

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu sangat dibutuhkan untuk mendukung, memperkuat, atau menolak sebuah penelitian. Penelitian terdahulu perlu dirujuk secara kritis sejak penulisan proposal sampai dengan pelaksanaan penelitian. (dalam Alwasilah, 2002:125). Penelitian terdahulu dapat dijadikan acuan dan model bagi penelitian selanjutnya. Adapun tabel matriks penelitian terdahulu yang akan penulis kemukakan dalam bab ini antara lain :

Tabel 2.1
Matriks penelitian terdahulu mengenai standar pelayanan minimal pendidikan dasar

No	Judul Penelitian Terdahulu	Masalah dan Tujuan Penelitian Terdahulu	Hasil Temuan Penelitian Terdahulu	Perbedaan antara Penelitian sekarang dengan Penelitian terdahulu
1.	Andi Defriyan (2010) Tesis Program Pascasarjana Universitas Andalas tentang Kualitas Pengendalian Intern Terhadap Pencapaian Standar Pelayanan Minimum Pendidikan Pada Sekolah Menengah SMP/SMA di Kota Padang	Masalah : Bagaimana pengawasan administratif control yang merupakan bagian dari pengendalian intern dalam pencapaian standar pelayanan minimum pendidikan ? Tujuan : Untuk melihat pengaruh dari pengendalian intern dalam pencapaian standar pelayanan minimal pendidikan dasar SMP/SMA	Kualitas sistem pengendalian intern memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pencapaian standar pelayanan minimal pendidikan pada Sekolah menengah umum SMP/SMA di Kota Padang	Penelitian yang dilakukan oleh Peneliti dengan Tema implementasi Peraturan Menteri No 23 Tahun 2013 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar Pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) PGRI 2 di Kota Semarang dengan bertujuan melihat
2.	Widianantari (2008) Tesis Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Tentang Kebutuhan dan Jangkauan Pelayanan Pendidikan di Kecamatan Bandongan Kabupaten	Masalah : Bagaimana jangkauan pelayanan SMA Negeri Bandongan sebagai fasilitas pendidikan menengah di pedesaan ?	Berdasarkan hasil penelitian bahwa meskipun jangkauan pelayanan SMA Negeri Bandongan sebagai fasilitas pendidikan di	implementasi dan faktor pendukung atau penghambat dari kebijakan tersebut dengan

	Magelang	Tujuan : Untuk mengkaji jangkauan pelayanan SMA Negeri Bandongan sebagai fasilitas pendidikan menengah di pedesaan	Kabupaten Magelang sudah bisa menjangkau di wilayah tersebut bahkan keluar wilayah kecamatan, namun masih ada 2 SLTP wilayah kecamatan Bandongan yang belum sesuai dengan standar pelayanan minimal pendidikan dasar	menggunakan teori implementasi kebijakan Edwards. Hasil temuannya masih banyak terdapat penyimpangan sekolah SMP yang tidak memenuhi standar pelayanan minimal pendidikan dasar.
3.	Maria Fransiska Mali (2013) dalam jurnal Administrasi Negara Vol.1 No 1217-1231 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2005 mengenai Pelayanan Standar Sarana dan Prasarana Pendidikan Tingkat Sekolah Dasar di Desa Kerta Bumi Kecamatan Kuarto Kabupaten Paser	Masalah : Bagaimanakah kesesuaian fasilitas sarana prasarana SD terhadap kebijakan standar pelayanan minimal pendidikan dasar ? Tujuan : Untuk melihat faktor pendukung atau penghambat dalam pelaksanaan standar pelayanan minimal terhadap sarana dan prasarana di SD Desa Kerta Bumi Kecamatan Kuarto Kabupaten Paser.	Dari hasil penelitian ini maka diketahui bahwa pada SDN 024 memiliki sarana perabot yang cukup untuk memenuhi standar sedangkan untuk SDN 025 pun sama bahwa memiliki sarana perabot yang cukup memenuhi standar , kemudian untuk bangunan sekolah SDN 024 memiliki bangunan yang lebih sesuai dengan standarisasi sekolah dibandingkan dengan SDN 025. Faktor pendukung dalam pelaksanaan pelayanan standar sarana dan prasarana pendidikan ialah adanya partisipasi pemerintah, kemudian adanya kerjasama yang baik dari Dinas terkait dan transparansi kepada wali murid	
4.	Retno Endrowati Djatikumoro (2007) Tesis Magister Administrasi Kebijakan Publik Universitas Indonesia tentang Evaluasi Standar Pelayanan Minimal bidang Pendidikan SMP Negeri Kotamadya Jakarta Selatan	Masalah : Bagaimanakah pelaksanaan manajemen berbasis sekolah menengah pertama yang sesuai dengan standar pelayanan minimal di Kotamadya Jakarta Selatan Tujuan : Mendiskripsikan pelaksanaan kebijakan dan menganalisis hasil penerapan standar pelayanan minimal pendidikan Sekolah Menengah Pertama Negeri Jakarta Selatan	Ketersediaan kurikulum nasional untuk tiap sekolah menengah pertama negeri di Jakarta Selatan diikuti oleh semua sekolah yaitu Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP), yang sesuai dengan tujuan pendidikan nasional serta kesesuaian dengan kekhasan, kondisi, potensi daerah, satuan pendidikan dan peserta didik.	
5.	Brenda Matshidiso Modisaotsile	Masalah :	Hasil penelitiannya	

	(2012) dalam jurnal internasional Africa Institute of South Africa Briefing No 72 tentang <i>The Failing Standard of Basic Education in South Africa</i>	Mengapa pelaksanaan pendidikan di Afrika Selatan mengalami keprihatinan sehingga tidak sesuai dengan standar pelayanan minimal pendidikan di Afrika Selatan ? Tujuan : Untuk melihat faktor yang menghambat pelaksanaan standar pendidikan di Afrika Selatan	adalah kurangnya orang tua partisipasi dalam pendidikan anak-anak mereka dan fungsi lemah Badan Sekolah Pemerintahan (SGBs). Kepemimpinan yang baik di sekolah juga diperlukan untuk memastikan bahwa guru hadir untuk kelas mereka rajin dan peserta didik mengambil pentingnya pendidikan serius. Pemerintah perlu memastikan bahwa para guru dilatih sesuai dan sekolah memiliki sumber daya yang memadai dasar.	
--	--	--	--	--

Tabel tersebut menjelaskan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang diteliti oleh Peneliti mengenai standar pelayanan minimal pendidikan dasar bahwa terdapat pada perbedaan fokus dan lokus, yaitu Sekolah Menengah Pertama (SMP) PGRI 2 di Kota Semarang masih ada yang belum memenuhi kriteria yang ditentukan oleh Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 23 Tahun 2013. Pendidikan dasar khususnya SMP PGRI 2 di Kota Semarang masih banyak terdapat fenomena permasalahan sehingga menarik untuk dilakukan penelitian, yaitu masih terdapat ketidaksesuaian jumlah peserta didik yang tidak sesuai dengan SPM Pendidikan Dasar, sarana dan prasarana yang masih kurang memberikan tempat sebagai penunjang peserta didik dalam proses pembelajaran, guru yang berkualifikasi pendidikan SMA, belum menerapkan kurikulum KTSP, kurangnya penjaminan mutu pendidikan, belum menerapkan manajemen berbasis sekolah, dan kurangnya penilaian pendidikan.

. Tujuan dan kegunaan penelitian yang juga berbeda dengan penelitian terdahulu, yaitu Peneliti ingin mendiskripsikan dan menganalisis mengenai implementasi Permen No 23 Tahun 2013 mengenai Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar Pada SMP PGRI 2 Kota

Semarang dan melihat faktor penghambat dan faktor pendukung dengan menggunakan model Implementasi Kebijakan *Top Down* George C Edwards.

2.2. Konsep Kebijakan Publik

Istilah “kebijakan” dan publik” dalam kebijakan publik dapat disimak beberapa definisi tentang kebijakan publik yang dikumpulkan dari berbagai macam literatur. (dalam Nawawi, 2009:7)

Kebijakan publik menitikberatkan pada publik dan problem-problemnya. Dewey 1927 (dalam Nawawi, 2009:8) mengemukakan “Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan publik disusun (*constructed*) dan didefinisikan serta bagaimana ke semua itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik.”

Ealau dan Prewit, 1973 (dalam Suharto, 2010:7) ,“Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya.” Titmuss 1974 (dalam Suharto, 2010:7) mendefinisikan, “Kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan publik menurut Dye (Young dan Quinn, 2002 : 5; dalam Suharto, 2010 : 44) memberikan definisi kebijakan publik secara luas, yaitu sebagai “*whatever government ments choose to do or not to do.*” Sementara itu, Anderson yang juga dikutip (Young dan Quinn, 2002:5-6; dalam Edi Suharto, 2010:44) menyampaikan definisi kebijakan publik yang relatif lebih spesifik, yaitu sebagai “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.*”

Kebijakan publik menurut para ahli pengertiannya (dalam Marzuki (ed.), 2006:24-25)

sebagai berikut :

James Anderson (1979) mengatakan “*Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials*, dapat diartikan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.” Kebijakan yang dibuat ini juga memerlukan kontribusi seluruh *stakeholders* terkait isu kebijakan yang hendak dipecahkan untuk tujuan kepentingan masyarakat/publik. Implikasi dari kebijakan publik ini adalah berorientasi pada tujuan/maksud tertentu, berisi pola-pola tindakan pemerintah/pejabat, memiliki sifat memaksa.

James Anderson (1978) (dalam Wahab, 2001:2) mengatakan, merumuskan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

David Easton (1953) mengatakan “*Public Policy is the authoritative allocation of values for whole society*, dapat diartikan bahwa kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara syah kepada seluruh anggota masyarakat.”

Kebijakan yang dibuat ini bertujuan untuk mendistribusikan berbagai nilai sesuai kewenangan yang dimiliki pemerintah, dari pemerintah pusat sampai ke pemerintah daerah. Kesimpulannya kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan (dalam Nugroho, 2003:50).

Berdasarkan pengertian dari para ahli mengenai kebijakan publik dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah suatu peraturan yang diambil oleh Pemerintah untuk mencapai tujuan kepentingan masyarakat.

Berdasarkan pengertian dari kebijakan menurut para ahli, maka dapat dilihat secara garis besar bahwa kebijakan merupakan suatu peraturan atau keputusan yang dimiliki Pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi di Negara.

Adanya proses atau tahapan kebijakan publik adalah sebagai berikut :

a. Formulasi kebijakan

Proses perumusan masalah kebijakan (formulasi kebijakan) merupakan langkah berikut setelah identifikasi dan perumusan masalah. Sejauh mana suatu kebijakan berhasil dalam masyarakat, sangat ditentukan oleh perumusan kebijakan itu. Banyak kebijakan yang secara umum dipandang para ahli cukup baik, tetapi tidak berhasil diterapkan dalam masyarakat sehingga tidak berhasil mencapai tujuan yang diharapkan (dalam Abidin, 2006:143).

b. Implementasi kebijakan

Pelaksanaan kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan masyarakat (dalam Abidin, 2006:187).

c. Evaluasi kebijakan

Evaluasi Kebijakan merupakan langkah terakhir dalam proses suatu kebijakan. namun, evaluasi secara lengkap mengandung tiga pengertian (dalam Abidin, 2006:211) :

- Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (*ex-ante evaluation*)
- Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau *monitoring*
- Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah proses pelaksanaan kebijakan (*ex-post evaluation*)

2.3. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja 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*). Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*) (dalam Winarno, 2007:144-145).

Grindle juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Maka dari itu, kebijakan publik pernyataan-pernyataan secara luas tentang tujuan, sasaran, dan sarana diterjemahkan ke dalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan (dalam Winarno, 2007:146).

Mazmanian dan Sabatier memberikan pendapatnya bahwa peran penting dari implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel tergantung merupakan tahap-tahap implementasi yang harus dilalui terdiri dari output kebijakan badan pelaksana, kepatuhan kelompok sasaran, dampak nyata output kebijakan, dampak output

kebijakan sebagaimana dipersepsi, dan perbaikan mendasar terhadap undang-undang. Variabel tergantung tersebut dipengaruhi oleh variabel-variabel bebas yang diklasifikasikan dalam 3 kategori besar yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan, kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi implementasi (dalam Wahab, 2008:81-82).

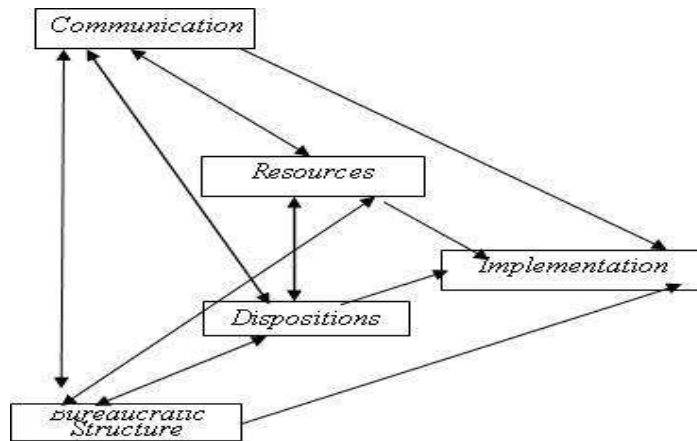
Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan. Akan tetapi, dalam kenyataannya tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar.

2.3.1. Model George C. Edwards III (Top-Down)

Implementasi dapat dimulai dari sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III ada empat faktor penting dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (*Communications*), Sumber Daya (*resources*), sikap (*dispositions* atau *attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) (dalam Nugroho, 2011:636).

Keempat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Penyederhanaan pengertian dengan cara *breakdown* (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi ke dalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.

Gambar 2.1
Model Implementasi George C. Edwards III



Sumber : Edwards III, 1980:148 (dalam Subarsono, 2010:91)

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III (dalam Tangkilisan, 2003:12-13) antara lain :

a. Komunikasi

Edwardss III (dalam Tangkilisan, 2003:12) implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya.

Sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula.

Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan, sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implementor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

Komunikasi yang baik dalam hal implementasi secara Top Down yaitu dengan memperhatikan :

1. Transmisi
Salah satu dari berbagai rintangan untuk mentransmisikan perintah-perintah implementasi adalah penolakan implementor terhadap keputusan yang ada (dalam Tangkilisan, 2003:20).
2. Kejelasan
Jika kebijakan harus diimplementasikan sebagaimana mereka yang memberlakukannya dimaksudkan, petunjuk implementasi pasti bukan saja diterima, melainkan mesti juga jelas (dalam Tangkilisan, 2003:30).
3. Konsistensi
Aturan implementasi mesti konsistensi sebagaimana juga jelas jika implementasi kebijakan adalah untuk efektif (dalam Tangkilisan, 2003:47).

b. Sumberdaya

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumber daya manusia (SDM) yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas, maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program.

Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan

dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan di lapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana di lapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Sumber daya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan (dalam Tangkilisan, 2003:20).

Sumber daya yang baik dalam pendekatan implementasi secara Top Down dengan memperhatikan :

1. Staf
Dalam sebuah era dimana “pemerintah besar” berada dalam serangan dari semua arah, hal ini mungkin nampak mengejutkan untuk belajar bahwa sebuah sumber pokok kegagalan implementasi adalah staf yang tidak cukup (dalam Tangkilisan, 2003:56)
2. Informasi
Informasi merupakan sumber essential kedua dalam implementasi kebijakan (dalam Tangkilisan, 2003:67)
3. Kewenangan
Kewenangan ini beragam dari program ke program dan masuk dalam berbagai bentuk berbeda : hak untuk mengeluarkan jaminan; membawa kasus ke pengadilan; mengeluarkan perintah untuk para pejabat lain; menarik dana dari sebuah program; memberikan dana, staf, dan, bantuan teknik yuridiksi pemerintah tingkat lebih rendah; mengeluarkan cek untuk para warga; membeli barang atau jasa; atau memungut pajak (dalam Tangkilisan, 2003:70)
4. Fasilitas

Financially burdened public is generally not eager to increase taxes to pay for new facilities (dalam Edwardss, 1980:78). Bermakna bahwa Pemerintah harus menyediakan fasilitas finansial untuk memenuhi kebutuhan pelaksanaan kebijakan.

Sumberdaya finansial adalah kecukupan dana atas pelaksanaan perogram/ kebijakan. ketersediaan finansial merupakan faktor yang terpenting dalam pelaksanaan kebijakan. (dalam Indiahono, 2009:31)

c. Disposisi atau Sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan, kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program ke arah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada di dalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program (dalam Tangkilisan, 2003:13)

Disposisi dalam implementasi kebijakan yaitu dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. **Staffing Birokrasi**

Disposisi implementor menimbulkan rintangan serius terhadap implementasi kebijakan. Namun jika personalia yang ada tidak mengimplementasikan kebijakan dengan cara dimana para pejabat puncak kehendaki, mengapa mereka tidak digantikan dengan orang-orang yang lebih reponsif terhadap para pemimpin ? pada bagian ini akan mencoba untuk menjawab pertanyaan ini dengan mempertimbangkan pengangkatan eksekutif, sistem pelayanan sipil, sistem personalia pengadilan, dan metode menjauhi personalia yang tengah ada (dalam Tangkilisan, 2003:100)

2. **Insentif**

Teknik potensial lainnya untuk berhubungan dengan masalah disposisi implementor adalah untuk merubah disposisi implementor yang tengah ada melalui manipulasi insentif (dalam Tangkilisan, 2003:111).

- d Struktur Birokrasi**

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah 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 dalam menjalankan kebijakan.

Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan. Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi (dalam Tangkilisan, 2003:21)

Menurut Edwards III, dua karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP=*Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi.

a. *Standard Operating Procedures (SOP)*

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin menghambat 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 (dalam Tangkilisan, 2003:128).

b. *Fragmentasi*

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. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. "*fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units.*". 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. Edwards menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil (dalam Tangkilisan, 2003:137).

2.3.2. *Model Implementasi Elmore (Bottom Up)*

Model implementasi Elmore didukung oleh beberapa ahli yaitu Michael Lipsky, Benny Hjren & David O'Porter. Model ini berdasarkan pada mekanisme pasar dan model implementasi Elmore ini biasanya digunakan untuk pendekatan *Bottom Up*. Kebijakan yang dibuat/diimplementasi untuk model implementasi Elmore ini harus sesuai dengan harapan dan keinginan *target group* dan *beneficiaries* serta kemampuan pelaksana pada eselon terendah (dalam Nugroho, 2011:635).

Pada model implementasi Elmore partisipasi/kontribusi masyarakat cukup besar, baik langsung maupun tidak langsung.

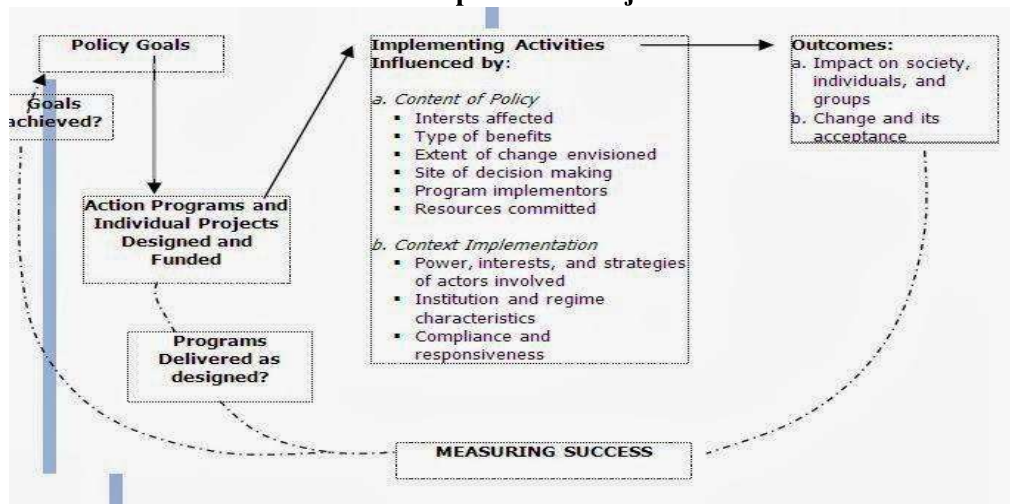
Adanya beberapa proses pada model implementasi Elmore (dalam Nugroho, 2011:635) :

- a. Identifikasi jaringan aktor pelayanan
Suatu kebijakan harus ada koordinasi untuk interaksi para aktor agar dalam kebijakan tersebut jelas mengenai siapa saja aktor-aktor di dalamnya dan kebijakan tersebut dapat sesuai dengan kenyataan yang ada.
- b. Menanyakan tentang Tujuan, Strategi, Aktivitas, dan Kontak-Kontak yang dimiliki
Setiap kebijakan harus mempunyai tujuan, strategi, arah yang jelas agar dalam implementasinya bisa berjalan sesuai dengan tujuan, strategi, dan arah yang sudah ditentukan sebelumnya.
- c. Jenis Kebijakan yang Pemberdayaan Masyarakat
Pada model implementasi elmore ini kebijakan yang digunakan biasanya yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat atau adanya partisipasi atau kontribusi masyarakat yang besar .
- d. Pemerintahan Tingkat Bawah
Aktor yang digunakan pada model implementasi Elmore ini berasal dari pemerintahan bawah menuju ke pemerintah atas (*Bottom Up*).

2.3.3. Model Merilee S. Grindle (MIX)

Model Merilee S. Grindle (1980) dikemukakan oleh Wibawa (1994,22). Model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut (dalam Nugroho, 2011:634).

Gambar 2.2
Model Implentasi Kebijakan Grindle



Sumber : Grindle, 1980 (dalam Subarsono, 2010:94)

Model Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua aktivitas implementasi (dalam Subarsono, 2010:93) :

a) *Content of Policy*

- 1) Kepentingan yg dipengaruhi : Identifikasi dan pemetaan stakeholders (terutama target group), dll
- 2) Tipe Manfaat : Tujuan dan sasaran program dikaitkan dengan masing-masing kepentingan, dll
- 3) Derajat Perubahan yang Diharapkan : Fisik dan non fisik
- 4) Letak Pengambilan Keputusan : Proses / prosedur, struktur, delegasi wewenang, dll
- 5) Pelaksana Program : agensi pemerintah, tim pelaksana, dll
- 6) Sumberdaya yang disediakan : man, money, material, machine, methode, dll

b) *Context of Policy*

- 1) Kekuasaan, kepentingan & strategi aktor yg terlibat : Suasana politik, interaksi, pro dan oposan, dll
- 2) Karakteristik Lembaga dan Penguasa : Kebijakan dilihat dari aspek historis dan prospek dimata regim penguasa, dll
- 3) Kepatuhan dan Daya Tanggap : Penegakan hukum, responsivitas, dll

Tabel 2.2
Taksonomi Teori Model Implementasi Kebijakan

Model George C. Edwards III	Model Elmore	Model Merilee S. Grindle
Model Implementasi Kebijakan Edwards memiliki indikator yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan, yaitu adalah : a Komunikasi b Sumber Daya c Disposisi d Struktur Birokrasi	Model Implementasi Kebijakan Elmore sering disebut <i>Bottom Up</i> , karena adanya indikator yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut Elmore, yaitu : a Indentifikasi jaringan aktor pelayanan b Menanyakan tentang Tujuan, Strategi, Aktivitas, dan Kontak-Kontak yang dimiliki c Jenis Kebijakan yang Pemberdayaan Masyarakat d Pemerintah Tingkat Bawah	Model Implementasi Grindle merupakan perpaduan antara <i>Top Down</i> dan <i>Bottom Up</i> (Mix). Adanya indikator yang dapat mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu : a <i>Content of Policy</i> b <i>Context of Policy</i>

Peneliti menggunakan Model Implementasi Kebijakan George Edwards III, karena model implementasi kebijakan Edwards tepat digunakan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan Permendiknas No 23 Tahun 2013 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar Pada SMP PGRI 2 Kota Semarang, dan Model Implementasi Kebijakan Edwards melihat kebijakan dari sisi implementor kebijakan, berbeda dengan Model Implementasi Kebijakan Elmore dan Grindle yang mengikutsertakan peran masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan.

Dalam Permendiknas No 23 Tahun 2013 Tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar keberhasilan Implementasi Kebijakan melihat bagaimana peran Dinas Pendidikan, Kepala Sekolah dan Guru SMP PGRI 2 Kota Semarang dalam melaksanakan Implementasi Kebijakan.

Model implementasi kebijakan George Edwards III dapat diukur keberhasilan dengan menggunakan yaitu : Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Peneliti menjelaskan keterkaitan indikator keberhasilan model implementasi George Edwards III dengan fenomena yang terjadi di SMP PGRI 2 Kota Semarang. Pertama, komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Komunikasi yang dibangun antara Dinas Pendidikan Kota Semarang dengan SMP PGRI 2 Kota Semarang mengenai Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar masih kurang efektif dan efisien karena masih terdapat ketidakseuaian yang seharusnya sudah tidak ada di Pendidikan Kota Semarang.

Kedua, sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan Permendiknas No 23 Tahun 2013 mengenai standar pelayanan minimal pendidikan dasar kurang memadai, sumber daya di SMP PGRI 2 Kota Semarang masih belum sesuai dengan kriteria standar pelayanan minimal pendidikan dasar.

Ketiga, Disposisi berhubungan dengan sikap dari pelaksana kebijakan. Kurang sigapnya Dinas Pendidikan Kota Semarang dan SMP PGRI 2 Kota Semarang dalam mengimplementasikan Kebijakan SPM Pendidikan Dasar. Terlihat dari SMP PGRI 2 Kota Semarang belum memenuhi ketentuan-ketentuan yang diwajibkan dalam kebijakan SPM Pendidikan Dasar.

Keempat, struktur birokrasi merupakan peta sederhana yang dibuat secara hirarki untuk menunjukkan secara umum kegiatan yang dilakukan para implementor kebijakan. Kurang jelasnya tupoksi Dinas Pendidikan Kota Semarang dan SMP PGRI 2 Kota Semarang terhadap tujuan kebijakan SPM Pendidikan Dasar.

2.4. Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar

Standar pelayanan minimum pendidikan merupakan tolok ukur kinerja pelayanan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah. Seberapa besar tingkat kesesuaian antara pelayanan pendidikan yang telah dilaksanakan dibandingkan dengan standar pelayanan minimum yang harus ada dapat dijadikan indikator untuk mengukur kinerja pendidikan yang pada akhirnya dapat melahirkan program-program pendidikan yang lebih baik (Permendiknas No 23 Tahun 2013 Tentang SPM Pendidikan Dasar).

Berdasarkan isi dari kebijakan Permendiknas No 23 Tahun 2013 Tentang SPM Pendidikan Dasar terdapat ada 7 (tujuh) kriteria yang mengukur keberhasilan dari kebijakan SPM Pendidikan Dasar, yaitu sebagai berikut :

1. Peserta Didik

Menurut Suharsimi Arikunto (dalam Amirin, 2013:50) bahwa peserta didik adalah siapa saja yang terdaftar sebagai objek didik di suatu lembaga pendidikan. Menurut UU Sisdiknas bahwa peserta didik adalah anggota masyarakat yang berusaha

mengembangkan potensi dirinya melalui proses pembelajaran yang tersedia pada jalur, jenjang dan jenis pendidikan tertentu (dalam Amirin, 2013:50).

2. Tenaga Pendidik

Secara operasional, tenaga pendidik adalah segenap proses penataan yang bersangkutan paut dengan masalah memperoleh dan menggunakan tenaga kerja untuk dan di sekolah secara efisien, demi tercapainya tujuan sekolah yang telah ditentukan sebelumnya (dalam Amirin, 2013:69)

3. Sarana Prasarana

Menurut Ibrahim Bafadal (dalam Amirin, 2013:77), sarana pendidikan adalah semua perangkat peralatan, bahan dan perabot yang secara langsung digunakan dalam proses pendidikan di sekolah. Menurut Wahyuningrum (dalam Amirin, 2013:77) berpendapat bahwa sarana pendidikan adalah segala fasilitas yang diperlukan dalam proses pembelajaran, yang dapat meliputi barang bergerak maupun barang tidak bergerak agar tujuan pendidikan tercapai.

4. Kurikulum

Lunenberg dan Ornstein (dalam Amirin, 2013:36) mengemukakan bahwa kurikulum dapat didefinisikan dalam berbagai pengertian sebagai rencana, dalam kaitan dengan pengalaman, sebagai suatu bidang studi, dan dalam kaitan dengan mata pelajaran dan tingkatan kelas.

5. Penjaminan Mutu Pendidikan

Penjamin mutu pendidikan didefinisikan sebagai kegiatan sistemik dan terpadu oleh satuan atau program pendidikan, penyelenggara satuan atau program pendidikan, pemerintah daerah, pemerintah dan masyarakat untuk menaikkan tingkat kecedasan

kehidupan bangsa melalui pendidikan (dalam Diklat Pengembangan Kapasitas SDM Penjaminan Mutu Pendidikan, 2012:10-11)

6. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)

Manajemen Berbasis Sekolah merupakan manajemen pendidikan yang bersifat desentralistik, manajemen yang ditetapkan di wilayah/daerah dan manajemen pendidikan itu basisnya sekolah berada di tangan sekolah (dalam Amirin, 2013:16)

7. Penilaian Pendidikan

Penilaian pendidikan adalah proses pengumpulan dan pengolahan informasi untuk menentukan pencapaian hasil belajar peserta didik. Penilaian hasil belajar peserta didik dilaksanakan berdasarkan standar penilaian pendidikan yang berlaku secara nasional.

2.5. Kerangka Pikir Penelitian

