

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara kesatuan yang berbentuk Republik seperti yang telah disebutkan di dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Indonesia disebut sebagai Negara kesatuan karena terdiri dari beberapa pulau kecil dan pulau besar yang tersebar di wilayah Indonesia dari Sabang sampai Merauke yang kaya dengan sumber daya alam di dalamnya. Indonesia yang terdiri dari beberapa pulau besar dan kecil yang wilayahnya sangat besar menyebabkan wilayah Indonesia terdiri dari beberapa Provinsi yang memiliki luas wilayah yang berbeda. Di dalam menyelenggarakan pemerintahannya, pemerintah daerah diberi wewenang oleh pemerintah pusat untuk menyelenggarakan otonomi daerah, yaitu wewenang yang dimiliki oleh daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi (Tangkilisan, 2005:1).

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia awalnya diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kini kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah ditetapkan untuk mengganti UU 32 Tahun 2004 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan UU Pemerintahan Daerah tersebut membawa

banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah.

Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dalam Bab IV Pasal 9 ayat 1 menyebutkan bahwa “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum”. Urusan pemerintahan absolut yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi/kabupaten/kota, yang sekaligus juga menjadi dasar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah. Sementara, urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Perubahan ini juga membawa implikasi bagi perubahan kewenangan antar bidang Pemerintahan, sebagaimana yang diteliti oleh Hammad dan Meyzi Heriyanto (2014) tentang “Implementasi Pengalihan Kewenangan Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan” dan Razikin (2015) tentang “Implementasi Pelimpahan Wewenang Walikota Kepada Camat Di Kantor Kecamatan Tanjungpinang Barat Kota Tanjungpinang (Studi Terhadap Surat Keputusan Walikota Tanjungpinang Nomor 675 Tahun 2009).

Salah satu urusan pemerintahan konkuren yang wajib merupakan pelayanan dasar yang harus dipenuhi oleh pemerintah adalah urusan pendidikan. Dalam Pasal 12 ayat 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib, terkait dengan Pelayanan Dasar yakni pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Oleh karena itu sebagian kewenangan atas urusan pendidikan di Indonesia dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pemerintah pusat bertugas menetapkan peraturan-peraturan terkait pendidikan, sedangkan tugas dari pemerintah daerah adalah mengelola pendidikan di daerah otonom sesuai dengan masyarakat dan daerahnya. Akibat diberlakukannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten/Kota diserahkan kepada Pemerintah pusat, dalam hal ini adalah Pemerintah Provinsi. Salah satunya adalah pengelolaan pendidikan khusus. Pembagian terbaru urusan pemerintahan dalam bidang pendidikan antara pemerintahan pusat, pemerintah provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1

Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan Menurut UU

Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

No	Sub Urusan	Pemerintahan Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
1.	Manajemen Pendidikan	Penetapan standar nasional pendidikan. Pengelolaan Pendidikan Tinggi	Pengelolaan pendidikan menengah. Pengelolaan pendidikan khusus	Pengelolaan pendidikan dasar. Pengelolaan pendidikan usia dini dan pendidikan non formal
2.	Kurikulum	Penetapan kurikulum	Penetapan kurikulum	Penetapan

No	Sub Urusan	Pemerintahan Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
		nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus.	kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.
3.	Akreditasi	Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	-	-
4.	Pendidik dan Tenaga Kependidikan	<ul style="list-style-type: none"> • Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik. • Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah provinsi. 	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/ kota.
5.	Perizinan Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> • Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat. • Penerbitan izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat. • Penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat. • Penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat.
6.	Bahasa dan Sastra	Pembinaan bahasa dan sastra Indonesia	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam daerah kabupaten/kota.

Sumber: Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pada Tabel 1.1 menjelaskan pembagian kewenangan di bidang pendidikan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang tercantum dalam lampiran Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam tabel tersebut dijelaskan bahwa salah satu kewenangan Pemerintah Provinsi yaitu pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus.

Pasal 32 ayat 1 UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional memberikan batasan bahwa Pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa. Teknis layanan pendidikan jenis Pendidikan Khusus untuk peserta didik yang berkelainan atau peserta didik yang memiliki kecerdasan luar biasa dapat diselenggarakan secara inklusif atau berupa satuan pendidikan khusus pada tingkat pendidikan dasar dan menengah. Jadi Pendidikan Khusus hanya ada pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Untuk jenjang pendidikan tinggi secara khusus belum tersedia. PP Nomor 17 Tahun 2010 Pasal 129 ayat 3 menetapkan bahwa Peserta didik berkelainan terdiri atas peserta didik yang tunanetra, tunarungu, tunawicara, tunagrahita, tunadaksa, tunalaras, berkesulitan belajar, lamban belajar, autis, memiliki gangguan motori;, menjadi korban penyalahgunaan narkotika, obat terlarang, dan zat adiktif lain; dan memiliki kelainan lain.

Menurut pasal 130 ayat 1 PP Nomor 17 Tahun 2010 Pendidikan khusus bagi peserta didik berkelainan dapat diselenggarakan pada semua jalur dan jenis pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Penyelenggaraan pendidikan khusus dapat dilakukan melalui satuan pendidikan khusus, satuan pendidikan umum, satuan pendidikan kejuruan, dan/atau satuan pendidikan keagamaan. Pasal 133 ayat 4 menetapkan bahwa Penyelenggaraan satuan pendidikan khusus, termasuk pendidikan untuk anak-anak berkebutuhan khusus yang dalam istilah umum dikenal dengan pendidikan untuk anak luar biasa dapat dilaksanakan secara terintegrasi antarjenjang pendidikan dan/atau antarjenis kelainan (Tunanetra, tunarungu, tunagrahita, tunadaksa, autisme).

Pendidikan Luar Biasa (PLB) atau Sekolah Luar Biasa (SLB) merupakan salah satu lembaga pendidikan yang pengelolaannya dialihkan dari kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi sejak diberlakukannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun sebelumnya pendidikan khusus juga secara historis pernah dikelola oleh Pemerintah Provinsi. Berikut ini sejarah kewenangan pendidikan khusus:

Tabel 1.2

Sejarah Kewenangan Pendidikan Khusus

No	Regulasi	Kewenangan
1.	Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pemerintah Kabupaten/Kota
2.	Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Pemerintah Provinsi
3.	PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom	Pemerintah Provinsi
4.	PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota	Pemerintah Kabupaten/Kota
5.	PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan	Pemerintah Provinsi

Sumber: Kantor Berita Anak Indonesia (www.kbai.co.id) diakses pada tanggal 28 Maret 2017

Dari Tabel 1.2, dapat diketahui bahwa kewenangan pengelolaan Pendidikan Khusus telah mengalami banyak perubahan mulai dari PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom dijelaskan bahwa SLB merupakan kewenangan dari Pemerintah Provinsi.

Selanjutnya terjadi perubahan yaitu dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, yang menyatakan bahwa pendidikan dasar dan menengah menjadi kewenangan kabupaten/kota, termasuk Pendidikan Khusus (SLB) di dalamnya, maka pada saat itu pengelolaan SLB menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota. Kemudian terdapat perubahan lagi dengan disahkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa kewenangan Pendidikan Khusus dialihkan atau dikembalikan kepada Pemerintah Provinsi.

Salah satu daerah yang mulai menerapkan kebijakan tersebut yaitu Provinsi Jawa Tengah. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mengambil alih pengelolaan seluruh Sekolah Luar Biasa yang ada di 35 kabupaten/kota sebagai bentuk pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini ditindaklanjuti dengan PP Nomor 17 Tahun 2010 Pasal 131 ayat 1 yang memuat tujuan dari Pengalihan Kewenangan Pengelolaan SLB ke Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yaitu: a) Memastikan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah bertanggungjawab sebagai penyelenggara pendidikan khusus; b) Memastikan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Tengah akan membina, mengelola, menyelenggarakan, mengevaluasi, dan mengembangkan SLB di Provinsi Jawa Tengah; c) Menyusun rencana pembinaan yang lebih komprehensif terhadap pendidikan khusus yang ada di Jawa Tengah. Sedangkan komponen yang masuk dalam pengambilan kewenangan pengelolaan SLB adalah; a) Penyerahan Personil; b) Penyerahan Barang Milik Daerah; c)

Pembiayaan; dan d) Penyerahan Dokumen. Ketentuan tersebut tercantum dalam dokumen Laporan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah dalam acara Penandatanganan MOU Pengembalian Kewenangan Pengelolaan SLB di Provinsi Jawa Tengah antara Gubernur dan Bupati/Walikota Se Jawa Tengah tanggal 4 Desember 2014.

Pengalihan kewenangan pengelolaan SLB dari Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi telah dimulai sejak bulan Juli 2014 dengan terbitnya Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah Nomor 421.8/007792 tanggal 18 Juli 2014 tentang pengembalian kewenangan pengelolaan SLB di Provinsi Jawa Tengah. Mengingat Provinsi Jawa Tengah ini sebagai provinsi terakhir yang kewenangan SLBnya masih di lingkungan Pemerintahan Kabupaten/Kota, setelah melalui proses negosiasi dan rapat dengan berbagai pihak yang terkait di dalamnya, akhirnya pada tanggal 4 Desember 2014 di Gedung Gradika Bakti Praja telah ditandatangani nota kesepakatan pengembalian kewenangan SLB ke Provinsi dari Kabupaten/Kota, dengan harapan siswa berkebutuhan khusus di Jawa Tengah melalui SLB bisa ditangani dengan lebih baik. Di Jawa Tengah ada 4 SLB yang sudah ditangani oleh Pemerintah Provinsi sejak tahun 2008, dan sebanyak 37 SLB negeri di 33 Kabupaten/Kota di Jawa Tengah akan menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, seperti yang diungkapkan oleh Ganjar Pranowo Gubernur Jawa Tengah.

“Sebanyak 37 SLB yang semula dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota, kini menjadi tanggung jawab Pemprov Jateng,” kata Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo usai penandatanganan naskah dan serah terima penyerahan pengelolaan penyelenggaraan SLB di Semarang, (Semarangpos.com 8/9/2015).

Jadi, akan ada 41 SLB negeri, 1.020 guru berstatus pegawai negeri sipil, 456 guru non-PNS, dan 6.058 siswa SLB yang secara otomatis menjadi tanggung jawab Pemerintah provinsi Jawa Tengah, (www.jatengprov.go.id 08/09/2015 diakses pada 30 Januari 2017). Tidak hanya siswa dan guru saja yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melainkan juga mengenai aset seperti kepemilikan tanah, bangunan, fasilitas pendidikan, sarana dan prasarana juga dikelola oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Dengan adanya pengalihan kewenangan SLB dari Pemerintah Kota/Kabupaten menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi, terdapat banyak aspek yang mengalami perubahan, seperti status siswa yang semula menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/Kota kini menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi, status tenaga pendidik yang semula berstatus pegawai Kabupaten/Kota kini menjadi pegawai Provinsi, serta masih banyak lagi aspek yang berubah statusnya. Pada tabel 1.3 adalah data SLB negeri dan swasta se-Jawa Tengah.

Tabel 1.3

Data Sekolah Luar Biasa (SLB) Negeri dan Swasta di Jawa Tengah

Tahun 2016

Sekolah		Guru		Siswa
		PNS	Non PNS	
Negeri	41	1020	456	6058
Swasta	132	417	964	9422
Jumlah	173	2857		15480

Sumber: Data BP Dikus Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah

Salah satu SLB Negeri yang sekarang menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Tengah adalah SLB Negeri Ungaran. SLB Negeri Ungaran merupakan satu-satunya SLB Negeri yang ada di Kabupaten Semarang dan mempunyai keunikan yaitu satu-satunya SLB di Jawa Tengah yang memberikan pelayanan pendidikan secara gratis. Sebelumnya SLB Negeri Ungaran dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Semarang, kini setelah disahkannya UU Nomor 23 tahun 2014 SLB Negeri Ungaran sudah menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, dalam hal ini yang bertanggung jawab secara teknis adalah Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah. Pada tabel 1.4 adalah beberapa aset milik SLB Negeri Ungaran yang kini menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Tabel 1.4

Data Guru, Siswa, dan Aset lainnya SLB Negeri Ungaran

Tahun 2016

Guru		Siswa		Sarana dan Prasarana		Luas Tanah
PNS	Non PNS	Laki-laki	Perempuan	Ruang Kelas	Rumh Dinas	
20	7	123	84	45	7	9983 m ²
27		207		52		

Sumber: DAPODIK (<http://sekolah.data.kemdikbud.go.id>)

Telah dijelaskan sebelumnya, bahwa yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam hal kewenangan Pendidikan Khusus yaitu meliputi guru, siswa, dan juga aset (kepemilikan tanah, bangunan fasilitas

pendidikan, sarana dan prasarana). Tabel 1.4 menunjukkan beberapa aset termasuk juga siswa dan guru di SLB Negeri Ungaran yang sekarang menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Pengalihan kewenangan tersebut tentunya bukanlah hal yang mudah, banyak permasalahan-permasalahan yang dihadapi seperti pengelolaan tenaga pendidik dan guru, yang semula berstatus pegawai di Kabupaten Semarang sekarang menjadi pegawai Povinsi dan yang menjadi permasalahan yaitu pada pengelolaan administrasi guru Non PNS dimana status guru honorer bukan lagi menjadi pegawai Kabupaten Semarang tetapi dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah belum menerbitkan SK jadi statusnya belum jelas dan secara otomatis hal ini juga berpengaruh pada penggajian dan pengelolaan anggaran pada SLB N Ungaran, begitu juga dalam pengelolaan aset terdapat permasalahan pada pemutakhiran data dimana data yang diserahkan kepada Pemerintah Provinsi dengan data lapangan berbeda hal ini dikarenakan belum adanya updating data aset, sehingga perlu waktu lebih lama untuk memperbaiki data yang akan digunakan sebagai dokumen berita acara. Oleh karena itu dalam mengelola Pendidikan Khusus, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yaitu Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah dibantu oleh Balai Pengendali Pendidikan Menengah dan Khusus (BP2MK) Wilayah I Provinsi Jawa Tengah.

Oleh karena itu, maka pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) dari Pemerintah Kabupaten/Kota menjadi Pemerintah Provinsi yang telah diidentifikasi di atas, mendorong penelitian ini dengan judul **“Implementasi Kebijakan Pengalihan Kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) Negeri**

Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) Negeri Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) Negeri Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dimaksudkan untuk menggambarkan tentang apa yang ingin dicapai oleh peneliti atas hasil penelitian yang kemudian dipahami dan diteliti, dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) Negeri Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
2. Untuk mengetahui faktor yang mendukung dan menghambat dalam implementasi kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) Negeri Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dari tujuan diadakannya penelitian ini, maka diharapkan penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Memperluas dan memperdalam pengetahuan penulis mengenai implementasi kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) Negeri Ungaran dari Pemerintah Kabupaten menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti, untuk meningkatkan kemampuan peneliti dan mengimplementasikan ilmu yang telah dipelajari.
- b. Bagi pembaca, sebagai referensi dan bahan bacaan untuk menambah pengetahuan mengenai pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) dari Pemerintah Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi.
- c. Bagi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, memberikan kontribusi pemikiran kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah untuk memperbaiki dan meningkatkan mutu pendidikan khususnya Sekolah Luar Biasa (SLB).

1.5 Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, penulis melihat hasil penelitian terdahulu sebagai bahan studi perbandingan mengenai implementasi kebijakan pengalihan kewenangan.

Berikut ini beberapa rujukan penelitian terdahulu yang digunakan sebagai acuan dalam penelitian ini:

1. “Implementasi Pengalihan Kewenangan Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan” yang ditulis oleh Hammad dan Meyzi Heriyanto, tahun 2014.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana implementasi kebijakan pengalihan kewenangan pemungutan PBB Pedesaan dan Perkotaan di Kabupaten Kampar dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model penelitian kualitatif versi Miles dan Huberman, yang terdiri dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Untuk menilai implementasi kebijakan pengalihan kewenangan pemungutan PBB Pedesaan dan Perkotaan di Kabupaten Kampar, peneliti menggunakan pendekatan model implementasi dari Van Metter dan Van Horn. Menurut Van Metter dan Van Horn, ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu: 1) Standar dan sasaran kebijakan; 2) Sumberdaya; 3) Hubungan antar Organisasi; 4) Karakteristik agen pelaksana; 5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi; 6) Disposisi implementor.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan PBB Pedesaan dan Perkotaan di Kabupaten Kampar tahun 2013 secara umum sudah berjalan sesuai dengan standar aturan pelaksanaan yang ada. Penerimaan PBB Pedesaan dan Perkotaan di tahun 2013 melebihi target yang ditetapkan dan realisasinya

melampaui realisasi tahun-tahun sebelumnya ketika masih dikelola oleh Pemerintah Pusat. Namun masih banyak yang harus dibenahi dan menjadi pekerjaan rumah bagi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Kabupaten Kampar, diantaranya SOP, rendahnya kepatuhan pembayaran, database yang bermasalah, dan SDM yang belum mencukupi. Berbagai faktor turut mempengaruhi jalannya proses implementasi kebijakan diantaranya sasaran kebijakan yang jelas, SDM yang berkualitas, dukungan financial dari pemerintah daerah, komunikasi dan koordinasi yang terjalin baik dengan instansi lain, karakteristik agen pelaksana dan pengaruh lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

2. “Implementasi Pelimpahan Wewenang Walikota Kepada Camat Di Kantor Kecamatan Tanjungpinang Barat Kota Tanjungpinang (Studi Terhadap Surat Keputusan Walikota Tanjungpinang Nomor 675 Tahun 2009)” yang ditulis oleh Razikin, tahun 2015.

Tujuan penelitian ini adalah mengetahui Implementasi 27 bidang kewenangan yang didelegasikan Walikota kepada Camat berdasarkan Surat Keputusan Walikota Tanjungpinang Nomor 675 Tahun 2009 dan mengetahui faktor penghambat dalam implementasi. Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Tipe ini digunakan untuk memberikan gambaran tentang keseluruhan obyek yang diteliti. Informan penelitian dipilih berdasarkan teknik snowball yaitu dengan mencari informasi kunci. Yang dimaksud dengan informan kunci (key informan) adalah mereka yang mengetahui

dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian atau informan yang mengetahui secara mendalam permasalahan yang sedang diteliti.

Untuk mempermudah pemahaman implementasi kebijakan pengalihan kewenangan walikota kepada camat di Kantor Kecamatan Tanjungpinang Barat Kota Tanjungpinang, penulis menggunakan Teori dari *George Edwards III*, yang mengemukakan ada empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan suatu implementasi kebijakan, yaitu : 1) Komunikasi; 2) Sumberdaya; 3) Disposisi; 4) Struktur Birokrasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari 27 bidang kewenangan yang didelegasikan, terdapat 1 Kewenangan yang tidak dapat dilaksanakan, 13 Kewenangan yang dapat dilaksanakan sebagian, dan 13 Kewenangan yang dapat dilaksanakan sepenuhnya. Hal tersebut dikarenakan pelimpahan sebagian wewenang masih bersifat umum.

3. “Proses Peralihan Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten Bintan Kepada Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau (Studi Kasus Persiapan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau)” yang ditulis oleh Myra Amanda Islamey, tahun 2017.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Proses Peralihan Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Pendidikan Menengah dari Kabupaten Bintan Kepada Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau studi pada Persiapan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dan untuk mengetahui kendala kendala apa saja yang terjadi dalam Proses Peralihan Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten Bintan Kepada Pemerintah Provinsi

Kepulauan Riau. Teknik analisa penelitian ini menggunakan teknik analisa deskriptif dengan pendekatan kualitatif.

Untuk melihat Proses Peralihan Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Pendidikan Menengah dari Kabupaten Bintan Kepada Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau menggunakan beberapa indicator yaitu 1) Standard an Sasaran Kebijakan; 2) Sumber daya; 3) Hubungan Antar Organisasi; 4) Karakteristik Agen Pelaksana; 5) Kondisi Sosial, Politik dan Ekonomi; dan 6) Disposisi Implementor.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pelaksanaan pembagian urusan pemerintahan konkuren dibidang pendidikan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berimplikasi menghilangkan kewenangan pemerintah Kabupaten berupa pengalihan manajemen pendidikan menengah atas ke pemerintah daerah provinsi. Hal ini termasuk kedalamnya penyerahan aset yang melingkupi penyelenggaraan pengelolaan pendidikan menengah atas tersebut. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kewenangan Dinas Pendidikan yaitu: faktor pendukung berupa pengelolaan manajemen pendidikan menjadi lebih fokus dan lebih efisien dan adanya harapan peningkatan kesejahteraan bagi guru-guru. Sedangkan faktor penghambatnya yaitu: masih adanya kesalahan administrasi, berkurangnya aset, anggaran, dan sumber daya manusia pada Dinas Pendidikan Kabupaten Bintan, jauhnya jarak tempuh antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten, kurangnya integritas Aparatur Sipil Negara, serta belum adanya pedoman dalam melaksanakan urusan pemerintahan konkuren.

4. “Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” yang ditulis oleh Sella Nova Damayanti, 2017.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan prospek kebijakan pengelolaan pendidikan menengah yang dialihkan ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur di Kota Surabaya dengan menggunakan perspektif analisis prospektif kebijakan publik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Prospek pengelolaan pendidikan menengah berdasarkan sebagian stakeholder yang terlibat bahwa kurang prospek penerapan kebijakan pasca pengalihan kewenangan di Kota Surabaya. Ketidakooptimisan dapat dilihat dari masih adanya keberatan yang disampaikan oleh para informan atas pengalihan kewenangan kepada provinsi. Perihal lain juga belum dilakukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur adalah dalam pengalokasian anggaran Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) di masing-masing daerah Kabupaten/Kota Jawa Timur yang masih dalam tahapan agenda publik. Mengingat pembiayaan merupakan kepentingan yang bersifat urgensi bagi pelaksanaan pengelolaan pendidikan menengah yang efektif. Alokasi pembiayaan sekolah menengah bagi masing-masing daerah kabupaten/kota harus segera direalisasikan.

5. “Pengembalian Kewenangan Pengelolaan Jenjang Pendidikan SMA/SMK Sederajat Dari Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota Kepada Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Provinsi” yang ditulis oleh Dedy Ernadi, 2017.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dasar pelaksanaan dan faktor penghambat dalam pelimpahan kewenangan pengelolaan jenjang pendidikan SMA/SMK dari Dinas Pendidikan Kota/Kabupaten ke Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi. Pendekatan masalah dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif dan pendekatan empiris. Sumber data dari penelitian ini adalah data primer, data sekunder, dan data tersier. Analisis data dilakukan dengan cara deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, dalam pengembalian kewenangan ini Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Lampung bersama Biro Perlengkapan dan Aset Daerah Lampung telah melakukan sosialisasi dan pendataan aset, yang terdiri dari aset bergerak dan tidak bergerak. Aset bergerak itu terdiri dari Guru dan Tenaga Pendidik, serta aset tidak bergerak itu meliputi infrastruktur dan sarana prasarananya. Upaya yang dilakukan Dinas pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Lampung terkait pelimpahan kewenangan SMA/SMK ini yaitu membentuk lima UPTD di lima wilayah untuk kelancaran proses pelimpahan wewenang dan akan mengurus perkara administratif sekolah, guru, sertifikasi guru maupun akreditasi sekolah SMA/SMK yang kewenangannya sudah dialihkan dari Kabupaten/Kota ke Pemerintah Provinsi.

Faktor penghambat dari pengembalian kewenangan ini adalah: luas wilayah dan rentan kendali masih terbatas, masing-masing kabupaten/kota memiliki keberagaman tentang kondisi real di lapangan, jumlah PNS di Kabupaten masih sangat terbatas, dan tidak diiringi anggaran dari Pusat ke Provinsi. Upaya Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi dengan membentuk UPTD (Unit Pelaksana

Teknis Daerah) harus didukung pula oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, supaya fungsi dari tujuan dari pelaksanaan pengembalian kewenangan cepat berjalan.

1.6 Kerangka Pemikiran Teoritis

1. Administrasi Publik

Nicholas Henry dalam Pasolong (2011:8), menjelaskan adminintrasi publik sebagai suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih resonsif terhadap kebutuhan sosial.

Dwight Waldo dalam Pasolong (2011:8), mendefinisikan administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

David H. Rosenbloom dalam Pasolong (2011:8), menunjukkan bahwa administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislative, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian.

2. Paradigma Administrasi Publik

Administrasi publik sebagai disiplin ilmu tentu mengalami pergeseran paradigma. Menurut Henry dalam Keban (2008:31-33), menyatakan bahwa administrasi publik mengalami lima pergeseran paradigma.

- 1) Paradigma 1 Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)

Tokoh yang berperan di dalamnya adalah Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow dalam tulisannya yang berjudul “*Politics and Administration*.” Paradigma ini menjelaskan bahwa ada pemisahan antara politik dan administrasi.

2) Paradigma 2 Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)

Tokoh-tokohnya adalah Willoughby, Gullick Urwick, Fayol dan Taylor. Fokus paradigma ini adalah administrasi publik, sedangkan lokusnya masih belum jelas.

3) Paradigma 3 Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Pada paradigma ini terjadi pertentangan anggapan terkait *value-free administration* di satu pihak dengan anggapan *value-laden politics*. Pada prakteknya muncul paradigma baru bahwa administrasi publik sebagai ilmu politik yang lokusnya birokrasi pemerintahan dan fokusnya menjadi kabur.

4) Paradigma 4 Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Prinsip-prinsip manajemen pada paradigma ini dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis manajemen, riset operasi, dsb., merupakan fokusnya, sedangkan lokusnya tidak jelas karena semua fokus diasumsikan bisa diterapkan di swasta dan publik.

5) Paradigma 5 Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970-sekarang)

Pada paradigma ini fokus dan lokusnya sudah jelas, dimana fokusnya adalah teori organisasi, manajemen, dan kebijakan publik; sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah kepentingan publik.

3. Kebijakan Publik

a. Definisi Kebijakan Publik

Menurut Syafiie (2014:20) kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Chandler dan Plano dalam Pasolong (2011:38) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah.

William N. Dunn dalam Pasolong (2011:39), berpendapat bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas perkotaan dan lain-lain.

Dari pendapat beberapa ahli mengenai kebijakan publik, maka dapat disimpulkan kebijakan publik adalah tindakan pemerintah yang bertujuan untuk memecahkan permasalahan publik dengan efektif dan efisien melalui pemanfaatan sumber daya yang ada untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

b. Tingkatan Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho dalam Tahir (2014:27), menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni:

1. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD 1945, (b) UU/Perpu, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
2. Kebijakan publik yang bersifat *meso* atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota.

c. Proses Kebijakan Publik

Starling dalam Tahir (2014:28) menjelaskan adanya lima tahapan proses terjadinya kebijakan publik, yakni:

1. *Identification of need*, yaitu mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa criteria antara lain: menganalisa data, sampel, data statistic, model-model simulasi, analisa sebab akibat dan teknik-teknik peramalan.
2. Formulasi usulan kebijakan yang mencakup faktor-faktor strategic, altermnatif-alternatif yang bersifat umum, kemantapan teknologi dan analisis dampak lingkungan.

3. Adopsi yang mencakup analisa kelayakan politik, bagungan beberapa teori politik dan penggunaan teknik-teknik pengangguran.
4. Pelaksanaan program yang mencakup bentuk-bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran keputusan-keputusan, keputusan-keputusan penetapan harga, scenario pelaksanaannya, dan
5. Evaluasi yang mencakup penggunaan metode-metode eksperimental, sistem informasi, auditing, dan evaluasi mendadak.

d. Unsur-unsur Kebijakan Publik

Kaji dalam Tahir (2014:29), mengemukakan bahwa terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut:

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu,
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah,
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan,
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu dalam memecahkan masalah publik tertentu) dan bersifat negative (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu),
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

4. Implementasi Kebijakan

a. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan

menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandung bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Itulah sebabnya implementasi kebijakan publik, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan publik.

Menurut Tachjad dalam Tahir (2014:53) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.

Sementara itu, Abdul Wahab dalam Tahir (2014:54) menegaskan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.

Sehubungan dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi. Hal tersebut disebabkan karena ia terkait dengan diadakannya kebijakan (*policy goals*). Dan jika dilihat dari konteks implementasi kebijakan, maka hal ini akan berkaitan dengan kekuasaan (*power*). Dengan demikian, konteks implementasi kebijakan baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan.

Bertolak dari uraian di atas, maka implementasi kebijakan diartikan sebagai suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan untuk menjadi kenyataan. Pengorganisasian tujuan-tujuan tersebut melalui peraturan perundang-undangan, merupakan bagian yang terpenting dan tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya dalam proses pengambilan keputusan. Dengan kata lain, implementasi kebijakan berkaitan erat dengan faktor manusia, dengan berbagai latar belakang aspek sosial, budaya, politik dan sebagainya.

Sehubungan dengan itu Anderson dalam Tahir (2014:56) menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi,
2. Hakikat proses administrasi,
3. Kepatuhan atas suatu kebijakan, dan
4. Efek atau dampak dari implementasi

Pandangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan keputusan yang diinginkan. Senada dengan itu, Tangkilisan (2011) menjelaskan ada tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan, yaitu:

1. Penafsiran
2. Organisasi
3. Penerapan.

Sedangkan Abidin (2014:57) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama, yakni:

1. Faktor internal yang meliputi:
 - a. Kebijakan yang akan dilaksanakan
 - b. Faktor-faktor pendukung
2. Faktor eksternal yang meliputi:
 - a. Kondisi lingkungan
 - b. Pihak-pihak terkait

Proses implementasi kebijakan sering mengalami hambatan, yaitu dalam proses perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplifikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan, akibatnya adalah adanya kesenjangan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan.

Kesenjangan ini menurut Warnham dalam Tahir (2014:60) disebabkan oleh:

1. Tidak tersedia sumber daya pada saat dibutuhkan
2. Kurangnya informasi
3. Tujuan-tujuan dari unit-unit organisasi sering bertentangan sehingga membutuhkan waktu yang lama bagi manajemen untuk menyelesaikannya

Inti dari pada implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Selain itu, yang penting juga diperhatikan adalah perlunya pedoman yang dapat mengarahkan ruang gerak dari pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom di dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus. Pedoman ini membantu pelaksana untuk menyesuaikan diri apabila ada hal-hal yang bersifat khusus yang

ditemukan ketika melakukan implementasi keputusan. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan sentralistis atau dari atas ke bawah.

b. Efektivitas Ketepatan Implementasi Kebijakan

Efektivitas pelaksanaan kebijakan merupakan pengukuran terhadap tercapainya tujuan kebijakan yang telah dirumuskan sebelumnya. Efektivitas implementasi kebijakan berkaitan dengan sejauh mana implementasi yang dilakukan mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Nugroho (2012: 707-710) mengemukakan bahwa terdapat lima “tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan.

1) Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai karakter masalah yang hendak dipecahkan. Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

2) Ketepatan Pelaksananya

Terdapat tiga lembaga yang dapat menjadi implementor, yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah dan masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang bersifat monopoli.

3) Ketepatan Target

Yaitu apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak tumpang tindih atau bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. apakah target

dalam kondisi siap diintervensi atau tidak. Dan apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya.

4) Ketepatan Lingkungan

Lingkungan dalam hal ini terbagi menjadi lingkungan internal kebijakan yang berkaitan dengan interaksi diantara perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Dan lingkungan eksternal kebijakan yang berkaitan dengan persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan.

5) Ketepatan Proses

Terdiri atas tiga proses. Yaitu *Policy Acceptance*, publik memahami kebijakan sebagai aturan dan pemerintah memahaminya sebagai tugas yang harus dilaksanakan. *Policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai aturan dan pemerintah menerimanya sebagai tugas yang harus dilaksanakan. *Strategic Readiness*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, dan birokrat siap menjadi pelaksana kebijakan.

c. Model Implementasi Kebijakan

1) Model George C. Edwards III (1980)

Dalam pandangan Edwards III dalam Subarsono (2013:90) , implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable yaitu komunikasi, sumber daya disposisi dan struktur birokrasi. Keempat factor tersebut saling berhubungan satu sama lain.

a) Komunikasi

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran

kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran tersebut tidak jelas atau bahkan tidak diketahui oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b) Sumber daya

Sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi sebuah kebijakan. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya ini bisa berupa sumber daya manusia berupa kemampuan dan kapasitas implementor serta sumber daya finansial.

c) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, loyalitas dan lain-lain. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka kebijakan akan berjalan sesuai dengan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Namun apabila implementor memiliki disposisi yang tidak baik maka kebijakan tidak akan efektif karena tidak berjalan sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga tidak akan berjalan efektif.

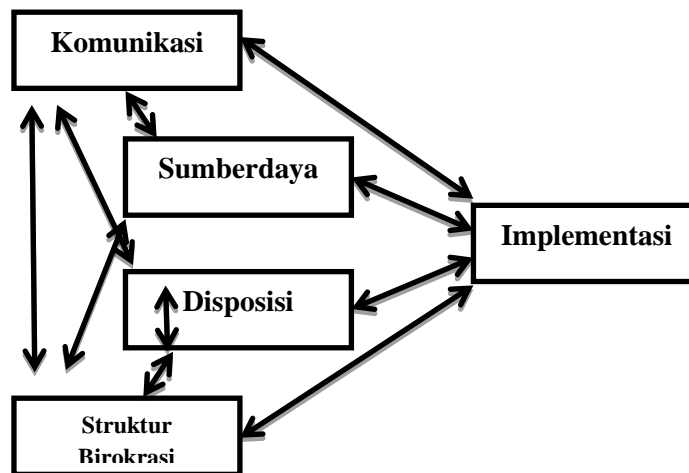
d) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek

struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedure* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Gambar 1.1

Faktor Penentu Implementasi Menurut George C. Edwards III



Sumber: George C. Edwards III dalam Dwiyanto (2009)

2) Model Merilee S. Grindle (1980)

Menurut Merilee S. Grindle dalam Dwiyanto (2009), keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar yakni isi kebijakan (*content of polic*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan selanjutnya diperinci lagi ke dalam 6 unsur, yaitu:

1. Se jauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan
2. Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*
3. Se jauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan
4. Apakah letak sebuah program sudah tepat
5. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci

6. Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai

Di samping Variabel isi kebijakan, keberhasilan implementasi kebijakan public juga ditentukan oleh variabel lingkungan. Variabel ini meliputi 3 unsur yaitu:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
2. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran

3) Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)

Mazmanian dan Sabatier (Subarsono 2013: 94) menyebutkan ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: karakteristik dari masalah, karakteristik kebijakan dan variabel lingkungan.

a. Karakteristik Masalah

- 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan

Masalah yang ada dimasyarakat sangat beragam, ada yang mudah dipecahkan sehingga pelaksanaan teknisnya tidak terlalu rumit karena inti masalah dapat diselesaikan dengan satu kebijakan

- 2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran

Kebijakan atau program akan lebih mudah diimplementasikan apabila kelompok sasrannya adalah masyarakat yang homogen karena pemahaman terhadap suatu kebijakan akan sama.

- 3) Proporsi kelompok sasaran terhada total populasi

Sebuah program akan lebih sulit apabila diimplementasikan pada kelompok sasaran yang mencakup semua populasi.

4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan

Implementasi kebijakan tentang perubahan perilaku masyarakat akan lebih sulit dijalankan karena susah untuk mengubah sikap seseorang.

b. Karakteristik Kebijakan

1) Kejelasan isi kebijakan

Kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan apabila implementor dapat memahami dan menerjemahkan program kepada masyarakat.

2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis

Kebijakan yang memiliki dasar teoritis akan lebih mudah diimplementasikan karena sudah diuji.

3) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut

Dukungan finansial akan sangat berpengaruh dalam memberikan fasilitas implementasi kebijakan dan dukungan staff administrasi dalam memonitor suatu kebijakan.

4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana

Kebijakan dijalankan dengan baik tentunya karena adanya koordinasi antar institusi terkait baik secara vertical maupun horizontal.

5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana

Kebijakan yang ada, seringkali tidak jelas dan berbeda antar kebijakan yang satu dan yang lainnya padahal masih menyangkut pada suatu masalah yang sangat berkaitan sehingga menimbulkan ketidakjelasan pedoman untuk implementasi.

6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan

Aparat yang bertanggungjawab terhadap implementasi suatu kebijakan harus mempunyai komitmen untuk dapat menjalankan tugasnya demi kepentingan publik sehingga kasus korupsi yang marak terjadi dapat dihindari.

7) Seberapa luas akses kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Kebijakan publik akan lebih mudah diimplementasikan apabila masyarakat ikut terlibat, sehingga program yang dijalankan mendapat dukungan.

c. Lingkungan Kebijakan

1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat

Masyarakat yang terdidik dan terbuka akan lebih mudah menerima program pembaharuan daripada masyarakat yang tertutup dan tradisional karena program baru akan lebih mudah disosialisasikan dan dimengerti oleh masyarakat yang terbuka

2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan

Kebijakan yang insentif dan dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat akan lebih mudah mendapat dukungan publik.

3) Sikap dari kelompok pemilih

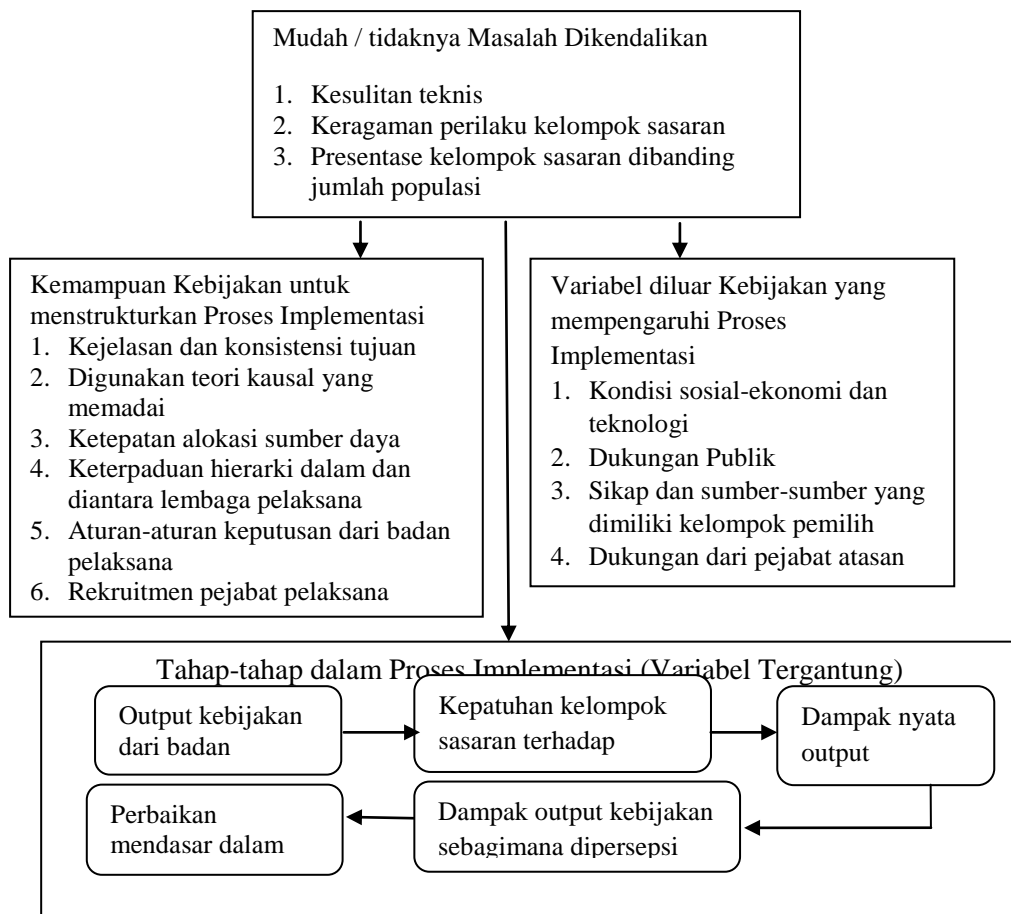
Kelompok pemilih dalam masyarakat dapat mempengaruhi proses implementasi karena mereka dapat melakukan intervensi terhadap keputusan badan pelaksana melalui komentar untuk mengubah keputusan dengan melakukan kritik terhadap kinerja badan pelaksana dan ditujukan kepada badan legislatif.

4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor

Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tersebut.

Gambar 1.2

Variabel-variabel yang Mempengaruhi Proses Implementasi



Sumber: AG Subarsono, 2013

3) Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)

Menurut Meter dan Horn (Subarsono 2013:99), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni;

1. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan.

2. Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non-manusia.
3. Hubungan antar Organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
4. Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud agen katakarakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipann, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini public yang ada di lingkungan; dan apakah elite politikmendukung implementasi kebijakan.
6. Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: (a) respons implementor terhadap kebijakan; (b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

4) Model David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999)

Dalam pandangan Weimer dan Vining (Subarsono 2013:103) ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi

suatu program, yakni: (1) logika kebijakan; (2) lingkungan tempat kebijakan dioperasikan; dan (3) kemampuan implementor kebijakan.

Logika dari suatu kebijakan. Ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal dan mendapat dukungan teoritis.

Lingkungan tempat kebijakan yang dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik atau geografis. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan di daerah lain, tetapi ternyata gagal diimplementasikan di daerah lain, karena kondisi lingkungan yang berbeda.

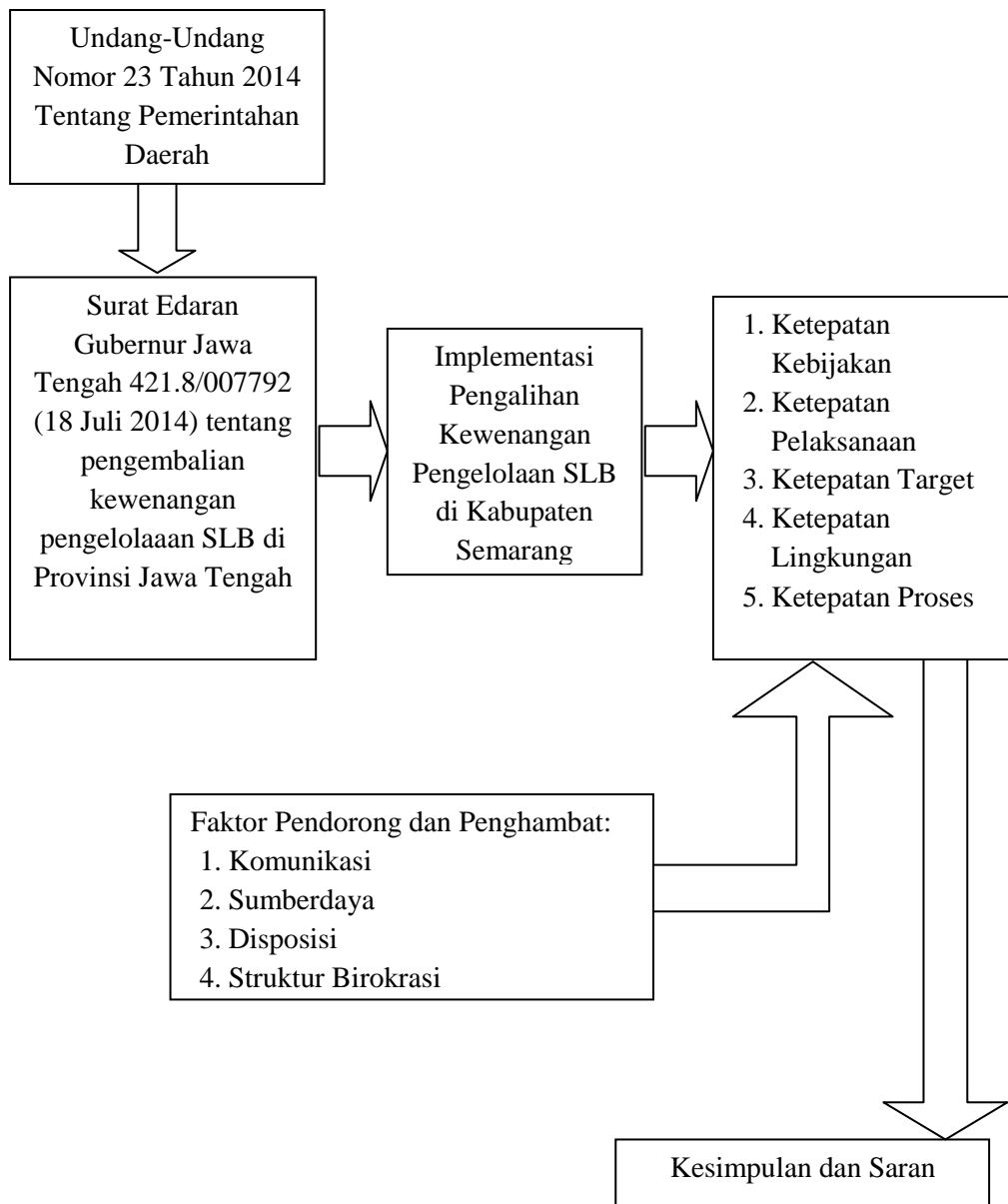
Kemampuan implementor. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan ketrampilan dari para implementor kebijakan.

1.7 Operasionalisasi Konsep

Pengalihan Kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu implikasi dari pembagian urusan konkuren yang tercantum dalam UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam implementasi Kebijakan Pengalihan Kewenangan SLB perlu dilihat dalam hal proses implementasi serta permasalahannya. Berikut ini kerangka pemikiran penelitian pada Implementasi Kebijakan Pengalihan SLB N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah:

Gambar 1.3

Kerangka Pemikiran



Penilaian efektivitas implementasi kebijakan dalam Kebijakan Pengalihan Kewenangan SLB mengacu pada 5 hal, yaitu 1) Ketepatan Kebijakan; 2)

Ketepatan Pelaksanaan; 3) Ketepatan Target; 4) Ketepatan Lingkungan; dan 5) Ketepatan Proses.

1) Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah ini telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai karakter masalah yang hendak dipecahkan. Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

2) Ketepatan Pelaksananya

Terdapat tiga lembaga yang dapat menjadi implementor, yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah dan masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang bersifat monopoli, pemahaman Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah serta Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Semarang sebagai implementor terhadap kebijakan Pengalihan Kewenangan SLB tersebut, serta melihat komunikasi antar implementor tersebut dalam mengimplementasikan Kebijakan Pengalihan Kewenangan SLB ini.

3) Ketepatan Target

Yaitu apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak tumpang tindih atau bertentangan dengan intervensi kebijakan lain, apakah target dalam kondisi siap diintervensi atau tidak. Dan apakah intervensi kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah

Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah ini bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya.

4) Ketepatan Lingkungan

Lingkungan dalam hal ini terbagi menjadi lingkungan internal kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang berkaitan dengan interaksi diantara perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Dan lingkungan eksternal kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang berkaitan dengan persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan.

5) Ketepatan Proses

Terdiri atas tiga proses. Yaitu *Policy Acceptance*, publik memahami kebijakan sebagai aturan dan pemerintah memahaminya sebagai tugas yang harus dilaksanakan. *Policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai aturan dan pemerintah menerimanya sebagai tugas yang harus dilaksanakan. *Strategic Readiness*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, dan birokrat siap menjadi pelaksana kebijakan.

Secara teoritis Implementasi Kebijakan Pengalihan Kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, lebih relevan dengan menggunakan teori model implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III sebagai paduan yang dipilih dalam penelitian yang akan dilakukan, karena dalam teori tersebut

menggambarkan fenomena-fenomena penelitian yang akan dilakukan. Berhasil atau tidaknya Implementasi Kebijakan Pengalihan Kewenangan SLB N Ungaran dapat dilihat dari faktor yang menghambat dan juga faktor yang mendukung. Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III dapat diasumsikan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 faktor, yaitu sebagai berikut:

1. Komunikasi

Sejauh mana standar dan sasaran dalam kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran telah jelas dan ditransmisikan kepada sasaran (target group) sehingga dapat direalisasikan.

2. Sumberdaya

Dukungan sumberdaya baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial dalam Implementasi Kebijakan Pengalihan Kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

3. Disposisi

Sejauh mana tingkat kejujuran, komitmen dan loyalitas implementor dalam implementasi Kebijakan Pengalihan Kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

4. Struktur Birokrasi

Mekanisme atau Standar Operasional Prosedur (SOP) pelaksanaan Kebijakan Pengalihan Kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Tabel 1.5

Matriks Fenomena, Sub Fenomena serta Gejala Implementasi Kebijakan

(Sesuai Teori Lima Efektivitas Implementasi Kebijakan)

No	Fenomena	Sub Fenomena	Gejala yang Diamati	Informan			
				1	2	3	4
1	Ketepatan Kebijakan	Tujuan	a. Keterkaitan antara tujuan kebijakan pengalihan kewenangan SLB dengan pelaksanaan otonomi daerah	√	√		
			b. Strategi pencapaian tujuan tersebut	√	√		
		Permasalahan yang akan dipecahkan	a. Permasalahan yang melatarbelakangi kebijakan pengalihan kewenangan SLB	√	√		
			b. Bila ada, adakah keterkaitan antara tujuan kebijakan dengan permasalahan yang melatarbelakangi kebijakan tersebut	√	√		
			c. Sejauh mana kebijakan pengalihan kewenangan SLB dapat menyelesaikan permasalahan yang ada	√	√		
			d. Bila tidak ada permasalahan, hal apa yang melatarbelakangi kebijakan tersebut	√	√		
2	Ketepatan Pelaksana	Lembaga Pelaksana	a. Kedudukan Disdikbud Provinsi Jawa Tengah dalam pelaksanaan pengalihan kewenangan SLB		√		
			b. Pemahaman implementor terhadap mekanisme kebijakan pengalihan kewenangan SLB	√	√		
		Kerjasama Pemerintah	a. Bentuk kerjasama antara Disdikbud Provinsi Jawa Tengah dengan Disdikbud Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah	√	√		
			b. Bentuk kerjasama antara Disdikbud Provinsi Jawa Tengah dengan SLB N Ungaran		√	√	

No	Fenomena	Sub Fenomena	Gejala yang Diamati	Informan			
				1	2	3	4
3	Ketepatan Target	Target/Sasaran Kebijakan	a. Apa saja target yang ingin dicapai dalam kebijakan pengalihan kewenangan SLB	√	√		
			b. Upaya pencapaian target	√	√	√	
			c. Sejauh mana pencapaian target	√	√	√	
		Kesiapan Target/Sasaran	a. Sejauh mana kesiapan target/sasaran dalam menjalankan kebijakan pengalihan kewenangan SLB		√	√	
			b. Faktor pendorong dan penghambat dalam kesiapan SLB N Semarang			√	
4	Ketepatan Lingkungan	Lingkungan Internal	a. Sosialisasi dari lembaga pelaksana kebijakan kepada SLB N Semarang terkait kebijakan pengalihan kewenangan SLB		√	√	
			b. Dampak dari adanya pengalihan kewenangan SLB terhadap tata kelola SLB Negeri Ungaran (Guru, siswa, kurikulum)			√	
		Lingkungan Eksternal	a. Peran baru orang tua dalam implementasi kebijakan pengalihan kewenangan SLB				√
			b. Tanggapan masyarakat (orang tua siswa) terhadap kebijakan pengalihan kewenangan SLB				√
		5	Ketepatan Proses	<i>Policy Acceptance</i>	a. Pemahaman SLB N Ungaran tentang kebijakan pengalihan kewenangan SLB		
b. Pemahaman Disdikbud Provinsi Jawa Tengah tentang kebijakan pengalihan kewenangan SLB					√		
c. Pemahaman Disdikbud Kabupaten Semarang tentang kebijakan pengalihan kewenangan SLB	√						
<i>Policy Adoption</i>	a. Sikap Disdikbud Provinsi Jawa Tengah terhadap adanya kebijakan pengalihan kewenangan SLB				√		
	b. Sikap Disdikbud Kabupaten Semarang terhadap adanya kebijakan			√			

No	Fenomena	Sub Fenomena	Gejala yang Diamati	Informan			
				1	2	3	4
			pengalihan kewenangan SLB				
			c. Sikap SLB N Ungaran terhadap kebijakan pengalihan kewenangan SLB			√	
		<i>Strategic Readlines</i>	a. Kesiapan Disdikbud Provinsi Jawa Tengah dalam melaksanakan kebijakan pengalihan kewenangan SLB		√		
			b. Kesiapan Disdikbud Kabupaten Semarang dalam melaksanakan kebijakan pengalihan kewenangan SLB	√			
			d. Kesiapan SLB N Ungaran terhadap kebijakan pengalihan kewenangan SLB			√	

Keterangan Informan:

1. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Semarang;
2. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Prov Jateng;
3. SLB Negeri Ungaran;
4. Orang Tua Siswa SLB N Ungaran

Tabel 1.6

Matriks Fenomena, Sub Fenomena serta Gejala Faktor Pendukung dan Penghambat

(Sesuai Model Implementasi Kebijakan George C. Edwards III)

No	Fenomena	Sub Fenomena	Gejala yang Diamati	Informan			
				1	2	3	4
1.	Komunikasi	Tujuan Kebijakan	a. Kejelasan tujuan kebijakan pengalihan kewenangan SLB dari Pemerintah Kota/Kabupaten menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi	√	√		
			b. Apakah tujuan kebijakan telah tercantum dalam regulasi terkait kebijakan pengalihan kewenangan SLB	√	√		
		Kesepakatan Bersama	a. Sejauhmana tujuan kebijakan ditransmisikan kepada kelompok sasaran (SLB N Ungaran)	√	√	√	
			b. Apakah tujuan kebijakan telah disepakati bersama antara pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran	√	√	√	
2.	Sumber Daya	Sumber Daya Manusia	a. Jumlah sumber daya manusia di Disdikbud Provinsi Jateng yang memiliki tugas dalam pelaksanaan kebijakan pengalihan kewenangan SLB		√		
			b. Kualitas sumber daya manusia tersebut (memadai/tidak)		√		
			c. Kualifikasi atau keahlian khusus yang harus dimiliki sumber daya manusia dalam mendukung pelaksanaan kebijakan pengalihan kewenangan SLB		√		
		Sumber Daya Finansial	a. Sumber anggaran yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan pengalihan kewenangan SLB		√	√	
			b. Ketersediaan anggaran dalam mendukung pelaksanaan kebijakan pengalihan kewenangan SLB (tercukupi/belum)		√	√	

No	Fenomena	Sub Fenomena	Gejala yang Diamati	Informan			
				1	2	3	4
3.	Disposisi	Komitmen	a. Adakah dukungan berupa peraturan atau regulasi yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah		√		
			b. Jika ada, bagaimana pemahaman implementor terhadap regulasi tersebut?		√		
			c. Jika tidak ada, hal apa yang menjadi kendala		√		
		Loyalitas	a. Adakah program atau kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung kebijakan pengalihan kewenangan SLB		√		
			d. Jika ada, bagaimana pengaruh dari program atau kegiatan tersebut terhadap pelaksanaan kebijakan pengalihan kewenangan SLB?		√		
			e. Jika tidak ada, hal apa yang menjadi kendala		√		
4.	Struktur Birokrasi	Struktur Organisasi	a. Kejelasan tupoksi di tiap bagian/bidang pelaksana kebijakan		√		
			b. Pemahaman pelaksana mengenai masing-masing tupoksinya terkait kebijakan baru kewenangan SLB		√		
		Standar Operating Procedure (SOP)	a. Kejelasan prosedur kerja atau <i>standar operating procedure</i> (SOP) dalam kebijakan pengalihan kewenangan SLB		√	√	
			b. Pemahaman para pelaksana terhadap SOP yang telah ditentukan		√	√	
			c. Kesesuaian prosedur kerja para pelaksana dengan SOP yang ada		√	√	

Keterangan Informan:

1. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Semarang;
2. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Prov Jateng;
3. SLB Negeri Ungaran;
4. Orang Tua Siswa SLB N Ungaran

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Menurut Sahya Anggara (2015:18-21), penelitian dibedakan menjadi beberapa jenis, berdasarkan tingkat eksplanasi, jenis penelitian dibedakan menjadi:

a) Penelitian Deskriptif

Yaitu penelitian yang menjelaskan sesuatu yang menjadi sasaran penelitian secara mendalam. Artinya penelitian tersebut dilakukan untuk mengungkap segala sesuatu atau berbagai aspek dari sasaran penelitiannya.

b) Penelitian Assosiatif

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan tujuan untuk melihat hubungan antarvariabel atau pengaruh suatu variabel terhadap variabel lainnya.

c) Penelitian Komparatif

Yaitu penelitian yang bertujuan untuk melihat perbandingan atau perbedaan antara dua kelompok sasaran penelitian.

Berdasarkan beberapa kualifikasi jenis penelitian di atas, maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif karena penelitian ini tidak melihat hubungan variabel dan tidak membandingkan variabel, tetapi lebih ke mengulas permasalahan secara mendalam.

1.8.2 Jenis Data

Secara umum, data penelitian dapat dibedakan dalam dua jenis yaitu:

a. Data Kualitatif

Data kualitatif adalah data yang berbentuk kata-kata, bukan dalam bentuk angka. Data kualitatif diperoleh melalui berbagai macam teknik pengumpulan

data misalnya wawancara, analisis dokumen, diskusi terfokus, atau observasi yang telah dituangkan dalam catatan lapangan (transkrip). Bentuk lain data kualitatif adalah gambar yang diperoleh melalui pemotretan atau rekaman video.

b. Data Kuantitatif

Data kuantitatif adalah data yang berbentuk angka atau bilangan. Sesuai dengan bentuknya, data kuantitatif dapat diolah atau dianalisis menggunakan teknik perhitungan matematika atau statistika.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan jenis data kualitatif, yaitu data yang berbentuk kalimat. Data kualitatif tersebut diperoleh dengan teknik pengumpulan data yaitu wawancara, dan juga dokumentasi.

1.8.3 Fokus dan Lokus Penelitian

a. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah pengalihan Pengalihan Kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, faktor yang mendorong serta hambatan-hambatan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan tersebut.

b. Lokus Penelitian

Lokus atau lokasi penelitian ini adalah Sekolah Luar Biasa (SLB) Negeri Ungaran. Pemilihan lokus didasarkan kepada alasan bahwa SLB Negeri Ungaran merupakan satu-satunya SLB Negeri di Kabupaten Semarang dan satu-satunya SLB Negeri yang memberikan pelayanan pendidikan secara gratis. Selain itu, penelitian ini juga dilakukan di Dinas Pendidikan dan

Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah, hal ini didasarkan pada pertimbangan cita-cita Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang ingin menjadi percontohan dalam pengelolaan Pendidikan Menengah dan Pendidikan Khusus.

1.8.4 Sumber Data

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya (subyek penelitian), dalam penelitian ini adalah informan dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Semarang, dan Sekolah Luar Biasa (SLB) Negeri Ungaran.

Sedangkan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, dalam penelitian ini diperoleh dari:

1) Buku-buku literatur, antara lain:

Teori Administrasi Publik, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Manajemen Publik, Kebijakan Publik, Public Policy, Konsep Dasar Kebijakan Publik, Kebijakan Publik & Transparansi Pemerintah Daerah, Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Analisis Kebijakan Publik, Reformasi Pelayanan Publik, Metode Penelitian Administrasi, Metode Penelitian Kualitatif, dan Memahami Metode Penelitian Kualitatif

2) Data dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Semarang, dan SLB N Ungaran, berupa:

- Profil Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah

- Profil Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Semarang
- Profil SLB Negeri Ungaran
- Data Sekolah Luas Biasa (SLB) Negeri se-Jawa Tengah
- Berita acara serah terima kewenangan SLB dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah
- Data aset milik SLB N Ungaran yang pengelolaannya dialihkan ke Pemerintah Provinsi Jawa Tengah
- Data siswa SLB N Ungaran tahun 2017/2018
- Data pegawai SLB N Ungaran tahun 2017/2018

3) Regulasi, antara lain:

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional; PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom; PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

1.8.5 Informan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, hal yang menjadi bahan pertimbangan utama dalam pengumpulan data adalah pemilihan informan. Dalam penelitian kualitatif tidak digunakan istilah populasi. Teknik sampling yang digunakan oleh peneliti adalah *purposive sample*, yaitu pengambilan dengan sengaja untuk memperoleh

key informan atau orang-orang yang mengetahui dengan benar dan atau yang terpercaya. Pemilihan *key informan* dilakukan kepada orang-orang yang terlibat langsung dan mengetahui tentang pengalihan kewenangan Pendidikan Khusus di Kabupaten Semarang. Informan tersebut dipilih sebagai *key informan* berdasarkan rekomendasi dari instansi terkait karena dianggap memiliki pengetahuan dan dapat memberi informasi yang benar terkait kebijakan pengalihan kewenangan SLB, berikut ini informan dalam penelitian ini:

Tabel 1.7

Data Informan Penelitian

NO	LEMBAGA	NARASUMBER	JUMLAH
1.	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah	1. Kepala Seksi Kurikulum Bidang Pembinaan Pendidikan Khusus	3 Orang
		2. Staff Subbagian Umum & Kepegawaian	
		3. Staff Bidang Program	
2.	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Semarang	1. Staff Bidang Perencanaan	2 Orang
		2. Kepala Seksi Kurikulum SMP (Eks-Kepala Bidang Pembinaan Pendidikan Khusus)	
3.	SLB Negeri Ungaran	1. Kepala Sekolah	3 Orang
		2. Staff Tata Usaha	
		3. Guru (Perwakilan)	
4.	Masyarakat	Orang Tua Siswa SLB N Ungaran (2 Orang)	2 Orang

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

b. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan kepada responden, dan jawaban responden dicatat atau direkam. Wawancara dapat dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan sumber data. Wawancara langsung diadakan dengan orang yang menjadi sumber data dan dilakukan tanpa perantara. Wawancara tidak langsung dilakukan terhadap seseorang yang dimintai keterangan tentang orang lain (Sahya Anggara, 2015: 113). Dalam penelitian ini teknik wawancara yang digunakan yaitu wawancara langsung dengan informan. Informan tersebut dipilih berdasarkan rekomendasi dari instansi terkait karena dianggap memiliki pengetahuan dan dapat memberi informasi yang benar terkait kebijakan pengalihan kewenangan SLB.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan pada subjek penelitian, tetapi melalui dokumen. Dokumen adalah catatan tertulis yang isinya berupa pernyataan tertulis yang disusun oleh seseorang atau lembaga untuk keperluan pengujian suatu peristiwa, dan berguna bagi sumber data, bukti, informasi kealamiah yang sukar diperoleh, sukar ditemukan dan membuka kesempatan untuk lebih memperluas pengetahuan terhadap sesuatu yang diselidiki (Sahya Anggara, 2015: 121). Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan dokumen-dokumen dari instansi atau lembaga terkait, berupa arsip database, dokumen laporan tertulis, berita acara, foto-foto kegiatan dan lain sebagainya.

1.8.7 Analisis Data

Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesis, mencari dan menemukan pola, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain (Bogdan & Biklen dalam Moleong, 2013: 248).

Penelitian ini menggunakan teknik analisis menurut Miles dan Huberman (1992:16), yaitu terdapat tiga teknik analisis data kualitatif antara lain reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

a. Reduksi Data

Dalam langkah reduksi, peneliti melakukan penggolongan data berdasarkan indikatornya misalnya data mengenai aset dikelompokkan menjadi satu, data terkait regulasi juga dikelompokkan menjadi satu dan seterusnya, kemudian peneliti memilah data yang tidak perlu dipakai dalam penelitian ini misalnya data terkait SLB lain. Data-data yang telah digolongkan berdasarkan jenisnya kemudian diatur sedemikian rupa hingga teratur dan terfokus.

b. Penyajian Data

Setelah mereduksi data, langkah selanjutnya adalah menyajikan data dan menganalisis data dalam bentuk teks naratif (dari hasil wawancara peneliti dengan narasumber) dan tabel atau bagan (contohnya tabel data pegawai SLB N Ungaran, tabel sarana dan prasarana SLB N Ungaran, dan lain sebagainya). Analisis data dalam hal ini digunakan untuk menarik kesimpulan.

c. Penarikan Kesimpulan

Langkah terakhir dalam analisis data yang dilakukan oleh peneliti yaitu penarikan kesimpulan. Peneliti menarik kesimpulan terhadap informasi maupun data-data yang sudah diperoleh dan dianalisis sebelumnya.

1.8.8 Kualitas Data

Validitas didasarkan pada kepastian apakah hasil penelitian sudah akurat dari sudut pandang peneliti, partisipan, atau pembaca secara umum Creswell & Miller dalam Creswell (2012: 286). Pada penelitian ini teknis validitas data yang digunakan oleh peneliti adalah Triangulasi. Moleong dalam Prastowo (2012: 269) menjelaskan bahwa triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data tersebut untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data tersebut. Murti B dalam Agustinova (2015: 45) menyatakan bahwa tujuan umum dilakukan triangulasi adalah untuk meningkatkan kekuatan teoritis, metodologis maupun interpretatif dari sebuah riset.

Agustinova (2015: 47-49) mengemukakan empat macam triangulasi yaitu sebagai berikut:

1. Triangulasi Sumber Data (*Data Triangulation*)

Triangulasi sumber adalah untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Data dari berbagai sumber tersebut, nantinya dideskripsikan, dikategorisasikan, mana pandangan yang sama, yang berbeda, dan mana yang spesifik dari sumber-sumber itu, tidak bisa dirata-ratakan seperti

dalam penelitian kuantitatif. Setelah menghasilkan kesimpulan selanjutnya dimintakan kesepakatan dengan sumber-sumber data tersebut.

2. Triangulasi Peneliti (*Multiple Researchers*)

Triangulasi peneliti dilakukan dengan cara menggunakan lebih dari satu orang peneliti dalam pengumpulan dan analisis data. Teknik ini diakui memperkaya khasanah pengetahuan mengenai informasi yang digali dari subjek penelitian.

3. Triangulasi Teori (*Theory Triangulation*)

Triangulasi teori adalah penggunaan sejumlah perspektif atau teori dalam menafsir seperangkat data. Dalam membahas suatu permasalahan yang sedang di kaji, hendaknya peneliti tidak menggunakan suatu perspektif teori. Sehingga nantinya di dukung dari *multiple theory*.

4. Triangulasi Metode (*Methodological Triangulation*)

Triangulasi metode adalah mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda, misalnya data diperoleh dengan wawancara, lalu dicek dengan observasi, dan dokumentasi.

Dari penjelasan mengenai ke empat macam triangulasi, pada penelitian ini digunakan teknik triangulasi sumber data. Triangulasi sumber data adalah untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber.