

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Dewasa ini, kebijakan publik menjadi suatu hal yang tidak asing lagi bahkan di kalangan masyarakat awam. Setiap saat terasa sekali bahwa di sekeliling kita saat ini telah hadir fenomena kebijakan publik. Tidak dapat dipungkiri bahwa saat ini kebijakan publik telah menjadi sesuatu yang banyak mempengaruhi kehidupan manusia, baik disadari maupun tidak. Makna yang terkandung dalam kebijakan publik juga menjadi beragam. Istilah kebijakan seringkali disamakan dengan keputusan atau usulan-usulan dari para pembuat kebijakan. Para ahli administrasi publik terkait dengan definisi kebijakan publik, secara umum juga memberikan penafsiran yang berbeda-beda. Akan tetapi, ada juga yang memiliki kesamaan persepsi atas definisi kebijakan publik tersebut.

Menurut Charles O. Jones dalam Winarno (2007:16), istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decision*), standar, proposal dan *grand design*. Sedangkan menurut pendapat Wahab (2005:1)

kebijakan sering disama-artikan dengan pengertian kebijaksanaan. Istilah “policy” seringkali diartikan sebagai tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar.

Definisi kebijakan publik yang paling populer atau dikenal adalah pendapat dari Thomas R. Dye, 1995 dalam Agustino (2012:7) yang berbunyi kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Dye mengatakan, jika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus memiliki tujuan dan kebijaksanaan negara harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Definisi lainnya mengenai kebijakan publik yang ditawarkan oleh James Anderson dalam Winarno (2007:18) menggambarkan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada kegiatan yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada kegiatan yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada.

Dengan melihat definisi-definisi yang telah diungkapkan oleh beberapa ahli di atas, maka kebijakan publik dapat diartikan sebagai serangkaian keputusan dan tindakan yang diambil serta dilakukan oleh pemerintah (institusi publik) bersama-sama dengan aktor-aktor elit politik untuk dilakukan atau tidak dilakukan dalam rangka menyelesaikan persoalan-persoalan publik demi kepentingan seluruh

masyarakat. Kebijakan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) adalah serangkaian keputusan dan tindakan yang diambil serta dilakukan oleh pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan standar kompetensi lulusan, khususnya SMA dengan menampilkan keunggulan lokal yang mampu bersaing di tingkat internasional.

2. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Ciri-ciri yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan dirumuskan oleh apa yang David Easton dalam Wahab (2005:5) sebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang, yakni para tetua adat, ketua suku, eksekutif, legislator, hakim, administrator, dan lain sebagainya.

Ciri-ciri kebijakan publik yang dikemukakan dalam Wahab (2005:6) ada empat ciri, yaitu:

- a. Kebijakan publik merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai tindakan yang kebetulan (tindakan yang berpola);
- b. Kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan yang saling terkait dengan berpola yang dilakukan oleh pejabat-pejabat publik atau pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri;
- c. Kebijakan publik merupakan tindakan yang senyata-nyatanya telah dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu;
- d. Kebijakan publik mempunyai dampak positif dan negatif.

Berdasarkan ciri-ciri yang telah disebutkan di atas, kebijakan RSBI merupakan salah satu bentuk kebijakan yang mengarah pada suatu tujuan dan terpola dengan

baik. Kebijakan ini adalah salah satu tahap dimana SMA RSBI nantinya akan menjadi SMA bertaraf internasional. Kebijakan ini diambil dan diputuskan berdasarkan proses yang jelas dengan berbagai landasan hukum dan pertimbangan-pertimbangan matang yang pada akhirnya terciptalah kebijakan RSBI. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah di bidang pendidikan. Berdasarkan ciri yang terakhir, setiap kebijakan tentu saja mempunyai dampak positif maupun negatif. Oleh karena itu, nantinya sebuah kebijakan akan mengalami tahap yang disebut evaluasi sehingga dampak-dampak yang dihasilkan dapat diatasi dan membuat kebijakan tersebut kembali seperti tujuan awalnya.

3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

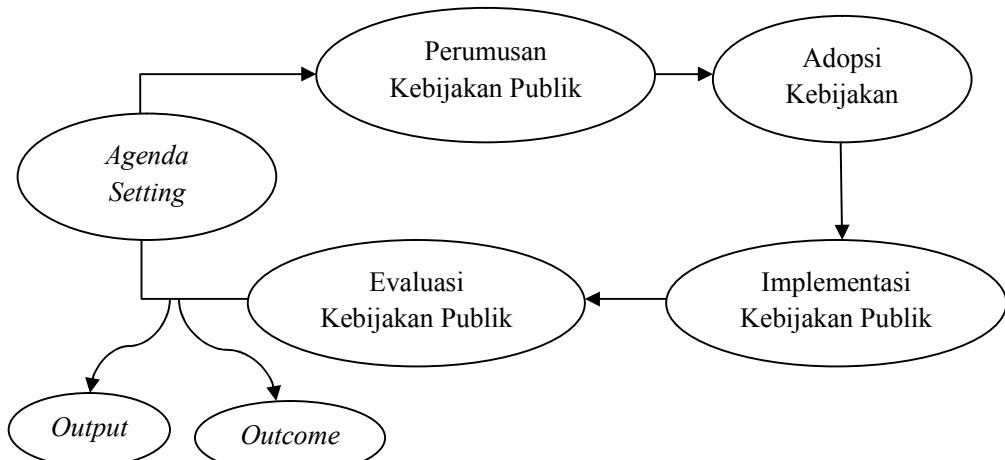
Dalam Winarno (2007:32), dijelaskan bahwa proses kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik yang ada juga sangat beragam, mulai dari yang sederhana, hingga yang rumit. Dalam Winarno (2007:33), tahapannya dibagi menjadi lima, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Tahap penyusunan agenda merupakan sebuah tahap dimana pembuat kebijakan menyusun dan merancang pokok-pokok permasalahan dalam suatu kebijakan. Pada akhirnya, masalah yang telah difokuskan akan dimasukkan ke dalam agenda kebijakan. Selanjutnya agenda kebijakan yang telah disusun tersebut akan

diformulasikan oleh pembuat kebijakan. Dalam formulasi kebijakan, permasalahan yang ada akan dicari pemecahan masalah yang paling baik. Kemudian, pada tahap adopsi kebijakan, alternatif kebijakan yang sebelumnya telah dibuat nantinya akan diadopsi dengan dukungan dari pihak legislatif.

Tahapan selanjutnya adalah implementasi kebijakan yang merupakan tahap dimana alternatif kebijakan yang telah diambil akan dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Tahap ini merupakan tahap yang sangat penting karena keberhasilan suatu kebijakan salah satunya dapat dilihat dari bagaimana pelaksanaan kebijakan tersebut. Kebijakan tanpa implementasi hanyalah berupa berkas yang tidak berguna. Oleh karena itu, tahapan ini merupakan tahapan yang paling penting dalam seluruh tahapan kebijakan. Selanjutnya ada tahap evaluasi, yaitu tahap dimana kebijakan tersebut akan ditinjau kembali apakah kebijakan tersebut harus dilanjutkan atau diperbaiki.

Proses kebijakan publik secara sederhana dapat dilihat pada skema di bawah ini :



Gambar 1. Proses Kebijakan Publik I

Sumber: Winarno (2007:33) yang telah diolah peneliti, 2012

Penjelasan dari skema diatas adalah tahap pembuatan kebijakan publik berawal dari adanya *agenda setting* yang selanjutnya dirumuskan, kemudian dilakukanlah adopsi atas kebijakan tersebut yang selanjutnya kebijakan akan diimplementasikan. Pada akhirnya, kebijakan yang telah diimplementasikan tersebut akan sampai pada tahap evaluasi kebijakan publik. Dari evaluasi kebijakan akan muncul dua hasil dari implementasi kebijakan tersebut, yaitu *output* (dampak yang dirasakan secara langsung) dan *outcome* (dampak yang dirasakan oleh masyarakat dalam jangka panjang). Dari hasil evaluasi tersebut, pembuat kebijakan akan dapat mengetahui apakah kebijakan yang telah dibuat dapat kembali diimplementasikan, diperbaiki atau harus dihapuskan.

Seperti penjelasan di atas, tahap implementasi kebijakan merupakan tahap dimana kebijakan yang telah dibuat dapat dijalankan dan dilihat apakah kebijakan tersebut berjalan sesuai dengan rumusan dan tujuan, sehingga kedepannya dapat dilakukan evaluasi kebijakan. Implementasi merupakan tahapan yang krusial, rumit, dan kompleks dalam proses kebijakan publik. Namun, implementasi memegang peran yang cukup vital dalam proses kebijakan. Tanpa adanya tahap implementasi kebijakan, program-program kebijakan yang telah disusun hanya akan menjadi catatan-catatan resmi saja. Pada saat implementasi, dilakukan pemantauan untuk memastikan implementasi kebijakan konsisten dengan rumusan kebijakan. Hasil implementasi kebijakan adalah kinerja kebijakan. Pada saat inilah diperlukan evaluasi kebijakan. Hasil evaluasi akan menentukan apakah kebijakan dilanjutkan atau membawa isu kebijakan baru, yang mengarah pada dua pilihan, revisi atau penghentian kebijakan.

Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan diteliti tahap implementasi dalam kebijakan publik. Penelitian ini dilakukan karena kebijakan RSBI merupakan sebuah kebijakan bidang pendidikan yang memiliki tujuan baik bagi peningkatan mutu pendidikan di Indonesia, sehingga tahap implementasinya merupakan tahap yang paling tepat untuk diteliti serta untuk melihat apakah tujuan dari kebijakan tersebut telah tercapai dalam pelaksanaannya dan efektif untuk dilaksanakan.

B. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan Publik

1. Definisi Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan sebuah tahapan dari kebijakan publik setelah sebelumnya adalah perumusan kebijakan. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, tahap implementasi merupakan tahap dimana sebuah kebijakan yang sebelumnya telah dirumuskan, kemudian dilaksanakan oleh para pelaksana kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang atau peraturan tertulis lainnya. Tahap implementasi ini adalah suatu tahapan yang penting dalam sebuah kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana para pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sesuai dengan perumusan kebijakan yang sebelumnya telah dilakukan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari kebijakan itu sendiri. Namun, dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang sangat kompleks dan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi dari berbagai kelompok. Oleh karena itu, implementasi kebijakan ini pun diartikan berbeda-beda oleh para ahli.

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2007:146) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan tersebut dilakukan untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Sementara itu, Grindle dalam Winarno (2007:146) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Dengan demikian, kebijakan publik diterjemahkan ke dalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam suatu kebijakan. Dengan demikian, berbagai program bisa dikembangkan untuk merespon tujuan-tujuan kebijakan yang sama.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) dalam Wahab (2005:65), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Dari ketiga pendapat para ahli di atas, dapat disederhanakan bahwa pendapat Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier tentang implementasi lebih terfokus pada apa yang menjadi tujuan dari kebijakan tersebut secara tegas, agar proses pelaksanaannya yang berupa kegiatan-kegiatan tidak melenceng dari apa yang telah ditetapkan. Sedangkan, tidak jauh berbeda dengan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, Van Meter dan Van Horn mengemukakan selain proses dan pencapaian tujuan, implementasi juga harus melihat kelangsungan dari kebijakan tersebut agar dapat ditransformasikan menjadi pola-pola operasional, intinya bahwa implementasi kebijakan tersebut pada dasarnya harus berkelanjutan. Terakhir, pendapat dari Grindle juga memiliki persamaan dengan pendapat Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang memberikan penjelasan bahwa implementasi kebijakan harus berfokus pada tujuan kebijakan, agar *output* dan *outcome* tidak menyimpang dari apa yang diharapkan .

Melihat paparan berbagai definisi implementasi kebijakan di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang merupakan tindak lanjut dari suatu kebijakan setelah kebijakan tersebut ditetapkan guna merealisasikan program sebagai hasil dari aktivitas pemerintah terhadap kebijakan tersebut. Dari definisi tersebut, dalam penelitian ini implementasi kebijakan RSBI pada awalnya berwujud Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang didalamnya menyinggung permasalahan tentang pendidikan bertaraf internasional yang pada akhirnya dirumuskanlah Permendiknas tentang SBI. Kebijakan RSBI sendiri merupakan sebuah tahap bagi sekolah untuk mencapai tahap SBI. Hal ini sejalan dengan definisi yang sebelumnya telah diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn,

dimana setelah adanya sebuah keputusan maka selanjutnya kebijakan tersebut akan ditransformasikan secara operasional ke dalam kegiatan, dalam hal ini adalah kebijakan RSBI.

2. Model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, ada beberapa model yang perlu digunakan untuk menjadi pedoman atau penuntun agar pada saat pelaksanaan, kebijakan tersebut tidak akan menyimpang dari apa yang sebelumnya telah dirumuskan. Model implementasi kebijakan merupakan kerangka dalam melakukan analisis terhadap proses implementasi kebijakan sebagai alat untuk menggambarkan situasi dan kondisi yang terjadi setelah ditetapkannya kebijakan tersebut, sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Oleh karena itu, penggunaan model implementasi kebijakan sangat diperlukan untuk melakukan studi implementasi kebijakan. Ada beberapa model implementasi kebijakan menurut para ahli yang seringkali diterapkan. Pada umumnya, model-model tersebut menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang diarahkan pada pencapaian kebijakan.

Model Merilee S. Grindle dalam Agustino (2012:154) mengemukakan bahwa ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari dua hal, yaitu dilihat dari prosesnya dan dilihat apakah tujuan kebijakan tercapai

atau tidak. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan tersebut yang terdiri atas:

- a. *Content of policy* yang meliputi kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, tipe manfaat, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, dan sumber-sumber daya yang digunakan.
- b. *Context of policy* yang meliputi kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat, karakteristik lembaga-lembaga dan rezim yang berkuasa, serta tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2012:141) adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijaksanaan. Implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu adanya tujuan dan sasaran, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan adanya hasil kegiatan. Dalam implementasi ini, terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dan pelaksanaan, antara lain:

- a. Standar dan tujuan kebijakan merupakan apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang.
- b. Sumber daya, terdiri dari sumber daya manusia dan sumber daya finansial. Sumber daya manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam

menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Sumber daya finansial juga ikut menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

- c. Komunikasi antar-organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, komunikasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik.
- d. Karakteristik agen pelaksana, yaitu pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam proses implementasi kebijakan publik.
- e. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik, ketiga kondisi ini mengacu pada sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan suatu kebijakan publik yang telah diterapkan.
- f. Sikap dan kecenderungan para pelaksana, yaitu sikap penerimaan atau penolakan dari para pelaksana kebijakan banyak mempengaruhi keberhasilan kinerja implementasi kebijakan publik.

Model implementasi kebijakan publik selanjutnya adalah model yang dikemukakan oleh George C. Edward III dalam Indiahono (2009:31) yang menunjuk pada empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Empat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

- a. Komunikasi, setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjalin komunikasi yang efektif. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi. Tiga indikator tersebut adalah transmisi, kejelasan, dan konsistensi.
- b. Sumber daya, setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial.

Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat implementasi kebijakan adalah staf, informasi, wewenang, fasilitas, dan anggaran (*budgetary*).

- c. Disposisi, yaitu kecenderungan perilaku atau watak pelasana kebijakan. Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan adalah pengangkatan birokrat dan insentif.
- d. Struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III, terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, yaitu *Standard Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi.

Selanjutnya adalah model implementasi kebijakan yang dapat dikatakan telah merangkum seluruh model-model implementasi kebijakan yang telah ada sebelumnya, yaitu model implementasi kebijakan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang sering disebut sebagai *Frame Work for Implementation Analysis*. Dalam Agustino (2012:144–149) Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Model ini memiliki tiga variabel pokok, antara lain:

- a. Karakteristik masalah atau tingkat kesulitan masalah yang harus dipecahkan melalui implementasi suatu kebijakan. Semakin sulit masalah yang harus dipecahkan tentu akan semakin kecil peluang keberhasilan implementasi

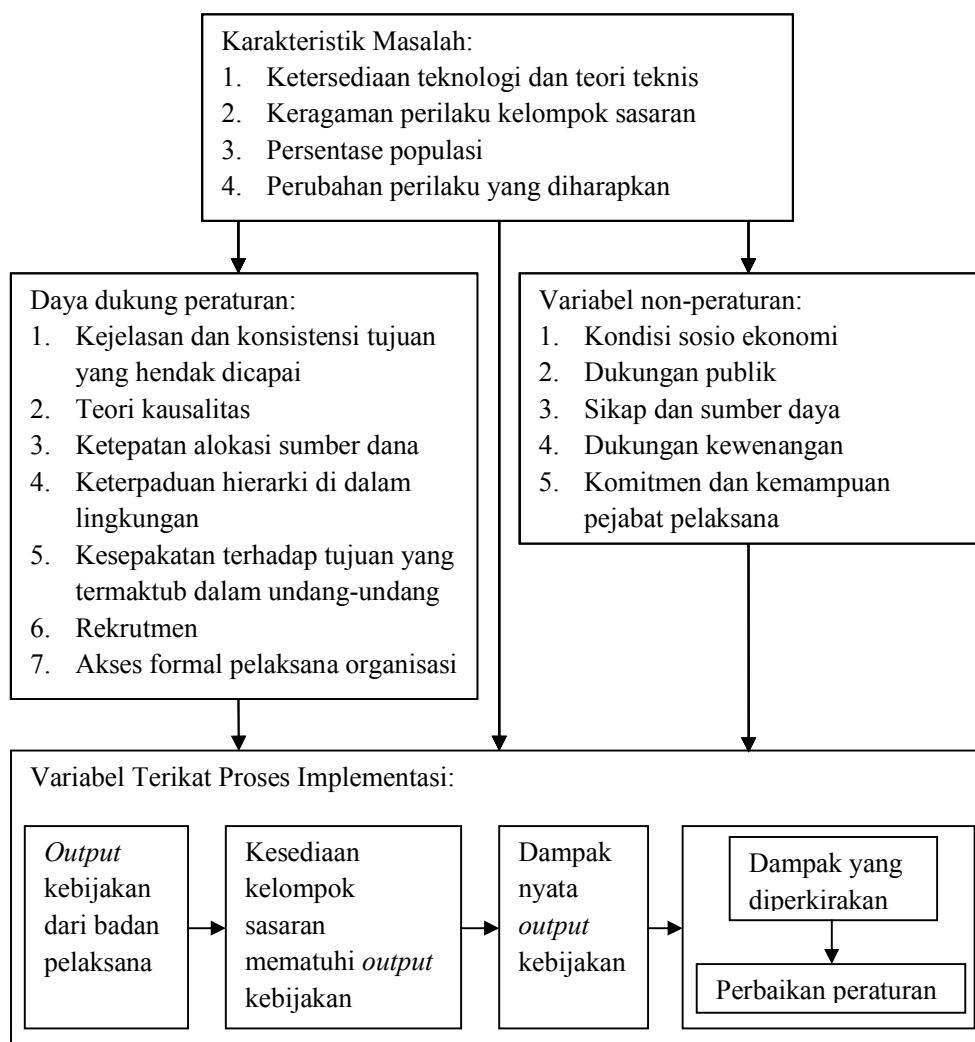
kebijakan. Variabel ini meliputi ketersediaan teknologi dan teori teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, persentase populasi, dan perubahan perilaku yang diharapkan.

- b. Daya dukung peraturan atau kemampuan kebijakan dalam merespon masalah yang akan dipecahkan. Semakin jelas tujuan, dukungan, sumber daya, dan lain-lain maka akan semakin besar peluang keberhasilan implementasi kebijakan. Variabel ini meliputi kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai, teori kausalitas, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan di antara instansi-instansi pelaksana, aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana, kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang, rekrutmen dan akses formal pihak-pihak luar.
- c. Lingkungan kebijakan yang mempengaruhi implementasi. Semakin baik dukungan lingkungan kebijakan, maka akan semakin besar pula peluang keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Variabel ini meliputi kondisi sosio-ekonomi, perhatian terhadap kebijakan, dukungan publik, sikap dan sumber daya, dukungan kewenangan, serta komitmen dan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Ketiga variabel di atas merupakan hal-hal yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, namun penekanannya masih sangat bergantung kepada tipologi pelaksana dan masih bersifat administratif dengan menitikberatkan pada bagaimana cara untuk mencapai tujuan. Ketiga variabel ini disebut sebagai variabel bebas (*independent variable*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui yang disebut sebagai variabel terikat (*dependent variable*).

Variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup: (i) *output* kebijakan badan pelaksana, (ii) kesediaan kelompok sasaran mematuhi *output* kebijakan, (iii) dampak nyata *output* kebijakan, (iv) dampak *output* kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan, dan (v) perbaikan.

Inti dari pemikiran Mazmanian dan Sabatier ini dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 2. Model Implementasi *Top-Down* Mazmanian dan Sabatier

Sumber: Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2012:41), yang telah dialih bahasakan oleh peneliti, 2013

Model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier ini termasuk dalam kategori model *top-down*. Model *top-down* merupakan suatu pola kebijakan yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat. Dalam model *top-down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisasi dan dimulai dari aktor tingkat pusat yang keputusannya diambil pula dari tingkat pusat. Model *top-down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik atau kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level di bawahnya.

Model milik Mazmanian dan Sabatier ini dikenal dan dianggap sebagai salah satu model *top-down* yang paling maju dan paling lengkap dalam menggabungkan berbagai variabel yang ada dari hasil peneliti sebelumnya. Sehingga dalam penelitian ini, dimana kebijakan RSBI merupakan sebuah bentuk kebijakan *top-down*, maka peneliti menggunakan model ini karena dirasa paling tepat untuk mengungkap fenomena implementasi kebijakan RSBI beserta faktor-faktor yang mempengaruhi dan juga kendala apa saja yang mungkin dihadapi dalam implementasi kebijakan RSBI.

Model implementasi *top-down* digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang membuat implementasi sukses ataupun gagal. Kebijakan RSBI merupakan kebijakan yang termasuk pula dalam model *top-down* karena kebijakan ini dibuat oleh pemerintah dan keputusannya diambil oleh pihak pemerintah pusat. Dengan menggunakan model milik Mazmanian dan Sabatier, akan dapat diketahui faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung maupun penghambat implementasi kebijakan RSBI.

Model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier ini juga termasuk dalam mekanisme paksa. Mekanisme paksa adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli. Karena kebijakan RSBI merupakan sebuah kebijakan dengan model *top-down* yang memiliki pola dari atas ke bawah, maka mekanisme yang digunakan adalah mekanisme paksa dimana pemerintah pusat membuat kebijakan RSBI untuk dilaksanakan oleh para pelaksana kebijakannya, bukan mekanisme pasar yang orientasinya kepada model *bottom-up* dimana pelaksanaannya berpola dari bawah ke atas atau dari rakyat ke pemerintah.

Penggunaan model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier ini diambil oleh peneliti dengan dasar pemikiran bahwa tidak ada pilihan model yang terbaik, yang ada adalah pilihan-pilihan yang harus kita pilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan kebijakannya sendiri. Berdasarkan hal tersebut, peneliti memilih model ini karena unsur-unsur pokok dalam suatu implementasi kebijakan terutama karakteristik masalah, daya dukung peraturan, variabel lingkungan dan juga proses implementasi lebih dibahas secara detail dalam model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier.

C. Tinjauan Tentang Kebijakan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional

Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) adalah sekolah yang sudah memenuhi standar nasional pendidikan dan diperkaya dengan mengacu pada standar pendidikan salah satu negara anggota *Organization for Economic Development* (OECD) atau negara tertentu yang mempunyai keunggulan tertentu dalam bidang pendidikan sehingga memiliki daya saing di forum internasional.

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2010 pasal 1 “pendidikan bertaraf internasional adalah pendidikan yang diselenggarakan setelah memenuhi Standar Nasional Pendidikan (SNP) dan diperkaya dengan standar pendidikan negara maju”. Sedangkan dalam pasal 143 dijelaskan bahwa satuan pendidikan bertaraf internasional merupakan satuan pendidikan yang telah memenuhi SNP dan diperkaya dengan standar pendidikan negara maju.

Penyelenggaraan SBI yang didahului dengan penyelenggaraan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) menjadi kebutuhan mendesak karena membangun sekolah yang sudah memenuhi seluruh SNP dan diperkaya dengan keunggulan mutu tertentu yang berasal dari negara maju merupakan modal dasar dari pembangunan. Dalam konteks ini, implementasi kebijakan RSBI hakekatnya merupakan strategi alternatif perbaikan mutu pendidikan yang dilakukan pemerintah dalam memenuhi hak tiap warga negara sesuai amanat Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas).

Variasi kualitas penyelenggaraan pendidikan dapat teramat dari berbagai komponen, yaitu kmasukan, proses, dan keluaran. Komponen masukan meliputi kurikulum, tenaga pendidik dan kependidikan, siswa, bahan ajar, teknologi, ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan, kondisi lingkungan, manajemen sekolah, serta kendali mutu. Komponen proses meliputi pemanfaatan sarana dan prasarana dalam bentuk kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan. Komponen keluaran berupa hasil penilaian, hasil ujian nasional dan internasional, lulusan yang kompetitif, terserap didunia kerja dan diterima di perguruan tinggi favorit baik dalam maupun luar negeri. (Sumber: Depdiknas, 2007)

Implementasi kebijakan RSBI mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 78 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Sekolah Bertaraf Internasional pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah. Selain Permendiknas, kebijakan RSBI di Indonesia juga menggunakan berbagai landasan hukum dalam implementasinya, yaitu sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 50 ayat (3) yang menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan bertaraf internasional.
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
4. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
6. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 22 Tahun 2006 tentang Standar lsi.
7. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2006 tentang Standar Kompetensi Lulusan.
8. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 6 Tahun 2007 sebagai penyempurnaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Permendiknas Nomor 22 dan 23 Tahun 2006.

9. Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional Tahun 2005-2009.
10. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 61 Tahun 2007 tentang Model Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan.

Dibuat dan diimplementasikannya kebijakan RSBI memiliki tujuan, yaitu tujuan secara umum dan khusus. Tujuan secara umum kebijakan RSBI ini adalah:

1. Meningkatkan kualitas pendidikan nasional.
2. Memberi peluang pada sekolah yang berpotensi untuk mencapai kualitas bertaraf nasional dan internasional.
3. Memberi layanan kepada siswa berpotensi untuk mencapai prestasi bertaraf nasional dan internasional.
4. Menyiapkan lulusan yang mampu berperan dalam masyarakat global.

Sedangkan tujuan khusus kebijakan ini adalah untuk menyiapkan lulusan SMA yang memiliki kompetensi seperti tercantum dalam Standar Kompetensi Lulusan yang diperkaya dengan standar kompetensi lulusan berciri internasional sehingga lulusan yang dihasilkan diharapkan akan menjadi:

1. Individu yang nasionalis dan berwawasan global.
2. Individu yang cinta damai dan toleran.
3. Pemikir yang kritis, kreatif, dan produktif.
4. Pemecah masalah yang efektif dan inovatif.
5. Komunikator yang efektif.
6. Individu yang mampu bekerjasama.
7. Pembelajar yang mandiri.

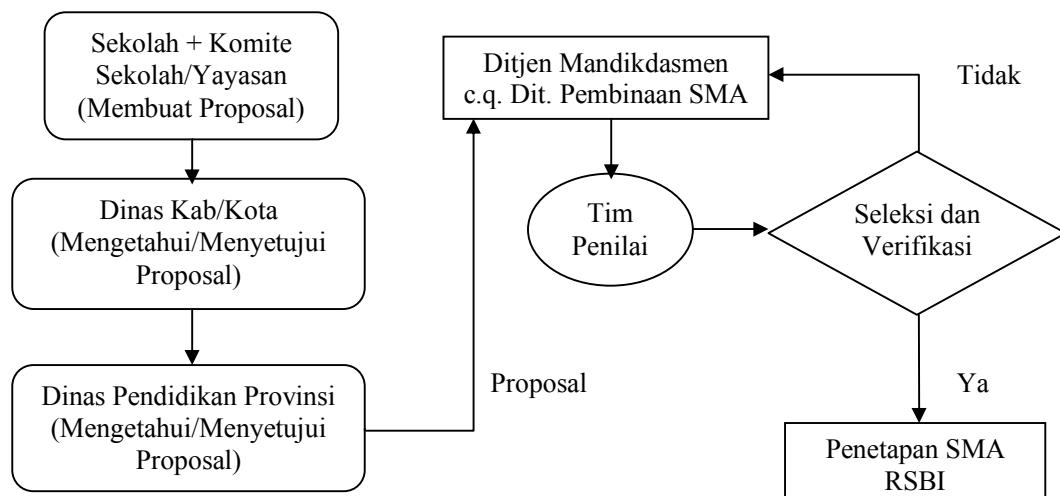
Menurut Direktorat Jenderal Mendikdasmen Kementerian Pendidikan Nasional, terdapat beberapa kriteria yang harus dimiliki RSBI, yaitu sebagai berikut:

1. Telah memiliki akreditasi “A” dari Badan Akreditasi Sekolah.
2. SMA Kategori Mandiri (SKM).
3. Diutamakan Kabupaten/Kota yang belum ada Rintisan SMA Bertaraf Internasional.
4. Kabupaten/Kota yang telah mempunyai program Rintisan SMP Bertaraf Internasional.
5. Penyelenggaraan sekolah satu *shift* (tidak *double shift*).
6. Memiliki sarana dan prasarana yang lengkap antara lain:
 - a. Memiliki tiga laboratorium IPA (Fisika, Kimia, dan Biologi).
 - b. Memiliki perpustakaan yang memadai.
 - c. Memiliki laboratorium komputer.
 - d. Ada akses internet.
 - e. Memiliki *web* sekolah.
 - f. Tersedia ruang kelas yang sesuai dengan rombongan belajar.
 - g. Memiliki kultur sekolah yang memadai (bersih dan bebas asap rokok).
7. Memiliki sumber daya manusia yang memadai:
 - a. Memiliki kepala sekolah:
 1. SK Pengangkatan dari pejabat yang berwenang.
 2. Mampu mengoperasikan komputer.
 3. Memiliki kemampuan Bahasa Inggris minimal secara pasif.
 - b. Memiliki guru mata pelajaran yang cukup (minimal 80% mengajar sesuai latar belakang pendidikan).

- c. Memiliki staf penunjang yang memadai (staf TU, Laboran, Pustakawan, Teknisi).
- 8. Memiliki minimal sembilan rombongan belajar.
- 9. Mengajukan proposal.

Setelah melihat kriteria yang ada, dapat dikatakan bahwa kebijakan ini memiliki mekanisme dalam rangka memilih sebuah sekolah untuk diputuskan menjadi Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional, khususnya dalam penelitian ini adalah SMA. Mekanisme tersebut dilakukan agar dalam penetapannya, sekolah-sekolah tersebut telah melalui dan memenuhi standar dan kriteria sebuah sekolah Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional.

Mekanisme penetapan SMA RSBI dapat dilihat dari bagan berikut ini:



Gambar 3. Mekanisme Penetapan SMA RSBI

Sumber: PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

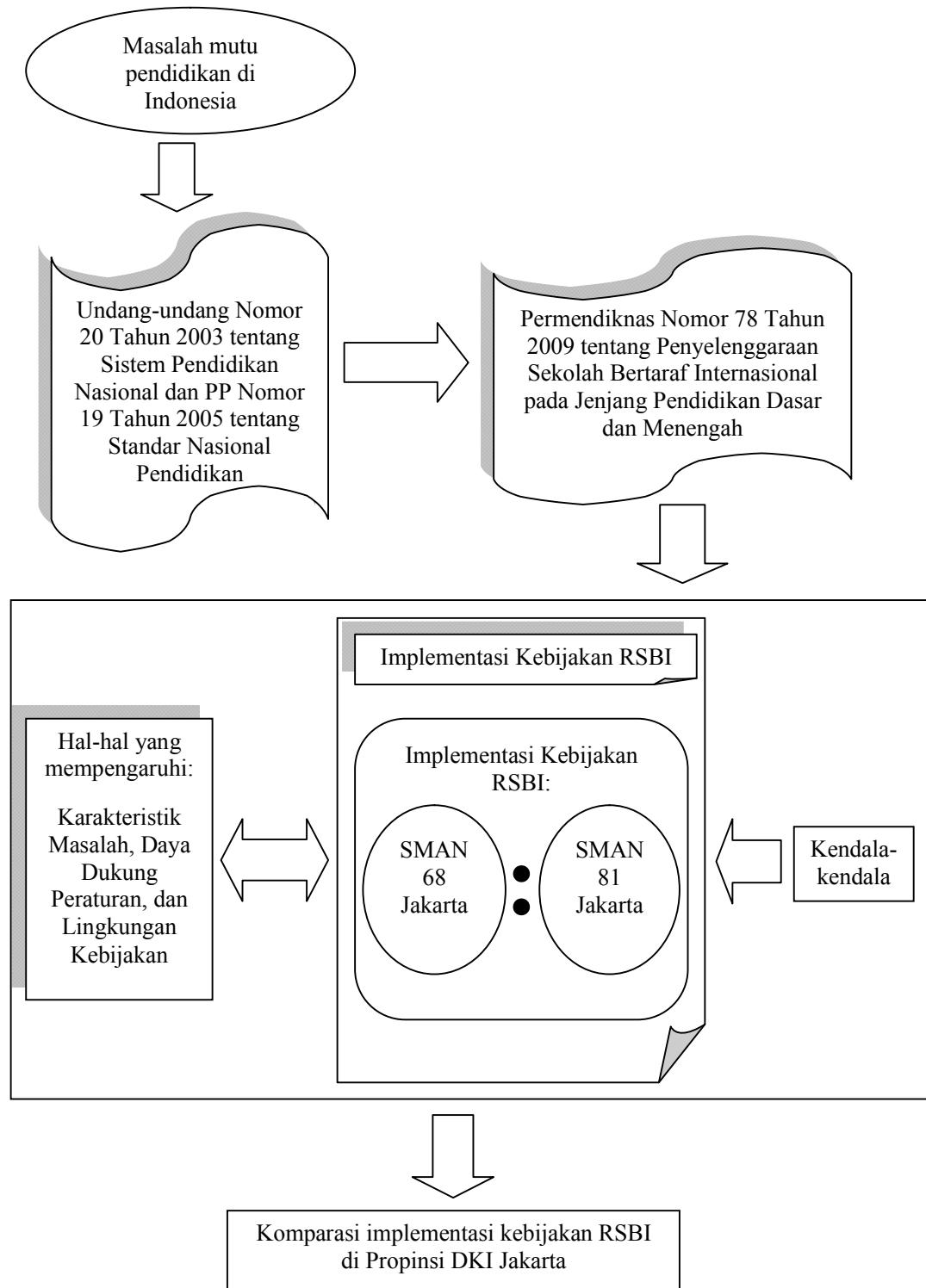
D. Kerangka Pikir

Pada saat ini permasalahan mengenai mutu pendidikan di Indonesia menjadi sangat penting dalam pembangunan yang sedang berlangsung. Oleh karena itu, dibuatlah sebuah kebijakan yang diharapkan dapat membantu meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia, yaitu kebijakan RSBI. Kebijakan RSBI dimulai pada tahun 2006 berdasarkan amanah dari adanya Undang-undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 dan PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Setelah tiga tahun berjalan, Kemendikbud akhirnya mengeluarkan peraturan yang mengatur tentang kebijakan RSBI tersebut. Peraturan tersebut adalah Permendiknas Nomor 78 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Sekolah Bertaraf Internasional pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah. Peraturan tersebut dikeluarkan agar kebijakan ini dapat berjalan lebih spesifik sehingga menghasilkan apa yang telah menjadi tujuan dan amanah Undang-undang Sisdiknas sebelumnya.

Dikeluarkannya peraturan tersebut yang di dalamnya telah dijelaskan secara lebih rinci mengenai hal-hal yang bersangkutan tentang penyelenggaraan kebijakan RSBI ini, saat ini sekolah-sekolah yang berpredikat RSBI menggunakan peraturan tersebut sebagai pedoman dalam menjalankan sekolahnya. Pada dasarnya RSBI merupakan sebuah tahap dimana pada akhirnya sekolah yang mendapatkan predikat RSBI ini akan menjadi SBI seperti yang diharapkan oleh pemerintah. Apabila telah memiliki kelayakan dan telah memenuhi standar yang telah ditetapkan, pada akhirnya nanti RSBI ini akan menjadi SBI dan diharapkan sekolah-sekolah tersebut dapat bersaing secara internasional.

Untuk menjadi sekolah yang mendapat predikat RSBI, tentu saja harus melewati proses dimana pada awalnya yang kemudian akan diseleksi oleh tim penilai sehingga sekolah tersebut dinyatakan layak diberikan predikat RSBI atau masih harus melewati pembinaan kembali oleh Dinas Pendidikan. Penilaian tersebut dilakukan agar sekolah yang mendapatkan predikat tersebut benar-benar sesuai dengan kriteria dan memiliki kualitas yang baik untuk menjadi SBI. Setelah penetapan sekolah-sekolah tersebut, dimulailah implementasi kebijakan RSBI sesuai dengan peraturan yang telah dibuat. Dalam penelitian ini, implementasi kebijakan RSBI difokuskan pada dua tempat di wilayah Jakarta, yaitu Jakarta Timur dan Jakarta Pusat. Implementasi kebijakan ini akan dilihat dari masing-masing wilayah yang diwakilkan oleh satu sekolah yang berpredikat RSBI, yaitu SMA Negeri 68 dan SMA Negeri 81 Jakarta.

Implementasi kebijakan RSBI ini menggunakan model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier, karena model ini paling lengkap jika digunakan dalam studi implementasi kebijakan dan juga dapat digunakan untuk membandingkan implementasi dari kebijakan tersebut. Sehubungan dengan studi komparasi yang dilakukan dalam penelitian ini, maka model inilah yang digunakan oleh peneliti. Menurut model ini, dalam implementasi kebijakan terdapat beberapa variabel dan indikator yang mempengaruhi berjalannya kebijakan tersebut. Variabel tersebut adalah karakteristik masalah, daya dukung peraturan, dan variabel lingkungan. Selain itu, peneliti juga akan melihat kendala-kendala apa saja yang terdapat dalam implementasi kebijakan RSBI ini. Alur kerangka pikir dalam tulisan ini dapat digambarkan seperti pada bagan berikut ini:



Gambar 4. Kerangka Pikir

Sumber: Peneliti, 2013