

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA
METRO SEBAGAI KOTA PENDIDIKAN**

Skripsi

**Oleh
Respaty Rahardian**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2019**

ABSTRAK

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA METRO SEBAGAI KOTA PENDIDIKAN

Kebijakan publik merupakan suatu fenomena yang umum dijumpai dan tidak dapat dihindari, salah satu bentuk kebijakan publik adalah ditetapkannya Kota Metro sebagai Kota Pendidikan yang tertuang dalam visi dan misi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016-2021.

Tujuan penelitian adalah mendeskripsikan dan menganalisis; 1) Implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan dari segi struktur organisasi, sumber daya manusia, kesesuaian personel, komitmen dan kompetensi pelaksana, koordinasi antar aktor, dan kondisi lingkungan; 2) Kendala yang dihadapi dalam implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan.

Metode penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan rancangan studi kasus. Penelitian deskriptif kualitatif dipilih karena obyek penelitian berupa peristiwa dan perilaku beberapa orang dalam situasi tertentu. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi dan wawancara, sedangkan analisis data digunakan model interaktif yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian dapat disimpulkan; 1) Implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan cukup baik dan sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan, baik dari segi organisasi, sumber daya manusia, tujuan personel, komitmen pelaksana serta kondisi ekonomi, sosial dan politik. 2) Kendala yang dijumpai antara lain, terlalu banyak tugas pokok, belum adanya Tupoksi, masih kurangnya sarana dan prasarana pendidikan, sering bergantinya pimpinan, dan kurangnya dana untuk implementasi kebijakan visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan.

Kata kunci: Kebijakan publik, visi, misi kota pendidikan

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF METRO CITY GOVERNMENT POLICY AS A CITY OF EDUCATION

Public policy is a phenomenon that is commonly found and cannot be avoided, one form of public policy is the stipulation of Metro City as the City of Education which is contained in the vision and mission of the Regional Medium-Term Development Plan for 2016-2021.

The purpose of the research is to describe and analyze; 1) Implementation of the vision and mission of Metro City as an education city in terms of organizational structure, human resources, suitability of personnel, commitment and competence of executors, coordination between actors, and environmental conditions; 2) Constraints faced in implementing the vision and mission of Metro City as a city of education.

The method of this research is descriptive qualitative with a case study design. Qualitative descriptive research was chosen because the object of research was the events and behavior of several people in certain situations. Data collection is done through observation and interviews, while data analysis is used interactive models namely data reduction, data presentation, and conclusion drawing.

The results of the study can be concluded; 1) The implementation of Metro City's vision and mission as a city of education is quite good and in accordance with established policies, both in terms of organization, human resources, personnel goals, implementing commitment and economic, social and political conditions. 2) Constraints encountered include too many basic tasks, lack of Auth, still lack of educational facilities and infrastructure, frequent change of leaders, and lack of funds for the implementation of Metro City's vision and mission policy as City of Education.

Keywords: Public policy, vision, city education mission

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA
METRO SEBAGAI KOTA PENDIDIKAN**

Oleh
Respaty Rahardian

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar

SARJANA ADMINISTRASI NEGARA

Pada

Jurusan Ilmu Administrasi Negara

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik

Universitas Lampung



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2019**

Judul Skripsi : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH
KOTA METRO SEBAGAI KOTA PENDIDIKAN

Nama Mahasiswa : Respaty Rahardian

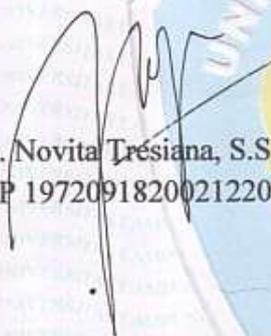
Nomor Pokok Mahasiswa : 1316041059

Jurusan : Ilmu Administrasi Negara

Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing


Dr. Novita Trésiana, S.Sos., M.Si
NIP 197209182002122002


Dr. Noverman Duardji, M.Si.
NIP 196911032001121002

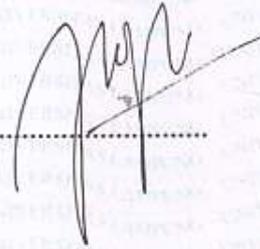
2. Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara


Dr. Noverman Duardji, M.Si.
NIP 196911032001121002

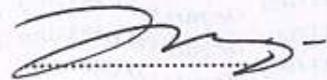
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

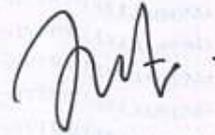
Ketua : Dr. Novita Tresiana, S.Sos., M.Si.



Sekretaris : Dr. Noverman Duadji, M.Si.



Penguji
Bukan Pembimbing : Intan Fitri Meutia, M.A., Ph.D



Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Syarif Makhya, M.Si
NIP 195908031986031003

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 3 Juli 2019

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, Skripsi/ Laporan akhir ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Sarjana/Ahli Madya), baik Universitas Lampung maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarangnya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Bandar Lampung, 3 Juli 2019

Yang membuat pernyataan,



Respaty Rahardian

NPM. 1316041059

RIWAYAT HIDUP



Penulis bernama lengkap Respaty Rahardian, lahir di Bandar Lampung pada tanggal 15 Juni 1995, merupakan putra dari pasangan Bapak Dr. H. Sumadi, M.Si. dan Ibu Hj. Norlela Hasfah, S.Pd. Penulis merupakan anak ketiga (bungsu) dari 3 bersaudara dengan kakak Andi Agust Hidayat, S.E. dan Dilla Dhamastuti, S.E.,M.M.

Penulis mengawali pendidikan di Taman Kanak-kanak Persit Kartika Chandra Kirana bandar Lampung pada tahun 2000-2001. Setelah itu penulis melanjutkan pendidikan di Sekolah Dasar Persit Kartika Chandra Kirana Bandar Lampung pada Tahun 2001-2007. Kemudian pada tahun 2007-2010 melanjutkan pendidikan di SMP Negeri 23 Bandar Lampung. Selanjutnya pada tahun 2010-2013 melanjutkan pendidikan di Sekolah Menengah Atas Al-Kautsar di Bandar Lampung. Pada tahun 2013 penulis diterima sebagai mahasiswa pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung melalui jalur SBMPTN.

MOTO

Makin dekat dengan cita-citamu,makin berat penderitaan

Yang akan kamu alami

(Jenderal Sudirman)

Teguhlah bagaikan karang ditentang gelombang

dalam mencapai cita-cita

(Respaty Rahardian)

Kalau seseorang menyalahkan orang lain ketika ia mengalami

Kegagalan, sebaiknya ia juga menyatakan bahwa

orang lainlah yang berjasa kalau ia sukses

(Howard W.Newton)

SANWACANA

Dengan nama Allah yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang. Alhamdulillah-hirrabil'lamin segala puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, hidayah serta karunia-Nya kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan. Tak lupa shalawat serta salam senantiasa tercurah kepada Nabi Besar Muhmmmd SAW, manusia yang telah membawa perubahan bagi kehidupan manusia hingga akhir zaman. Atas segala kehendak dan kuasa Allah SWT, akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : “Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Metro”. Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Administrasi Negara (SAN) pada jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Lampung.

Penulis menyadari masih terdapat kekurangan dalam penulisan skripsi ini karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang peneliti miliki. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang setulusnya kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini

Antara lain:

1. Ibu Dr. Novita Tresiana, S.Sos., M.Si, selaku dosen pembimbing utama penulis yang telah meluangkan waktu, tenaga, fikiran dan bimbingan. Pengarahan, saran serta masukan yang telah banyak membantu kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

2. Bapak Dr. Noverman Duadji, M.Si. selaku dosen pembimbing kedua penulis yang telah meluangkan waktu, tenaga, pikiran, bimbingan pengarahan, saran serta masukan yang telah banyak membantu kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
3. Ibu Intan Fitri Meutia, M.A., Ph.D, selaku dosen penguji penguji penulis yang telah memberikan kritik, saran dan masukan yang baik kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Akhir kata penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan akan tetapi sedikit harapan semoga karya sederhana ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua, Amin.

Bandar Lampung, Juli 2019
Penulis

Respaty Rahardian
NPM.1316041059

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR TABEL	iii
DAFTAR GAMBAR	iii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Kegunaan Penelitian.....	6
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	7
A. Kebijakan Publik.....	7
B. Proses Kebijakan Publik.....	8
C. Implementasi Kebijakan Publik.....	11
D. Model Implementasi Kebijakan.....	13
E. Kapasitas Organisasi untuk Implementasi.....	21
F. Tim Kerja dan Komitmen.....	27
G. Koordinasi dan Interaksi Antar Aktor.....	29
H. Evaluasi/Mengukur Implementasi Kebijakan.....	31
I. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan.....	33
J. Kerangka Pikir Penelitian.....	34
BAB III. METODE PENELITIAN	36
A. Pendekatan dan Rancangan Penelitian.....	37
B. Fokus Penelitian.....	37
C. Kehadiran Peneliti.....	37
D. Lokasi Penelitian.....	39
E. Sumber Data Penelitian.....	40
F. Teknik Pengumpulan Data.....	41
G. Analisis data.....	47
H. Pengecekan Keabsahan Data.....	49
I. Pemaparan Data.....	50
J. Tahapan Penelitian.....	50
BAB IV. GAMBARAN UMUM HASIL DAN PEMBAHASAN	52
A. Gambaran Umum Kota Metro	52
1. Keadaan Geografis.....	52
2. Profil Kota Metro.....	53
3. Kota Metro Sebagai Kota Pendidikan.....	56

4. Visi dan Misi Kota Metro Sebagai Kota Pendidikan.....	57
5. Peran Dinas Pendidikan Terhadap Implementasi Visi dn Misi.....	59
B. Hasil Penelitian.....	60
1. Struktur Organisasi Implementasi Visi dan Misi Kota Metro Sebagai Kota Pendidikan.....	61
2. Sumber Daya Manusia Implementasi Visi dan Misi Kota Metro Sebagai Kota Pendidikan.....	64
3. Kesesuaian Tujuan Personel dengan Pesan Kebijakan dalam Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan..	67
4. Komitmen dan Kompetensi Pelaksana dalam Menjalankan Kebijakan Agar Visi dan Misi dapat Dicapai.....	70
5. Koordinasi dan Interaksi antar Aktor yang Terlibat dalam Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan..	73
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik Mempengaruhi Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan..	75
7. Kendala yang Dihadapi dalam Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Kota Pendidikan	77
C. Pembahasan.....	80
1. Struktur Organisasi Implementasi Visi dan Misi Kota Metro Sebagai Kota Pendidikan.....	80
2. Sumber Daya Manusia Implementasi Visi dan Misi Kota Metro Sebagai Kota Pendidikan.....	81
3. Kesesuaian Tujuan Personel dengan Pesan Kebijakan dalam Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan..	82
4. Komitmen dan Kompetensi Pelaksana dalam Menjalankan Kebijakan Agar Visi dan Misi dapat Dicapai.....	83
5. Koordinasi dan Interaksi antar Aktor yang Terlibat dalam Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan..	84
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik Mempengaruhi Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan..	85
7. Kendala yang Dihadapi dalam Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Kota Pendidikan	86
BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN.....	88
A. Kesimpulan.....	88
B. Saran.....	90
DAFTAR PUSTAKA.....	91
LAMPIRAN.....	93

DAFTAR TABEL

	Halaman
4.1 Jumlah Penduduk Menurut Umur dan Jenis Kelamin Kota Metro Tahun 2016	53
4.2 Jumlah Sekolah Siswa dan Guru Kota Metro Tahun 2017.....	54

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
2.1 Proses Pembuatan Kebijakan Publik.....	10
2.2 Kerangka Pikir Penelitian.....	35
3.1 Langkah Analisis Data Penelitian.....	48
4.1 Struktur Organisasi dalam Implementasi Visi dan Misi Kota Metro.....	63
4.2 Sumber Daya Manusia dalam Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan.....	66
4.3 Kesesuaian Tujuan Personel dengan Pesan Kebijakan untuk Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan.....	69
4.4 Komitmen dan Kompetensi Para Pelaksana dalam Menjalankan Kebijakan Visi dan Misi.....	72
4.5 Koordinasi dan Interaksi antar Aktor yang Terlibat dalam Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan.....	75
4.6 Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik yang Mempengaruhi Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan.....	77
4.7 Kendala yang Dihadapi dalam Implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan.....	79

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan pemerintah atau yang sering disebut sebagai kebijakan publik, merupakan suatu hal yang umum dijumpai dan senyatanya adalah suatu gejala yang tak dapat dihindari pada kehidupan masyarakat modern. Menurut Muchlis Hamdi (2015:33) kebijakan publik merupakan hasil atau *output* dari penyelenggaraan pemerintahan, di samping hasil berupa peraturan perundang-undangan, barang-barang publik, dan pelayanan publik. Setiap warga negara sepanjang proses kehidupannya, selalu dipengaruhi oleh pelbagai bentuk kebijakan publik, antara lain perijinan, peraturan, pajak dan redistribusi, pelayanan kesejahteraan, pembangunan infra struktur, dan perlindungan keamanan dan ketertiban. Salah satu bentuk kebijakan publik adalah ditetapkannya Kota Metro di Provinsi Lampung sebagai kota pendidikan.

Kota Metro telah mencanangkan sebagai “Kota Pendidikan” pada tahun 2000. Secara administratif Kota Metro merupakan bagian dari Provinsi Lampung dengan jumlah penduduk pada tahun 2016 tercatat sebesar 160.729 jiwa yang terdiri atas 80.300 laki-laki dan 80.429 perempuan. Komposisi penduduknya terdiri dari berbagai suku bangsa dan etnis yang selalu hidup berdampingan. Jumlah Sekolah Dasar (SD) negeri dan swasta 57 sekolah dengan jumlah guru 950 orang, Sekolah Menengah Pertama (SMP) negeri dan swasta 25 sekolah dengan jumlah guru 740 orang, Sekolah Menengah Atas (SMA) negeri dan swasta 17

sekolah dengan jumlah guru 593 orang, sedangkan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) negeri dan swasta 23 sekolah dengan jumlah guru 479 orang (BPS Kota Metro, 2017).

Berdasarkan situs resmi DPRD Kota Metro, berkenaan dengan bidang pendidikan dinyatakan bahwa Visi Kota Metro dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Metro Tahun 2005-2025 adalah 'Metro Kota Pendidikan yang Maju dan Sejahtera Tahun 2025'. Visi sebagai kota pendidikan mengandung arti bahwa pada tahun 2025 telah terwujudnya kondisi masyarakat dimana pendidikan telah menjadi kultur/membudaya yang dilandasi oleh nilai-nilai keagamaan di tengah-tengah masyarakat melalui tahapan *reading, learning, transformation of learning* dan pada akhirnya tercipta suasana masyarakat berbudaya belajar (DPRD Kota Metro, 2017).

Kota Metro telah memiliki pemimpin baru, yakni pada tanggal 17 Februari 2016, Pairin dan Djohan resmi dilantik sebagai Wali Kota dan Wakil Wali Kota Metro. Visi dan misi pemimpin baru tersebut cukup jelas, yakni Metro sebagai kota pendidikan dan wisata keluarga. Cara mengukurnya juga jelas. Sebagai kota pendidikan, warga Metro harus bisa digerakkan agar memiliki sikap sebagai warga yang berpendidikan, serta berbudaya membaca dan menulis.

Adapun Visi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Metro yang disampaikan pada waktu pemilihan Kepala Daerah periode 2016-2021 Visi Pembangunan Kota Metro adalah "Metro Kota Pendidikan dan Wisata Keluarga Berbasis Ekonomi Kerakyatan berdasarkan Pembangunan Partisipatif". Untuk mewujudkan visi tersebut maka ditetapkan Misi Pembangunan Kota Metro

dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Metro Tahun 2016 -2021 sebagai berikut:

1. Membangun sumber daya manusia yang bertaqwa, berkualitas, profesional, unggul, berdaya saing dan berakhlak mulia melalui sistem pendidikan yang terarah dan komperhensif.
2. Menciptakan keseimbangan pembangunan kota dengan memperhatikan kelestarian sumber daya alam dan mutu lingkungan hidup menuju pembangunan yang berkelanjutan.
3. Mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pembangunan ekonomi yang berbasis perdagangan dan agroindustri, memperbaiki iklim usaha, menarik investasi dan penyediaan lapangan kerja.
4. Mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab.
5. Mewujudkan kehidupan demokrasi dalam segala aspek kehidupan, menjunjung tinggi dan menghormati hak azasi manusia, menjunjung tinggi hukum dan menjamin tegaknya supremasi hukum.
6. Membangun serta meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur guna mendukung pembangunan daerah.
7. Mewujudkan kemandirian rakyat melalui prinsip-prinsip otonomi.

Pendidikan merupakan salah satu komponen penting dalam perhitungan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dengan menggunakan indeks ini maka dapat diukur keberhasilan sebuah daerah dalam membangun kualitas hidup masyarakat. Selain itu indeks ini dapat dijadikan data pemerintah dalam menentukan kebijakan untuk pembangunan daerahnya. Saat ini IPM Kota Metro menduduki urutan

kedua setelah Bandar Lampung yang merupakan IPM tertinggi di Provinsi Lampung (BPPS Kota Metro, 2017).

Guna mendukung visi dan misi strategis Kota Metro Sebagai Kota Pendidikan maka Dinas Pendidikan Kota Metro sebagai penanggung jawabnya juga terus melakukan inovasi dan kebijakan yang dapat mendukung perkembangan Kota Metro Sebagai Kota Pendidikan. Atas dasar visi strategis Pemerintah Daerah Kota Metro tersebut maka Dinas Pendidikan membuat kerangka kerja untuk mencapai tujuan itu. Misi Dinas Pendidikan Kota Metro adalah mewujudkan pendidikan yang berkualitas yang berakar pada budaya dan akhlak mulia. Mewujudkan pendidikan berwawasan global berbasis pada teknologi informasi dan mewujudkan layanan prima pendidikan.

Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Muhadjir Effendi, melakukan kunjungan kerja ke Provinsi Lampung pada tanggal 19 November 2016 memberikan apresiasi terhadap semangat Kota Metro membangun kota pendidikan. Mendikbud dalam pengarahannya kepada ratusan guru dan kepala sekolah se-Kota Metro, menekankan pada empat hal yang harus dilakukan yakni; tentang sertifikasi guru, revitalisasi SMK, distribusi Kartu Indonesia Pintar (KIP) dan pendidikan karakter. Walikota Metro, Ahmad Pairin, dalam kesempatan tersebut melaporkan bahwa di Kota Metro terdapat puluhan lembaga pendidikan mulai TK, SD, SMP, SMA, SMK sampai Perguruan Tinggi. Sebagian besar siswa dan mahasiswa di sini berasal dari luar kota. Ini artinya Metro sudah diakui sebagai kota Pendidikan (Kemdikbud. 2016).

Gambaran kehidupan warga kota yang ramah dengan berbagai kegiatan yang dinamis, seolah telah menunjukkan sikap sebagai warga pembelajar (*learning society*), sebagaimana tafsir pencapaian tertinggi dari visi kota pendidikan. Namun, setelah lebih dari satu dasawarsa visi kota pendidikan dicanangkan, timbul satu pertanyaan; Apakah Kota Metro telah berhasil pada pencapaian tertinggi sebagai warga pembelajar? Selain itu perlu dipertanyakan juga kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan?

Berdasarkan observasi pendahuluan di Kota Metro yang memiliki visi dan misi sebagai kota pendidikan, tradisi literasinya (membaca, menulis, dan berdiskusi) dapat dikatakan belum menggembirakan. Beberapa kegiatan komunitas yang muncul secara mandiri untuk menghidupkan tradisi literasi, menjadi penanda bahwa tradisi tersebut belum menjadi bagian dari tradisi masyarakat Kota Metro. Gerakan Metro Membaca maupun Gerakan Metro Menulis, harus terus menerus disosialisasikan, sehingga visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan dapat terwujud dengan sebaik-baiknya.

Kebijakan publik sebagai suatu output penyelenggaraan pemerintahan, mengundang perhatian banyak pihak untuk mengkaji dan mempelajarinya terutama dari kalangan akademisi. Seperti halnya kebijakan tentang penetapan Kota Metro sebagai kota pendidikan lebih kurang satu dasawarsa yang lalu. Dengan berbagai dinamika dan tantangannya, pemerintah kota Metro harus mengelola kebijakan tersebut dalam tataran riil, dari mulai perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan evaluasi. Apabila fungsi-fungsi manajemen

tersebut tidak berjalan dengan baik, maka implementasi Kota Metro sebagai kota pendidikan hanya merupakan slogan saja. Berdasarkan latar belakang tersebut maka perlu kiranya dilakukan penelitian tentang implementasi Kota Metro sebagai kota pendidikan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota Pendidikan?
2. Kendala apa saja yang dihadapi dalam implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah untuk:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis Kendala yang dihadapi dalam implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini meliputi kegunaan secara teoritis dan praktis, yakni:

1. Kegunaan teoritis hasil penelitian ini dapat memberikan tambahan pengetahuan dan referensi bagi kajian bagi Ilmu Administrasi Negara, khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik bidang pendidikan.
2. Kegunaan praktis hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai referensi bagi Pemerintah Kota Metro dalam rangka implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

Salah satu *output* dari penyelenggaraan pemerintahan adalah kebijakan publik, oleh karena itu substansi dan proses kebijakan publik selalu berkaitan dengan berbagai aspek keberadaan pemerintahan dan sistem pemerintahan. Substansi dan proses kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh bentuk dan sistem pemerintahan suatu negara, karena peran negara sebagai wadah dari proses kebijakan publik itu sendiri.

Menurut Muchlis Hamdi (2015:37) Kebijakan (*policy*) umumnya dipahami sebagai keputusan yang diambil untuk menangani hal-hal tertentu. Laswell dan Kaplan dalam Nugroho (2008:53) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktik-praktik tertentu. Sedangkan menurut Dunn dalam Pasolong (2010:39) menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perekonomian dan lainnya.

Adapun menurut Anderson dalam Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu rangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang

diikuti oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan tertentu atau suatu hal yang menarik perhatian. Anderson mencatat lima implikasi dan konsepnya mengenai kebijakan publik, yakni: 1) kebijakan publik adalah tindakan yang berorientasi tujuan; 2) kebijakan publik berisikan rangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu; 3) kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan akan adanya suatu kebijakan mengenai hal-hal tertentu; 4) kebijakan publik merupakan gambaran dari kegiatan pemerintah senyatanya, dan bukan sekedar keinginan yang akan dilaksanakan; 5) Kebijakan pemerintah dapat merupakan kegiatan aktif atau pasif dalam menghadapi suatu masalah.

Berdasarkan berbagai pandangan tentang kebijakan publik dapat difahami bahwa kebijakan publik adalah pola tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Karakter utama kebijakan publik adalah: 1) Setiap kebijakan publik selalu memiliki tujuan, yakni untuk mengatasi masalah publik. 2) Setiap kebijakan publik selalu merupakan pola tindakan yang terjabarkan dalam program dan kegiatan. 3) Setiap kebijakan publik selalu termuat dalam hukum positif.

B. Proses Kebijakan Publik

Lahirnya kebijakan publik pada dasarnya melalui proses dan serangkaian tahapan yang panjang. Rangkaian tahapan ini tampak bersifat linier, namun dalam kenyataannya tahap-tahap tersebut justru tidak linier atau interaktif. Para ahli

berbeda-beda dalam mengkategorikan tahapan tersebut. Seperti dikemukakan oleh Dye (2011:328) proses kebijakan publik meliputi tahapan sebagai berikut:

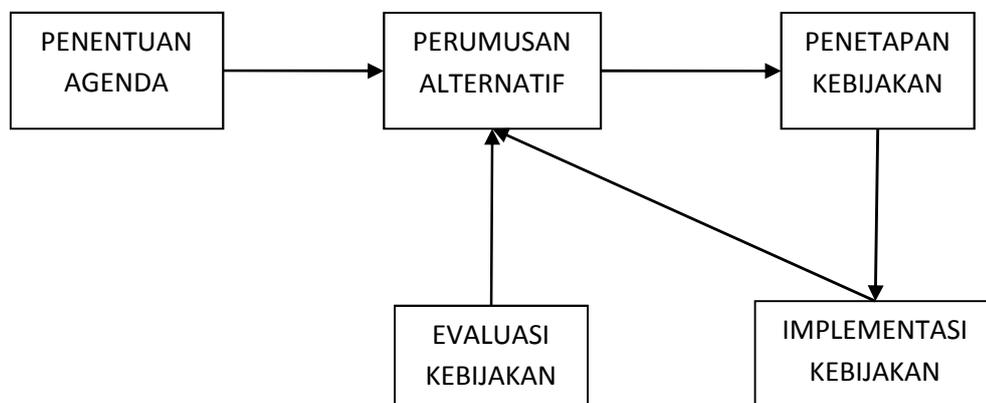
1. Identifikasi masalah kebijakan, yang dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan atas tindakan pemerintah.
2. Penyusunan agenda, merupakan aktivitas yang memfokuskan perhatian terhadap pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang diputuskan pada masalah publik tertentu.
3. Perumusan kebijakan, merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah dan legislatif.
4. Pengesahan kebijakan, melalui tindakan politik oleh partai politik kelompok, kelompok penekan, presiden dan kongres.
5. Implementasi kebijakan, dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisir.
6. Evaluasi kebijakan, dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsulat di luar pemerintah, pers, dan masyarakat.

Sedangkan Winarno (2012:35) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan suatu proses yang kompleks karena melibatkan banyak variabel yang harus dikaji. Tahapan penyusunan kebijakan publik adalah:

1. Penyusunan agenda, yakni menempatkan masalah pada agenda publik kemudian masuk dalam agenda kebijakan.
2. Formulasi kebijakan, yakni mendefinisikan masalah dan mencari alternatif pemecahan masalah yang terbaik.

3. Adopsi kebijakan, yakni memilih alternatif yang dipandang paling baik dan dicapainya konsensus.
4. Implementasi kebijakan, yakni pelaksanaan kebijakan yang telah dicapai konsensus tersebut.
5. Evaluasi kebijakan, yakni melakukan penilaian dan evaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dilaksanakan mampu memecahkan masalah atau belum.

Senada dengan pendapat Winarno, Muchlis Hamdi (2015:79) menyatakan, umumnya proses pembuatan kebijakan publik dapat dibedakan ke dalam lima tahap sebagai berikut: penentuan agenda (*agenda setting*), perumusan alternatif kebijakan (*policy formulation*), penetapan kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian atau evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yang dapat di gambarkan sebagai berikut.



Gambar 2.1 Proses Pembuatan Kebijakan Publik
Sumber: Muchlis Hamdi (2014:79)

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat di ketahui bahwa penetapan kebijakan publik melalui tahapan proses yang sangat panjang, kemudian setelah diimplementasikan perlu adanya evaluasi dari kebijakan yang dijalankan.

C. Implementasi Kebijakan

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan sangat erat kaitannya dengan usaha-usaha untuk mencapai tujuan setelah ditetapkan suatu kebijakan tertentu. Pada dasarnya tahap ini berkaitan dengan bagaimana pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan oleh pemerintah agar kebijakan menghasilkan keadaan yang direncanakan. Oleh karena itu, setelah penetapan kebijakan dilakukan, maka langkah selanjutnya adalah implementasi atau pelaksanaan dari kebijakan agar dapat diperoleh dampak dan dapat dicapainya tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi merupakan tahap yang sangat penting dan krusial dalam proses kebijakan publik, karena pada tahapan ini harus melibatkan seluruh stakeholder untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Seperti dikemukakan oleh Udoji dalam Agustinus (2008:140) bahwa pelaksanaan atau implementasi kebijakan adalah suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada penyusunan kebijakan itu sendiri. Kebijakan yang telah ditetapkan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip tanpa adanya implementasi yang nyata.

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:149) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Matland dalam Muchlis Hamdi (2014:98) mencatat bahwa literatur mengenai implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dengan pendekatan dari atas ke bawah (*top-down*) dan kelompok

dengan pendekatan dari bawah ke atas (*bottom up*). Kelompok dengan pendekatan *top down* melihat perancang kebijakan sebagai aktor sentral dalam implementasi kebijakan, juga memusatkan perhatiannya pada faktor-faktor yang dapat dimanipulasi pada tingkat sentral untuk variabel yang bersifat makro. Sedangkan pada kelompok *bottom up*, menekankan pada dua hal, yakni kelompok sasaran dan para penyedia layanan untuk variabel yang bersifat mikro. Pemberian tekanan pada dua hal tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa kebijakan senyatanya dibuat pada tingkat lokal. Model ini memandang bahwa implementasi hanya dapat difahami dengan tepat melalui kaca mata para pelaksana dan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Pada level implementasi makro aktor di pusat menetapkan suatu program pemerintah, dan pada level mikro organisasi lokal memberikan reaksi terhadap kebijakan level makro, serta mengembangkan program mereka sendiri dan mengimplementasikannya.

Kemudian muncul kelompok ke tiga yang mencoba menyasikan kedua kelompok tersebut dengan fokus pada aspek ambiguitas dan konflik dari implementasi kebijakan. Matland dalam Muchlis Hamdi (2014: 98) mencatat adanya empat paradigma implementasi kebijakan, yakni:

1. Konflik rendah-ambiguitas rendah (implementasi administratif).
2. Konflik tinggi-ambiguitas rendah (implementasi politis).
3. Konflik tinggi-ambiguitas tinggi (implementasi simbolik).
4. Konflik rendah-ambiguitas tinggi (implementasi eksperimental).

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan yakni tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok, pemerintah maupun

swasta untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dalam penelitian ini adalah visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan.

D. Model Implementasi kebijakan

Berbagai model implementasi kebijakan banyak digunakan terutama untuk mempermudah pemahaman. Menurut Nugroho (2008:167) terdapat dua jenis model implementasi kebijakan publik yaitu implementasi kebijakan publik yang berpola dari atas ke bawah (*top - bottomer*) dan dari bawah ke atas (*bottom – toppe*), serta pemilihan implementasi kebijakan publik yang berpola paksa yakni (*command- and- control*) serta pola pasar (*economic incentive*). Sedangkan menurut Agustino (2014:140) pendekatan model “*top down*”, merupakan pendekatan implementasi kebijakan publik yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan kebijakan yang telah ditetapkan harus dilaksanakan oleh administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya, sedangkan pendekatan model “*bottom up*” bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat atau masyarakat.

Beberapa model implementasi kebijakan dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Merupakan model klasik, yang mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Model proses implementasi yang diperkenalkan Van Meter dan Van Horn pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk mengukur dan menjelaskan hasil akhir

dari kebijakan pemerintah, namun lebih kepada mengukur dan menjelaskan tentang pencapaian program karena menurutnya suatu kebijakan mungkin di implementasikan secara efektif, tetapi gagal memperoleh dampak substansial yang sesuai karena kebijakan tidak disusun dengan baik atau karena keadaan lainnya.

Model implementasi kebijakan publik menurut Van Meter dan Van Horn, dalam Agustino (2008: 141), terdapat enam variable yang mempengaruhi:

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

b. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap- tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu.

c. Karakteristik Agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksana. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan, semakin luas cakupan implementasi kebijakan maka semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d. Sikap Kecenderungan Para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen/pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi berhasil atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor pelaksanaan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga inginkan.

e. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan

kebijakan publik yang tidak ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

Menurut Indiahono (2009; 38) model dari Van Meter Van Horn ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan model yang sangat kompleks, dimana satu variable dapat mempengaruhi variable yang lain, seperti:

- a. Variabel sumber daya dapat mempengaruhi lingkungan sosial, ekonomi dan politik.
- b. Variabel sumber daya juga dapat mempengaruhi komunikasi antar badan pelaksana
- c. Variabel lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dapat mempengaruhi karakteristik badan pelaksana
- d. Variabel lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dapat mempengaruhi sikap pelaksana
- e. Variabel lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dapat mempengaruhi kinerja kebijakan
- f. Komunikasi antar badan pelaksana memiliki hubungan yang saling mempengaruhi dengan karakteristik badan pelaksana
- g. Komunikasi antar badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana
- h. Karakteristik badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana
- i. Karakteristik badan pelaksana juga dapat mempengaruhi kinerja kebijakan secara langsung

Keunggulan dari model Van Meter dan Van Horn adalah dapat menawarkan kerangka pikir untuk menjelaskan dan menganalisis proses implementasi

kebijakan serta memberikan penjelasan bagi pencapaian dan kegagalan program. Model ini menitik beratkan pada sikap, perilaku dan kinerja para perilaku di dalam implementasi kebijakan.

2. Model Implementasi Kebijakan George C.Edward III

Menurut George C.E, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsenkuensi-konsenkuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan (Winarno,2012:177)

Model implementasi kebijakan publik yang berspektif *top down* dikembangkan oleh George C. Edward III. Pendekatan yang dikemukakan terdiri atas empat variabel yaitu: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) diposisi dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut memiliki keterkaitan satu dengan yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program/kebijakan. Semuanya saling bersinergi dalam mencapai tujuan dan satu variabel akan sangat mempengaruhi variabel yang lain dan sangat menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

3. Model Implementasi Kebijakan Merilee S.Grindle

Menurut Grindle dalam Agustino (2014:154) pengukuran keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *content of policy* dan *context of policy*.

Content of policy meliputi:

- a. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi), yakni berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini beragumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya
- b. *Type of benefits* (tipe manfaat), menurut pola ini dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai), menurut pola ini setiap kebijakan mempunyai target yang ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus memiliki skala yang jelas.
- d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan), yakni pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada pengambilan keputusan harus dijelaskan letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan

- e. Program *Implementer* (pelaksana program), yakni dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.
- f. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan), yakni pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

Context of policy meliputi:

- a. *Power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat), yakni dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.\
- b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa), yakni lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
- c. *Compliance on responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana), yakni pada poin ini ingin dijelaskan sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

4. Model Implementasi Kebijakan Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2014:144) mengungkapkan bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan

formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

- a. Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi:
 - Kesukaran-kesukaran teknis
 - Keberagaman perilaku yang diatur
 - Persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran
 - Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki
- b. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat. Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara:
 - Kecermatan dan kejelasan perjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai
 - Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan
 - Ketetapan alokasi sumber dana
 - Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan diantara lembaga-lembaga atau instansi pelaksana
 - Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana
 - Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang
 - Akses formal pihak-pihak luar.
- c. Variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi
 - Kondisi sosial ekonomi dan teknologi
 - Dukungan politik
 - Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

- Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

E. Kapasitas Organisasi untuk Implementasi

Inti dari proses manajemen adalah mengubah organisasi menjadi suatu kelompok kerja yang efektif. Suatu organisasi harus memiliki tujuan yang jelas, terbatas dan diketahui bersama. Menurut Tyson dan Jackson (2002) organisasi terbentuk oleh sekelompok orang yang memiliki tujuan formal yang sama dan orang harus masuk ke dalam hubungan formal dengan beberapa kesepakatan. Perluasan organisasi menjadi kumpulan kelompok formal di bawah hierarki pemimpin membentuk suatu struktur hubungan.

Menurut Daft (1995) organisasi merupakan *“a group of people working together to attain a common goal”*. Definisi ini dianggap terlalu sederhana dan kurang menyeluruh. Robbins mendefinisikan organisasi sebagai *“...a conscious coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goal”*. Selanjutnya dijelaskan bahwa frasa *consciously coordinated* mengandung aspek manajemen, dan frasa *social entity* berkaitan dengan individu atau kelompok yang saling berhubungan atau berinteraksi, maka perlu dibentuk suatu pola koordinasi tertentu untuk menciptakan suatu keseimbangan dan keharmonisan berinteraksi. Adapun frasa *relatively identifiable boundary*, dimaksudkan bahwa di dalam organisasi ada suatu garis yang menunjukkan antara organisasi dan anggota, baik secara eksplisit maupun implisit. Sedangkan *continuing bond* mengacu pada tingkat regulasi partisipasi anggota di dalam organisasi. Konsep goal dimaksudkan menyangkut tujuan yang ditentukan oleh organisasi, yaitu untuk

mencapai suatu target tertentu dan tujuan itu diharapkan mampu dicapai secara individu maupun kelompok.

Organisasi birokrasi sampai saat ini masih memiliki posisi yang paling dominan dibanding dengan organisasi yang lain dalam implementasi kebijakan publik. Sebagai tulang punggung dalam mengimplementasikan kebijakan, keberhasilan birokrasi sangat dipengaruhi oleh kapasitas organisasi itu sendiri. Argumen ini dikemukakan oleh Armstrong yang dikutip Erwan dan Dyah (2012:128), sebagai berikut:

“organizational capacity is the of an organization to function effectively it is about its ability to guarantee high levels of performance, achieve its purpose (sustained competitive advantage in a commercial business), deliver result and, importantly, meet the needs of stakeholder”.

Sementara itu menurut Goggin dalam Erwan dan Dyah (2012:128) mendefinisikan kapasitas organisasi sebagai suatu kesatuan unsur organisasi yang melibatkan: (1) struktur; (2) mekanisme; (3) sumber daya manusia yang ada dalam organisasi; dan (4) dukungan financial serta sumber daya manusia yang ada dalam organisasi tersebut untuk bekerja.

1. Struktur organisasi

Banyak pakar yang memberikan definisi mengenai struktur organisasi. Jones dalam Erwan dan Dyah (2012:130) mengemukakan struktur organisasi merupakan sistem hubungan formal antara tugas dan wewenang yang mengendalikan serta mengkoordinasikan sumberdaya untuk mencapai tujuan. Sementara itu Robbins dalam Erwan dan Dyah (2012:130) mengemukakan definisi struktur organisasi: *“an organizational structure defines how job tasks are formally divided, grouped, and coordinated”*. Intinya struktur organisasi merupakan instrumen bagaimana

unsur organisasi tersebut dipadukan agar organisasi dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Dalam kegiatan implementasi kebijakan, struktur organisasi merupakan wadah atau wahana interaksi dimana para petugas, aparat, birokrasi, atau pejabat yang berwenang mengelola implementasi kebijakan berbagai kegiatannya. Dari berbagai definisi tersebut, maka proses terbentuknya struktur organisasi merupakan serangkaian logika penyederhanaan kerja yang terdiri atas: adanya kebutuhan untuk melakukan pembagian kerja diantara anggotanya karena pekerjaan yang mencapai misi organisasi tidak dapat dilakukan sendiri.

Sebagai konsekuensi dari pembagian kerja tersebut kemudian maka diperlukan koordinasi diantara berbagai departemen, unit kerja, dan individu-individu yang memiliki tugas berbeda-beda. Dan terakhir tentu dibutuhkan pengawasan (kontrol) untuk menjamin bahwa departemen, unit kerja, dan individu-individu yang diberi tugas tersebut menjalankan kewajiban dengan baik sesuai dengan panduan yang telah ditetapkan, agar struktur organisasi yang diberikan mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan bisa bekerja secara efektif

Maka struktur organisasi harus di susun sesuai tujuan dan kompleksitas kebijakan secara teoritis ada tiga pendekatan struktur organisasi, yaitu: horizontal, vertical dan spasial, ketiganya mencerminkan adanya deferensiasi pembagian tugas. Struktur horizontal dengan menggunakan dasar pembagian kerja menurut spesialisasi masing-masing unit organisasi. Struktur vertikal adalah struktur yang pembagian kerjanya didasarkan pada hirarki , otoritas, atau rantai komando.

Sementara itu, struktur spasial menggunakan pembagian pekerjaan berdasarkan pada wilayah geografis atau wilayah administratif.

Goggin dalam Erwan dan Dyah (2012:131) mengemukakan bahwa penyusunan struktur organisasi juga di pengaruhi pendekatan yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Pendekatan yang digunakan ada dua jenis, yaitu *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan *top-down* adalah pendekatan implementasi yang memandang proses implementasi bergerak dari "atas ke bawah". Merupakan proses bagaimana tujuan suatu kebijakan dipahami dan diimplementasikan oleh para implementer yang strukturnya berjenjang dari pusat ke daerah. Pendekatan *bottom up* memahami proses implementasi dari arah yang sebaliknya dalam pendekatan ini kegagalan atau keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi bagaimana implementasi antar para aktor yang berada pada level "paling bawah" dalam hierarki implementasi dan bagaimana mereka dapat mempengaruhi dan mendapatkan dukungan dari aktor-aktor yang berada pada hierarki lebih tinggi

Pendekatan *top-down* memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi yang bersifat multi-level dan hirariki. Sedangkan pendekatan *bottom-up* menjadi dasar terhadap pemahaman hubungan jaringan (yang bersifat horizontal) antar unit kerja dalam struktur organisasi implementasi. Meskipun seolah-olah bersifat dikhotomis, kenyataan antara pendekatan *top-down* dan *bottom up* tidak bisa dipisahkan dalam proses implementasi, karena realitas bahwa organisasi implementasi melibatkan hubungan hierarkis antar pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah daerah. Pada saat yang bersamaan implementasi kebijakan kerjasama antar dinas dalam satu area pemerintah kabupaten/kota.

2. Model Struktur Organisasi Implementasi Antar Unit Kerja Model Vertikal

Model struktur organisasi yang memiliki karakteristik hirarkinya terintegrasi (*hierarchically integrated*). Dalam struktur tersebut pemerintah pusat didudukkan pada level tertinggi, kemudian dibawahnya ada pemerintah provinsi, dan terbawah adalah pemerintah kabupaten. Dengan hubungan yang bersifat hirarkis tersebut, maka otoritas pemerintah kabupaten/kota sangat dipengaruhi oleh otoritas pemerintah pada level yang lebih tinggi. Dalam implementasi suatu kebijakan, dengan demikian, pemerintah kabupaten/kota tidak boleh meanggar kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah di atasnya.

3. Model Struktur Organisasi Implementasi Antar Unit Kerja Model Horizontal

Cho et. Al. dalam Erwan dan Dyah (2012:140) mengungkapkan pendekatan horizontal adalah suatu pendekatan tentang bagaimana struktur organisasi didesain untuk mencapai tujuan kebijakan dengan tidak terlalu mengandalkan hierarki. Pendekatan horizontal lebih banyak dipakai ketika implementasi melibatkan berbagai unit kerja yang sama tingkatannya.

Ada tiga hal yang relevan untuk dianalisis, yaitu: (1) semua unit organisasi memiliki tugas yang sama untuk mewujudkan tujuan kebijakan; (2) untuk mencapai tujuan kebijakan, setiap unit kerja diguide oleh visi dan misinya sendiri. Artinya, pencapaian tujuan kebijakan mau tidak mau memang akan sangat dipengaruhi oleh kesuaian antara visi dan misi unit organisasi dengan tujuan kebijakan yang harus direalisasikannya; (3) implementasi dengan pendekatan horizontal menghendaki adanya dua mekanisme koordinasi sekaligus, yaitu

koordinasi antar unit kerja (*inter organizational coordination*) dan koordinasi antar seksi dalam satu unit kerja (*intra organizational coordination*).

4. Model *Assistance Structure*

Struktur organisasi bentuk lain untuk mengimplementasikan suatu kebijakan dapat menggunakan multi organisasi, namun ada organisasi yang diberi kewenangan lebih besar untuk menjadi koordinator (*lead agency*). Tugas *lead agency* ini adalah melakukan peran koordinasi yang terlibat dalam implementasi dapat diintegrasikan. Integrasi berbagai output ini menjadi kunci agar tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Tentu, meskipun sudah ada *lead agency* hal ini tidak akan selalu menjamin bahwa implementasi suatu kebijakan atau program akan berjalan dengan lancar. Perasaan setara yang dimiliki oleh pimpinan organisasi lain yang terlibat dalam implementasi akan membuat koordinasi merupakan tantangan yang terus-menerus yang harus dipecahkan oleh orang-orang yang menduduki posisi pimpinan dalam *lead agency*. Di Indonesia, problem ini secara nyata tampak dalam implementasi berbagai program yang berkaitan dengan penanggulangan bencana.

5. Model *Lead Agency Structure*

O'toole dan Montjoy dalam Erwan dan Dyah (2012:146) mengidentifikasi realitas terkait dengan penggunaan pendekatan yang bersifat interorganizational atau multi organisasi tersebut. Pertama, proses implementasi yang melibatkan multi organisasi akan mengalami lebih banyak hambatan karena banyaknya kepentingan yang terlibat. Kedua, aktivitas koordinasi pada implementasi yang melibatkan multi organisasi atau lebih kompleks. Ketiga, peningkatan kompleksitas hubungan

kerja antar multi organisasi tersebut akan menurunkan peluang delegasi tugas yang diberikan pada organisasi untuk dikembangkan menjadi rencana yang lebih detail.

Setidaknya ada empat aktivitas yang menyertai interorganizational dalam proses implementasi. Pertama, meskipun ada tata jenjang, namun bukan berarti hubungan antar organisasi yang ada dalam struktur tersebut sekedar hubungan yang bersifat hierarkis semata-mata. Pada pendekatan interorganizational selain hierarki juga menekankan *network* dalam proses implementasi. Kedua, untuk mengukur keberhasilan kebijakan atau program akan lebih sulit pada implementasi yang menggunakan struktur interorganizational. Oleh karena itu, untuk mengukur keberhasilan implementasi akan diperlukan metodologi dan indikator yang lebih rumit. Ketiga, struktur implementasi tersebut juga menyebabkan adanya tujuan ganda (*multiple goals*) yang memiliki potensi menyimpangkan organisasi dari tujuan pokoknya. Keempat, implementasi yang menggunakan struktur interorganizational adalah kombinasi pendekatan *top-down* dan *bottom-up*.

F. Tim Kerja dan Komitmen

Selain struktur, unsur yang tidak bisa diabaikan dalam mendukung kapasitas organisasi adalah sumber daya manusia (SDM). Sumber daya manusia dalam sebuah organisasi dimaknai sebagai faktor penggerak organisasi. Pada saat lain SDM dalam organisasi tidak hanya dipahami sebagai individu-individu akan tetapi seringkali merupakan sebuah tim kerja (*teamwork*). Dewasa ini, baik pada organisasi maupun publik maupun swasta, dituntut untuk memperhatikan eksistensi *teamwork*. Hal ini terkait dengan beberapa keunggulan yang dimiliki oleh sebuah *teamwork*. Robbins dan Judge dalam Erwan dan Dyah (2012:147)

mengemukakan bahwa karakteristik sebuah *teamwork* adalah memiliki tujuan kolektif, bersinergi secara positif, akuntabilitas secara pribadi maupun mutual, dan adanya keahlian (*skill*) yang bersifat komplementer diantara sesama anggotanya. Lebih lanjut dikatakannya bahwa model tim kerja yang efektif terbentuk dari beberapa unsur, yaitu: konteks, komposisi, desain kerja dan proses. Secara lebih detail unsur-unsur yang mempengaruhi efektifitas *teamwork* adalah:

1. Jumlah SDM yang dimiliki oleh organisasi.
2. Kesesuaian tujuan individu/personel dengan pesan kebijakan.
3. Komitmen dan kompetensi personel untuk melaksanakan implementasi.

Jumlah SDM yang dimiliki oleh organisasi yang diberi mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kapasitas organisasi dalam menjalankan misinya untuk mewujudkan tujuan organisasi. Tidak ada suatu rumus yang pasti tentang berapa jumlah SDM yang harus dimiliki oleh suatu organisasi agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Semakin kompleks suatu kebijakan maka semakin banyak pula jumlah SDM yang harus disediakan untuk menjalankan tugas mengimplementasikan kebijakan. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK), saat ini juga akan sangat mempengaruhi ukuran tentang jumlah SDM yang diperlukan oleh suatu organisasi. Di masa lalu banyak pekerjaan yang harus dikerjakan secara manual sehingga jumlah SDM menjadi penting bagi organisasi. Namun demikian, keberhasilan TIK saat ini menjadi sangat membantu organisasi dalam menyelesaikan berbagai pekerjaan.

Setiap kebijakan dibuat untuk mencapai tujuan tertentu, oleh karena itu harus ada kesesuaian antara personel dengan pesan kebijakan. Dari berbagai bentuk tujuan

kebijakan, salah satunya selalu dimaksudkan untuk melakukan perubahan tentang berbagai hal. Perubahan tersebut dapat saja hanya berupa hal-hal yang sederhana sampai yang kompleks, misalnya tentang perubahan perilaku penggunaan bahan bakar untuk memasak yang digunakan oleh rumah tangga miskin dari minyak tanah menjadi gas melalui implementasi program konversi minyak tanah. Pada saat yang lain, perubahan yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan menyangkut hal-hal yang bersifat mendasar yang berkaitan dengan nilai-nilai kepercayaan yang diyakini masyarakat.

Komitmen dan kompetensi personel untuk melaksanakan implementasi, merupakan dua persyaratan penting yang harus dimiliki oleh personel yang diberi mandat untuk mencapai tujuan kebijakan dalam implementasi. Komitmen merujuk pada kesungguhan seorang personel untuk menjalankan tugas yang diberikan kepadanya dengan sungguh-sungguh, memiliki motivasi dari dalam dirinya untuk menjalankan tugasnya tersebut dan menggunakan segala potensi yang dimilikinya untuk mencapai hasil sebagaimana dibebankan oleh organisasi terhadap diri personel tersebut.

G. Koordinasi dan interaksi antar aktor

Menurut James AF Stoner dalam Erwan dan Dyah (2012:153) koordinasi di pahami sebagai proses pemanduan sasaran dan kegiatan dari unit-unit kerja yang terpisah untuk dapat mencapai tujuan organisasi secara efektif. Meskipun koordinasi memiliki peranan sangat penting dalam proses implementasi tetapi koordinasi tidak mudah dilakukan. Sementara itu O'Toole dan Montjoy dalam Erwan dan Dyah (2012:153) mengatakan: *“if implementation is essentially a*

problem of cooperation, one might ask what inducements are available to bestir individuals, whether in one in multiple agencies, to work together toward a common policy product'.

Agar kerjasama dapat dilakukan secara baik, tiga faktor pendukung untuk terjadinya koordinasi yang baik dalam implementasi. Tiga faktor pendukung tersebut adalah *authority, common, interest*, dan *exchange*. Ketiga faktor tersebut diperlukan untuk mendukung proses memadukan berbagai kegiatan dari unit-unit kerja yang berlainan. Meskipun tiga faktor tersebut sangat penting bagi terjalannya koordinasi, akan tetapi perlu di catat bahwa keberhasilan koordinasi akan berbanding terbalik dengan jumlah unit kerja yang terlihat dalam implementasi. Terdapat tiga kategori mekanisme kerja atau hubungan antar *stakeholder* yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan mekanisme kerja tersebut adalah: 1) *pooled* (mengutub); 2) *sequential* (berurutan); 3) *reciprocal* (timbal balik).

Menurut Erwan dan Dyah (2012:155) proses implementasi dengan menggunakan mekanisme kerja yang bersifat mengutub terjadi ketika suatu kebijakan dalam proses implementasinya melibatkan banyak organisasi (lembaga atau dinas) dengan satu kelompok dengan sasaran tertentu. Meskipun dalam implementasi melibatkan banyak organisasi, namun dalam logika kerja yang bersifat mengutub ini masing-masing organisasi yang terlibat dalam implementasi tidak saling bergantung antara satu dengan yang lain dalam melakukan *deliver mechanism* atas keluaran keluaran kebijakanyang mereka hasilkan kepada kelompok sasaran . Dengan karakteristik independensi yang tinggi seperti ini, maka koordinasi yang dibutuhkan antar organisasi yang terlibat dalam implementasi sangat minimal, bentuk koordinasi yang dibutuhkan adalah pembagian tugas yang di awal ketika

implementasi dilakukan. Setelah pembagian tugas disepakati maka masing-masing organisasi dapat bekerja sendiri-sendiri untuk menjangkau kelompok sasaran dengan tugas masing-masing.

Proses implementasi yang menggunakan mekanisme kerja yang bersifat *sequential* terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan banyak organisasi dengan kelompok sasaran tertentu. Dalam proses implementasi yaitu output yang terjadi hubungan saling ketergantungan antara satu organisasi dengan organisasi yang lain karena logika kerja implementasi yang bersifat berurutan didasarkan pada relasi *input-output*, yaitu *output* organisasi yang pertama kali yang akan menjadi organisasi yang kedua, demikian seterusnya sehingga keberhasilan implementasi suatu kebijakan akan sangat dipengaruhi kerja sama seluruh organisasi yang terlibat dalam implementasi.

Proses implementasi menggunakan mekanisme kerja yang terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan beberapa organisasi dan untuk dapat menjalankan tugas mereka masing-masing organisasi dan untuk dapat menjalankan tugas mereka masing-masing organisasi akan menghasilkan output yang akan menjadi *input* bagi organisasi yang lain, namun pada titik tertentu proses tersebut akan berbalik ketika input yang telah diproses tersebut akan menjadi output yang akan digunakan sebagai *input* bagi organisasi yang sebelumnya memberikan *input*.

H. Evaluasi/Mengukur Implementasi Kebijakan

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan akhir atau *output*, yakni tercapai atau tidaknya tujuan-

tujuan yang ingin dicapai. Seperti hanya diutarakan oleh Grindle dalam Agustino (2008:139) bahwa pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan sebelumnya, yaitu dengan melihat pada *action* program dari individual *projects* dan yang berikutnya adalah apakah tujuan program tersebut tercapai.

Evaluasi terhadap suatu program sangat penting dilakukan, karena dengan evaluasi akan dapat diketahui kekurangan dan keberhasilan dari pelaksanaan program, serta dapat diketahui ketercapaian dari tujuan yang telah ditetapkan. Seperti dikemukakan oleh Mondy (1990) bahwa evaluasi dilakukan untuk mengetahui tingkat keberhasilan suatu program. Setelah kegiatan direncanakan dan dilaksanakan selama beberapa waktu, harus dibuat suatu evaluasi dari setiap langkah dalam desainnya, serta evaluasi terhadap prestasi kerja (*performance*) dari sistem ini dalam implementasinya. Memang akan selalu ada penekanan untuk mengatasi tugas-tugas yang baru, tetapi prinsip umpan balik ini harus dilaksanakan terhadap cara kerja organisasi maupun hasilnya.

Menurut Murdick dkk. (1991) pada tataran tingkat sistem organisasinya evaluasi dapat dilakukan berkenaan dengan; 1) *keterpaduan sistemnya*, yaitu sejauh mana telah dilaksanakan integrasi dari seluruh subsistem ke dalam suatu sistem yang lebih menyeluruh; 2) *keterpaduan pengoperasiannya*, yaitu sampai dimana ketrampilan yang dimiliki oleh para operator sistem ini, dan cadangan apa yang tersedia untuk mengatasi bila terjadi gangguan; 3) *keterpaduan intern*, yaitu apakah sistem sudah sesuai dengan yang direncanakan dan dapat diimplementasikan, pengamanan apa yang tercakup dalam sistem ini terhadap

kekhilafan manusia, sabotase atau kecurangan; 4) *keterpaduan prosedur*, yaitu apakah dokumentasi sistem ini dan prosedurnya cukup baik, sehingga mudah diikuti, dan sejauh mana kontrol yang tersedia untuk menjamin agar prosedur selalu diikuti. Selain itu evaluasi juga dilakukan terhadap biaya yang direncanakan dibandingkan dengan biaya yang telah dikeluarkan.

I. Faktor Pendukung dan Penghambat implementasi kebijakan.

Salah satu pendapat tentang keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan dikemukakan oleh D.L.Weimer dan Aidan R.Vining dalam Pasolong (2010:59). Menurut mereka ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan implementasi,yaitu:

- a. Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.
- b. Hakikat kerja sama yangdibutuhkan,yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerja sama merupakan suatu assembling produktif.
- c. Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya

Implementasi kebijakan mempunyai berbagai hambatan yang memengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan publik. Gow dan Morss dalam Pasolong (2010;59) mengungkapkan hambatan-hambatan tersebut antara lain: (1) hambatan politik, ekonomi dan lingkungan; (2) kelemahan insitusi; (3) ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif; (4) kekurangan dalam bantuan teknis; (5) kurangnya desentralisasi dan partisipasi, (6) pengaturan waktu; (7) sistem

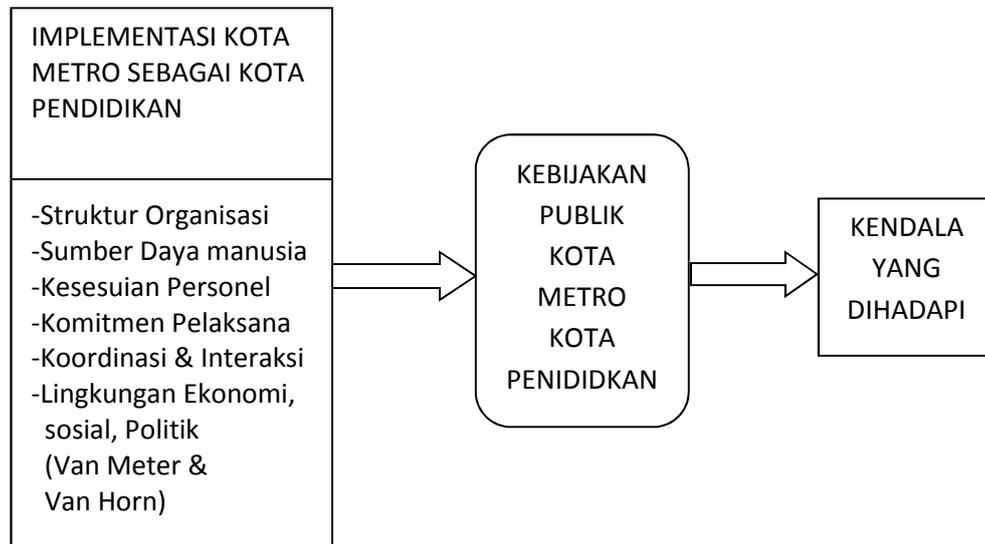
informasi yang kurang mendukung; (8) perbedaan agenda tujuan antara aktor; dan (9) dukungan yang berkesinambungan.

Semua hambatan ini dapat dengan mudah dibedakan atas hambatan dari dalam (faktor internal) dan dari luar (faktor eksternal). Menurut Turner dan Hulme dalam Pasolong (2010:59), hambatan dari faktor internal dapat dilihat ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan-aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan. Sedangkan hambatan dari faktor eksternal dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi, sosial budaya dan sebagainya.

J. Kerangka Pikir Penelitian

Kebijakan publik merupakan sesuatu yang umum dijumpai dan tidak dapat dihindarkan lagi pada kehidupan masyarakat modern sekarang ini. Seperti halnya ditetapkannya Kota Metro di Provinsi Lampung sebagai “Kota Pendidikan” juga merupakan suatu kebijakan publik yang telah disepakati oleh pihak eksekutif (pemerintah Kota Metro), maupun pihak legislatif (DPRD Kota Metro). Kebijakan publik sebagai suatu output penyelenggaraan pemerintahan mengundang banyak perhatian untuk mempelajari dan mengkajinya secara mendalam. Ditetapkannya Kota Metro sebagai kota pendidikan dengan berbagai dinamika dan tantangannya harus dikelola dengan sebaik-baiknya mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan tersebut,

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat digambarkan kerangka pikir penelitian sebagai berikut.



Gambar 2.2: Kerangka Pikir Penelitian

BAB III. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan Rancangan Penelitian

Pendekatan penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan rancangan studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena obyek penelitian ini berupa perilaku atau aktivitas banyak orang. Metode penelitian kualitatif merupakan sebuah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang berbentuk tulisan tentang orang atau kata-kata orang dan perilakunya. Menurut Moleong (2014:4) penelitian deskriptif kualitatif, peneliti berusaha untuk memahami arti peristiwa dan kaitan-kaitannya terhadap orang-orang dalam situasi tertentu.

Rancangan penelitian ini adalah studi kasus, Menurut Bogdan dan Biklen (1998) tujuannya untuk memperoleh data dan informasi secara rinci dan menyeluruh pada latar alami untuk menemukan variabel yang ada dalam konteks nyata yang berkaitan dengan pertanyaan bagaimana dan mengapa. Sedangkan Menurut Yin (2009) secara umum, studi kasus merupakan strategi yang lebih cocok bila pokok pertanyaan penelitian berkenaan dengan *how* atau *why*, dan bila peneliti hanya memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diteliti, dan bilamana fokus penelitiannya terletak pada fenomena masa kini.

B. Fokus Penelitian

Guna mengarahkan dan mempertajam penelitian, maka perlu ditetapkan fokus dan subfokus penelitian. Adapun fokus dan subfokus dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan, dengan beberapa indikator yang menentukan keberhasilan, meliputi:
 - a. Struktur Organisasi yang ada seperti apa dalam implementasi visi dan misi Kota Metro Sebagai Kota Pendidikan.
 - b. Sumber Daya Manusia untuk implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan.
 - c. Kesesuaian Tujuan Personel dengan Pesan Kebijakan untuk implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan.
 - d. Komitmen dan Kompetensi para pelaksana dalam menjalankan kebijakan agar visi dan misi dapat dicapai.
 - e. Koordinasi dan interaksi antar aktor yang terlibat dalam implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan.
 - f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang mempengaruhi implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan.
2. Kendala yang dihadapi dalam implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan.

C. Kehadiran Peneliti

Penelitian dengan pendekatan kualitatif menuntut kehadiran peneliti di lapangan, karena peneliti bertindak sebagai instrumen sekaligus sebagai pengumpul data. Kehadiran peneliti di lapangan, diupayakan sedapat mungkin berinteraksi dengan subyek secara wajar di lapangan, dan menyesuaikan diri dengan situasi dan

kondisi lingkungan yang ada. Hubungan baik antara peneliti dengan subyek penelitian sebelum dan selama di lapangan merupakan kunci utama keberhasilan dalam pengumpulan data, karena dapat menghindarkan dari kecurigaan dan bahkan dapat menimbulkan kepercayaan kepada peneliti. Tingkat kepercayaan yang tinggi dari informan kepada peneliti dapat membantu kelancaran proses penelitian, sehingga data yang ingin diperoleh dapat terlaksana dengan mudah, lengkap dan akurat, serta sesuai dengan fokus penelitian.

Menurut Spradley (1980:56) terdapat lima tipe kehadiran peneliti di lapangan yaitu; (1) tidak berperanserta (*non participation*), (2) berperanserta pasif (*passive participation*), (3) berperanserta moderat (*moderate participation*), (4) berperanserta aktif (*active participation*), dan (5) berperanserta penuh (*complete participation*). Berperanserta moderat yang peneliti pilih dan lakukan dalam pengumpulan data penelitian ini.

Kehadiran peneliti di lapangan, senantiasa berupaya agar dapat berinteraksi dengan subyek secara wajar, dan menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi lingkungan yang ada. Peneliti selalu menjaga hubungan baik dengan subyek penelitian agar terhindar dari kecurigaan dan diharapkan dapat menimbulkan kepercayaan kepada peneliti. Untuk itu, sebelum terjun ke lapangan, peneliti mempersiapkan diri secara baik dan sungguh-sungguh, baik secara mental maupun fisik. Kehadiran peneliti di lapangan juga berusaha untuk mengedepankan nilai-nilai etika, moral dan tidak mengubah latar penelitian serta mengikuti peraturan dan ketentuan yang berlaku.

Selama melaksanakan penelitian di lapangan, peneliti memperhatikan beberapa hal sebagai berikut: 1) Peneliti berusaha untuk berperilaku luwes, sederhana, ramah dan senantiasa berusaha tampil sebaiknya-baiknya dengan memperhatikan sikap dan perilaku, serta tidak menonjolkan diri; 2) Peneliti menghormati etika pergaulan yang sudah terbangun, mengikuti peraturan dan ketentuan yang berlaku, serta berusaha menyesuaikan diri dengan adat kebiasaan subyek penelitian; 3) Peneliti berusaha melebur diri ke dalam situasi subyek dengan bergaul sewajar mungkin, agar informan dapat terbuka dalam memberi jawaban pada waktu wawancara dan pengamatan, sehingga data yang diperlukan dapat diperoleh dengan sebaik-baiknya dan lancar; dan 4) Karena keterbatasan peneliti, maka kehadiran di lapangan pada waktu mengumpulkan data memerlukan instrumen bantu seperti alat tulis, alat perekam suara, dan kamera foto.

D. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah Kota Metro, yang secara administratif merupakan bagian dari Provinsi Lampung yang terletak pada kordinat $5^{\circ} 06' 05''$ - $5^{\circ} 08' 10''$ LS dan $105^{\circ} 17' 02''$ - $105^{\circ} 19' 17''$ BT dengan luas wilayah $68,74 \text{ Km}^2$. Batas wilayah administrasi Kota Metro adalah sebagai berikut:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Lampung Tengah dan Kabupaten Lampung Timur
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Lampung Timur
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Lampung Timur
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Lampung Tengah.

Berdasarkan Peraturan Daerah nomor: 25 tahun 2000, wilayah administrasi pemerintahan Kota Metro dimekarkan menjadi 5 kecamatan dan 22 kalurahan, dan pada tahun yang sama mencanangkan Kota Metro sebagai Kota Pendidikan. Jumlah penduduk Kota Metro tahun 2017 sebesar 160.729 jiwa, yang terdiri atas 80.300 jiwa laki-laki dan 80.429 perempuan. Komposisi penduduknya terdiri atas berbagai suku bangsa, etnis dan agama yang selama ini dapat hidup berdampingan secara damai.

E. Sumber Data Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini adalah informan, yaitu perencana, pembuat dan pelaksana kebijakan di Kota Metro. Agar data yang diperoleh sesuai dengan kebutuhan dan tujuan penelitian, maka pemilihan informan dilakukan dengan teknik sampling purposif. Pengambilan sampel bukan dimaksudkan untuk mewakili populasi, melainkan didasarkan kepada relevansi dan kedalaman informasi serta didasarkan pada tema yang muncul di lapangan. Melalui teknik purposif akan diperoleh informan kunci, dan dari informan kunci dikembangkan untuk memperoleh informan lainnya dengan teknik sampel bola salju (*snowball sampling*), yang dilakukan secara terus-menerus dari satu informan ke informan yang lain sehingga dapat diperoleh data yang semakin lengkap dan mendalam. Pencarian sampel dengan cara ini dihentikan setelah data yang diperoleh dirasa sudah jenuh (Sugiyono, 2012).

Pengkodean informan menggunakan kriteria sebagai berikut; tiga digit pertama berupa 3 huruf yang menunjukkan jati diri informan yakni nama dan asal instansi. Sedangkan enam angka berikutnya merupakan tanggal pada saat wawancara dilakukan.

Adapun informan dalam penelitian ini lengkap dengan kodenya adalah:

1. Ibu Yuli Candra Sari Aparatur Sipil Negara Bappeda Kota Metro sebagai perancang dan pelaksana visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan dengan kode Informan (YBP060618).
2. Ibu Wiwin Estiningrum yang juga berasal dari Aparatur Sipil Negara Bappeda Kota Metro dengan kode informan (WBP060618).
3. Ibu Elli Santi yang berasal dari Aparatur Sipil Negara Dinas Pendidikan Kota Metro sebagai pelaksana visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan dengan kode informan (EDD060618).
4. Ibu Dewi Alwa juga merupakan Aparatur Sipil Negara Dinas Pendidikan Kota Metro, dengan kode informan (DDD060618).
5. Ibu Sowiyah, berasal dari Anggota Dewan Pendidikan Kota Metro sebagai pengawas/evaluator pelaksanaan visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan dengan kode informan (SKP 070618).
6. Bapak Suhendro sebagai Pemerhati Pendidikan Kota Metro yang senantiasa mengamati implementasi visi dan misi dengan kode informan (HPP070718).

F. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian kualitatif dapat dikumpulkan melalui teknik; (1) wawancara, (2) pengamatan atau observasi, dan (3) studi dokumentasi. Ketiga teknik pengumpulan data tersebut dipergunakan dalam penelitian ini, namun diutamakan menggunakan teknik wawancara mendalam karena dapat mengungkap makna yang tersembunyi di balik fenomena. Adapun teknik pengumpulan data melalui pengamatan atau observasi dan dokumentasi

dipergunakan guna membantu, memperkaya, serta melengkapi data penelitian yang diperlukan.

1. Wawancara

Menurut Moleong (2014:135) wawancara adalah percakapan dengan maksud-maksud tertentu. Percakapan dalam wawancara dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan yakni peneliti itu sendiri, dan yang diwawancarai (*interviewee*) yaitu subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Maksud mengadakan wawancara seperti dikemukakan oleh Lincoln dan Guba (1985:266) antara lain untuk; mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian, rekonstruksi kebulatan-kebulatan yang dialami masa lalu, memproyeksikan kebulatan-kebulatan yang diharapkan untuk masa yang akan datang, memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang telah dikembangkan oleh peneliti.

Terdapat beberapa jenis wawancara, menurut Guba dan Lincoln (1981:160) wawancara dapat dibedakan (a) wawancara oleh tim atau panel, yakni wawancara yang dilakukan oleh dua orang atau lebih terhadap seseorang, (b) wawancara tertutup dan wawancara terbuka (*covert and overt*), pada wawancara tertutup subyek tidak mengetahui dan tidak menyadari maksud dari wawancara, sedangkan pada wawancara terbuka subyek mengetahui maksud dari wawancara, (c) wawancara riwayat secara lisan, yakni wawancara terhadap orang yang pernah membuat sejarah atau karya ilmiah untuk mengungkap riwayat hidupnya, (d) wawancara terstruktur dan tidak terstruktur, pada wawancara tidak terstruktur

pertanyaan tidak disusun terlebih dahulu, sedangkan wawancara terstruktur pertanyaan-pertanyaan telah disusun dengan ketat berdasarkan atas masalah atau fokus penelitian.

Sedangkan menurut Patton (1980:197), berdasarkan atas perencanaan pertanyaannya, wawancara dibedakan atas; (a) wawancara pembicaraan formal (*the informal conversational interview*), yakni pertanyaan yang diajukan sangat bergantung pada spontanitas pewawancara itu sendiri, (b) wawancara menggunakan petunjuk umum (*the general interview guide approach*), yakni kerangka dan garis besar pokok-pokok pertanyaan telah disiapkan terlebih dahulu, petunjuk wawancara berupa proses dan isi wawancara, dan (c) wawancara baku terbuka (*the standardized open-ended interview*), yakni wawancara yang menggunakan seperangkat pertanyaan baku yang berlaku untuk semua responden.

Teknik wawancara terdapat tiga rangkaian yaitu; (a) wawancara yang mengungkap konteks pengalaman partisipan, (b) wawancara yang memberikan kesempatan kepada partisipan untuk merekonstruksi pengalamannya, (c) wawancara yang mendorong partisipan untuk merefleksikan makna dari pengalaman yang dimilikinya. Pada rangkaian wawancara pertama peneliti mempunyai tugas untuk membawa pengalaman partisipan ke dalam konstek penelitian dengan meminta pada partisipan agar bercerita sebanyak mungkin tentang dirinya dalam kurun waktu tertentu (*focused life history*). Tujuan wawancara yang kedua adalah untuk merekonstruksikan rincian kongkrit tentang pengalaman partisipan sejalan dengan tujuan penelitian. Adapun tujuan wawancara yang ketiga adalah untuk mencari makna, dalam hal ini partisipan diminta untuk merefleksikan makna dari pengalaman yang dimilikinya.

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan jenis wawancara terbuka, terstruktur, memakai petunjuk umum, dan teknik *probing*. Penggunaan wawancara terbuka karena sebelum memulai wawancara, peneliti mengemukakan maksud dan tujuan dari wawancara. Jenis wawancara terstruktur peneliti lakukan, yakni sebelum melakukan wawancara dengan informan peneliti terlebih dahulu menyusun petunjuk umum wawancara berupa garis-garis besar pertanyaan yang erat kaitannya dengan fokus penelitian. Berdasarkan garis-garis besar pertanyaan tersebut, peneliti selanjutnya mengembangkan pertanyaan lacakan berikutnya (*probing*) namun tetap berpedoman pada fokus penelitian dan konstruk teoritik yang telah ditetapkan sebelumnya.

Wawancara dilakukan terhadap 7 orang informan juga menggunakan garis-garis besar pertanyaan yang meliputi; a) Organisasi dalam implementasi visi dan misi Kota Metro Sebagai Kota Pendidikan. b) Sumber Daya Manusia. c) Kesesuaian Tujuan Personel dengan Pesan Kebijakan. d) Komitmen dan Kompetensi para pelaksana dalam menjalankan kebijakan agar visi dan misi dapat dicapai. e) Koordinasi dan interaksi antar aktor yang terlibat. f) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang mempengaruhi implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai kota pendidikan.

2. Pengamatan/Observasi

Terdapat beberapa alasan mengapa pengamatan atau observasi dalam penelitian kualitatif dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya. Seperti dikemukakan oleh Guba dan Lincoln (1981:192) karena; (a) teknik pengamatan didasarkan atas pengalaman langsung yang ampuh untuk mengetes kebenaran, (b) teknik

pengamatan memungkinkan melihat, mengamati, dan mencatat kejadian atau perilaku yang sebenarnya, (c) dalam pengamatan dimungkinkan mencatat peristiwa dalam situasi yang berkaitan dengan pengetahuan proporsional maupun yang langsung diperoleh dari data, (d) dapat dipakai untuk mengecek kepercayaan data yang sekiranya meragukan, (e) memungkinkan peneliti mampu memahami situasi yang rumit atau perilaku yang kompleks, (f) dapat menjadi alat yang bermanfaat untuk kasus-kasus tertentu di mana teknik komunikasi lain tidak memungkinkan, misalnya mengamati perilaku orang.

Menurut Moleong, (2014:127) observasi dapat diklasifikasikan atas pengamatan berperanserta dan yang tidak berperanserta. Pada pengamatan tidak berperanserta peneliti atau pengamat hanya melakukan satu fungsi yaitu mengadakan pengamatan saja. Sedangkan pada pengamatan berperanserta, pengamat melakukan dua fungsi sekaligus, yaitu sebagai pengamat dan menjadi anggota dari ke-lompok yang diamati. Spradley (1980:46) menyatakan bahwa selama melakukan wawancara berperanserta perlu diperhatikan beberapa situasi sosial, yakni; (a) sederhana (*simplicity*), (b) kemudahan untuk memperolehnya (*accessibility*), (c) bersikap rendah hati (*un-obtrusiveness*), (d) dapat diterima dalam situasi itu (*permissibleness*), dan (e) peristiwanya berulang-ulang (*frequently recurring activities*). Beberapa situasi sosial tersebut betul-betul peneliti perhatikan sebelum dan selama melakukan pengamatan di lapangan untuk memperoleh data penelitian yang akurat.

Adapun observasi yang peneliti lakukan berupa keadaan faktual kegiatan dan situasi sosial aparatur sipil negara maupun masyarakat dalam implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan. Hasilnya berupa gambaran situasi

sosial yang berhubungan dengan fokus penelitian yang sangat berguna untuk menjelaskan temuan penelitian.

3. Dokumentasi

Pada penelitian kualitatif sebagian besar data diperoleh dari sumber manusia melalui teknik utama wawancara dan pengamatan yang dikenal dengan metode interaktif, tetapi data dapat juga diperoleh dari sumber data bukan manusia yang biasanya berupa dokumen yang bersifat *non-interaktif*. Menurut Moleong (2014:161) dokumen sudah lama digunakan dalam penelitian sebagai sumber data, karena dalam banyak hal dokumen sebagai sumber data dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsir, bahkan untuk meramalkan.

Menurut Guba dan Lincoln (1981:233) dokumen dapat digunakan untuk keperluan penelitian karena alasan yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai berikut; (a) merupakan sumber yang stabil, kaya dan mendorong penelitian, (b) berguna sebagai bukti untuk suatu pengujian, (c) sesuai dengan penelitian kualitatif karena sifatnya yang alamiah, dan sesuai dengan konteks penelitian, (d) relatif murah dan mudah diperoleh walau harus dicari dan ditemukan, (e) tidak reaktif, sehingga tidak sulit untuk ditemukan, (f) hasil pengkajian isi, akan membuka kesempatan untuk lebih memperluas pengetahuan terhadap sesuatu yang diteliti. Kajian dokumen dalam penelitian ini dilakukan untuk mempertajam dan melengkapi data tentang implementasi kebijakan Kota Metro Sebagai Kota Pendidikan.

Dokumentasi yang diperoleh selama penelitian berupa beberapa foto-foto yang berkaitan dengan implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai Kota

Pendidikan, serta Rencana Strategis BAPEDA Kota Metro Tahun 2016-2020. Selain itu juga berupa referensi yang sesuai dengan bahasan penelitian.

G. Analisis data

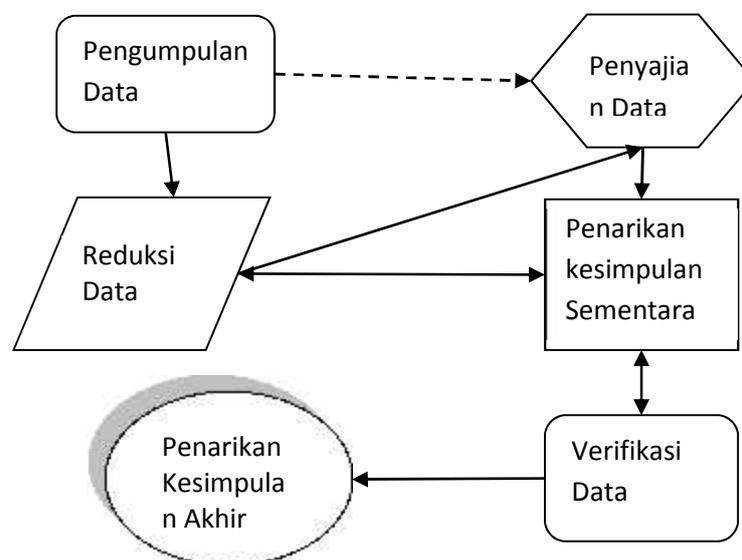
Data dalam penelitian kualitatif terdiri atas; a) deskripsi yang rinci (*detailed descriptions*) mengenai situasi, peristiwa, orang, interaksi dan perilaku, b) pernyataan seseorang (*direct quotations*) tentang pengalaman, sikap, keyakinan dan pikirannya, serta dari dokumen-dokumen. Menurut Milles dan Huberman (1992:15) data kualitatif terdiri dari banyak kata-kata dan bukan angka-angka, yang deskripsinya memerlukan interpretasi sehingga dapat diketahui makna dari kata-kata tersebut, sehingga dalam analisis data harus dilakukan selama dan setelah proses pengumpulan data

Analisis data dalam penelitian kualitatif meliputi kegiatan yang berhubungan dengan; pengorganisasian data, memilih serta mengaturnya ke dalam unit-unit, mensintesiskannya, mencari pola-pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dikaji, serta memutuskan apa yang akan disajikan dalam laporan penelitian. Menurut Yin (1997:133) analisis data terdiri atas pengujian, pengkategorian, pentabulasian, ataupun pengkombinasian kembali bukti-bukti untuk menunjuk proposisi awal suatu penelitian.

Menurut Milles dan Huberman (1992:16) pada penelitian kualitatif analisis terdiri atas tiga langkah atau alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu; reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), penarikan kesimpulan serta verifikasi (*conclusion drawing and verification*), yang dilakukan selama dan setelah pengumpulan data.

Berdasarkan dari uraian di atas, maka langkah-langkah analisis data dalam penelitian ini dilakukan selama dan setelah pengumpulan data, yakni proses reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan sementara (awal) dilakukan selama pengumpulan data masih berlangsung, sedangkan untuk verifikasi dan penarikan kesimpulan akhir dilakukan setelah pengumpulan data selesai. Adapun teknik analisis data dalam penelitian ini adalah teknik induktif-konseptualistik yaitu berdasarkan informasi empiris yang diperoleh dibangun suatu konsep atau proposisi ke arah pengembangan suatu teori substantif.

Langkah-langkah analisis data dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam bagan alir berikut ini.



Gambar 3.1 Langkah Analisis Data Berdasarkan Model Interaktif Miles dan Huberman yang dimodifikasi (Moleong, 2014)

H. Teknik Keabsahan Data

Pengecekan keabsahan (*transtworthiness*) merupakan upaya validasi data yang diperoleh dalam penelitian ini. Menurut Moleong (2014:324) untuk menentukan keabsahan data dalam penelitian kualitatif harus memenuhi empat kriteria yakni:

1. Derajat kepercayaan atau kredibilitas (*credibility*)

Pengecekan atau derajat kepercayaan data diperoleh melalui langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Triangulasi, yakni membandingkan data penelitian dengan berbagai cara. Menurut Moleong (2014: 330) terdapat empat macam triangulasi yaitu; triangulasi sumber, triangulasi metode, triangulasi penyidik, dan triangulasi teori. Triangulasi sumber dilakukan untuk mengecek balik kepada informan dalam hal ini agar informan memberikan reaksi terhadap data hasil wawancara dan observasi yang telah diorganisir oleh peneliti. Triangulasi metode dilakukan dengan pengecekan beberapa teknik pengumpulan data. Triangulasi penyidik dilakukan dengan memanfaatkan peneliti atau pengamat lain termasuk di dalamnya konsultasi dengan pembimbing dan para ahli. Sedangkan triangulasi teori dengan jalan memperkaya referensi.
- b. Pengecekan teman sejawat, dilakukan dengan cara mengekspos hasil penelitian sementara maupun hasil akhir dalam bentuk diskusi analitik dengan teman sejawat, antara lain melalui seminar hasil penelitian.

2. Keteralihan atau transferabilitas (*transferability*)

Pengecekan transferabilitas atau keteralihan diperoleh melalui uraian rinci (*thick description*) yakni deskripsi secara rinci temuan-temuan di lapangan yang dituangkan dalam laporan hasil penelitian.

3. kebergantungan atau dependabilitas (*dependability*)

Pengecekan dependabilitas atau kebergantungan data, diperoleh melalui pemeriksaan terhadap proses dan data hasil penelitian yang dilakukan oleh beberapa auditor yang dipandang dapat memberikan koreksi dan masukan-masukan.

4. kepastian/ konfirmabilitas (*confirmability*) data penelitian.

Pengecekan konfirmabilitas atau kepastian data diperoleh melalui pemeriksaan secara berulang-ulang terhadap data dan informasi hasil penelitian.

I. Pemaparan Data

Pemaparan data mencakup di dalamnya menyusun data secara sistematis, penulisan data dalam teks naratif, dan penyajian temuan. Penyusunan data secara sistematis dimulai dengan memasukkan hasil analisis kedalam matrik cek data, kemudian dilanjutkan dengan menyajikan data lengkap dalam bentuk kalimat yang dibuat berdasarkan pernyataan informan dan hasil observasi, disusun sesuai dengan fokus penelitian. Penyajian data dalam bentuk naratif dibuat secara singkat dan jelas serta komunikatif, sehingga mudah difahami oleh pembaca yang ingin memperoleh gambaran tentang apa yang terjadi pada obyek penelitian. Temuan penelitian disajikan dalam bentuk matrik atau diagram konteks.

J. Tahapan Penelitian

Penelitian ini terdiri atas empat tahap, yakni:

1. Tahap pralapangan, yakni mencari isue-isue unik, menarik dan layak untuk dijadikan topik penelitian. Kegiatan selanjutnya adalah melakukan pengkajian

literatur-literatur yang berkaitan dengan topik penelitian dan melakukan pengamatan awal terhadap fenomena di lapangan, dilanjutkan dengan menetapkan substansi penelitian, dan menyusun rencana penelitian.

2. Setelah rencana penelitian (proposal) penelitian disusun, maka selanjutnya konsultasi dengan Ketua Jurusan dan Dosen Pembimbing Skripsi. Selanjutnya setelah proposal disetujui dilaksanakan seminar proposal.
3. Tahap pekerjaan lapangan, yakni melaksanakan studi terfokus dengan kegiatan pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan pengkajian dokumen. Wawancara dilakukan terhadap 6 informan penelitian yang telah direncanakan.
4. Tahap analisis data, merupakan lanjutan dari reduksi data, penyajian data, verifikasi data, dan penarikan kesimpulan. Akhirnya dilakukan penyusunan laporan penelitian.
5. Tahap pelaporan hasil penelitian, dilanjutkan konsultasi dengan pembimbing skripsi, seminar hasil penelitian, kemudian ujian skripsi pada tanggal 3 Juli 2019.

BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini dikemukakan kesimpulan dan saran berdasarkan hasil penelitian yang telah dilaksanakan tentang Implementasi Kebijakan Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan sebagai berikut.

A. KESIMPULAN

1. Organisasi dalam implementasi kebijakan visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan sudah cukup baik, namun setruktur organisasinya belum dibakukan. Selama ini organisasinya masih bersifat koordinatif antar bidang, antar unit kerja atau antar dinas yang ada diorganisasi pemerintah daerah Kota Metro.
2. Sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan cukup baik dan memadai, karena tingkat pendidikan ASN maupun tingkat pendidikan masyarakat cukup tinggi. Selain itu angka Indek Pembangunan Manusia Kota Metro saat ini di atas rata-rata provinsi maupun nasional.
3. Kesesuaian antara personel dengan pesan kebijakan dalam implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan sudah sesuai. Hal ini dapat diketahui dari kontribusi masing-masing personel sangat mendukung pesan kebijakan, juga sering diadakannya sosialisasi kebijakan dan serta pembinaan personel yang cukup intensif.

4. Komitmen dan kompetensi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan dapat dikatakan tinggi. Para pelaksana saling menjalin informasi dan saling membantu dalam pelaksanaan tugas terutama mengenai pencapaian visi dan misi.
5. Koordinasi dan interaksi antar aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan sudah berjalan dengan baik namun belum optimal, yang kemungkinan besar disebabkan oleh kesibukan para aktor dalam menjalankan tugas pokoknya sebagai aparatur sipil negara.
6. Kondisi lingkungan ekonomi, sosial dan politik dapat menunjang tercapainya implementasi kebijakan visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan. Hal ini dapat dilihat dari kondisi ekonomi sebagian besar masyarakatnya berpendapatan menengah, serta kondisi sosial dan politik yang kondusif, aman dan damai tanpa adanya gejolak masyarakat yang berarti
7. Kendala yang dijumpai dalam implementasi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan, antara lain; 1) Banyaknya tugas pokok yang harus dilaksanakan ASN di luar implementasi kebijakan visi dan misi; 2) Belum adanya Tupoksi tentang implementasi kebijakan visi dan misi; 3) Masih kurangnya sarana dan prasarana pendidikan; 4) Kepala daerah dan kepala badan maupun kepala dinas di pemerintahan kota yang selalu berganti; dan 5) Kurangnya dana untuk implementasi kebijakan visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan.

B. SARAN

1. Sumber daya manusia untuk implementasi Visi dan Misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan perlu ditentukan tugas pokok dan fungsinya agar masing-masing sumber daya manusia yang terlibat dapat memahami dan melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya.
2. Kesesuaian antara tujuan personel dengan pesan kebijakan sudah cukup bagus, namun dirasakan masih perlunya adanya penyamaan persepsi dan mensinergikan berbagai program dalam mendukung implementasi kebijakan visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan.
3. Koordinasi yang lebih intensif antar para aktor pelaksana implementasi kebijakan visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan, perlu diintensifkan oleh jajaran pimpinan Walikota Metro agar pencapaian target pencapaian visi dan misi dapat lebih optimal.
4. Kendala-kendala yang muncul dan dapat merintangai pencapaian target implementasi visi dan misi Kota Metro sebagai Kota Pendidikan, supaya dapat ditanggulangi atau diminimasisir oleh pelaksana kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2014. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Badan Pusat Statistik, 2017. *Kota Metro Dalam Angka 2017*. Metro. CV. Jaya Wijaya
- Bogdan, R. C. & Biklen, S. K. 1998. *Qualitative Research*. Needham Height, MA: Allyn and Bacon.
- Daft, L. R. 1995. *Organization Theory and Design*. (4th ed) St Paul, Minn: West Publising Company.
- Dye, Thomas R. 2011. *Unserstanding Public Policy*. 13 th. Edition. New York: Lomgman.
- Dunn, Wiliam N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistiyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Gaffar, M.F. 2007. *Perencanaan Pendidikan: Teori dan Metodologi*. Jakarta: Depdikbud.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2016. Biro Komunikasi dan Layanan Masyarakat, <https://www.kemdikbud.go.id> diakses 10 Agta 2017
- Mathias, Robert L dan Jackson, John H. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Pertama. Buku dua. Jakarta: Salemba Empat.
- Miles, M.B., & Huberman, A.M. Tanpa Tahun. *Analisis Data Kualitatif*. Alih Bahasa Rohidi.Tj.R. 1992. Jakarta: UI Press.
- Moleong, L. J. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Mondy, R Wayne, 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Jilid 1 Edisi Sepuluh*, Jakarta: Erlangga.
- Muchlas, Hamdi. 2015. *Kebijakan Publik. Proses, Analisis, dan Pastisipasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Murdick,R,C. Dkk. 1991. *Sistem Informasi Untuk Manajemen Modern*. Jakarta. Erlangga.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

- Pasalong, Harbani. 2010. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Robbins Stephen, P. 2007. *Organization Behavior: Concepts, Controversies, and Application*. Jakarta. Salemba Empat.
- Sloma, R.S. 2004. *70 Langkah Strategik Bagi eksekutif* Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Spradley, J. P. 1980. *Participant Observation*. New York: Rinehart and Winston.
- Terry, G.R. 2003. *Prinsip-Prinsip Manajemen*. Alih Bahasa oleh J.Semith, D.F.M. Jakarta: PT Bumi Akasara.
- Tyson, S. dan Jackson, S. 2002. *An Investigation of Strategies for Management Development*. Cranfield: HRRC.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: Buku Seru.
- Yin, R. K. 2009. *Studi Kasus Desain dan Metode*. Alih bahasa oleh Djauzi Mudzakir. Jakarta: Rajawi Pers.