

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Banyak ahli memberikan definisi yang berbeda-beda tentang kebijakan publik (public policy). Dalam kenyataannya, kebijakan seringkali diartikan dengan peristilahan lain seperti tujuan (goal), program, keputusan, Undang-Undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Menurut Winarno (2002:18) secara umum istilah kebijakan atau policy digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang pejabat, suatu kelompok, suatu lembaga pemerintah atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Sedangkan Laswell dan Kaplan (1970:71) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (*policy as a projected program of goals, values, and practices*) dalam (Nugroho, 2008:53).

Eulau dan Prewitt, sebagaimana dikutip oleh Charles O. Jones, menyatakan bahwa kebijakan ialah “ *a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide it* ” (Wahab, 2008:3).

Pengertian kebijakan publik (public policy) seperti yang dikutipkan di atas kiranya dapat dipergunakan sebagai dasar pemahaman dari public policy. Tetapi sehubungan dengan pernyataan Eulau dan Prewitt di atas, bahwa kebijakan dilakukan baik oleh pemerintah maupun yang melaksanakan dengan menekankan adanya perilaku yang konsisten dan berulang. Tidak demikian dengan pendapat yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye yang meragukan hal semacam itu.

Menurut Dye pemerintah acapkali melakukan hal-hal yang tidak konsisten dan tidak berulang (Thoha, 2008:107):

“Now certainly it would be a wonderful thing if government activities were characterized by “consistency and repetitiveness” but it is doubtful that we would ever find “public policy” in government if we insist on these criteria. Much of what government does is inconsistent and nonrepetitive”

Berkaitan dengan itu, (Dye, 1995:1) mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Sejalan dengan pendapat Dye, David Easton merumuskan kebijakan publik sebagai “*the authoritative allocation of value for the whole society-but it turns out that the only the government can authoritatively act on the “whole” society, and everything the government choosed to do or not to do results in the allocation of values*” (Thoha, 2008:107). Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Edwards dan Sharkansky (1978:2) yang menyebutkan kebijakan publik sebagai “*what government say do and do not do*” (apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah atau yang tidak dilakukannya).

Dye (1995:2) juga mengemukakan bahwa kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*what government do, why they do it, and what difference it makes*). Seiring dengan pendapat tersebut, Kartasmita dalam Widodo menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh Pemerintah mengenai suatu masalah; (2) apa yang menyebabkan atau mempengaruhinya; (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut (Widodo, 2001:189).

Dunn (1998:63-65) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah, diformulasikan dalam bidang-bidang isu (*issues areas*), yaitu arah tindakan aktual atau potensial dari pemerintah yang didalamnya terkandung konflik di antara kelompok dan tahapan kebijakan. Untuk itu komponen kebijakan yang dikemukakan meliputi niat (*intention*); tujuan (*goals*); rencana atau usulan (*plans or proposal*); program; keputusan atau pilihan (*decisions or choices*); dan pengaruh (*effects*).

Dari definisi dan pengertian kebijakan publik di atas mengandung pemahaman bahwa kebijakan untuk melakukan sesuatu harus mencerminkan kebijakan pemerintah secara menyeluruh. Ketika pemerintah memutuskan memilih

untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu, maka alasan dan tujuannya harus jelas.

Disamping sejalan dengan pendapat Dye, rumusan kebijakan publik menurut David Easton adalah bahwa *“the authoritative allocation of value for the whole society-but it turns out that the only the government can authoritatively act on the “whole” society, ...”* (Thoha, 2008:107) yang dapat diartikan bahwa pemerintah mempunyai otoritas (wewenang) untuk mengatur perilaku masyarakat dengan cara mengalokasikan nilai-nilai kepada seluruh masyarakat. Dengan demikian pemerintah berwenang dapat memaksakan agar nilai-nilai yang tercermin dalam kebijakan agar ditaati oleh masyarakat dan jika terjadi pelanggaran maka pemerintah dapat memberikan sanksi. Berkaitan dengan rumusan tersebut, Udoji (1981), mengartikan kebijakan publik sebagai *“an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affects society at large”* (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat) (Wahab, 2008:5).

Menurut (Parker 1975:144) kebijakan publik diartikan sebagai suatu tujuan tertentu, atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subjek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang kritis.

Sementara itu, William Jenkins (1978: 15) mengartikan kebijakan publik sebagai *“a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situations where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve.”* (Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Seiring dengan itu, Anderson (2000:4) menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai *“a relative stable, purposive course of action followed by an actor or a set*

of actors in dealing with a problem or matter of concern". (Kebijakan publik sebagai langkah yang secara sengaja dilakukan oleh seorang atau sekelompok aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi).

Dari beberapa definisi yang disebutkan di atas, ciri penting yang dapat dilihat dalam suatu kebijakan publik adalah bahwa kebijakan dirumuskan oleh sekelompok aktor yang memiliki kewenangan dalam sistem politik tertentu. Pengambilan kebijakan dilakukan sepanjang masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing aktor. Implikasi pengertian dari pandangan ini adalah bahwa kebijakan publik : (1) Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan; (2) Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait; (3) Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu; (4) Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; (5) Kebijakan publik setidaknya-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa (otoratif).

Kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis daripada fakta politis ataupun fakta teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain.

2.2. Implementasi Kebijakan

Wahab (2008:59) menyatakan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, yakni menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa

yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa fase implementasi kebijakan menjadi salah satu aspek yang sangat penting dalam sebuah proses kebijakan, hal dikarenakan pada fase ini dapat diketahui sejauhmana sebuah kebijakan tersebut secara teknis dapat terimplementasikan.

Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Udoji (1981:32) bahwa “*the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policy will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented*” (pelaksanaan kebijakan adalah adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan dengan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Dalam studi implementasi menurut Dunsire (1978) terdapat istilah *implementation gap*—yakni suatu istilah yang dimaksudkan untuk menjelaskan suatu keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Hal ini selanjutnya dijelaskan oleh William bahwa besar kecilnya perbedaan tersebut akan tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau sekelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (policy decision) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Kebijakan apapun bentuknya sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hoogwood dan Gunn (1986) membagi pengertian kegagalan kebijakan (policy failure) ke dalam dua kategori yaitu non implementation (tidak terimplementasikan) dan unsuccessful implementation (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau berkerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai

permasalahan, atau permasalahan yang dibuat di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi. Implementasi yang tidak berhasil terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa penggantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh beberapa faktor antara lain: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*) (Wahab, 2008:61).

Berkaitan dengan studi implementasi, terdapat kesepakatan dari beberapa ahli, bahwa analisis implementasi menguji sampai sejauhmana tujuan yang telah ditetapkan tercapai dan bagaimana dampaknya, baik dampak yang diharapkan dan yang tidak diharapkan. Yang perlu menjadi perhatian adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi jika setelah undang-undang atau aturan-aturan ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

2.2.1. Konsep Implementasi Kebijakan

Konsep implementasi secara singkat menurut Kamus Webster dirumuskan bahwa: “*to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*; (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to*” (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Jika rumusan tersebut digunakan sebagai acuan, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Selanjutnya Meter dan Horn (1975:447) merumuskan proses implementasi ini sebagai *“Policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.”*.(Implementasi kebijakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya).

Sedangkan Mazmanian dan Sabatier (1979) dalam (Wahab, 2008:65) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa: “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian”.

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier seperti dikutip dalam (Wahab, 2008:68-69) dengan lebih rinci menyatakan bahwa:

“Implementation is carrying out of basic policy decision, usually incorporated in statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem (s) to be addressed, stipulates the objective (s) to be pursued, and, in a variety of ways, “structures” the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impact-both intended and unintended-of those outputs, the perceived impact of agencies decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute.”

(Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin dicapai diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan Undang-Undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata--baik yang dikehendaki atau yang tidak--dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk

melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap Undang-Undang/peraturan yang bersangkutan).

Menurut Dunn (1999:80) implementasi kebijakan (policy implementation) pada dasarnya merupakan kegiatan praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijakan, yang pada dasarnya bersifat teoritis. Implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai tercapainya hasil kebijakan itu sendiri.

2.2.2. Model Implementasi Kebijakan

Memperhatikan beberapa pengertian implementasi yang telah dijelaskan di atas, maka kajian implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan.

Beberapa model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli antara lain adalah Model implementasi yang dikembangkan Meter dan Horn (1975) yang disebut dengan "*a Model of The Policy Implementation Process (Model Proses Implementasi Kebijakan)*" dalam (Wahab, 2008:78-79), memandang implementasi kebijakan sebagai "*those actions by public or provide individual-individual (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision*" (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Dalam model implementasi ini, Meter dan Horn beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya keduanya menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (performance). Bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi.

Meter dan Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut:

- 1) jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan,
- 2) jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Alasan dikemukakannya pandangan tersebut ialah bahwa proses implementasi akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebijakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan – terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi.

Meter dan Horn (1975) mengatakan bahwa hubungan antara kebijakan dan prestasi kerja didasarkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel tersebut adalah: (1) ukuran dan tujuan kebijakan, ukuran dan tujuan kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila ukuran dan tujuan kebijakan kabur, maka akan terjadi multi-interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi; (2) sumber-sumber kebijakan, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber-sumber kebijakan baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber non manusia (*non human resources*); (3) ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, mencakup struktur, birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan; (4) komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, implementasi sebuah kebijakan perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan kebijakan tersebut; (5) sikap para pelaksana, mencakup tiga hal yang penting, yakni: (a) respon pelaksana terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, (b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan (c) intensitas sikap pelaksana, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh pelaksana; (6) lingkungan ekonomi sosial dan politik, Variabel ini meliputi sumberdaya lingkungan ekonomi yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-

kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

Model implementasi berikutnya adalah model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sabatier yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan:

"Implementation is carrying out of basic policy decision, usually incorporated in statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem (s) to be addressed, stipulates the objective (s) to be pursued, and, in a variety of ways, "structures" the implementation process". (deLeon & deLeon, 2001,473) dalam Nugroho (2008:440).

Model Mazmanian dan Sabatier disebut Model A *Framework for Implementation Analysis (Kerangka Analisis Implementasi)*. Mazmanian dan Sabatier berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Variabel-variabel yang dimaksud diklasifikasikan menjadi tiga kategori, yaitu:

1) Mudah-tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan;

Pada implementasi kebijakan pemerintah (negara), sebenarnya ada sejumlah masalah-masalah sosial yang jauh mudah untuk ditangani bila dibandingkan dengan masalah lainnya. Sebagai contoh, mengatur para penghuni rumah susun di suatu kawasan kota tertentu agar menjaga kebersihan lingkungannya, tentu jauh lebih mudah bila dibandingkan dengan upaya untuk mendisiplinkan pegawai negeri sipil di seluruh jajawan departemen melalui pengawasan melekat di Indonesia. Pada kasus yang pertama, berbeda dari kasus yang kedua, karena pada kasus yang pertama perilaku yang diatur tidak terlalu bervariasi dan hanya melibatkan sekelompok kecil penduduk kota, dan lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki dari kelompok sasaran relatif kecil.

- 2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi; Pada prinsipnya setiap kebijakan pemerintah (undang-undang, perintah eksekutif, peraturan pemerintah) dapat menstrukturkan proses implementasinya, dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal yang akan dicapainya, menseleksi lembaga-lembaga yang tepat untuk mengimplementasikannya, memberi kewenangan dan dukungan sumber-sumber finansial pada lembaga tersebut. Dengan demikian, nampak jelas para pembuat kebijakan sebenarnya dapat memainkan peran yang cukup berarti dalam rangka pencapaian tujuan kebijakan, dengan cara mendayagunakan wewenang yang mereka miliki untuk menstrukturkan implementasi secara tepat.
- 3) Variabel-variabel di luar Undang-undang yang mempengaruhi implementasi. Meskipun Undang-undang lah yang menetapkan struktur dasar hukum sebagai landasan implementasi, namun implementasi itu sendiri mempunyai dinamika yang didorong oleh sekurang-kurangnya dua proses penting yakni kebutuhan untuk mengubah perilaku individu atau badan pelaksana, dan dampak perubahan keadaan sosio-ekonomis dan teknologi pada diri mereka yang menjadi pendukung-pendukung tujuan kebijakan.

Model implementasi lainnya adalah model implementasi yang dikembangkan oleh George C. Edwards III. Pendekatan yang digunakan oleh Edwards III dalam studi implementasi kebijakannya diawali dengan abstraksi dan beberapa pertanyaan, yakni: apakah syarat yang diperlukan bagi keberhasilan implementasi kebijakan?, hambatan-hambatan utama apakah yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan? Sebagai jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebut, maka berdasarkan hasil studi yang dilakukannya dikemukakan bahwa terdapat empat faktor atau variabel yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Keempat faktor atau variable tersebut adalah: a) Komunikasi; b) Sumber daya; c) Disposisi (sikap); d) Struktur Birokrasi.

a) Faktor Komunikasi (*communication*)

Faktor komunikasi memegang peranan penting dalam proses implementasi, utamanya pada kebijakan yang melibatkan banyak organisasi atau aktor (agen pelaksana). Dengan demikian faktor yang perlu diperhatikan pada aspek komunikasi adalah faktor pemindahan (*transmission*); kejelasan tujuan (*clarity*); dan konsistensi (*consistency*). Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor (badan pelaksana) mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran;

b) Faktor Sumber Daya (*resources*)

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor (badan pelaksana) kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor; sumberdaya finansial; informasi; kewenangan, dan fasilitas atau sarana prasarana. Dengan demikian, sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja;

c) Faktor Disposisi atau Sikap (*Disposition or Attitudes*)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d) Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. (Subarsono, 2005: 90-92). Fragmentasi organisasi juga menjadi aspek lain dalam struktur birokrasi. Fragmentasi menimbulkan pembentukan banyak badan pelaksana dengan tanggung jawab yang sempit, yang akan mendorong terjadinya pertentangan birokrasi dan kurangnya kerjasama. (Edwards, 1980: 137).

2.2.3. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Pendekatan dalam proses implementasi kebijakan menurut Wibawa (1994:46) adalah kepatuhan dan pendekatan apa yang terjadi (*what's happening*). Implementasi kebijakan akan berhasil apabila pelaksana mematuhi petunjuk yang ada dalam desain program. Sebaliknya ketidakdisiplinan akan mengakibatkan distorsi informasi/salah paham yang menyebabkan kegagalan implementasi. Sedangkan pendekatan apa yang terjadi dengan menggunakan analisis politik terhadap perilaku organisasi yaitu memotret pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh beragam variabel. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan akan sangat ditentukan oleh banyak faktor atau variabel, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu dengan yang lain.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, terkait dengan keberhasilan implementasi kebijakan, Ripley dan Franklin (1987:48) mengemukakan 3 (tiga) komponen yang dapat dipergunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi yakni: (1) tingkat kepatuhan pada bagian birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau setingkat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang; (2) keberhasilan implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas dan tidak ada masalah; (3) keberhasilan implementasi mengacu dan mengarahkan pelaksanaan dan dampak yang dikehendaki dari semua program yang ada.

2.3. Globalisasi

Globalisasi merupakan suatu realitas global yang yang rumit, kompleks, dan multi-dimensional. Karena itu, tidak mudah menemukan satu definisi tunggal yang dapat mencakup semua gejala dan fenomena globalisasi. Kata "globalisasi" diambil dari kata *global*, yang maknanya ialah *universal*. Globalisasi belum memiliki definisi yang mapan, kecuali sekedar definisi kerja (*working definition*), sehingga tergantung dari sisi mana orang melihatnya. Ada yang memandang globalisasi sebagai suatu proses sosial, atau proses sejarah, atau proses alamiah yang akan membawa seluruh bangsa dan negara di dunia makin terikat satu sama lain, mewujudkan satu tatanan kehidupan baru atau kesatuan ko-eksistensi dengan menyingkirkan batas-batas geografis, ekonomi dan budaya masyarakat.

Hit dan Robert mengartikan Globalisasi sebagai “penyebaran inovasi ekonomi ke seluruh dunia serta penyesuaian-penyesuaian politis dan budaya yang menyertainya” (Hit dan Robert, 1997:13). Sementara itu, Globalisasi menawarkan kehidupan yang lebih baik, di mana semua kebutuhan dan bisnis apapun dapat menjadi lebih mudah. Informasi global telah menciptakan pemain bisnis baru, produk dan service baru (Marshall Goldsmith, 2003:7). Berdasarkan penjelasan pengertian tersebut maka Globalisasi mensyaratkan adanya tingkat kompetitif yang tinggi. Siapapun yang mampu menguasai pasar dan modal maka merekalah yang mampu menjadi pemenang dalam persaingan global tersebut.

2.3.1. Pendidikan dalam Perspektif Globalisasi

Dalam perspektif global, pendidikan perlu melihat kondisi atau kualitas bangsa. Saat ini kondisi pendidikan di Indonesia dalam keadaan yang memprihatinkan jika dilihat dari kualitas dan tantangan global yang harus dihadapinya. Dalam konteks globalisasi, sebagai bangsa yang sedang berkembang maka bangsa Indonesia perlu meningkatkan kualitas pendidikan yang lebih baik yakni dengan melakukan pembaharuan dalam bidang pendidikan dengan mencari metode dan membangun paradigma baru dalam bidang pendidikan tersebut.

Di era globalisasi, tantangan pendidikan menjadi semakin tidak terbatas, dilihat dari masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat

(*benefits*), dan dampak (*impacts*). Oleh karena itu, perlu ada upaya untuk membiayai dan membangun sektor pendidikan yang didukung dengan jiwa dan visi *human investment* yang hasilnya baru akan dapat diraih oleh satu generasi berikutnya. Selain itu, membangun sektor pendidikan juga diperlukan *political will* yang kuat dari bangsa, dan dukungan yang kondusif dari keluarga dan masyarakat.

Tujuan akhir dari proses pendidikan di era global pada hakekatnya adalah menyediakan sumber daya insani yang memiliki daya saing internasional. Dalam kehidupan global, di mana batas-batas negara tidak menjadi penting lagi bagi bekerjanya sistem jaringan informasi, negara akan menjadi kuat bukan semata-mata karena sistem pertahanan militer yang setiap saat secara fisik dapat dimobilisasikan. Sebaliknya, dalam kehidupan dunia global yang semakin menunjukkan gejala kearah *borderless world* (Ohmae, 1995:2), dalam banyak hal yang terkait dengan kehidupan manusia, suatu negara akan kuat manakala negara tersebut mampu merespon secara fungsional fenomena 4 “I’s” yang terdiri dari: (1) *investment*; (2) *industry*; (3) *information technology*; dan (4) *individual consumers*.

Merespon 4 “I’s” secara fungsional dapat dilakukan jika negara mampu menciptakan keunggulan kompetitif bagi sebagian besar warga negaranya. Untuk menciptakan keunggulan kompetitif, bangsa memerlukan inovasi yang pesat dalam dunia pendidikan. Menjadi bangsa yang berharkat memerlukan keunggulan kompetitif dalam berbagai bidang. Dalam konteks untuk menciptakan keunggulan kompetitif sebagai *outcome* suatu pendidikan, kiranya perlu mengkaji pendapat Michael Porter (1997:54) seperti berikut: “...*the ability to sustain an advantage from cheap labor or even from economies of scale-these are the old paradigms. These paradigms are being superseded. Today, the only way to have an advantage is through innovation and upgrading*”.

Berdasarkan pendapat Porter tersebut, jika bangsa Indonesia ingin menghasilkan berbagai keunggulan kompetitif dari *outcome* pendidikan, inovasi harus menjadi prioritas penting dalam pengembangan sistem pendidikan. Tanpa ada inovasi yang signifikan, pendidikan nasional hanya akan menghasilkan lulusan yang tidak mandiri, selalu bergantung pada pihak lain.

2.3.2. *International Education (Pendidikan Internasional)*

Konsep tentang pendidikan internasional belum memiliki pemahaman dan makna yang jelas. Namun demikian, banyak ahli berusaha merumuskan tentang pendidikan internasional tersebut. Deskripsi di bawah ini berisi tentang pendekatan-pendekatan apa yang dimaksud dengan pendidikan internasional seperti yang dikemukakan oleh Connell (1984:p.81) : “ *Central to education for international life is a recognition of the unity of mankind in commonly shared world*”. (Bahwa esensi dari pendidikan bagi kehidupan internasional adalah pengakuan terhadap bersatunya umat manusia dalam dunia ini). Sementara Spring (1998) menyatakan “ *the goal of international education is to meet the needs of global economy dominated by the powerful nations*”. (Bahwa tujuan pendidikan internasional adalah untuk memenuhi ekonomi global yang didominasi oleh negara-negara adidaya).

Berdasarkan pada kedua pendekatan tersebut, Connell (1984) menekankan pada “*an aspiration for the future*” (aspirasi masa depan), sementara Spring (1998) menggambarkan pengamatannya tentang “*the current practices in the developed world*” (praktek-praktek pendidikan yang ada dalam dunia yang berkembang).

Berbeda dengan Connell dan Spring, Husen and Postlethwaite (1985) mengemukakan bahwa “*all educative effort that aims at fostering an international orientation in knowledge and attitude*” is international education” (Semua kegiatan pendidikan yang bertujuan untuk membantu perkembangan pengetahuan dan perilaku yang berorientasi internasional disebut “pendidikan internasional”). Sementara, Fraser and Brickman (1968) berpendapat bahwa “*international education connotes the various kinds of relationships - intellectual, cultural and educational among individuals and groups from two or more nations including the various methods of international co-operation, understanding and exchange*” (Pendidikan internasional mengandung arti bermacam-macam hubungan-intelektual, budaya dan pendidikan di antara individu dan kelompok yang berasal dari dua atau banyak negara termasuk bermacam metode kerjasama, pemahaman dan pertukaran secara internasional). Dengan demikian, yang menjadi ruang

lingkup dari pendidikan internasional antara lain yakni; pertukaran guru dan murid, membantu negara-negara miskin, dan pembelajaran dengan system pendidikan internasional.

Menurut Hayden and Thompson mengemukakan bahwa esensi pendidikan internasional bukan pada hubungannya dengan lokasi tertentu, namun pada hubungan antarbatas, baik secara fisik maupun intelektual: *“The essence of international education lies not so much in its association with a particular location, but rather in an association with the crossing of frontiers, be they physical or intellectual”* (Hayden and Thompson 1998, p. 51).

Hayden and Thompson menambahkan bahwa pendidikan internasional seharusnya bertujuan mengembangkan perilaku berpikir yang terbuka, fleksibel, dan mampu mengidentifikasi keaslian budaya dengan sudut pandang yang lain, serta mengembangkan perilaku positif terhadap sistem nilai dan budaya orang lain.: *“ International education should aim at developing an attitude of mind which is open, flexible and able to identify the cultural origins of other points of view and a positive attitude towards one’s own value system and culture”* (Hayden and Thompson: 2000).

Sementara itu, Blackburn (1991) mengemukakan bahwa untuk mengartikan pendidikan internasional adalah sangat sulit. Dia menekankan bahwa tujuan pendidikan internasional adalah mendidik anak-anak untuk menerima perbedaan keragaman, bukan mentolerirnya:

“It is so difficult to define. I put it, I think, that the purpose of international education is to teach our kids how to welcome diversity, not just to tolerate it” (World Yearbook 1991: International Schools and International Education, (p. 222).

Menurut Gellar (1981) konsep pendidikan internasional menuntut kurikulum yang konkret dan spesifik, yang bertujuan memberikan bekal keterampilan kepada murid serta mata pelajaran yang memungkinkan mereka dapat melihat dunia dalam perspektif yang lebih luas:

“the concept of international education demands a curriculum which is both concrete and specific, aimed at giving the student the skills that needs to achieve the goal that he has chosen and broad enough to enclude those subjects that enable him to see the world from a much wider perspective than is generally

required in national systems” dalam Jeff Thompson (1998:276) “*Towards a Model for International Education*” in *International Education : Principles and Practice*.

Organisasi internasional seperti UNESCO, ILO and UNICEF mengartikan pendidikan internasional sebagai suatu alat untuk kerjasama dan dukungan international. Definisi UNESCO tentang pendidikan internasional menekankan kepada pendidikan bagi perdamaian, hak azasi dan demokrasi (UNESCO 1974). Definisi ini dipertegas dengan adanya deklarasi pada konferensi internasional dalam hal pendidikan (ICE), Geneva, 1994 dan disokong oleh konferensi umum UNESCO di Paris tahun berikutnya. Tujuan dari pendidikan internasional ini diperkenalkan dengan deklarasi ini (UNESCO, 1996, p. 90) untuk mengembangkan : *pertama*, nilai yang universal bagi adanya budaya perdamaian; *kedua*, kemampuan untuk menghargai kebebasan dan tanggung jawab warganegara yang ada didalamnya; *ketiga*, pemahaman antar budaya yang mendorong pemersatuan ide dan solusi untuk memperkuat perdamaian; *keempat*, kemampuan untuk memecahkan konflik tanpa kekerasan; *kelima*, kemampuan untuk membuat pilihan-pilihan; *keenam*, menghargai warisan budaya dan pemeliharaan lingkungan; *ketujuh*, rasa solidaritas dan keadilan pada tingkat nasional dan internasional

Selaras dengan itu, McKenzie mengidentifikasi ada delapan nilai sebagai karakteristik pendidikan internasional dalam mencerminkan sikap internasionalisme. Nilai-nilai tersebut meliputi *world mindedness* (orientasi dunia), *open-mindedness* (orientasi keterbukaan), *the promotion of a sense of global interdependence* (mengembangkan ketergantungan global), *the promotion, conjointly of a sense of individual and cultural self- esteem* (mengembangkan harga diri individual dan budaya secara terpadu) , *the promotion of a commitment to world peace and development* (membangun komitmen pengembangan dan perdamaian dunia), *a relish for the withering of prejudice* (menerima hinaan maupun prasangka), *a passion for learning as process and product* (menyukai belajar sebagai proses dan produk), dan *respect for and tolerance of other cultures and cultural diversity, leading possibly to ‘interculturality’* (menghormati dan toleransi terhadap budaya lain dan keragaman budaya) (McKenzie: 1998).

Lebih lanjut Mckenzie menyatakan bahwa perpaduan *world-mindedness* dan *open-mindedness* menggambarkan “*international attitudes*” (sikap perilaku internasional). *World-mindedness* mengarah pada sikap kesadaran global;

sedangkan *open-mindedness* memastikan adanya kesadaran untuk menyesuaikan dengan kesadaran global tersebut.

2.3.3. *International School* (Sekolah Internasional)

2.3.3.1. Konsep *International School* (Sekolah Internasional)

Sekolah internasional banyak ditemui di berbagai negara, yang semula didirikan untuk memberikan layanan pendidikan bagi anak-anak expatriate professional yang bekerja di luar negeri untuk jangka waktu yang lama. Akan tetapi bagaimana sekolah-sekolah tersebut kemudian dikenal sebagai sekolah internasional masih belum diketahui alasan yang tepat. The international school of Geneva (ISG) adalah institusi pendidikan tertua dari sekolah internasional. Dengan meningkatnya mobilitas global para professional, maka jumlah sekolah internasional semakin meningkat, yakni dari semula berjumlah hanya 50 sekolah pada tahun 1964 menjadi lebih dari 1000 sekolah dalam tiga puluh tahun.

Tuntutan sekolah internasional semakin meningkat dengan cepat. Menurut kebutuhan klien mereka dan kondisi geografis, sekolah internasional menawarkan berbagai pendidikan internasional formal yang beragam. Tidak ada satu faktor yang menentukan bagi filosofi pendidikan dalam sekolah internasional. Banyak pendidik menggambarkan berbagai karakteristik sekolah internasional sebagai institusi pendidikan. Sekolah internasional memiliki murid-murid dari berbagai bangsa, memberikan layanan kepada komunitas ekspatriat dengan kehidupan internasional. Terwilliger (1972) mengemukakan karakteristik sekolah internasional seperti berikut: 1) pendaftaran terdiri dari anak-anak ekspatriat; 2) mempekerjakan guru-guru yang sudah berpengalaman; 3) dewan pengurus pimpinan terdiri dari tenaga lokal dan ekspatriat dengan perbandingan 50/50; 4) sekolah menawarkan materi dan metodologi pembelajaran terbaik untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

Menurut Geller (1993) sekolah internasional mengangkat pemahaman internasional. Setiap sekolah di dunia baik swasta maupun negeri dapat menjadi internasional. Sementara Wilkinson (1998: p.227) berpendapat: “*The key elements are exposure in schools to a curriculum that is consciously international in*

content and students with wide diversity of cultural background". (Hal yang paling penting adalah sekolah terbuka untuk materi kurikulum internasional, dan terbuka bagi murid-murid yang berasal dari berbagai latar belakang budaya yang berbeda). Berbeda dengan pendapat Wilkinson, menurut Findlay (1997), "*the curriculum of international schools is usually not international. It is based on the curriculum of a country other than of the host country*". (Kurikulum sekolah internasional tidak selalu internasional, tetapi berdasarkan pada kurikulum sebuah negara atau di mana sekolah itu berada).

Ada upaya untuk mengategorikan sekolah internasional, antara lain Matthew (1988:p.83-84) membedakan antara sekolah yang 'berlandaskan ideologi' (*ideology-driven*) dengan sekolah yang 'berlandaskan pemasaran' (*market-driven*). Sekolah internasional yang 'berlandaskan ideologi' adalah sekolah yang memiliki tujuan yang jelas dalam memajukan pemahaman dan kerjasama internasional. Sekolah yang 'berlandaskan pemasaran' adalah sekolah yang berdiri atas dasar kebutuhan komunitas tertentu, dikelola oleh individu, kelompok masyarakat, dan delegasi perusahaan multinasional atau perwakilan pemerintah. Sebuah sekolah dapat memiliki karakteristik keduanya. *The United World Colleges* adalah sebuah kelompok dari sekolah-sekolah yang 'berlandaskan ideologi', tidak menggunakan istilah 'internasional' didalam nama mereka tetapi mereka memberikan pendidikan internasional dan memiliki latar budaya yang beragam, baik dilihat dari siswa maupun gurunya.

Meskipun keberagaman *International School* sulit untuk menggeneralisasikan karakteristiknya, namun demikian menurut (Hayden and Thompson, 2008) dalam *International Schools: Growth and Influence* terdapat beberapa karakteristik yang secara jelas dapat membedakannya dengan sekolah nasional, yakni :

- a. Kurikulum; sekolah internasional menawarkan kurikulum yang berbeda dengan kurikulum yang ada di mana sekolah tersebut berada;

Thompson (1998) mengemukakan empat cara mengategorikan kurikulum yang digunakan di sekolah internasional. *Pertama, exportation* (pengeksporasi) yakni pemasaran kurikulum dan ujian nasional dari negara asal ke luar negeri;

kedua, adaptation (adaptasi) yakni menyesuaikan kurikulum dan ujian nasional dengan konteks internasional; *ketiga, integration* (integrasi/perpaduan) yakni mengintegrasikan keunggulan-keunggulan yang terdapat pada kurikulum dan ujian nasional dan internasional menjadi sebuah kurikulum baru; *keempat, creation* (kreasi) yakni mengembangkan sebuah program baru.

- b. Murid; Murid-murid sekolah internasional pada umumnya bukan berasal dari negara di mana sekolah tersebut berada (namun pada saat ini, sekolah internasional juga menerima murid yang berasal keluarga kaya dari negara di mana sekolah tersebut berada);

Terdapat beberapa kategori murid sekolah internasional antara lain yakni:

1) *Global Nomads/Third Cultural Kids*:

Adanya fenomena anak-anak yang berpindah secara global mengikuti karier profesional orang tua mereka, muncul suatu istilah *Third Culture Kid* (TCK). Istilah ini untuk menggambarkan anak-anak yang tidak bisa merasakan hubungan atau memiliki "*first culture*" (budaya asal) dari negara yang tercantum dalam paspor mereka, atau "*second culture*" (budaya kedua) dari negara di mana mereka tinggal sementara, akan tetapi mereka justru lebih merasakan seperti di rumah sendiri dalam "*third culture*" (budaya ketiga); yakni budaya yang diciptakan, diberikan, dan dilakukan oleh masyarakat yang saling berhubungan satu sama lain (Useem, 1976:3).

Dalam perkembangannya saat ini menurut (Pollock dan Van Reken 1999:19) TCK digambarkan sebagai "*someone who has spent a significant part of his or her developmental years outside the parental culture (building) relationships to all the cultures while not having full ownership in any*" (seseorang yang menghabiskan sebagian masa penting dalam pertumbuhannya di luar budaya orang tua mereka (membangun) hubungan dengan budaya lain sementara tidak dapat memiliki satu budaya pun). Sementara itu, (Mc Caig, 1992) menggambarkan *global nomad* sebagai "*individuals of any age or nationality who have spent a significant part of their developmental years living in one or more countries outside their passport country because of a parent's occupation*" (Schatti, 1993:4).

2) *The Returnee* (Anak-anak yang kembali ke Negara asal)

Kelompok lain dari anak-anak yang berpindah secara global adalah mereka yang memilih masuk di sekolah internasional di negara asalnya sendiri daripada masuk di sekolah nasional di negaranya setelah kembali dari negara lain. Hal ini dikarenakan mereka lebih dapat menyesuaikan kembali dengan bahasa dan kurikulum yang digunakan di sekolah internasional tersebut.

c. Pendidik dan tenaga kependidikan; merupakan pendidik dan tenaga kependidikan yang berasal dari ekspatriat;

1) Pendidik;

Hardman dalam penelitiannya menyatakan terdapat tiga kategori pendidik (guru) ekspatriat yang melamar di sekolah internasional yakni: *pertama*, profesional karier dengan status single; *kedua*, *mavericks*, yakni orang yang bebas dan tidak bergantung; *ketiga*, profesional karier yang sudah berkeluarga (Hardman, 2001: 132-133).

2) Tenaga Kependidikan;

Tenaga kependidikan dalam hal ini kepala sekolah harus memiliki pengalaman tentang sekolah internasional, baik dalam mengajar, memimpin, dan wawasan tentang sistem sekolah internasional. Sekolah internasional juga memiliki tenaga administrasi senior (biasanya menjabat sebagai bisnis manager atau manager keuangan). Hubungan antara kepala sekolah dengan tenaga administrasi senior ini menjadi sangat penting dalam menjalankan sekolah yang efektif.

d. Manajemen, kepemimpinan, dan tata kelola; disesuaikan dengan kondisi pendidik, karakteristik murid, dan kurikulum yang ditawarkan;

1) Manajemen dan Kepemimpinan;

Untuk meningkatkan dan menciptakan sekolah yang efektif dituntut peran kepala sekolah dengan kepemimpinan yang profesional. (Sammons, Hilmans, and Mortimore, 1997). Sammons *et al.* menyatakan bahwa pada

umumnya kepala sekolah selain diharapkan memberikan kepemimpinan, juga diharapkan menjadi manager. Louis and Miles (1990) memberikan gambaran perbedaan antara pemimpin dan manager sebagai berikut:

“Leaders set the course for the organization; managers make sure the course is followed. Leaders make strategic plans; managers design operational systems for carrying out the plans. Leaders stimulate and inspire; managers use their interpersonal influence and authority to translate that energy into productive work”. (Louis and Miles, 1990: 19-20).

Dengan demikian kepala sekolah dituntut untuk menjadi pemimpin maupun manager atau berperan sebagai *“Middle Management”* di sekolah.

2) Tata Kelola di Sekolah Internasional;

Pada umumnya sekolah internasional merupakan sekolah swasta. Meskipun ada beberapa sekolah yang dibiayai oleh negara (seperti the Dutch International Secondary School di Netherlands, di mana deretan sekolah internasional tersebut berhubungan dengan sekolah “induk” negeri). Namun demikian, pada umumnya sekolah internasional merupakan institusi swasta yang memperoleh income dari uang sekolah murid. Salah satu model tata kelola sekolah internasional adalah bahwa sekolah dimiliki dan dikelola oleh perseorangan atau keluarga. Pengelolaan sekolah dengan model ini dapat dikelola seperti sebuah organisasi yang profit oriented ataupun non profit oriented bergantung pada karakteristik pemiliknya. Selain itu peran kepala sekolah dipegang sendiri oleh pemilik atau anggota keluarganya. Blandford and Shaw mengemukakan komentar dari seorang kepala sekolah internasional seperti berikut: *“ I am the Chair, and the rest of Boards consist of my daughter and my son-in-law”.* (Blandford and Shaw, 2001:23)

Dengan adanya berbagai sekolah internasional yang beragam, kiranya perlu untuk mengkategorikan sekolah-sekolah tersebut. Hill (2006) melakukan pendekatan untuk mengelompokkan sekolah internasional ke dalam empat tipe dalam dimensi sekolah internasional dan nasional. *Tipe pertama*, adalah sekolah nasional yang berada di luar negeri yang memiliki program pendidikan seperti

dari negara asalnya. Sekolah ini seperti sekolah nasional di negara asalnya, hanya lokasinya berada di luar negeri. Sekolah ini mencantumkan kebangsaannya untuk nama sekolahnya, seperti American International in Kuwait; *Tipe kedua*, adalah sekolah nasional di negara sendiri dengan menggunakan program internasional. Sebagai contoh tipe sekolah ini adalah sekolah yang beregister *IB* di Indonesia; *Tipe ketiga*, adalah sekolah internasional dengan menggunakan program internasional; *Tipe keempat*, adalah sekolah internasional dengan menggunakan program nasional yang berasal dari salah satu atau beberapa negara yang juga menggunakan program tersebut di negara asalnya. Pengelompokan sekolah internasional di atas di dasarkan pada perspektif negara.

2.3.3.2. Kurikulum *International School* (Sekolah Internasional)

Sekolah internasional, sejatinya adalah sekolah yang menggunakan kurikulum asing dan bahasa Inggris sebagai bahasa pengantar. Salah satu kurikulum yang digunakan pada sekolah internasional adalah *International Baccalaureate (IB)*. Penggunaan kurikulum *IB* pada sekolah internasional ini dimaksudkan untuk membantu sekolah dalam mengembangkan bakat individual anak dan mengajarkan mereka untuk menghubungkan pengalaman di kelas dengan kenyataan di dunia luar, sehingga diharapkan anak dapat menjadi pemikir yang kritis, pembelajar yang bertahan lama, dan menghargai keberagaman sikap dan budaya seperti yang dikemukakan oleh Jenkins sebagai berikut:

“Through comprehensive and balanced curricula, coupled with challenging assessments the IB organisation aims to assist schools in their endeavours to develop the individual talent of young people and to teach them to relate the experience of classroom to the realities of the world outside. Beyond intellectual rigour and high academic standards, the emphasis is placed on the ideals of international understanding and responsible citizenship, to the end that IB students may become critical and compassionate thinkers and life-long learners and informed participants in the local and world affairs, conscious of the shared humanity that binds all people together while respecting the variety of cultures and attitudes that make for the richness of life”. (Jenkins, 1998:p. 94).

Sejalan dengan itu, Hayden and Wong (1997:p.359) mengemukakan: “*our overall conclusion is that I.B. is perceived as a successful academic programme, which clearly contributes to the development of international outlook.*” IB dianggap sebagai sebuah program akademis yang berhasil, yang secara nyata memberikan kontribusi dalam pengembangan sekolah internasional.

Selain sistem kurikulum *Internasional Baccalaureate (IB)*, sistem kurikulum lain yang populer digunakan, termasuk yang digunakan di sekolah-sekolah internasional di Indonesia, yakni Cambridge International Examinations (CIE). Kedua kurikulum tersebut tersebar ke seluruh dunia karena ada sekolah-sekolah yang ingin mengadopsi dan mendapat pengakuan secara global. Meskipun negara tempat sekolah tersebut berlokasi sudah mempunyai sistem kurikulum sendiri, namun tidak tertutup kemungkinan ada sekolah yang menggunakan IB dan CIE. Berikut dapat dilihat kedua sistem kurikulum tersebut:

1) *International Baccalaureate (IB)*

Program-program IB dikelola oleh organisasi non pemerintah, International Baccalaureate Organization (IBO) yang bermarkas di Geneva, Swiss. Organisasi ini didirikan oleh diplomat-diplomat Eropa pada tahun 1968, yang semula menginginkan agar keberlanjutan dan kualitas pendidikan anak-anaknya tetap terjamin dan terstandar, meskipun mereka harus berpindah-pindah negara. Kini program IB sudah diserap di lebih dari 90 negara. Sekolah yang menggunakan harus mendapat pengesahan untuk mendapatkan sertifikat dari International Baccalaureate Organisation (IBO) di Jenewa, Swiss.

Situs resmi IBO menyebutkan bahwa pada dasarnya kurikulum IB mendorong peserta didik untuk mengenal budayanya sendiri, untuk mendorong pemikiran global para pelajar. Siswa diberi kebebasan memilih bidang akademis yang transdisipliner dan fleksibel guna lebih menggali kemampuan mereka. Program-program IB, juga ditujukan untuk mengembangkan sikap positif dalam belajar dengan memotivasi siswa agar menjadi pelajar yang aktif dan kompeten. Juga mengembangkan kemampuan

intelektual, pribadi, emosi, dan sosial. Dalam pelaksanaannya program IB dibagi dalam 3 tahapan, yaitu:

a. Primary Years Programme (PYP): 3-10 tahun.

Ada lima elemen utama dalam kurikulumnya, yakni konsep, pengetahuan, keahlian, sikap, dan tindakan. Elemen tersebut dikembangkan lewat enam cara transdisipliner: siapa, dan di mana kita hidup, bagaimana kita berkembang, dunia berjalan, dan kita terlibat didalamnya, serta hidup berdampingan. Didukung oleh enam subyek pendidik: bahasa, ilmu sosial, matematika, seni, sains, pendidikan personal, sosial, dan fisikal.

b. Middle Years Programme (MYP): 11-16 tahun.

Delapan wilayah akademis: matematika, sains, seni, fisikal, bahasa pertama dan bahasa kedua, kemanusiaan, dan teknologi. Masing-masing dilakukan dalam lima cara: pendidikan kesehatan dan sosial, kemasyarakatan, lingkungan, cara belajar, kecerdasan. Sekolah yang mengadopsinya bebas mengembangkan lagi kurikulum yang pas dengan kondisi sekolahnya. Bisa memilih salah satu atau mengajarkan semua yang ada dalam satu bidang.

c. Diploma Programme: 16-18 tahun.

Terdapat enam wilayah akademis: matematika dan ilmu komputer, seni, bahasa pertama, praktikum sains, bahasa kedua, individu dan kemasyarakatan. Dikembangkan lewat tiga kemampuan utama: teori, kreatifitas dan tindakan, serta esai.

2) Cambridge International Examinations (CIE)

CIE adalah bagian dari The Cambridge Assessment Group, organisasi nirlaba di bawah University of Cambridge. Jaringan penyelenggara sistem kurikulum yang telah digunakan di sekolah-sekolah di 150 negara ini, tahun ini berusia 150 tahun. Kurikulum Cambridge menekankan fleksibilitas, sejak pendidikan dasar hingga menengah. Siswa bebas memilih pelajaran sesuai kemampuan dan minat, sehingga mereka dapat mengeksplorasi kemampuannya. Sistem kurikulum yang umum diterapkan di sekolah-sekolah di Inggris ini, juga banyak digunakan di Amerika Serikat, Kanada, India,

Selandia Baru, dan negara-negara lain di dunia dengan beberapa penyesuaian. Secara berkala Dewan dan Sindikasi Universitas akan memantau dan mengarahkan pelaksanaan sistem Cambridge di sekolah-sekolah yang menggunakan sistem ini. Program pendidikan Cambridge terdiri empat kualifikasi yakni:

a. Cambridge International Primary Program (CIPP): 5-11 tahun.

Mempelajari bidang akademis bahasa Inggris, matematika, dan sains melalui tahapan-tahapan yang disusun berdasarkan kemampuan alami anak saat itu.

b. Lower Secondary Program: 11-14 tahun.

Meneruskan bidang pembelajaran dari pelajaran dasar (bahasa Inggris, matematika, dan sains), dan ditambah dengan mempersiapkan anak untuk menempuh IGCSE atau O Level.

c. Middle Secondary: 14-16 tahun.

Tahap ini terkenal dengan kurikulum International General Certificate of Secondary Education (IGCSE) atau O level. Siswa yang hendak melanjutkan pendidikan ke tingkat lebih tinggi harus melalui ujian IGCSE atau O level. Kualifikasi O level terutama dirancang untuk peserta didik yang bahasa utamanya bukan bahasa Inggris. Siswa dapat memilih mata pelajaran yang diminati dalam persiapan menuju A level serta membekali kemampuan untuk bekerja nantinya.

d. Upper Secondary: 16-18 tahun.

Kualifikasi Internasional A level, diperlukan untuk melanjutkan pendidikan ke universitas di seluruh dunia. Kelulusan ujian A level sekaligus merupakan bukti kemampuan akademik untuk melanjutkan studi ke universitas yang menerima sistem Cambridge. Sedikitnya diperlukan waktu sekitar dua tahun untuk mempersiapkan siswa agar dapat menuntaskan jenjang A level. Pada tahap ini siswa bebas memilih mata pelajaran yang diminati sesuai kemampuan mereka.

2.3.3.3. *Quality Assurance* (Penjaminan Mutu)

Dalam sistem pendidikan nasional, penjaminan mutu sekolah didasarkan pada beberapa hal seperti: kurikulum yang diikuti; penunjukan staf; sarana-prasarana yang disediakan; dan alat penilaian yang digunakan, yang selanjutnya dimonitor dan didukung oleh sistem pembinaan dan pengawasan baik lokal, regional, maupun nasional. Beberapa sekolah internasional yang berafiliasi nasional lebih memilih untuk dinilai oleh pengawas yang berpengalaman di negaranya. Karena hal ini dapat menghasilkan kembali pembiasaan dalam konteks internasional. Format penilaian juga sudah sangat dikenal oleh sekolah, sehingga dapat membantu dalam menunjukkan kredibilitas dan kualitas pendidikan yang diberikan. Sebagai contoh, The National Association of British in Spain (NABSS) menggunakan system tersebut untuk melakukan pengawasan di sekolah-sekolah internasional binaannya.

2.4. Subsidi

Menurut Subarsono (2005:109) yang dimaksud subsidi adalah semua bantuan finansial pemerintah kepada individu, perusahaan, dan organisasi. Maksud subsidi adalah untuk memberikan bantuan pembiayaan terhadap berbagai aktivitas. Sementara itu, Spencer dan Amos mengemukakan bahwa subsidi adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (*output*) (Spencer dan Amos, 1993:464).

Menurut Suparmoko, subsidi (*transfer*) adalah salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang juga diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah pendapatan mereka yang menerima subsidi atau mengalami peningkatan pendapatan riil apabila mereka mengkonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang rendah.

Subsidi dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu subsidi dalam bentuk uang (*cash transfer*) dan subsidi dalam bentuk barang atau subsidi innatura (*in kind subsidy*) (Suparmoko, 2003:34) seperti di bawah ini:

1). Subsidi dalam Bentuk Uang

Subsidi bentuk ini diberikan oleh pemerintah kepada konsumen sebagai tambahan penghasilan atau kepada produsen untuk dapat menurunkan harga barang. Keunggulan subsidi dalam bentuk uang kepada konsumen:

- a. Lebih murah bagi pemerintah daripada subsidi dalam bentuk penurunan harga,
- b. Memberikan kebebasan dalam membelanjakannya.

2). Subsidi dalam Bentuk Barang

Subsidi dalam bentuk barang adalah subsidi yang dikaitkan dengan jenis barang tertentu yaitu pemerintah menyediakan suatu jenis barang tertentu dengan jumlah yang tertentu pula kepada konsumen tanpa dipungut bayaran atau pembayaran dibawah harga pasar. Pengaruh subsidi innatura adalah:

- a. mengurangi jumlah pembelian untuk barang yang disubsidi tetapi konsumsi total bertambah, misalkan pemerintah memberikan subsidi pangan tanpa harga dengan syarat konsumen tidak boleh menjual kembali barang tersebut.
- b. tidak mengubah konsumsi total, hal ini terjadi jika pemerintah disamping memberikan subsidi juga menarik pajak yang sama besarnya dengan subsidi.
- c. konsumsi menjadi terlalu tinggi (*overconsumption*), hal ini terjadi jika jumlah yang disediakan oleh pemerintah lebih besar daripada jumlah sesungguhnya yang tersedia untuk dibeli konsumen, misalkan suatu keluarga dengan 2 orang anak disubsidi rumah dengan 3 kamar tidur. Padahal jika subsidi dalam bentuk uang, keluarga itu hanya akan menggunakan rumah dengan 2 kamar tidur.
- d. konsumsi menjadi terlalu rendah (*underconsumption*), hal ini terjadi kalau jumlah subsidi yang disediakan oleh pemerintah lebih kecil daripada jumlah yang diharapkan oleh konsumen, misalkan pemerintah menyediakan rumah bersubsidi tipe 36 dengan 2 kamar tidur saja padahal yang dibutuhkan konsumen rumah dengan tipe 54 dengan 3 kamar tidur.

Sementara itu, dilihat dari implementasinya subsidi memiliki dua eksternalitas, yakni efek positif dan efek negatif;

1). Efek Positif Subsidi

Kebijakan pemberian subsidi biasanya dikaitkan kepada barang dan jasa yang memiliki positif eksternalitas dengan tujuan agar untuk menambah output dan lebih banyak sumber daya yang dialokasikan ke barang dan jasa tersebut, misalnya pendidikan dan teknologi tinggi. (Spencer dan Amos, 1993:92-93)

2). Efek Negatif Subsidi

Secara umum efek negatif subsidi adalah:

- a. Subsidi menciptakan alokasi sumber daya yang tidak efisien. Karena konsumen membayar barang dan jasa pada harga yang lebih rendah daripada harga pasar maka ada kecenderungan konsumen tidak hemat dalam mengkonsumsi barang yang disubsidi. Karena harga yang disubsidi lebih rendah daripada biaya kesempatan (*opportunity cost*) maka terjadi pemborosan dalam penggunaan sumber daya untuk memproduksi barang yang disubsidi. (Spencer dan Amos, 1993:741)
- b. Subsidi menyebabkan distorsi harga.

Menurut Basri (2002:249), subsidi yang tidak transparan dan tidak *well-targeted* akan mengakibatkan:

- (1) Subsidi besar yang digunakan untuk program populis cenderung menciptakan distorsi baru dalam perekonomian
- (2) Subsidi menciptakan suatu inefisiensi
- (3) Subsidi tidak dinikmati oleh mereka yang berhak

2.5. Efektivitas

Dalam kamus *The New Grolier Webster International Dictionary of The English Language (1974:314)* memberikan pengertian efektifitas sebagai kata benda (noun) dari kata efektif yang artinya, “*producing the intended or expected result; adapted; adapted for desired end*”. Artinya adalah sejauhmana hasil atau tujuan sudah dicapai. Sedangkan *efficiency* diartikan dalam kamus tersebut sebagai “*competence for one’s duties; power of producing intended effect in relation to cost*”

in time, money, and energy; the ratio of resulting useful work to the energy expended". Yang artinya bahwa efisiensi adalah berkenaan dengan sejauhmana penggunaan kekuatan yang berhubungan dengan berhubungan dengan biaya, waktu, dan tenaga. Berdasarkan pengertian yang terdapat kamus tersebut, maka dengan demikian jelaslah perbedaan antara efektifitas dengan efisiensi.

Berkenaan dengan perbedaan efektifitas dan efisiensi, smith (1982:387) menyatakan bahwa "*effectiveness and usefulness of system's output or result indicator of how well a system serves its users and receivers*". Smith (1982:387) juga mengemukakan bahwa efektifitas sebagai "*index of how well system functions are earned out, also pertains to specific result with given resources without loss waste or misuse*". Berdasarkan apa yang dinyatakan Smith maka tampak jelas perbedaan efektifitas dengan efisien, yakni efektifitas berkenaan dengan sistem untuk mendapatkan output sedangkan efisiensi berkenaan dengan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan output.

Sementara itu, konsep efektifitas dan efisiensi menurut Drucker (1964:5) yakni bahwa efektifitas adalah melakukan pekerjaan yang benar (*doing the right things*), Sedang efisiensi adalah melakukan pekerjaan dengan benar (*doing things right*). Menurut Manpower Service Commission (MSC), efektifitas didefinisikan sebagai pengukuran terhadap ketercapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu kegiatan dapat dikatakan efektif jika outputnya sama atau sesuai tujuan yang telah ditetapkan dan jika tidak sesuai, maka kegiatan tersebut dikatakan tidak efektif (Weda, 2006:17).

(Gibson, et all, 1996: 50) mengemukakan kriteria efektifitas, yaitu: kriteria jangka pendek-produktivitas, mutu, efisiensi, fleksibilitas dan kepuasan, pengembangan, kriteria jangka menengah-persaingan dan kriteria jangka panjang-kelangsungan hidup dalam (Sumaryadi, 2005: 105-106). Arikunto dan Jabar (2008: 30) mengemukakan bahwa kriteria atau tolak ukur dalam program pendidikan dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu: (1) peraturan atau ketentuan yang telah diterbitkan, (2) dalam menindaklanjuti peraturan atau ketentuan tersebut perlu adanya petunjuk pelaksanaan, (3) jika tidak ada petunjuk pelaksanaan maka dapat menggunakan

konsep atau teori-teori yang terdapat dalam buku-buku ilmiah, (4) atau dapat menggunakan hasil penelitian, (5) atau kriteria dapat ditentukan menggunakan nalar.

Penilaian efektifitas implementasi kebijakan perlu dilakukan untuk menemukan informasi tentang sejauhmana manfaat dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan kepada penerima kebijakan tersebut. Efektif tidaknya implementasi kebijakan sangat tergantung pada perspektif yang digunakan dalam menilai efektif atau suksesnya implementasi, disamping itu juga sangat erat kaitannya dengan aspek-aspek yang hendak disoroti. Menurut Repley (1985: 134-137) dalam Nurudin (2007:34) implementasi dari setiap kebijakan dapat dilihat dari dua perspektif utama, yakni (1) perspektif *compliance* (2) perspektif *what's happening and why?*.

Sementara itu, Goggin *et all* (1980: 34-35) dalam Nurudin (2007:34-35) menjelaskan bahwa ada tiga perspektif implementasi yang ditonjolkan yakni: (1) proses, (2) output, dan (3) outcomes. Efektivitas implementasi kebijakan dapat dilihat dari perspektif "*process*" dan perspektif "*result*". Perspektif "*result*" inilah yang kemudian dirinci menjadi dua subperspektif lagi, yaitu "output" dan "outcomes". Perspektif proses menilai efektivitas implementasi kebijakan dari sudut seberapa jauh peraturan-peraturan, atau mandat-mandat, yang sudah ditetapkan pada tingkat atas diefektifkan pelaksanaannya oleh pemerintah atau aparat tingkat bawah. Kerja implementasi yang memuaskan dan tepat waktu dari rangkaian tugas-tugas penting yang berkaitan dengan upaya mewujudkan maksud dari peraturan, atau mandat, merupakan indikator efektivitas implementasi kebijakan.

Perspektif "proses" atau "compliance" tersebut di atas sebagai perspektif yang tidak memadai untuk menilai apakah implementasi kebijakan efektif atau tidak. Karena bisa saja secara prosedural, semua aktifitas implementasi yang dijalankan oleh implementor (pelaksana) sudah sesuai dan/atau selaras dengan ketentuan-ketentuan yang dinyatakan secara tegas dan otoritatif dalam juklak dan juknis, akan tetapi keberhasilan yang sifatnya prosedural tersebut tidak menjamin bahwa tujuan yang hendak diwujudkan sudah tercapai atau persoalan yang hendak diatasi melalui kebijakan dan implementasinya tersebut sudah teratasi.

Dengan kata lain, efektivitas implementasi pada tingkat prosedural tidaklah identik dengan efektivitas implementasi secara substansial. Substansial disini adalah menyangkut tujuan dan persoalan dasar yang hendak dipecahkan melalui kebijakan (*problem solving oriented*). Implementasi yang mampu mengatasi persoalan dasarnya, berarti dapat dikatakan sebagai implementasi yang efektif secara substansial. Tanpa mengurangi pentingnya efektivitas tingkat prosedural, efektivitas secara substansial dipandang aspek yang paling penting untuk dijadikan standar penilaian efektivitas secara keseluruhan.

Efektivitas implementasi pada tingkat prosedural baru merupakan salah satu dimensi saja, tidak akan memadai untuk dijadikan sebagai dasar penelitian efektivitas kebijakan publik, jika tidak dilengkapi dengan dimensi hasilnya (hasil/akibat). Artinya efektivitas implementasi kebijakan baru dikatakan efektif apabila terjadinya efektivitas pada tingkat prosedural (*compliance*) dan juga efektivitas pada tingkat tujuan dan hasil (*result*) yang hendak dicapai. Selain dari aspek prosedural, aspek penting lainnya adalah aspek tujuan. Dengan demikian sesuai dengan aspek prosedural dan aspek tujuan yang diinginkan akan menghasilkan manfaat nyata kepada masyarakat.

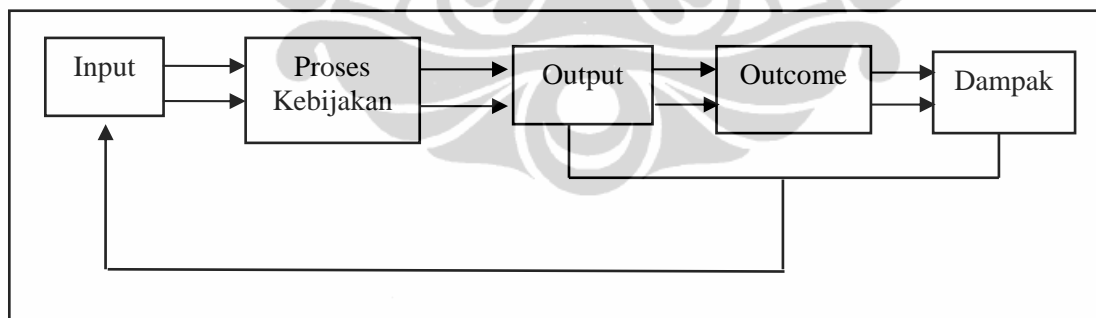
Untuk mencapai bagaimana suatu program berjalan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, perlu adanya tindakan-tindakan pemantauan atau pengawasan (*monitoring*) sebagai upaya untuk memantau secara berkala agar efektivitas berjalan tidak menyimpang dari tujuan yang telah digariskan, karena dapat melakukan perbaikan-perbaikan sesegera mungkin. Upaya ini dapat dilakukan secara langsung dan cepat yaitu dengan melalui laporan-laporan atau catatan tertulis.

Berdasarkan hasil monitoring inilah, keberhasilan sebuah kebijakan dapat dinilai, karena akan dapat melihat kesesuaian antara tujuan yang dibarengi pemahaman yang matang serta implementasi di lapangan secara professional serta evaluasi yang aktif dan konstruktif, proses ini berjalan bersamaan agar tetap dapat menjaga keutuhan sebuah kebijakan yang dapat diimplementasikan langsung kepada masyarakat.

2.6. Evaluasi Kebijakan Subsidi

Menurut Nugroho evaluasi merupakan bentuk pengawasan terhadap suatu kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauhmana tujuan dicapai, dengan melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan, yang kemudian akan dicari cara untuk bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. (Nugroho, 2008: 471-472).

Menurut Subarsono (2005:119) evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Memang tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi. Untuk dapat mengetahui *outcome*, dan dampak suatu kebijakan sudah tentu diperlukan waktu tertentu, misalnya, 5 tahun semenjak kebijakan itu diimplementasikan. Sebab kalau evaluasi dilakukan terlalu dini, maka *outcome* dan dampak dari suatu kebijakan belum tampak. Semakin strategis suatu kebijakan, maka diperlukan tenggang waktu yang lebih panjang untuk melakukan evaluasi. Sebaliknya, semakin teknis sifat dari suatu kebijakan atau program, maka evaluasi dapat dilakukan dalam kurun waktu yang relative lebih cepat semenjak diterapkannya kebijakan bersangkutan.



Gambar 2.1 Kebijakan Sebagai Suatu Proses

Sumber : Subarsono, 2005: 121

Menurut Subarsono (2005: 121-122) yang dimaksud dengan *input* adalah bahan baku (*raw materials*) yang digunakan sebagai masukan dalam sistem kebijakan. Input dapat berupa sumber daya manusia, sumber daya finansial, tuntutan-tuntutan dan dukungan masyarakat.

Sistem politik melalui para aktornya melakukan proses konversi dari input menjadi output. Selama proses konversi ini terjadi *bargaining* dan *negosiasi* antar para aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, yang masing-masing memiliki kepentingan yang mungkin berbeda dan atau bisa sama. Output yang merupakan hasil dari konversi sebetulnya merupakan resultante dari tarik menarik antar kepentingan para aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Dalam pandangan teori kelompok (*group model*), sebuah kebijakan akan lebih banyak berisi preferensi kelompok yang kuat dan menjauh dari keinginan kelompok yang lemah (Dye, 1981).

Output adalah keluaran dari sebuah kebijakan, yang dapat berupa peraturan, kebijakan, pelayanan/jasa, dan program. Sebagai contoh, output dari kebijakan subsidi RSDBI adalah adanya kebijakan yang mengatur penyelenggaraan subsidi RSDBI.

Outcome adalah hasil suatu kebijakan dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat diimplementasikannya suatu kebijakan. Contoh: outcome dari kebijakan subsidi RSDBI adalah tersedianya sarana prasarana pendidikan yang memadai.

Impact (dampak) adalah akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan. Contoh: impact dari kebijakan subsidi RSDBI adalah berkembangnya sekolah dasar yang potensial menjadi sekolah dasar bertaraf internasional (SDBI).

Evaluasi sangat diperlukan untuk keperluan jangka panjang dan untuk kepentingan keberlanjutan (*sustainable*) suatu program. Dengan evaluasi, kebijakan-kebijakan ke depan akan lebih baik dan tidak mengulangi kesalahan yang sama. Berikut ini diberikan beberapa argumen perlunya evaluasi:

- a. Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan, yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuannya;
- b. Mengetahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal. Dengan melihat tingkat efektivitasnya, maka dapat disimpulkan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal;
- c. Memenuhi aspek akuntabilitas publik. Dengan melakukan penilaian kinerja suatu kebijakan, maka dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah

- kepada publik sebagai pemilik dana dan mengambil manfaat dari kebijakan dan program pemerintah;
- d. Menunjukkan pada *stakeholders* manfaat suatu kebijakan. Apabila tidak dilakukan evaluasi terhadap sebuah kebijakan, para *stakeholders*, terutama kelompok sasaran tidak mengetahui secara pasti manfaat dari sebuah kebijakan atau program;
 - e. Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Pada akhirnya, evaluasi kebijakan bermanfaat untuk memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan yang akan datang, agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Sebaliknya dari hasil evaluasi diharapkan dapat ditetapkan kebijakan yang lebih baik. (Subarsono, 2005: 123-124).

Menurut Dunn, ada tiga jenis pendekatan dalam evaluasi kebijakan yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis. *Pertama*, evaluasi semu bertujuan untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan, di mana ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial. *Kedua*, evaluasi formal bertujuan untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan. Dalam evaluasi ini tujuan dan sasaran pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai. Dan *ketiga*, evaluasi keputusan teoritis yang bertujuan untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai. (Nugroho, 2008: 474-475)

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator, karena penggunaan indikator yang tunggal akan membahayakan, dalam arti hasil penilaiannya dapat *bias* dari yang sesungguhnya. Indikator atau kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn (1994) dalam (Subarsono, 2005: 126) mencakup lima indikator seperti diuraikan dalam tabel berikut ini :

Tabel 2.1. Indikator atau Kriteria Evaluasi Kebijakan

No.	Kriteria	Penjelasan
1	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
2	Kecukupan	Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah?
3	Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda?
4	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuat preferensi/nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka?
5	Ketepatan	Apakah hasil yang dicapai bermanfaat?

Sumber: Dunn, 1994: 405

Efektivitas secara umum diartikan sebagai tingkat pencapaian tujuan atau sasaran pada suatu organisasi. Berkaitan dengan implementasi kebijakan subsidi yang dilaksanakan di SDNP Menteng 01 Jakarta Pusat dan SD Negeri Sukadamai 3 Kota Bogor, maka efektivitas subsidi tersebut dapat dikatakan efektif bila kebijakan tersebut dapat sepenuhnya mencapai sasaran yang telah ditetapkan, dan subsidi dipergunakan dan dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya oleh sekolah dalam rangka menuju sekolah dasar bertaraf internasional. Selain itu efektivitas subsidi dilihat dari kesiapan sekolah dalam mengembangkan semua aspek di sekolah yang mengarah pada sekolah standar internasional .

2.7. Operasionalisasi Konsep Efektivitas Kebijakan Subsidi RSDBI

Untuk menjawab pertanyaan dalam penelitian ini, maka dibutuhkan operasionalisasi konsep implementasi kebijakan subsidi RSDBI dan efektivitas subsidi RSDBI di SDNP Menteng 01 Jakarta Pusat dan SD Negeri Sukadamai 3 Kota Bogor. Operasionalisasi konsep dalam penelitian ini disajikan pada tabel 2.2 berikut ini:

Tabel 2.2 Operasionalisasi Konsep Efektivitas Kebijakan RSDBI di SDNP Menteng 01 Jakarta Pusat dan SD Negeri Sukadamai 3 Kota Bogor

No	Faktor-faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Ukuran Efektivitas Kebijakan Subsidi	Judgement
				Informan	Dokumen		
I	<p>Efektivitas Implementasi kebijakan subsidi RSDBI Bagi Sekolah Dalam Menuju Fase Kemandirian sebagai Sekolah Dasar Bertaraf Internasional</p> <p>Menurut Dunn (1994:405) Evaluasi untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan antara lain dengan yakni :</p> <ul style="list-style-type: none"> - kriteria efektivitas; untuk menilai atau mengetahui apakah hasil yang diinginkan dari implementasi kebijakan tersebut telah tercapai; - kriteria ketepatan; untuk menilai atau mengetahui apakah hasil dari implementasi kebijakan tersebut yang dicapai bermanfaat. 					Ukuran efektif/tidak efektif didasarkan pada Teori Evaluasi Kebijakan (Dunn, 1994)	

No	Faktor-faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Ukuran Efektivitas Kebijakan Subsidi	Judgement
				Informan	Dokumen		
I.1	Pemanfaatan dan penggunaan dana subsidi RSDBI pada tahun 2007 (sebesar Rp. 500.000.000,-) sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai:					Keterlaksanaan pekerjaan subsidi sesuai dengan program yang dikembangkan tahun anggaran 2007, dengan indikator efektif meliputi:	
<i>I.1.1</i>	<i>Pengembangan Kelembagaan, antara lain:</i>	Primer	Wawancara	- Kepsek	- SK Pemberian subsidi RSDBI	- Pemahaman SDM terhadap panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi	- Berdasarkan evaluasi formal (Dunn, 1994): bahwa sasaran dan target yang ditetapkan secara formal merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai
a.	Terlaksananya pengembangan manajemen sekolah.	Sekunder	Studi dokumentasi	- Tim Pengembang RSDBI	- Laporan Pelaksanaan Pekerjaan Subsidi	- Kesesuaian antara pelaksanaan pekerjaan subsidi dengan panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi	- Berdasarkan wawancara dengan pejabat di lingkungan Direktorat Pembinaan TK SD bahwa pemahaman terhadap panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi dan kesesuaian antara pelaksanaan pekerjaan subsidi dengan panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan pekerjaan subsidi
b.	Terlaksananya pengembangan Organisasi Sekolah (perumusan visi, misi, dan tujuan; penyempurnaan struktur organisasi; penyempurnaan regulasi sekolah, dan tertatanya administrasi sekolah yang efektif dan efisien).		Observasi	- Komite			
c.	Terlaksananya pengembangan lingkungan dan budaya sekolah.			- Guru			
d.	Terlaksananya penggalangan partisipasi masyarakat.						

No	Faktor-faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Ukuran Efektivitas Kebijakan Subsidi	Judgement
				Informan	Dokumen		
I.1.2	<i>Pengembangan kurikulum dan proses pembelajaran :</i> a. Telaksananya pengembangan kurikulum bertaraf internasional. b. Terlaksananya pengembangan standar kompetensi lulusan (SKL) sesuai dengan standar internasional. c. Terlaksananya pengembangan proses pembelajaran bertaraf internasional. d. Terlaksananya pengembangan sistem penilaian sesuai dengan standar internasional.	Primer Sekunder	Wawancara Studi dokumentasi Observasi	- Kepsek - Tim Pengembangan RSDBI - Guru	Laporan Pelaksanaan Pekerjaan Subsidi	- Pemahaman SDM terhadap panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi - Kesesuaian antara pelaksanaan pekerjaan subsidi dengan panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi - ketepatan waktu pelaksanaan pekerjaan subsidi	
I.1.3	<i>Pengembangan lingkungan dan penguatan peran masyarakat :</i> a. Terciptanya lingkungan dan budaya sekolah yang sesuai dengan keadaan/kondisi setempat. b. Terjadinya penguatan peran masyarakat dalam peningkatan mutu sekolah.	Primer Sekunder	Wawancara Studi dokumentasi Observasi	- Kepsek - Tim Pengembangan RSDBI - Komite - Guru	Laporan Pelaksanaan Pekerjaan Subsidi	Pemahaman SDM terhadap panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi ; Kesesuaian antara pelaksanaan pekerjaan subsidi dengan panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi;	

No	Faktor-faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Ukuran Efektivitas Kebijakan Subsidi	Judgement
				Informan	Dokumen		
I.1.4	<i>Pengembangan Sarana Prasarana Pendidikan, antara lain:</i>	Primer Sekunder	Wawancara Studi dokumentasi Observasi	- Kepsek - Tim Pengembangan RSDBI - Komite - Guru	Laporan Pelaksanaan Pekerjaan Subsidi	Ketepatan waktu pelaksanaan pekerjaan subsidi - Pemahaman SDM terhadap panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi - Kesesuaian antara pelaksanaan pekerjaan subsidi dengan panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi - Ketepatan waktu pelaksanaan pekerjaan subsidi	
a.	Tersedianya peralatan pendidikan yang lengkap sesuai dengan tuntutan sekolah bertaraf internasional.						
b.	Tersedianya perangkat media pendidikan untuk keperluan pembelajaran dan administrasi sekolah.						
c.	Tersedianya buku sekolah (buku teks pelajaran, buku refrensi, dan buku bacaan) untuk siswa maupun guru.						
d.	Tersedianya ruang/tempat pusat sumber belajar guru yang lengkap dengan fasilitas/isinya (komputer, jaingan internet, buku sumber, VCD, meja kursi kerja, rak buku).						
e.	Terbangunnya ciri khas SBI-SD yang bersifat monumental dan fasilitas tempat bermain, kreasi dan rekreasi di sekolah.						
f.	Terlaksananya pembangunan/rehab ruang perpustakaan/UKS/Pimpinan dari bangunan/ruang yang diperlukan.						

No	Faktor-faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Ukuran Efektivitas Kebijakan Subsidi	Judgement
				Informan	Dokumen		
I.2	Pemanfaatan dan penggunaan dana subsidi RSDBI pada tahun 2008 (sebesar Rp. 300.000.000,-) sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai:						
a.	Terlaksananya rehabilitasi ruang laboratorium komputer dan laboratorium bahasa	Primer Sekunder	Wawancara Studi dokumentasi Observasi	Kepsek, Tim Pengembang RSDBI, Komite, Guru	- SK Pemberian subsidi RSDBI	Keterlaksanaan pekerjaan subsidi sesuai dengan program yang dikembangkan tahun anggaran 2008, dengan indikator efektif meliputi:	Berdasarkan evaluasi formal (Dunn, 1994): bahwa sasaran dan target yang ditetapkan secara formal merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai
b.	Terlaksananya pengadaan sarana (1) laboratorium komputer antara lain perangkat komputer sejumlah siswa/rombel (maksimal 28 set), perangkat teknik informasi dan komunikasi/ICT (laptop, LCD, layar,) disertai software; (2) sarana laboratorium bahasa antara lain perangkat peralatan untuk belajar bahasa secara individual, dan perangkat ICT (laptop, LCD, layer) disertai software. Selain itu, juga terlaksananya pengadaan perabot dan sarana penunjang untuk laboratorium bahasa dan atau laboratorium komputer antar lain papan tulis, lemari/rak, meja dan kursi (sesuai kebutuhan), jaringan telpon/internet.	Primer Sekunder	Wawancara Studi dokumentasi Observasi	- Kepsek - Tim Pengembang RSDBI - Komite - Guru	Laporan Pelaksanaan Pekerjaan Subsidi	- Pemahaman SDM terhadap panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi - Kesesuaian antara pelaksanaan pekerjaan subsidi dengan panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi - Ketepatan waktu pelaksanaan pekerjaan subsidi	- Berdasarkan wawancara dengan pejabat di lingkungan Direktorat Pembinaan TK SD bahwa pemahaman SDM terhadap panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi dan kesesuaian antara pelaksanaan pekerjaan subsidi dengan panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan pekerjaan subsidi

No	Faktor-faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Ukuran Efektivitas Kebijakan Subsidi	Judgement
				Informan	Dokumen		
c.	Terlaksananya modernisasi sarana (1) ruang kelas antara lain dilengkapi dengan gambar presiden dan wakil, lemari atau kelengkapan lain yang harus ada; (2) ruang perpustakaan dengan adanya peralatan yang memudahkan untuk mengelola perpustakaan seperti perangkat komputer untuk administrasi, rak dan lemari buku, rak majalah; (3) ruang UKS dengan adanya tempat tidur pasien, timbangan badan dan pengukur tinggi badan, lemari obat-obatan.	Primer Sekunder	Wawancara Studi dokumentasi Observasi	- Kepsek - Tim Pengembang RSDBI - Komite - Guru	Laporan Pelaksanaan Pekerjaan Subsidi	- Pemahaman SDM terhadap panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi - Kesesuaian antara pelaksanaan pekerjaan subsidi dengan panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi	
d.	Terlaksananya studi banding ke sekolah-sekolah yang telah mempunyai reputasi internasional dalam rangka menambah wawasan bagi para pengelola RSDBI dalam hal sistem pengelolaan, kurikulum yang digunakan, sistem penilaian, buku-buku teks yang dipakai, peralatan pendidikan dan media pendidikan yang digunakan	Primer Sekunder	Wawancara Studi dokumentasi Observasi	- Kepsek - Tim Pengembang RSDBI - Guru	Laporan Pelaksanaan Pekerjaan Subsidi	- Ketepatan waktu pelaksanaan pekerjaan subsidi	

No	Faktor-faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Ukuran Efektivitas Kebijakan Subsidi	Judgement
				Informan	Dokumen		
I.3	Pemanfaatan dan penggunaan dana subsidi RSDBI pada tahun 2009 (sebesar Rp. 100.000.000,-) sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai:						
a.	Terlaksananya pengembangan pembelajaran dengan menggunakan fasilitas ICT serta melengkapi sarana pembelajaran yang modern di kelas.	Primer	Wawancara	- Kepsek - Tim	- SK Pemberian subsidi RSDBI	Keterlaksanaan pekerjaan subsidi sesuai dengan program yang dikembangkan tahun anggaran 2009 dengan indikator efektif meliputi:	Berdasarkan evaluasi formal (Dunn, 1994): bahwa sasaran dan target yang ditetapkan secara formal merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai
b.	Terlaksananya penggunaan dana untuk administrasi penyelenggaraan program yaitu pembiayaan yang diperlukan dalam penyusunan laporan, transportasi, dan biaya administrasi lainnya	Sekunder	Studi dokumentasi Observasi	- Pengembang RSDBI - Komite - Guru	- Laporan Pelaksanaan Pekerjaan Subsidi	- Pemahaman SDM terhadap panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi - Kesesuaian antara pelaksanaan pekerjaan subsidi dengan panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi - Ketepatan waktu pelaksanaan pekerjaan subsidi	- Berdasarkan wawancara dengan pejabat di lingkungan Direktorat Pembinaan TK SD bahwa pemahaman SDM terhadap panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi dan kesesuaian antara pelaksanaan pekerjaan subsidi dengan panduan teknis dan pedoman pelaksanaan subsidi berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan pekerjaan subsidi

Sumber : Direktorat Pembinaan TK dan SD, dan telah diolah oleh peneliti