

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

2.1 Kebijakan Publik

Transformasi dari kondisi pasar yang serba bebas menjadi pasar yang menerima campur tangan negara melahirkan, salah satunya, konsep kebijakan publik yang secara sederhana diterjemahkan sebagai campur tangan pemerintah untuk mengatur dan memberikan pelayanan kepada publik (warga negara). Adapun tujuan campur tangan negara adalah menjamin kesejahteraan masyarakat sampai pada tingkat minimal- sesuatu yang tidak bisa dilakukan oleh pasar bebas.

Kebijakan publik (*Public Policy*) diartikan berbeda-beda oleh sejumlah pakar tergantung pada perspektif keilmuan yang bersangkutan. Gerston, misalnya menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai “...attempts to resolve public issues, question that most people believe should be decided by officials at the appropriate level of government, national, state or local” (Gerston, 1992, hal.5). Gerston lebih menekankan kepada upaya-upaya yang diputuskan oleh pejabat pemerintahan untuk memecahkan masalah-masalah publik.

Berbeda dengan Gerston, Dunn mengartikan kebijakan publik sebagai “complex pattern of interdependent collective choices, including decisions not to act, made by governmental bodies and officials”. Dunn secara jelas lebih mengutamakan pada pilihan-pilihan yang harus diambil (termasuk tidak melakukan tindakan apa-apa), berdasarkan pola-pola yang bersifat kolektif, kompleks dan saling bergantung, yang dilakukan bukan hanya oleh pejabat pemerintah tetapi oleh lembaga pemerintahan secara keseluruhan (Dunn, 1994). Sementara Jones yang mengutip pendapat Eulau dan Prewitt, menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai “keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut (Jones, 1984, hal.47).

Secara umum terdapat dua pendapat tentang konsep kebijakan publik. Pendapat pertama lebih menekankan pada kebijakan publik sebagai seluruh tindakan yang dilakukan pemerintah dalam mengatur urusan publik, sedangkan pendapat kedua lebih menekankan pada kebijakan publik sebagai aspek pelaksanaan kebijakan atau *policy implementation* (Sunggono, 1994, hal.21).

Beberapa pakar yang mendukung pendapat pertama, antara lain Dye, Edwards dan Sharkansky, Parker dan Anderson. Dye memberikan pengertian kebijakan publik sebagai “*whatever government choose to do or not to do*”. Kebijakan untuk melakukan sesuatu harus dirumuskan secara jelas dan tidak sekedar mencerminkan keinginan pejabat pemerintah saja melainkan kebijakan pemerintah secara menyeluruh. Jika pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, tujuannyapun harus jelas. Sejalan dengan pendapat Dye, Edwards dan Sharkansky menyatakan bahwa apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah memiliki tujuan atau maksud yang jelas dan merupakan program-program pemerintah yang akan dilaksanakan (Baedhowi, 2007, hal.3).

Pendapat kedua tentang kebijakan publik yang lebih memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) didukung oleh para teoritis yang menganggap bahwa kebijakan publik merupakan keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud-maksud tertentu serta mempunyai akibat-akibat yang diramalkan (*predictable impacts*). Beberapa ahli yang sejalan dengan pendapat kedua ini, antara lain Nakamura dan Smallowood, Pressman dan Widavsky. Nakamura dan Smallowood menyatakan bahwa kebijakan publik berada dalam tiga lingkup kebijakan, yaitu perumusan kebijakan dan penilaian (evaluasi) kebijakan. Lebih lanjut Nakamura dan Smallowood menyatakan bahwa pada hakekatnya kebijakan publik adalah “serangkaian instruksi kepada para pembuat kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut” (Baedhowi, 2007, hal.6).

Di pihak lain, Chief J.O. Udoji (1981) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large*” (suatu tindakan bersangsi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat (Wahab, 2004, hal.5). Menurut Nakamura dan Smallwood bahwa kebijakan merupakan suatu instruksi dari pembuat kebijakan ke pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan bagaimana tujuan tersebut dapat dicapai. Selanjutnya jika keputusan diambil untuk kepentingan orang banyak (masyarakat) atau berorientasi kepada kepentingan publik (*public interest*), maka kebijakan tersebut dapat digolongkan kepada kebijakan publik (Nakamura, 1980, hal.31).

Dr. Riant Nugroho (2007) merumuskan kebijakan publik secara lebih sederhana, bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya Pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.

Proses pembuatan kebijakan publik berlangsung dalam suatu lingkungan sosial politik dan kelembagaan dengan unsur yang kompleks, subjek, dan objek yang berbeda-beda, latar belakang yang bervariasi, dan dengan kepentingan serta motif-motif majemuk. Hal ini menurut Mustopadidjaja (2003:2) bisa terjadi karena proses pembuatan kebijakan publik bukanlah semata-mata kegiatan teknis-teknokratis, tetapi juga kegiatan sosiopolitis yang dinamis, dan berlangsung dalam system kelembagaan yang kompleks.

Howlet dan Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut: (1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah; (2) Formulasi Kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan

kebijakan oleh pemerintah; (3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan; (4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil; dan (5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Menurut Cochran dan Malone (1999:39), proses pembuatan kebijakan publik terbagi dalam lima tahapan yakni, identifikasi masalah dan agenda setting, formulasi kebijakan, adopsi, implementasi dan evaluasi. Para pakar kebijakan publik kemudian menyederhanakan proses kebijakan publik tersebut menjadi tiga tahapan. Menurut Mustopadidjaja (2002:3) dari sudut manajemen proses pembuatan kebijakan dapat dipandang merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak kelompok kegiatan utama, yaitu (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi kebijakan

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintah, baik pejabat maupun instansi pemerintah, yang merupakan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam pencapaian tujuan kebijakan.

2.2 Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik

Kebijakan komite sekolah merupakan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik. Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Sebagaimana dikemukakan oleh Mark Olsen, John Codd, dan Anne-Marie O'Neil dalam (Tilaar, 2008, hal.267), kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi, bagi negara-bangsa dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapat prioritas utama dalam era globalisasi.

Salah satu argumen utamanya adalah bahwa globalisasi membawa nilai demokrasi. Demokrasi yang memberikan hasil adalah demokrasi yang didukung oleh pendidikan.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, kebijakan pendidikan dipahami sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan publik di bidang pendidikan. Dengan demikian, kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik. Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan pendidikan yang ditujukan untuk mencapai tujuan pembangunan negara-bangsa di bidang pendidikan, sebagai salah satu bagian dari tujuan pembangunan Negara bangsa secara keseluruhan.

2.3 Implementasi Kebijakan Publik

Untuk mengukur apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak tentunya dilihat dari apakah tujuan kebijakan itu tercapai atau tidak sebaliknya dikatakan tidak berhasil kalau tujuan kebijakan tidak tercapai. Kegagalan kebijakan seringkali dikarenakan kebijakan tersebut tidak dapat diimplementasikan. Tahap terpenting setelah suatu kebijakan publik ditetapkan adalah bagaimana keputusan itu dilaksanakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Berdasarkan pendapat Dunn, implementasi kebijakan publik merupakan proses yang inheren dengan kebijakan publik itu sendiri. Artinya implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses yang (hendaknya) dirancang bersamaan dengan perancangan kebijakan publik yang bersangkutan.

Sejalan dengan itu, Merilee S. Grindle mengatakan implementasi memiliki tugas “... *to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity*” (Grindle,1980, hal.6). Implementasi adalah semacam jembatan yang menghubungkan antara tujuan kebijakan publik dengan realitas yang diinginkan.

Menurut Edwards III, , studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration dan public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi

kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat megurangi masalah yang merupakan sasaran dan kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Bidang/ unsur yang harus diperhatikan atau dikaji dalam implementasi kebijakan publik menurut George C. Edwards III diklasifikasikan menjadi empat. Edwards III mengetengahkan 4 (empat) *critical factor* atau variabel yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik yaitu *communication, resources, dispositions*, serta *bureaucratic structure* (Edwards III, 1980, hal.11).

1. “Communication”

Communication, dalam konsep Edward III adalah penyampaian pesan/informasi mengenai kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Disini terjadi transfer pengetahuan mengenai kebijakan meliputi hakikat kebijakan, cara pelaksanaan, batasan-batasan norma, evaluasi terhadap kebijakan, dan lain sebagainya. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses komunikasi adalah *transmission* ‘cara penyampaian’ informasi; *clarity* ‘kejelasan’ informasi; serta *consistency* ‘konsistensi’ dalam penyampaian informasi.

Dari sisi *transmission* ‘pengiriman’ (pesan) terdapat beberapa ‘noise’ gangguan yang menimbulkan distortion ‘penyampaian’ pesan. Akhirnya pesan yang dikirimkan oleh pembuat kebijakan dilaksanakan menyimpang dari yang diinginkan. Menurut Edwards III distorsi ini disebabkan oleh praktek komunikasi *indirect* ‘tidak langsung’. Informasi yang melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi, persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan dapat menimbulkan hambatan dalam komunikasi.

Bagi Edwards III *clarity* 'kejelasan' juga memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan. Kejelasan tidak identik dengan informasi yang berlebihan. Kejelasan adalah tidak adanya pemaknaan yang ambigu. Sementara informasi yang berlebihan, Edwards III menyebutnya *overly specific instructions*, menghilangkan fleksibilitas (kreativitas) yang akhirnya membuat kebijakan berjalan kaku.

Consistency 'konsistensi', mengandung pengertian bahwa jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi apabila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Disisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan.

Komunikasi disini bisa dikembangkan lebih jauh bukan saja penyampaian program kerja kepada struktur organisasi pelaksana. Tidak kalah pentingnya adalah mengkomunikasikan kebijakan tersebut kepada warga sekolah dan masyarakat. Hal ini lazimnya disebut sosialisasi.

Menurut Edwards III (1980:125), dalam hal komunikasi, para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang mereka kerjakan. Untuk dapat mengetahui dengan baik, maka perintah yang mereka terima (baik yang dituangkan dalam keputusan-keputusan maupun dasar hukum lainnya) haruslah jelas. Ketidakjelasan informasi tentu saja membawa akibat bagi hasil pelaksanaan kebijakan. Selain tidak tercapainya perubahan yang diinginkan, ketidakjelasan informasi juga bisa mengakibatkan terjadinya perubahan yang tidak direncanakan dan tidak terantisipasi (*unanticipated change*).

2. “Resources”

Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Alokasi dari sumber-sumber daya yang potensial akan memberikan dampak langsung terhadap proses implementasi. Yang termasuk sumber-sumber tersebut antara lain staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian serta keterampilan untuk melaksanakan kebijakan, informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi, wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan, adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana, .

Edwards III (1980:53) mengemukakan bahwa implementasi akan dapat berjalan efektif, apabila aparat pelaksana mempunyai kemampuan yang cukup untuk melaksanakan tugas dan mengaktualisasikan rencana/program kedalam bentuk pelayanan publik. Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik.

Informasi merupakan sumberdaya penting yang kedua 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 dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. 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.

Sumberdaya berikutnya adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Menurut Lindblom dalam (Winarno, 2004, hal.137), sebab-sebab kewenangan terdiri dari dua hal pokok,

yakni: *pertama*, sebagian orang beranggapan bahwa mereka lebih baik jika ada seseorang yang memerintah. *Kedua*, kewenangan mungkin juga ada karena adanya ancaman, terror, dibujuk, diberi keuntungan dan lain sebagainya.

Sumberdaya lain yang juga tidak kalah penting adalah adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Edwards III (1980:53) mengemukakan bahwa sumber daya keuangan (finansial) merupakan faktor penting dalam menunjang implementasi kebijakan. Apabila kebijakan yang dibuat adalah kebijakan publik, sudah tentu dukungan keuangan berasal dari Pemerintah. Semakin tinggi dukungan dana dari pemerintah, semakin baik implementasi kebijakan, demikian pula sebaliknya, semakin kecil dukungan financial bagi suatu kebijakan, akan dapat menjadi penyebab dari kegagalan implementasi kebijakan.

3. “Dispositions”

Dispositions diterjemahkan sebagai pembawaan/ kepribadian/ pandangan/ ideology pelaksana kebijakan publik. Dengan asumsi bahwa semua pegawai pemerintah (pelaksana kebijakan publik) sudah lolos seleksi kepribadian pada saat penerimaan pegawai, maka *dispositions* lebih dimaksudkan sebagai ketepatan atau kecocokan tipe/kepribadian antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan.

Untuk menangkap *dispositions* yang dimaksud oleh Edwards III, bisa diperhatikan kutipan pernyataannya berikut ini

“If implementers are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original dicisionmakers intended. But when implementors’ attitudes or perspectives differ from the dicisionmakers’, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated. (Edwards III, 1980, hal.89)

Teori yang dibangunnya menyatakan bahwa tipikal kepribadian atau pandangan yang relatif sama antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan memiliki korelasi positif dengan keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini terjadi karena kesesuaian pandangan mengenai kebijakan yang akan diterapkan membuat pelaksana kebijakan menjalankan kebijakan tersebut dengan bersungguh-sungguh dan penuh penghayatan, seolah-olah dirinya sendiri yang memiliki kebijakan tersebut.

Lebih jauh, Edward III menyebut dua hal penting berkenaan dengan *dispositions*. Hal pertama adalah *staffing the bureaucracy*, dan yang kedua insentif bagi pelaksana kebijakan. *Staffing the bureaucracy* menekankan pada pentingnya pembuat kebijakan untuk menyusun atau menempatkan staf-stafnya yang “se-kubu” dalam organisasi pelaksana demi menjamin terlaksananya kebijakan.

Sementara insentif menekankan pada tingkat kecukupan/kepentasan *reward* yang akan diterima pelaksana kebijakan jika bersedia dan/atau berhasil menerapkan kebijakan. Insentif juga bisa dimaknai lebih luas sebagai penggunaan insentif sebagai sarana “pengendalian” bagi pelaksana kebijakan agar bersedia menerapkan kebijakan sesuai yang direncanakan pembuat kebijakan.

4. “Bureaucratic structure”

Aspek keempat yang menurut Edward III mempengaruhi implementasi kebijakan publik adalah *bureaucratic structure* atau struktur birokrasi. Birokrasi yang dimaksud disini adalah keseluruhan jajaran pemerintahan, meliputi semua pejabat negara dan pegawai yang berstatus pegawai negeri maupun non pegawai negeri (pegawai tidak tetap, mitra kerja, dan lain sebagainya); serta struktur pemerintahan daerah maupun pemerintahan pusat.

Suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya. Sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antara lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi. Bila

dikaitkan dengan kompleksitas, semakin kompleks struktur pengambilan keputusan di dalam organisasi, semakin banyak perantara yang dilalui dalam melaksanakan kebijakan, akan semakin sulit implementasi dari suatu kebijakan.

Berkaitan dengan struktur birokrasi, menurut Edwards III, ada dua karakteristik utama birokrasi yaitu *Standard Operating Procedures* (SOP) atau prosedur standar pelaksanaan dan fragmentasi. SOP merupakan rutinitas-rutinitas yang memungkinkan para pejabat publik membuat sejumlah besar keputusan umum sehari-hari, dan SOP merupakan jawaban terhadap terbatasnya waktu dan sumber-sumber daya pelaksanaan organisasi yang kompleks dan beragam. Fragmentasi adalah pembagian tanggung jawab suatu daerah kebijakan diantara beberapa unit organisasi. SOP dan fragmentasi dapat mempengaruhi perubahan-perubahan dalam kebijakan, memboroskan sumbernya, meningkatkan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, menghambat koordinasi, membingungkan para pejabat di tingkat bawah dan sebagainya.

2.4 Revitalisasi Organisasi

Revitalisasi organisasi menurut Gouillart dan Kelly (1995) adalah perubahan organisasi yang ditujukan untuk memacu pertumbuhan organisasi dengan cara menselaraskan organisasi dengan lingkungannya. Keselarasan organisasi dengan lingkungannya menurut Gouillart dan Kelly (1995) dapat dicapai melalui tiga pendekatan, sebagai berikut:

1. Pencapaian focus pasar, dengan cara mengenal para pengguna jasa dengan baik dan memahami sepenuhnya kebutuhan mereka yang harus dapat dipenuhi oleh organisasi, serta memanfaatkan input dari para pengguna jasa untuk menyempurnakan strategi organisasi.

Strategi memfokuskan pada pasar merupakan usaha menghubungkan pola pikir organisasi secara keseluruhan kepada lingkungannya. Sistem revitalisasi

berarti pertumbuhan (*growth*) dan memusatkan kepada kepentingan pelanggan sehingga diharapkan dapat membawa pertumbuhan bagi organisasi. Dengan cara mengenal para pengguna jasa dengan baik dan memahami sepenuhnya kebutuhan mereka yang harus dipenuhi oleh organisasi, serta memanfaatkan input dari para pengguna jasa untuk menyempurnakan strategi organisasi.

Banyak perusahaan yang telah berhasil menggunakan strategi ini, dengan melakukan identifikasi kebutuhan konsumen dan menekankan pada strategi yang disebut “*customer driven creativity*”. Melalui strategi ini perusahaan dapat meningkatkan kemampuannya untuk selalu lebih maju dari pelanggan dan pesaingnya terutama dalam menghasilkan produk dan jasa. Dengan cara ini perusahaan bisa tampil beda, segar dan unik. Tampaknya tidak ada bisnis yang tidak bertahan lama jika mereka tidak memusatkan perhatiannya pada kepentingan pelanggan.

Istilah “*market focus*” mengandung makna yang lebih dari sekedar memberikan perhatian kepada pelanggan . Berfokus pada pelanggan yang juga tidak hanya sekedar memberikan apa yang diminta pelanggan, tetapi memenuhi secara nyata apa yang dibutuhkan pelanggan. Sebab esensi “*market focus*” adalah “*I can see my self only through your eyes*” Dengan demikian, melalui “*market focus*” perusahaan dapat memperoleh informasi yang dibutuhkan dari eksternal dan mengaitkan serta mengadaptasi lingkungan tersebut ke dalam organisasi.

Menurut Champy (2005), ada beberapa langkah yang harus dilakukan agar organisasi dapat mencapai focus bisnis yang kuat, yaitu:

1. Terus menerus mengumpulkan informasi penting tentang pelanggan
2. Lakukan segmentasi pasar pelanggan
3. Tentukan proposi yang memikat bagi masing-masing pelanggan
4. Carilah mitra-mitra usaha yang akan membantu
5. Pusatkan perhatian pada perencanaan ulang terhadap proses
6. Ukurlah terus prestasi melalui sudut pandang pelanggan

2. Penciptaan bisnis baru, yaitu dengan menyelaraskan core competences atau fungsi utama organisasi agar benar-benar sesuai dengan kebutuhan para pengguna jasa, serta menciptakan peluang untuk pertumbuhan dan perbaikan kinerja organisasi.

Kadangkala perusahaan tidak memiliki kompetensi internal yang dibutuhkan untuk membangun sebuah bisnis baru. Padahal perusahaan membutuhkan darah segar untuk mampu mengembangkan dan menemukan usaha baru. Dengan melakukan aliansi, perusahaan dapat memperoleh kemampuan yang melebihi apa yang dimilikinya dengan cara menggabungkan kompetensi dan kemampuan yang ada di organisasi.

3. Pemanfaatan teknologi informasi, untuk perbaikan efisiensi dan integrasi system organisasi internal, melaksanakan reengineering atas system organisasi; serta membangun jaringan teknologi yang menghubungkan organisasi dengan para pengguna jasa dan stakeholders lainnya

Teknologi informasi dapat mendefinisikan kembali aturan main di dalam organisasi. Teknologi dapat diibaratkan system syaraf manusia yang dapat menghubungkan seluruh bagian-bagian yang ada pada badan manusia sehingga dapat memberikan isyarat bagi gejala yang dihadapi oleh masing-masing bagian organ tubuh manusia.

Melalui teknologi informasi dapat menghubungkan berbagai unit organisasi sehingga dapat mengintegrasikan informasi dan proses pengambilan keputusan. Teknologi dapat efisiensi dan mempercepat arus informasi di lingkungan organisasi. Di dalam organisasi pembelajaran teknologi merupakan unsur penting dalam mempercepat berkembangnya proses belajar individu, tim, dan organisasi.

Revitalisasi menurut Robert L.Laud (Lance A. Berger, Martin J. Sikora, dan Dorothy r. Berger, 1994), merupakan bagian dari *Change Effort Curve* yang mencakup empat jenis upaya perubahan yaitu adaptasi, revitalisasi, transformasi, dan *turnaround*. Revitalisasi organisasi mencakup perubahan substansial pada

organisasi, serta masih selaras dengan struktur, sistem, dan proses yang telah ada pada organisasi tersebut. Pada revitalisasi organisasi, perubahan yang dicanangkan signifikan dan dilaksanakan dengan upaya besar, tetapi dengan risiko yang tidak terlalu besar bagi organisasi.

2.5 Organisasi

Berbicara tentang organisasi, tidak dapat dipisahkan dengan faktor lingkungan karena antara organisasi dan lingkungannya menjadi kohesi yang disebabkan oleh keadaan yang saling pengaruh mempengaruhi. Pengertian organisasi itu sendiri adalah, sesuatu yang abstrak, sulit dilihat tetapi dapat dirasakan eksistensinya. Sifat abstrak menyebabkan organisasi dapat didefinisikan dengan berbagai macam cara yang seringkali dinyatakan dengan kata-kata yang berbeda namun terdapat kesamaan pengertian. Demikian intisari awal tulisan dari Lubis dan Husaini di dalam bukunya *Teori Organisasi: Suatu Pendekatan Makro* (1987).

Organisasi adalah suatu bentuk antara sekelompok orang-orang berdasarkan suatu perjanjian untuk bekerja sama guna mencapai suatu tujuan bersama yang mempunyai tujuan tertentu (S. Prajudi Atmosudirdjo, 1986:133). Sedangkan menurut Robbins (1994:4) mendefinisikan organisasi “kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relative terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.”. Definisi ini sangat cocok jika diterapkan pada organisasi komite sekolah.

Weber dalam Thoha (2008:112) mengatakan organisasi adalah tata hubungan sosial yang dihubungkan dan dibatasi oleh aturan-aturan. Aturan-aturan ini sejauh mungkin dapat memaksa seseorang untuk melakukan kerja sebagai suatu fungsinya yang ajek. Baik dilakukan oleh pimpinan maupun oleh yang lainnya.

Dalam definisi tersebut terkandung terminologi kesatuan (entity) sosial. Kesatuan sosial dalam hal komite sekolah adalah masyarakat sekolah yang peduli pendidikan

yang berinteraksi satu sama lain. Pengertian dikoordinasikan secara sadar bahwa organisasi itu dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip manajemen. Keterikatan yang terus-menerus berarti masyarakat secara sadar merasa terikat dengan sekolah karena mereka peduli dengan pendidikan.

Dalam mempelajari teori organisasi hendaknya telah ditetapkan dulu jenis organisasi yang akan dipelajari. Organisasi dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu organisasi yang profit oriented yakni organisasi swasta atau perusahaan dan organisasi yang nirlaba, yakni organisasi sosial, lembaga swadaya masyarakat dan organisasi pemerintah.

2.5.1 Struktur Organisasi

Robbins (1996:6), menyatakan struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang diikuti. Sehingga dapat disimpulkan bahwa struktur organisasi adalah hubungan yang relatif tetap diantara berbagai tugas yang ada di dalam organisasi dan digambarkan dalam bagan organisasi.

Struktur organisasi mempunyai 4 komponen dasar untuk menentukan sifat organisasi (Husaini:1987), yaitu:

1. Gambaran mengenai pembagian dan tanggung jawab, baik terhadap individu maupun bagian-bagian pada suatu organisasi
2. Hubungan pelaporan yang ditetapkan secara resmi dalam suatu organisasi
3. Pengelompokan individu menjadi bagian dari organisasi dan pengelompokan bagian atau suatu organisasi yang utuh.

4. Sistem hubungan dalam organisasi yang menyangkut sistem komunikasi, koordinasi dan pengintegrasian segenap kegiatan organisasi baik kearah vertikal maupun horizontal.

2.5.2 Perencanaan Sumber Daya Manusia

Siagian (1997: 41) mengatakan perencanaan SDM adalah langkah tertentu yang diambil manajemen guna menjamin agar organisasi tersedia orang yang tepat pada jabatan dan pekerjaan yang tepat dan waktu yang tepat agar mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang telah ditetapkan.

Hasibuan (1990:24) perencanaan SDM adalah merencanakan tenaga kerja sehingga sesuai dengan kebutuhan organisasi dan efektif serta efisien dalam membantu terwujudnya tujuan.

Robbins (1990:404) mengatakan bahwa organisasi dapat memilih untuk meng-coopting ketakpastian mereka; artinya, menyerap individu atau organisasi dalam lingkungan yang mengancam stabilitas mereka. Ini paling sering dilakukan perusahaan bisnis melalui pengangkatan yang selektif ke jajaran direksi perusahaan.

2.6 Pelayanan Publik

Lonsdale dan Enyedi dalam Zauhar (2001) memberi nama *Public Service* sebagai *something made available themselves.i.e people must act collectively*" (dikutip oleh Prasajo, Pradana dan Hiqmah, 2006:5). Zauhar (dalam Prasajo dkk.2006) mengatakan pelayanan publik merupakan usaha untuk membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan barang dan atau jasa yng diperlukan oleh mereka.

Pramudji (1999, dalam Napitupulu 2007) mengemukakan pelayanan publik adalah berbagai aktivitas yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa. Pelayanan publik juga dapat diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang/kelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Thoha, 1991, dalam Suwondo 2000:1)

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Komite sekolah yang memiliki peran sebagai pemberi pertimbangan, pendorong, pengontrol serta mediator bertugas menjembatani antara sekolah dan masyarakat, oleh karena itu komite sekolah termasuk dalam organisasi yang memberikan pelayanan publik.

2.6.1 Pelayanan Publik Berbasis Komunitas

Ide dasar pembentukan komite sekolah antara lain berkaitan dengan adanya keinginan suatu organisasi yang dapat membuat dan membantu masyarakat terlibat dalam pendidikan seperti dalam hal penyediaan dana, sarana dan prasarana, bahkan pengelolaan pun dapat dilakukan. Salah satu cara untuk mewujudkan hal tersebut antara lain dengan mengembalikan “kepemilikan” sekolah kepada masyarakat.

Zastrow mengatakan bahwa *Community Organization* pada dasarnya merupakan usaha untuk menstimulasi dan membantu masyarakat lokal untuk mengevaluasi, merencanakan, dan mengkoordinasikan usaha-usaha untuk memenuhi kebutuhan kesehatan, kesejahteraan dan rekreasi (Zastrow, 2006 : 49). Barker (1995) dalam Zastrow 2006 : 50) mendefinisikan *community organization* sebagai berikut:

“Sebuah proses intervensi yang digunakan oleh pekerja sosial untuk menolong individu, kelompok dan sekelompok orang yang memiliki kepentingan bersama atau berasal dari wilayah yang sama untuk mengatasi permasalahan sosial dan meningkatkan keberfungsian sosial melalui perencanaan aksi bersama. Metode ini meliputi pengidentifikasi wilayah masalah, analisis penyebab, mengembangkan strategi, memobilisasi sumber-sumber yang memungkinkan, mengidentifikasi dan merekrut pemimpin komunitas serta mendorong interelasi diantara mereka untuk memfasilitasi usahanya”.

Salah satu model organisasi pelayanan publik yang berbasis komunitas adalah *Enabler*. Dalam literatur pekerjaan sosial, peranan fasilitator sering disebut sebagai pemungkin (*enabler*). Seperti yang dinyatakan Parsons, Jorgensen, dan Hernandez (1994:188),

“Then traditional role of enabler in social work implies education, facilitation, and promotion of interaction and action.”

Selanjutnya Barker (2006:36) memberi definisi pemungkin atau fasilitator sebagai tanggungjawab membantu klien menjadi mampu menangani tekanan situasional atau transisional. Strategi-strategi khusus untuk mencapai tujuan tersebut meliputi :pemberian harapan, pengurangan penolakan dan ambivalensi, pengakuan dan pengaturan perasaan-perasaan, pengidentifikasian dan pendorongan kekuatan-kekuatan personal dan aset-aset sosial, pemilahan masalah menjadi beberapa bagian sehingga lebih mudah dipecahkan, dan pemeliharaan sebuah fokus pada tujuan dan cara-cara pencapaiannya. Pengertian ini didasari oleh visi pekerjaan sosial bahwa “setiap perubahan terjadi pada dasarnya dikarenakan oleh adanya usaha-usaha klien sendiri, dan peranan pekerja sosial adalah memfasilitasi atau memungkinkan klien mampu melakukan perubahan yang telah ditetapkan dan disepakati bersama.

Komite sekolah sebagai organisasi yang berbasiskan masyarakat memiliki model enabler yaitu organisasi yang memfasilitasi atau memungkinkan sekolah untuk mampu mencapai tujuan yang diinginkan.

2.7 MANAJEMEN PERUBAHAN

Wibowo (2006), menjelaskan kebanyakan organisasi yang berhasil adalah mereka yang focus mengerjakan produk mereka dan menerima perubahan kondisi. Pasmore (1994) berpendapat bahwa perubahan organisasional adalah mengenai mengubah kinerja organisasi, yaitu dengan memulai setiap usaha perubahan dengan perbaikan kinerja sebagai tujuan. Dengan demikian menurut Greenberg dan Baron (2003) perubahan organisasional merupakan transformasi secara terencana atau tidak terencana di dalam struktur organisasi, teknologi/ atau orang.

Tujuan perubahan di satu sisi adalah untuk memperbaiki kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan dan di sisi lain

mengupayakan perubahan perilaku karyawan. Sehingga menurut Kotter (1996) dewasa ini timbul kekuatan yang mendorong perubahan termasuk perubahan besar dalam organisasi sehingga memerlukan transformasi melalui upaya-upaya *reeengineering, restrukturisasi, quality programs, mergers and acquisitions, strategic change* dan *cultural change*.

Proses perubahan sendiri menurut Lowenthal(1994) terdiri dari 4 tahap :

1. Tahap persiapan perubahan, dimulai saat pimpinan puncak organisasi mulai mempertimbangkan dan membahas rencana awal perubahan bersama manajemen tingkat atas dan membentuk tim *change agents*.
2. Tahap perencanaan perubahan, dilaksanakan dengan mencanangkan visi, misi dan prinsip-prinsip utama organisasi;
3. Tahap rancangan perubahan, dilaksanakan dengan analisis atas kondisi proses internal organisasi untuk menentukan unit dan proses yang akan menjadi sasaran perubahan. Kemudian rencana perubahan dirancang secara terperinci mencakup stakeholders yang terkait, sasaran yang diinginkan, tim yang bertanggungjawab, dan rencana kerja tim. Dan tak lupa rancangan perubahan juga memerlukan pertimbangan akan hambatan yang mungkin terjadi pada rencana perubahan dan factor budaya yang mempengaruhi implementasi rencana perubahan. Penentuan sasaran perubahan setelah dilakukan *ideal process* untuk menetapkan *benchmark* dan *gap analysis* dilaksanakan dengan membandingkan ideal process dengan kondisi real proses internal organisasi. Kemudian sasaran perubahan diperinci kembali dengan standar ukuran keberhasilan dan analisis dampak perubahan. Penetapan sasaran yang baru harus mendapat persetujuan dari seluruh stakeholder yang terkait. Pada tahap ini diakhiri dengan implementasi rencana perubahan yang telah dirancang secara terperinci tersebut.
4. Tahap evaluasi perubahan, dilaksanakan setelah rencana perubahan diimplementasikan dan didasarkan atas standar ukuran keberhasilan yang telah ditetapkan. Dan evaluasi perubahan itu harus dilakukan oleh tim *change*

agents dan seluruh manajemen organisasi. Hasilnya kemudian digunakan sebagai *feedback* untuk revisi dan penyusunan rencana strategis jangka panjang organisasi.

2.8 Partisipasi Masyarakat

Partipasi secara umum merupakan peran serta atau keikutsertaan/keterlibatan seseorang secara perseorangan atau berkelompok dalam suatu kegiatan. Conyer (1984) menjelaskan bahwa pendekatan dalam partisipasi masyarakat adalah adanya keterlibatan langsung masyarakat dalam proses pembangunan dalam rangka memperoleh hasil yang optimal, dikatakan oleh Mikkelsen (1999) bahwa yang dibutuhkan pendekatan yang mensinergikan potensi masyarakat. Pendekatan ini memerlukan perencanaan matang yang mendorong peran serta aktif masyarakat. Kerjasama dengan orang tua murid umumnya didefinisikan sebagai usaha para orang tua murid untuk mendukung kegiatan belajar mengajar di sekolah dengan cara membantu belajar anak di rumah, mengawasi kegiatan anak di rumah, mengawasi kegiatan anak di luar sekolah. dengan demikian dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan partisipasi masyarakat melalui komite sekolah adalah bentuk-bentuk partisipasi, keterlibatan atau dukungannya sebagai anggota masyarakat bersama-sama pihak sekolah baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelenggaraan pendidikan.

G.A Theodorsan dan A.G Theodorsan (1970:83) memberikan suatu definisi partisipasi social yaitu: (1) *the participation of an individual in social groups;* (2) *sometimes restricted to participation in voluntary organization particularly those engaged in some type of community activity or project, out-side of an individual's professional or occupational work situations"*

Dari rumusan ini dapat dikemukakan bahwa partisipasi sosial adalah (1) partisipasi seseorang di dalam suatu kelompok sosial; (2) kadang kala terbatas pada partisipasi di dalam organisasi secara sukarela khususnya dalam pelaksanaan

program/kegiatan atau proyek masyarakat, di luar profesi seseorang atau pekerjaan tertentu.

Menurut Ensiklopedi Administrasi (1983;240), disebutkan bahwa arti kata : “*Participation* atau pengikutsertaan adalah suatu aktivitas untuk membangkitkan perasaan diikutsertakan dalam kegiatan organisasi, atau ikutsertanya bawahan dalam kegiatan organisasi.

White (1996) dalam Ternieden (2009) mengatakan “*in reflecting on participation explains that I can serve a “broad range of interest”* (p7) White menunjukkan bahwa dalam partisipasi terdapat dua faktor a) *who participates*; and b) *what level*. Menurut White partisipasi masyarakat terbagi menjadi beberapa level

1. *Normal participation*

Bentuk ini merupakan partisipasi yang sangat rendah. Misal masyarakat hadir dalam setiap pertemuan yang diselenggarakan

2. *Instrumental participation*

Masyarakat berpartisipasi aktif dalam bentuk dukungan tenaga, materi atau dana

3. *Representative participation*

Masyarakat berpartisipasi aktif tidak hanya dukungan tenaga, materi atau dana saja tapi juga terlibat dalam membuat rencana kegiatan

4. *In Transformatif participation*

Masyarakat diberdayakan untuk mengelola, membuat keputusan-keputusan, dan menerapkannya dalam kegiatan.

Menurut Sondang P. Siagian (1995:2) bahwa partisipasi itu ada yang bersifat aktif dan pasif. Partisipasi aktif dapat berarti bahwa dalam sikap, perilaku, dan

tindakannya tidak melakukan hal-hal yang mengakibatkan terhambatnya suatu kejadian pembangunan”.

Partisipasi masyarakat melalui komite sekolah adalah bentuk-bentuk partisipasi, keterlibatan atau dukungannya sebagai anggota masyarakat bersama-sama pihak sekolah baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

2.9 Penelitian Terdahulu

2.9.1 Revitalisasi Organisasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Sebagai Mitra Ekonomi dan Fasilitator Perdagangan Internasional

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Sapta Hendra Wicaksana pada tahun 2004 menjelaskan bahwa kondisi organisasi belum memuaskan dan dapat mengancam keberhasilan proses revitalisasi yang dijalankan organisasi. Kinerja perlu disempurnakan agar mencakup : jangka waktu pelayanan, biaya pelayanan, penyederhanaan dan konsistensi prosedur, ketersediaan pelayanan dan jam kerja sesuai kebutuhan pengguna jasa, skills dan perilaku SDM yang bertugas dibidang pelayanan, ketersediaan fasilitas dan teknologi pendukung, serta tindak lanjut terhadap keluhan dan umpan balik dari pengguna jasa

Proses revitalisasi organisasi belum sepenuhnya selaras dengan peran sebagai mitra ekonomi dan fasilitator perdagangan internasional serta prinsip kepabeanan internasional dan langkah reformasi institusi pabean dunia. Organisasi ini harus mewujudkan layanan terpadu yang menggabungkan fungsi organisasi dengan fungsi institusi pemerintah dan swasta lainnya yang terkait.. oleh karena itu organisasi harus bekerjasama dengan institusi terkait. Koordinasi yang baik perlu dilaksanakan untuk menyelaraskan berbagai kepentingan dari masing-masing institusi tersebut sehingga conflict of interest dan permasalahan yang akan menghambat terwujudnya layanan terpadu dapat dihindari

Proses revitalisasi belum sepenuhnya selaras dengan prinsip manajemen perubahan. Proses revitalisasi harus mengacu pada prinsip manajemen perubahan; terutama dengan penerapan teknik benchmarking eksternal untuk mengadaptasi best practices dari institusi kepabeanaan Negara lain. Best practices yang dipilih disesuaikan dengan kebutuhan institusi dan para stakeholders.

2.9.2 Analisis Transformasi Organisasi Pusdiklat Pegawai Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Anis Ratna Ningsih pada tahun 2007 menjelaskan bahwa dalam tahap awal transformasi organisasi Pusdiklat, seluruh unsure dalam organisasi belum termobilisasi dengan baik padahal visi organisasi sudah dirumuskan. Hal ini terjadi karena pemimpin belum berperan secara optimal untuk membangkitkan motivasi dan komitmen individu-individu di dalam organisasi. Seluruh pemimpin harus memiliki kesepakatan yang sama sehingga peran pemimpin dapat optimal dalam memotivasi pegawai dan mensosialisasikan kearah perubahan. Sarana prasarana masih terbatas dan belum memadai. Perlu ada peningkatan infrastruktur pendukung kegiatan pendidikan dan pelatihan dan pengembangan SDM. Baik anggaran, sarana simulasi bagi kegiatan pendidikan dan pelatihan, buku-buku referensi, sarana pendukung belajar, asrama, merekrut pengajar serta peningkatan kompetensi SDM selain itu dukungan ICT serta LAN untuk mempermudah koordinasi dan input data antar unit.

Dalam transformasi yang dilakukan bukan hanya organisasinya saja yang baru, namun SDM sebagai unsure penunjang di dalam organisasi juga harus ditingkatkan dengan memberikan reward berupa kesempatan dalam pengembangan SDM baik melalui pendidikan gelar maupun non gelar untuk memotivasi pegawai. Dalam reward perlu menentukan pendekatan dalam memberikan penghargaan, antara lain melalui adanya system prestasi kerja (merit System), dimana pemberian penghargaan diberikan kepada pegawai berdasarkan prestasi hasil kerjanya dan tidak memandang senioritas.