

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Penelitian Terdahulu**

Penjaminan mutu pendidikan tinggi adalah proses penetapan dan pemenuhan standar mutu pengelolaan pendidikan tinggi secara konsisten dan berkelanjutan, sehingga *stakeholders* memperoleh kepuasan (Sadhar, 2009). Dalam implementasinya, kebijakan penjaminan mutu pendidikan tinggi harus mampu menyesuaikan diri dengan perubahan dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta dinamika global yang begitu cepat. Penelitian terdahulu dalam disertasi ini mencakup: (1) Pembahasan tentang penelitian-penelitian terdahulu yang relevan dengan kajian yang akan dilakukan oleh penulis, (2) Pengkajian teori administrasi publik untuk memberikan jawaban teoritik atas masalah yang diajukan berhubungan dengan implementasi kebijakan penjaminan mutu pendidikan tinggi yang berlaku saat ini..

Penelitian yang penulis lakukan dalam penyusunan disertasi ini berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu karena tujuan penelitian ini lebih menekankan untuk : (1) Mengkaji implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi swasta di Kota Semarang; (2) Mengidentifikasi dan menganalisis aspek-aspek yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi swasta di Kota Semarang; (3) Memformulasikan

model implementasi kebijakan penjaminan mutu pendidikan yang efektif sesuai kebutuhan dalam menunjang peningkatan mutu pendidikan pada perguruan tinggi swasta di Kota Semarang, namun teori-teori yang diperoleh dari penelitian terdahulu dapat menjadi acuan bagi penulis dalam penulisan disertasi ini.

Kajian terdahulu sebagian besar hanya mendeskripsikan implementasi kebijakan dalam organisasi pemerintah dan implementasi kebijakan pendidikan di negara lain misalnya di Jamaika. Namun, penulis juga memperoleh hasil penelitian terdahulu yang mengkaji unsur-unsur dan komponen-komponen yang berpengaruh dalam pelaksanaan penjaminan mutu pendidikan tinggi. Hal ini dapat menjadi acuan bagi penulis dan sebagai perbandingan kajian dalam penulisan disertasi ini. Sedangkan penelitian yang dilakukan penulis dengan pendekatan kualitatif, adalah mencoba mendeskripsikan implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi di Kota Semarang dan berusaha mencoba merancang suatu desain ataupun model implementasi kebijakan penjaminan mutu yang dapat digunakan pada perguruan tinggi swasta di Semarang guna menunjang peningkatan mutu pendidikan itu sendiri.

Martin Lundin, (2007) *“When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation The Policy Studies”*, penelitian ini bertujuan untuk memperkaya pemahaman tentang implementasi kebijakan dengan memeriksa ketika strategi kerja sama benar-benar menghasilkan

implementasi yang lebih baik dan memberikan pemahaman bahwa efek dari kerjasama bervariasi dengan kebijakan yang dilakukan. Temuan penelitian ini adalah : (1) Pemerintah Swedia mendorong kerjasama antara aktor-aktor kebijakan tetapi dalam pelaksanaan kegiatan akan terlihat peningkatan kinerja apabila ada kerjasama antara tenaga kerja dengan layanan pekerjaan umum kotamadya; (2) Tugas-tugas yang sangat kompleks dapat dilakukan dengan baik jika menggunakan pendekatan kooperatif. Penelitian ini lebih mengkaji bahwa implementasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh kerja sama antar pegawai sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis difokuskan pada implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi sangat dipengaruhi oleh sumber daya yang dimiliki, komunikasi yang dilakukan, konten, dan konteks kebijakan yang ditetapkan. Walaupun penelitian yang dilakukan Martin Lundin berbeda dengan penelitian yang dilakukan penulis, namun temuan penelitian ini dapat dipergunakan sebagai acuan karena kerjasama hanya bisa dijalankan oleh aktor-aktor kebijakan apabila komunikasi berjalan dengan baik.

Mayor Chaval Chompucot, (2011) *“Major Factors Affecting Educational Policy Implementattion Effectiveness for the Three Southernmost Provinces of Thailand as Percaived by School Directors of Public Administration, National Institute of Development Administration.*

penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi tingkat efektivitas implementasi kebijakan pendidikan dan mempelajari faktor-faktor utama

yang mempengaruhi efektivitas kinerja dalam kepemimpinan sekolah. Dengan temuan penelitian; (1) Efektivitas implementasi kebijakan pendidikan sangat dipengaruhi tujuh faktor terutama kepedulian terhadap keselamatan; (2) Penelitian ini memberikan kontribusi teoritis pada bidang implementasi kebijakan sehingga model implementasi harus mempertimbangkan kondisi lokal yang mungkin mempengaruhi pelaksanaan kebijakan; (3) Kepedulian terhadap faktor keamanan yang belum disebutkan dalam setiap model implementasi kebijakan sebelumnya memiliki dampak besar pada kebijakan di wilayah yang diteliti. Penelitian ini memfokuskan pada efektivitas implementasi kebijakan pendidikan sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti lebih menekankan pada implementasi kebijakan penjaminan mutu pendidikan tinggi, namun teori-teori yang dipergunakan pada penelitian terdahulu ini sangat membantu untuk memperkaya teori implementasi kebijakan yang akan dikaji oleh peneliti.

Arbel-Gane dan David Nachmias (2008), *"Policy Implementation in Israel ; The Loss of Governmental Capacity, The Interdisciplinary center; Herzliyn Israel"* , penelitian ini bertujuan membahas kapasitas pemerintahan dan menilai faktor-faktor yang mencegah pemerintah Israel untuk mencapai tujuan mereka. Temuan dalam penelitian ini adalah : (1) Sukses implementasi tergantung pada negosiasi yang dilakukan antara pembuat kebijakan. Pendekatan ini dikenal sebagai pendekatan komunikasi dengan mengkoordinasikan wewenang dan tanggung jawab

dari masing-masing aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. (2) Kurangnya stabilitas kelembagaan yang melekat dalam struktur rezim pimpinan terpilih untuk membuat keputusan sangat tergantung pada kepentingan pemerintah. Penelitian ini membahas bahwa implementasi kebijakan di Israel dapat terlaksana apabila menggunakan pendekatan komunikasi sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis tidak hanya berfokus pada komunikasi yang dilakukan melainkan pada konten dan konteks kebijakan serta sumber daya yang ada.

Brigitte Smit (2003), *Can Qualitative Research Inform Policy Implementation/ Evidence and Arguments from a Developing County Context*, penelitian ini bertujuan untuk membahas kemungkinan penelitian kualitatif diterapkan pada implementasi kebijakan pendidikan. Relevansi antara penelitian terdahulu ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah kemungkinan dilakukannya penelitian kualitatif pada implementasi kebijakan pendidikan, hal ini sangat cocok dengan metode yang digunakan peneliti yaitu pendekatan kualitatif dan teknik wawancara mendalam terkait dengan implementasi kebijakan penjaminan mutu di perguruan tinggi.

Alachua/Bradford Counties (2011), *“Study of Implementation The Effect of Variables in the AlachuaBradford and Dade Monroe Counties Welfare to Work Programs”*, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses implementasi dan mengeksplorasi pendekatan implementasi top down dan bottom up pada program kesejahteraan di Alachua Bradford

dan Dade Monroe. Temuan penelitian ini adalah : (1) Variabel-variabel tertentu dapat memiliki dan mempengaruhi implementasi kebijakan tergantung pada subjek dan ruang lingkup undang-undang; (2) Variabel yang berpengaruh dan variabel non hukum dalam model implementasi yang secara langsung mempengaruhi efisiensi dan keberhasilan program yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu; (3) Komunikasi sumber daya akan memberi tahu berapa banyak faktor implementasi telah mempengaruhi kemampuan mereka mencapai keberhasilan program. Penelitian ini memiliki kesamaan variabel dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis, antara lain variabel komunikasi dan sumber daya. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan penulis terletak pada locusnya, karena peneliti melakukan penelitian ini pada perguruan tinggi swasta.

Winsomme Chunnu Brayda (2012), *“Quering Top-Down Bottom-up Implementation Guidelines: Education Implementation in Jamaica”*, penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi pendekatan implementasi top down dan bottom up serta teori model politik. Hasil penelitian ini : (1) Difusi langkah kebijakan yang terkait dengan implementasi sangat ditentukan komunikasi guru; (2) Kurangnya komunikasi dimana sebagian guru mengatakan bahwa mereka tidak diminta memberikan pendapat sebelum kebijakan diimplementasikan; (3) Kurangnya sumber daya manusia dimana alokasi dan potensi sumber daya memiliki dampak yang jelas pada proses implementasi. Anggapan penelitian ini sangat berbeda

dengan penelitian yang dilakukan penulis, karena temuan penelitian ini menyatakan bahwa komunikasi dan sumber daya manusia serta difusi langkah kebijakan merupakan hal terpenting dalam organisasi pendidikan sedangkan penulis beranggapan bahwa keberhasilan pendidikan ditentukan oleh kebijakan penjaminan mutu baik konteks dan konten kebijakan tersebut, namun teori top down dan bottom up pada implementasi kebijakan dapat menjadi perbandingan untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi swasta.

Whitford, Andrew. B (2007), *“Decentralized Policy Implementatio” (Political Research Quarterly); Proquest Social Science*. Artikel ini mengembangkan model pemisahan implementasi kebijakan desentralisasi untuk mengintegrasikan dua pendekatan yang bersumber pada ketegangan antara fleksibilitas lokal dan kontrol yang dilakukan secara nasional. Temuan penelitian ini memperkirakan kedua model yang secara bersamaan menunjukkan bahwa setiap kebijakan perlu dilakukan pemetaan dalam implementasinya. Hal ini diperlukan karena kebijakan di tingkat regional dan di tingkat nasional respon masyarakat dan kontribusi kebijakan tersebut juga akan berbeda. Oleh karena itu pelaksanaan undang-undang primer merupakan implementasi kebijakan yang bersifat desentralisasi.

Wawan (2012), *“Mutu Kinerja Perguruan Tinggi Agama Islam Swasta”*, penelitian ini menganalisis pengaruh kinerja pimpinan, budaya organisasi, komunikasi organisasi dan layanan akademik terhadap mutu kinerja program studi Institut Agama Islam di Jawa Barat. Temuan penelitian ini adalah mutu kinerja perguruan tinggi itu sangat dipengaruhi oleh kinerja pimpinan, budaya organisasi, komunikasi dan layanan

akademik, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis bukan pada faktor tersebut tetapi pada konten dan konteks kebijakan tersebut serta komunikasi maupun sumber daya manusia.

Ruben Eldar & Revital Runnen (1995), *“Implementation and evaluation of a quality assurance programme” (International Journal of Health care quality assurance)*, yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas perawatan dan perbaikan serta memperkenalkan kompetensi infrastruktur *quality assurance*. Temuan penelitian ini: (1) 74 % manajer rumah sakit beranggapan bahwa adanya kesadaran staf akan kebutuhan *quality assurance*; (2) 63 % beranggapan bahwa kegiatan proyek berpengaruh positif pada para staf serta menghormati mereka yang terlibat didalamnya. Penelitian ini sangat berbeda dengan penelitian yang dilakukan penulis karena penelitian yang akan dilakukan oleh penulis menggunakan metode penelitian kualitatif sedangkan metode yang digunakan pada penelitian ini menggunakan metode deskriptif prosentase.

Agung Budi Susanto. (2011), dalam penelitiannya yang berjudul *“Strategi Manajemen Mutu Pendidikan dan Latihan dengan Menerapkan Pendekatan Manajemen ISO 9001-2008 (Studi kasus pada Pusat Pendidikan dan Latihan Pegawai Kementrian Pendidikan Nasional)”* , disimpulkan bahwa: (a) Untuk membangun sistem penyelenggaraan diklat harus konsisten terhadap pedoman mutu yang telah ditetapkan, prosedur mutu, kebijakan mutu dan sasaran mutu; (b) Delapan prinsip manajemen mutu merupakan indikator yang dilakukan untuk menilai apakah sistem

manajemen mutu yang diterapkan adalah efektif dengan dilakukan audit internal secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali; (c) Sistem manajemen mutu ISO 9001-2008 merupakan indikator proses implementasi manajemen mutu di organisasi dengan pendekatan TQM dan PDCA yang telah banyak diterapkan organisasi dan institusi pendidikan di seluruh dunia. Relevansi penelitian ini dengan yang dilakukan peneliti hampir sama, dimana penerapan implementasi kebijakan penjaminan mutu pada penelitian terdahulu dilakukan pada Pusat Pendidikan dan Latihan (PUSDIKLAT) Kementerian Pendidikan Nasional, sedangkan peneliti menekankan implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi swasta.

Kajian terhadap hasil penelitian terdahulu yang relevan bertujuan untuk mendukung teori yang mampu menjelaskan hakekat dan keaslian penelitian dalam disertasi ini dijabarkan sebagai berikut:

**Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu**

No	Penulis, Tahun	Judul	Tujuan penelitian	Teori Yang Digunakan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian ini
1	Martin Lundin (2007)	<i>When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation. The Policy Studies Journal, Vol 35, No.4, 2007</i> (Penelitian Evaluasi)	<p>1. Untuk memperkaya pemahaman tentang implementasi kebijakan dengan memeriksa ketika strategi kerja sama benar-benar menghasilkan implementasi yang lebih baik.</p> <p>2. Memberikan pemahaman bahwa efek dari kerjasama bervariasi dengan kebijakan yang dilakukan.</p>	<p>a. Implementasi kebijakan</p> <p>b. Kerjasama</p>	Kuantitatif	<p>a. Pemerintah swedia mendorong kerjasama antara aktor-aktor kebijakan tetapi dalam pelaksanaan kegiatan, akan terlihat peningkatan kinerja apabila ada kerjasama antara tenaga kerja dengan layanan pekerjaan umum kotamadya.</p> <p>b. Tugas=tugas yang sangat kompleks dapat dilakukan dengan baik jika menggunakan pendekatan kooperatif.</p>	<p>a. Penelitian ini lebih menekankan bahwa implementasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh kerjasama antar pegawai sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis dimana implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi tersebut sangat dipengaruhi oleh sumber daya yang dimiliki, komunikasi yang dilakukan, konten dan konteks kebijakan, serta karakteristik lembaga yang bersangkutan. Tetapi penelitian yang dilakukan oleh Martin Lundin tersebut dapat digunakan oleh</p>

							penulis sebagai acuan karena kerjasama hanya bisa dijalankan oleh aktor-aktor kebijakan apabila komunikasi berjalan dengan baik.
2	Mayor Chaval Chompucot (2011)	<i>Major Factors Affecting Educational Policy Implementation Effectiveness for the Three Southernmost Provinces of Thailand as Perceived by Schools Directors, Institut Administrasi Pembangunan Nasional</i> (Disertasi)	<p>1. Untuk mengevaluasi tingkat efektivitas implementasi kebijakan pendidikan</p> <p>2. Untuk mempelajari faktor-faktor utama yang mempengaruhi efektivitas ini dan diantara faktor-faktor tersebut dipastikan yang paling dirasakan pimpinan sekolah.</p>	<p>a. Tujuan kebijakan</p> <p>b. Kemampuan badan pelaksana</p> <p>c. Sumber daya</p> <p>d. Insentif</p> <p>e. Efektivitas implementasi kebijakan pendidikan</p>	Desain metode campuran (Kuantitatif dan Kualitatif)	<p>a. Sekolah di propinsi ini telah memenuhi tujuan kebijakan pendidikan mereka dalam hal peningkatan kinerja murid.</p> <p>b. Efektivitas implementasi kebijakan pendidikan sangat dipengaruhi ketujuh faktor terutama kepedulian terhadap keselamatan.</p> <p>c. Penelitian ini memberikan kontribusi teoritis pada bidang implementasi kebijakan sedemikian rupa sehingga model implementasi kebijakan harus mempertimbangkan</p>	<p>a. Penelitian ini memfokuskan pada teori yang terkait pada efektivitas implementasi kebijakan pendidikan sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih menekankan pada implementasi kebijakan penjaminan mutu pendidikan tinggi.</p> <p>b. Penelitian ini lebih menekankan pada persepsi pimpinan sekolah negeri maupun swasta terkait dengan efektivitas implementasi kebijakan pendidikan..</p>

						<p>kondisi lokal yang mungkin mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.</p> <p>d. Kepedulian terhadap faktor keamanan yang belum disebutkan dalam setiap model implementasi kebijakan sebelumnya memiliki dampak besar pada kebijakan di wilayah yang diteliti.</p> <p>e. Persepsi pimpinan sekolah tentang implementasi kebijakan pendidikan di daerah yang diteliti adalah efektif dalam meningkatkan prestasi akademik siswa dan ketujuh faktor terutama kepedulian terhadap faktor keamanan yang signifikan dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan di daerah tersebut.</p>	<p>Hal ini sangat berbeda pada penelitian yang dilakukan oleh penulis karena akan lebih memfokuskan pada implementasi kebijakan penjaminan mutu pendidikan tinggi, namun teori=teori yang dipergunakan pada penelitian terdahulu ini sangat membantu untuk memperkaya teori implementasi kebijakan yangn akan dikaji oleh penulis.</p>
--	--	--	--	--	--	--	--

3	Arbel-Gane dan David Nachmias (2006)	<p><i>Policy Implementation in Israel: The Loss of Governmental Capacity, The Interdisciplinary center, Herzliyn, Israel / Penelitian Evaluasi, International Journal of Public Administration, 29: 679-699, 2006</i></p>	<p>a. Membahas kapasitas pemerintahan dan menilai faktor-faktor yang mencegah pemerintah Israel mencapai tujuan mereka.</p>	<p>a. Implementasi Kebijakan.  b. Proses pembuatan kebijakan.  c. Jaringan kebijakan.  d. Deskripsi model yang fokus pada jaringan kebijakan.</p>	Studi kualitatif.	<p>a. Suksesi implementasi tergantung pada negosiasi yang dilakukan antara berbagai pelaksana, dan diantara pembuat kebijakan. Pendekatan ini dikenal sebagai pendekatan komunikasi, memerlukan kebutuhan untuk berkompromi dan mengkoordinasikan wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.  b. Bahan bakar dan depot gas di lokasi Gelilot bukanlah ancaman potensial terhadap kehidupan warga Tel Aviv, Ramat Hasharon dan Gianyar.  c. Kurangnya stabilitas kelembagaan yang melekat dalam</p>	<p>a. Penelitian ini membahas bahwa Implementasi kebijakan di Israel khususnya terkait relokasi atau pemindahan depot gas dan bahan bakar di Israel dapat terlaksana apabila menggunakan pendekatan komunikasi sedangkan penelitian yang dilakukan penulis tidak hanya berfokus pada komunikasi yang dilakukan melainkan pada konten dan konteks kebijakan tersebut serta sumber daya yang ada.  b. Teori yang digunakan penulis, banyak terkait dengan teori implementasi kebijakan sedangkan pada penelitian ini</p>
---	--------------------------------------	---	---	---	-------------------	--	--

						struktur rezim pimpinan terpilih untuk membuat keputusan membawa mereka ke tahap implementasi, sepenuhnya mengabaikan pemangku kepentingan dari sektor publik, oleh karenanya masalah jaringan dimana banyak kontradiktif kepentingan bergantung pada peran aktor pemerintah.	lebih pada komunikasi untuk stabilitas kelembagaan dan struktur pemerintahan dalam menetapkan suatu kebijakan.
4	Brigitte Smit (2003)	<i>Can Qualitative Research Inform Policy Implementation? Evidence and Arguments from a Developing Country Context.</i> Jurnal Forum Qualitative Social Research Vol 4 no.3 Art 6 September 2003.	Untuk membahas kemungkinan penelitian kualitatif pada implementasi kebijakan pendidikan	a. Teori implementasi kebijakan. b. Penelitian kualitatif c. Suara guru, pengalaman guru dan resistensi guru.	Kualitatif dan interpretatif	a. Penilaian kualitatif pada kebijakan pendidikan menawarkan substansi dan lebih bernuansa pemahaman kompleksitas pada tingkat implementasi kebijakan. b. Penelitian kualitatif dapat berkontribusi dengan dasar pengetahuan	a. Implementasi kebijakan pada tulisan ini lebih menitikberatkan pada kemungkinan dilakukannya penelitian kualitatif pada implementasi kebijakan pendidikan, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis akan menggunakan pendekatan kualitatif

						kebijakan, terutama ketika dapat menambah nilai terhadap kompleksitas yang lebih dalam pada implementasi kebijakan.	dengan wawancara mendalam terkait dengan implementasi kebijakan penjaminan mutu di perguruan tinggi
5	Alachua/Bradford Counties (2001)	<i>Study of Implementation: The Effect of Variables in the Alachua Bradford and Dade-Monroe Counties Welfare-to Work Programs</i> PUP 3002, 19 Oktober 2001 (Artikel)	<p>a. Mengalisis proses implementasi melalui analisis kasus kesejahteraan pada program kerja di Alachua-Bradford dan Dade-Monroe.</p> <p>b. Mengeksplorasi pendekatan implementasi top down dan bottom up.</p>	<p>a. Evaluasi Kebijakan</p> <p>b. Model Implementasi</p> <p>c. Dampak dari output kebijakan</p> <p>d. Variabel non hukum ( kondisi sosial ekonomi, dan sikap serta sumber daya konstituen)</p>	Deskriptif Prosentase	<p>a. Variabel-variabel tertentu dapat memiliki dan mempengaruhi implementasi kebijakan tergantung pada subjek dan ruang lingkup undang-undang.</p> <p>b. Variabel yang berpengaruh dan variabel non hukum dalam model implementasi yang secara langsung mempengaruhi efisiensi dan keberhasilan program yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu.</p> <p>c. Komunikasi, sumber</p>	<p>a. Beberapa variabel dalam penelitian hampir sama dengan penelitian yang dilakukan penulis terkait dengan implementasi kebijakan antara lain variabel komunikasi dan sumber daya, hanya bedanya pada penelitian yang dilakukan penulis juga akan melihat konten serta konteks implementasi kebijakan penjaminan mutu di perguruan tinggi. berbeda dengan yang dilakukan oleh penulis karena lebih</p>

						<p>daya akan memberi tahu berapa banyak faktor implementasi telah benar-benar mempengaruhi kemampuan mereka untuk melaksanakan program kerja yang berhasil.</p>	<p>memfokuskan pada perbandingan penjaminan mutu perguruan tinggi.</p>
6	Winsome Chunnu-Brayda (2012)	<p><i>Quering Top-Down, Bottom-up Implementation Guidelines: Education Implementation in Jamaica, Journal of Eastern Caribbean Studies, Vol 37, no.2, June 2012 pp. 24-45, Ohio University, United States of America</i></p>	<p>Mengeksplorasi pendekatan implementasi top-down dan bottom-up serta teori model politik.</p>	<p>a. Evaluasi kebijakan b. Analisis kebijakan c. Model politik d. Kerangka kerja implementasi e. Difusi kebijakan</p>	<p>Penelitian kualitatif dengan snowball sampling</p>	<p>a. Difusi langkah kebijakan yang merupakan masalah terkait dengan implementasi dikarenakan kebijakan itu dikomunikasikan pada guru, dan guru didorong untuk melihat manfaat dari kebijakan tersebut. b. Kurangnya komunikasi dimana sebagian besar guru mengatakan bahwa mereka tidak dimintai pendapat sebelum implementasi suatu kebijakan. c. Kurangnya sumber daya, dimana alokasi</p>	<p>a. Penelitian ini mempunyai anggapan bahwa komunikasi, sumber daya serta difusi langkah kebijakan dalam suatu organisasi pendidikan merupakan bagian kebijakan yang selaras dengan nilai-nilai pribadi masyarakat dan kepercayaan mereka pada pendidikan sedangkan penelitian yang dilakukan penulis berbeda dikarenakan penulis beranggapan bahwa keberhasilan</p>

						dari dan potensi kendala pada sumber daya dapat memiliki dampak yang jelas dan langsung pada proses implementasi.	pendidikan itu sangat tergantung pada penjaminan mutu, dan kebijakan penjaminan mutu sangat ditentukan implementasi kebijakan yang mencakup konten serta konteks kebijakan tersebut. b. Teori yang digunakan lebih banyak pada teori teori top down dan bottom up implementasi kebijakan sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh penulis juga tidak hanya membahas mengenai model-model analisis implementasi kebijakan tetapi evaluasi implementasi kebijakan.
7	Whitford, Andrew B (Mar 2007)	Decentralized Policy Implementation (Political Research Quarterly; Proquest	a. Untuk menggambarkan implementasi kebijakan Desentralisasi. b. Untuk membahas	a. Implementasi kebijakan b. Desentralisasi	Kualitatif	Pelaksanaan undang-undang primer pada kantor regional AS Enviromental	a. Penelitian ini menggambarkan bahwa model implementasi

		Social Science Journals)	pemetaan implementasi kebijakan yang bersifat regional dan kebijakan yang bersifat nasional			Protection Agency hasilnya lebih fleksibel dan lebih responsif dari pada pendekatan yang dilakukan secara sentral. Oleh karena itu harus dipetakan kasus kebijakan yang bersifat lokal dan nasional dalam implementasinya.	kebijakan desentralisasi ( yang bersifat regional dan nasional perlu dipetakan dalam implementasi kebijakannya sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis mencoba menganalisis dengan berbagai model yang disampaikan beberapa para ahli.
8	Wawan (2012)	Mutu kinerja Perguruan Tinggi Agama Islam Swasta	<p>a. Menganalisis kinerja pimpinan, budaya organisasi, layanan akademik, dan mutu kinerja program studi pada Institut Agama Islam Swasta di Jawa Barat</p> <p>b. Menganalisis pengaruh kinerja pimpinan terhadap mutu kinerja Program Studi pada Institut Agama Islam Swasta di Jawa Barat.</p> <p>c. Menganalisis budaya organisasi terhadap</p>	<p>a. Proses manajemen penjaminan mutu.</p> <p>b. Standar dan indikator mutu kinerja</p> <p>c. Mutu Kinerja Perguruan Tinggi.</p> <p>d. Konsep kinerja perguruan tinggi</p> <p>e. Total Quality Management</p> <p>f. Faktor-faktor mutu kinerja perguruan tinggi</p> <p>g. Layanan akademik</p> <p>h. Komunikasi organisasi</p> <p>i. Komunikasi publik</p>	Explanatory Survey.	<p>a. Kinerja pimpinan meliputi integritas, kepribadian, proaktif, kemampuan mengerahkan sumberdaya dan melakukan fungsi mengarahkan sumberdaya dan menjalankan fungsi manajemen.</p> <p>b. Budaya organisasi meliputi sistem nilai tergolong cukup sedangkan dimensi iklim organisasi juga</p>	<p>a. Temuan dalam penelitian pada perguruan tinggi agama islam swasta bahwa mutu kinerja perguruan tinggi itu sangat dipengaruhi oleh kinerja pimpinan,, budaya organisasi, komunikasi dan layanan akademik, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis bukan pada faktor tersebut tetapi</p>

			<p>mutu kinerja Institut Agama Islam Swasta di Jawa Barat.</p> <p>d. Menganalisis pengaruh komunikasi organisasi terhadap mutu kinerja program studi Institut Agama Islam di Jawa Barat.</p> <p>e. Menganalisis pengaruh layanan akademik terhadap mutu kinerja program studi Institut Agama Islam Swasta di Jawa Barat.</p> <p>f. Menganalisis pengaruh Kinerja pimpinan, budaya organisasi, komunikasi organisasi, dan layanan akademik terhadap mutu kinerja program studi Institut Agama Islam Swasta di Jawa Barat.</p>	<p>j. Kinerja pimpinan pada perguruan tinggi</p> <p>k. Budaya organisasi.</p>		<p>memiliki kriteria cukup.</p> <p>c. Komunikasi organisasi memiliki dimensi komunikator dalam menyampaikan pesan masih cukup.</p> <p>d. Layanan akademik pada Institut Agama Islam swasta di Jawa Barat cukup.</p> <p>e. Mutu kinerja Institut Agama Islam Swasta di Jawa Barat tergolong cukup.</p> <p>f. Kinerja pimpinan Program Studi berpengaruh secara positif serta signifikan terhadap mutu kinerja Institut Agama Islam Swasta di Jawa Barat.</p>	<p>pada konten dan konteks kebijakan tersebut serta komunikasi dan sumber daya manusia.</p> <p>b. Penelitian ini menggunakan desain penelitian dengan metode kuantitatif sedangkan penulis menggunakan metode kualitatif.</p>
9	Ruben Eldar & Revital Ronen (1995)	<i>Implementation and evaluation of a quality assurance programme (International Journal of Health</i>	<p>a. Untuk meningkatkan kesadaran kualitas perawatan dan perbaikan serta memperkenalkan kompetensi dan</p>	<p>a. Implementasi pengembangan program <i>quality assurance</i>.</p> <p>b. Pengembangan struktur dan proses</p>	Deskriptif Presentase	<p>a. 74 persen manajer rumah sakit beranggapan bahwa adanya kesadaran staf akan kebutuhan <i>quality assurance</i></p>	<p>a. Penelitian ini menggambarkan terhadap pentingnya <i>quality assurance</i> pada bidang perawatan sedangkan</p>

		<i>care quality assurance vol 8, 1995)</i>	<p>infrastruktur <i>quality assurance</i>.</p> <p>b. Memperkenalkan <i>quality assurance</i> rumah sakit pada masyarakat negara Eropa. Itu dilakukan terpusat oleh organisasi nasional yaitu <i>quality assurance</i> di Belanda (CBO), melalui Tim manajemen proyek (PMT) yang terdiri dari tujuh ahli <i>quality assurance</i>, masing-masing dari negara eropa yang berbeda.</p>	<p><i>quality assurance</i>.</p> <p>c. Munculnya hasil <i>quality assurance</i>.</p>		<p>b. 63 persen beranggapan bahwa kegiatan proyek berpengaruh positif pada para staf serta menghormati mereka-mereka yang terlibat didalamnya.</p> <p>c. Koordinator rumah sakit dan pemimpin memiliki kompetensi untuk memperoleh kompetensi dalam melakukan kegiatan <i>quality assurance</i>.</p>	<p>penulis menganalisis tentang implementasi <i>quality assurance</i> pada perguruan tinggi.</p> <p>b. Penelitian ini menggunakan metode penelitian dengan deskriptif prosentase sedangkan penulis menggunakan metode penelitian kualitatif</p>
10	Agung Budi Susanto (2011)	Strategi peningkatan manajemen mutu pendidikan dan latihan dengan menerapkan pendekatan manajemen ISO 9001 - 2008 (Studi kasus pada pusat pendidikan dan pelatihan pegawai Kementrian Pendidikan Nasional)	<p>a. Mengetahui sejauh mana kebijakan manajemen mutu yang dilakukan Pusdiklat dalam meningkatkan mutu pelayanan diklat</p> <p>b. Mengetahui sejauh mana penerapan manajemen mutu yang diwujudkan dengan sistem manajemen mutu ISO 9001-2008 mampu meningkatkan mutu</p>	<p>a. Administrasi pendidikan</p> <p>b. Konsep manajemen mutu</p> <p>c. Konsep dan kebijakan penjaminan mutu (Quality Assurance)</p> <p>d. Konsep dan Kebijakan sistem manajemen mutu (SMM) ISO 9001-2008</p> <p>e. Konsep pelayanan prima dalam</p>	Kualitatif	<p>a. Untuk membangun sistem penyelenggaraan diklat harus konsisten terhadap pedoman mutu yang telah ditetapkan, prosedur mutu, kebijakan mutu dan sasaran mutu.</p> <p>b. Delapan prinsip manajemen mutu merupakan indikator yang dilakukan untuk</p>	<p>a. Penelitian ini sebenarnya mempunyai kajian yang sama dalam bidang implementasi kebijakan penjaminan mutu, tetapi penelitian ini diterapkan pada pusat pendidikan dan pelatihan (diklat) kementrian pendidikan nasional</p>

		Disertasi	<p>diklat secara berkelanjutan (<i>Continual Improvement</i>)</p> <p>c. Mengetahui apakah implementasi peningkatan manajemen mutu Pusdiklat yang diwujudkan dalam pelayanan diklat menggunakan sistem manajemen mutu ISO 9001-2008 efektif.</p> <p>d. Melakukan analisis kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman (SWOT) Pusdiklat dalam melaksanakan strategi peningkatan pelayanan diklat dengan penerapan sistem ISO 9001-2008</p> <p>e. Mengembangkan model strategi peningkatan manajemen mutu pelayanan di Pusdiklat pegawai Kemendiknas melalui manajemen ISO 9001- 2008 dengan penerapan 8 (delapan) prinsip manajemen mutu.</p>	<p>f. pelaksanaan diklat. Total Quality Management dan Total Quality Services</p> <p>g. Konsep manajemen strategik</p> <p>h. Konsep kepemimpinan.</p>		<p>menilai apakah sistem manajemen mutu yang telah diterapkan adalah efektif dengan dilakukan audit internal secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali.</p> <p>c. Sistem manajemen mutu ISO 9001- 2008 merupakan indikator proses implementasi manajemen mutu di organisasi dengan pendekatan TQM dan PDCA yang telah banyak diterapkan oleh organisasi dan institusi pendidikan di seluruh dunia.</p>	<p>sedangkan penulis pada perguruan tinggi.</p> <p>b. Penelitian ini membahas tentang implementasi penjaminan mutu dengan ISO 9001-2008 sedangkan penulis membahas pada penjaminan mutu perguruan tinggi dengan PP No. 19 tahun 2005 (Standar Nasional Pendidikan )</p>
--	--	-----------	--	---	--	--	---

Kajian penelitian sebelumnya dan artikel-artikel di atas, mempunyai kesamaan dengan penelitian yang dilakukan pada disertasi ini karena fokusnya pada implementasi kebijakan. Hal ini memberikan gambaran pada penulis bahwa implementasi kebijakan membutuhkan kerjasama dan komunikasi di antara aktor-aktor kebijakan, agar tugas-tugas yang sangat kompleks dapat dilakukan dengan baik. Implementasi kebijakan penjaminan mutu di perguruan tinggi, khususnya pada perguruan tinggi swasta di Kota Semarang juga membutuhkan komunikasi yang baik, supaya tujuan dari penetapan kebijakan penjaminan mutu sesuai dengan yang diharapkan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan dan perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi yang disampaikan harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami melainkan petunjuk-petunjuk itu harus jelas.

Hasil kajian penelitian terdahulu juga banyak membahas model implementasi kebijakan dengan pendekatan implementasi *top-down* dan *bottom-up* serta teori model politik dalam kebijakan pendidikan yang dipaparkan secara kualitatif. Beberapa kendala dalam penerapan model tersebut antara lain: komunikasi dan sumber daya. Faktor sumber daya juga sangat mendukung apakah kebijakan itu dapat berjalan efektif. Sumber daya yang mendukung kebijakan terdiri dari: sumber daya yang

memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Penelitian disertasi ini juga mengkaji salah satu unsur utama dalam implementasi kebijakan mutu di perguruan tinggi yaitu sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia dan sumber daya finansial merupakan modal investasi sebuah kebijakan penjaminan mutu karena tanpa dukungan kedua sumber daya tersebut maka program tidak dapat berjalan efektif dalam mencapai tujuan, juga tepat pada sasaran.

Sepuluh penelitian terdahulu sangat berbeda dengan penelitian disertasi ini. Karena penelitian terdahulu lebih menekankan pada mutu kinerja program studi yang sangat dipengaruhi oleh kinerja pimpinan, budaya organisasi, dan layanan akademik serta komunikasi organisasi, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis akan menganalisis dari konten kebijakan dan konteks kebijakan yang ditetapkan, sumber daya dan komunikasi yang dilakukan dalam mengimplementasikan kebijakan penjaminan mutu. Disamping itu, penelitian terdahulu belum ada mengkaji tentang implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi swasta, melainkan pada perguruan tinggi yang memiliki sistem pengelolaan yang sama, seperti perguruan tinggi agama Islam. Hal ini menggambarkan bahwa penelitian yang dilakukan penulis merupakan kajian baru tentang implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi swasta..

## **2.2. Kebijakan Publik**

### **2.2.1. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik Kebijakan (*policy*) secara etimologi diturunkan dari bahasa Yunani, yaitu “*Polis*” yang artinya Kota (*city*). Menurut Nicholas (1977), “kebijakan adalah suatu keputusan yang dipikirkan secara matang dan hati-hati oleh puncak pengambilan keputusan dan bukan kegiatan-kegiatan berulang dan rutin yang terprogram atau terkait dengan aturan-aturan keputusan”

Anderson (1979) mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pembicaraan tentang kebijakan memang tidak lepas dari kaitan kepentingan antar kelompok, baik di tingkat pemerintahan maupun masyarakat secara umum.

Pendapat para ahli di atas menunjukkan bahwa istilah “kebijakan” atau “*Policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Namun demikian, kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan, bukan apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu.

Sedangkan kata publik diartikan beraneka ragam dalam bahasa Indonesia, tergantung pada kata yang menyertainya. Diartikan sebagai umum, rakyat, masyarakat, publik, dan negara atau pemerintahan

Islamy (2000) memberikan contoh keanekaragaman pengertian kata publik dalam rangkaian kata sebagai berikut.

1. *Public Opinion* diterjemahkan dengan pendapat umum. Kata public mengandung pengertian umum.
2. *Public Library* diterjemahkan perpustakaan rakyat. Kata public mengandung pengertian rakyat.
3. *Public Health* diterjemahkan sebagai kesehatan masyarakat. Kata public ternyata dapat juga diartikan sebagai masyarakat.

Setelah memahami pengertian kebijakan dan pengertian publik maka kita akan lebih mudah memahami pengertian kebijakan publik. Nugroho (2009) memberikan batasan bahwa kebijakan publik adalah fakta strategis daripada fakta politis ataupun fakta teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain.

Rohman (2012) mengatakan kebijakan publik pada umumnya diambil melalui proses politik. Secara politis, suatu kebijakan dirumuskan biasanya dipengaruhi oleh siapa yang terlibat, dalam situasi bagaimana suatu kebijakan sedang dibahas, berapa banyak dan dari kelompok mana tuntutan masyarakat didesakkan. Sedangkan Syafaruddin (2008) berpendapat bahwa kebijakan publik adalah hasil pengambilan keputusan oleh manajemen puncak baik berupa tujuan, prinsip maupun aturan yang berkaitan dengan hal-hal strategis untuk mengarahkan para manajer dan

personel dalam menentukan masa depan organisasi yang berimplikasi bagi kehidupan masyarakat.

Ketiga pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik hanyalah dapat ditetapkan pemerintah, pihak-pihak lain atau yang lebih dikenal dengan aktor-aktor kebijakan publik dengan mempengaruhi proses kebijakan publik dalam batas kewenangannya masing-masing. Artinya kebijakan publik diarahkan untuk memecahkan masalah publik untuk memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik, oleh karenanya kebijakan itu akan mencakup arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan tetapi lebih berfokus demi kepentingan orang banyak.

Kebijakan publik biasanya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, peraturan presiden, dan peraturan daerah (perda), keputusan gubernur, keputusan bupati/walikota, keputusan kepala dinas/instansi daerah dan sebagainya yang diperuntukkan demi kepentingan masyarakat luas. Beberapa contoh kebijakan publik: (1) penetapan pajak daerah yang meliputi pajak hotel, restoran, hiburan, reklame, penerangan jalan, parkir dan lain-lain; (2) penetapan retribusi, misalnya retribusi jalan umum dan perizinan tertentu; (3) penetapan larangan pedagang kaki lima berjualan di trotoar, dan (4) penetapan jalur bus dalam kota atau antar kota.

Salah satu contoh kebijakan publik dalam bidang pendidikan tinggi adalah mengenai uang kuliah tunggal (UKT) untuk mahasiswa baru PTN

merupakan kebijakan yang ditetapkan dalam lingkup nasional. Kebijakan tentang UKT merupakan strategi pelaksanaan tugas di bidang pendidikan pada perguruan tinggi negeri yang diperuntukkan bagi masyarakat dengan tujuan agar lebih terjangkau bila tingkat perekonomiannya kurang.

Kesimpulan dari uraian di atas dapat diketahui bahwa kebijakan publik adalah suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah maupun negara yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat atau bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

### **2.3. Kebijakan Publik Dalam Paradigma Ilmu Administrasi Negara**

Suwitri (2011), menyampaikan bahwa paradigma adalah sebuah konsensus dari hasil pemikiran yang merupakan bentuk perubahan dari ilmu pengetahuan yang telah ada, dari orang-orang yang mempunyai perhatian yang sama terhadap suatu masalah krisis. Ilmu administrasi juga telah mengalami perkembangannya dengan mengalami pelbagai macam pergantian paradigma, hal ini menunjukkan bahwa ilmu administrasi negara bukanlah ilmu yang bersifat statis tetapi senantiasa mengalami perkembangan.

Paradigma-paradigma ilmu administrasi negara tersebut sebagai berikut (Henry, 2013) : (1) *Paradigma 1; Dikotomi politik dan administrasi*, pada paradigma ini me'locus'kan administrasi negara pada pemerintahan, sedangkan lembaga legislatif dan yudikatif ber'locus' di penetapan tujuan dan keinginan negara (kebijakan negara), sehingga keduanya mempunyai

kedudukan yang lebih tinggi dari administrasi negara. Kondisi inilah yang disebut dikotomi politik dan administrasi; (2) *Paradigma 2, Prinsip-Prinsip Administrasi*, pada paradigma ini administrasi negara menempatkan diri dan mem'focus'kan diri pada pencarian prinsip-prinsip administrasi negara agar pelaksanaan pencapaian tujuan dan keinginan negara dapat berjalan dengan efisien dan efektif. Pada paradigma ini ditemukan prinsip-prinsip administrasi negara yaitu: POSDCORB, yang merupakan singkatan dari : *Planning, organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*. Disamping itu, terjadi perkembangan lebih lanjut karena banyak pihak yang menolak dikotomi politik administrasi, karena administrasi negara tidaklah hampa nilai (*value-free*) atau imparsial dan apolitis, melainkan sesuatu yang sarat akan nilai (*value laden*) politik;

(3) *Paradigma 3: Administrasi Publik Sebagai Ilmu Politik*, pada paradigma ini hubungan antara administrasi negara dan ilmu politik sangat kuat dalam proses perumusan kebijakan negara, dimana administrasi negara bertugas menciptakan struktur kondusif pada masyarakat agar dapat membangkitkan perubahan politik dan sosial yang berdampak pada keberhasilan implementasi kebijakan negara sesuai yang diharapkan. Administrasi negara dengan ilmu politik sangat sulit dipisahkan dan berupaya membangun kembali hubungan konsepsional antara administrasi negara dan ilmu politik. Locus administrasi negara pada birokrasi pemerintahan, tetapi focusnya dalam mencari prinsip-prinsip administrasi negara semakin berkurang, akibatnya administrasi negara

menjadi sama dengan ilmu politik; (4) *Paradigma 4: Administrasi Negara Sebagai Manajemen*, pada paradigma ini, ilmu administrasi negara ditemukan dalam manajemen, sehingga ilmu administrasi sering disebut manajemen umum yang bisa terjadi pada semua tatanan, lingkungan, misi atau kerangka institusi, kebudayaan atau apa saja yang memberikan konsekuensi administrasi yang efektif dan efisien. ; (5) *Paradigma 5: Administrasi Negara Sebagai Administrasi Negara*, pada paradigma ini ilmu administrasi negara telah menjadi administrasi negara dengan menemukan *locus* pada organisasi publik, yang berbeda tujuannya dengan organisasi bisnis. Fokus administrasi negara dalam bentuk “ilmu administrasi negara yang murni” belum ditemukan tetapi penggunaan perkembangan teori organisasi, teknik-teknik terapan yang baru pada ilmu manajemen semakin memperkuat perkembangan ilmu administrasi negara; (6) *Paradigma 6: Governance*, pada paradigma ini ilmu administrasi mulai mengkaji penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada peraturan perundang-undangan, kebijakan publik yang transparan, serta adanya partisipasi dan akuntabilitas publik. Penyelenggaraan pemerintahan tersebut merupakan hubungan sinergis dan konstruktif antara negara, sektor swasta dan masyarakat.

Paradigma tersebut di atas menggambarkan bahwa administrasi negara telah tumbuh menjadi sistem penyelenggaraan kebijakan publik dan semakin berperan dalam proses kebijakan publik. Secara konseptual kebijakan publik itu dipelajari oleh dua disiplin ilmu yaitu ilmu politik dan

ilmu administrasi publik yang memiliki sudut pandang berbeda terhadap kebijakan publik.

Konsep ilmu administrasi negara beranggapan bahwa kebijakan publik itu dibuat oleh pemerintah (manajemen) sebagai fungsi dinamis dari negara (organisasi) yang ditujukan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan tugas pemerintahan maupun kenegaraan. Fungsi kebijakan publik (*public policy*) dari pilar organisasi adalah “Negara”, sedangkan arti unsur manajemen adalah “Pemerintahan”. Dalam perspektif ini perpaduan unsur negara dan pemerintahan akan menghasilkan suatu ketentuan, peraturan, atau hukum yang lazim disebut kebijakan publik.

Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara, yang dalam hal ini adalah birokrasi pemerintah. Saat ini pada negara modern, kebijakan publik lebih difokuskan pada pelayanan publik. Hal ini merupakan tugas yang dapat dilakukan oleh negara untuk mempertahankan dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Kebijakan publik (*public policy*) merupakan bidang kajian yang menjadi pokok perhatian administrasi negara, karena kebijakan publik itu menentukan arah umum yang harus dilakukan untuk mengatasi isu-isu yang ada di dalam masyarakat, menentukan ruang lingkup permasalahan yang harus diatasi pemerintah. Anggara (2014), mengatakan bahwa menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak menarik pajak dan retribusi, dan pada sisi lain

menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan.

#### **2.4. Proses Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu di dalam masyarakat. Kebijakan publik sebagai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. Kebijakan publik tidak lahir dengan sendirinya tetapi memerlukan proses yang tidak sederhana. Sebuah kebijakan dibuat dengan mempertimbangkan sejumlah aktivitas atau proses yang terjadi di dalam sistem politik. Sebagai sebuah proses, para ahli kemudian mengembangkan sejumlah kerangka untuk memahami proses kebijakan (*policy process*) atau seringkali disebut juga sebagai siklus kebijakan (*policy cycles*).

Menurut Thomas R.Dye (2005), proses kebijakan publik meliputi beberapa hal:

- (1). Identifikasi masalah kebijakan (*Identification of policy problem*). Identifikasi masalah dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.
- (2). Penyusunan agenda (*agenda setting*); merupakan aktifitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik.
- (3). Perumusan kebijakan (*policy formulation*); merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga eksekutif.

- (4). Pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*); melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.
- (5). Implementasi kebijakan (*policy implementation*); dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.
- (6). Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*); dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers dan masyarakat (publik)

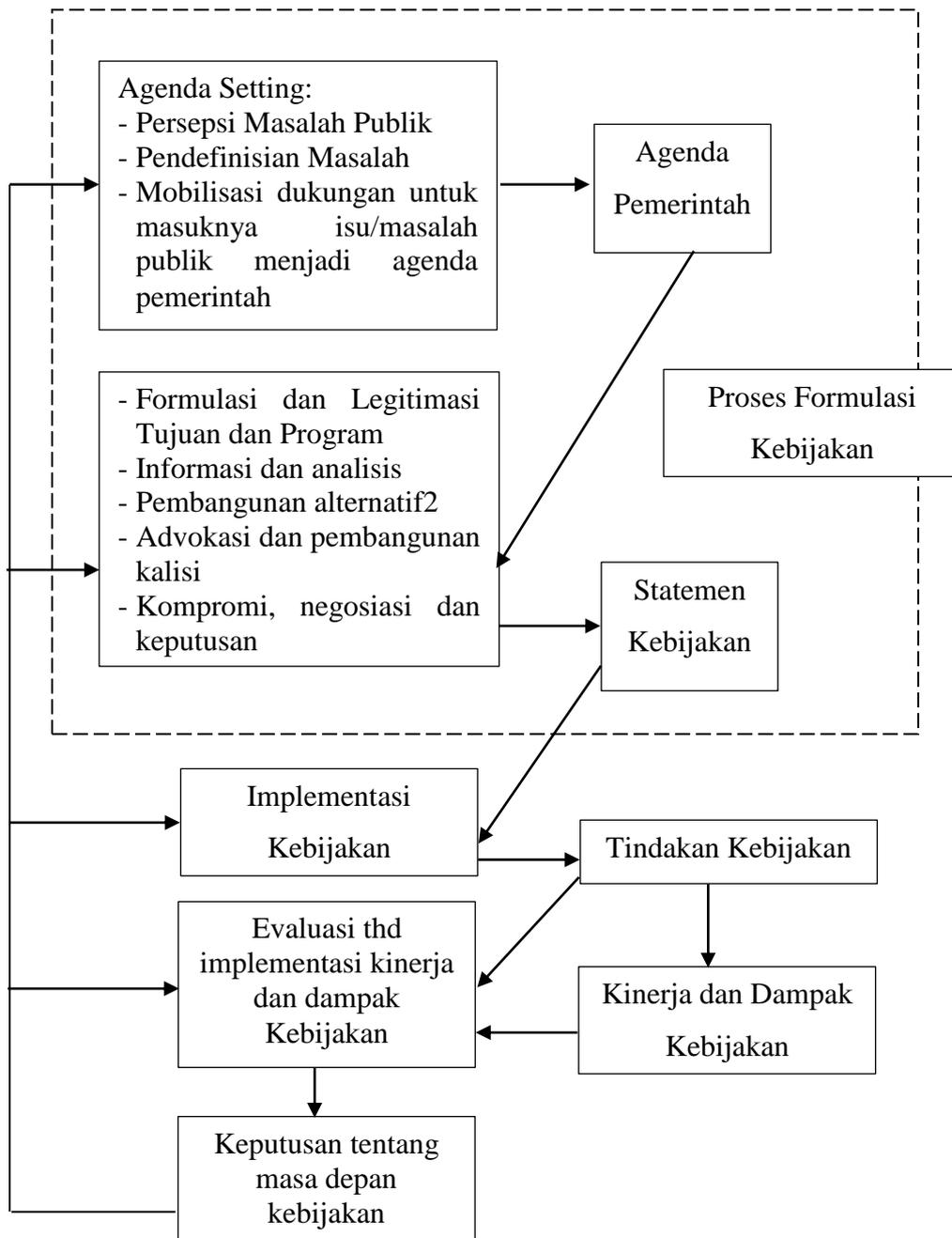
Proses kebijakan tersebut di atas mengalami evolusi. Menurut Ripley dan David easton (1985) bahwa model tahapan kebijakan itu dinyatakan dalam dua proses kebijakan publik yang lahir dari siklus pendek dan siklus panjang. Siklus pendeknya adalah:

- (a) Penyusunan agenda pemerintah
- (b) Agenda pemerintah
- (c) Formulasi dan legitimasi kebijakan
- (d) Kebijakan

Sedangkan siklus panjang kebijakan adalah:

- (a) Penyusunan agenda pemerintah
- (b) Agenda pemerintah
- (c) Formulasi dan legitimasi kebijakan
- (d) Kebijakan
- (e) Implementasi kebijakan
- (f) Tindakan kebijakan
- (g) Kinerja dan dampak kebijakan
- (h) Evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan
- (i) Keputusan tentang masa depan kebijakan (keputusan baru).

Tahapan kebijakan ini sering kali dipandang sebagai sebuah siklus kebijakan yang melewati serangkaian proses implementasi, monitoring dan evaluasi, namun tidak dapat memberikan arahan secara detail proses pengambilan kebijakan, seperti yang tergambar pada proses dibawah ini .



Gambar 2.1 Tahapan Kebijakan Publik – Ripley (1985)

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa proses kebijakan publik mencakup: *agenda setting*, *formulasi kebijakan*, *implementasi kebijakan* dan *evaluasi kebijakan*.

*Agenda setting*; merupakan sebuah fase yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Proses ini memiliki ruang bahwa masalah publik dapat dipertarungkan untuk mendapat prioritas dalam agenda publik. *Agenda setting* sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam agenda pemerintah. *Agenda setting* dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan dan keterlibatan *stakeholder*, sehingga seringkali beberapa masalah dapat masuk ke agenda kebijakan dan di sisi lain ada masalah yang tidak disentuh sama sekali karena alasan-alasan tertentu.

*Formulasi kebijakan*; sebagai proses kebijakan dimana masalah yang telah masuk *agenda setting* kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternative/ policy option*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam *agenda setting*, dalam tahap formulasi kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

*Implementasi Kebijakan*; menurut Winarno (2011) merupakan proses dimana keputusan program kebijakan yang diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan

oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

*Evaluasi Kebijakan*; pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Tahapan dalam proses kebijakan publik merupakan siklus penting dan harus dilalui. Salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan. Artinya implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan dimana tujuan dan dampak kebijakan dapat dihasilkan.

Penelitian disertasi ini menekankan pada implementasi kebijakan, khususnya pada kebijakan penjaminan mutu dengan pemahaman bahwa kajian penjaminan mutu pada suatu perguruan tinggi swasta belum tentu standar dan ukuran yang digunakan dapat berlaku bagi semua perguruan tinggi ketika terjadi pada suatu kondisi tertentu. Oleh karena itu

implementasi kebijakan menjadi penting untuk melihat apakah kebijakan yang dilaksanakan sudah sesuai dapat mencapai tujuan.

## **2.5. Implementasi Kebijakan Publik**

Paul A. Sabatier dan DA. Mazmanian (1983) yang memandang kebijakan publik sebagai bagian dari proses kebijakan. Hal ini akan terlihat secara jelas pada uraian berikut:

*“Implementation is the carrying out a basic policy decision usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive or court decisions. Ideally that the decision identifies the problems to be addressed, stipulates the objective (s) to be pursued and in a variety of ways, structures the implementation process”*

Sabatier & Mazmanian menegaskan bahwa implementasi kebijakan berarti mewujudkan suatu keputusan kebijakan yang memiliki legalitas hukum, dapat berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan eksekutif, dan lain-lain dalam bentuk program-program kerja yang merujuk pada masalah yang akan ditangani oleh kebijakan. Program-program inilah yang kemudian disusun struktur implementasinya agar selanjutnya menghasilkan perubahan sebagaimana yang diinginkan oleh kebijakan yang dimaksud. Sebagai bagian dari proses kebijakan maka dari hasil implementasi akan memperoleh umpan balik, apakah kebijakan itu perlu direvisi atau tidak sebagaimana yang dikatakan Sabatier dan Mazmanian (1983) :

*“The process normally runs through a number of stages beginning with passage the basic statute, followed by policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those*

*outputs, the perceived impacts of agency decisions and finally important revisions (or attempted revisions) in the basic statute”*

Implementasi sebagai proses kebijakan seperti yang disampaikan oleh Sabatier dan Mazmanian mengandung arti bahwa tidak selamanya apa yang diputuskan oleh pemerintah tercapai sesuai dengan harapan setelah dilaksanakan. *Output* implementasi mungkin saja bisa sesuai dengan yang dikehendaki, namun *outcomes*nya bisa sangat berbeda, padahal justru pencapaian *outcomes* yang menentukan berhasil tidaknya sebuah kebijakan dalam mencapai tujuan. Berbagai faktor dapat mempengaruhi perspektif proses kebijakan, dimulai dari awal perancangan kebijakan tersebut sampai kemudian mempengaruhi hasilnya. Pemahaman dan pengetahuan dengan hal tersebut melahirkan studi implementasi.

Implementasi kebijakan sebagai studi mulai berkembang sejak banyak peneliti menonjolkan studi kasus untuk memahami mengapa banyak kebijakan nasional gagal diimplementasikan oleh pemerintah daerah. Purwanto (2004) mengatakan bahwa konsep implementasi banyak dipakai oleh ilmuwan politik dan ilmuwan kebijakan publik untuk menjelaskan berbagai fenomena kebijakan publik. Kajian Purwanto mengenai pendapat Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky (1973) yang kemudian dianggap sebagai pioner studi implementasi dan merupakan peneliti generasi pertama, sebagian besar menghasilkan studi kasus untuk menjelaskan apa yang mereka sebut sebagai *missing link*, yaitu kegagalan pemerintah dalam mentransformasikan *good intentions*

menjadi *good policy*. Dari berbagai studi kasus tersebut, para peneliti kemudian muncul dengan resep mereka sendiri tentang bagaimana mengatasi permasalahan implementasi suatu kebijakan, namun belum mampu menghasilkan teori umum tentang implementasi.

Generasi kedua peneliti implementasi kemudian muncul dengan pendekatan yang lebih kompleks. Para peneliti sudah menggunakan hipotesis untuk membuat dan membuktikan model-model tentang implementasi kebijakan dengan data empiris di lapangan. Generasi kedua ini diklasifikasikan sebagai *top-downers* dan *bottom-uppers*. Sintesis yang paling baik dari berbagai variabel yang ditemukan oleh para *top-downers* dapat dilihat dari model implementasi yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983). Sedangkan menurut para *bottom-upper*, implementasi hanya akan berhasil apabila mereka yang terkena dampak utama dari implementasi kebijakan dilibatkan sejak awal dalam proses perencanaan kebijakan maupun implementasinya. Hal inilah yang sering dilupakan oleh para penganut aliran *top-downers*. Para *bottom-uppers* kemudian menganjurkan bahwa untuk memahami implementasi kebijakan secara detail para peneliti harus memulainya dari level paling bawah, dengan memahami konstelasi politik aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Pemahaman peneliti tentang konstelasi politik antar aktor inilah yang akan mampu memberikan penjelasan implementasi suatu kebijakan berhasil diimplementasikan di suatu lokasi sementara gagal di tempat lain.

Goggin (1990), peneliti generasi ketiga mencoba mengembangkan suatu pendekatan baru agar studi implementasi lebih *scientific*. Implementasi memiliki kompleksitas yang tinggi, menyangkut hubungan antara berbagai lembaga yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan baik yang di pusat maupun di daerah. Para peneliti generasi ketiga yang dipelopori oleh Goggin, membuat berbagai macam hipotesis untuk menjelaskan kompleksitas hubungan antar lembaga tersebut sehingga perilaku implementor bervariasi pada waktu yang berbeda, pada jenis kebijakan yang berbeda serta pada organisasi berbeda. Perkembangan kajian studi implementasi kebijakan sebagaimana dijelaskan di atas menunjukkan bahwa studi implementasi kebijakan itu menyangkut 2 (dua) hal : (1) proses, yaitu bagaimana implementasi dilaksanakan, (2) hasil, yaitu sejauh mana implementasi dapat mewujudkan sasaran kebijakan. Dua hal pokok yang menjadi studi implementasi menjadi hal pokok yang sangat diperhatikan dalam penelitian implementasi.

Implementasi kebijakan juga dirumuskan oleh Wahab (2001) yang menyebutkan bahwa implementasi merupakan proses pelaksanaan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden). Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Artinya, implementasi itu merupakan

tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Purwanto (2004) mengatakan bahwa untuk mencapai tujuan studi implementasi, pada dasarnya ada dua variabel pokok yang menjadi fokus perhatian. Variabel yang pertama adalah kinerja implementasi, yaitu sejauh mana pencapaian tujuan-tujuan kebijakan yang diimplementasikan. Kinerja implementasi diukur dengan membandingkan antara *policy outcomes* (hasil kebijakan) dengan *policy goals* (tujuan kebijakan). Variabel ini sering disebut *dependent variable*. Variabel kedua atau *independent variable* adalah faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja implementasi. Tugas peneliti studi implementasi dengan menggunakan dua variabel meliputi tiga hal. *Pertama*, mengukur kinerja implementasi, *Kedua*, mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja, *Ketiga*, menjelaskan hubungan antara tinggi rendahnya kinerja implementasi dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Selama ini, ketiga hal tersebut jarang dilakukan peneliti studi implementasi, melainkan fokus pada kegagalan implementasi yang berdampak pada kinerja implementasi rendah dan melihat melalui pendekatan studi kasus.

Implementasi kebijakan publik (*policy implementation*) merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Sebuah kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Gerston (1992) menyatakan

bahwa implementasi merupakan “*administrative task of transferring policy commitments into practice*”

Konsep implementasi kebijakan menurut Hornby (1982) paling sedikit mempunyai 3 makna, yaitu : (1) implementasi sebagai suatu proses atau pelaksanaan kebijakan, (2) implementasi sebagai suatu keadaan akhir atau pencapaian suatu kebijakan (*output*), dan (3) implementasi sebagai proses pelaksanaan dan pencapaian tujuan sebuah kebijakan. Berdasarkan ketiga konsep implementasi tersebut selanjutnya Baedhowi (2009) menyatakan terdapat 3 (tiga) komponen yang seharusnya ada dalam implementasi sebuah kebijakan, yaitu (1) tujuan yang jelas yang ingin dicapai (fungsi sasaran), (2) adanya hubungan kausalitas antara input dan output kebijakan (fungsi sebab-akibat), dan (3) adanya hubungan yang jelas antara tujuan yang ditetapkan dengan hasil-hasil sasaran yang ingin dicapai (fungsi pencapaian)

Agar implementasi sebuah kebijakan publik dapat berjalan dengan baik, Baedhowi (2009) menyatakan diperlukan beberapa faktor penting, yaitu: (a) kebijakan publik mampu merespon isu dan masalah publik yang sedang berkembang, (b) pengambilan keputusan yang mampu merumuskan kebijakan sesuai dengan aspirasi publik, (c) pelaksana kebijakan di lapangan yang mampu merealisasikan substansi kebijakan yang telah dirumuskan, (d) sasaran kebijakan publik yang mampu merespon dengan baik dan berpartisipasi aktif terhadap kebijakan yang dilaksanakan, (e) waktu pelaksanaan kebijakan yang memadai, serta (f)

hasil-hasil yang jelas ingin dicapai dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Kesimpulan dari beberapa pendapat ahli di atas bahwa implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber, antara lain manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah. Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Sementara itu, pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak menjadi realita. Implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan untuk membuahkan hasil (*outputs*), dampak (*out-comes*), dan manfaat (*benefit*), serta *impacts* yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Kebijakan publik merupakan produk dari pemerintah yang ditujukan untuk memberikan arah dan pedoman untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan yang berhubungan dengan masyarakat. Kebijakan publik sebagai produk pemerintah kemudian diimplementasikan. Proses implementasi kebijakan publik sangat tergantung pada sistem politik serta kemampuan administrasi negara yang berlaku saat itu. Implementasi kebijakan publik bertujuan untuk memahami pelaksanaan kebijakan publik sehingga diperoleh informasi mengenai faktor keberhasilan dan kendalanya. Apabila dalam tataran implementasi terdapat kegagalan, maka dimunculkan gagasan untuk

memecahkan hambatan. Oleh karena itu, suatu kebijakan akan terus dievaluasi setelah dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan yang diperuntukkan bagi orang banyak.

## **2.6. Model-Model Dalam Implementasi Kebijakan Publik.**

Banyak model implementasi kebijakan baik yang beraliran *Top-Down* maupun *Bottom-up* yang dapat dijadikan rujukan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan seperti yang dikembangkan Dwidjowijoto (2004), dengan mengkaji implementasi kebijakan melalui dua pemilahan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan berpola “dari atas ke bawah” (*top-bottommer*) versus dari “bawah ke atas” (*bottom-topper*) dan pemilahan kedua yang berpola paksa (*command-and-control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*). Dilihat dari aspek proses pelaksanaan, menurut Baedhowi terdapat 2 (dua) model implementasi kebijakan publik agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang direncanakan, yaitu (1) *linearmodel*, dan (2) *interactive model*.

Model linear (*linear model*) menurut Baedhowi (2009) menempatkan pengambilan keputusan merupakan fase yang sangat penting dan akan menjamin keberhasilan kebijakan, sehingga perhatian teori ini lebih pada fase pengambilan keputusan bukan pada fase pelaksanaan kebijakan. Pemahaman ini mengakibatkan adanya keyakinan bahwa keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan menjadi bergantung pada mampu tidaknya lembaga pelaksana kebijakan tersebut.

Bila implementasi kebijakan gagal, maka yang akan disalahkan adalah pelaksana kebijakan yang dianggap tidak mengimplementasikan kebijakan dengan baik atau kurang mempunyai komitmen. Berkaitan dengan hal itu maka upaya yang ditempuh bukan melakukan evaluasi terhadap kebijakannya tetapi ke birokrat pelaksana diantaranya dengan meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

Model interaktif (*interactive model*) implementasi kebijakan memandang pelaksanaan sebuah kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahapan pelaksanaannya bilamana dipandang bahwa kebijakan publik tersebut kurang memenuhi harapan para *stakeholders* (Baedhowi, 2009). Dengan demikian dalam implementasi kebijakan setiap tahapan seharusnya dilakukan analisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan, dan kelemahan setiap fase pelaksanaan dapat diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan.

Interaksi yang positif dan dinamis antara penentu, pelaksana dan pengguna kebijakan artinya bahwa terjadi hubungan kemitraan yang memungkinkan masing-masing terutama pelaksana dan pengguna memberikan masukan atau evaluasi dalam setiap tahapan secara bebas tanpa tekanan. Artinya penentu kebijakan dalam proses pembentukan kebijakan dalam setiap tahapan benar-benar melibatkan dan membuka partisipasi dari pelaksana dan pengguna kebijakan (masyarakat).

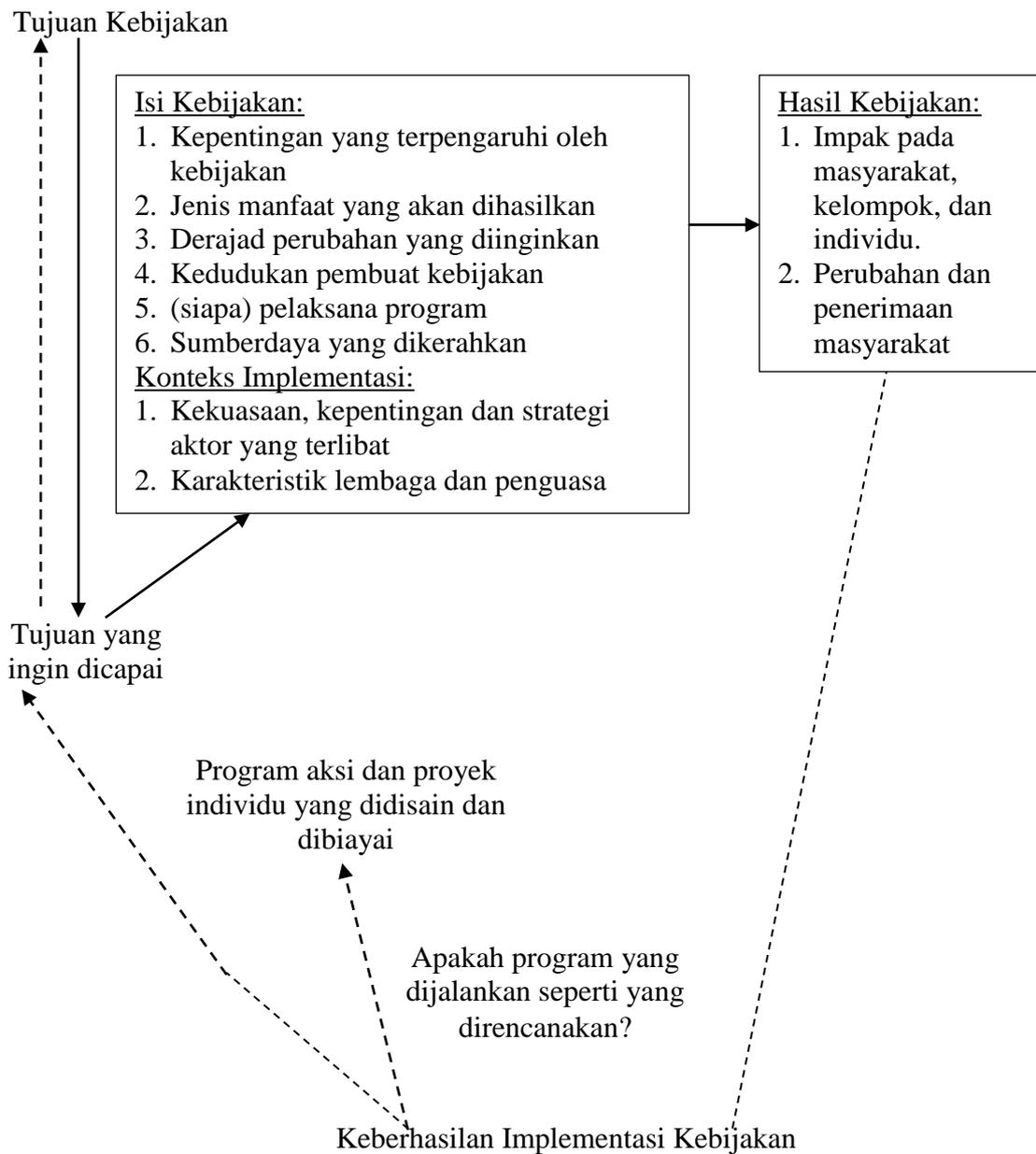
Keberhasilan implementasi kebijakan publik, menurut Merilee S. Grindle (1980) ditentukan oleh 2 (dua) variabel pokok yaitu Variabel Konten dan Variabel Konteks.

*Variabel Konten* adalah apa yang ada dalam suatu isi suatu kebijakan publik yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan tersebut. *Variabel Konteks* adalah gambaran mengenai bagaimana konteks politik dan aktivitas administrasi mempengaruhi kebijakan publik yang diimplementasikan. Dengan demikian variabel konteks meliputi *enviroments* atau lingkungan dari kebijakan publik. Lingkungan politik dan administratif yang terkait dengan kebijakan publik tersebut. (Suwitri, 2011).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Model Grindle tersebut ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan.

Keberhasilan implementasi tersebut ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. (Nugroho, 2004). Isi Kebijakan (variabel konten) itu mencakup : (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan; (2) jenis, manfaat yang akan dihasilkan; (3) derajat perubahan yang diinginkan; (4) kedudukan pembuat kebijakan; (5) siapa pelaksana program; (6) sumber yang dikerahkan. Sementara itu konteks implementasinya mencakup : (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; (2) karakteristik lembaga dan penguasa; serta (3)

kepatuhan dan daya tanggap. Variabel Konten dan Variabel Konteks tersebut digambarkan oleh Grindle sebagai berikut:



Gambar 2. 2 Kerangka Kerja Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle

Sumber : Diolah oleh Nugroho (2004), dari Grindle (1980)

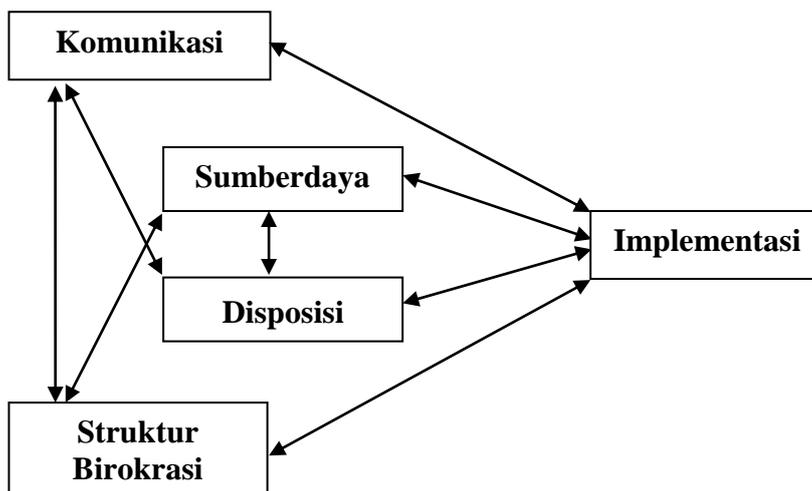
Keberhasilan implementasi seperti pendapat Grindle diatas, juga disampaikan oleh George C.Edward III (1980) yang berpendapat bahwa,

ada empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan publik. Empat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Tujuan dan sasaran dari program/ kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program.

Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sedangkan disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan / program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Pada tataran struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting, *pertama* adalah mekanisme, dan yang *kedua* adalah struktur organisasi pelaksana itu sendiri.

Keempat variabel di atas dibangun oleh Edward dalam satu model yang 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. Model dari George C. Edward III ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2. 3 Model Implementasi Edward III  
Sumber : Edward III, 1980

Model Implementasi dari Edward ini dapat digunakan sebagai alat mencitra implementasi program di berbagai tempat dan waktu. Artinya, empat variabel yang tersedia dalam model dapat digunakan untuk mencitra fenomena implementasi kebijakan publik. Model implementasi di atas, juga dipaparkan oleh Van Meter dan Van Horn, tetapi ada beberapa variabel yang berbeda dan diyakini dapat mempengaruhi implementasi. Beberapa variabel yang terdapat dalam model Van Meter dan Van Horn (1975) adalah sebagai berikut :

*Pertama*, Standar dan sasaran kebijakan, yang pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang.

*Kedua*, Kinerja kebijakan, merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

*Ketiga*, Sumber daya, menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal ini sulit terjadi karena berapa nilai sumber daya (baik finansial maupun manusia) untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja baik.

*Keempat*, Komunikasi antar badan pelaksana, hal ini menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya seberapa sering rapat rutin akan diadakan, tempat dan waktu. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program/ kebijakan.

*Kelima*, Karakteristik badan pelaksana, dalam hal ini menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.

*Keenam*, Lingkungan Sosial, ekonomi dan politik, yaitu menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.

*Ketujuh*, Sikap pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan

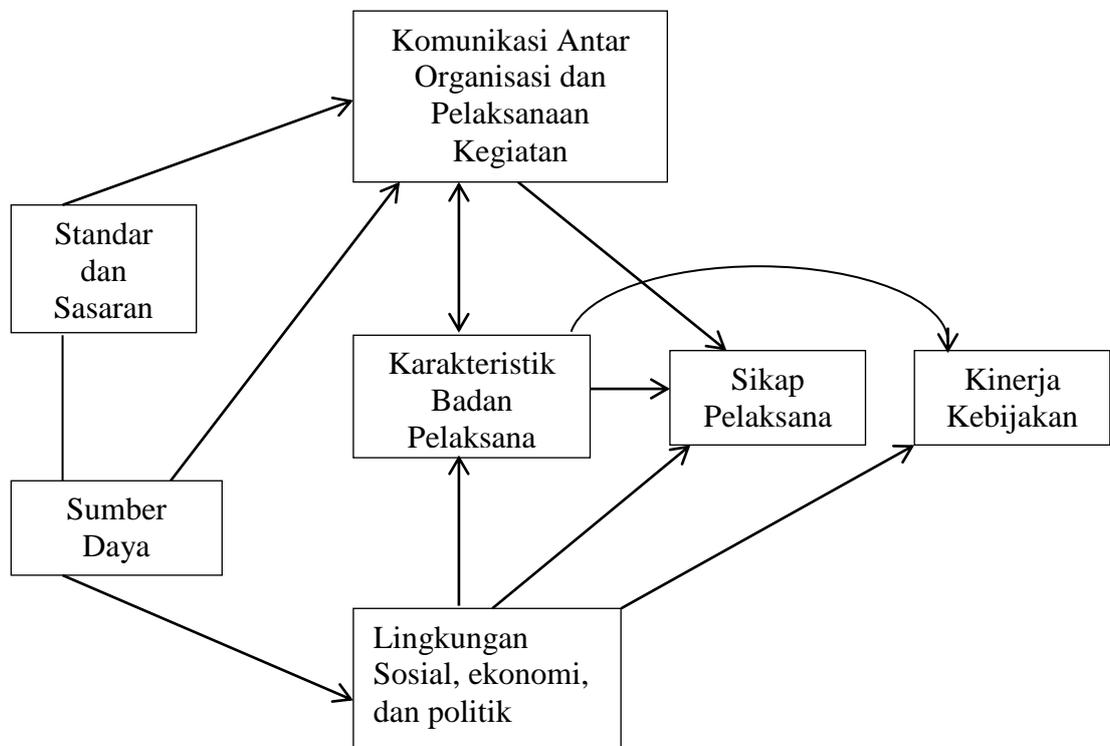
lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana.

Model dari Van Meter dan Horn ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan model yang sangat kompleks, dimana satu variabel dapat mempengaruhi variabel yang lain, seperti : (1) variabel sumber daya dapat mempengaruhi lingkungan sosial, ekonomi dan politik; (2) variabel sumber daya juga dapat mempengaruhi komunikasi antar badan pelaksana; (3) variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi karakteristik badan pelaksana; (4) variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi sikap pelaksana; (5) variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi kinerja kebijakan; (6) komunikasi antar badan pelaksana memiliki hubungan yang saling mempengaruhi dengan karakteristik badan pelaksana; (7) komunikasi antar badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana; (8) karakteristik badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana; (9) karakteristik badan pelaksana juga dapat mempengaruhi kinerja kebijakan secara langsung.

Variabel-variabel yang disampaikan oleh Van Meter dan Horn memiliki beberapa kesamaan dengan variabel yang diterangkan oleh Edward III yaitu variabel: Komunikasi, Sumber daya, Disposisi (Karakteristik badan pelaksana seperti yang disampaikan Van Meter dan Horn). Sedangkan yang berbeda dan tidak tercakup dalam variabel seperti

disampaikan oleh Edward III antara lain; struktur dan sasaran kebijakan, kinerja kebijakan, lingkungan Sosial, ekonomi dan politik.

Hubungan yang saling terkait dan kompleks di atas memang amat dimungkinkan terjadi dalam ranah implementasi kebijakan, sehingga penelitian implementasi kebijakan seharusnya tidak dilihat sebagai penelitian yang sederhana. Adapun model dari Van Meter dan Horn dapat dicermati seperti gambaran di bawah ini



Gambar 2. 4 Model Implementasi Kebijakan-Van Meter dan Van Horn

Sumber : Van Meter and Horn, 1975

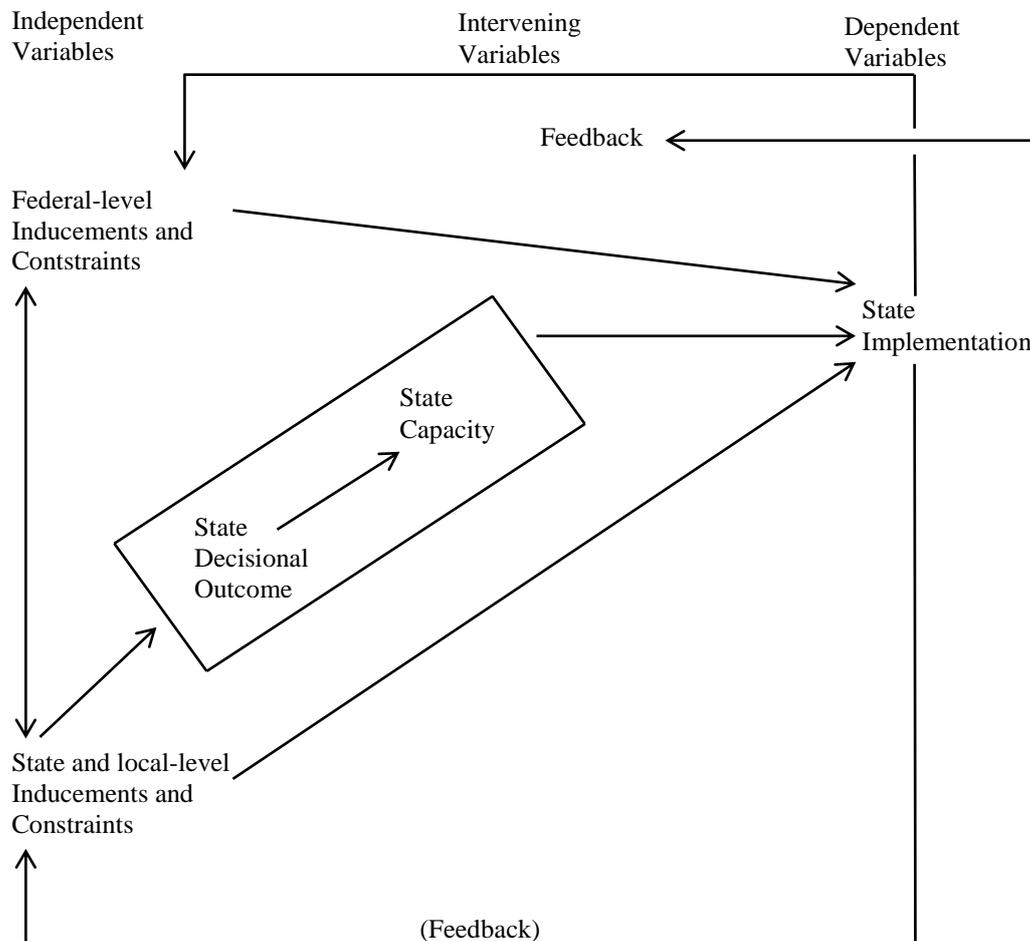
Komunikasi sebagai faktor penting dalam implementasi kebijakan yang dilakukan antar organisasi juga dibahas oleh Goggin, dkk dalam bukunya *“Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation”* yang mengemukakan teori baru dari implementasi kebijakan

menjadi tiga generasi (Goggin, et al 1990, Indiahono, 2009). *Generasi pertama* dikenal terlalu pesimistis untuk membangun teori implementasi tetapi berhasil karena : (1) mengelola untuk menggeser fokus dari bagaimana rancangan undang-undang menjadi hukum, dan hukum menjadi sebuah program; (2) mendemonstrasikan secara kompleks kondisi asli dari implementasi; (3) menitikberatkan pentingnya sebuah sub-sistem berkreasi membentuk koordinasi dan pengawasan; (4) mengidentifikasi beberapa faktor yang terlihat untuk bertanggung jawab atas hasil program; dan (5) mendiagnosis beberapa ancaman penyakit yang mewabah secara periodik pada aktor-aktor implementasi kebijakan.

*Generasi kedua* adalah generasi yang secara unik memberikan kontribusi kepada pembangunan kerangka analitis untuk memandu penelitian pada kompleksnya fenomena dari implementasi kebijakan dan berfokus pada variabel-variabel yang sama untuk memprediksi: (a) bentuk dan isi kebijakan; (b) organisasi dan sumber daya manusia; (c) masyarakat, kemampuan, motif, predisposisi, hubungan interpersonal, termasuk didalamnya corak komunikasi yang dibangun.

*Generasi ketiga* teori implementasi kebijakan bertujuan “mengembangkan sebuah teori implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan “metode penelitian” dengan adanya *variabel independen, intervening, dan dependen*, dengan meletakkan faktor “komunikasi” sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan. Model Goggin ini hendak mencoba membuat teori general yang selama ini

dianggap sulit dilakukan. Goggin memanfaatkan konsep komunikasi sebagai jalan alternatif untuk membangun teori implementasi. Teori ini diyakininya mampu memuaskan kepentingan implementasi baik secara teori maupun empirik dalam berbagai tingkatan. Model komunikasi yang dikembangkan menjelaskan dua hal *output* dan *outcomes*. *Output* menunjuk kepada eksistensi tujuan-tujuan program telah memuaskan, sedangkan *outcomes* adalah perubahan-perubahan pada masalah-masalah masyarakat yang lebih luas. Secara aktual ada tiga hal: *the implementation process, the outputs of implemented program, dan outcomes that are eventually produced*. Pesan dari penyampai kepada penerima secara kontekstual dapat membedakan kondisi implementasi, sedangkan variabel bentuk dari kebijakan juga dapat mempengaruhi dampak yaitu cara mana yang dilakukan sehingga suatu pesan dapat diterima. Variabel ini mencakup hal-hal penting seperti: kejelasan dari ketetapan dalam kebijakan, konsistensi dari kebijakan dengan tujuan, dan fleksibilitas dari tujuan dan prosedur. Model Goggin ini dapat diadaptasi untuk menilai sejauh mana efektivitas kebijakan dilakukan antar organisasi pada pemerintahan maupun non pemerintahan, sehingga lebih dikenal dengan *Model Komunikasi dari Implementasi Antar Pemerintah (The Communication Models of Intergovernmental/ Policy Implementation)* seperti tergambar dibawah ini:



Gambar 2.5 Model Komunikasi dari Implementasi Kebijakan Antar Pemerintah (The Communication Model of Intergovernmental Policy Implementation)

Sumber: Diolah dari Goggin, et al, 1990

## 2.7. Kebijakan Pendidikan

Konsep mengenai kebijakan merupakan suatu kata benda hasil dari deliberasi mengenai tindakan (*behavior*) dari seseorang atau sekelompok pakar mengenai rambu-rambu tindakan dari seseorang atau lembaga untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Suatu kebijakan mempunyai makna intensional. Oleh sebab itu, kebijakan mengatur

tingkah laku seseorang atau organisasi dan kebijakan meliputi pelaksanaan serta evaluasi dari tindakan tersebut. Hasil evaluasi tersebut akan menentukan bobot serta validitas dari kebijakan tersebut. Demikian juga halnya kebijakan dalam bidang pendidikan, dimana ada berbagai aspek yang menentukan validitas kebijakan tersebut.

Tilaar dan Riant Nugroho (2009), menjelaskan bahwa aspek-aspek yang tercakup dalam kebijakan pendidikan.

1. Kebijakan pendidikan merupakan suatu keseluruhan deliberasi mengenai hakikat manusia sebagai makhluk yang menjadi manusia dalam lingkungan kemanusiaan. Oleh sebab itu, kebijakan pendidikan merupakan penjabaran dari visi dan misi dari pendidikan dalam masyarakat tertentu.
2. Kebijakan pendidikan dilahirkan dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praksis yaitu kesatuan antara teori dan praktik pendidikan. Oleh sebab itu kebijakan pendidikan meliputi proses analisis kebijakan, perumusan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasi.
3. Kebijakan pendidikan haruslah mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi serta masyarakat yang memiliki pendidikan itu. Kebijakan pendidikan yang menghalangi kemerdekaan pribadi berarti merampas hak asasi manusia sehingga pada hakikatnya merupakan anti pendidikan.
4. Keterbukaan (*openness*). Proses pendidikan sebagai proses pemanusiaan terjadi dalam interaksi sosial. Hal ini berarti bahwa pendidikan merupakan milik masyarakat. Apabila pendidikan itu merupakan milik masyarakat maka suara masyarakat dalam berbagai tingkat perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pendidikan perlu mendengar suara atau saran-saran dari masyarakat.
5. Kebijakan pendidikan didukung oleh riset dan pengembangan. Suatu kebijakan pendidikan bukanlah suatu yang abstrak tetapi yang dapat diimplementasikan. Suatu kebijakan pendidikan merupakan pilihan dari berbagai alternatif kebijakan sehingga perlu dilihat output dari kebijakan tersebut dalam praktik.
6. Analisis kebijakan. Dalam masyarakat modern dewasa ini, pendidikan bukan hanya milik pribadi atau milik keluarga atau masyarakat lokal, tetapi telah merupakan milik masyarakat dan milik seluruh warga negara. Oleh sebab itu, sewajarnya apabila kebijakan pendidikan dalam masyarakat modern merupakan bagian dari kebijakan publik.

7. Kebijakan pendidikan pertama-tama ditujukan kepada kebutuhan peserta didik. Kebijakan pendidikan seharusnya diarahkan pada terbentuknya para intelektual organik yang menjadi agen-agen pembaharuan dalam masyarakatnya.
8. Kebijakan pendidikan diarahkan pada terbentuknya masyarakat demokratis. Jadi, kebijakan pendidikan haruslah memfasilitasi dialog dan interaksi dari peserta didik dan pendidik, peserta didik dengan masyarakatnya, peserta didik dengan negaranya dan pada akhirnya peserta didik dengan kemanusiaan global.
9. Kebijakan pendidikan berkaitan dengan penjabaran misi pendidikan dalam pencapaian tujuan-tujuan tertentu. Apabila visi pendidikan mencakup rumusan-rumusan yang umum dan abstrak, maka misi pendidikan lebih terarah pada pencapaian tujuan-tujuan pendidikan lebih konkrit (*stretch goals*).
10. Kebijakan pendidikan harus berdasarkan efisiensi. Kebijakan pendidikan bukan semata-mata berupa rumusan verbal mengenai tingkah laku dalam pelaksanaan praksis pendidikan. Kebijakan pendidikan harus dilaksanakan dalam masyarakat, dalam lembaga-lembaga pendidikan.
11. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan pada kekuasaan tetapi kebutuhan peserta didik.
12. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan intuisi atau kebijaksanaan yang irasional. Kebijakan pendidikan intuitif akan menjadikan peserta didik sebagai kelinci percobaan. Dalam era globalisasi dewasa ini yang didukung oleh kemajuan ilmu pengetahuan, kebijaksanaan pendidikan intuitif tidak lagi mendapatkan tempatnya.
13. Kejelasan tujuan akan melahirkan kebijakan pendidikan yang tepat. Kebijakan pendidikan yang kurang jelas arahnya akan mengorbankan kepentingan peserta didik.
14. Kebijakan pendidikan diarahkan bagi pemenuhan kebutuhan peserta didik dan bukan keputusan birokrat.

### **2.7.1. Aspek Penghambat dan Pendorong Keberhasilan Implementasi Kebijakan Pendidikan.**

Proses implementasi kebijakan merupakan proses yang sangat menentukan. Proses ini menjadi penting disebabkan akhir dari semua kebijakan yang sudah diambil selalu berada pada tahap implementasi. Pada tahap implementasi ini, perlu dianalisis faktor-faktor apa sajakah

yang dapat mempengaruhi proses kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan ?; Bagaimana bisa meminimalkan kegagalan dan memaksimalkan keberhasilan dalam proses implementasi?; Dalam hal ini, menurut Rohman (2012), ada tiga faktor yang biasanya menjadi sumber kegagalan dan keberhasilan yaitu: (a) faktor yang terletak pada rumusan kebijakan; (b) faktor yang terletak pada personil pelaksana; dan (c) faktor yang terletak pada sistem organisasi pelaksana.

Faktor yang terletak pada rumusan kebijakan sebagai faktor pertama berkaitan dengan rumusan kebijakan yang telah dibuat oleh para pengambil keputusan (*decision maker*). Menyangkut apakah rumusan kebijakannya jelas atau tidak, tujuannya tepat atau tidak; sasarannya tepat atau tidak, mudah diinterpretasi atau tidak, terlalu sulit dilaksanakan atau tidak, dan sebagainya.

Faktor yang terletak pada personil pelaksana akan menentukan kegagalan dan keberhasilan implementasi yaitu yang menyangkut tingkat pendidikan, pengalaman, motivasi, komitmen, kesetiaan, kinerja, kepercayaan diri, kebiasaan-kebiasaan, serta kemampuan kerjasama dari para pelaku pelaksana kebijakan tersebut. Termasuk dalam faktor personil pelaksana adalah latar belakang budaya, bahasa, serta ideologi kepartaian dari masing-masing. Kesemuanya itu akan sangat mempengaruhi cara kerja mereka secara kolektif dalam menjalankan misi implementasi kebijakan.

Faktor yang terakhir yaitu faktor yang terletak pada sistem organisasi pelaksana dapat juga menentukan kegagalan atau keberhasilan implementasi. yakni yang menyangkut jaringan sistem, hirarkhi kewenangan masing-masing peran, model distribusi pekerjaan, gaya kepemimpinan dari pemimpin organisasinya, aturan main organisasi, target masing-masing tahap yang ditetapkan, model monitoring yang biasa dipakai, serta evaluasi yang dipilih.

Senada dengan pendapat di atas Dwidjowijoto (2003), kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu : (1) aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, (2) karakteristik dari agen pelaksana, (3) kondisi ekonomi, sosial, serta politik, dan (4) kecenderungan (*deposition*) dari pelaksana.

Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktifitas mengoperasikan sebuah program. Lebih lanjut, Rohman (2012) menjelaskan bahwa ada tiga pilar aktifitas dalam mengoperasikan program, yaitu: (a) pengorganisasian, (b) interpretasi, dan (c) aplikasi. Ketiga aktifitas tersebut juga berlaku dalam implementasi kebijakan pendidikan. Dalam implementasi kebijakan pendidikan tidak menjadi monopoli birokrasi pendidikan yang secara hirarkhis berjenjang dari jajaran kantor Kementerian Pendidikan Nasional (Pusat) sampai jajaran paling bawah yaitu Cabang Dinas Pendidikan (Kecamatan). Pemerintah, masyarakat, dan sekolah serta Perguruan Tinggi secara ideal saling

bekerja sama dan bahu membahu bekerja dalam melaksanakan tugas implementasi kebijakan pendidikan tersebut.

Implementasi kebijakan pemerintah, khususnya dalam bidang pendidikan sangat ditentukan oleh 3 (tiga) aspek sebagai penghambat ataupun pendorong keberhasilan pelaksanaannya. Aspek penghambat dan pendorong keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan yaitu :

- a. Isi Kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Struktur organisasi.

## **2.8. Penjaminan Mutu Pendidikan**

### **2.8.1. Konsep mutu**

Mutu memiliki pengertian yang bervariasi. Mutu mengimplikasikan hal-hal yang berbeda pada masing-masing orang. Mutu merupakan suatu ide yang dinamis, sehingga seringkali sedikit membingungkan kita dan kadang kala membutuhkan diskusi yang cukup panjang. Hal ini dikarenakan pemaknaan mutu bisa muncul karena mutu dapat digunakan sebagai suatu konsep yang secara bersama-sama, absolut dan relatif.

Mutu dalam pandangan ini digunakan untuk menyampaikan keunggulan status dan posisi, serta kepemilikan terhadap barang yang memiliki 'mutu', akan membuat pemiliknya berbeda dari orang lain yang tidak mampu memilikinya (Sallis, 2010). Sebenarnya, mutu dalam pengertian yang sedemikian, lebih tepat disebut dengan '*high quality*' atau

'*top quality*' ('mutu tinggi'). Jika dikaitkan dengan konteks pendidikan, maka konsep mutu sedemikian adalah elit, karena hanya sedikit institusi yang dapat memberikan pengalaman pendidikan dengan 'mutu tinggi' kepada peserta didik. Sebagian peserta didik tidak bisa menjangkaunya, dan sebagian besar institusi tidak berangan-angan untuk memenuhinya.

Mutu dapat juga digunakan sebagai suatu konsep yang relatif. Defenisi relatif tersebut memandang mutu bukan sebagai suatu atribut produk atau layanan, tetapi sesuatu yang dianggap berasal dari produk atau layanan tersebut. Mutu dapat dikatakan ada apabila sebuah layanan memenuhi spesifikasi yang ada. Mutu merupakan sebuah cara yang menentukan apakah produk terakhir sesuai dengan standar atau belum.

Defenisi ini sering dinamai defenisi produsen tentang mutu. Para produsen menunjukkan bahwa mutu memiliki sebuah sistem, yang biasa disebut sistem jaminan mutu (*quality assurance system*), yang memungkinkan roda produksi menghasilkan produk-produk yang secara konsisten, sesuai dengan standar atau spesifikasi tertentu. Sebuah produk dikatakan bermutu selama produk tersebut, secara konsisten, sesuai dengan tuntutan pembuatnya. (Sallis, 2010)

Berbeda dengan pendapat di atas, Juran menyampaikan bahwa mutu diartikan sebagai kesesuaian penggunaan atau tepat untuk dipakai. Pendekatannya adalah orientasi pada pemenuhan kebutuhan pelanggan, dengan beberapa pandangannya: (1) meraih mutu merupakan proses yang tidak kenal akhir; (2) perbaikan mutu merupakan proses yang

berkesinambungan; (3) mutu memerlukan kepemimpinan dari anggota dewan sekolah dan administratif; (4) prasyarat mutu adalah adanya pelatihan seluruh warga sekolah. (Zazin, 2011)

Makna mutu dalam tataran konsep yang absolut muncul karena beragam pandangan yang menyebabkan kebingungan. Alasannya antara lain mutu digunakan sebagai konsep yang secara bersama-sama absolut dan relatif. Dalam konteks aplikasi, konsep manajemen mutu terpadu terhadap pendidikan ditegaskan oleh Sallis (2010),

*“Total Quality Management is a philosophy improvement, wich can provide any educational institution with a set of practical tools for meetings and exceeding present and future customers need, wants and ecxpectations”*

Penekanan yang paling penting adalah mutu terpadu dalam programnya dapat mengubah kultur pendidikan. Dalam dunia pendidikan, peningkatan mutu total diterapkan dengan berbagai nama dan istilah. Misalnya, *Total Quality Education* yang dikembangkan juga dari *Total Quality Management* (TQM) yang semula diterapkan dalam dunia bisnis. Di Indonesia, TQM pertama kali diperkenalkan pada tahun 1980-an dan sekarang cukup populer di sektor swasta khususnya dengan adanya program ISO 9000. Strategi yang dikembangkan dalam penggunaan manajemen mutu terpadu dalam dunia pendidikan adalah institusi pendidikan yang memosisikan dirinya sebagai institusi jasa atau dengan kata lain menjadi industri jasa, yakni institusi yang memberikan pelayanan (*service*) sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pelanggan (*customer*).

Maka pada saat itulah dibutuhkan suatu sistem manajemen yang mampu memberdayakan institusi pendidikan yang lebih bermutu.

Masih dijelaskan oleh Sallis (2010), bahwa dalam konsep *Total Quality Management* harus memenuhi spesifikasi yang telah ditetapkan. Secara operasional, mutu ditentukan oleh dua faktor, yaitu terpenuhinya spesifikasi yang telah ditentukan sebelumnya atau disebut *quality in fact* (mutu sesungguhnya) dan terpenuhinya spesifikasi yang diharapkan menurut tuntutan dan kebutuhan pengguna jasa atau disebut *quality in perception* (mutu persepsi). Dalam konteks pendidikan, *quality in fact* merupakan profil lulusan institusi pendidikan yang sesuai dengan kualifikasi tujuan yang berbentuk standar kemampuan dasar atau kualifikasi akademik minimal yang dikuasai peserta didik. Sedangkan, pada *quality in perception*, pendidikan adalah kepuasan dan bertambahnya minat pelanggan eksternal terhadap lulusan pendidikan. Institusi yang menggunakan indikator kepuasan telah mulai menunjukkan keseriusannya terhadap TQM sebagai suatu nilai untuk meningkatkan standar pelayanan dan perbaikan mutu.

Ada dua faktor yang dapat menjelaskan perbaikan mutu pendidikan selama ini kurang berhasil. *Pertama*, strategi pembangunan pendidikan selama ini lebih bersifat *input oriented*. Strategi yang demikian lebih bersandar kepada asumsi bahwa bila semua *input* pendidikan telah dipenuhi, seperti penyediaan buku-buku (materi ajar), alat belajar lainnya, penyediaan sarana pendidikan, pelatihan guru, dan tenaga kependidikan

lainnya, secara otomatis lembaga pendidikan (sekolah) akan dapat menghasilkan *output* (keluaran) yang bermutu sebagaimana yang diharapkan.

*Kedua*, pengelolaan pendidikan selama ini lebih bersifat *macro oriented*, diatur oleh jajaran birokrasi di tingkat pusat. Akibatnya, banyak faktor yang diproyeksikan di tingkat makro (pusat) tidak terjadi atau tidak berjalan sebagaimana mestinya di tingkat mikro (sekolah).

Dari uraian di atas dapatlah dipahami bahwa pembangunan pendidikan bukan hanya terfokus pada penyediaan faktor *input* pendidikan, melainkan harus lebih memperhatikan faktor proses pendidikan. *Input* pendidikan merupakan hal yang mutlak harus ada dalam batas-batas tertentu, tetapi tidak menjadi jaminan secara otomatis meningkatkan mutu pendidikan. “*School resources are necessary but not sufficient condition to improve student achievement*” (Zazin, 2011)

Walaupun demikian, agar mutu tetap terjaga dan proses peningkatan mutu tetap terkontrol, harus ada standar yang diatur dan disepakati secara nasional untuk dijadikan indikator evaluasi keberhasilan peningkatan mutu tersebut (dengan adanya *benchmarking*).

Di lain pihak dengan diberlakukannya Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berdampak terhadap pengelolaan pendidikan di daerah. Di satu sisi kebijakan otonomi pendidikan sangat berpengaruh positif terhadap berkembangnya sekolah sebagai lembaga pendidikan yang berbasis kepada kebutuhan dan tantangan yang

dihadapi. Keragaman potensi sumber daya pendidikan di daerah yang ada menyebabkan mutu keluaran sekolah sangat bervariasi. Keberadaan satuan pendidikan baik secara jenjang dan jenis di Indonesia yang tersebar di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki keragaman layanan proses, sarana dan prasarana, tenaga pendidik dan kependidikan, serta mutunya. Oleh karena itu, standarisasi mutu regional dan nasional merupakan salah satu faktor yang harus diperhatikan dalam upaya penjaminan dan peningkatan mutu pendidikan.

Upaya penjaminan dan peningkatan mutu pendidikan sulit dilepaskan keterkaitannya dengan manajemen mutu, dimana semua fungsi manajemen yang dijalankan diarahkan semaksimal mungkin dapat memberikan layanan yang sesuai dengan atau melebihi standar nasional pendidikan. Berkaitan dengan hal tersebut diperlukan upaya untuk mengendalikan mutu (*quality control*). Pengendalian mutu dalam pengelolaan pendidikan tersebut dihadapkan pada kendala keterbatasan sumber daya pendidikan. Oleh karena itu diperlukan suatu upaya pengendalian mutu dalam bentuk *jaminan atau assurance*, agar semua aspek yang terkait dengan layanan pendidikan yang diberikan oleh lembaga pendidikan sesuai dengan atau melebihi standar nasional pendidikan.

### **2.8.2. Kebijakan Penjaminan Mutu di Indonesia**

Kebijakan mempunyai hubungan erat dengan perencanaan. Perencanaan menjadi sangat penting bagi kebijakan, karena perencanaan adalah kaidah penuntun bagi kebijakan serta memberi terhadap sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Sebelum UUD 1945 di amandemen, GBHN merupakan rujukan perencanaan dan program pembangunan sektor pendidikan yang akan dilakukan oleh Depdikbud. Berdasarkan GBHN dan ketentuan lain dalam peraturan perundang-undangan, maka Ditjen Dikti menjabarkan lebih lanjut pembangunan sektor perguruan tinggi menjadi Strategi Pengembangan Perguruan Tinggi Jangka Panjang (SPPT-JP) pada saat pertama kali diluncurkan tahun 1975, menggunakan kata “Kerangka Dasar Pengembangan Perguruan Tinggi Jangka Panjang” (KDPPT-JP). Namun, sejak 1996 berganti menjadi “Strategi Pengembangan”. (Ghafur, 2010).

Sejak awal hingga kini, paradigma manajemen SPPT-JP masih memandang mutu sebagai salah satu dari sekian prioritas kebijakan yang akan dilaksanakan. Prioritas kebijakan yang dikembangkan SPPT-JP selalu berubah, namun tetap di seputar perluasan kesempatan, penataan organisasi, pengembangan institusi dan perbaikan mutu.

Perbaikan mutu berkelanjutan yang akan menjadi sasaran kebijakan dan penataan manajemen di sektor perguruan tinggi dapat berupa peningkatan kesempatan memperoleh pendidikan tinggi, perluasan daya tampung perguruan tinggi, tata kelola organisasi,

pengembangan institusi, penjaminan mutu, akreditasi mutu, dan sebagainya.

Sesuai dengan kebijakan nasional tentang penjaminan mutu pendidikan, didasarkan pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Khusus untuk perguruan tinggi ditentukan bahwa kebijakan nasional SPM-PT diukur dengan delapan standar nasional pendidikan serta dengan standar penelitian dan standar pengabdian kepada masyarakat, yang merupakan bagian Tridarma Perguruan tinggi seperti tercermin pada bagan dibawah:

Standar Nasional PT									
Jenjang	Isi	Proses	Lulusan	PTK	Sarpras	Kelola	Biaya	Penilaian	Lingkup
Pendidikan Dasar	Delapan Standar Nasional Pendidikan (SNP)								Pendidikan
Pendidikan Menengah									Pendidikan
Pendidikan Tinggi	Delapan Standar Nasional Pendidikan Tinggi (SNPT)								Pendidikan, Penelitian, Pengabdian Kpd Masy.
									

Gambar 2.6 Kebijakan Nasional SPM-PT

Dikti (2010) menyatakan bahwa pada saat ini paling tidak terdapat 3 (tiga) macam kegiatan di bidang pendidikan tinggi, yang baik sendiri maupun bersama-sama, pada hakekatnya bertujuan untuk menjamin mutu penyelenggaraan pendidikan tinggi. Kegiatan yang dimaksud yaitu: (a)

Evaluasi Program Studi Berbasis Evaluasi Diri (*EPSBED*); (b) Akreditasi Perguruan Tinggi (antara lain oleh BAN-PT); dan (c) Penjaminan Mutu (*quality assurance*), yang kemudian diberi nama Sistem Penjaminan Mutu Perguruan Tinggi, disingkat SPM-PT. Agar ketiga kegiatan yang bertujuan sama tersebut mampu menghasilkan daya dukung yang sinergis pada usaha penjaminan mutu pendidikan tinggi, sebagai bentuk pengawasan baru penyelenggaraan pendidikan tinggi, maka pemerintah menetapkan kebijakan nasional tentang penjaminan mutu di perguruan tinggi.

Prinsip-prinsip yang mendasari penyusunan kebijakan nasional tersebut adalah : (a) keberadaan dan karakter masing-masing dari ketiga kegiatan tetap dipertahankan, dengan penyesuaian seperlunya; (b) ketiga kegiatan tersebut diwadahi dalam sebuah sistem, yaitu Sistem Penjaminan Mutu Perguruan Tinggi (SPM-PT); (c) sebagai sebuah sistem, ketiga kegiatan tersebut harus: *Pertama*, menggunakan data dan standar yang sama; *Kedua*, saling mendukung, tidak menimbulkan duplikasi.

### **2.8.3. Sistem Penjaminan Mutu Perguruan Tinggi**

Sistem Penjaminan Mutu Perguruan Tinggi (SPM-PT) adalah sistem penjaminan mutu penyelenggaraan pendidikan tinggi melalui 3 sub sistem yang masing-masing merupakan sistem pula, yaitu; *Pertama*, Pangkalan Data Pendidikan Tinggi (PD Dikti) Nasional. Sistem ini mencakup kegiatan sistemik pengumpulan, pengolahan, dan

penyimpanan data serta informasi tentang penyelenggaraan pendidikan tinggi di semua perguruan tinggi oleh Ditjen Dikti, guna mengawasi penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh Pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 66 ayat (1) dan ayat (2) UU.Sisdiknas (dahulu disebut EPSBED); *Kedua*, Sistem Penjaminan Mutu Internal (SPMI). Kegiatan ini merupakan penjaminan mutu pendidikan tinggi di perguruan tinggi oleh perguruan tinggi (*internally driven*), untuk mengawasi penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh perguruan tinggi secara berkelanjutan (*continous improvment*), sebagaimana diatur oleh Pasal 50 ayat (6) UU.Sisdiknas juncto Pasal 91 PP.No.19 Tahun 2005 tentang SNP. *Ketiga*, Sistem Penjaminan Mutu Eksternal (SPME). Kegiatan ini merupakan kelayakan program dan;atau perguruan tinggi oleh BAN-PT atau lembaga mandiri di luar perguruan tinggi yang diakui Pemerintah, untuk mengawasi penyelenggaraan pendidikan tinggi untuk dan atas nama masyarakat, sebagai bentuk akuntabilitas publik sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 60 ayat (2) UU Sisdiknas dan Pasal 86 ayat (3) PP.No.19 Tahun 2005 tentang SNP (disebut Akreditasi).

Pangkalan Data Pendidikan Tinggi (PD Dikti) dimaksudkan untuk memenuhi Pasal 50 UU Sisdiknas yang mengatur bahwa pengelolaan sistem pendidikan nasional merupakan tanggung jawab Menteri, dalam hal ini Pemerintah. Dengan demikian, sub sistem ini dibangun untuk memenuhi tugas dan wewenang Pemerintah untuk mengawasi penyelenggaraan pendidikan tinggi melalui pemenuhan standar nasional

pendidikan. Kegiatan PD Dikti ini merupakan kegiatan pertanggung jawaban vertikal (*vertical accountability*).

Pangkalan data pendidikan tinggi (PD Dikti) dilakukan dengan mempertimbangkan pentingnya pengelolaan data perguruan tinggi dan proyeksi kebutuhannya untuk pengambilan keputusan manajemen di masa depan dalam rangka menciptakan kesehatan organisasi, maka PD Dikti yang ada di setiap perguruan tinggi akan membawa konsekuensi pada keberadaan PD Dikti di Kopertis Wilayah dan di Ditjen Dikti. Pangkalan data pendidikan tinggi (PD Dikti) sebagai *data warehouse* di perguruan tinggi bertujuan menyediakan informasi yang cepat, tepat dan akurat untuk pengambilan keputusan di dalam perguruan tinggi tentang program pengembangan, perencanaan, monitoring, evaluasi atau kepentingan manajemen lainnya.

Tujuan PD Dikti tidak lain untuk memfasilitasi sistem layanan data dan informasi bagi pelaksanaan kegiatan di perguruan tinggi, untuk menciptakan perguruan tinggi yang bermutu. Mutu yang menjadi indikator dalam SPM-PT didasarkan pada PP No.19 tahun 2005 tentang SNP dan Permendikbud No.49 Tahun 2014 yang merupakan SN Dikti sebagai acuan standar minimal. Artinya, perguruan tinggi dinyatakan bermutu apabila dalam perguruan tinggi telah mencapai standar nasional tersebut. Pangkalan data pendidikan tinggi (PD Dikti) yang dibangun di semua perguruan tinggi, Kopertis, dan/atau DIKTI pada hakikatnya juga harus mengikuti prinsip dan tujuan seperti yang disebutkan di atas. PD

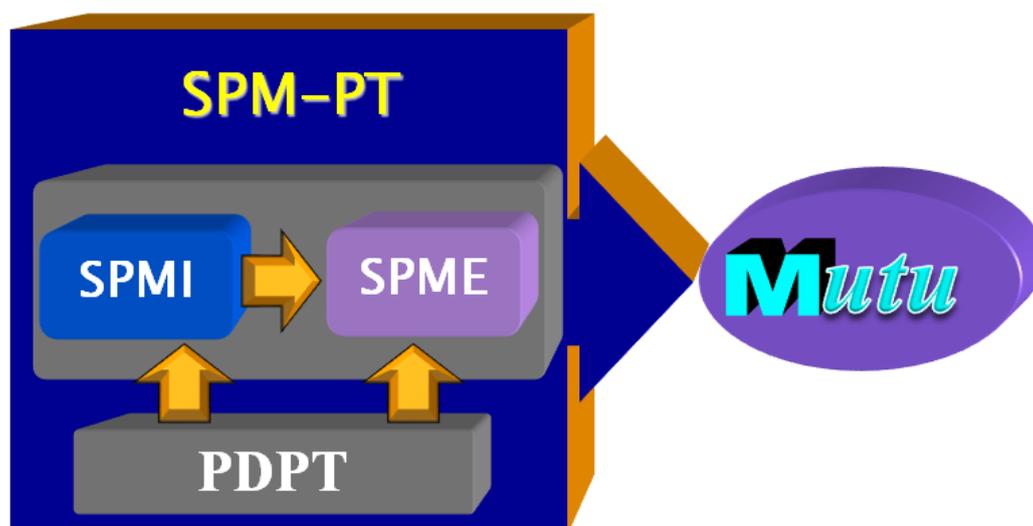
Dikti yang kuat dan lengkap dari suatu perguruan tinggi yang kemudian diteruskan pada Kopertis dan DIKTI dapat dimanfaatkan untuk : (a) menentukan kebijakan pembinaan dan pengembangan setiap perguruan tinggi; (b) mengevaluasi kinerja program studi; (c) pemetaan program studi, dosen, dan mahasiswa; (d) penataan kelembagaan perguruan tinggi; (e) pemberian peringkat kinerja perguruan tinggi; (f) kebijakan penguatan potensi kelembagaan; (g) pengembangan program penelitian; (h) pemberian hibah kepada perguruan tinggi; (i) penambahan sumber daya di perguruan tinggi. (Buku IV Pangkalan Data Perguruan Tinggi/ PDPT). Informasi perguruan tinggi di PD Dikti juga dapat dimanfaatkan untuk kegiatan akreditasi program studi atau institusi oleh Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT). Bila data pada PD Dikti dianggap memadai, maka BAN-PT hanya akan melakukan visitasi saja untuk memastikan bahwa sistem penjaminan mutu yang berada di setiap program studi/perguruan tinggi berjalan baik dan benar.

Sistem Penjaminan Mutu Internal (SPMI) adalah kegiatan sistemik penjaminan mutu pendidikan tinggi di perguruan tinggi (*internally driven*), untuk mengawasi penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh perguruan tinggi secara berkelanjutan (*continous improvement*), sebagaimana diatur oleh Pasal 50 ayat (6) UU Sisdiknas juncto Pasal 91 PP.No.19 Tahun 2005 tentang SNP. Secara umum dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan penjaminan mutu adalah perencanaan, penerapan, pengendalian, dan pengembangan standar mutu perguruan tinggi secara

konsisten dan berkelanjutan, sehingga *stakeholders*, baik internal maupun eksternal, memperoleh kepuasan.

Sistem Penjaminan Mutu Internal (SPMI) dimaksudkan untuk memenuhi atau melampaui Standar Nasional Pendidikan (SNP) sebagai upaya memenuhi kebutuhan *internal stakeholders* (mahasiswa, pendidik, tenaga pendidik). Karena itu, SPMI merupakan sub sistem pertanggungjawaban horisontal-internal (*internal-horizontal accountability*)

Tujuan SPMI adalah memelihara dan meningkatkan mutu pendidikan tinggi secara berkelanjutan, yang dijalankan oleh suatu perguruan tinggi secara internal, untuk mewujudkan visi, serta untuk memenuhi kebutuhan *stakeholders* melalui penyelenggaraan Tridharma Perguruan Tinggi. Peningkatan mutu perguruan tinggi secara berkelanjutan dapat diwujudkan secara komprehensif melalui SPM-PT, seperti terlihat pada gambar dibawah ini



Gambar 2.7 Penjaminan Mutu Perguruan Tinggi secara Internal dan Eksternal

Sumber: Dikti, 2010

SPMI di perguruan tinggi dapat dilaksanakan dengan baik, apabila memenuhi beberapa prasyarat untuk mencapai tujuan, yaitu komitmen, perubahan paradigma, dan sikap mental para pelaku proses pendidikan tinggi, serta pengorganisasian penjaminan mutu di perguruan tinggi. (Buku II- Sistem penjaminan Mutu Perguruan Tinggi / SPMI).

*Komitmen*, dimana para pelaku proses pendidikan tinggi di perguruan tinggi, baik yang memimpin maupun yang dipimpin, harus memiliki komitmen yang tinggi untuk senantiasa menjamin dan meningkatkan mutu pendidikan tinggi yang diselenggarakan. Terdapat ragam cara yang dapat dipilih untuk menggalang komitmen dari semua lini organisasi di perguruan tinggi, tergantung dari sejarah, visi dan misi, budaya organisasi, ukuran organisasi (jumlah program studi, jumlah dosen, jumlah mahasiswa), struktur organisasi, sumber daya, dan pola kepemimpinan.

*Perubahan Paradigma*, artinya paradigma lama penjaminan mutu, yaitu mutu perguruan tinggi akan dapat dipelihara serta ditingkatkan apabila dilakukan pengawasan atau pengendalian yang vertikal oleh pemerintah (dalam hal ini Ditjen Dikti Kemendikbud), harus diubah menjadi suatu paradigma baru. Paradigma baru penjaminan mutu yaitu perguruan tinggi atas inisiatif sendiri (*internally driven*) harus memelihara dan meningkatkan mutu pendidikan tinggi yang diselenggarakan agar visinya dapat diwujudkan serta *stakeholders* dapat dipuaskan. Paradigma baru tersebut menggambarkan bahwa tugas pengawasan oleh pemerintah

diringkankan, akuntabilitas perguruan tinggi meningkat, *stakeholders* berperan lebih besar dalam menentukan mutu perguruan tinggi.

*Sikap Mental*, harus diakui bahwa sebagian besar perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan tinggi tanpa didahului dengan perencanaan. Hal ini nampak dari fakta bahwa berbagai rencana disusun hanya untuk memenuhi persyaratan tertentu, misalnya perijinan dan/atau akreditasi. Sikap mental semacam ini harus diubah menuju pada suatu sikap mental baru, yaitu mengerjakan pekerjaan sesuai dengan rencana.

*Pengorganisasian*, bahwa organisasi dan mekanisme kerja SPMI di perguruan tinggi sangat tergantung pada sejarah, visi dan misi, budaya organisasi, ukuran organisasi (jumlah program studi, jumlah dosen, jumlah mahasiswa), struktur organisasi, sumber daya, dan pola kepemimpinan di perguruan tinggi. Faktor terpenting yang perlu mendapat perhatian dalam organisasi SPMI, adalah bahwa organisasi itu mampu menumbuhkan kesepahaman tentang SPMI di perguruan tinggi tersebut, yang pada gilirannya akan menumbuhkan sikap suportif dari seluruh komponen di perguruan tinggi itu terhadap upaya penjaminan mutu pendidikan tinggi.

Sistem Penjaminan Mutu Eksternal (SPME) dalam kerangka SPM-PT merupakan penjaminan mutu yang dilakukan oleh lembaga di luar perguruan tinggi, yang kemudian disebut akreditasi. Penjaminan mutu eksternal tersebut direncanakan, dilaksanakan, dikendalikan, dan dikembangkan secara sistemik sehingga esensi SPME atau akreditasi sebagai penilaian kelayakan dan penjaminan mutu perguruan tinggi atau

program studi yang dilakukan oleh organisasi atau badan independen di luar perguruan tinggi (disebut penilaian mutu eksternal atau *external quality review*). Dalam kerangka SPM-PT, SPME atau akreditasi melakukan *judgement* untuk penetapan status perguruan tinggi yang diakreditasi.

SPME/akreditasi merupakan prasyarat bagi perguruan tinggi untuk menerbitkan ijazah. Pasal 61 ayat (2) UU Sisdiknas diatur bahwa ijazah diberikan kepada peserta didik sebagai pengakuan terhadap prestasi belajar dan/atau penyesuaian suatu jenjang pendidikan setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi.

Sistem Penjaminan Mutu Eksternal (SPME) dilakukan melalui penilaian kelayakan program dan/ atau perguruan tinggi oleh BAN-PT atau lembaga mandiri di luar Perguruan tinggi yang diakui Pemerintah, berdasarkan SNP atau yang melampaui SNP (yang ditetapkan perguruan tinggi itu sendiri), dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan *external stakeholders* (orang tua, dunia kerja, masyarakat, Pemerintah). Karena itu, SPME merupakan subsistem pertanggungjawaban horisontal – eksternal (*eksternal-horizontal accountability*). (Dikti, 2010)

SPME/akreditasi harus dilakukan oleh pakar yang memahami benar-benar hakekat pengelolaan perguruan tinggi, karena evaluasi mengenai mutu dan kelayakan didasarkan pada penilaian terhadap dokumen/bukti yang berasal dari perguruan tinggi atau program studi dengan pertimbangan pakar. Oleh sebab itu, asesor sebagai pakar

akreditasi harus faham tentang hakekat pengelolaan perguruan tinggi dan kekhasan program studi yang diakreditasi.

Tujuan SPME/akreditasi pada hakekatnya adalah : (a) memberikan jaminan bahwa perguruan tinggi/ program studi yang terakreditasi telah memenuhi SNP yang ditetapkan oleh akreditor, sehingga *stakeholders* dilindungi dari penyelenggaraan pendidikan tinggi yang tidak memenuhi SNP; (b) hasil akreditasi dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pengakuan kredit, pemberian bantuan dan alokasi dana atau untuk mendapatkan pengakuan dari badan dan instansi yang bersangkutan; (c) mendorong perguruan tinggi untuk terus menerus melakukan perbaikan dan mempertahankan mutu pendidikan tinggi serta peningkatan mutu pendidikan tinggi secara berkelanjutan. (Buku III Sistem Penjaminan Mutu Eksternal / SPME)

Ketiga sub sistem di atas, saling terkait satu dengan yang lain. Mekanisme sistem penjaminan mutu perguruan tinggi tersebut diawali dari kewajiban masing-masing perguruan tinggi yang wajib mengumpulkan data untuk diolah, dan disimpan oleh perguruan tinggi yang bersangkutan di dalam PD Dikti masing-masing dengan klarifikasi data dan informasi berdasarkan standar nasional pendidikan. Kemudian data tersebut dikirim, dikumpulkan dan disimpan di PD Dikti Nasional yang dikelola oleh Ditjen Dikti.

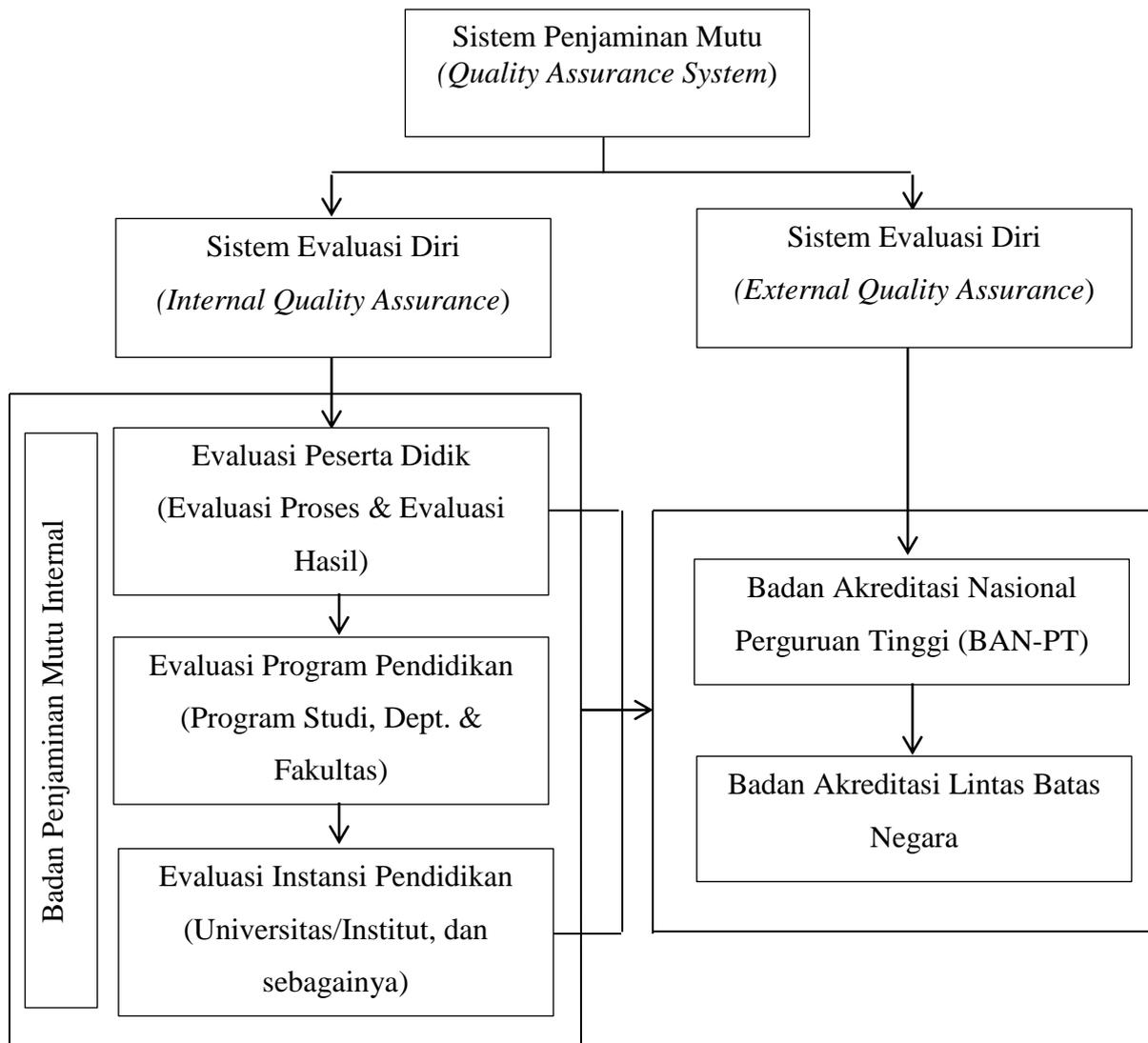
Data dan informasi yang telah disimpan dan dikumpulkan di dalam PD Dikti masing-masing, perguruan tinggi melakukan Sistem penjaminan

mutu internal (SPMI) melalui evaluasi diri. Di samping itu data dan informasi yang telah dikumpulkan di dalam PD Dikti Nasional; maka pemerintah melakukan akreditasi melalui lembaga mandiri yang disebut dengan BAN-PT. Sistem ini yang disebut Sistem penjaminan mutu eksternal. Untuk melihat kesiapan perguruan tinggi terhadap penjaminan mutu eksternal tersebut, setiap perguruan tinggi dapat menilai serta mengkaji kesiapannya melalui SPMI. Oleh karena itu Sistem Penjaminan Mutu Internal (SPMI) di suatu perguruan tinggi merupakan kegiatan mandiri dari perguruan tinggi yang bersangkutan, sehingga proses dirancang, dijalankan, dan dikendalikan sendiri oleh perguruan tinggi yang bersangkutan tanpa campur tangan dari Pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi.

Disamping itu UU Sisdiknas 2003 mulai memperkenalkan dan memberlakukan sistem evaluasi menyeluruh dan terpadu (*total evaluation system*). Sistem evaluasi terpadu tidak akan berjalan optimal dan efektif memperbaiki mutu berkelanjutan, apabila tidak didukung oleh suatu sistem evaluasi internal institusi yang dilengkapi badan penjaminan mutu internal dan evaluasi program pada semua jenjang, satuan, dan jenis pendidikan.

Hubungan antara sistem evaluasi terpadu (*total evaluation system*) dengan sistem penjaminan mutu terpadu (*total quality assurance system*) dalam kaitan dengan sistem mutu perguruan tinggi di Indonesia sesuai

dengan UU Sisdiknas 2003 menurut Ghafur, dapat digambarkan dalam suatu matriks hubungan sebagai berikut :



Gambar 2. 8 Hubungan sistem evaluasi terpadu dengan sistem penjaminan mutu terpadu

Sumber : Ghafur, 2010

## 2.9. Implementasi Kebijakan Penjaminan Mutu Perguruan Tinggi

Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *to implement*. Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas

mengoperasikan sebuah program. Proses implementasi kebijakan penjaminan mutu merupakan proses yang tidak hanya menyangkut perilaku-perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan kepada kelompok sasaran (*target groups*), melainkan juga menyangkut faktor-faktor hukum, politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program. Semuanya itu menunjukkan secara spesifik dari proses implementasi yang sangat berbeda dengan formulasi kebijakan penjaminan mutu.

Rohman (2012), mengatakan bahwa variabel-variabel yang dapat mempengaruhi tercapainya tujuan formal implementasi dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar yang meliputi : (a) mudah tidaknya masalah yang akan digarap untuk dikendalikan; (b) kemampuan dari keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; (c) pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Hal inipun berlaku pada kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi, karena mudah tidaknya kebijakan itu diterapkan dan dapat dikendalikan sangat tergantung dari komunikasi yang dibangun di dalam institusi masing-masing perguruan tinggi. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya seberapa sering rapat rutin akan diadakan untuk membicarakan kebijakan penjaminan mutu baik di dalam perguruan tinggi

tersebut maupun komunikasi yang dilakukan Kopertis sebagai pembina perguruan tinggi swasta serta antara PTS dengan Ditjen Dikti dalam bentuk sosialisasi tentang ketentuan-ketentuan penjaminan mutu perguruan tinggi sebelum diimplementasikan. Komunikasi antar organisasi di dalam perguruan tinggi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program/kebijakan penjaminan mutu.

Kemampuan dari keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi sangat ditentukan sumber daya yang dimiliki perguruan tinggi. Sumber daya menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan semua standar dalam kebijakan penjaminan mutu tersebut. Hal sulit yang terjadi adalah berapa nilai sumber daya baik finansial maupun sumber daya manusia untuk menghasilkan implementasi kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi yang baik. Implementasi kebijakan sebenarnya tidak menjadi monopoli birokrasi pendidikan yang secara hirarkhis dilakukan dari tingkatan paling atas pada perguruan tinggi (Rektor Perguruan Tinggi) sampai pada dosen dan tenaga kependidikan. Dalam implementasi kebijakan penjaminan mutu pendidikan tinggi, baik Rektor, Ketua Penjaminan Mutu, dosen, karyawan serta mahasiswa idealnya secara bersama dan saling bahu membahu dalam bekerja dan melaksanakan tugas-tugas demi suksesnya implementasi kebijakan penjaminan mutu pendidikan tinggi.

Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan pada penjaminan mutu juga sangat dipengaruhi oleh konten dan konteks kebijakan tersebut. Proses implementasi kebijakan penjaminan mutu mencakup tugas-tugas membentuk suatu ikatan yang memungkinkan arah suatu kebijakan dapat direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pimpinan. Seperti tugas-tugas dalam hal mengarahkan sasaran atau obyek, penggunaan dana, ketepatan waktu, memanfaatkan organisai pelaksana, partisipasi seluruh civitas akademica perguruan tinggi, kesesuaian program dengan tujuan kebijakan penjaminan mutu, dan lain-lain.

Permendiknas No. 63 Tahun 2009 tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan menyebutkan bahwa penjaminan mutu pendidikan adalah kegiatan sistemik dan terpadu oleh satuan atau program pendidikan penyelenggara satuan atau program pendidikan, pemerintah daerah, Pemerintah dan masyarakat untuk menaikkan tingkat kecerdasan kehidupan bangsa melalui pendidikan. Tujuan yang hendak dicapai melalui sistem penjaminan mutu pendidikan ini adalah meliputi: (1) terbangunnya budaya mutu pendidikan formal, dan/atau informal; (2) pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas dan proposional dalam penjaminan mutu pendidikan formal dan/atau nonformal pada satuan atau program pendidikan, penyelenggara satuan atau program pendidikan, pemerintah kabupaten atau kota, pemerintah propinsi, dan Pemerintah;

(3) ditetapkannya secara nasional acuan mutu dalam penjaminan mutu pendidikan formal dan/atau nonformal; (4) terpetakannya secara nasional mutu pendidikan formal dan nonformal yang dirinci menurut propinsi, kabupaten atau kota, dan satuan atau program pendidikan; (5) terbangunnya sistem informasi dan komunikasi yang andal, terpadu dan tersambung yang menghubungkan satuan atau program pendidikan, penyelenggara satuan atau program pendidikan, pemerintah kabupaten atau kota, pemerintah propinsi, dan Pemerintah. Keberhasilan Implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi sangat dipengaruhi oleh konten kebijakannya, konteks kebijakan, komunikasi dan sumber daya yang dikerahkan.

Konten kebijakan dalam implementasi kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi mencakup kepentingan yang dipengaruhi, derajat perubahan yang diinginkan dan pelaksana program karena adanya kebijakan penjaminan mutu tersebut. Adanya kebijakan penjaminan mutu yang ditetapkan oleh perguruan tinggi dengan mengacu pada sistem penjaminan mutu yang ditetapkan oleh pemerintah tidak akan menimbulkan kerugian pada perguruan tinggi. Hal ini dikarenakan perguruan tinggi tersebut akan mempunyai standar yang harus dicapai seluruh civitas akademika pada perguruan tinggi. Standar yang telah ditetapkan perguruan tinggi tersebut sangat dipengaruhi adanya kepentingan lembaga (perguruan tinggi). Setelah kebijakan penjaminan mutu dijalankan oleh perguruan tinggi, dapat dievaluasi setiap tahunnya

untuk menentukan apakah standarnya dinaikkan atau tidak. Kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi akan berbeda antara perguruan tinggi swasta. Hal ini dikarenakan masing-masing perguruan tinggi memiliki statuta yang berbeda, tujuan yang berbeda dan kelompok sasaran yang berbeda.

Derajat perubahan yang diinginkan dalam implementasi kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi menuntut banyak perubahan perilaku pada civitas akademika. Kredibilitas pesan kebijakan akan terpenuhi apabila isi kebijakan penjaminan mutu yang diberlakukan bagi perguruan tinggi diatur dengan adanya sanksi bagi pelanggar kebijakan. Misalnya, standar pendidik/ dosen yang mengharuskan bahwa seorang dosen minimal berpendidikan S2. Ketentuan ini akan mengikat perguruan tinggi untuk memacu seluruh dosen berpendidikan S2. Apabila di dalam perguruan tinggi tersebut masih ada dosen yang berpendidikan S1, dengan sendirinya akan terkena sanksi tidak diperbolehkan menjadi dosen/staf pengajar pada perguruan tinggi. Dengan adanya ketentuan yang ditetapkan pada kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi akan membawa perubahan agar supaya semua tenaga pendidik terus berupaya meningkatkan kualitasnya melalui pendidikan S2 atau S3.

Pelaksana program kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi haruslah memiliki kemampuan dalam mengimplementasikan sehingga tingkat keberhasilan yang dicapai tinggi. Kemampuan pelaksana kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi dapat ditingkatkan

dengan cara mengikuti pelatihan. Adapun pelatihan yang dapat diikuti antara lain pelatihan pengelolaan pangkalan data pendidikan tinggi, pelatihan pengelolaan SPMI dan pelatihan penyusunan borang akreditasi/ untuk kebutuhan SPME.

Konteks kebijakan juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya karena implementasi kebijakan maupun dukungan kelompok sasaran tergantung pada implementornya. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan sesuatu yang sudah ditentukan demi kepentingan *pribadinya* sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya. (Anggara, 2014). Strategi, sumber, posisi kekuasaan dan karakteristik lembaga akan menentukan keberhasilan kebijakan yang diimplementasikan.

Implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi sangat ditentukan oleh karakteristik lembaganya. Perguruan tinggi yang memiliki karakteristik keagamaan akan berbeda dengan perguruan tinggi yang didirikan oleh organisasi profesi. Demikian juga halnya dengan perguruan tinggi yang didirikan oleh pemerintah (PTN) dan perguruan tinggi yang didirikan oleh masyarakat/swasta (PTS) akan berbeda, perguruan tinggi yang telah memperoleh akreditasi institusi dan yang belum memperoleh akreditasi. Strategi pencapaian kebijakan, sumber pengelolaan kebijakan juga akan berbeda. Hal ini sangat tergantung pada karakteristik lembaga yang dimiliki oleh perguruan tinggi.

Komunikasi memiliki peran/fungsi yang cukup penting untuk menentukan keberhasilan kebijakan publik dalam implementasinya. Salah satu faktor dalam implementasi kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi adalah komunikasi yang lemah. Kelemahan komunikasi ini sebenarnya tidak hanya terjadi pada saat implementasinya, tetapi terjadi juga pada saat formulasi. Komunikasi seharusnya sudah dibangun sejak formulasi, sehingga muatan materi kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi dapat diketahui dan disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan yang berkembang pada perguruan tinggi negeri maupun perguruan tinggi swasta sehingga kebijakan penjaminan mutu yang akan ditetapkan dapat mengakomodasi kepentingan kedua jenis perguruan tinggi.

Intensitas dalam komunikasi kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi dapat dilakukan secara terus menerus sehingga ketentuan yang ada pada sistem penjaminan mutu perguruan tinggi dapat dilaksanakan secara tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar pimpinan perguruan tinggi dan seluruh civitas akademika semakin konsisten dalam melaksanakan kebijakan penjaminan mutu yang akan diterapkan pada perguruan tinggi masing-masing. Komunikasi yang dilakukan secara terus menerus pada perguruan tinggi dalam implementasi kebijakan penjaminan mutu akan mengurangi konflik yang terjadi. Misalnya, hasil evaluasi pengajaran dilakukan dua kali dalam setahun. Hasil evaluasi ini harus dikomunikasikan pada para dosen agar supaya proses pengajaran yang dilakukan dapat berjalan dengan baik.

Sumber daya yang diperlukan dalam implementasi kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi mencakup sumber daya manusia dan sumber dana yang dikerahkan. Jumlah sumber daya manusia yang memiliki kemampuan dalam pengelolaan penjaminan mutu, baik PD Dikti, SPMI, SPME sangat menentukan keberhasilan penerapan kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi. Sumber daya manusia (SDM) haruslah memadai dari segi jumlah dan dari segi kemampuan pengelolaan. Hal ini penting dilakukan sehingga kebijakan penjaminan mutu dapat berjalan sesuai ketentuan. Disamping sumber daya manusia, sumber dana yang dikerahkan juga sangat menentukan keberhasilan kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi. Sumber dana tersebut dapat dipergunakan untuk memenuhi fasilitas fisik sebagai sarana dan prasarana pendukung untuk memperlancar proses komunikasi kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi. Misalnya, fasilitas fisik berupa komputer sebagai sarana untuk melaksanakan pelaporan PD Dikti kepada PD Dikti Nasional. Disamping itu juga diperlukan dana untuk penyelenggaraan sistem penjaminan mutu internal (SPMI) perguruan tinggi dan persiapan sistem penjaminan mutu eksternal (SPME) atau akreditasi.

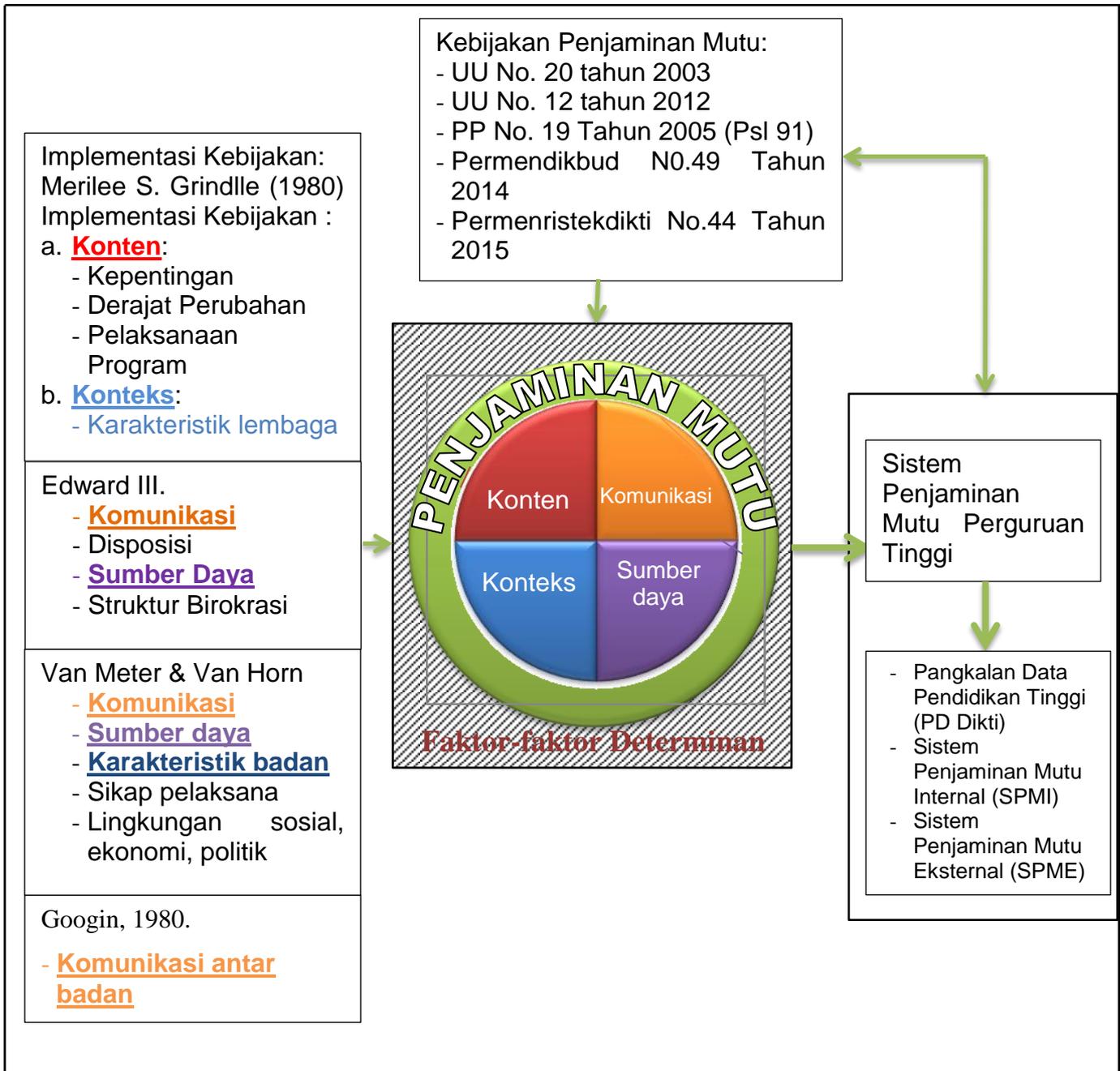
#### **2.10. Alur Pikir**

Berpijak dari masalah penjaminan mutu pendidikan tinggi, Evaluasi diri (*self evaluation*) adalah bagian dari sistem evaluasi mutu internal perguruan tinggi, baik institusi maupun program studi. Sistem evaluasi diri

(*self evaluation system*) tidak sama dengan evaluasi biasa yang banyak dikenal dan dilakukan berbagai organisasi selama ini. Evaluasi diri mengharuskan adanya umpan balik dari hasil evaluasi dan tindak lanjut tentang apa yang perlu instrumen dilakukan. Sistem evaluasi diri adalah bagian dari sistem penjaminan mutu internal yang merupakan suatu kesatuan dalam perbaikan mutu berkelanjutan yang melekat pada masing-masing jenjang pendidikan, seperti program studi, departemen, fakultas, dan institusi perguruan tinggi.

Evaluasi diri berfungsi sebagai instrumen perbaikan mutu berkelanjutan, pengendalian mutu pendidikan, dan bentuk akuntabilitas penyelenggara perguruan tinggi kepada masyarakat, khususnya para pihak yang berkepentingan (*stakeholder*). Namun, fakta kebijakan dan fakta lapangan menunjukkan dengan jelas bahwa sistem evaluasi diri perguruan tinggi Indonesia telah berjalan tetapi tidak efektif dan tidak sesuai dengan prosedur yang semestinya.

Alur pikir sebagai skema model penelitian tentang: Implementasi Kebijakan Penjaminan Mutu pada perguruan tinggi swasta di Kota Semarang yang dikaji oleh penulis seperti tergambar dalam skema berikut



Keterangan:

- : Kepentingan, Derajat Perubahan, Pelaksanaan Program
- : Komunikasi
- : Konteks, Karakteristik Lembaga
- : Sumber Daya
- : Faktor-faktor Determinan

Gambar 2. 9. Alur Pikir Implementasi Kebijakan Penjaminan Mutu Perguruan Tinggi

Alur pikir yang digambarkan di atas, merupakan ukuran-ukuran pencapaian pada tujuan-tujuan yang mendukung penelitian ini. Namun menurut hemat penulis, dari berbagai ukuran di atas, yang akan diambil dideduksikan peneliti terkait dengan implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi swasta di Kota Semarang adalah *Konten dan Konteks Kebijakan. Komunikasi, dan Sumber Daya (Sumber daya manusia & Fasilitas/ Sarana Prasarana)*

. *Konten Kebijakan*, adalah apa yang ada dalam isi kebijakan penjaminan mutu yang ditetapkan pada perguruan tinggi serta berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup : (1) pihak yang kepentingannya dipengaruhi, artinya kebijakan penjaminan mutu yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap penjaminan mutu perguruan tinggi tersebut. Dengan demikian apabila kebijakan penjaminan mutu dimaksud menimbulkan perubahan –perubahan dalam hubungan sosial, ekonomi dan sebagainya, akan dapat merangsang munculnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh kebijakan penjaminan mutu tersebut; (2) jenis manfaat yang dapat diperoleh, artinya kebijakan penjaminan mutu memberikan manfaat secara kolektif atau terhadap civitas akademika perguruan tinggi akan lebih mudah diimplementasikan karena sangat mudah memperoleh dukungan dan memiliki tingkat kepatuhan yang tinggi dari *target groups*; (3) jangkauan perubahan yang dapat diharapkan, artinya kebijakan penjaminan mutu yang bersifat jangka

panjang dan menuntut perubahan perilaku seluruh civitas akademika perguruan tinggi dan tidak secara langsung atau sesegera mungkin dapat dirasakan manfaatnya bagi seluruh sumber daya manusia yang ada pada perguruan tinggi tersebut cenderung akan mengalami kesulitan dalam implementasinya; (4) kedudukan pengambil keputusan, artinya semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam implementasi kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi tersebut baik secara organisatoris maupun lokasi yang sangat berbeda, akan semakin sulit pula implementasinya; (5) pelaksana program, artinya kemampuan pelaksana program akan mempengaruhi keberhasilan implementasi program tersebut; (6) sumber-sumber yang dapat disediakan, artinya tersedianya sumber-sumber secara memadai akan mendukung keberhasilan implementasi kebijakan tersebut.

*Konteks Kebijakan*, adalah gambaran mengenai konteks politik dan aktivitas administrasi mempengaruhi kebijakan penjaminan mutu perguruan tinggi yang diimplementasikan, mencakup : (1) kekuasaan, minat dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat, artinya strategi, sumber dan posisi kekuasaan dari implementor akan menentukan keberhasilan implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi; (2) karakteristik rejim dan institusi, artinya implementasi suatu program tentu akan mendatangkan konflik pada kelompok-kelompok kepentingan yang dipengaruhinya. Strategi bagi penyelesaian konflik dapat secara tidak langsung menilai ciri-ciri rejim dan institusi / lembaga perguruan tinggi

dimana penjaminan mutu itu diimplementasikan; (3) kesadaran dan sifat responsif, artinya agar tujuan penjaminan mutu dapat tercapai maka para implementor harus tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan selama implementasi karena implementor akan kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang penting bagi keberhasilan implementasi (Suwitri, 2011).

Teori Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya, dimana ide dasarnya bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan (Tilaar, 2009). Keunikan teori ini terletak pada pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

*Komunikasi*, hal ini sangat penting dikarenakan implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Dengan begitu, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan. (Winarno, 2012).

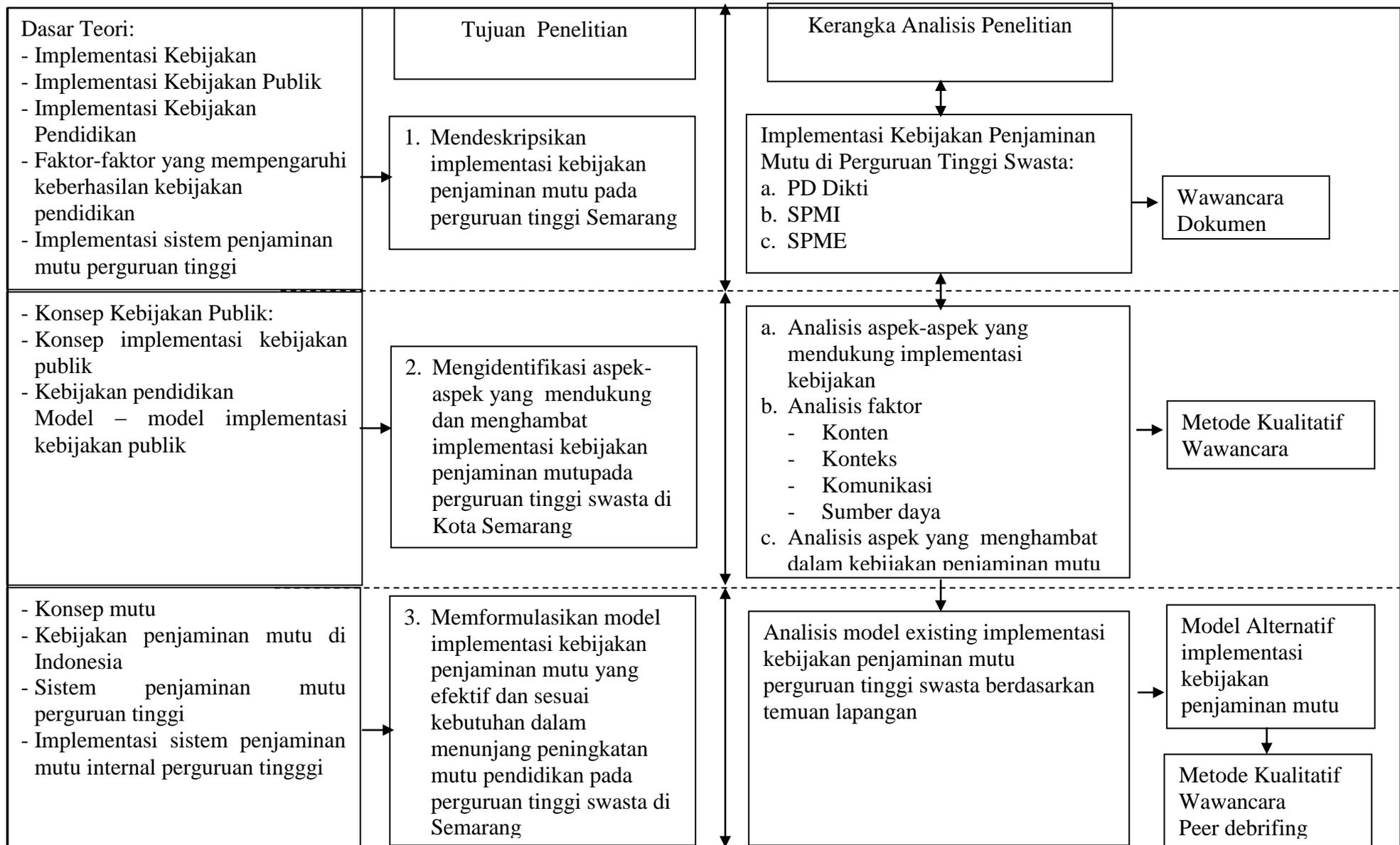
Komunikasi di dalam dan antara organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Dalam meneruskan pesan-pesan ke bawah dalam suatu organisasi, para komunikator dapat menyebarkan, baik secara sengaja atau tidak sengaja. Jika sumber-sumber informasi yang berbeda memberikan interpretasi-interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran maupun tujuan-tujuan kebijakan tersebut maka para pelaksana akan menghadapi kesulitan guna mencapai tujuan kebijakan tersebut. Apabila kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami melainkan juga petunjuk itu harus jelas. Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas, disamping itu para pejabat menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat serta harus dilaksanakan, hal ini akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

*Sumber daya*, hal ini perlu mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya yang dimaksud mencakup sumber daya manusia, fasilitas/sarana prasarana, dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi secara efektif. Sumber daya yang penting adalah sumber daya manusia/ staf . Artinya, apabila staf yang dimiliki suatu organisasi memadai serta mempunyai keahlian-keahlian yang baik untuk

melaksanakan tugas-tugas mereka maka akan memberi efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil, namun mereka harus memiliki ketrampilan-ketrampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan.

*Fasilitas atau sarana prasarana*, bisa pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Sebagai contoh, implementasi kebijakan untuk meningkatkan kualitas pendidikan tinggi tidak akan berhasil, jika tidak dilengkapi dengan gedung perguruan tinggi yang memadai, buku-buku referensi, kurangnya tenaga kependidikan dan lain sebagainya. Dengan demikian, fasilitas sangat penting diperlukan untuk implementasi kebijakan yang efektif.

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka penelitian ini akan memfokuskan pada konten dan konteks kebijakan penjaminan mutu, komunikasi, serta sumber daya (sumber daya manusia dan fasilitas/sarana prasarana) yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan penjaminan mutu pada perguruan tinggi swasta di Semarang. Guna memudahkan pelaksanaan di lapangan terkait dengan penelitian yang akan dilakukan, peneliti mencoba memetakan dalam langkah-langkah penelitian seperti digambarkan di bawah ini.



**Diagram 2.1 . Langkah Penelitian : Implementasi Kebijakan Penjaminan Mutu pada Perguruan Tinggi Swasta di Semarang**