahwa “implementasi suatu program tentu akan mendatangkan konflik pada kelompok-

kelompok yang kepentingannya dipengaruhi”. Dalam hal ini contoh yang terjadi adalah ketika terdapat resistensi terhadap suatu kebijakan dari suatu kelompok yang kepentingannya terancam akan menimbulkan konflik. Cara penanganan konflik pada rejim yang otoriter tentu akan berbeda dengan cara penanganan pada rejim yang demokratis. Bahkan pada rejim yang demokratis sendiri terdapat berbagai macam cara penyelesaiannya. Robbins dan Judge (2008: 181) menyebutkan terdapat enam cara penyelesaian konflik: bersaing (tegas dan tidak kooperatif), bekerjasama (tegas dan kooperatif), menghindar (tidak tegas dan tidak kooperatif), akomodatif (tidak tegas dan kooperatif), dan kompromis (tengah-tengah antara tegas dan kooperatif). Unsur ketiga dari variabel lingkungan dari model Grindle, yaitu *compliance and responsiveness* selain merujuk pada disposisi. Perbedaan dengan model Edwards III dalam hal ini adalah Grindle memfokuskan pada disposisi penguasa/rezim/pembuat kebijakan, sedangkan Edwards lebih menekankan pada disposisi implementor. Suwitri (2008: 76) menyatakan “... proses pemilihan alternatif yang memuaskan itu bersifat obyektif dan subyektif, dipengaruhi oleh *dispositions* (Edwards III, 1980:89), *compliance and responsiveness* (Grindle, 1980: 11) dari perumus kebijakan”. Selain disposisi, *compliance and responsiveness* juga merujuk pada politik. Suwitri (2008: 88-89) menyatakan “...Tanpa daya tanggap yang cukup dalam implementasi, implementor akan kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang penting bagi keberhasilan implementasi”. Pelibatan politik dalam unsur ini agaknya masih berkaitan dengan unsur pertama yang menyebutkan unsur kekuasaan, minat, dan strategi aktor-aktor, karena jika



suatu isu melibatkan kepentingan dan minat dari pembuat kebijakan dan atau implementor kebijakan tersebut, maka responsivitas dari pembuat kebijakan maupun implementor semestinya juga lebih tinggi.

Pada variabel konten atau isi kebijakan, Grindle juga memandang bahwa implementasi kebijakan masih melibatkan politik. Pada unsur pertama hingga keempat yaitu *interest affected*, *type of benefits*, *extent of change envisioned*, dan *site of decision making*, kita dapat melihat bahwa peran politik masih kuat. Sebagai contoh pada unsur pertama, Suwitri (2008:86) menyatakan “..jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik”. Peran politik juga masih dapat ditelusuri pada unsur kedua hingga keempat.

Pada variabel konten/isi kebijakan, Grindle juga memiliki kesamaan pandangan dengan Edwards III maupun Van Meter dan Van Horn. Pada unsur kelima yaitu *program implementors* disebutkan oleh Suwitri (2008:88) bahwa “Kemampuan pelaksana program akan mempengaruhi keberhasilan implementasi program tersebut”. Hal ini sebangun dengan faktor sumber daya yang dikemukakan oleh Edwards III maupun Van Meter dan Van Horn. Lebih lanjut, Grindle membedakan ‘sumber daya’ dari model Edwards III maupun Van Meter dan Van Horn. Unsur keenam yaitu *resources committed* dinyatakan oleh Suwitri (2008: 88) sebagai “Tersedianya sumber-sumber secara memadai...”. Dengan demikian dua unsur (unsur kelima dan keenam) dari model Grindle dapat kita simpulkan sama dengan faktor sumber daya sebagaimana dikemukakan Edwards

III maupun Van Meter dan Van Horn, tetapi Grindle membedakan sumber daya sebagai SDM dan non SDM.

#### **d. Model Mazmanian dan Sabatier**

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2005: 94) dan Tilaar dan Nugroho (2008: 215), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi :

- a. Mudah tidaknya masalah dikendalikan (*tractability of the problem*).

Kategori *tractability of the problem* mencakup variabel-variabel yang disebutkan oleh Subarsono (2005: 95-96): “...(1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan ...(2) Tingkat kemajemukan kelompok sasaran ... (3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi ... (4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan ...”.

- b. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasikan proses implementasi (*ability of statute to structure implementation*)

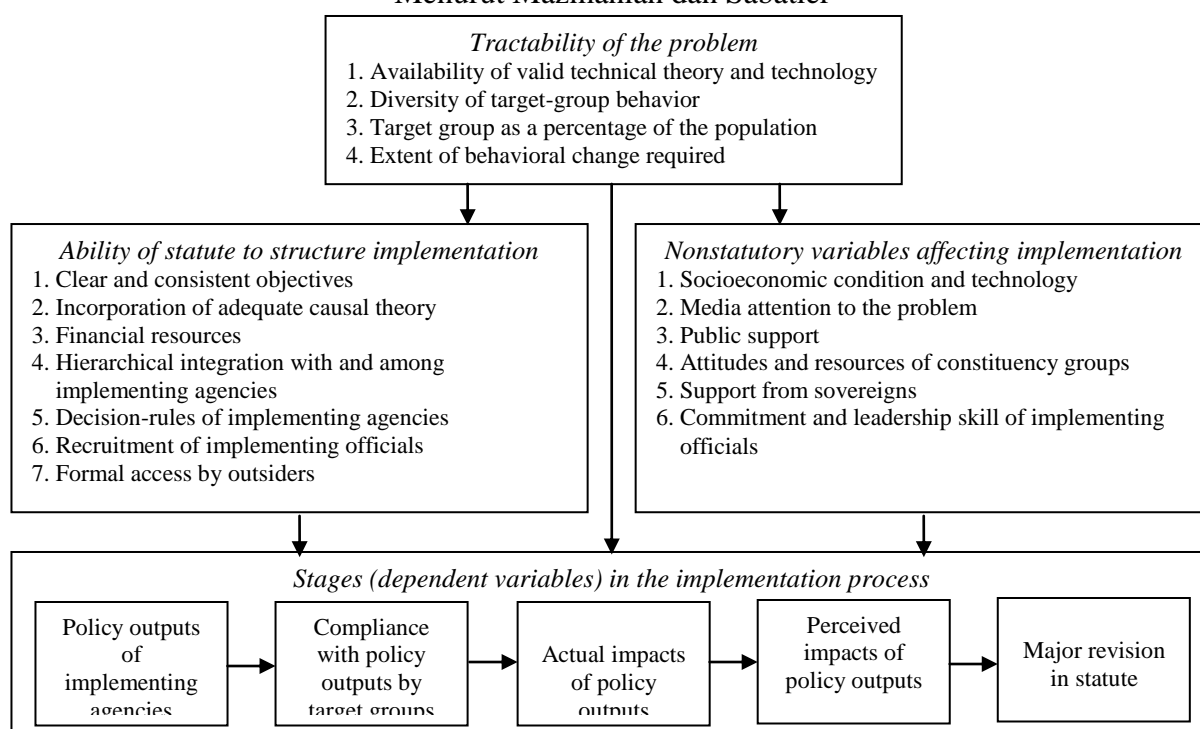
Kategori *ability of statute to structure implementation* mencakup variabel-variabel yang disebutkan oleh Subarsono (2005: 97-98).

(1) Kejelasan isi kebijakan ... (2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis ... (3) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut ... (4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar instansi pelaksana ... (5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana ... (6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan ... (7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan ...

- c. Variabel di luar kebijakan / variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)

Kategori *nonstatutory variables affecting implementation* mencakup variabel-variabel yang disebutkan oleh Subarsono (2005: 98-99).”(1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi ...(2) Dukungan publik terhadap kebijakan ... (3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituent groups*) ... (4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor ... “.

Gambar II.9. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian dan Sabatier



Sumber: Daniel Sabatier dalam Hill (1997: 274)

Sebagaimana Van Meter dan Van Horn maupun Grindle, Mazmanian dan Sabatier juga memasukkan variabel lingkungan kebijakan sebagai variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Perbedaan utama antara model ini dengan model Grindle adalah, selain variabel konten/isi kebijakan yang oleh Mazmanian dan Sabatier dikelompokkan sebagai kemampuan statuta untuk menstrukturisasi implementasi (*ability of statute to structure implementation*), mereka juga

memperluas variabel yang mempengaruhi kebijakan menjadi tingkat kesulitan masalah (*tractability of the problem*) dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi implementasi/*nonstatutory variables affecting implementation*.

Pada variabel tingkat kesulitan masalah (*tractability of the problem*), Mazmanian dan Sabatier memperhitungkan tingkat kesulitan teknis (*technical difficulties*), keberagaman kelompok sasaran (*diversity of target group behavior*), persentase kelompok sasaran terhadap total populasi (*target group as a percentage of the population*), serta tingkat perubahan perilaku yang diharapkan (*extent of behavioral change required*). Unsur keempat yaitu tingkat perubahan perilaku yang diharapkan (*extent of behavioral change required*) memiliki kesamaan dengan salah satu unsur dari variabel isi kebijakan dari Grindle yaitu *extent of change envisioned*.

Pada *nonstatutory variable*, unsur pertama yaitu *socioeconomic conditions and technology* memiliki kesamaan dengan variabel Van Meter dan Van Horn yaitu keadaan sosial, politik, dan ekonomi. Perbedaan utamanya adalah Mazmanian dan Sabatier menyebutkan kata ‘teknologi’ sebagai satu kesatuan dengan sosioekonomi. Sebagaimana Grindle, Mazmanian dan Sabatier juga memperhatikan politik. Pada unsur kedua yaitu *public support* maupun unsur keempat yaitu *support from sovereigns* memperlihatkan bahwa dukungan publik (*bottom*) maupun dukungan dari penguasa (*top*) ikut menentukan implementasi. Tanpa dukungan dari kedua pihak (*top* dan *bottom*) maka implementasi akan menghadapi kendala. Dan dukungan dari atas maupun bawah ini melibatkan proses politik. Publik yang memiliki kepentingan lebih cenderung akan

mendukung suatu kebijakan yang mengutamakan kepentingan mereka. Demikian juga penguasa juga akan cenderung mendukung kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka. Unsur kedua yaitu *attitudes and resources of constituency groups* memiliki kesamaan dengan faktor disposisi dari model Edwards III. Perbedaannya barangkali adalah Edwards III memfokuskan pada sikap/*attitude* dari implementor, sedangkan Mazmanian dan Sabatier lebih fokus pada sikap dari konstituen/pemilih. Pada unsur kelima yaitu *commitment and leadership skill of implementing officials*, model Mazmanian dan Sabatier juga memfokuskan pada komitmen dan kemampuan kepemimpinan dari implementor. Keunggulan model ini adalah barangkali hal ini (kepemimpinan) belum dibahas pada model-model sebelumnya.

Pada variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasi implementasi (*ability of statute to structure implementation*), model Mazmanian dan Sabatier memiliki beberapa kesamaan dengan model Edwards III. Unsur pertama yaitu *clear and consistent objectives* bersesuaian dengan faktor komunikasi dari model Edwards III. Kejelasan dan konsistensi tujuan merupakan salah satu faktor yang dimaksudkan oleh Edwards III dalam faktor komunikasi. Tanpa tujuan yang jelas dan konsisten, agen-agen implementor akan menemui kesulitan mengimplementasikan kebijakan. Unsur kelima yaitu *decision rules of implementing agencies* juga serupa dengan faktor komunikasi dari model Edwards III. Unsur kelima ini juga menuntut adanya kejelasan aturan/*rules* dari agen-agen pelaksana. Kesesuaian antara model Mazmanian dan Sabatier dengan model Edwards III juga dapat kita lihat pada unsur ketiga yaitu *initial allocation of*

*financial resources*, maupun unsur keenam yaitu *recruitment of implementing officials*. Baik unsur alokasi dana maupun unsur rekrutmen petugas implementasi memiliki kesamaan dengan faktor sumber daya dari model Edwards III, Van Meter dan Van Horn, maupun Grindle. Mirip dengan model Grindle, model Mazmanian dan Sabatier juga memisahkan SDM dan non SDM dari faktor sumber daya. Unsur lain yang sesuai dengan model Edwards III adalah unsur keempat yaitu *hierarchical integration within and among implementing institutions*, unsur ini serupa dengan faktor struktur birokrasi dalam model Edwards III. Integrasi hierarkis di dalam dan di antara lembaga implementor merupakan hal yang mutlak diperlukan agar --seperti dikatakan Edwards III-- implementasi kebijakan tidak saling *overlap*.

Di samping hal-hal yang kita dapati dari model-model lain, terdapat unsur-unsur yang tidak kita dapati di variabel ini (kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasi kebijakan). Hal yang agak berbeda tersebut adalah pada unsur kedua yaitu *incorporation of adequate causal theory*. Model ini menuntut adanya kajian ilmiah maupun empiris agar sebuah kebijakan dinilai layak dikatakan mampu menstrukturisasi implementasi. Dengan adanya landasan teori kausal yang kuat maupun kajian ilmiah dan bukti empiris, sebuah kebijakan sudah melewati *fit and proper test* sebelum menjadi kebijakan yang memungkinkan untuk dilaksanakan. Selain itu, perbedaan dengan model lain juga terdapat pada unsur ketujuh yaitu *formal access by outsiders*. Keunggulan model Mazmanian dan Sabatier adalah bahwa model ini juga memperhitungkan peran serta publik dalam implementasi kebijakan. Implementasi akan berjalan relatif lebih lancar apabila

publik diberi kesempatan untuk mengakses proses kebijakan, atau paling tidak dalam salah satu prosesnya seperti penentuan agenda atau evaluasi kebijakan. Barangkali karena sebab itulah beberapa kajian mengkategorikan model Mazmanian dan Sabatier ini memiliki pendekatan *bottom-upper*, atau pendekatan kebijakan dari bawah (publik) ke atas (penentu kebijakan).

Setelah membahas model-model faktor yang mempengaruhi kebijakan dari beberapa pakar, penulis mendapatkan benang merah yang menghubungkan antar satu model dengan model lain. Seperti disebutkan sebelumnya bahwa model utama yang digunakan penelitian ini adalah model Edwards III, maka penulis mengemukakan sintesis dari model Van Meter dan Van Horn, Grindle, serta Mazmanian dan Sabatier berdasarkan model dasar Edwards III. Sintesis hubungan antar model-model tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Tabel II.1 Hubungan antara Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi

Faktor	Edwards III	Van Meter dan Van Horn	Grindle	Mazmanian dan Sabatier
Komunikasi	Komunikasi	Standar dan Sasaran Kebijakan		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kejelasan dan konsistensi tujuan</li> <li>• Aturan keputusan dari implementor</li> </ul>
Sumber daya	Sumber daya	Sumber daya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelaksana program</li> <li>• Sumber yang disediakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketepatan alokasi sumber daya</li> <li>• Rekrutmen agen pelaksana</li> </ul>
Disposisi	Disposisi	Karakteristik agen pelaksana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Karakteristik lembaga dan penguasa</li> <li>• Kepatuhan dan daya tanggap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dukungan publik</li> <li>• Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki konstituen</li> <li>• Dukungan penguasa</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komitmen dan leadership skill implementor</li> </ul>
Struktur birokrasi	Struktur birokrasi	Hubungan antar organisasi	Letak pengambil keputusan	Keterpaduan hierarkis
		Kondisi sosial, politik, dan ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepentingan kelompok sasaran</li> <li>• Tipe manfaat</li> <li>• Derajat perubahan</li> <li>• Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesulitan teknis</li> <li>• Keragaman perilaku</li> <li>• Persentase target group</li> <li>• Derajat perubahan</li> <li>• Akses formal pihak luar</li> <li>• Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi</li> </ul>

Dari tabel hubungan di atas penulis menyimpulkan terdapat empat faktor yang secara umum mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi. Menurut model Van Meter dan Van Horn keempat faktor tersebut bersama-sama saling mempengaruhi menuju kinerja implementasi.

Keempat faktor tersebut akan dipakai dalam penelitian ini dalam pembuktian apakah keempat faktor tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan E-Pembelajaran di sekolah. Walaupun sebenarnya masih terdapat faktor lain seperti lingkungan kebijakan/konteks kebijakan seperti dikemukakan oleh Grindle dan memiliki kesamaan dengan model Van Meter dan Van Horn maupun model Mazmanian dan Sabatier, namun faktor lingkungan kebijakan tidak penulis pakai dalam penelitian ini karena faktor lingkungan kebijakan menitikberatkan pada kondisi/lingkungan di luar implementor kebijakan itu sendiri seperti kondisi



sosial, ekonomi, politik, maupun dukungan publik atau penguasa, padahal penelitian ini hanya menitikberatkan pada apa yang dilaksanakan oleh implementor kebijakan di suatu instansi (lokasi penelitian). Atas dasar itulah maka penulis membatasi faktor/variabel yang diuji pada variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dalam menuju keberhasilan implementasi.

### 3. Implementasi Kebijakan

Ukuran keberhasilan maupun kegagalan dari suatu kebijakan sebagian besar ditentukan dari implementasi kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Nugroho (2008: 501):

Rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% sisanya, 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama, adalah konsistensi implementasi.

Keberhasilan/kesuksesan/*success* sendiri dalam Oxford Advanced Learner's Dictionary disebutkan sebagai "*achievement of one's aims, fame, wealth, etc*". Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, "sukses" adalah "berhasil; beruntung", sedangkan "kesuksesan" adalah "keberhasilan; keberuntungan". Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, berhasil adalah "mendatangkan hasil; ada hasilnya" atau "beroleh (mendapat) hasil; berbuah; tercapai maksudnya". Sedangkan "keberhasilan" didefinisikan sebagai "perihal (keadaan) berhasil".

Dari definisi kamus tersebut, keberhasilan implementasi kebijakan dapat kita definisikan sebagai perihal (keadaan) berhasil dari implementasi kebijakan.

Menurut Bridgman & Davis, Fenn, dan Turner & Hulme dalam Badjuri dan Yuwono (2002, 113-129), terdapat beberapa pelajaran yang bisa diambil dari kesuksesan sebuah kebijakan, yaitu:

- 1) Jika kebijakan publik didesain tidak berdasar kerangka dan acuan teori yang kuat dan jelas, maka implementasinya akan terganggu.
- 2) Antara kebijakan dan implementasi harus disusun suatu korelasi yang jelas sehingga konsekuensi yang diinginkanpun jelas.
- 3) Implementasi kebijakan publik akan gagal jika terlalu banyak lembaga yang bermain.
- 4) Sosialisasi kebijakan kepada mereka yang akan melaksanakan kebijakan sangatlah penting karena akan sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi.
- 5) Evaluasi kebijakan secara terus menerus (monitoring) terhadap sebuah kebijakan sangatlah krusial karena sebuah kebijakan akan berevolusi menjadi baik dan efisien jika ada evaluasi yang terus menerus dan berkesinambungan.
- 6) Untuk berhasil dengan baik, pembuat kebijakan publik harus menaruh perhatian yang sama terhadap implementasi dan perumusan kebijakan.
- 7) Prof. Graeme Hugo dalam Yuwono (2002) menyatakan bahwa terlalu banyak bukti yang menunjukkan bahwa kebijakan publik di Indonesia sebagian besar perhatian ditujukan pada bagaimana kebijakan publik dibuat, bukan pada bagaimana implementasi kebijakan dikelola dan

diawasi dengan baik. Contoh dari hal ini adalah : pemberantasan korupsi, JPS, maupun bantuan masyarakat miskin.

Jika ditinjau dari segi pelayanan, maka sebagai lembaga yang memberikan pelayanan pendidikan maka keberhasilan implementasi kebijakan di sekolah dapat pula diukur dari segi pelayanan yang dihasilkan. Pengukuran keberhasilan pelayanan dapat dilakukan dengan berbagai macam parameter. Menurut Ratminto dan Winarsih (2008: 179-182), secara garis besar pengukuran keberhasilan pelayanan dapat dilakukan berdasarkan hasil dan proses.

1) Ukuran yang berorientasi hasil

Pengukuran yang berorientasi pada hasil meliputi:

- 1) Efektivitas
- 2) Produktivitas
- 3) Efisiensi
- 4) Kepuasan
- 5) Keadilan

2) Ukuran yang berorientasi proses

Pengukuran yang berorientasi pada proses meliputi:

- 1) Responsivitas
- 2) Responsibilitas
- 3) Akuntabilitas
- 4) Keadaptasian
- 5) Kelangsungan hidup

6) Keterbukaan/transparansi

7) Empati

Pengukuran keberhasilan pelayanan yang dikembangkan oleh Zeithaml, dkk. (1990: 21) menyebutkan sepuluh dimensi dari pandangan konsumen terhadap kualitas pelayanan, yaitu:

- 1) Ketampakan fisik (*tangible*): “*appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials*”.
- 2) Reliabilitas (*reliability*): “*ability to perform the promised service dependently and accurately*”.
- 3) Responsivitas (*responsiveness*): “*willingness to help customers and provide prompt service*”.
- 4) Kompetensi (*competence*): “*possession of the required skills and knowledge to perform the service*”.
- 5) Kesopanan (*courtesy*): “*politeness, respect, consideration, and friendliness of contact personnel*”.
- 6) Kredibilitas (*credibility*): “*trustworthyness, believability, honesty of the service provider*”.
- 7) Keamanan (*security*): “*freedom from danger, risk or doubt*”.
- 8) Akses (*access*): “*approachability and ease of contact*”.
- 9) Komunikasi (*communication*): “*keeping customers informed in language they can understand and listening to them*”.
- 10) Pengertian (*understanding the customer*): “*making the effort to know customers and their needs*”.

Dari dimensi-dimensi keberhasilan implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Peter Bridgman dan Glyn Davis dalam Badjuri dan Yuwono (2002: 113-139), Ratminto dan Winarsih (2008: 179-182), dan Zeithaml, dkk. (1990: 21) dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah salah satu tahap dari proses kebijakan yang dipetakan dimensi-dimensi dari keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

- 1) Efektivitas
- 2) Efisiensi
- 3) Responsivitas
- 4) Responsibilitas
- 5) Akuntabilitas
- 6) Keterbukaan/transparansi
- 7) Keadaptasian
- 8) Kelangsungan hidup
- 9) Kompetensi
- 10) Akses

#### **4. Komunikasi**

Menurut Robbins (2008: 5) komunikasi meliputi "transfer maupun pemahaman makna".

Menurut Keith Davis dalam Mangkunegara (2001: 145) "*communication is the transfer of information and understanding from one person to another*

*person*” (Komunikasi adalah pemindahan informasi dan pemahaman dari satu orang ke orang lain).

Menurut Edwin B. Flippo dalam Mangkunegara (2001: 145), “*Communication is the act of inducing others to interpret an idea in the manner intended by the speaker or writer*” (Komunikasi adalah aktivitas yang menyebabkan orang lain menginterpretasikan suatu ide yang dimaksudkan oleh pembicara atau penulis).

Menurut Suwanto (1999: 165) komunikasi adalah “proses memberi dan menerima informasi sampai pada pemahaman makna”.

Menurut Usman (2008: 389) komunikasi adalah “proses penyampaian atau penerimaan pesan dari satu orang kepada orang lain, baik langsung maupun tidak langsung, secara tertulis, lisan maupun bahasa nonverbal”.

Berdasarkan pendapat Robbins (2008: 5), Keith Davis dalam Mangkunegara (2001: 145), Edwin B. Flippo dalam Mangkunegara (2001: 145), Suwanto (1999: 165), dan Usman (2008: 389) komunikasi dapat diartikan sebagai proses pemindahan suatu informasi, ide, pengertian, dari seseorang kepada orang lain melalui cara lisan, tertulis, maupun bahasa nonverbal dengan tujuan orang lain tersebut mengeinterpretasikannya sesuai dengan maksud yang dikehendaki.

Menurut Edwards III (1980: 17) faktor-faktor komunikasi yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah:

1) *Penyampaian/transmission*

*Policy decisions and implementation orders must be transmitted to the appropriate personnel before they can be followed. Naturally, these*

*communications need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors.*

2) Kejelasan/*clarity*

*If policies are to be implemented properly, implementation directives must not only be received, but they must also be clear. If they are not, implementors will be confused about what they should do, and they will have discretion to impose their own views on the implementation of policies...*

3) Konsistensi/*consistency*

*Contradictory decisions confuse and frustrate administrative staff and constrain their ability to implement policies effectively.*

Menurut Sedarmayanti (2001: 50-51) faktor-faktor yang mempengaruhi kelancaran komunikasi adalah:

- 1) Pengertian terhadap kata, kalimat, simbol, atau sandi
- 2) Kemampuan atau kemauan penerima untuk mendengar apa yang disampaikan secara lisan
- 3) Cara dan sarana penyampaian pesan
- 4) Kepentingan pendengar/penerima pesan
- 5) Persepsi orang yang berbeda yang tergantung pada kepribadian, pengalaman, dan kehendak/semangat

Menurut Mangkunegara (2001: 148) terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi, yaitu :

- a. Faktor dari pihak *sender*/komunikator

- 1) Keterampilan *sender*
  - 2) Sikap *sender*
  - 3) Pengetahuan *sender*
  - 4) Media saluran yang digunakan *sender*
- b. Faktor dari pihak *receiver*/penerima pesan
- 1) Keterampilan *receiver*
  - 2) Sikap *receiver*
  - 3) Pengetahuan *receiver*
  - 4) Media saluran yang digunakan *receiver*

Berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi berdasarkan pendapat Edwards III (1980: 17), Sedarmayanti (2001: 50-51), dan Mangkunegara (2001: 148), maka dapat dirumuskan dimensi-dimensi dari komunikasi:

- 1) Transmisi pesan ke personil yang tepat
- 2) Kejelasan pesan
- 3) Konsistensi pesan
- 4) Kemampuan pemberi dan penerima pesan untuk memahami maksud pesan
- 5) Cara penyampaian pesan
- 6) Media/sarana penyampaian pesan



## 5. Sumber daya

Sesuai model implementasi kebijakan dari Edwards III, terdapat empat komponen dalam sumber daya, yaitu staff/sumber daya manusia, informasi, kewenangan, dan fasilitas.

Sumber daya/*resources* menurut Oxford Advanced Learner's Dictionary adalah "*1) a supply of something that a country, an organization or an individual has and can use, especially to increase wealth, 2) a thing that gives help, support or comfort when needed, 3) the ability to find quick, clever and efficient ways of doing things*".

Menurut [www.bussinessdictionary.com](http://www.bussinessdictionary.com) (diakses tanggal 25 Maret 2011), manajemen sumber daya/*resource management* adalah, "*The process of using a company's resources in the most efficient way possible. These resources can include tangible resources such as goods and equipment, financial resources, and labor resources such as employees*".

Dalam bidang kebijakan publik, Edwards III (1980: 13) menyebutkan macam-macam sumber daya yaitu :

*Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation; the authority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land, and supplies) in which or with which to provide services.*

Dari definisi Oxford dan pendapat Edwards III (1980: 13) disimpulkan bahwa sumber daya adalah penyediaan suatu hal pada suatu negara, organisasi, atau individu yang dapat berupa staf/tenaga kerja, informasi, kewenangan, dan fasilitas.

Edwards III (1980: 54-78) menjelaskan bahwa terdapat empat faktor yang menjadi bagian dari sumber daya yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Staff
- 2) Informasi
- 3) Kewenangan/otoritas
- 4) Fasilitas.

**a. Staf/personel**

Menurut Edwards III, staff barangkali merupakan sumber daya paling penting dalam mengimplementasikan kebijakan. Mangkunegara (2001: 2) berpendapat bahwa manajemen sumber daya manusia merupakan “suatu pengelolaan dan pendayagunaan sumber daya yang ada pada individu (pegawai)”. Edwards (1980: 54) mengemukakan dua hal yang perlu diperhatikan dalam manajemen sumber daya manusia:

1) Ukuran/jumlah staf

Kekurangan jumlah staf merupakan penghambat dalam implementasi kebijakan.. Karena sebagian kebijakan biasanya melibatkan aktifitas yang tersebar di banyak bidang, maka staff dalam jumlah besar merupakan hal yang penting dalam melaksanakan suatu kebijakan.

## 2) Skill/keterampilan staf

Biasanya semakin teknis suatu kebijakan maka kebijakan tersebut makin membutuhkan staf yang makin terspesialisasi. Kurangnya staf yang memiliki keterampilan yang diperlukan akan menghambat implementasi kebijakan.

### **b. Informasi**

Menurut Edwards (1980: 80) informasi merupakan hal yang kritis kedua pada faktor sumber daya dalam implementasi. Menurut Blumental Sherman dalam Sedarmayanti (2001: 36) informasi adalah “*data recorded, classified, organized, related or interpreted within context to convey meaning*”. (Informasi adalah data yang dicatat, diklasifikasi, disusun, dihubungkan atau diinterpretasikan dalam konteks untuk memandu makna). McFaden, dkk. dalam Kadir (2003: 31) mendefinisikan informasi sebagai data yang diproses sedemikian rupa sehingga meningkatkan pengetahuan orang yang menggunakan data tersebut. Dari dua definisi tersebut penulis menyimpulkan bahwa informasi adalah data yang diproses sehingga dapat dipergunakan untuk menambah pengetahuan.

Edwards (1980: 80) mengemukakan permasalahan yang timbul karena sumber daya informasi dalam implementasi kebijakan :

#### 1) *Knowing what to do* / tahu apa yang harus dilakukan

Kurangnya pengetahuan mengenai hal apa yang harus dilakukan untuk mengimplementasikan kebijakan menyebabkan tertundanya pelaksanaan kewajiban atau bahkan kebuntuan

pelaksanaan. Hal ini dicontohkan oleh Edwards III dalam kebijakan yang melibatkan teknologi baru yang membuat implementor harus mencari informasi terlebih dahulu tentang apa yang harus dilakukan.

2) *Monitoring compliance* / pengawasan pelaksanaan

Informasi/data mengenai pelaksanaan kebijakan kadang sulit didapatkan. Dicontohkan oleh Edwards III (1980: 66) EPA (*Environment Protection Agency*) di AS kesulitan mendapatkan data tentang polusi udara. Banyak inspektur polusi udara yang sekadar memeriksa bau dan warna asap dari pabrik-pabrik pada saat tertentu karena kesulitan mengawasi sepanjang waktu.

**c. Kewenangan/otoritas**

Kewenangan merupakan hal penting dalam pelaksanaan kebijakan. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai pengaruh dari kewenangan/otoritas dalam implementasi kebijakan:

a) Praktik kewenangan

Kadang implementor tidak memiliki kewenangan dalam wujud surat kewenangan, atau implementor punya kewenangan tetapi terbatas.

b) Penarikan dana

Pelaksanaan kebijakan kadang terkendala dengan siapa yang berwenang untuk menarik dana bagi pelaksanaan suatu kegiatan. Kadang penarikan dana juga terkendala dengan prioritas program

lain yang ditekankan oleh pihak yang memiliki kewenangan lebih tinggi.

c) Pihak lain yang juga memiliki kewenangan

Implementasi kebijakan terbatas pada pihak lain yang juga memiliki kewenangan. Ketika terdapat diskresi yang menyimpang, pihak-pihak yang memeriksa kadang merasa segan menerapkan sanksi.

d) Penggunaan sanksi

Sanksi atau hukuman yang berat dapat meningkatkan efektifitas implementasi. Sebagai contoh pemotongan anggaran bila terjadi pelanggaran atau ketidakpatuhan pelaksanaan kebijakan.

e) Orientasi pelayanan

Kurangnya kewenangan yang efektif mengakibatkan petugas yang seharusnya merupakan badan pengatur/*regulatory* berubah menjadi cenderung berorientasi pelayanan/*service*. Salah satu sebabnya adalah agar timbul kemauan/*good will* dari implementor.

**d. Fasilitas**

Menurut Edwards (1980: 77-78) kurangnya bangunan, peralatan, suplai, atau tanah dapat menghalangi implementasi kebijakan. Keterbatasan anggaran, sistem pelelangan yang rumit, dan oposisi publik juga menyebabkan keterbatasan pemenuhan fasilitas.

Berdasarkan pendapat Edwards III (1980: 54-78), maka penulis menyimpulkan terdapat beberapa dimensi yang dapat diambil dari variabel sumber daya:

- 1) Staf/personel
- 2) Informasi
- 3) Kewenangan
- 4) Fasilitas

## 6. Disposisi

Menurut Oxford Advanced Learner's Dictionary *disposition* adalah “1) a person's natural qualities of mind and character, 2) a tendency, 3) the way something is placed or arranged”. Dari definisi ini dapat kita simpulkan bahwa disposisi hampir sejalan maknanya dengan sikap/*attitude*.

Sikap/*attitude* menurut Robbins dan Judge (2008: 92) adalah “pernyataan evaluatif—baik yang menyenangkan maupun tidak menyenangkan—terhadap objek, atau peristiwa. Ketika saya berkata, ”Saya menyukai pekerjaan saya,” saya sedang mengungkapkan pemikiran saya tentang pekerjaan”.

Robbins dan Judge (2008: 93) mengungkapkan terdapat tiga komponen utama dari sikap yaitu:

- a. Komponen kognitif : segmen opini atau keyakinan dari sikap
- b. Komponen afektif : segmen emosional atau perasaan dari sikap.

- c. Komponen perilaku : niat untuk berperilaku dalam cara tertentu terhadap seseorang atau sesuatu.

Edwards III (1980: 90-114) menjelaskan terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari disposisi pelaksana.

- 1) Efek dari disposisi
- 2) Masalah staf di birokrasi
- 3) Insentif

**a. Efek dari disposisi**

Edwards III (1980:90) menjelaskan bahwa banyak kebijakan yang jatuh dalam zona ketidakpedulian (*zone of indifference*) karena orang-orang yang seharusnya melaksanakan perintah memiliki perbedaan pandangan/ketidaksetujuan dengan kebijakan yang dilaksanakan. Sebagai akibat dari disposisi implementor ini terdapat kemelesetan/*slippage* antara kebijakan dan implementasi. Edwards III menyebutkan bahwa salah satu permasalahan yang menyebabkan ketidakpedulian adalah *parochialism*. *Parochialism* timbul sebagai akibat orang yang bekerja dan menghabiskan sebagian besar karirnya di suatu lembaga pemerintah. Seringkali orang-orang dalam organisasi tersebut berusaha mempertahankan *status quo* dari organisasinya dan berseberangan dengan kebijakan yang ada. Kepentingan organisasi sebagai wujud dari *parochialism* ini seringkali didahulukan daripada kebijakan yang ada. Dikarenakan terdapat perbedaan cara

pandang dari masing-masing organisasi, maka disposisi dari organisasi tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan pada organisasi itu.

#### **b. Masalah staf di birokrasi**

Edwards III (1980: 98) menunjukkan bahwa permasalahan lain timbul bila ternyata staf pelaksana yang seharusnya mengimplementasikan kebijakan ternyata tidak mau mengimplementasikan kebijakan sesuai perintah yang sebenarnya. Ditambah lagi posisi staf tersebut ternyata tidak bisa / sulit digantikan. Edwards III memberi contoh kasus untuk permasalahan ini adalah permasalahan pergantian personel yang sulit dilakukan dikarenakan adanya perjanjian politik, atau sistem kepegawaian di pemerintah yang lebih mudah mempromosikan daripada memecat.

#### **c. Insentif**

Mengganti personel pelaksana implementasi (implementor) adalah pekerjaan yang sulit, karena itu Edwards (1980: 107) memberikan alternatif lain yaitu dengan memberikan insentif tambahan untuk memberikan motivasi bagi implementor dalam melaksanakan tugasnya.

Dari definisi Oxford, dan kategorisasi dari Robbins dan Judge (2008: 93) serta Edwards III (1980: 90-114) maka disposisi dapat diartikan sebagai pernyataan evaluatif seseorang terhadap suatu keadaan yang terdiri dari komponen kognitif, afektif, tindakan, serta terpengaruh oleh pandangan kelompok, kesulitan pergantian personel, serta insentif.



Dari Robbins dan Judge (2008: 93) dan Edwards III (1980: 90-114) dapat disimpulkan beberapa dimensi disposisi implementor, yaitu:

- 1) Komponen kognitif
- 2) Komponen afektif
- 3) Komponen tindakan
- 4) Pandangan kelompok
- 5) Kesulitan pergantian staf
- 6) Insentif

## **7. Struktur Birokrasi**

Menurut Max Weber dalam Usman (2008: 141) organisasi adalah struktur birokrasi. Karena itu definisi ‘struktur birokrasi’ erat kaitannya dengan definisi ‘organisasi’. Organisasi berasal dari bahasa latin yaitu *organum* yang berarti alat, bagian, atau anggota badan. Robbins (2008: 214) mendefinisikan struktur organisasi sebagai “menentukan bagaimana pekerjaan dibagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan secara formal”.

Menurut Robbins (1990: 29-40) terdapat empat macam teori mengenai organisasi.

Tipe 1: *Classical school* / aliran klasik, meliputi Frederick Taylor, Henry Fayol, Max Weber, dan Ralph Davis. Aliran ini berlandaskan pada prinsip-prinsip sederhana dan universal yang rasional dan mekanistik. Fokus utama pada aliran ini adalah *division of labor* / pembagian kerja dan wewenang yang terpusat.

Tipe 2 : *Human relation school* / aliran hubungan manusia, meliputi Elton Mayo, Chester Barnard, Douglas McGregor, dan Warren Bennis. Aliran ini berlawanan dengan pendekatan rasional-mekanistik dan memilih pendekatan hubungan manusia. Fokus utama pada aliran ini adalah pada organisasi yang demokratis.

Tipe 3: *Contingency approach* / pendekatan kesalingtergantungan, meliputi Herbert Simon, Katz dan Kahn, Woodward dkk., dan Aston Group. Aliran ini mengambil pengetahuan yang didapat dari tipe 1 dan 2 yang dipadukan dalam *framework* konteks situasional. Pandangan kesalingtergantungan ini melihat bahwa tidak ada satu cara paling baik / *one best way* dalam pengorganisasian, sehingga dikembangkan identifikasi variabel lain..

Tipe 4: *Political approach* / pendekatan politik meliputi James March dan Herbert Simon, serta Jeffrey Pfeffer. Aliran ini mengembangkan pendekatan kontinjensi/kesalingtergantungan dengan pengetahuan dari kebiasaan dalam pembuatan keputusan dan dari ilmu politik.

Frederick Taylor dalam Robbins (1990: 35) mengemukakan empat prinsip manajemen yang disebut *scientific management* dalam meningkatkan produktivitas, yaitu:

- 1) *the replacement of rule-of-thumb methods for determining each element of a worker's job with scientific determination;*
- 2) *the cooperation of management and labor to accomplish work objectives, in accordance with scientific method;*
- 3) *a more equal division of responsibility between managers and workers, with the former doing the planning and supervising, and the latter doing the execution.*

Henry Fayol dalam Robbins (1990: 35-37) mengemukakan teorinya yang disebut *principles of organization*. Fayol mengemukakan empat belas prinsip yang dipakai dalam organisasi atau manajemen, yaitu:

- 1) *Division of work*
- 2) *Authority*
- 3) *Discipline*
- 4) *Unity of command*
- 5) *Unity of direction*
- 6) *Subordination of individual interests to the general interests*
- 7) *Remuneration*
- 8) *Centralization*
- 9) *Scalar chain*
- 10) *Order*
- 11) *Equity*
- 12) *Stability of tenure of personnel*
- 13) *Initiative*
- 14) *Esprit de corps*

Robbins dan Judge (2008: 215) memberikan beberapa pertanyaan dan jawaban dalam mendesain struktur:

Tabel II. 2. Pertanyaan tentang Desain Struktur Organisasi

Pertanyaan kunci	Jawaban diberikan melalui
1. Sampai sejauh mana aktivitas dipecah melalui pekerjaan-pekerjaan yang berbeda?	Spesialisasi pekerjaan
2. Atas dasar apa pekerjaan akan dikelompokkan?	Departementalisasi
3. Kepada siapa individu dan kelompok memberikan pertanggungjawaban mereka?	Rantai komando
4. Berapa banyak orang yang dapat diarahkan oleh seorang manajer secara efisien dan efektif?	Rantai kendali
5. Di mana wewenang pengambil keputusan berada?	Sentralisasi atau desentralisasi
6. Sejauh mana aturan dan ketentuan untuk mengatur dan mengarahkan karyawan dan manajer diperlukan?	Formalisasi

Menurut Edwards III, dua permasalahan utama dari struktur birokrasi adalah prosedur operasional standar (SOP = *Standard Operating Procedure*) dan fragmentasi.

#### 1) *Standard Operating Procedures* (SOP)

Menurut Edwards III (1980: 125) SOP adalah respon yang timbul dari implementor untuk menjawab tuntutan-tuntutan pekerjaan karena kurangnya waktu dan sumber daya serta kemauan adanya keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Edwards III (1980: 141) juga menjelaskan bahwa SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin mengambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi.

#### 2) Fragmentasi

Edwards III (1980: 134) menjelaskan bahwa fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab dari suatu kebijakan pada beberapa unit organisasi. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Semakin banyak aktor-aktor dan

badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil.

Dari pendapat Max Weber dalam Usman (2008: 141), Robbins dan Judge (2008: 215), dan Edwards III (1980: 125-141) dapat disimpulkan bahwa struktur birokrasi adalah struktur organisasi yang menentukan bagaimana pekerjaan dibagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan secara formal dengan cara pembagian pekerjaan, garis komando, cakupan kendali, formalisasi aturan, dan *Standard Operating Procedure*.

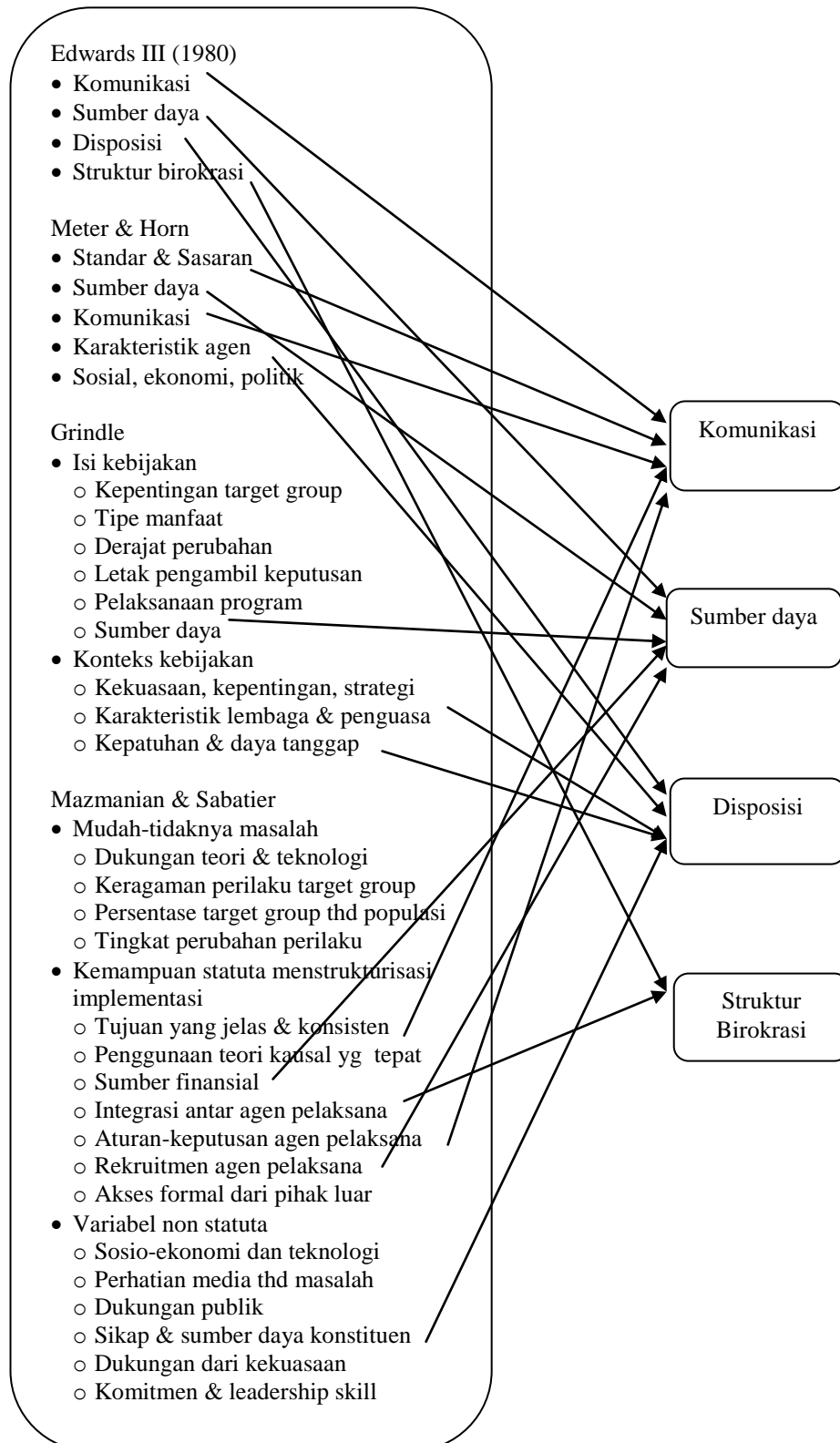
Dari pendapat Max Weber dalam Usman (2008: 141), Frederick. Taylor dalam Robbins (1990: 35), Henry Fayol dalam Robbins (1990: 35-37), Robbins dan Judge (2008: 215), dan Edwards III (1980: 125-141), dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa dimensi struktur organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Pembagian pekerjaan/*division of work*
- 2) Garis komando/*chain of command*
- 3) Cakupan kendali/*span of control*
- 4) Formalisasi aturan/*formalization of rules*
- 5) *Standard Operating Procedure (SOP)*

## B. Kerangka Berpikir

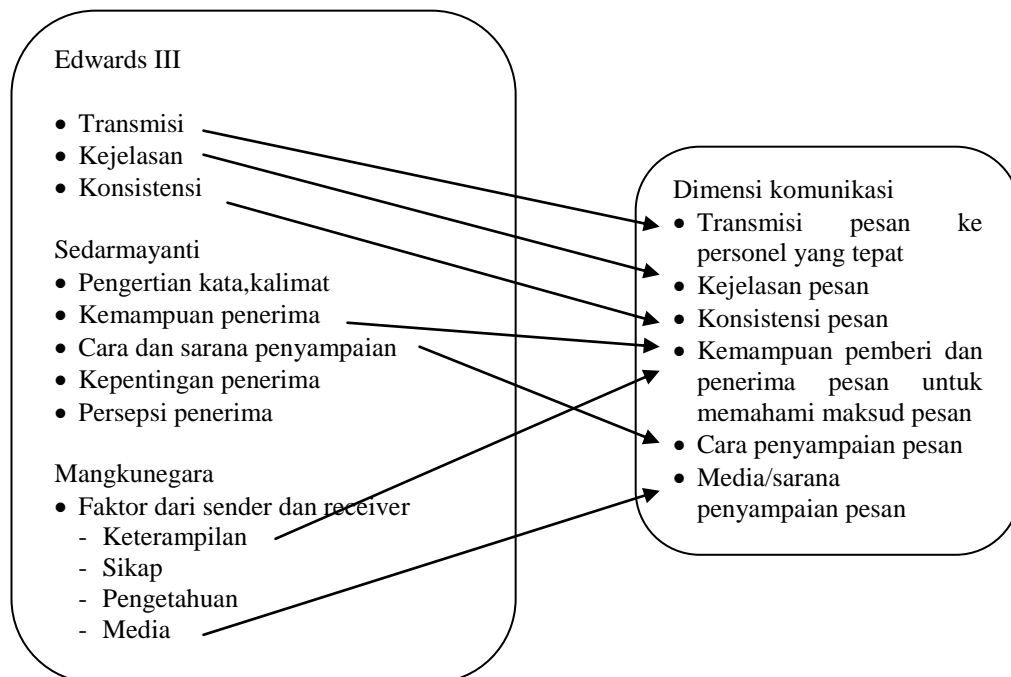
Atas dasar beragam teori-teori yang dikemukakan di landasan teori, maka kerangka berpikir dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar II.10. Kerangka Berpikir/Teori

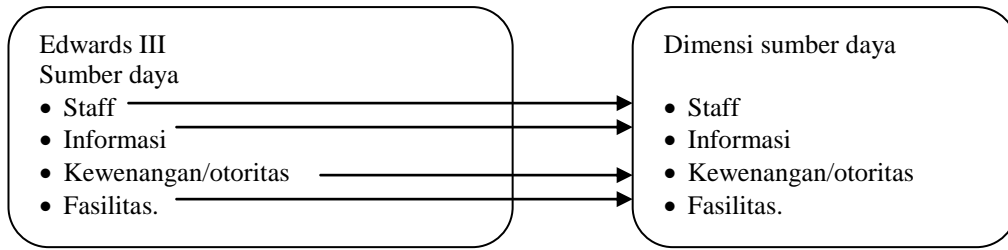


Kerangka berpikir di atas merupakan kerangka teori yang dipetakan dari pendapat para pakar kebijakan publik. Dari kerangka teori di atas penulis mengekstrak empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Untuk mendapatkan definisi konsep dari masing-masing variabel, maka penulis juga mengambil teori-teori dari para para pakar lain sesuai dengan variabel yang dikembangkan. Pengembangan konsep dari masing-masing variabel ini merupakan upaya untuk mengidentifikasi dimensi-dimensi dari masing-masing variabel. Pengembangan konsep dari kerangka teori tersebut digambarkan sebagai berikut:

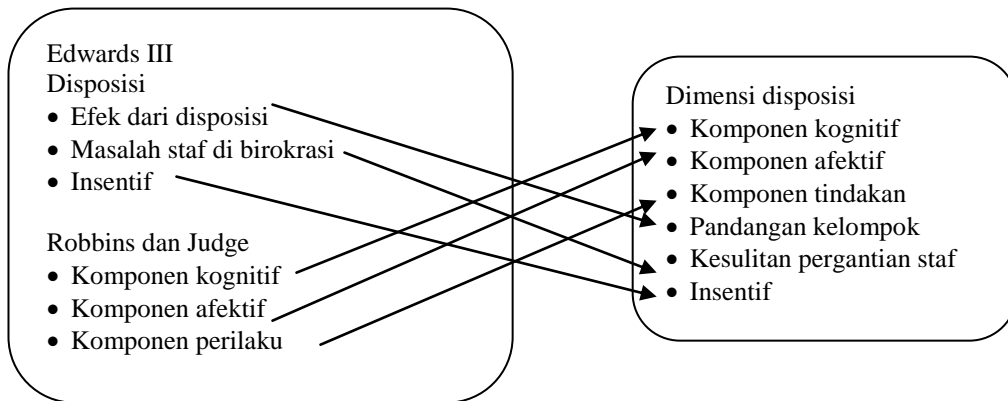
Gambar II. 11. Dimensi dari Variabel Komunikasi



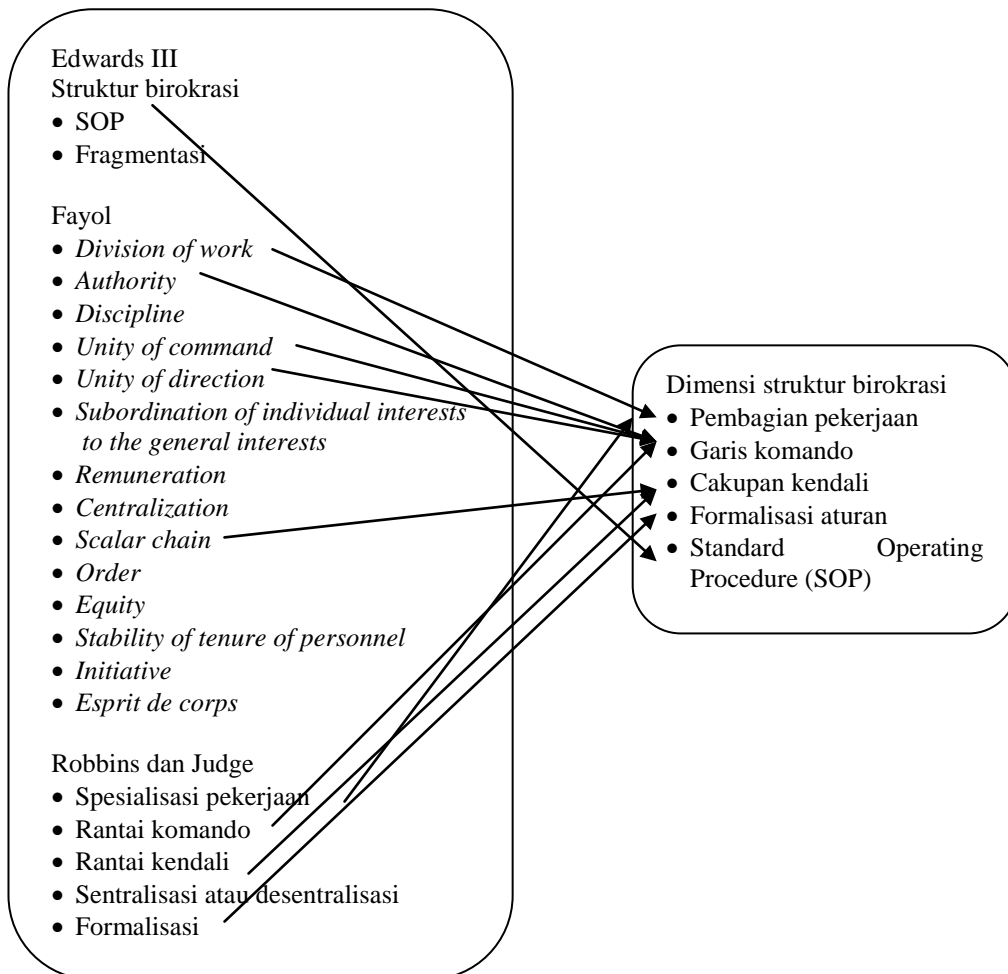
Gambar II. 12. Dimensi dari Variabel Sumber Daya



Gambar II. 13. Dimensi Variabel Disposisi



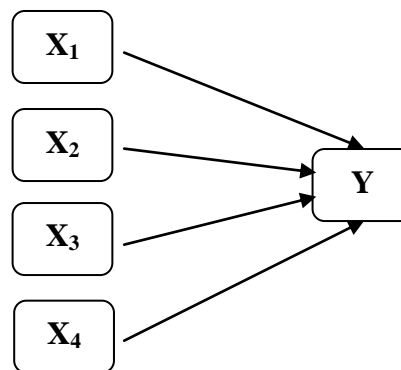
Gambar II. 14. Dimensi dari Variabel Struktur Birokrasi





Dari kerangka teori serta dimensi-dimensinya, variabel independen yang akan diteliti adalah : komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, sedangkan variabel dependen dalam penelitian ini adalah keberhasilan implementasi kebijakan E-Pembelajaran. Gambaran hubungan antar variabel penelitian adalah:

Gambar II.10.  
Hubungan antar Variabel Penelitian



Keterangan :

X<sub>1</sub> = Komunikasi

X<sub>2</sub> = Sumber daya

X<sub>3</sub> = Disposisi

X<sub>4</sub> = Struktur birokrasi

Y = Implementasi kebijakan E-Pembelajaran

### C. Hipotesis

Menurut Sugiyono (2007: 84) terdapat perbedaan mendasar antara hipotesis statistik dan hipotesis penelitian. Sugiyono (2007: 85) menyatakan bahwa “secara ringkas hipotesis dalam statistik merupakan pernyataan statistik

tentang parameter populasi sedangkan hipotesis dalam penelitian merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah pada suatu penelitian”.

Menurut Sugiyono (2007: 86-89), berdasarkan tingkat eksplanasi hipotesis yang akan diuji, rumusan hipotesis dapat dikelompokkan menjadi tiga macam yaitu hipotesis deskriptif, komparatif, dan asosiatif. Sugiyono (2007: 89) mendefinisikan hipotesis asosiatif sebagai “suatu pernyataan yang menunjukkan dugaan tentang hubungan antara dua variabel atau lebih”. Dari penjelasan tersebut, maka berdasarkan tingkat eksplanasinya, rumusan hipotesis pada penelitian ini berupa hipotesis asosiatif.

Menurut Arikunto (2006: 73) terdapat dua macam hipotesis yaitu hipotesis kerja dan hipotesis nol. Hipotesis kerja menyatakan adanya hubungan antara variabel X dan Y, atau adanya perbedaan antara dua kelompok sedangkan hipotesis nol menyatakan tidak adanya perbedaan antara dua variabel, atau tidak adanya pengaruh variabel X terhadap variabel Y. Namun, demi obyektivitas penelitian, Arikunto (2006: 74) menyarankan “Dalam pembuktian, hipotesis alternatif ( $H_a$ ) diubah menjadi  $H_0$ , agar peneliti tidak mempunyai prasangka. Jadi, peneliti diharapkan jujur, tidak terpengaruh pernyataan  $H_a$ .” Atas dasar saran inilah, maka penulis menggunakan hipotesis nol.

Hipotesis dalam penelitian ini terbagi menjadi 2 yaitu hipotesis minor dan hipotesis mayor.

Hipotesis minor dalam penelitian ini adalah:

$H_{01}$ : “Tidak ada hubungan antara komunikasi terhadap implementasi kebijakan E-Pembelajaran”.

Ho<sub>2</sub>: “Tidak ada hubungan antara sumber daya terhadap implementasi kebijakan E-Pembelajaran

Ho<sub>3</sub>: “Tidak ada hubungan antara disposisi terhadap implementasi kebijakan E-Pembelajaran”.

Ho<sub>4</sub>: “Tidak ada hubungan antara struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan E-Pembelajaran”.

Hipotesis mayor dalam penelitian ini adalah:

Ho<sub>5</sub>: “Tidak ada hubungan antara komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi secara bersama-sama terhadap implementasi kebijakan E-Pembelajaran”.