

ABSTRAK

IMPLEMENTASI KUALIFIKASI AKADEMIK GURU SEKOLAH DASAR DI PROVINSI KEPULAUAN BANGKA BELITUNG (Kajian Konseptual dan Pragmatis)

Oleh: Sofjan Aripin*) dan Rosalita Agustini**)

sofjan@mail.ut.ac.id

rosalita@upbjj.ut.ac.id

Kata Kunci: implementasi, kebijakan, kualifikasi.

Kebijakan yang disahkan dan ditetapkan oleh para pengambil kebijakan merupakan keputusan politik yang harus diimplementasikan oleh administrator sebagai implementator, seperti halnya dengan disahkannya UU No. 14 Tahun 2005. UU ini mempunyai peran yang penting dan menunjukkan bahwa Negara punya komitmen terhadap kecerdasan bangsanya. Implementasi kebijakan bukan merupakan hal yang mudah dan juga bukan merupakan hal yang susah dalam pelaksanaan kebijakan, jika para pihak yang berkepentingan memahami implementasi kebijakan secara benar.

Model implementasi kebijakan secara konseptual berusaha memudahkan bagi para analis kebijakan, implementator kebijakan, formulator kebijakan, bahkan sasaran kebijakan untuk menentukan keberhasilan suatu kebijakan (UU 14/2005). Kebijakan UU 14/2005 merupakan hal yang penting dan krusial dalam implementasinya bukan hanya dalam pandangan aspek politik, tetapi aspek normative filosofis bahwa keberhasilan suatu bangsa sangat ditentukan oleh aspek pendidik (guru dan dosen).

Implementasi UU ini merupakan kewajiban dan perhatian penuh pemerintah pusat/daerah sebagai implementator dan masyarakat serta para pihak yang berkepentingan sebagai sasaran kebijakan untuk mewujudkannya, jika Negara dan Bangsa ini ingin tetap mempunyai martabat. Titik focus kebijakan ini secara implementatif ada pada pemerintah daerah khususnya pada pemerintah daerah kabupaten dan kota, sebagaimana yang diimplementasikan pada pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dalam peningkatan kualifikasi akademik guru sekolah dasar (SD).

A. Pendahuluan

Semangat Undang-Undang Guru dan Dosen (UUGD) yang diimplementasikan oleh Departemen Pendidikan Nasional dengan target bahwa tahun 2015, seluruh guru harus berkualifikasi pendidikan S1 sesuai bidang kompetensinya (UUGD, pasal 1, ayat 9 dan 10). Secara nasional jumlah guru yang sudah terverifikasi samapi tahun 2010 sebanyak 2.607.311 guru, sedangkan jumlah guru berdasarkan nomor unik pendidikan dan

*) Sofjan Aripin, Lektor Kepala pada FISIP-UT dan PPs-UT, dan **) Rosalita Agustini, staf Akademik FISIP-UT pada UPBJJ-UT Pangkalpinang. Makalah ini disampaikan pada Seminar Nasional FISIP-UT, 11 November 2010.

tenaga kependidikan berjumlah 2,8 juta guru (data belum semua terverifikasi). Guru yang sudah berkualifikasi pendidikan DIV/S1 secara nasional sebanyak 1,1 juta guru (40%), dengan kemampuan pemerintah pusat memberikan beasiswa kepada guru setiap tahunnya hanya 190.000,- guru (Kompas, 12 Agustus 2010, hal.12).

Implementasi lebih lanjut UUGD tersebut ditindaklanjuti oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung melalui Dinas pendidikan(Diknas Prov.) yang mencangkakan, memprogramkan dan berkomitmen bahwa pada tahun 2014 semua guru harus berkualifikasi pendidikan strata 1 sesuai bidang kompetensinya (Diknas Prov. Kep. Babel 2007). Program peningkatan kualifikasi ini merupakan tindak lanjut secara nyata antara Pemprov. Babel dengan Mendiknas pada tahun 2007, melalui kerjasama dan kesepakatan bersama untuk pembagian pemberian beasiswa bagi guru secara sharing anatar pemerintah pusat (Mendiknas), Pemrov. Babel, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Jumlah keseluruhan guru yang ada di Provinsi Babel sebanyak 14.725 guru, yang berada pada 6 (enam) kabupaten/kota dan tersebar pada 2 (dua) pulau besar, yaitu pulau Bangka dan pulau Belitung, serta ada beberapa guru yang tersebar pada beberapa kepulauan kecil. Jumlah guru yang sudah mengikuti kualifikasi pendidikan S1 sebanyak 4.561 guru, dari keseluruhan jumlah guru yang sudah berkualifikasi S1 tersebut untuk guru SD baru 918 guru yang berkualifikasi S1. Adapun para guru yang sudah tersertifikasi sudah mencapai 2345 guru (Diknas Prov, Babel 2010).

Tulisan ini akan memfokuskan pada kualifikasi pendidikan S1 guru Sekolah Dasar (SD) berkaitan dengan faktor-faktor berpengaruh dalam implementasi peningkatan kualifikasi guru SD di Provinsi Kepulauan Banka Belitung. Ada beberapa alasan mengapa guru SD menjadi focus dalam tulisan ini, bahwa:

“para guru SD merupakan ujung tombak pendidikan dasar dalam melaksanakan program wajib belajar dengan jumlah populasi paling banyak, juga permasalahan yang dihadapi para guru SD cukup kompleks dan termarginalkan dibandingkan dengan guru-guru pada jenjang lainnya. Dilihat secara geografis mempunyai karakteristik lain, baik menyangkut hambatan, tantangan, kekuatan maupun kesempatan dalam pengimplementasian kebijakan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik dalam mewujudkan kompetensi guru SD” (Aripin, 2009:10).

Bahkan Supriyadi (1998:42) memberikan gambaran lebih jauh secara makro dan mikro mengenai pentingnya peningkatan mutu guru ini, bahwa:

“guru menjadi pusat perhatian karena sangat besar peranannya dalam setiap usaha peningkatan mutu. Tak ada usaha inovatif dalam pendidikan yang dapat mengembangkan guru. Studi di 29 negara mengungkapkan, guru merupakan penentu paling besar terhadap prestasi belajar siswa. Peranan guru semakin penting di tengah keterbatasan sarana dan prasarana, seperti dialami negara-negara sedang berkembang”.

Hal tersebut menunjukkan bahwa peran guru, khususnya guru SD mempunyai peran menentukan dan startegis terhadap kualitas dan perkembangan anak dimasa mendatang. Keberadaan UUGD merupakan semangat kuat bagi para pengambil keputusan (DPR/DPRD) untuk konsisten menjaga dan mengawasi terhadap implementasi kebijakan, bagi administrator (pusat dan daerah) sebagai implementator kebijakan UUGD akan konsisten dalam penjabaran lebih kongrit dan konsisten dalam mewujudkan setiap program yang ditargetkan, dan bagi para guru SD sebagai target sasaran dalam pelaksanaan program kualifikasi akan berdampak terhadap pengembangan kompetensinya dan berimplikasi terhadap kualitas anak didiknya.

Implementasi UUGD bukan merupakan hal mudah tentunya dalam pelaksanaannya bukan hanya dalam tatanan pragmatis yang akan langsung menyentuh sasaran program, bhakan dalam tatanan menjabarkan UUGD dalam peraturan pelaksana memerlukan waktu dan tekanan politis yang cukup kuat. Apalagi implementasi di daerah-daerah yang mempunyai tingkat kesulitan khusus pada daerah-daerah kepulauan, seperti Kepulauan Bangka Belitung. Implementasi UUGD dalam pelaksanaan kualifikasi guru SD akan bersentuhan dengan manajemen birokrasi yang menuntut profesionalisme dari administrator pada tatanan pusat maupun daerah sebagai implementor, ketersediaan Lembaga Pendidikan dan Tenaga Kependidikan (LPTK) penyelenggara yang berkualitas dan terakreditasi sebagai pelaksana peningkatan kualifikasi, dan pembinaan dan pengembangan lebih lanjut para lulusan guru SD yang telah berkualifikasi pendidikan S1 untuk tetap menjaga mutu kualifikasinya.

Berdasarkan gambaran tersebut di atas, akan dikaji dan dianalisis lebih lanjut mengenai peningkatan kualifikasi guru SD di Kepulauan Bangka Belitung tersebut dari sudut pandangan implementasi kebijakan, melalui berbagai model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh berbagai pakar, diantaranya; Grindel (1980), Van Meter and Van Horn(1975), Edwards III (1980), Jones (1984), Mazmanian, Daniel et.al(1983), Hogwood (1984), Winarno (2002), Dunn(1981). Implementasi merupakan kajian yang menarik dalam analisis kebijakan, bukan hanya penentu suatu kebijakan berhasil atau tidaknya diimplementasikan atau suatu kebijakan yang kurang baik bahkan dapat diimplementasi dengan baik, bahkan sebaliknya kebijakan yang baik akan kurang baik dalam implementasinya. Tetapi kajian implementasi kebijakan merupakan seni dan ilmu (Siagian, 1987) bagi para administrator public sebagai implementator dalam dalam menjalankan setiap kebijakan (Pfiffner and Presthus, 1960).

B. Pemahaman Awal Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dan startegis setelah suatu rumusan kebijakan di tetapkanoleh para pengambil keputusan sebagai suatu kebijakan yang harus dilaksanakan oleh administrator public , sebagaimana ditegaskan oleh Pfiffner and Presthus, (1960:4) dalam Syafiie (1999:24), "*Public administration involves the implementation of public policy which has been determine by repressentative political bodies*". Bahkan Thoha, (1986:68), menegaskan bahwa : "Dalam kaitan studi kebijakan publik dalam posisinya dengan administrasi negara sebenarnya sudah cukup lama berkembang, seperti yang dikatakan oleh *White, Dimock and Dimock* yang dikutip oleh Miftah Thoha menyebutkan bahwa administrasi negara terdiri dari semua kegiatan untuk mencapai tujuan atau melaksanakan *public policy*."

Bahkan pemaknaan secara secara etimologi Hill and Hupe (2002:3-4) dan Pressman and Wildavsky (1984:xxi), menegaskan bahwa:

"Implementation, to us, means just what Webster and Roger say it does: to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete. But what is it being implemented? A policy, naturally. There must be something out there prior to implementation; otherwise there would be nothing to move toward in the process of implementation. A verb like 'implement' must have an object like 'policy'. But policies normally contain both goals and the

means for achieving them. How, then, do we distinguish between a policy and its implementation?

Pemaknaan implementasi (kebijakan) menunjukkan bahwa tujuan yang telah dirumuskan harus dicapai sesuai dengan keinginan yang telah ditetapkan, walaupun ada perbedaan tugas dan fungsi antara pembuat kebijakan dengan pelaksanaan kebijakan tetapi tetap mengandung makna yang sama, bahwa kebijakan harus diimplementasikan untuk tercapainya sasaran yang sudah ditentukan.

Tachjan (2006:24), menegaskan lebih lanjut bahwa:

“... maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ditetujui dengan penggunaan sarana (*tools*) untuk mencapai tujuan kebijakan”. Pendapat ini menjelaskan bahwa setiap implementasi kebijakan memerlukan daya dukung sarana (*tools*) dalam pencapaian tujuan kebijakan”.

Mempelajari implementasi kebijakan publik sangat krusial dan kompleks dalam prespektif administrasi publik dan kebijakan publik, hal ini berkaitan dengan aspek kebijakan itu sendiri yang tidak terlepas hubungannya dengan berbagai kelembagaan dalam suatu sistem pemerintahan dan aspek masyarakat sebagai objek kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III, (1980:1), bahwa:

The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy - such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule - and the consequences of the policy of the people whom it affects.

Pendapat tersebut sejalan dengan pemikiran Pressman and Wildavsky (1973) ; Bardach (1977) sebagaimana diakomodasi oleh Tachjan, (2006:73): “.. akan tetapi ternyata yang lebih krusial adalah mengenai implementasi kebijakan pembangunannya. Hal ini kenyataannya bukan hanya dialami oleh negara-negara di Dunia Ketiga (seperti Indonesia), tetapi dialami juga oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat”.

Studi implementasi bersifat general dan secara nyata setiap negara mengalaminya sebagaimana yang terjadi di Indonesia masih banyak kebijakan-kebijakan yang belum optimal diimplementasikan seperti halnya UU Nomor 20 Tahun 2003 dan UU Nomor

14 Tahun 2005 walaupun aspek perangkat peraturan pendukung maupun program kegiatannya sudah ada. Lebih lanjut Tachjan, (2006:74), mengemukakan bahwa:

“Studi implementasi kebijakan publik pengembangannya dilatarbelakangi oleh pengalaman mengenai pelaksanaan program-program kebijakan pembangunan baik di negara-negara Dunia Ketiga maupun di negara maju, yaitu adanya gap atau perbedaan antar apa yang diharapkan tercapai dengan apa yang sesungguhnya dapat diterima oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran”.

Abdullah, (1988) dalam Tachjan, (2006:74): menegaskan lebih lanjut bahwa “... studi implementasi kebijakan publik dimaksudkan untuk memperluas pengetahuan dan pengertian yang lebih tepat mengenai berbagai faktor yang berpengaruh dalam pencapaian atau perwujudan suatu kebijakan”. Hal ini menekankan dalam implementasi kebijakan akan berimplikasi yang lebih luas terhadap pengembangan pengetahuan bagi seorang administrator dan perlunya antisipasi atau prediksi terhadap faktor-faktor yang akan berpengaruh dalam implementasi kebijakan ini.

Implementasi kebijakan pada dasarnya juga sebagai ukuran akan keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan yang secara nyata dilaksanakan dilapangan oleh para administrator publik atau implementator dan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat maupun *stakeholder*-nya sebagai sasaran program, sebagaimana dikemukakan oleh Saefullah (2007:39):

“...pada tingkat pelaksanaan kebijakan menyangkut bagaimana atau sejauhmana suatu kebijakan bisa dilaksanakan dalam dunia nyata pemahaman tentang pelaksanaan kebijakan bukan hanya dimiliki oleh aparat lembaga dan aparat pelaksana, tetapi juga oleh masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan”.

Untuk hal itulah dalam implementasi kebijakan para administrator perlu memahami secara mendalam berkenaan dengan unsur-unsur pokok dalam menjalankan kebijakan ini, sebagaimana dikemukakan oleh Abdullah (1988:11) dan Smith (1977:261) dalam Tachjan (2006:26), bahwa:”Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada ialah: (1) unsur pelaksana (*implementor*), (2) adanya program yang akan dilaksanakan, (3) *target groups*”. Peran pelaksana (administrator) mempunyai peran menentukan dalam implementasi kebijakan ini untuk mewujudkan

program yang akan dilaksanakan dan dicapai sesuai tujuan yang diinginkan terhadap sasaran program (*target groups*).

Sejalan dengan pemikiran tersebut Van Meter and Van Horn, (1975 : 447) menegaskan secara ekplisit pengertian pelaksanaan kebijakan sebagai berikut :

“...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. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions.”

Hal ini menunjukkan bahwa peran administrator publik akan menentukan berjalan atau tidaknya suatu kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan oleh para *policy maker*, serta merupakan jembatan penghubung antara yang diamanatkan negara bagi kepentingan masyarakat untuk menerima dan merasakan setiap implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh para administrator publik tentunya melalui pendekatan yang kondusif dan intensif, sebagaimana ditegaskan lebih lanjut oleh Saefullah (2007:39), bahwa: “Oleh karena itu langkah awal dalam pelaksanaan kebijakan adalah melakukan sosialisasi agar kebijakan yang bersangkutan diketahui, dimengerti, dan diterima oleh semua pihak yang bersangkutan”. Pentingnya pendekatan oleh administrator melalui sosialisasi yang intensif secara persuasif akan menunjang terhadap terealisasinya implementasi kebijakan pada setiap program atau kegiatan pemerintah dengan baik dan lancar terhadap sasaran kebijakan.

Peran administrator dalam mensosialisasikan setiap kebijakan seyogyanya harus ditunjang dengan kemampuan yang memadai, untuk tercapai atau tidaknya suatu program, sebagaimana dikemukakan oleh Katz,(1985:8) dalam Tachjan, (2006:74) bahwa: “ketidak berhasilan dalam implementasi kebijakan disebabkan karena petugas-petugas pemerintah tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan yang cukup untuk merencanakan dan menegakkan organisasi-organisasi, lembaga-lembaga dan cara-cara yang penting artinya bagi pembangunan di negara mereka sendiri”.

Kemampuan dan pengetahuan administrator untuk menjembatani setiap implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan dalam setiap programnya, akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan, sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (1980:6), bahwa: *“In general, the task of implementation is to establish a link that*

allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity. It involves, therefore, the creation of a "policy delivery system", in which specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends".

Keterkaitan suatu kebijakan dengan program yang diimplementasikan oleh pemerintah sebagai fungsi implementasinya, lebih lanjut ditegaskan oleh Grindel (1980:7), bahwa:

"In addition, because policy implementation is considered to depend on program outcomes, it is difficult to separate the fate of policies from that of their constituent programs.... Its success or failure can be evaluated in terms of the capacity actually to deliver programs as designed. In turn, overall policy implementation can be evaluated by measuring program outcomes against policy goals".

Hal tersebut menunjukkan bahwa pencapaian tujuan yang telah diprogramkan dalam pelaksanaannya harus menyeluruh dan dievaluasi melalui pengukuran hasil program dalam pencapaian tujuan kebijakannya.

Tujuan kebijakan dalam bentuk program-program tersebut merupakan implementasi riil, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut oleh : Howlet and Ramesh (2003 : 185), bahwa : *"Its is defined as the process whereby programs or policies are carried out, the translation of plans into practice"*. Hal ini dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan program-program atau kebijakan-kebijakan, yang merupakan penerjemahan dari rencana-rencana kedalam praktek.

Sedangkan makna yang terkandung dari setiap implementasi kebijakan harus menyentuh dan dirasakan oleh masyarakat pada setiap kegiatan program kebijakan yang dijalankan oleh administrator, sebagaimana dikemukakan oleh Sabatier and Mazmanian (1983:4), bahwa makna pelaksanaan kebijakan sebagai: *" those event and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which include both the effort to administer and the substantive impacts on people and events."*

Secara lebih jauh mengenai teori implementasi kebijakan ini dikemukakan oleh Stilman, Horn (1975) dalam Muhafidin (2006:15-16), sebagai berikut:

1. *Implementation as a linear process* (Donal S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975). Implementasi meliputi proses linier yang terdiri atas 6 variabel yang

- mengaitkan kebijakan dengan *performance*: a). standar dengan tujuan, b).sumber daya, c). komunikasi dan aktivitas antara organisasi, d). karakteristik agen-agen implementasi, e). kondisi ekonomi dan politik, dan f). sikap dari pelaksana.
2. *Implementation as politics of natural adaptation* (Milbrey Mc. Laughlin. 1975). Besarnya perhatian, komitmen dan dukungan dari sektor utama memiliki pengaruh besar terhadap prospek keberhasilan. Dengan kata lain dukungan politik dari atas adalah kunci keberhasilan dan kegagalan implementasi program.
 3. *Implemetation as gamesmanship* (Egene Bardoch, 1977). Implementasi meliputi seluruh seni *gamesmanship* : meliputi aturan main, merumuskan taktik, dan strategi mengontrol arus komunikasi dan mengatasi bila terjadi krisis dan situasi tidak menentukan.
 4. *Implementation as a circular policy leadership process* (Robert T Nakamura and Frank Smallwood). Elemen kritis yang menghubungkan implementasi kepada proses kebijakan yang lainnya adalah kepemimpinan (*leadership*), dimana kepemimpinan penting untuk mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas dalam 3 elemen yaitu formulasi, implemetasi, dan evaluasi.
 5. *Implementation as contingency* (Ernest R Alexander, 1985). Implementasi merupakan proses terus menerus yang kompleks (*complex continuing process*), yang meliputi interaksi dengan lingkungan, stimulasi kebijakan, program dan hasil (*outcome*) yang keseluruhannya tergantung kepada muatan spesifik dan waktu terjadinya.

Pemahaman mengenai teori implementasi tersebut di atas tidak akan terlepas kaitannya dengan proses perumusan kebijakan (*policy formulation*) itu sendiri sebagai landasan dalam mengimplementasikan kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh: Hogwood and Gunn (1984:198), sebagai berikut:

“...it does at least make the point that there is no sharp divide between (a) formulating a policy and (b) implementing that policy. What happens at the so-called “implementation” stage will influence the actual policy outcome. Conversely, the probability of a successful outcome (which we define for the moment as the outcome desired by the initiators of the policy) will be increased if thought is given at the policy design stage to potential problems of implementation”.

Bahkan Gordon, (1982:51), dalam Kasim (1993:10): mengemukakan lebih jauh lagi keterkaitan dan peran administrator dalam kebijakan publik, bahwa: “administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik”.

Jadi kajian implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan suatu proses yang lebih luas dari suatu proses kebijakan yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain mulai dari tahap proses formulasi, implementasi, sampai dengan tahap evaluasi kebijakan (Mustopadidjaja, (1988:25); Mustopadidjaja, (2003:21-58)).

Proses kebijakan sampai dengan kebijakan terimplementasi melalui program-program kegiatan nyata yang dilaksanakan oleh administrator dan dampak implementasi kebijakan yang dirasakan oleh masyarakat sebagai sasaran program kebijakan semakin dirasakan manfaatnya dan akan mempengaruhi tercapainya tujuan kebijakan. Tetapi dalam implementasi kebijakan tentunya pengaruh berbagai kepentingan pasti ada, baik menyangkut pengaruh kepentingan wilayah (nasional, provinsi, kabupaten atau kota), politik, ekonomi, kelompok-kelompok elit, apalagi pada posisi kebijakan termasuk para elit lokal dan birokrasinya, sebagaimana dikemukakan Grindel, (1980 : 11-12), sebagai berikut: *“A brief listing of those who might be involved in the implementation of any particular program would include national level planners; national, regional, and local politicians, economic elite groups, especially at the local level; recipient groups; and bureaucratic implementors at middle and lower levels”*.

Pengaruh dari setiap kelompok kepentingan dalam implementasi kebijakan merupakan wujud bahwa setiap hasil perumusan kebijakan belum mempunyai arti penting bagi kelompok kepentingan tertentu, untuk terus mengawal sampai sasaran kebijakan terwujud dalam implementasi riil dilapangan dan berdampak secara aplikatif pada sasaran kebijakan.

C. Model-Model Implementasi Kebijakan

Berbagai model dalam implementasi kebijakan cukup banyak dikemukakan oleh berbagai pakar, munculnya suatu model dalam implementasi kebijakan tidak akan terlepas dari suatu perumusan kebijakan yang ditetapkan. Secara konseptual model ini akan memudahkan bagi para analis kebijakan untuk mengkaji setiap kebijakan yang

akan diimplementasikan dan secara pragmatis memudahkan para implementator (administrator) untuk melaksanakan kebijakan sesuai sasaran kebijakan.

Sebagai pemahaman secara konseptual akan dikemukakan beberapa model implementasi kebijakan, sebagaimana yang dikemukakan oleh beberapa pakar di bawah ini.

a. Model Edwards III

Implementasi kebijakan pada era sebelum tahun 1970-an masih belum memperoleh perhatian yang serius dari para administrator publik maupun para pengambil kebijakan (*policy makers*), walaupun studi mengenai kebijakan publik sudah mulai berkembang pada dasawarsa 1950-an, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III melalui kajian pada pemerintahan Amerika Serikat. Pada tahun 1970-an, barulah muncul permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan dan penerapan kebijakan, sebagaimana dikemukakan Edwards III (1980 : 9-10), sebagai berikut: “.... *four critical factors or variabels in implementing public policy: communication, resourcess, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.*”

Keempat faktor atau variabel tersebut merupakan gejala mengapa suatu kebijakan yang telah dirumuskan tidak tercapai sesuai dengan tujuan dalam implementasinya? Keempat faktor atau variabel penyebab tidak terimplementasikannya kebijakan atau program tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Communication*, merupakan dimensi penting bagi administrator publik dalam mengimplementasikan kebijakan, khususnya untuk pencapaian efektifitas program melalui transmisi personel yang tepat, jelasnya perintah yang diinstruksikan oleh atasan dalam pelaksanaan dilapangan, dan kekonsistenan pelaksana keputusan atau program oleh semua pelaksana maupun atasan pemberi instruksi.
2. *Resources*, implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif dalam pelaksanaannya bila daya dukung sumber daya lemah atau kurang, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:53), bahwa:

“Implementation orders may be accurately transmitted, clear and consistent, but if implementors lack the resources necessary to carry out policies, implementation is likely to be inefektive.”

Ada beberapa aspek penting yang perlu diperhatikan pada dimensi sumber daya dalam implementasi kebijakan yaitu :

- a. Jumlah staf yang memadai
 - b. Wewenang (*authority*),
 - c. Fasilitas-fasilitas (*facilities*),
3. Kecenderungan-kecenderungan (*disposition*), yaitu terjadinya kecenderungan sebagai berikut:
- a. Dampak disposisi,
 - b. Birokrasi staf, yaitu terjadinya pengangkatan birokrat.
 - c. Manipulasi insentif-insentif.

Setiap implementasi kebijakan yang diinstruksikan atasan melalui perintah yang komunikatif, persuasif dan perilaku administrator menerima secara baik implementasi kebijakan atau program akan berjalan baik. Tetapi bila sebaliknya yang terjadi, implementasi akan mengalami kesulitan bahkan kegagalan dalam pelaksanaannya, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 89), sebagai berikut: *“If implementers are well-disposed toward a particular policy, their are more likely to carry it out as the original decisionmakers intended. But when the implementors’ attitudes or perspectives deffer from the decisionmakers’, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated”*.

Beberapa kebijakan yang masuk kedalam zona yang kurang perhatian (*zone of indifference*) oleh para administrator. Kebijakan-kebijakan dapat menimbulkan konflik dalam implementasi dengan berbagai pandangan atau tujuan dari kepentingan organisasinya. Hal ini tentunya akan menjadikan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:114), berikut ini: *“Some policies fall within the “zone of indifference” of administrators; others elicit strong feelings. These policies may conflict with implementors’ substantive policy views or the personal or organizational interests. It is here that dispositions pose obstacles to implementation”*.

Sangat memungkinkan adanya disposisi dari pelaksana merintanggi pelaksanaan kebijakan bila implementator tidak setuju dengan substansi kebijakan yang harus mereka jalankan. Seperti beberapa pimpinan kegiatan menjaga atau

mengantisipasi keseimbangan kebijakan tersebut untuk mengantisipasi terhadap oposisinya. Kadang-kadang implementasi dirintangi oleh situasi-situasi yang kompleks, seperti para implementator menanggukkan implementasi suatu kebijakan yang mereka setuju untuk mengalihkan pada pencapaian tujuan yang lain, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:115), di bawah ini:

“Disposition may hinder implementation when implementors simply disagree with the substance of a policy and their disagreement leads them not to carry it out. In some instances top officials may refrain from establishing policies because they anticipate opposition..... Sometimes implementation is impeded by more complex situations, such as when implementors delay in implementing a policy of which they may approve in the abstract in order to increase the chances of achieving another, competing policy goal”.

Pada sisi lain pandangan-pandangan dalam suatu badan, bagian, bahkan sub-bagian mempunyai perbedaan dalam penafsiran terhadap pengimplementasian suatu kebijakan. Ketidak sepakatan diantara pelaksana akan menghambat kerjasama dan implementasi suatu kebijakan. Setiap wilayah yang menjadi kebijakannya akan menyesuaikan dengan prioritas kebijakan yang berbeda-beda. Baik menyangkut perbedaan komitmen, dan cara-cara yang berbeda dalam menanggulangi permasalahannya, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:116), di bawah ini: *“Defferent bereaucratic units are likely to have different views on policies. Intra and interagency disagreements inhibit cooperation and hinder implementation. Within a sigle policy area, each relevant agency probably has different priorities, different commitments, and defferent methods of handling problems”.*

Perubahan administrator birokrasi pemerintahan merupakan hal sulit, dan hal ini tidak menjamin bahwa proses implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik. Teknik yang potensial untuk merubah permasalahan implementator tetap dapat menjalankan kebijakan sesuai dengan tujuan yaitu merubah sikap para implementator melalui manipulasi insentif-insentif, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:107), di bawah ini: *“Changing the personel in government bereaucracies is difficult, and it does not ensure that the implementation process will proceed smoothly. Another potential technique to deal with the problem of*

implementors' dispositions is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives”.

Kecenderungan-kecenderungan dalam implementasi kebijakan menekankan bagaimana kesulitan suatu implementasi kebijakan atau program mendapatkan permasalahan yang dilakukan oleh para implementator birokrasi pemerintah sendiri dalam mengimplementasikan kebijakan dengan adanya penafsiran kebijakan dari unit atas sampai unit pelaksana.

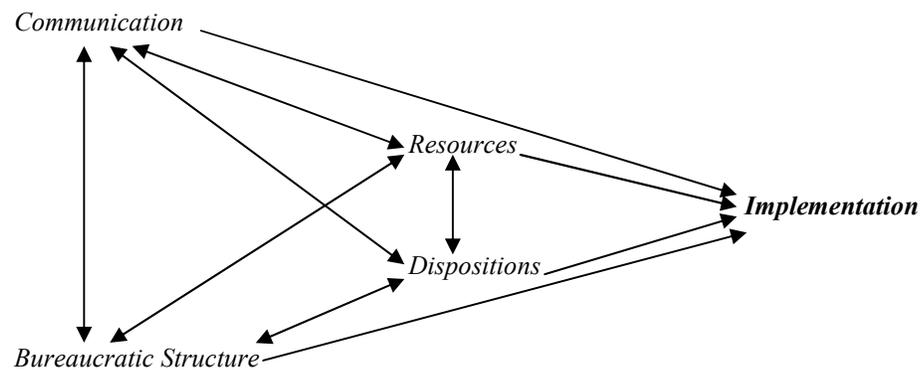
4. *Bureaucratic structure*

Birokrasi mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan walaupun merupakan organisasi yang besar dan kompleks, organisasi yang dominan dan mampu untuk melaksanakan setiap kebijakan atau program, serta tidak ada organisasi sekuat birokrasi yang mampu bertahan dalam keadaan situasi apapun (*survive*) bagaimanapun pengaruh eksternal mempengaruhinya, bahkan Edwards III menegaskan birokrasi jarang mati. Ada dua karakteristik dalam struktur birokrasi menurut pandangan Edwards III (1980:125-141), yaitu:

- a. *Standard Operating Procedures (SOP)*,
- b. *Fragmentation* (fragmentasi), yaitu berkaitan dengan:

Pada sisi lain Edwards III (1980:147) menegaskan juga bahwa dari keempat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan terjadi adanya interaksi yang langsung dan tidak langsung diantara beberapa faktor tersebut, sebagaimana dikemukakannya, bahwa: *“Interactions between factors: Aside from directly affecting implementation, however, they also indirectly affect it through their impact on each other. In other words, communications affect to resources, dispositions, and bureaucratic structures, which in turn influence implementation”.*

Pengaruh interaksi langsung dan tidak langsung dari keempat faktor tersebut terhadap implementasi kebijakan, sebagaimana terlihat pada gambar 2.1 di bawah ini.



Gambar 1. Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Terhadap Implementasi (Edwards III, 1980:148)

Model yang dikemukakan oleh Edwards III ini sifatnya *top down* dan cocok diimplementasikan pada level birokrasi yang terstruktur pada suatu lembaga pemerintahan, dimana setiap level hirarchi mempunyai peran sesuai dengan fungsi dalam penjabaran kebijakan yang akan dilaksanakan dan memudahkan terhadap implementasi suatu kebijakan pada masing-masing level birokrasi mulai dari tingkat departemen (pemerintah pusat), pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, sampai ketingkat pelaksana dilapangan.

Model ini akan efektif bila perumusan kebijakan yang dibuatnya memperhatikan dan memprediksikan implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Hal ini untuk menghindari terjadinya rintangan dan hambatan dalam implementasi karena kurang jelasan kebijakan dan kurangnya representatif terhadap keinginan masyarakat atau para pihak yang akan terkena oleh kebijakan tersebut.

Model ini melihat bagaimana administrator menghadapi permasalahan implementasi kebijakan yang disebabkan oleh hambatan dari dalam birokrasi itu sendiri (*internal bureaucratic resistance*) dalam mengimplementasikan setiap kebijakan yang telah dirumuskan oleh para pengambil kebijakan dan keempat faktor tersebut merupakan faktor keberhasilan atau kegagalan bagi administrator publik dalam mengimplementasikan setiap kebijakan atau program, sebagaimana hasil kajian yang dilakukan oleh Edwards III tersebut.

b. Model Jones

Model ini diilhami oleh pendapat Eugene Bardach (1977), tentang bagaimana sulitnya membuat kesepakatan dalam proses merumuskan dan menerapkan suatu kebijakan, untuk itu perlu adanya aturan main khususnya dalam pelaksanaan kebijakan (*how to implementation game*). Jones, (1984 : 166), mengemukakan tiga prinsip bagaimana menerapkan suatu program kebijakan dalam operasionalnya dilapangan dapat diterapkan secara signifikan, yaitu sebagai berikut:

- a) *Organization: The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a program into effect.*
- b) *Interpretation: The translation of program language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives.*
- c) *Application: The routine provision of services, payments, or other agreed upon program objectives or instrument.*

Ketiga karakteristik pelaksanaan kebijakan tersebut menjelaskan bahwa *pertama* : organisasi merupakan penataan kembali terhadap sumberdaya-sumberdaya, unit-unit, dan metode-metode yang akan berpengaruh terhadap program; *kedua*: interpretasi berusaha menafsirkan supaya program menjadi rencana-rencana dapat diarahkan dengan tepat dan dimungkinkan diterima serta dilaksanakan; dan *ketiga*: penerapan merupakan aturan rutin dari pelayanan, pembayaran, atau lain-lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau instrumen program.

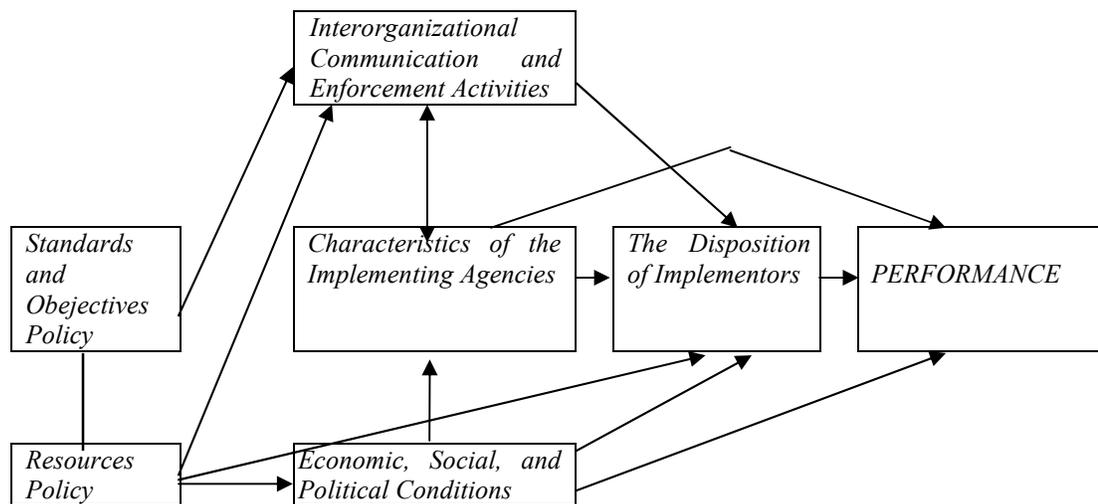
Kerangka model ini sebagai pemikiran Jones, yang menggambarkan bagaimana mudahnya mendefinisikan suatu kebijakan di atas kertas terhadap disain suatu program tetapi dalam penerapannya tidak sesederhana itu, sehingga pada penerapannya terkadang tidak terdefiniskan secara baik .

Model ini secara implementatif sangat sukar dilaksanakan karena perlu adanya kemampuan dan jaringan yang cukup luas dari para administrator untuk melaksanakan program sebagaimana yang telah ditetapkan dalam tujuan awalnya. Model ini akan cenderung disalah artikan bahkan dapat memisahkan apa yang diputuskan dalam suatu kebijakan dengan penerapan yang dilaksanakan oleh administrator dilapangan.

c. Model Van Meter and Van Horn

Teori yang dikemukakan oleh Van Meter and Van Horn, (1975 : 462): sebagai *A model of the Policy Implementation Process*, dengan mengemukakan 6 variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian (*..six variables which shape the*

linkage between policy and performance) serta pentingnya prosedur implementasi memperhatikan konsep-konsep perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak. Model ini berusaha untuk menghubungkan antara variabel-variabel, yaitu antara kebijakan dan *performance* oleh sejumlah *independent variable* yang saling berkaitan. *Independent variable* tersebut digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2. *A Model of the Policy Implementation Process*(Van Meter and Van Horn, 1975:463)

Model ini memperlihatkan bagaimana keterkaitan antara berbagai variabel, walaupun secara konseptual menggunakan penjelasan secara parsial, tetapi pandangan dalam model ini bagi para perumus kebijakan dapat dijadikan model dan bagi para implementator digunakan untuk memanipulasi dalam perbaikan pelayanan publik dari kebijakan yang dilaksanakannya.

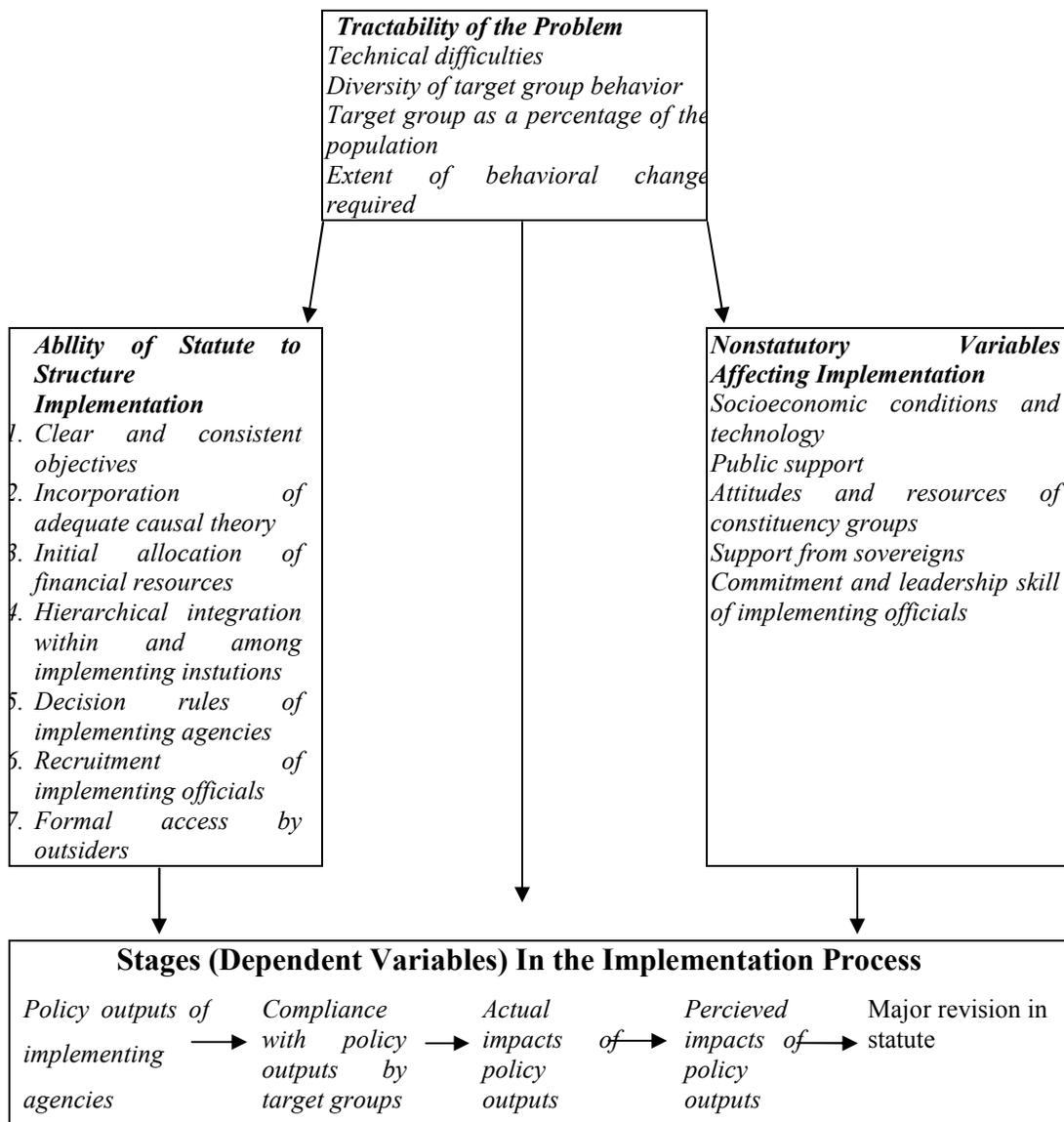
d. Model Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier

Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier dalam *A. Framework for Implementation Analysis* (1983 : 18-42), ada 3 katagori besar variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada proses implementasi kebijakan:

- 1) *The tractability of the problem(s) being addressed* , yaitu mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan;

- 2) *The ability of the statute to structure favorably the implementation process*, yaitu kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
- 3) *The net effect of a variety of political variables on the balance of support for statutory objectives*, yaitu pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Ketiga variabel tersebut merupakan variabel bebas (*independent variabel*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*intervening variabel*), sebagaimana terlihat pada gambar 2.3 di bawah ini :



*) Sofjan Aripin, Lektor Kepala pada FISIP-UT dan PPs-UT, dan **) Rosalita Agustini, staf Akademik FISIP-UT pada UPBJJ-UT Pangkalpinang. Makalah ini disampaikan pada Seminar Nasional FISIP-UT, 11 November 2010.

Gambar 3. *Variables Involved In The Implementation Process* (Mazmanian, Daniel and Paul A.Sabatier, 1983:22)

Ketiga variabel tersebut di atas akan berpengaruh terhadap tahap-tahap lainnya sebagaimana lebih lanjut dijelaskan oleh Wahab (1991: 69-95), sebagai berikut:

1). Mudah tidaknya masalah dikendalikan (*Independent Variabel*)

Perlu adanya selektifitas pemilihan masalah secara cermat terhadap implementasi kebijakan pemerintah, mana masalah yang jauh lebih mudah dan yang sukar ditangani.

- a) Kesukaran-kesukaran teknis, hal ini akan tergantung dari kemampuan pengukuran, pemahaman prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah, dana (biaya), dan ketersediaan teknologi.
- b) Keragaman perilaku, semakin beragam perilaku akan semakin beragam pelayanan yang akan diberikan dan kebebasan bertindak bagi para pelaksana akan berbeda-beda juga.
- c) Prosentase kelompok sasaran dibandingkan jumlah penduduk, semakin kecil dan semakin jelas (dapat dibedakan dari kelompok lain), kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah maka semakin mudah untuk memobilisasikan dukungan politik dalam pencapaian suatu program atau kebijaksanaan.
- d) Ruanglingkup perubahan perilaku yang diinginkan, semakin kecil jumlah perubahan perilaku, semakin mudah untuk mencapai tujuan kebijaksanaan yang diharapkan. Untuk hal itulah perlu adanya pengendalian (*tractable*) masalah, dengan mengantisipasi indikator-indikator sebagai berikut:
 - Tersedia teori yang andal dan mampu menjelaskan hubungan perubahan perilaku dan pemecahan masalah.
 - Variasi/perbedaan perilaku yang menyebabkan timbulnya masalah relatif kecil.
 - Kelompok sasaran tersebut merupakan sebagian kecil dari totalitas penduduk suatu wilayah.
 - Tingkat dan ruanglingkup perubahan perilaku yang diinginkan sedang.

2). Kemampuan kebijaksanaan untuk menstrukturkan proses implementasi (*Intervening Variabel*)

Setiap implementasi kebijaksanaan harus distrukturisasi melalui penjabaran tujuan-tujuan formal yang akan dicapai dengan cara menyeleksi lembaga yang tepat untuk mengimplementasikan, dukungan sumber finansial, pengaruh persuasif oleh pejabat pemerintah kepada masyarakat, swasta atau LSM untuk ikut serta dalam proses implementasi kebijakan tersebut. Atau bagaimana caranya para pejabat pemerintah untuk mendayagunakan kewenangan yang dimilikinya untuk menstrukturkan proses implementasi kebijakan secara tepat.

- a) Kejelasan dan konsistensi tujuan, tujuan yang dirumuskan dengan cermat dan disusun secara jelas sesuai dengan urutan kepentingannya merupakan pedoman yang kongrit bagi pejabat-pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tercapainya tujuan. Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun menurut urutan kepentingannya bagi para pejabat pelaksana dan aktor-aktor lainnya, semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijaksanaan dari badan-badan pelaksana, dan pada gilirannya perilaku kelompok-kelompok sasaran akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut.
- b) Digunakannya teori kausal yang memadai, dengan persyaratan:
 - bahwa hubungan timbal balik antara campurtangan pemerintah di satu pihak, dan tercapainya tujuan-tujuan program dapat dipahami dengan jelas,
 - bahwa para pejabat yang bertanggungjawab untuk mengimplementasikan program mempunyai kewenangan yang cukup atas sejumlah matarantai hubungan yang penting guna mengusahakan tercapainya tujuan.
 - ketepatan alokasi sumber dana, batas ambang biaya untuk mendukung tercapainya suatu program sangat menentukan keberhasilan, walaupun belum tentu menjamin bahwa suatu program akan dapat segera dimulai dengan tepat dan lancar.
 - keterpaduan hirarki di dalam dan di antara lembaga pelaksana, kesukaran-kesukaran untuk mewujudkan tindakan yang terkoordinasikan di dalam lingkungan badan/intansi tertentu dan di antara sejumlah besar badan semiotonom yang terlibat dalam kebanyakan usaha-usaha implementasi.

- masalah koordinasi ini semakin bertambah runyam jika menyangkut peraturan pemerintah pusat, yang dalam pelaksanaannya sering amat tergantung pada pemerintah daerah tingkat propinsi dan instansi-instansi di daerah tingkat kabupaten/kota karena perlu dijabarkan dalam bentuk program-program dan terjalin dalam suatu sistem yang amat heterogen.
- salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundang-undangan yang baik ialah kemampuan untuk memadukan heirarki badan-badan pelaksana. Sistem yang longgar memungkinkan terjadinya perbedaan-perbedaan perilaku kepatuhan cukup mendasar di antara pejabat pelaksana dan kelompok-kelompok sasaran, sebab mereka akan berusaha untuk melakukan modifikasi/perubahan-perubahan tertentu sejalan dengan rangsangan atau insentif yang muncul dilapangan.
- aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, suatu UU masih dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuatan keputusan dari badan-badan pelaksana.
- rekrutmen pejabat pelaksana, sebaik-baiknya kebijaksanaan akan tergantung implementasi para pelaksana, itu harus memiliki kesepakatan (komitmen) yang tinggi terhadap upaya pencapaian tujuan.
- akses formal pihak luar, ada dua kelompok aktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijaksanaan :
 - calon-calon penerima manfaat dan atau kelompok sasaran program, dan,
 - badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang merupakan atasan-atasan dari badan-badan pelaksana itu.

3). Variabel diluar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi (*Intervening Variabel*).

Implementasi kebijakan mempunyai dinamika yang didorong oleh sekurang-kurangnya dua proses penting:

- a) Kebutuhan setiap program yang berusaha untuk mengubah perilaku, menerima sentuhan-sentuhan dukungan politik yang teratur kalau memang menghendaki dapat mengatasi hambatan yang timbul dalam upayanya untuk memperoleh kerjasama dari sejumlah besar orang, yang banyak diantaranya mungkin bahwa

kepentingan mereka akan dirugikan kalau implementasi tujuan kebijaksanaan berhasil, dan

- b) Dampak perubahan-perubahan keadaan sosial ekonomi dan teknologi pada diri mereka yang menjadi pendukung-pendukung tujuan kebijaksanaan, baik dari kalangan masyarakat pada umumnya, kelompok-kelompok kepentingan maupun instansi-instansi atasan dari badan-badan pelaksana itu sendiri.

Suatu kebijakan atau UU yang dibuat harus dapat mengubah perilaku yang diharapkan dan harus siap menghadapi perubahan-perubahan dengan berbagai kondisi yang dihadapinya, baik berupa:

- kondisi-kondisi sosio-ekonomi dan teknologi;
- dukungan publik;
- sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok;
- dukungan dari pejabat atasan; dan
- komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

4). Tahap-tahap dalam proses implementasi (*Dependent Variabel*):

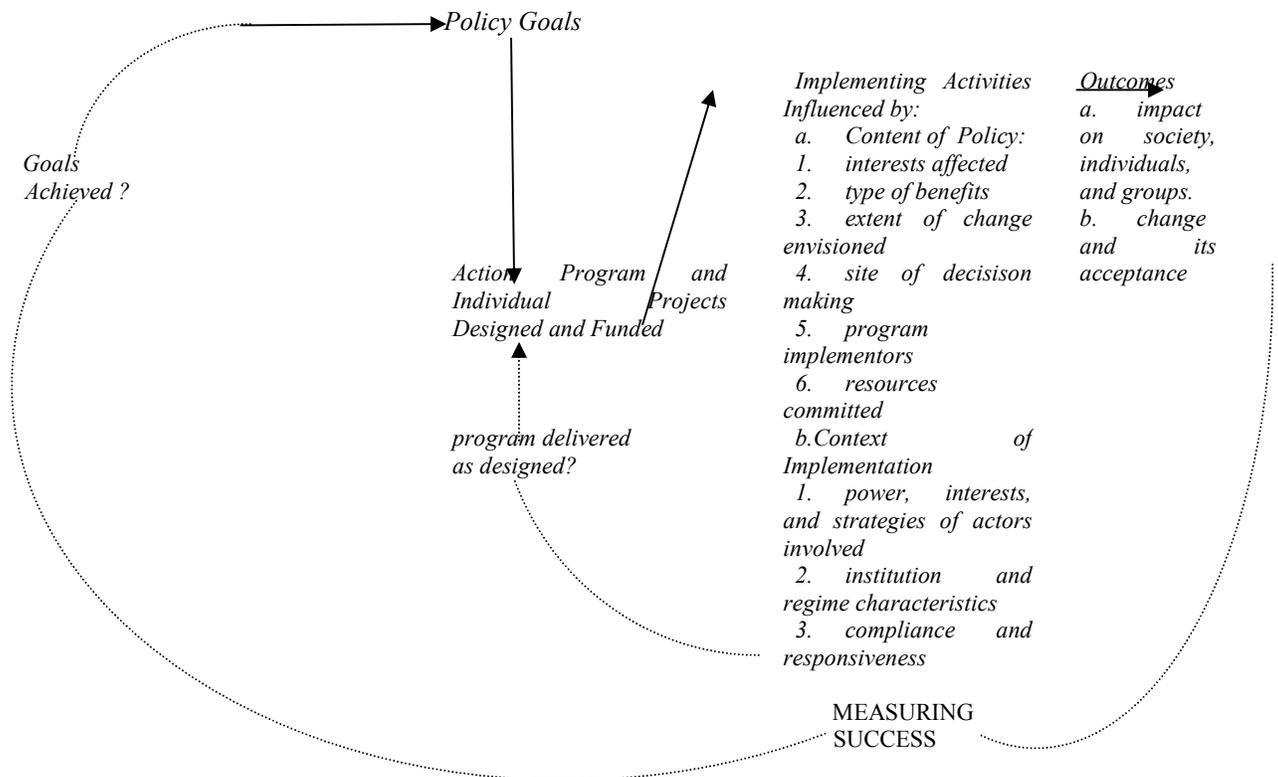
Model ini menekankan pada output kebijakan untuk melihat tahap-tahap implementasi kebijakan mulai dari bagaimana output diputuskan oleh badan pelaksana, kepatuhan dari kelompok atau sasaran terhadap keputusan badan, dampak keputusan, persepsi terhadap keputusan tersebut, dan evaluasi terhadap kebijakannya. Model ini menunjukkan sebagai bentuk *top down*, artinya badan-badan yang lebih atas mempunyai kekuatan superior terhadap badan-badan di bawahnya untuk melaksanakan setiap kebijakan maupun program dari atasannya.

e. Model Grindle, Merilee S

Model ini menekankan pentingnya konten kebijakan dan program publik sebagai faktor diterminan *outcome* pada implementasi suatu kebijakan, yaitu bagaimana peran administrator publik sebagai aktor implementator dapat memperhatikan lingkungan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan dan atau program. Secara singkat Grindel, (1980 : 10-12), mengemukakan pendapatnya sebagai berikut: “*A brief listing of those who might be involved in the implementation of any particular program would include national level planners; national, regional, and local*

politicians; economic elit groups, especially at the local level; reciepiant groups; and bureaucratic implementors at midle and lower levels”.

Sebagaimana terlihat pada gambar 4, bagaimana proses implementasi kebijakan dimulai ketika tujuan dan sasaran telah dispesifikasikan, program-program telah didesain, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan sebagai *basic conditions*.



Gambar 4: Implementation as a Political and Administrative Process (Grindle, 1990:11)

Pada gambar 4 di atas menunjukkan bahwa suatu program kebijakan yang akan dilaksanakan harus lebih teraplikasi langsung dalam pelaksanaannya melalui program dan kegiatan yang terinci secara jelas, sebagaimana yang dipersyaratkan dalam model Grindle tersebut.

Model ini secara konseptual sangat mudah dipahami dan dimengerti, tetapi secara implementatif perlu pemikiran luas dan waktu yang cukup untuk menjabarkan secara detail juklak dan juknis bagi para implementator dilapangan.

a. Model Hogwood and Gunn

*) Sofjan Aripin, Lektor Kepala pada FISIP-UT dan PPs-UT, dan **) Rosalita Agustini, staf Akademik FISIP-UT pada UPBJJ-UT Pangkalpinang. Makalah ini disampaikan pada Seminar Nasional FISIP-UT, 11 November 2010.

Hogwood and Gunn mengemukakan mengapa suatu implementasi kebijakan itu sulit? Setelah mengkaji dan menganalisis hasil studi Pressman and Wildavsky (1973), Etzioni (1976), Kaufman (1975 and 1976), Bardach (1977), Van Meter and Van Horn (1975), dan King (1975 and 1976), bahwa implementasi pelayanan kepada publik menunjukkan hal yang sulit. Sebagai pioner implementasi Hogwood and Gunn (1984:198), mengemukakan pemikiran bahwa perlunya negara mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, sebagaimana ditegaskan lebih lanjut, bahwa: “...*no prescriptive model was offered and, indeed, several of the logical preconditions of perfect implementation-such as perfect obedience or perfect control...*”

Secara lebih rinci implementasi suatu kebijakan oleh para administrator agar berjalan sesuai dengan keinginan yang diharapkan dan pengawasan yang tepat untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sempurna (*perfect implementation*) menurut pemikiran Hogwood (1984:199-206) mengemukakan ada 10 syarat-syarat yang harus dipenuhi yaitu sebagai berikut:

- 1) *The circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints*, yaitu hambatan ini bersifat di luar kemampuan para implementator baik berupa hambatan fisik maupun tekanan politis, seperti tekanan dari LSM, elit-elit tertentu, maupun *pressure groups* (misal, PGRI) dan lainnya. Hal ini harus menjadi perhatian para pembuat kebijakan untuk dapat merumuskan kebijakan dengan mengantisipasi terhadap kemungkinan-kemungkinan yang akan dihadapi dalam implementasi suatu kebijakan.
- 2) *That adequate time and sufficient resources are made available to the programme*, yaitu kondisi ini merupakan tumpang tindih dengan persyaratan pertama, walaupun kategori hambatan bersifat eksternal. Suatu kebijakan selalu ingin tercapai dengan lancar tetapi tanpa mempertimbangkan ketersediaan waktu dan dana yang memadai akan menjadi hambatan terhadap pencapaian program, seperti pelaksanaan program kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik memerlukan waktu yang cukup dan dana yang memadai untuk tercapainya program ini secara efektif dan efisien.
- 3) *That the required combination of resources is actually available*, yaitu persyaratan ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua bahwa setiap sumber-sumber harus tersedia dan adanya kombinasi dalam implementasinya, tidak selalu dalam bentuk leher botol (*bottleneck*), dimana semua harus tersedia tetapi keluaran yang harus digunakan melalui

jalur sempit dalam implementasi kebijakan sebagai sumber kelancaran dan tercapainya program yang dapat terhambat. Pelaksanaan kualifikasi akademik dan sertifikasi guru untuk menjadikan guru SD yang mempunyai kompetensi yang sesuai, persyaratan rekrutmen guru untuk mengikuti program kualifikasi harus memenuhi syarat yang sudah ditentukan, hal ini untuk mencegah terjadinya pembludakan guru yang akan mengikuti program ini maupun aspek lain yang akan menghambat tercapainya kebijakan program kualifikasi dan sertifikasi.

- 4) *That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect*, yaitu kebijakan kadang-kadang tidak efektif, hal ini bukan karena implementasinya yang tidak baik tetapi kebijakan itu sendiri yang tidak baik. Hal ini mungkin karena kurangnya pemahaman sebab akibat dari permasalahan yang dihadapinya dan cara pemecahan masalahnya. Hal ini perlu adanya pemahaman secara kausalitas, artinya kebijakan yang diimplementasikan harus dapat memprediksikan apa dampak yang akan terjadi dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan, hal ini mungkin karena kurang tepatnya dalam memilih teori yang relevan dalam implementasi kebijakan.

Kebijakan program kualifikasi akademik dan sertifikasi untuk guru mulai dari perumusan dan implementasi dilapangan seyogyanya dilandasi dari hasil kajian ilmiah yang didasarkan atas dasar konsep dan teori-teori yang ajeg, hal ini untuk menghindari terjadinya suatu kebijakan yang lemah dalam perumusan dan sulit dalam implementasi dilapangan.

- 5) *That the relationship between cause and effect is direct and that there are few if any, intervening links*, yaitu kekomplekan suatu teori yang mendasari suatu kebijakan merupakan matarantai yang berhubungan dengan yang lainnya, sehingga hubungan yang matarantai kausalitasnya panjang akan semakin memungkinkan sekali terjadinya keretakan dalam implementasi suatu kebijakan.

Perlu adanya pemokusn suatu kajian melalui teori yang sifatnya ajeg dengan kebijakan program kualifikasi dan sertifikasi dengan memfokuskan pada bidang kajian kebijakan program ini, faktor lain yang mempengaruhi hanya sebatas rambu-rambu pengingat saja bukan sebagai konten yang dapat menghambat pelaksanaan kebijakan kualifikasi dan sertifikasi.

6) *That dependency relationships are minimal*, yaitu implementasi kebijakan yang sempurna menuntut persyaratan adanya satu badan tunggal yang melaksanakan kebijakan tersebut, walaupun ada keterkaitan dengan lembaga lain diusahakan meminimalkan ketergantungan. Hal ini tentunya untuk meningkatkan maksimalisasi tercapainya suatu program.

Pelaksanaan kualifikasi akademik harus dilaksanakan oleh suatu LPTK yang terakreditasi, hal ini untuk menjaga kualitas minimal hasil pendidikan guru SD sebagai salah satu persyaratan sertifikasi guru. Sertifikasi dalam pelaksanaannya merupakan keharusan untuk dilaksanakan oleh lembaga sertifikasi sebagai lembaga profesi guru.

7) *That there is understanding of, and agreement on objectives*, yaitu pemahaman secara menyeluruh, mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai harus dipertahankan dalam proses implementasinya. Pemahaman ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan holistikisasi bagi para pelaksana yang harus jelas sejelas-jelasnya akan tujuan program yang digariskan sesuai *blueprint*-nya melalui pemahaman berupa; terkaitannya tujuan program, tahap-tahap pelaksanaan program, sampai kepada petunjuk pelaksana dan petunjuk teknisnya sehingga dapat terjamin implementasi suatu program sesuai harapan.

Depdiknas dalam hal ini Dirjen PMPTK sebagai lembaga implementator dalam pelaksanaan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik untuk guru mempunyai peran menentukan dalam menjelaskan program kebijakan ini kepada semua lembaga pelaksana di bawahnya mulai dari LPMP, Dindik Propinsi, Kabupaten/Kota, UPTDP/Kancam, sampai ke unit sekolah dasar di mana guru melaksanakan tugas dan fungsinya untuk menjelaskan sejelas-jelasnya program kualifikasi dan sertifikasi, baik pada tatanan normatif (kebijakan) maupun implementatif.

8) *That tasks are fully specified in correct sequence*, yaitu tujuan-tujuan kebijakan yang telah disepakati dimungkinkan dan diperlukan perincian serta penyusunan tahapan-tahapan yang tepat untuk memberikan ruang yang jelas bagi para implementator untuk berinovasi, berkreasi, atau adanya kebebasan bertindak dalam koridor program yang telah dirancang dan disepakati. Hal ini tentunya harus dibarengi dengan pengawasan dalam pelaksanaan program sehingga tidak keluar dari tujuan program utamanya.

Kreativitas dan inovasi administrator publik pada tingkat Dindik kabupaten (Kabid TK/SD) dan UPTDP/Kancam memegang peranan penting untuk mengerti, memahami dan

melaksanakan program kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik untuk guru dilapangan dengan berpegang pada pedoman yang telah ditentukan sebagai acuan pelaksanaannya, tetapi kreativitas dan inovasi dalam pelaksanaannya akan menentukan keberhasilan dan kegagalan program ini.

- 9) *That there is perfect communication and co-ordination*, yaitu persyaratan yang menekankan perlu adanya komunikasi dan koordinasi antara berbagai elemen atau badan yang terkait dengan program kebijakan ini. Hood (1976) dalam Hogwood (1984:205) mengemukakan: “... *argues that for perfect implementation to be achieved it would necessary to have completely unitary administrative system – like huge army with a single line of authority-with no compartmentalism or conflict within*”.

Bahwa untuk mengimplementasikan suatu program yang sempurna di perlukan suatu sistem administrasi satu pintu, seperti organisasi ketentaraan yang hanya punya satu komando, tetapi hal ini suatu yang tidak mungkin dalam suatu organisasi yang mempunyai bagian atau unit yang satu sama lain mempunyai fokus dan intres masing-masing. Komunikasi merupakan salah satu kontribusi penting dalam pelaksanaan koordinasi dan implementasi pada umumnya. Bagaimanapun sempurnanya suatu komunikasi akan sulit diwujudkan, karena komunikasi dan koordinasi akan menghadapi masalah mendasar dalam hal bagaimana menghadapi praktek kekuasaan.

Kecakapan dan kepiawaian administrator Dindik (Kabid TK/SD) dan UPTD dalam mengkomunikasikan program kualifikasi akademik dan sertifikasi guru secara internal kepada guru SD akan memudahkan kelancaran dan kesuksesan program ini sesuai dengan visi dan misinya, secara eksternal perlu adanya komunikasi terhadap Dewan Pendidikan, Komite sekolah, PGRI, maupun LSM yang berkepentingan dengan kompetensi guru. Koordinasi dalam pencapaian program ini memegang peranan penting dan menentukan baik menyangkut pendanaan, ketersediaan LPTK yang terakreditasi, maupun sarana dan prasarana pendukung lainnya.

- 10) *That those in authority can demand and obtain perfect compliance*, yaitu persyaratan terakhir ini menekankan bahwa kepatuhan terhadap perintah dalam pelaksanaan program harus dipegang teguh para pelaksana dalam suatu sistem administrasi dengan menghindari dan mengidentifikasi hambatan-hambatan yang akan muncul dalam pelaksanaannya melalui komunikasi dan koordinasi di antara unit atau badan. Oleh sebab itu supaya

implementasi ini sempurna diperlukan otoritas dan kekuasaan untuk menjaga dan menghindari terjadinya konflik yang datang dari dalam maupun dari luar unit atau badan, hal itu bertujuan untuk tercapainya program kebijakan secara sukses.

Kesepuluh syarat untuk kesempurnaan implementasi suatu kebijakan atau program dalam suatu sistem administrasi (publik) sebagaimana dikemukakan oleh Hogwood merupakan tatanan ideal (*rational comprehensif approach*), yang sebenarnya sangat sulit diimplementasikan dalam pelaksanaan suatu program dan model ini merupakan model yang bersifat *top-down* juga.

b. Model Winarno

Winarno (2002:158-161), mengemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan tidak akan selalu berjalan sebagaimana mestinya. Untuk itulah perlu adanya suatu prediksi bagaimana menghadapi kecenderungan-kecenderungan suatu kebijakan tersebut, yaitu sebagai berikut:

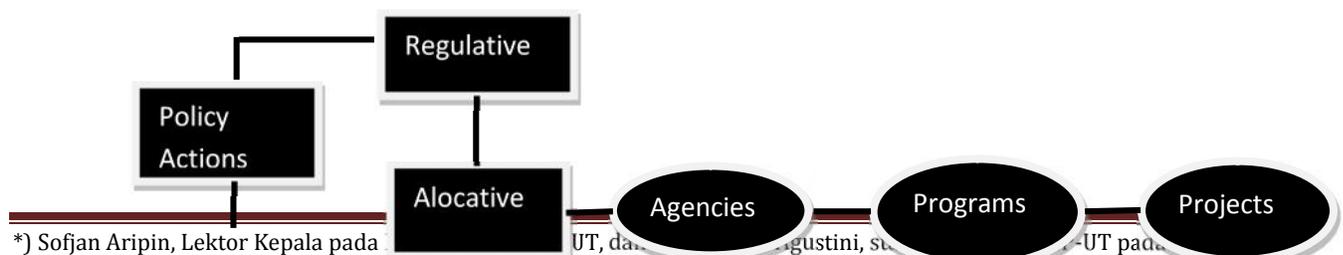
- 1) Kebijakan-kebijakan baru, karena sifatnya baru tentu cenderung implementasinya sukar karena ada beberapa alasan:
 - saluran komunikasi yang belum terbangun baik, hal ini berdampak terhadap ketidak efektifan program;
 - ketidak jelasan atau kekaburan terhadap tujuan;
 - inkonsistensi terhadap tujuan karena juklaknya tidak jelas;
 - langkanya sumber-sumber, baik menyangkut sumber informasi, keterampilan staf, maupun sarana pendukung lainnya;
 - rendahnya prioritas dari pelaksana, karena inkonsistennya terhadap tujuan;
 - membutuhkan tindakan-tindakan yang tidak konsisten dengan cara yang tidak lajim dilakukan; dan
 - menyesuaikan SOP yang lama (aspek *status quo*) karena pelaksana yang tidak sesuai dengan kebijakan baru.
- 2) Kebijakan yang didesentralisasikan, menimbulkan masalah dalam implementasi karena telah melibatkan banyak unit dan orang, sehingga berdampak terhadap pola komunikasi dan pengawasan.

- 3) Kebijakan kontroversial, suatu kebijakan yang dihasilkan dari perdebatan yang kurang menguntungkan akan berdampak terjadinya lempar tanggungjawab, terutama pada tatanan implementasi oleh para implementator dilapangan.
- 4) Kebijakan-kebijakan yang kompleks, sama seperti kebijakan kontroversial akan menyulitkan bagi pelaksana dalam mengimplementasikan suatu kebijakan dan akan menimbulkan interpretasi bahkan distorsi dalam pelaksanaannya.
- 5) Kebijakan yang berkaitan dengan krisis, hal ini berkaitan dengan hal-hal makro yang melibatkan antar negara yang berimplikasi terhadap implementasi dilapangan.
- 6) Kebijakan yang ditetapkan pengadilan, kecenderungan terjadinya kekeliruan dalam pelaksanaan karena saluran formal untuk mentransmisikannya kurang memadai, di sisi lain saluran informal kurang dipercaya, sehingga berdampak ketidak konsistenan dan kekaburan dalam implementasi program.

Model ini melihat bagaimana implementasi suatu kebijakan menghadapi permasalahan dan berdampak terhadap pelaksanaannya. Model ini menggambarkan bagaimana sebenarnya implementasi suatu kebijakan baru dapat diimplementasikan dengan menghadapi berbagai permasalahannya. Model ini secara implementatif perlu adanya pemahaman yang jelas dari para administrator dilapangan dan pengimplementasian program memerlukan waktu untuk mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan dengan sasaran program dan lembaga terkait, serta daya dukung sumber-sumber yang cukup memadai.

a. Model Dunn

Dunn (1981:281), mengemukakan “*Generally, policy action have two major porpuses: regulation and allocation*”, bahwa secara umum tindakan kebijakan mempunyai dua tujuan utama yaitu regulasi dan alokasi. Tindakan regulasi dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar dan prosedur (SOP) tertentu, sedangkan tindakan alokasi membutuhkan masukan berupa uang, waktu, personil, dan alat. Tindakan regulatif dan alokasi tersebut dapat memberikan dampak bersifat distributif maupun redistributif, sebagaimana tergambar pada gambar 5 di bawah ini:



*) Sofjan Aripin, Lektor Kepala pada FISIP-UT, dan ... Agustini, su...-UT pada... Pangkalpinang. Makalah ini disampaikan pada Seminar Nasional FISIP-UT, 11 November 2010.

Gambar 5 Regulative and Allocative Actions and their Implementation through agencies, programs, and projects (Dunn, 1981:282)

Model Dunn ini perlu dibedakan antara masukan dan proses di satu pihak, keluaran, dan dampak di pihak lain, jika tidak akan sukar untuk mengukurnya.

Dari beberapa model pemikiran para pakar mengenai karakteristik implementasi kebijakan yang dikemukakan di atas dapat diprakkondisikan model-model implementasi kebijakan yaitu untuk melihat model-model mana saja yang mempunyai kesamaan dan perbedaaan dalam karakteristiknya, baik menyangkut aspek dimensi-dimensinya maupun indikator-indikatornya sebagaimana tersaji pada tabel. 1 di bawah ini

Tabel . 1 Prakondisi Model Implementasi Kebijakan Berdasarkan Pandangan Para Pakar

PAKAR DIMENSI/ INDIKATOR	E D W A R D S	J O N E S	V . M E T E R	S A B A T I E R	G R I N D L E	H O G W O O D	W I N A R N O	D U N N
Komunikasi	Kom		Kom			Kom		
Resources	Res		Res			Res		
Disposisi/Perilaku	Dis							
Struktur Birokrasi/Organisasi	SBO		SBO			SBO		SBO
Interpertasi/Perception	IP	IP	IP			IP		
Aplikasi/Implementation		AI	AI	AI	AI			
Ukuran/Tujuan			UT		UT			
Lingkungan				Ling				
Pengendalian Masalah/Otoritas				PMO		PMO		
Kausalitas						Kau		
Minimalisasi Ketergantungan						MK		
Baru							Bar	
Desentralisasi							Des	
Kontroversial							Kon	
Komplek							Kmp	
Berkaitan dengan Krisis							Kris	
Alokatif								Alo
Program								Prog
Proyek								Pro

Keterangan:

Kom: Komunikasi

Res : Resources

Dis : Disposisi

SBO : Struktur Birokrasi/Org.

IP : Interpertasi/Perception

AI : Aplikasi/Implementation

UT : Ukuran/Tujuan

Ling. : Lingkungan

PMO : Pengendalian Masalah/Otoritas

Kau : Kausalitas

MK : Minimalisasi ketergantungan

Bar : Baru

Des : Desentralisasi

Kon : Kontroversial

Kmp: Komplek

Kris : Berkaitan dengan krisis

Alo : Alokatif

Prog : Program

Pro : Proyek

Sumber: Aripin, 2009

Tabel.1 di atas dapat tergambar bagaimana kesamaan dan perbedaan dimensi atau indikator yang dikemukakan oleh masing-masing pakar, seperti model yang dikemukakan oleh Edwards III mempunyai kesamaan untuk dimensi komunikasi dengan pendapat Van Meter and Van Horn dan Hogwood, maupun untuk dimensi yang berbeda antara satu pakar dengan pakar lain, baik sebagai pendukung maupun penyanggah.

D. Implementasi Kebijakan Kualifikasi Akademik Guru

Secara yuridis formal peraturan perundang-undangan yang sebagai pedoman dan acuan hukum dalam mengimplementasikan kebijakan kualifikasi guru oleh administrator public (aparatur Diknas) sudah memadai, yaitu dengan adanya aturan sebagai berikut: Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2009, tentang Guru, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009, dan Peraturan teknis Mendiknas lainnya.

Peningkatan kualifikasi akademik untuk meningkatkan kompetensi guru sesuai bidangnya dan terciptanya guru yang menghayati profesinya, diperlukan standarisasi melalui sertifikasi pendidik untuk guru. Sertifikasi pendidik ini merupakan ukuran bagi seorang guru yang menunjukkan bahwa guru tersebut dapat dikatakan mempunyai kompetensi dalam bidangnya atau belum. Salah satu syarat untuk mengikuti sertifikasi seorang guru harus mempunyai kualifikasi akademik dengan pendidikan minimal sesuai bidangnya yaitu berpendidikan sarjana yang dibuktikan melalui formalitas suatu ijazah, sebagaimana diamanatkan dalam UU No 14 Tahun 2005 BAB IV, pasal 6 dan 8, dan PP 19 Tahun 2005, pasal 28, ayat 2, yang mempersyaratkan bahwa “seorang guru minimal berkualifikasi sarjana atau diploma IV, sesuai dengan kompetensinya”.

Kualifikasi akademik minimal yang dimiliki guru harus sesuai dengan kompetensi sebagai salah satu syarat untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam mendidik siswanya. Di samping itu kualifikasi akademik merupakan salah satu syarat bagi guru untuk mengikuti sertifikasi pendidik untuk guru sebagai wujud bahwa guru tersebut adalah kompeten dengan kompetensi yang sesuai untuk menjalankan tugas dan fungsinya setelah seorang guru tersebut lulus uji sertifikasi dan layak dinyatakan profesional.

Kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik untuk guru pada dasarnya merupakan komitmen maka guru merupakan pekerjaan profesional yang memerlukan keahlian khusus dalam proses pembelajaran yang dilaksanakan oleh seorang guru sebagai pekerjaan profesi yang membedakan dengan pekerjaan lainnya. Keahlian khusus yang menjadi profesi bagi guru sebenarnya bukan hanya dibuktikan dengan ijazah secara formalistik saja karena guru tersebut telah memperoleh gelar sarjana atau D-IV sesuai kompetensinya, tetapi bagaimana menjiwai secara mendalam dari hasil proses kualifikasi akademik yang ditempuhnya maupun hasil uji sertifikasi pendidik yang menyatakan guru itu profesional dan dapat diimplementasikan secara nyata dalam proses mengajar dan pembelajaran di sekolahnya serta adanya *social effect* terhadap masyarakatnya.

Melalui kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik untuk guru ini diharapkan guru dapat memiliki fungsi sebagai guru profesional, sebagaimana dikemukakan oleh Komara (2006), yang dikutip dalam <http://www.geocities.com/endang.komara/SERTIFIKASI.htm>, tanggal 4 April 2008, bahwa:

“Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UUGD) minimal memiliki tiga fungsi. *Pertama* sebagai landasan yuridis bagi guru dari perbuatan semena-mena dari siswa, orang tua dan masyarakat. *Kedua* untuk meningkatkan profesionalisme guru. *Ketiga* untuk meningkatkan kesejahteraan guru. Baik yang berstatus sebagai pegawai negeri (PNS) ataupun non PNS”.

Pemikiran tersebut di atas menunjukkan bahwa ketiga fungsi yang dimiliki oleh seorang guru tersebut yang diperoleh melalui peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik untuk guru akan menjadikan guru sebagai profesi yang profesional, meningkatkan citra dan wibawa guru, tanpa membedakan guru swasta maupun negeri dalam pengabdianya terhadap bangsa dan negara. Pandangan lain yang lebih luas bahwa profesi guru ini sama terhormatnya dengan profesi-profesi lainnya.

Kualifikasi akademik sebagaimana dikemukakan dalam UU No 14 Tahun 2005, BAB I, pasal 1, ayat 9, bahwa: “Kualifikasi akademik adalah ijazah jenjang pendidikan akademik yang harus dimiliki oleh seorang guru atau dosen sesuai dengan

jenis, jenjang, dan satuan pendidikan formal di tempat penugasan”. Lebih lanjut ditegaskan dalam PP 19 Tahun 2005, pasal 28, ayat 2, bahwa: “ Kualifikasi akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah tingkat pendidikan minimal yang harus dipenuhi oleh seorang pendidik yang dibuktikan dengan ijazah dan/atau sertifikat keahlian yang relevan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.

Sebagai tindak lanjut dari PP 19 Tahun 2005, pasal 28, Menteri Pendidikan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri (Permen) Pendidikan Nasional RI Nomor : 16 Tahun 2007, tentang Standar Kualifikasi akademik dan Kompetensi Guru, sebagaimana dikemukakan dalam pasal 1, bahwa: (1). Setiap guru wajib memenuhi standar kualifikasi akademik dan kompetensi guru yang berlaku secara nasional. (2). Standar kualifikasi akademik dan kompetensi guru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Peraturan Menteri ini”.

Kualifikasi akademik ini merupakan suatu kewajiban bagi guru dalam meningkatkan kompetensinya yang berlaku secara nasional. Kualifikasi ini merupakan refleksi bagi seorang guru atas keilmuan yang ditempuh dalam mengikuti proses pendidikan tinggi yang cukup lama pada jenjangnya dan merupakan refleksi kompetensi yang akan diimplementasikan dalam profesinya sebagai guru, sebagaimana dikemukakan oleh Sarimaya (2008:15), bahwa: “Kualifikasi akademik ini ditunjukkan dengan ijazah yang merefleksikan kemampuan yang dipersyaratkan bagi guru untuk melaksanakan tugas sebagai pendidik pada jenjang, jenis, dan satuan pendidikan atau mata pelajaran yang diajarkan sesuai Standar Nasional Pendidikan”.

Kualifikasi yang ditempuh oleh para guru harus melalui pendidikan tinggi yang terakreditasi oleh pemerintah, sebagaimana dikemukakan dalam UU No 14 Tahun 2005, BAB IV, pasal 9, bahwa: “Kualifikasi akademik sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 diperoleh melalui pendidikan tinggi program sarjana atau program diploma empat”. Kualifikasi ini akan menunjukkan bahwa seorang guru diharapkan dapat memiliki kompetensi yang sesuai dengan jenjang dan bidangnya.

Kompetensi yang dimaksud dalam kualifikasi ini, ditegaskan dalam UU No 14 Tahun 2005, BAB IV pasal 10, bahwa: “Kompetensi guru sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 memiliki kompetensi pedagogik, kompetensi keprofesionalan, kompetensi

sosial, dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi”. Secara lebih mendalam dari pasal 10 tersebut di atas dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan atas UU No 14 Tahun 2005, BAB IV secara lebih jauh, bahwa:

“Yang dimaksud dengan kompetensi pedagogik adalah kemampuan mengelola pembelajaran peserta didik.

Yang dimaksud dengan kompetensi kepribadian adalah kemampuan kepribadian yang mantap, berahlak mulia, arif dan berwibawa, serta menjadi teladan peserta didik.

Yang dimaksud dengan kompetensi profesional adalah kemampuan penguasaan materi pelajaran secara luas dan mendalam.

Yang dimaksud dengan kompetensi sosial adalah kemampuan guru untuk berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dan efisien dengan peserta didik, guru, orangtua/wali peserta didik, dan masyarakat sekitar”.

Dengan dimilikinya kompetensi oleh seorang guru akan menunjukkan profesi yang sebenarnya, baik dihadapan siswanya, teman sejawat, lingkungan profesinya, maupun dalam komunitas sosialnya, sebagaimana dikemukakan dalam Kepmendiknas Nomor 045/U/2002, menyebutkan bahwa: “kompetensi sebagai seperangkat tindakan cerdas dan penuh tanggungjawab dalam melaksanakan tugas-tugas sesuai dengan pekerjaan tertentu”.

Begitu pula bagi para guru sekolah dasar tuntutan untuk meningkatkan kualifikasi akademik dan mengikuti sertifikasi sebagaimana yang diamanatkan dalam UU dan PP tersebut di atas menjadi dorongan dan kesadaran bagi para guru untuk meningkatkan kompetensinya, sebagai sosok guru yang ideal dan menjadi panutan di hadapan siswanya, berwibawa dan dihargai dalam komunitas sosialnya, dan menunjukkan eksistensi dalam komunitas profesinya.

Program implementasi kebijakan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik dalam meningkatkan kompetensi guru SD merupakan salah satu bagian dari kebijakan publik sebagaimana di kemukakan oleh Tilaar dan Nugroho (2008:268), bahwa: “...kebijakan pendidikan dipahami sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan publik dibidang pendidikan”. Kebijakan pendidikan ini merupakan wujud pelayanan pemerintah kepada publiknya salah satunya dengan memberikan pelayanan melalui penyediaan guru yang bermutu sesuai kompetensinya. Bahkan Cochran and

Malone (1999 : 265), memberikan pemikiran yang lebih luas lagi bahwa: *“Education is a departure from other services provided by the government. Unlike social welfare or health care, which are concerned with the maintenance of human capital, education seeks to develop it”*.

Peningkatan kualialifikasi akademik dan sertifikasi pendidik untuk guru untuk meningkatkan kompetensi guru sebagaimana diamanatkan dalam UU nomor 14 tahun 2005, jelas merupakan tanggungjawab pemerintah untuk mengimplementasikannya baik pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini sejalan dengan kebijakan yang telah dilakukan oleh Amerika Serikat, sebagaimana dikemukakan oleh Cochran and Malone (1999 : 271), bahwa: *“education is a state and local responsibility rather than a national one”*.

Kebijakan pendidikan ini pada dasarnya merupakan kebijakan yang berada pada tatanan normatif dan tatanan deskriptif (Nugroho 2008:141). Adapun aspek-aspek yang tercakup dalam kebijakan pendidikan, sebagaimana dikemukakan oleh Nograho (2008:141-154), menyangkut hal sebagai berikut:

1. Kebijakan pendidikan merupakan suatu keseluruhan deliberalisasi mengenai hakikat manusia.
2. Kebijakan pendidikan dilahirkan dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praktis.
3. Kebijakan pendidikan harus mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi serta masyarakat.
4. Keterbukaan (*openness*).
5. Kebijakan pendidikan didukung oleh riset dan pengembangan.
6. Analisis kebijakan.
7. Kebijakan pendidikan pertama-tama ditujukan kepada kebutuhan peserta didik.
8. Kebijakan pendidikan diarahkan pada terbentuknya masyarakat demokratis.
9. Kebijakan pendidikan berkaitan dengan penjabaran misi pendidikan dalam pencapaian tujuan tertentu.
10. Kebijakan pendidikan harus berdasarkan efisiensi.
11. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan pada kekuasaan tetapi pada kebutuhan peserta didik.
12. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan intuisi atau kebijakan irasional.
13. Kejelasan tujuan akan melahirkan kebijakan pendidikan yang tepat.
14. Kebijakan pendidikan diarahkan bagi pemenuhan kebutuhan peserta didik dan bukan kepuasan birokrat.

Aspek-aspek kebijakan pendidikan tersebut jelas menunjukkan bahwa peran administrator sebagai penjabaran lebih lanjut dari hal-hal yang normatif kedalam hal

yang sifatnya praktik (deskriptif) sebagai kebutuhan dari peserta didik atau sebagai sasaran program kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Abdullah, M.Sy. 1988. *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Anderson, James. E. 2003. *Public Policy Making, Fifth Edition*. USA: Houghton Mifflin Company.
- Bardach. E. 1977. *The Implementation Game. What Happen after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Dunn, William.1981. *Public Policy Analysis: An Introduction*. United States of America : Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. Printice Hall. Englewood Cliffs. N.J
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Inc. Washington D.C
- Gogging, Malcolm L, Ann O'M. Bowman, James P.Lester, & Laurence J. O'Toole Jr. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. London: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education
- Grindle, Merillee .S (ed). 1980 . *Politics and Policy Implementation and Public Policy in the third World*. New Jersey: Princenton University Press.
- Hill, Micheal and Petet Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London : SAGE Publications Ltd.
- Hoogwood, Brian W & Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.
- Howlett, M & M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystem Second Edition*. New York: Oxford University Press.
- Imron, A. 2002. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta:Bumi Aksara
- Islamy, Irfan. 1988. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara

- Jones, Charles O. 1996. *An Introduction To The Study of Public Policy*, Claifornia. Wadsworth. Inc.
- Kasim, Azhar. 1993. *Tinjauan Terhadap Tantangan dan Usaha Pengembangan Administrasi Publik, Makalah Seminar Pengembangan Sistem Manajemen Pemerintahan Yang Modern*, FISIP-UT, Tanggal 22-23 Desember 1993.
- Lane, 1993. *The Public Sector, Concepts, Models, and Approach*. Printicenton University Press. New Jersey.
- Lester, James. P & Joseph Stewart Jr. 2000. *Public Policy An Evolutionary Approach*. Belmont, CA. Wod Sworth.
- Mazmanian, Daniel A & Paul Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Illionis Foresman and Company Gleinview.
- Mustopadidjaja, AR.1988. *Perkembangan dan Penerapan Studi Kebijakan dilihat dalam Kaitan Disiplin dan Sistem Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy, Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan- Proses kebijakan Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik Kebijakan sebagai the Fifth Estate-Metode Penelitian Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Pfiffner, John M and Presthus, Robert V. 1960. *Public Administration*. New York : The Ronald Press Company.
- Presman, J & Wildavsky. A. 1979. *Implementation*. Berkeley. University of California Press.
- Sabatier, Paul & Mazmanian. 1983. *Implementation and Public Policy*. USA : Scott, Foresman and Company.
- Saefullah, H.A.Djadja. 1993. *Metode Penelitian dan Teknik Penulisan*. Makalah dalam pelatihan peningkatan kemampuan aparat perencanaan di lingkungan pemerintah daerah tingkat I Jawa Barat. Bandung.
- _____.1997. *Tinjauan Kepustakaan dan Penggunaan Informasi*
- _____. 2007. *Pemikiran Kontreporer Administrasi Publik, Prespektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*. Bandung : LP3AN FISIP UNPAD.

- Syafiie, Inu Kencana. 1997. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta : Rineka Cipta
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Tilaar, H.A.R dan Riant Nugroho. 2008. *Kebijakan Pendidikan Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Thoha, Miftah, 1986. *Dimensi-Dimensi Prisma Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Wahab, Solichin Abdul, 1991, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara
- _____, 2008, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UUM Press
- Wibawa, S. 1994. *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Jakarta: C.V. Intermedia
- Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang : Bayumedia Publishing.
- Winarno, Budi, 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Penerbit Media Pressindo.
- Van Meter, Donalds & Carl E Van Horn, 1975, “*The policy Implementation Process: A Concetual Framework*” Administration Society. Vol. 6 No. 4 February 1975.

B. Dokumen dan Peraturan Perundangan

- Aripin, Sofjan. 2009. *Pengaruh Implementasi Kebijakan Kualifikasi Akademik dan Sertifikasi Pendidik untuk Guru terhadap Kompetensi Guru SD di Kabupaten Belitung Propinsi Kepulauan Bangka Belitung*. Desertasi PPs UNPAD Bandung.
- Baedhowi. 2006. *Tantangan Peningkatan Profesionalisme Tenaga Pendidik pada Era Undang-undang Guru dan Dosen*. Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan No.059-Maret 2006, Balitbang Depdiknas. www.depdiknas.go.id/publikasi/balibang1066/j66_05.pdf

- Komara, Endang. 2006. *SERTIFIKASI, PROFESIONALISME GURU dikutp dalam <http://www.geocities.com/endang.komara/SERTIFIKASI.htm>, tanggal 4 April 2008*
- Lombok, J.L.L. 2003. *Peningkatan Mutu Luaran Pendidikan Dasar dan Menengah dalam Mendukung Terwujudnya Perguruan Tinggi yang Tangguh*. Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan No.44 September 2003. <http://www.depdiknas.go.id/44/lombok/html>.
- Media Indonesia, 19 Maret 2008, hal.8
- Media Indonesia, 22 April 2008, hal.2
- Media Indonesia, 16 Juli 2008, hal.9
- Muhafidin, Didin .2006. *Pengaruh Implementasi Kebijakan Kerjasama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Bidang Persampahan Terhadap Efektivitas Penanganan Sampah di Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul (Kartamantul)*. Desertasi PPs UNPAD Bandung.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 *Tentang Standar Nasional Pendidikan*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008, *Tentang Guru*, Jakarta : Departemen Pendidikan Nasional.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009, *Tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, Serta Tunjangan Kehormatan Profesor*, Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 16 Tahun 2007 *Tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 18 Tahun 2007 *Tentang Sertifikasi bagi Guru dalam Jabatan*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 8 Tahun 2009 *Tentang Program Pendidikan Profesi Guru Pra Jabatan*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Soemartono, Triyuni .2008. *Implementasi Kebijakan Pendidikan di Kabupaten Jembrana Provinsi Bali*. Desertasi PPs UNPAD Bandung.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 *Tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 *Tentang Guru dan Dosen*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.