

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Pendidikan memegang peran penting dalam penyelenggaraan pembangunan terutama pengembangan kualitas sumber daya manusia. Saat ini tuntutan persaingan global semakin kompetitif yang ditandai dengan pembangunan kualitas sumber daya manusia yang andal. Memasuki peradaban sosial yang semakin berkembang menuntut penyelenggaraan pendidikan secara profesional yang dapat menghasilkan out put kompetitif dan siap memasuki kompetisi global yang berkembang semakin dinamis dan kompleks melalui penerapan teknologi dan sistem informasi pelayanan yang berkualitas.

Tuntutan tersebut menyaratkan terhadap upaya perubahan paradigma birokrasi pembangunan karena birokrasi memiliki peran penting secara institusional sebagai faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan pembangunan. Kualitas pelayanan yang baik hanya dapat dilakukan melalui mekanisme birokrasi yang kompetitif oleh karena itu memerlukan sumberdaya birokrasi yang benar-benar memahami dan memenuhi tuntutan publik yang semakin kritis, inovatif dan kreatif dalam seluruh aktivitasnya dijalankan dalam kehidupan yang lebih bernilai.

Reformasi terhadap birokrasi yang dijalankan sejak berakhirnya era sentralisasi birokrasi yang ditandai dengan penerapan otonomi daerah dimana pendidikan adalah menjadi bagian kewenangan dari otonomi dan desentralisasi birokrasi. Tujuan utama reformasi birokrasi adalah untuk meningkatkan peran birokrasi secara institusional dengan mendorong partisipasi publik dalam kehidupan birokrasi. Dalam pencapaian tujuan reformasi, pelaksanaan otonomi daerah mengalami beberapa permasalahan pada perubahan perilaku kepemimpinan daerah yang ditandai dengan munculnya raja-raja baru di daerah. Hal tersebut yang mendorong penyelenggaraan

birokrasi pada pencarian bentuk yang sejalan dengan kondisi dan konstitusi secara nasional dalam kerangka negara kesatuan R.I. Hal tersebut menandai bahwa kehidupan birokrasi tidak pernah lepas dari kehidupan politik (Emmerson, 1997:3 ; Dwiyanto, 2002 : 9)

Penerapan otonomi daerah telah mengalami beberapa kali perubahan regulasi yakni dengan melakukan revisi pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang diawali dengan penerapan UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan tersebut dapat memberi dampak terhadap penyelenggaraan pembangunan termasuk pembangunan di bidang pendidikan nasional dan pendidikan di daerah.

Sektor pendidikan merupakan sektor yang memiliki peran strategis dalam mendorong keberhasilan pembangunan. Karena pendidikan menjadi sektor yang menyuplai pemenuhan sumberdaya manusia yang berkualitas, oleh karena itu sektor pendidikan senantiasa mendapat perhatian yang serius dari pemerintah sebagai urusan yang bersifat kokruen dan prioritas dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Keseriusan tersebut dicerminkan oleh adanya ketentuan dalam penetapan anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN oleh pemerintah pusat dan 20% dari APBD oleh pemerintah daerah.

Akan tetapi harapan penyelenggaraan pendidikan belum dapat memenuhi harapan secara konkrit karena perkembangannya belum menunjukkan perkembangan yang signifikan sesuai harapan-harapan penerapan reformasi birokrasi dan otonomi pendidikan. Peningkatan kualitas sumber daya manusia dapat dilihat dari perkembangan Index Pembangunan Manusia (IPM) yang diukur berdasarkan beberapa indikator tentang harapan lama sekolah, rata-rata lama sekolah, usia harapan hidup, pengeluaran perkapita, yang pada dasarnya mengalami peningkatan sebagaimana tabel sebagai berikut :

Peningkatan Index pembangunan manusia mengalami perkembangan sebagaimana dalam tabel 1.1 dan 1.2 sebagai berikut :

Tabel 1.1 Index Pembangunan Manusia Indonesia

	Index Pembangunan Manusia				
Tahun	2015	2016	2017	2018	2019
IPM	69.55	70.18	70.81	71.39	71.92

Sumber data : BPS-2020

Tabel 1.2 Indikator Index Pembangunan Manusia Indonesia

Indikator	2015	2016	2017	2018	2019
Harapan Lama Sekolah (HLS)	12.6	12.7	12.9	12.9	13.0
Rata-Rata Lama Sekolah (RLS)	7.8	8.0	8.1	8.2	8.3
Usia Harapan Hidup (UHH)	70.8	70.9	71.1	71.2	71.3
Pengeluaran Per kapita (PPP)	10.2	10.4	10.7	11.1	11.3

Sumber data : BPS-2020

Dari data tersebut dapat menunjukan adanya peningkatan Index Pembangunan Manusia secara nasional, akan tetapi peningkatan tersebut bila dibandingkan dengan dengan negara-negara ASEAN dan secara global. Posisi Indonesia berada pada peringkat 6 ASEAN dan peringkat 111 dari 186 negara (UNDP, 2019). daya saing pendidikan Indonesia berada pada posisi tengah jauh di bawah Singapura, Brunai Darussalam, Malaysia, Thailand dan Philipina.

Untuk meningkatkan indikator kualitas sumber daya manusia diperlukan perhatian serius tidak hanya pada aspek penyediaan sumber daya pendidikan secara memadai akan tetapi juga penyelenggaraan pendidikan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang bersifat kompleks yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan. Beberapa faktor tersebut misalnya faktor politik, ekonomi, sosial budaya, sistem birokrasi, sistem pencapaian tujuan dan lain sebagainya.

Adapun tujuan penyelenggaraan pendidikan sebagaimana dalam UU nomor 20 tahun 2003 disebutkan bahwa Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan

kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Penyelenggaraan pendidikan nasional menjadi tanggung jawab pemerintah sebagaimana dalam pasal 11 ayat (1) “pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi”, Pasal 11 ayat (2) “pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya anggaran guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun”, Pasal 34 ayat (2) “pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal jenjang pendidikan tanpa biaya”, Pasal 49 ayat (1) “dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBN)”; ayat (2) “gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah dialokasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara.”

Adapun dan tujuan penyelenggaraan pendidikan dalam rencana strategis (2019-2024) pendidikan ditetapkan lima sasaran penyelenggaraan pendidikan nasional: a) Perluasan akses pendidikan bermutu bagi peserta didik yang berkeadilan dan inklusif; b) Penguatan mutu dan relevansi pendidikan yang berpusat pada perkembangan peserta didik; c) Pengembangan potensi peserta didik yang berkarakter; d) pelestarian dan pemajuan budaya, bahasa dan sastra serta pengutamaan dalam pendidikan; e) penguatan sistem tata kelola pendidikan dan kebudayaan yang partisipatif, transparan, dan akuntabel.

Dalam upaya peningkatan perluasan akses pendidikan yang bermutu dilakukan dengan peningkatan kesempatan bagi setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan. Oleh karena

itu dijalankan satu kebijakan tentang wajib belajar 12 tahun melalui upaya perluasan sarana dan prasarana pendidikan serta pelaksanaan kebijakan pemerataan guru secara memadai sesuai dengan standar layanan pendidikan.

Dalam upaya perluasan akses pendidikan secara merata terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan dalam pencapaian kinerja pendidikan sebagaimana yang disampaikan dalam laporan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2014;23) terdapat permasalahan dalam mencapai target pembangunan bidang pendidikan, yaitu salah satunya adalah akses pendidikan yang belum merata, masih rendahnya proporsi guru yang memiliki kualifikasi akademik S1/D4 dan belum meratanya distribusi guru yang berdampak pada rendahnya rasio guru dan murid. Belum optimalnya pelayanan pendidikan sebagai akibat akses terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan. Belum maksimalnya perluasan akses dan pemerataan pendidikan, dan masih rendahnya kualitas dan kuantitas guru.

Di sisi lain permasalahan penyelenggaraan pendidikan nasional juga dapat disebabkan oleh adanya beberapa keterbatasan terutama keterbatasan struktur birokrasi dan belum maksimalnya dukungan politik secara real terhadap peningkatan kelembagaan pendidikan baik dari aspek kewenangan maupun dalam penyelenggaraan netralitas birokrasi. Sehingga terlihat adanya kemajuan yang tidak terlalu signifikan dalam peningkatan sumber daya manusia dari tahun ke tahun.

Secara historis, konsep perluasan dan pemerataan pendidikan sesungguhnya sudah dikenal jauh sebelum penerapan otonomi daerah dan reformasi birokrasi. Pada jaman orde baru adanya Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 1973 tentang Program Bantuan Pembangunan Gedung SD, dengan ketentuan tersebut ditargetkan satu desa memiliki satu sekolah inpres. Selanjutnya pada awal reformasi telah ditetapkan TAP MPR No. IV/MPR/1999

mengamankan, antara lain: mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia menuju terciptanya manusia Indonesia yang berkualitas tinggi dengan peningkatan anggaran pendidikan secara berarti. Pada pemerintahan masa reformasi juga telah dilakukan berbagai intervensi dalam upaya perluasan pendidikan misalnya dengan ketentuan UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem penyelenggaraan pendidikan nasional telah menegaskan bahwa anggaran untuk bidang pendidikan harus disediakan sebesar 20% dari besaran anggaran APBN dan APBD (Pasal 49 Ayat 1)

Sedangkan dalam manajemen birokrasi pendidikan dilakukan perubahan mendasar terutama dalam desentralisasi kewenangan otonomi yang meliputi kewenangan penyelenggaraan pendidikan. Kewenangan penyelenggaraan pendidikan untuk jenjang pendidikan dasar menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota, jenjang penyelenggaraan atas menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan kewenangan penyelenggaraan pendidikan tinggi menjadi urusan pemerintah pusat (UU nomor 32 tahun 2004; UU 8 tahun 2012)

Penyelenggaraan birokrasi pendidikan secara institusional tidak terlepas dari arah dan perkembangan politik di Indonesia. Birokrasi pendidikan senantiasa dijalankan di bawah pengaruh politik penguasa baik dari aspek perubahan misi dan misi dalam pelaksanaannya maupun dalam politik anggaran pendidikan itu sendiri. Bahkan dalam sejarah pelaksanaan birokrasi pendidikan, sektor pendidikan merupakan salah satu sektor pembangunan yang sering kali menjadi subordinasi kekuasaan (Efrizal Nasution, 2016). Efrizal menegaskan bahwa penyelenggaraan pendidikan di Indonesia sering kali dijalankan dan dikendalikan oleh sistem birokrasi dengan mata rantai yang sangat panjang dari tingkat pusat sampai ke daerah bahkan sampai tingkat satuan pendidikan. Sehingga dapat mengakibatkan keberpihakan pada atasan

lebih besar dari pada pemenuhan hak-hak dasar warga negara secara profesional. Tidak ada kemandirian dalam pengambilan keputusan karena semua dijalankan dalam perilaku keterpaksaan dan kepura-puraan.

Berbagai persoalan penyelenggaraan pendidikan pada dasarnya tidak semata-mata pada aspek birokrasi pendidikan tetapi kompleks dan mencakup berbagai aspek terutama dalam hal kepemimpinan, komitmen dan perilaku penyelenggaraan pendidikan. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Hasbullah (2007 : 41), bahwa keberhasilan otonomi pendidikan paling tidak ditentukan tiga hal, yaitu (1) adanya political will dan political comitment pemerintah pusat untuk memberdayakan daerah; (2) adanya itikad baik dari pemerintah dalam membantu keuangan daerah; (3) adanya perubahan perilaku elit lokal untuk dapat membangun daerah. Pada intinya dalam penyelenggaraan pendidikan ditandai dengan rendahnya kesadaran kepemimpinan dalam birokrasi pendidikan adalah hal yang paling utama dalam penyelenggaraan pendidikan (Suparman, 2004 : 148)

Di sisi lain rendahnya kesadaran kepemimpinan birokrasi pendidikan juga merupakan persoalan tersendiri yang mencakup komitmen dan tindakan nyata pemerintah yang dicerminkan oleh penerapan aturan yang selalu mengalami perubahan, pergantian nomenklatur kelembagaan yang senantiasa hampir terjadi perubahan setiap. Perubahan tersebut dapat berdampak pada konsekuensi anggaran pendidikan oleh sekolah dan pembiayaan pendidikan.

Di sisi lain, peran pendidikan semakin dituntut untuk memenuhi perubahan dan transformasi sosial yang begitu cepat dan didorong oleh kemajuan teknologi dan informasi yang semakin mengglobal dan kompetitif. Era perubahan yang sosial yang berkembang begitu pesat di abad 21 ditandai oleh beberapa aspek pertama adalah perkembangan teknologi dan informasi dalam era 4.0 yang saat ini belum terkonsolidasi dengan baik dalam penerapan kurikulum

pendidikan justru telah berkembang ke era baru yakni era smart society 5.0 yang diumumkan oleh pemerintah Jepang pada tahun 2019.

Pembangunan pendidikan dituntut untuk melakukan penyesuaian dengan lingkungan agar baik dari aspek mutu maupun relevansi hasil lulusan dalam memenuhi hak-hak pendidikan bagi seluruh warga negara.

Pendidikan di Indonesia secara empiris masih jauh tertinggal dengan perkembangan global yang semakin maju dengan penerapan teknologi dalam penyelenggaraan pendidikan. Di Indonesia persoalan pendidikan secara mendasar masih diperdebatkan pada beberapa persoalan dasar pada aspek perluasan dan pemerataan pendidikan yang sarat dengan berbagai masalah seperti keterbatasan anggaran, keterbatasan guru, sarana prasarana dan fasilitas pendidikan, rendahnya mutu dan relevansi pendidikan, sementara di negara-negara maju pendidikan lebih pada penerapan teknologi baik dalam birokrasi penyelenggaraan maupun manajemen pendidikan.

Pada aspek birokrasi, meskipun telah dilakukan desentralisasi kewenangan dengan penerapan otonomi yang mencakup otonomi pendidikan, namun kepentingan kekuasaan masih mendominasi penyelenggaraan pendidikan. Pendidikan merupakan bagian yang diperebutkan oleh kekuasaan untuk kemenangan politik (H.A.R Tilaar,2006). Sementara banyak kepala daerah dalam menjalankan otonomi pendidikan masih mengedepankan aspek subjektivitas dari pada objektivitas dalam menjalankan birokrasi secara profesional.

Di Kabupaten Gorontalo, fenomena yang sama juga masih mewarnai penyelenggaraan pendidikan. Dominasi permasalahan pendidikan sangat klasik pada aspek keterbatasan anggaran, ketersediaan tenaga pendidik, keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan, keterbatasan teknologi informasi dan pelayanan juga masih menempati persoalan utama dalam

penyelenggaraan pendidikan di daerah. dari aspek anggaran, kebutuhan ideal untuk anggaran di Kabupaten Gorontalo dalam data analisa kebutuhan pendidikan diperlukan anggaran sebesar Rp. 14 Miliar setiap tahunnya akan tetapi yang dapat dipenuhi dari anggaran daerah kurang lebih sebesar 25% dari kebutuhan riil yang ada. Hal tersebut menunjukkan adanya ketergantungan yang besar dengan anggaran pemerintah pusat dalam penyelenggaraan kebijakan pendidikan.

Untuk perluasan dan pemerataan pendidikan dari aspek pemerataan sarana dan prasarana pendidikan juga masih jauh dari harapan berdasarkan syarat teknis layanan pendidikan terutama pemenuhan akreditasi sekolah dan kelengkapan prasarana pendidikan seperti laboratorium, perpustakaan sekolah yang masih jauh dari standar layanan yang ditentukan. Untuk mengatasi persoalan tersebut pemerintah daerah telah melakukan perluasan sarana pendidikan dengan pembangunan sekolah satu atap terutama pada wilayah tertentu terutama bagian masyarakat terpencil namun persoalannya bahwa belum ada satu pun sekolah satu atap tersebut yang memenuhi standar akreditasi nasional.

Sementara dalam aspek pemerataan tenaga pendidikan juga masih mengalami kekurangan baik untuk jenjang pendidikan dasar dan jenjang pendidikan menengah dalam rasio kebutuhan guru. Meskipun pemenuhan pemerataan kebutuhan tenaga pendidik dipenuhi dengan tenaga non ASN namun secara kuantitas masih mengalami kekurangan sebagaimana yang digambarkan dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 1.3 Pemenuhan dan kekurangan guru SD dan SLTP

No	Jenjang Pendidikan	Kebutuhan Guru	Pemenuhan Guru		Kekurangan Guru
			ASN	Non ASN	
1.	Jenjang SD	1.933	993	732	208
2	Jenjang SLTP	1.144	640	368	136

Sumber data : Analisis Kebutuhan Guru, Diknas Kabupaten Gorontalo 2019

Pada aspek perilaku birokrasi masih menunjukkan persoalan tersendiri terutama dalam komitmen dan penerapan nilai-nilai budaya dan profesionalitas birokrasi dalam penyelenggaraan

pendidikan. Masih terdapat inkonsistensi perilaku dalam upaya pemerintah dalam kebijakan perluasan dan pemerataan pendidikan. Data empiris menunjukkan bahwa dalam penempatan tenaga pendidik dan kependidikan senantiasa belum sepenuhnya berdasarkan analisis kebutuhan pendidikan. Penempatan guru lebih didasarkan pada subjektivitas yang berlangsung dalam proses kedekatan secara personal. Hal tersebut telah menyebabkan terjadinya penumpukan guru pada sekolah-sekolah tertentu sementara di sekolah lain terjadi kekurangan guru terutama di wilayah terpencil seperti kecamatan Boliyohuto, Tibawa, Bululi dan lain sebagainya.

Penempatan guru non ASN dapat mengurangi persoalan pendidikan pada aspek belajar mengajar akan tetapi dalam aspek pemenuhan layanan pendidikan, penempatan guru dengan tenaga abdi tersebut tidak dapat memenuhi standar sertifikasi karena syarat untuk melakukan sertifikasi hanya pada guru ASN. Hal tersebut menggambarkan pemenuhan standar layanan pendidikan tidak dapat dipenuhi sehingga proses akreditasi sekolah akan mengalami permasalahan tersendiri.

Kekurangan guru dalam penyelenggaraan pendidikan akan mempengaruhi kualitas dan mutu pendidikan (Seprini, S., & Hadi, A. (2015). Oleh karena itu permasalahan pemerataan guru perlu penanganan secara maksimal oleh pemerintah dengan meningkatkan komitmen secara politik maupun komitmen secara organisasional dalam penyelenggaraan pendidikan daerah. Pemerintah daerah dapat melakukan berbagai strategi dan pendekatan-pendekatan dalam upaya meningkatkan efektivitas kebijakan perluasan dan pemerataan pendidikan.

Salah satu strategi yang dapat dilakukan oleh pemerintah yakni dengan melakukan pemerataan guru dapat dilakukan dengan memberikan insentif kepada guru yang ditempatkan pada daerah-daerah terpencil. Adamson, F., & Darling-Hammond, L. (2012) dalam sebuah studinya tentang *Funding disparities and the inequitable distribution of teachers: Evaluating sources and*

solutions. education policy analysis archives, menyatakan bahwa distribusi guru diperlukan dengan merekrut guru ke sekolah yang berkebutuhan tinggi dengan memberikan dukungan dan insentif untuk pemerataan akses siswa terhadap keberadaan guru secara berkualitas efektif.

Persoalan mendasar pada aspek perilaku birokrasi berkaitan dengan struktur birokrasi adalah pada peran kepemimpinan birokrasi yang mendominasi pencapaian kinerja kebijakan, terutama dalam implementasi program dan kegiatan, alokasi dan rasionalisasi anggaran, peningkatan karier dan kompetensi pegawai adalah beberapa aspek yang menjadi dominan sebagai peran atasan. Hal tersebut telah menempatkan atasan memiliki peran sentral dalam peningkatan nilai dan pencapaian kinerja birokrasi karena keberadaan atasan sangat mempengaruhi kinerja secara menyeluruh. Hal tersebut ditandai dengan kewenangan otonomi pendidikan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan diskresi dalam pengambilan keputusan strategis misalnya dalam otoritas penggunaan anggaran, pembiayaan pembangunan, pemerataan sumber daya, dan fasilitas kerja dan lain sebagainya.

Disamping itu dominasi atasan dapat melahirkan kepemimpinan paternalis dalam pola-pola hubungan birokrasi. sebagaimana yang disampaikan oleh Gaya kepemimpinan seorang pemimpin paternalis lebih bercorak sebagai pelindung, bapak dan guru. Artinya, dia menekankan kebersamaan bagi para anggota organisasi sedangkan pemimpin yang bersangkutan berada diatas para anggota tersebut (Buchari, 2019).

Kualitas hubungan antara atasan dan bawahan tersebut dapat dikategorikan secara ekstrem dalam dua jenis yakni hubungan dengan kualitas tinggi dan hubungan dengan kualitas rendah. Hubungan dengan kualitas tinggi ditandai dengan kedekatan antara atasan dan bawahan, kedekatan antara atasan dan bawahan sehingga hubungan ini bisa dikategorikan sebagai hubungan *in-group*, sementara hubungan dengan kualitas rendah menandakan adanya jarak

tertentu sehingga bisa dikategorikan sebagai *out-group* (Dansereu dalam Wayne dan Green, at el 1997; Bauer dan Green, 1996).

Perilaku kepemimpinan dapat mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan sebagaimana yang disampaikan oleh Colquitt, Lepine dan Wesson (2009: 499), pemimpin dengan berbagai macam gaya kepemimpinan dalam perilaku membuat keputusan. Seorang pemimpin yang efektif dapat memperbaiki kinerja serta dapat mempengaruhi kepuasan kerja dan motivasi pegawai dan pada akhirnya mempengaruhi kinerja kebijakan (Subakti; 2013; Fricilia Runtuwene :2013 ; Artadi : 2015).

Perilaku birokrasi pada umumnya dapat dipengaruhi oleh struktur kewenangan yang ada. Perubahan perilaku dapat dipengaruhi oleh meningkatnya posisi seseorang dalam jabatan tertentu. Sementara secara struktural kepemimpinan dapat mempengaruhi perilaku organisasi secara keseluruhan. Pada aspek inilah peran struktur birokrasi dapat mempengaruhi perilaku pegawai secara menyeluruh baik secara individual maupun secara kelompok dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Sesuai dengan pernyataan Robbin (2010:1) bahwa bagaimana perilaku individu, kelompok, dan struktur mempengaruhi dan dipengaruhi oleh perilaku dalam organisasi. Dengan demikian maka perilaku organisasi tidak lepas dari pengaruh struktur birokrasi dan bagaimana struktur tersebut dijalankan dalam perilaku birokrasi.

Sementara struktur birokrasi pendidikan dengan penerapan sistem otonomi pada umumnya mencerminkan pandangan Weber tentang birokrasi. Dalam data awal observasi penelitian struktur birokrasi pendidikan di Kabupaten Gorontalo dicirikan oleh : a) adanya aturan-aturan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pendidikan, b) pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, c) pembagian bidang kerja dalam struktur birokrasi secara hierarki, d) pengembangan karier dan kepangkatan pegawai secara berkala, e) tuntutan

kemampuan secara teknis yang disyaratkan dengan tingkat pendidikan, diklat dan pelatihan f) pengembangan kemampuan pegawai berdasarkan tuntutan jabatan, tugas dan pelayanan masyarakat.

Model birokrasi yang demikian dalam fakta empiris telah menimbulkan konsekuensi bahwa pengambilan keputusan didasarkan pada pendekatan yang bersifat top-down sehingga atasan memiliki peran sentral dalam mengarahkan perilaku dalam fungsinya implementasi kebijakan. Disamping itu juga fakta empiris menunjukkan bahwa keberadaan pegawai dalam kelompok-kelompok perilaku yang lebih bersifat apatis, pragmatis dan paternalistis meskipun juga terdapat sebagian kecil pegawai dalam kelompok yang menjalankan prinsip-prinsip profesional akan tetapi pengaruh kepemimpinan birokrasi masih sangat mendominasi dalam penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Gorontalo.

Dalam peningkatan motivasi dan kepuasan kerja pegawai, peran kepemimpinan secara langsung dapat mempengaruhi perilaku pegawai dalam beberapa aspek struktur birokrasi misalnya dalam pengembangan karier pegawai, bagi pegawai peran atasan sangat penting untuk mempromosikan dan penempatan pada posisi jabatan tertentu. Di samping itu dalam struktur kewenangan yang ada, pimpinan memegang otoritas penggunaan anggaran (Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran). Sehingga dalam kedudukannya tersebut atasan bisa secara leluasa dalam penetapan plafon, perubahan dan rasionalisasi anggaran pada bidang kerja atau unit kerja birokrasi.

Dalam fakta empiris, kewenangan pengelolaan anggaran tersebut berada pada atasan selaku pengguna anggaran atau kuasan pengguna anggaran. Akan tetapi atasan sering kali melakukan penetapan dan perubahan anggaran tanpa melibatkan pegawai sebagai pengelola meskipun oleh pejabat penanggungjawab teknis kegiatan (PPTK). Disisi lain atasan senantiasa

melakukan pendekatan berdasarkan kedekatan subyektif dan memperlakukan bawahan dengan cara yang berbeda. Pendekatan ini menurut Budiman (2015) memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kualitas hubungan antara atasan-bawahan dan terjadinya perilaku kerja yang kontraproduktif. Pola perilaku seperti ini lebih tepat sebagai perilaku paternalisme dalam birokrasi.

Keseluruhan permasalahan tersebut dapat mempengaruhi rendahnya pemenuhan sarana, prasarana, fasilitas pendidikan, peralatan dan kelembagaan dalam upaya perluasan dan pemerataan pendidikan yang belum. Hal ini ditandai oleh capaian kinerja yang rendah, meskipun pencapaian APK/APM sangat tinggi dengan capaian rata-rata lima tahun terakhir sebesar 97,04% akan tetapi pemenuhan fasilitas pendidikan sesuai standar layanan minimal dicapai hanya sebesar sebesar 64% pada tahun 2020.

Disisi lain berdasarkan data perbandingan capaian kinerja APM /APK Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo untuk jenjang pendidikan dasar (PAUD dan SD sederajat) Kabupaten Gorontalo menempati urutan keempat setelah Kota Gorontalo, Kabupaten Pohuwato dan Kabupaten Bone Bolango. Hal tersebut ditunjukkan sebagaimana tabel sebagai berikut :

Tingkat perbandingan APM /APK Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo

No	Kab/Kota	Penduduk Usia 7-12 thn	Siswa	APK	APM
1	Kota Gorontalo	21.060	22.110	104,99	96,03
2	Kabupaten Pohuwato	15.606	17.064	109,34	93,77
3	Kabupaten Bone Bolango	16.058	17.490	108,92	93,48
4	Kabupaten Gorontalo	40.512	43.278	106,83	91,94
5	Kabupaten Boalemo	15.682	16.444	104,86	88,50
6	Kabupaten Gorontalo Utara	14.182	14.411	101,61	87,46

Kementerian pendidikan dan kebudayaan R.I Tahun 2020

Demikian juga dalam data tahun 2018 dan indikator IPM tahun 2017 Kabupaten Gorontalo menempati posisi yang sama yakni berada di urutan ke empat sebagaimana dalam tabel sebagai berikut :

Data APM/APM dan IPM Kabupaten / Kota Provinsi Gorontalo Tahun 2018

No	Kab/Kota	APK 2018	APM 2018	AHH 2017	HLS 2017	RLS 2017	PP 2017	IPM
1	Kab. Boalemo	104,66	90,72	67,86	12,41	6,38	8.325	64,22
2	Kab. Gorontalo	104,89	89,77	66,69	12,53	6,81	8.828	64,95
3	Kab. Pohuwato (2)	109,04	96,11	62,86	12,34	6,84	9.715	63,88
4	Kab. Bone Bolango	108,81	93,73	67,71	13,09	7,84	9.597	68,11
5	Kab. Gorontalo Utara	99,87	86,90	65,12	12,40	6,68	8.480	63,52
6	Kota Gorontalo (1)	112,05	96,70	71,79	14,22	10,32	11.651	76,09

Data Kementerian pendidikan dan kebudayaan RI Tahun 2019

dayaan RI Tahun 2019

Yang menarik peneliti untuk memilih Kabupaten Gorontalo sebagai lokasi penelitian dengan fokus telaah pada kebijakan perluasan akses pendidikan, adalah Kabupaten Gorontalo merupakan Kabupaten Induk dari beberapa kabupaten lainnya setelah Provinsi Gorontalo dinyatakan sebagai satu daerah provinsi. Sedangkan dari data capaian kinerja tersebut Kabupaten Gorontalo berada dibawah dari kabupaten baru yang merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Gorontnalo yakni Kabupaten Pohuwato dan Kabupaten Bone Bolango.

Untuk menelaah secara lebih mendalam bagaimana keterikatan berbagai faktor dalam pemenuhan layanan pendidikan secara luas dan merata sebagai harapan publik maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan tema ***“Perilaku Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Perluasan Akses Pendidikan secara Merata pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo ”***.

B. Fokus dan Lokus Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian, maka ditetapkan Fokus dan sub fokus penelitian sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo, dengan sub fokus :

- 1.1 Bagaimana faktor komunikasi implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 1.2 Bagaimana faktor sumber daya implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 1.3 Bagaimana peran faktor disposisi manajemen implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 1.4 Bagaimana faktor struktur birokrasi implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?

2. Perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo, dengan sub fokus :

2.1 Perilaku / Karakter Individu

- 1) Bagaimana pengetahuan pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 2) Bagaimana disiplin pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo?

- 3) Bagaimana motivasi pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 4) Bagaimana kemampuan pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 5) Bagaimana tanggung jawab pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo?

2.2 Karakter Birokrasi

- 1) Bagaimana perilaku birokrasi terhadap penerapan aturan-aturan implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo ?
- 2) Bagaimana perilaku birokrasi terhadap pembagian tugas dan tanggung jawab implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 3) Bagaimana perilaku birokrasi terhadap struktur kewenangan birokrasi dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 4) Bagaimana perilaku birokrasi dalam pengembangan kemampuan pegawai dalam dalam implementasi kebijakan peningkatan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?

2.3 Perilaku Kelompok

- 1) Bagaimana perilaku kelompok dalam sistem pembagian tugas implementasi kebijakan perluasan dan peningkatan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 2) Bagaimana perilaku kepemimpinan birokrasi dalam menjalankan kewenangan implementasi peningkatan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 3) Bagaimana perilaku kelompok dalam interaksi perilaku implementasi peningkatan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?

3. Faktor-faktor pendorong dan penghambat perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo

3.1 Faktor-faktor pendorong perilaku birokrasi.

- 1) Bagaimana perilaku birokrasi sebagai predisposisi dalam implementasi kebijakan pencapaian kinerja perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 2) Bagaimana perilaku birokrasi sebagai pendukung (mediasi) implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 3) Bagaimana perilaku birokrasi sebagai penguat dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?

3.2 Faktor-faktor penghambat perilaku birokrasi

- 1) Bagaimana perilaku birokrasi pada aspek keterbatasan sumber daya implementasi

kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?

- 2) Bagaimana perilaku birokrasi pada aspek keterbatasan birokrasi implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 3) Bagaimana perilaku birokrasi pada aspek disfungsional dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 4) Bagaimana perilaku birokrasi pada aspek paternalisme dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?

C. Tujuan Penelitian.

Berdasarkan konteks penelitian, maka ditetapkan Fokus dan sub fokus penelitian sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo, dengan sub fokus :

- 1.1 Untuk mengetahui faktor komunikasi implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo.
- 1.2 Untuk mengetahui faktor sumber daya implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

1.3 Untuk mengetahui peran faktor disposisi manajemen implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

1.4 Untuk mengetahui faktor struktur birokrasi implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

2. Perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo, dengan sub fokus :

2.1 Perilaku / Karakter Individu

1) Untuk mengetahui pengetahuan pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

2) Untuk mengetahui disiplin pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

3) Bagaimana Untuk mengetahui motivasi pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

4) Untuk mengetahui kemampuan pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

- 5) Untuk mengetahui tanggung jawab pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

2.2 Karakter Birokrasi

- 1) Untuk mengetahui perilaku birokrasi terhadap penerapan aturan-aturan implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.
- 2) Untuk mengetahui perilaku birokrasi terhadap pembagian tugas dan tanggung jawab implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.
- 3) Untuk mengetahui perilaku birokrasi terhadap struktur kewenangan birokrasi dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.
- 4) Untuk mengetahui perilaku birokrasi dalam pengembangan kemampuan pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

2.3 Perilaku Kelompok

- 1) Untuk mengetahui perilaku kelompok dalam sistem pembagian tugas implementasi kebijakan perluasan dan peningkatan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo.
- 2) Untuk mengetahui perilaku kepemimpinan birokrasi dalam menjalankan kewenangan implementasi peningkatan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

- 3) Untuk mengetahui perilaku kelompok dalam interaksi perilaku implementasi peningkatan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

3. Faktor-faktor pendorong dan penghambat perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo

3.1 Faktor-faktor pendorong perilaku birokrasi.

- 1) Untuk mengetahui perilaku birokrasi sebagai predisposisi dalam implementasi kebijakan pencapaian kinerja perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 2) Untuk mengetahui perilaku birokrasi sebagai pendukung(mediasi) implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?
- 3) Untuk mengetahui perilaku birokrasi sebagai penguat dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo?

3.2 Faktor-faktor penghambat perilaku birokrasi

- 1) Untuk mengetahui perilaku birokrasi pada aspek keterbatasan sumber daya implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo
- 2) Untuk mengetahui perilaku birokrasi pada aspek keterbatasan birokrasi implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo

- 3) Untuk mengetahui perilaku birokrasi pada aspek disfungsional dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo
- 4) Untuk mengetahui perilaku birokrasi pada aspek paternalisme dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam pengembangan konsep perilaku birokrasi dan perannya dalam peningkatan keberhasilan implementasi kebijakan

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara nyata bagi pengembangan dan implementasi kebijakan pendidikan pada umumnya dan khususnya pada kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata di lingkungan pemerintah Kabupaten Gorontalo

BAB II KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA KONSEPTUAL

A. Kajian Pustaka

1. Kebijakan Publik

1.1 Konsep Kebijakan Publik

Batasan tentang kebijakan publik tidak lepas dari peran pemerintah dalam penyelenggaraan negara dan fungsi pelayanan publik. Kebijakan publik merupakan salah satu sarana untuk pencapaian tujuan-tujuan negara terutama dalam peningkatan kesejahteraan dan pelayanan publik. Berbeda dengan keputusan hukum yang bersifat absolut, kebijakan publik adalah sebuah keputusan yang diambil berdasarkan permasalahan yang dialami oleh publik yang memerlukan penanganan melalui pengambilan kebijakan yang berorientasi dalam penanganan masalah-masalah publik. Sejalan dengan pandangan tersebut Chief J.O Udoji (Wahab, 2010:5) bahwa :

“Public policy is “an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems, that affect society at large” (suatu tindakan penting dan mengarah pada pencapaian tujuan yang saling berkaitan dan berdampak pada sebagian besar masyarakat)”.

Post, et al (1999) memaknai kebijakan merupakan serangkaian rencana atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk mencapai tujuan yang lebih luas dalam memengaruhi kehidupan warga negara secara substansial. Sedangkan Dye (2002:1) mengartikan kebijakan publik sebagai pilihan-pilihan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. “public policy is “whatever government choose to do or not to do”.

Dalam pandangan lain kebijakan publik dipandang sebagai sebuah tindakan yang mengarah pada pencapaian tujuan tertentu seperti yang dinyatakan oleh Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2004) :

Is those actions by public or private individuals that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.

Menurut Abdul Wahab (1997:10) Istilah kebijakan seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan dan rancangan besar. Pernyataan tersebut berkaitan dengan pemenuhan

akuntabilitas birokrasi. Terkadang kebijakan publik, dipandang sebagai sebuah regulasi atau norma pelaksanaan kegiatan dalam mewujudkan akuntabilitas birokrasi.

Sebagai sebuah regulasi kebijakan publik ditetapkan melalui mekanisme politik misalnya dalam penetapan RAPBN / APBD yang ditetapkan dengan UU tentang APBN dan Perda tentang APBD. Dalam kaitan dengan pelaksanaan UU tersebut maka akuntabilitas birokrasi dituntut tidak hanya pada aspek pelayanan publik atau terwujudnya tertib administrasi tetapi secara politik dituntut pertanggungjawaban terhadap pengelolaan sumber daya dan pencapaian kinerja sesuai ketentuan yang berlaku.

Secara empiris penetapan kebijakan publik dilakukan melalui proses pilihan publik disatu sisi dan melalui proses politik di sisi lain dalam penetapan kebijakan menjadi sebuah UU. Dengan demikian maka tidak terlihat adanya batasan yang jelas antara kebijakan publik dan peraturan perundang-undangan dalam norma-norma penyelenggaraan administrasi negara.

Secara hierarki dalam tata aturan regulasi Indonesia kebijakan publik secara hierarki sebagai berikut, 1) UUD, 2) UU dan Perpu, 3) Peraturan Pemerintah 4) peraturan menteri, 5) Perda Provinsi 6) Peraturan Gubernur; 7) Perda Kabupaten / Kota; 8) Peraturan Bupati; 9) Perdes dan peraturan kepala desa. Dari tata urutan regulasi tersebut maka masing-masing lembaga pemerintahan dapat menetapkan kebijakan publik berdasarkan cakupan kewenangan masing-masing.

Dalam struktur regulasi tersebut maka kebijakan publik oleh Said Zainal Abidin (2004:31-33) secara struktural dibagi dalam tiga tingkatan yakni :

Kebijakan umum, yaitu kebijakan sebagai pedoman dasar atau petunjuk pelaksanaan; b) Kebijakan pelaksanaan, sebagai penjabaran dari kebijakan umum misalnya peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang; c) Kebijakan teknis, kebijakan operasional dalam menjalankan kebijakan pelaksanaan. level kebijakan sebagai kebijakan umum merupakan domain UU atau peraturan setingkat, sedangkan kebijakan

pelaksanaan merupakan domain pemerintah, presiden dan para kabinetnya dan kebijakan operasional ditetapkan oleh para pejabat pelaksana dibawahnya.

Dalam penyelenggaraan pendidikan nasional, kebijakan pada level sebagai pedoman umum penyelenggaraan pendidikan ditetapkan dalam beberapa ketentuan perundang-undangan antara lain, adalah : a) tentang penyelenggaraan pendidikan nasional ditetapkan dalam pada level UU 20 Tahun 2003; b) tentang pembagian kewenangan dalam urusan penyelenggaraan pendidikan, untuk pendidikan dasar merupakan kewenangan pemerintah Kabupaten / Kota, untuk pendidikan atas adalah kewenangan pemerintah provinsi dan untuk penyelenggaraan pendidikan tinggi adalah kewenangan pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam pasal 15 UU nomor 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan untuk tingkat pelaksanaan pendidikan ditetapkan dalam beberapa peraturan seperti; a) Peraturan Presiden nomor 18 tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM); b) Peraturan menteri pendidikan dan kebudayaan R.I Nomor 32 Tahun 2018 Tentang Standar Teknis Pelayanan Pendidikan, dan untuk tingkat operasional dilakukan dengan berbagai ketentuan seperti c) Perda Kabupaten Gorontalo Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Kabupaten Gorontalo; b) Peraturan Bupati nomor 26 tahun 2019 tentang standar analisis belanja di lingkungan pemerintah Kabupaten Gorontalo dan lain sebagainya.

Pentingnya penerapan regulasi dalam implementasi kebijakan publik sebagai upaya untuk mewujudkan keteraturan administratif dan untuk menjamin sebuah akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya kebijakan yang secara normatif harus dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu implementasi kebijakan memerlukan sebuah mekanisme birokrasi yang benar-benar dapat memberikan assurance baik dalam proses, pencapaian hasil dan terhadap akuntabilitas publik dari sebuah kebijakan publik.

Secara empiris konsep kebijakan publik seringkali tumpang tindih dengan konsep tentang hukum yang lebih berorientasi pada penerapan aturan-aturan yang lebih bersifat absolut karena menyangkut kewenangan negara secara utuh atau kewenangan negara yang tidak dibagi dalam pelaksanaan mekanisme birokrasi. Kurangnya ketegasan secara konseptual tentang konsep kebijakan dan aturan hukum dalam penyelenggaraan negara telah menyebabkan kesimpangsiuran dalam penerapannya. Sulit membedakan antara aturan dan kebijakan dalam penyelenggaraan birokrasi karena diformulasikan dan ditetapkan oleh pemerintah melalui mekanisme formal yang berorientasi kepada publik. Untuk menjadi pemahaman dalam membedakan keduanya adalah pada peran publik dalam implementasi. Asumsi dasar yang digunakan adalah dalam penerapan aturan publik lebih bersifat sebagai obyek aturan sedangkan dalam kebijakan publik dapat berperan sebagai objek sekaligus merupakan subyek kebijakan. Kedua adalah kebijakan memiliki tujuan yang bersifat spesifik dan lebih operasional dalam pencapaian sasaran dari setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Sebagaimana dalam pandangan Tachjan (2006:25) yang mendefinisikan Implementasi kebijakan mengandung logika Top-down, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkret atau mikro. Di sisi lain, Dunn (2003) menyatakan bahwa pentingnya penerapan nilai-nilai dalam implementasi kebijakan sebagai standar-standar dari kebijakan.

Dari beberapa pandangan tersebut dapat dinyatakan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya mengandung nilai-nilai efektivitas semata-mata tetapi juga mengandung nilai sosial yang dapat mempengaruhi keberhasilan dalam penerapannya. kebijakan publik secara umum dilakukan untuk memenuhi sebuah tujuan yang bersifat spesifik dan memiliki arah dan tujuan yang jelas berkaitan dengan permasalahan sosial. Tujuan dari penerapan kebijakan bersifat

spesifik karena tujuan-tujuan tersebut dapat dioperasionalisasi dalam target atau sasaran yang jelas dan dapat diukur berdasarkan indikator secara jelas.

1.2 Implementasi dan instrumen kebijakan publik

Implementasi merupakan proses umum sebagai tindakan administratif yang dijalankan dalam program tertentu, Grindle (1980: 7), ia menegaskan implementasi kebijakan dilakukan setelah sasaran dan program telah disusun dalam mencapai sasaran. Sehubungan dengan pandangan tersebut Wibawa, dkk.,(1994: 15) menyatakan implementasi kebijakan dari perspektif sebagai tindakan oleh organisasi pemerintah dan swasta secara individu ataupun kelompok untuk mencapai tujuan

Pada dasarnya studi tentang implementasi kebijakan dibagi dalam tiga generasi dengan pendekatan yang berbeda. Generasi pertama diawali oleh adanya studi kebijakan oleh Pressman dan Wildavsky yang terfokus pada bagaimana keputusan otoritas tunggal dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Generasi kedua memfokuskan pada aspek keberhasilan implementasi kebijakan. Dua pendekatan yang mendominasi dalam penilaian keberhasilan kebijakan adalah dengan pendekatan Top-Down dan Bottom-Up. Seperti studi yang dilakukan oleh Carl Van Horn dan Donald Van Meter serta Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Sementara generasi ketiga adalah terfokus pada pengembangan pendekatan implementasi kebijakan yang dilakukan secara kompleks dengan pendekatan yang multilevel bahwa implementasi merupakan sebuah proses yang dinamis (Ann O'M Bowman, Robbins, 2005).

Dalam pendekatan sebagai proses tersebut Goggin et al(1990: 20-21,31-40) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses melakukan transfer informasi dari kelembagaan yang lebih tinggi ke lembaga yang lebih rendah yang disertai dengan ukuran keberhasilan yang dapat diukur. Dengan demikian maka implementasi kebijakan memerlukan

instrumen kebijakan sebagai pedoman dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan publik.

Dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan publik diperlukan instrumen kebijakan sebagai perangkat kebijakan. Howlet dan Ramesh (1995 : 80) menyatakan bahwa instrumen kebijakan merupakan cara yang sebenarnya atau perangkat yang dimiliki pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan, serta dari kalangan mana pemerintah harus memilih sasaran yang tepat dalam pelaksanaan kebijakan. Jadi pemerintah tidak hanya memutuskan melakukan sesuatu atau tidak melakukan kebijakan, tetapi juga memutuskan sasarannya tepat atau tidak untuk dijadikan obyek kebijakan dengan instrumen kebijakan secara tepat. Howlett dan Ramesh (1995: 82), Instrument kebijakan adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan beberapa metode yang digunakan oleh pemerintah untuk mencapai efek yang diinginkan. Instrument kebijakan juga disebut perangkat kebijakan, yang digunakan pemerintah dalam usahanya menempatkan kebijakan yang berlaku..

Sehubungan dengan instrumen kebijakan dalam implementasi kebijakan publik Moulton, S., & Sandfort, J. R. (2017) dalam analisis mengembangkan *Strategic Action Fiedl Framework for Policy Implementation Reserch*, menyatakan bahwa pencapaian keberhasilan sasaran dengan melibatkan seluruh komponen organisasi yang terikat dengan organisasi dan dengan memfokuskan pada kepentingan kelompok sasaran melalui peningkatan peran organisasi pada tingkat terdepan. Memahami tindakan kolektif yang terjadi dapat mengakibatkan sebuah perubahan. Dalam analisis model SAF memberikan beberapa arahan pada beberapa aspek penting dalam mengintervensi pelayanan publik antara lain :

- 1) Membedakan bidang kebijakan organisasi dengan kelompok sasaran (jaringan kebijakan terhadap organisasi).

- 2) Mengidentifikasi proses yang layak atau diinginkan dengan pendekatan perubahan target sasaran dengan memperhatikan berbagai keterkaitan organisasi dengan seluruh elemen sistem yang berkaitan dalam implementasi kebijakan
- 3) Pentingnya pengambilan keputusan oleh organisasi pada tingkat operasional dengan otoritas kepada aspek-aspek kunci dalam mengimplementasikan dan mengoordinasikan intervensi kebijakan dengan merealisasikan dan mengintegrasikan akuntabilitas dalam dinamika strategi implementasi kebijakan dan dengan memperhatikan hubungan antar kelembagaan sebagai sistem kebijakan yang disesuaikan dengan bidang kebijakan.
- 4) Meningkatkan peran organisasi pada garis terdepan dengan pelibatan kelompok sasaran agar tidak terjadi tumpang tindih pelaksanaan bidang kebijakan yang akan dijalankan

Dari pengertian maka implementasi kebijakan adalah sebuah tahapan dalam merencanakan tindakan-tindakan yang mengarah pada pencapaian tujuan. Berkaitan dengan pencapaian tujuan dalam satu rangkaian proses kegiatan yang berkaitan dengan penetapan target waktu pelaksanaan, penggunaan anggaran secara efektif, penetapan kegiatan secara prioritas dan lain sebagainya dalam mengoptimalkan pencapaian tujuan. Berkaitan dengan implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata, proses implementasi kebijakan dapat dijalankan sebagai satu proses yang terdiri dari proses perencanaan pelaksanaan kegiatan, proses pelaksanaan kegiatan dan pengawasan pelaksanaan kegiatan. Kegiatan adalah salah satu bagian dari pelaksanaan program yang merupakan kebijakan operasional dari kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata.

Studi implementasi kebijakan di Indonesia sesungguhnya dilakukan dalam beberapa tingkat kebijakan. Hal tersebut terkait dengan kewenangan birokrasi yang dijalankan dalam pada level

pemerintahan yang umumnya dijalankan dalam struktur kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota.

1.3 Perluasan Akses Pendidikan Secara Merata Sebagai Kebijakan Publik

Konsep pemerataan yakni pemerataan aktif dan pemerataan pasif. Pemerataan pasif adalah pemerataan yang lebih menekankan pada kesamaan memperoleh kesempatan untuk mendaftar ke sekolah, sedangkan pemerataan aktif bermakna kesamaan dalam memberi kesempatan kepada murid-murid terdapat agar memperoleh hasil belajar setinggi-tingginya (Sismanto, 1993 : 31).

Sehubungan dengan konsep perluasan akses pendidikan secara merata, A.A. Tilaar (2006) mengatakan perlu mendapat perhatian khusus mengenai keterjangkauan (*accessability*) pendidikan. Dengan demikian, bukan hanya aspek pemerataan sarana dan prasarana yang diperlukan dalam penyelenggaraan pendidikan akan tetapi juga keterjangkauan dan pemenuhan syarat teknis layanan pendidikan. Dalam pandangan lain, aspek pemerataan pendidikan diartikan secara luas mempunyai makna yang luas, yaitu mencakup perilaku oleh tenaga pendidikan dengan tidak diskriminatif terhadap seluruh anak didik.

Perluasan akses pendidikan secara merata pertama kali ditetapkan sebagai kebijakan nasional sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yakni dalam TAP MPR R.I No IV/MPR/1995 yang mengamanatkan antara lain “bahwa pendidikan nasional dilakukan dalam rangka perluasan dan pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi kepada seluruh masyarakat/rakyat Indonesia untuk mewujudkan manusia Indonesia yang berkualitas melalui peningkatan anggaran pendidikan secara berarti.

Hak atas pendidikan sebagai bagian dari hak asasi manusia yang menjadi hak konstitusional setiap warga negara. Hal ini sesuai dengan ketentuan UUD 1945 (pasca perubahan), khususnya Pasal 28 C ayat (1) yang menyatakan: “Setiap orang berhak

mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak memperoleh pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi dan seni budaya dalam rangka untuk meningkatkan kualitas hidup dalam mencapai kesejahteraan masyarakat (manusia)". Ketentuan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 (pasca perubahan) juga merumuskan bahwa: "Setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar, sedangkan pemerintah wajib membiayainya".

Pemenuhan hak atas pendidikan pada dasarnya merupakan tanggung jawab dari Negara untuk memberikan jaminan kepada warga negaranya sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi (UUD 1945). Dalam UU nomor 20 Tahun 2003 pasal 46 ayat 1 menyebutkan bahwa "pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

Oleh karena itu dalam pasal 31 ayat (3) dan (4) menegaskan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk mengusahakan penyelenggaraan pengajaran nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memprioritaskan anggaran sekurang-kurangnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Secara empiris pemenuhan perluasan dan pemerataan pendidikan dilakukan melalui kegiatan yang berintegrasi dalam sistem penyelenggaraan pembangunan di mana salah satu sektor pembangunan adalah sektor pendidikan. Dengan demikian penyelenggaraan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan pembangunan nasional.

Sektor pendidikan merupakan sektor pembangunan yang sangat strategis karena berhubungan dengan peningkatan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pembangunan. Demikian pula sebaliknya penyelenggaraan pendidikan sangat dipengaruhi oleh kemajuan-kemajuan dalam pembangunan. Penyediaan sumber daya pendidikan sangat ditentukan oleh

seberapa besar kemajuan pembangunan pada bidang ekonomi dan sosial budaya dan lain sebagainya sebagai faktor eksternal dalam penyelenggaraan pendidikan.

Tujuan penyelenggaraan pendidikan nasional sebagaimana dalam pasal 3 UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional dinyatakan bahwa tujuan pendidikan nasional adalah mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Untuk mencapai tujuan pendidikan nasional, ditetapkan pedoman pelaksanaan kebijakan melalui Peraturan Menteri Pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2020 Tentang Rencana strategis kementerian pendidikan dan kebudayaan tahun 2020-2024, Arah penyelenggaraan kebijakan sistem pendidikan nasional dilakukan dalam mewujudkan visi penyelenggaraan pendidikan nasional dengan paradigma merdeka belajar yang dilakukan dalam beberapa strategi kebijakan.

Salah satu strategi dalam menuntaskan wajib belajar 9 (sembilan) tahun dan peningkatan Wajib Belajar 12 (dua belas) tahun sebagai berikut:

- a) memenuhi kebutuhan daya tampung untuk semua jenjang pendidikan melalui pembangunan sekolah baru dan ruang kelas baru yang disesuaikan dengan kebutuhan, termasuk pada wilayah yang terkena dampak bencana;
- b) mempertahankan kapasitas terpasang dengan rehabilitasi fasilitas yang rusak, termasuk pada wilayah yang terkena dampak bencana;
- c) membina sekolah swasta agar kualitasnya sejajar atau bahkan lebih baik dari sekolah negeri dengan tetap mempertahankan keunggulan tertentu sesuai ciri khasnya sebagai sekolah swasta, untuk membantu pencapaian Wajib Belajar 12 (dua belas) tahun; dan

d) melaksanakan program afirmasi bagi daerah khusus termasuk anak dengan kondisi tidak sekolah atau dengan kebutuhan khusus akan dilakukan melalui berbagai langkah diantaranya:

Dalam Platform strategi pendidikan nasional oleh kementerian pendidikan dan kebudayaan nasional ditetapkan target kinerja dan penganggaran bidang pendidikan melalui tiga pendekatan yakni :

Tabel 1.5 Target indikator kinerja dalam pemerataan pendidikan untuk pendidikan dasar secara nasional

No	Indikator	%	2020	2021	2022	2023	2024
1	APK anak usia dini (Paud) 3-6 tahun		40,20	42,62	45,21	47,81	53,10
2	APK SD/MI/SDLB/Sederajat		105,97	104,48	102,98	101,49	100
3	APK SMP/MTs/SMPLb/Sederajat		92,46	94,34	96,23	98,11	100

Berdasarkan pada beberapa kebijakan dan ketentuan tersebut diatas dengan memperhatikan pembagian kewenangan penyelenggaraan pendidikan sebagaimana dalam pasal 15 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, ditetapkan bahwa kewenangan pemerintah pusat mencakup penyelenggaraan pendidikan untuk jenjang pendidikan tinggi, pemerintah provinsi memiliki kewenangan untuk penyelenggaraan pendidikan menengah dan untuk pendidikan dasar menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten dan Kota.

Pemerintah Kabupaten Gorontalo dalam rencana strategis penyelenggaraan pendidikan menetapkan beberapa arah dan strategi penyelenggaraan wajib belajar 9 secara tuntas yang menjadi jenjang dalam pendidikan dasar dengan salah satu kebijakan yakni peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata. Dalam rencana strategi tersebut ditetapkan beberapa target kebijakan sebagai indikator kinerja adalah sebagai berikut :

1) Target kinerja untuk indikator kebijakan perluasan akses pendidikan Kabupaten Gorontalo sebagaimana dalam tabel 2.1 sebagai berikut :

Tabel 2.1 Target kinerja dan indikator capaian

No	INDIKATOR	Satuan	Target 2020
1	APK SD	%	100
2	APK SMP	%	99,05
3	Angka pendidikan yang ditamatkan SD	%	99,91
4	Angka pendidikan yang ditamatkan SMP	%	99,93
5	APM SD/MI/Paket A	%	97,38
6	(APM SMP/MTs/Paket B	%	83,66
7	Angka partisipasi sekolah (APS) SD/MI/Paket A	%	973,8
8	Angka partisipasi sekolah (APS) SMP/MTs/Paket B	%	836,6
9	Angka Putus Sekolah (APS) SD/MI	%	0,26
10	Angka Putus Sekolah (APS) SMP/MTs	%	0,32
11	Rasio ketersediaan sekolah usia sekolah pendidikan dasar	Per 10.000	89,01
12	Rasio ketersediaan sekolah usia sekolah SLTP	Per 10.000	26,40
13	Rasio guru/murid sekolah pendidikan dasar	Per 10.000	701,60

(Data Lap Kinerja Dikbud, 2020)

- 2) Target kinerja layanan perluasan dan pemerataan pendidikan sebagaimana dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 2.2 :Data target dan realisasi capaian SPM

No	Jenis pelayanan Dasar	Target Pencapaian SPM	Realisasi Penerapan SPM	Permasalahan dan Solusi
1	Pendidikan Dasar	63%	64%	1) Masih banyak guru yang belum tersertifikasi 2) Sarana dan Prasarana (Gedung sekolah, Laboratorium, dsb) masih banyak yang belum memadai
2	Pendidikan Kesetaraan	100%	80.05%	
3	Pendidikan Anak Usia Dini	100%	67%	

(Data Lap Kinerja Dikbud, 2020)

1.4 Efektivitas Kebijakan Publik

Efektivitas kebijakan pada dasarnya merupakan deskripsi terhadap dari pencapaian tujuan pelaksanaan fungsi birokrasi. Oleh karena kebijakan publik adalah merupakan sebuah pilihan yang dijalankan dalam kebijakan oleh pemerintah maka efektivitas kebijakan mendeskripsikan pencapaian tujuan-tujuan birokrasi. Efektivitas mengandung makna yang luas namun pada dasarnya efektivitas salah satu konsep yang menjelaskan pencapaian tujuan organisasi pada umumnya baik organisasi publik maupun organisasi privat.

Secara konseptual batasan tentang efektivitas, para ahli memiliki pandangan yang berbeda karena efektivitas memiliki cakupan yang luas. Demikian halnya dalam pengukuran efektivitas terdapat beberapa pendekatan yang berbeda-beda.

Terdapat beberapa model dan pendekatan dalam pencapaian efektivitas sebagaimana yang disebutkan oleh Azhar Kasim (1989: 4-85) antara lain: (1) Model Tujuan Rasional, (2) Model Hubungan Manusia, (3) Model Sistem Terbuka, (4) Model proses Internal.

Model tujuan rasional, didasarkan pada pandangan tentang birokrasi bahwa efektivitas tidak lepas dari penerapan aturan-aturan prosedur, lingkup kewenangan dan tanggungjawab dan mekanisme birokrasi dengan memperhatikan keahlian (expertise) setiap orang untuk menjalankan tugas masing-masing sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Rumusan tujuan, sasaran penjabaran kegiatan serta evaluasi terhadap kegiatan menjadi komponen organisasi yang strategis dalam pencapaian efektivitas.

Sedangkan model hubungan manusia, yang menekankan pada aspek-aspek perilaku yang dapat mendorong pencapaian tujuan organisasi. Perilaku adalah salah satu unsur vital dalam mencapai dan mempertahankan keberlangsungan organisasi. Aspek-aspek seperti motivasi, disiplin, pengetahuan, sikap dan ketaatan adalah menjadi kekuatan serta menjadi faktor yang dapat menjadikan terjalinnya hubungan kerja dalam kegiatan organisasi.

Model ketiga adalah model sistem terbuka, model sistem terbuka mendasarkan pada pandangan bahwa organisasi sebagai sebuah sistem yang terbuka dipengaruhi oleh lingkungannya dan organisasi tidak bisa lepas dari peran lingkungan dalam pencapaian tujuan. Organisasi dikatakan efektif apabila memiliki fleksibilitas, adaptabilitas, dan kesiagaan yang tinggi dalam memenuhi tuntutan lingkungan. Perkembangan lingkungan semakin dinamis tidak luput dari pendekatan ini. Seiring dengan perkembangan teknologi dan peradaban sosial.

Teknologi turut berpengaruh dan mengubah kebutuhan, pola dan gaya hidup, selera, harapan, dan aspirasi masyarakat, yang pada gilirannya akan mempengaruhi bagaimana organisasi mencapai tujuannya. Seperti tuntutan lingkungan terhadap birokrasi dalam era society 5.0, publik semakin inovatif, dan kreatif serta bersikap kritis karena keberadaan teknologi dapat membantunya untuk pemenuhan kebutuhannya secara efektif dan nilai-nilai tersebut akan menuntut birokrasi agar dapat menyesuaikan dengan tuntutan teknologi terutama dari aspek pelayanannya.

Model keempat adalah model proses internal, dalam model ini efektivitas ditentukan oleh dua faktor utama yakni informasi dan komunikasi dalam proses internal organisasi. Semakin baik pengelolaan informasi, mulai dari pengumpulan data, pengolahan data, pembaharuan data (up-dating), penyimpanan, pengambilan, dan pemanfaatan data, serta mengkomunikasikan kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan tugas baik internal maupun eksternal, maka semakin efektif pula organisasi itu mencapai sasaran yang ditentukan.

Dalam pandangan lain, Quinn, R. E., & Cameron, K. (1983), dalam penelitiannya tentang *Organizational life cycles and shifting criteria of effectiveness*, menyebutkan bahwa model efektivitas dapat digunakan dalam setiap organisasi dan mencakup kriteria yang berbeda dan setiap saat berkembang. Ia mengidentifikasi kriteria utama efektivitas organisasi yang ada di setiap tahap pengembangan penerapan model efektivitas misalnya model tujuan, model sumber daya dan model sistem dapat berbeda sesuai dengan kriteria berdasarkan pada waktu penerapannya. Sangat penting untuk menemukan beberapa perubahan yang dapat diprediksi dalam kriteria efektivitas organisasi, karena model efektivitas yang berbeda dapat diterapkan pada waktu yang dapat diprediksi dalam pengembangan organisasi. Pandangan tersebut ditegaskan oleh Adices (1979 : 3-24), tentang analisisnya tentang diagnosis dan treatment

problem dari perspektif siklus organisasi dan dinamisasi organisasi. Ia menunjukkan bahwa bahwa organisasi senantiasa berkembang melalui tahapan sebagai siklus kelangsungan organisasi.

Dalam pandangan yang sama D'souza, M. D., & D'souza, M. M. (2017) dikemukakan beberapa pendekatan efektivitas organisasi yakni pendekatan tujuan, pendekatan sistem pendekatan pendekatan nilai dan pendekatan konstituen strategis. Sedangkan Robbins dan Barnwell (2014) tentang Organization Theory. Concepts and Case dikemukakan empat pendekatan efektivitas yakni; a) pendekatan pencapaian tujuan, b) pendekatan sistem, c) pendekatan konstituen strategis, dan d) pendekatan kartu skor berimbang

Beberapa Model dan Pendekatan Efektivitas tersebut akan diuraikan sebagai instrumen kebijakan dalam pengukuran keberhasilan kebijakan pendidikan.

1) Pendekatan tujuan.

Focus pendekatan adalah pada output untuk mengetahui tujuan operasi penting seperti laba, inovasi dan akhirnya kualitas produk (Schermerhorn, Hunt, R. N. Osborn, & R. Osborn, 2004). Ada beberapa asumsi dasar untuk pendekatan tujuan.

Salah satunya adalah bahwa harus ada kesepakatan umum tentang tujuan khusus dan orang-orang yang terlibat harus merasa berkomitmen untuk memenuhinya. Asumsi berikutnya adalah bahwa jumlah tujuan terbatas dan untuk mencapainya memerlukan sumber daya tertentu yang sangat diperlukan (Robbins, 2003).

Seperti yang dikatakan Altschuld dan Zheng (1995) melemahnya signifikansi pendekatan berbasis tujuan untuk evaluasi efektivitas organisasi penelitian dan lembaga akademis digambarkan dalam pengukuran hasil yang akurat dan jelas. Bahkan, sangat penting dalam kejelasan tujuan dan ukuran keluaran.

Model tujuan hanya cocok jika kondisi ini terpenuhi. Namun, ini biasanya tidak berlaku untuk organisasi penelitian pendidikan khususnya dalam kondisi di mana mereka bertanggung jawab terhadap tujuan dan harus ada pembenaran untuk fungsi sosial skala besar mereka. Selain itu, setiap penelitian memiliki sifat eksplorasi dan untuk pekerjaan penyelidikan, kebebasan sangat penting. Inilah fakta-fakta yang tidak boleh dibatasi oleh tujuan-tujuan yang sempit. Dalam hal ini, pendekatan berorientasi tujuan hanya akan cocok sebagian. (Ashraf & Kadir, 2012, Robbins 2013) Pendekatan pencapaian tujuan mengasumsikan bahwa organisasi adalah: rasional, disengaja, entitas pencari tujuan.

2) Pendekatan Sistem.

Pendekatan sistem terhadap efektivitas memandang organisasi sebagai sistem terbuka, di mana organisasi memperoleh masukan, terlibat dalam proses transformasi, dan menghasilkan keluaran. Telah dikemukakan bahwa mendefinisikan efektivitas organisasi semata-mata dalam hal tujuan yang dicapai hanyalah sebagian ukuran efektivitas (Molnar & Rogers, 1976). Pendekatan sistem untuk efektivitas organisasi mengasumsikan bahwa organisasi terdiri dari subsistem yang saling terkait (Kast & Rosenzweig, 1985). Jika salah satu dari sub-sistem ini berkinerja tidak memadai, itu akan mempengaruhi kinerja keseluruhan sistem. Akibatnya, organisasi yang efektif adalah mereka yang menerima masukan sumber daya yang lebih besar dari lingkungan mereka. Kelangsungan hidup organisasi tergantung pada memiliki hubungan baik dengan konstituennya, karena mereka memiliki kekuatan untuk mengganggu operasi organisasi. Agar organisasi dapat bertahan, organisasi perlu memperoleh aliran sumber daya yang stabil dari lingkungannya saat dikonsumsi (Kast & Rosenzweig 1985). Kegagalan untuk memperoleh sumber daya ini dapat mengakibatkan organisasi cenderung ke keadaan entropi maksimum.

Perspektif sistem mengkaji berbagai variabel seperti: hubungan dengan lingkungan untuk memastikan penerimaan input yang berkelanjutan dan penerimaan output yang menguntungkan; fleksibilitas respons terhadap perubahan lingkungan; efisiensi di mana organisasi mengubah input menjadi output; kejelasan komunikasi internal; tingkat konflik antar kelompok; dan tingkat kepuasan kerja karyawan (Robbins, 1990). Berbeda dengan pendekatan pencapaian tujuan, pendukung sistem tidak meniadakan pentingnya tujuan tertentu sebagai penentu efektivitas organisasi (Yutchman & Seashore, 1967). Sebaliknya, mereka mempertanyakan validitas tujuan yang dipilih dan ukuran yang digunakan untuk menilai kemajuan menuju tujuan tersebut. .

Pendekatan sumber daya sistem untuk efektivitas organisasi tidak mengabaikan tujuan akhir; tetapi memandangnya sebagai satu elemen dari seperangkat kriteria yang kompleks, yang akan meningkatkan kelangsungan hidup jangka panjang organisasi (Yutchman & Seashore, 1967) intinya, pendekatan sistem tidak terlalu berfokus pada tujuan tertentu, tetapi pada sarana yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan tersebut. Yutchman dan Seashore (1967) mengemukakan bahwa ada lima keuntungan dari sumber daya sistem: yakni (1) organisasi adalah kerangka acuan; (2) hubungan antar organisasi merupakan komponen dari definisinya; (3) kerangka umum dapat digunakan diberbagai jenis organisasi; (4) variabilitas teknik pengukuran dalam evaluasi komparatif diperbolehkan; dan (5) pedoman untuk memilih ukuran empiris efektivitas disediakan.

Keterbatasan pendekatan ini berhubungan dengan pengukuran sarana. Robbins (1990) menyarankan bahwa mengukur tujuan tertentu mungkin lebih mudah dibandingkan dengan mencoba mengukur variabel proses seperti "fleksibilitas respons terhadap perubahan lingkungan" atau "kejelasan komunikasi internal". Sementara masing-masing istilah ini

mungkin sederhana untuk dipahami, pengembangan langkah-langkah yang valid dan andal mungkin tidak mungkin dilakukan (Robbins, 1990). Apapun ukuran yang digunakan, mereka mungkin terus-menerus dipertanyakan. Jika tujuannya terpenuhi, apakah sarana itu penting? Para kritikus pendekatan sumber daya sistem, menyarankan bahwa keterbatasan mendasar adalah bahwa ia berfokus pada sarana yang diperlukan untuk mencapai efektivitas dari pada efektivitas organisasi itu sendiri. (PL & M. Skitmore, 1996)

3) Pendekatan Nilai Bersaing.

Dengan demikian, organisasi dapat dievaluasi dengan cara yang berbeda. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa orang-orang dalam organisasi memiliki tujuan yang berbeda dan oleh karena itu tidak dapat mencapai konsensus tentang tujuan mana yang lebih diutamakan daripada yang lain (Robbins, 1990). Biasanya, ini karena tujuan mungkin didasarkan pada nilai, preferensi, dan minat pribadi (Robbins, 1990; Scott, 1987). Pendekatan nilai-nilai yang bersaing mengasumsikan bahwa preferensi yang beragam ini dapat dikonsolidasikan dan diatur ke dalam pendekatan efektivitas organisasi secara holistik.

Quinn dan Rohrbaugh (1981) mengidentifikasi variabel tertentu yang dapat digabungkan bersama untuk menciptakan tiga aspek nilai yang bersaing, yakni:

- a) Fleksibilitas versus kontrol, Fleksibilitas menghargai inovasi, adaptasi, dan perubahan, dan c) kontrol menyukai stabilitas, keteraturan.
- b) Orang versus organisasi; kedua variabel ini menekankan pada kesejahteraan dan pengembangan orang-orang dalam organisasi, atau ketika organisasi memperhatikan kesejahteraan dan perkembangannya sendiri. Organisasi juga merupakan dimensi yang tidak sesuai dari struktur organisasi: perhatian terhadap perasaan dan kebutuhan orang-

orang dalam organisasi versus perhatian terhadap produktivitas dan pencapaian tugas (Robbins, 1990).

- c) Sarana versus tujuan; Kedua variabel ini berhubungan dengan proses internal dan hasil akhir. Yang pertama dapat dianggap sebagai variabel jangka panjang, yang terakhir adalah variabel jangka pendek. Kumpulan nilai yang bersaing ini dapat dibandingkan dengan pendekatan pencapaian tujuan yang berfokus pada tujuan dan pendekatan sumber daya sistem yang menekankan pada cara. Masing-masing dari kumpulan nilai yang bersaing ini dapat didefinisikan dan dikonsolidasikan ke dalam model efektivitas organisasi.

Pendekatan nilai-nilai bersaing telah digunakan untuk mengidentifikasi perubahan kriteria efektivitas selama tahap siklus hidup organisasi (Quinn dan Cameron, 1982). Ditemukan bahwa organisasi yang efektif tidak menekankan kegiatan hanya dalam satu model, tetapi mereka menjaga keseimbangan atau kapasitas antara keempat yang diidentifikasi. Pendekatan nilai sebagaimana pendekatan lainnya juga memiliki keterbatasan oleh karena nilai bersifat dinamis sehingga implementasi kebijakan senantiasa didasarkan pada perubahan nilai organisasi. Pendekatan nilai termasuk pendekatan konstituen strategis, namun tidak mengatasi keterbatasan yang terkait dengannya. (L. & Skitmore, 1996).

- 4) Pendekatan Konstituensi Strategis.

Pendekatan Ini berkaitan dengan efek organisasi pada pemangku kepentingan utama dan kepentingan mereka (Schermerhorn et al., 2004). Berdasarkan pendekatan ini, efektivitas mengacu pada kepuasan minimal dari semua konstituen strategis organisasi. Konstituen strategis melibatkan semua orang yang entah bagaimana terhubung dengan organisasi. Orang-orang ini mungkin memiliki peran yang berbeda seperti pengguna layanan

atau produk organisasi, penyedia sumber daya, dan fasilitator output organisasi, pendukung utama dan tanggungan organisasi (Cameron, 1981). T. Dalton dan L. Dalton (1988) mencatat bahwa dalam beberapa penelitian dilakukan tidak mudah untuk mendefinisikan hubungan biaya-manfaat, masuk akal atau tidak dalam menggunakan pendekatan konstituen strategis. Pendekatan ini mengasumsikan sikap menyeluruh terhadap efektivitas dan mengevaluasi faktor-faktor baik di lingkungan maupun dalam organisasi. Dalam pandangan ini, konsep tanggung jawab sosial dipertimbangkan. Ini adalah gagasan yang tidak diperhatikan secara formal dalam pendekatan tradisional, tetapi sangat penting bagi lembaga akademis dan penelitian yang secara finansial didukung oleh uang nasional. Pembuat kebijakan terus memperhatikan tanggung jawab sosial karena sumber daya yang tersedia untuk penelitian dan pengembangan telah tumbuh lebih kecil dan lebih kecil pada semua tingkatan. (Ashraf & Kadir, 2012).

5) Pendekatan Kartu Skor Berimbang

Pendekatan Balanced Scorecard (BSC) atau kartu skor berimbang, dikembangkan oleh Kaplan & Norton (1996). Pendekatan ini mengedepankan adanya keseimbangan antara tuntutan pada organisasi dengan kemampuannya dalam memenuhi efektivitas. Tujuan utama dari pendekatan ini adalah untuk memberikan ukuran yang terintegrasi dari efektivitas organisasi. Kaplan dan Norton menyarankan bahwa tidak ada satu ukuran pun yang dapat menilai kinerja organisasi atau yang dapat memusatkan perhatian pada area kritis bisnis; dengan demikian, balanced scorecard mencoba untuk melihat kinerja pada beberapa area secara bersamaan dan mengidentifikasi tidak hanya hasil tetapi bagaimana hasil tersebut dicapai.

Organisasi apapun penting untuk memperhatikan empat perspektif dalam penekanan pada efektivitas. Keempat perspektif tersebut digunakan sebagai faktor dalam sebuah pendekatan keseimbangan disebut dengan pendekatan keseimbangan dan memberikan skors pada masing-masing faktor. Keempat faktor tersebut adalah; a) perspektif keuangan, dengan kemampuan keuangan akan mengarahkan organisasi untuk menentukan strateginya dalam kontribusi terhadap profitabilitas, atau menutupi biaya. b) perspektif pelanggan. Ukuran ini dalam organisasi publik dikenal dengan perspektif publik terhadap harapan-harapan pentingnya kegiatan atau kebijakan organisasi publik dalam pentingnya kegiatan pelayanan publik dalam memenuhi kepentingannya. c) perspektif internal adalah ukuran apa yang harus dilakukan oleh organisasi dalam memenuhi kepentingan eksternal, d) Perspektif inovasi dan pembelajaran, adalah merupakan tujuan yang seringkali dikaitkan dengan kemampuan untuk melakukan perubahan-perubahan dan pengembangan organisasi baik strategi, kebijakan dan lain sebagainya.

Pendekatan apapun yang digunakan dalam pencapaian efektivitas memerlukan sebuah instrumen kebijakan sebagai perangkat implementasi kebijakan. Sebagaimana pandangan Bruijin dan Hevelhop (1998) yang menyatakan bahwa instrument kebijakan digunakan untuk menggambarkan beberapa metode yang digunakan oleh pemerintah untuk mencapai efek yang diinginkan.

1.5 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Model pendekatan tersebut tentu saja sangat mempengaruhi bagi efektivitas keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Wayne Parson (2008) membagi model implementasi kebijakan yaitu: Model Rasional (*top down*), model pendekatan *bottom-up* dan teori-teori hasil sintesis (*hybrid theories*).

a) **Model Rasional (*Top Down*)**

Model Rasional (*top down*) ini lebih menekankan pada pencapaian kebijakan dengan pendekatan kewenangan dan penerapan aturan-aturan sebagai panduan dalam pencapaian efektivitas. Dengan mengidentifikasi faktor-faktor dalam mekanisme birokrasi dalam pencapaian tujuan implementasi kebijakan.

1) Model George C Edward

Edward III (1980 : 10) menetapkan empat faktor utama dalam keberhasilan kebijakan. Keempat faktor tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Faktor komunikasi, Implementasi yang efektif akan tercapai apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Melalui komunikasi yang baik kebijakan dapat ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian pelaksana secara tepat. Kebijakan harus dikomunikasikan secara tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Faktor Sumber Daya, faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III (Leo Agustino, 2008 : 151) dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu : staf, informasi, kewenangan dan fasilitas.

Faktor Disposisi. Disposisi yang dimaksudkan adalah sikap atau perilaku dari para aktor kebijakan. Disposisi memegang peranan penting dalam keberhasilan

kebijakan karena kebijakan yang efektif, para pelaksana tidak sekedar mengetahui apa yang akan dijalankan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk mengimplemtetasikannya. Sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut George C. Edward III (Leo Agustino, 2006 : 152), adalah aspek dedikasi dan kompetensi dan aspek insentif para pelaksana kebijakan.

Faktor Struktur Birokrasi. Struktur birokrasi penting karena kebijakan dijalankan begitu kompleks, sehingga kerja sama banyak yang melibatkan banyak personil, sehingga bila struktur birokrasi tidak kondusif pada seluruh sumber daya yang tersedia dapat menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif dan akhirnya dapat menghambat jalannya kebijakan. Edward memandang bahwa keputusan kebijakan dilakukan melalui proses politik sehingga diperlukan koordinasi yang baik dalam struktur birokrasi. Dalam mendukung kinerja struktur organisasi diperlukan mekanisme dan standar prosedur dalam mengimplementasikan kebijakan melalui struktur organisasi yang efektif.

2) Model kebijakan Merilee. S Grindle

Merilee. S Grindle dalam Abdul Wahab (1997), keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup: (1) isi kebijakan; (2) manfaat yang diterima oleh target kelompok; (3) perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) ketepatan program; (5) kejelasan implementor; dan (6) dukungan sumber daya yang memadai, baik yang terkait besarnya otoritas, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat dalam implementasi

kebijakan, serta karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa, dan tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

3) Model kebijakan berdasarkan Van Meter dan van Horn

Van Meter dan van Horn menyatakan bahwa standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat terwujud. Apabila standar dan sasaran kebijakan tidak jelas, maka akan terjadi multi tafsir dan akan mudah menimbulkan konflik di antara para pelaksana sebagai implementor. Selain itu, perlu implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non-manusia (*non-human resources*). Dalam banyak kasus, selain sumber daya, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan lembaga lain. Dengan demikian diperlukan koordinasi dan kerja sama antar lembaga untuk keberhasilan suatu program.

Karakteristik agen pelaksana yang dimaksud van Meter dan van Horn, mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. Selain itu, yang tak kalah penting adalah kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan (mendukung atau menolak); bagaimana pendapat dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan tersebut. Di samping itu, peran sikap implementor juga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Sikap implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni:

- Respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan;
- Kognisi, yakni pemahaman terhadap kebijakan;
- Intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

4) Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier.

Menurut Mazmanian dan Sabatier, ada tiga variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: Pertama, karakteristik dari masalah (*tractability of the problem*) yang mencakupi :

- 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras yang tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.
- 2) Tingkat kemajemukan dari target group/ kelompok sasaran. Ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.
- 3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Suatu program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya

sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.

- 4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relative mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilakumasyarakat.

Kedua, karakteristik kebijakan / undang-undang (*ability of statute implementation*) yang mencakupi (1) Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan. (2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis. Kebijakan yang memiliki dasar teoretis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi. (3) Besarnya alokasi sumber daya keuangan/finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan administrasi dan teknis, serta melakukan monitoring program, yang semuanya itu perlu biaya. (4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kekurangan koordinasi vertical dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi dasar. (5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana. (6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di Negara-

Negara Dunia Ketiga, khususnya di Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program. (7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relative mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila ada di wilayahnya.

Dan ketiga, variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*) yang mencakup: (1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relative mudah menerima program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program tersebut dapat disosialisasikan dalam implementasi kebijakan, dengan bantuan teknologi modern. (2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-insentif. (3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain: (a) kelompok pemilih dapat

Melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan; (b) Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditunjukkan kepada badan legislatif. Dan (4)

Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk

merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuantersebut.

b) Model Pendekatan Bottom-Up

Model implementasi dengan pendekatan bottom up muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (*top down*). Parsons mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antarpembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *bottom up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus. Model pendekatan *bottom up* menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijakan *bottom up* adalah Adam Smith. Menurut Smith dalam Islamy (2004), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses dalam perspektif perubahan sosial dan politik, di mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Ia menegaskan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu : (1) *Idealized policy* : yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya; (2) *Target groups*: yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-

pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan; (3) *Implementing organization*: yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; dan (4) *Environmental factors*: unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

c) **Model Hybrit sebagai teori dari hasil sistensis**

Model rasional (*top-down*) memusatkan perhatian pada institusi birokrasi dan kondisi sosial ekonomi yang mempengaruhi bagaimana implementasi kebijakan dengan pendekatan pada sistem kewenangan dan penerapan aturan-aturan dalam mekanisme birokrasi. Sintesis ini disempurnakan melalui pendekatan sub sistem kebijakan. Sub sistem kebijakan menekankan pada interaksi dari para stakeholder kebijakan dalam proses politik dan implementasi kebijakan (M. Irfan Islamy, 2004).

Hal terpenting dari model implementasi ini adalah pada kedudukannya sebagai bagian berkesinambungan dari pengambil para kebijakan (*engonging part of policy making*) dengan proses pendampingan (*advocacy coalitions*) oleh para aktor kebijakan dari berbagai elemen masyarakat yang berkepentingan dengan kebijakan. Advokasi coalitions adalah para aktor dari organisasi publik maupun privat yang memiliki serangkaian sistem dalam pencapaian efektivitas.

1.6 Faktor-Faktor Yang mempengaruhi Keberhasilan kebijakan Pendidikan

Untuk menkolaborasikan kedua pandangan tersebut akan digambarkan dalam empat faktor tersebut sebagai berikut :

1) Peran komunikasi dalam perluasan dan pemerataan pendidikan

Komunikasi adalah aspek yang terpenting dalam kebijakan Manajemen harus dapat memaksimalkan komunikasi dalam implementasi kebijakan karena kebijakan

memerlukan sebuah pemahaman yang sama baik secara konteks maupun dari isi kebijakan. Peran komunikasi sangat penting dalam implementasi karena pemahaman yang sama terhadap isi dan tujuan dan mekanisme pelaksanaan kebijakan sangat penting dalam pencapaian efektivitas.

Komunikasi agar menjadi efektif perlu didasarkan pada standar nilai budaya dan nilai efektivitas dan kinerja dalam implementasi kebijakan. Sebuah kebijakan memiliki cakupan nilai yang berbeda. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Dunn (2003) bahwa masalah kebijakan tergantung pada nilai yang berbeda-beda yang dipegang oleh penentu kebijakan. Pendekatan ini menunjukkan bahwa pentingnya komunikasi sebagai media untuk menyampaikan persamaan nilai dan pandangan terhadap sebuah kebijakan. Demikian pula informasi yang sama seringkali dipakai untuk mendukung pernyataan kebijakan yang berbeda. Dengan demikian maka pendekatan nilai sangat menekankan pada pentingnya komunikasi dalam sebuah kebijakan.

Dalam Bukunya Pengantar Analisis Kebijakan, Dunn menyebutkan bahwa terdapat dua bentuk komunikasi, pertama komunikasi pada perspektif personal merupakan sebuah ekspresi nilai, dan kedua komunikasi perspektif standar merupakan sebuah pernyataan nilai yang mencerminkan penerapan standar yang ditetapkan sebagai sebuah efektivitas.

2) Peran sumber daya kebijakan dalam upaya perluasan dan pemerataan pendidikan

Sumber daya kebijakan adalah seluruh kapasitas atau kemampuan organisasi dalam menjalankan kebijakan. Sumber daya kebijakan dapat pula dikatakan sebagai kapasitas kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan organisasi. (Grindle 2010; Horton 2003; Brown et al. 2001;) Pengembangan kapasitas kebijakan berkaitan dengan

pengembangan kemampuan sumber daya dalam pemahaman regulasi, kebijakan yang dijalankan dan tujuan kebijakan dengan pengaruh lingkungan terhadap kebijakan.

Sehubungan dengan pentingnya faktor sumber daya dalam pandangan terhadap efektivitas kebijakan. Xun Wu Michael Howletta And M Ramesh (2018) memperkenalkan konsep tentang kapasitas kebijakan yang berpengaruh terhadap hasil kebijakan. Kapasitas kebijakan meliputi sumber daya kebijakan yang dapat mempengaruhi tingkat capaian atau outcome dari kebijakan publik. Dalam beberapa penelitiannya Michael dan Ramesh mendasarkan pada beberapa pandangan seperti Bullcok et al.2001 dalam penelitiannya di Canada (1996) dan Fukuyama (2013) Jepang yang menyebutkan bahwa krisis keuangan global tahun 2008 telah menyebabkan ketidakmampuan banyak negara industri dalam mengatur sektor keuangan mereka dan pada akhirnya akan mempengaruhi hasil dari kebijakan.

Dalam penyelenggaraan pendidikan sumber daya pendidikan meliputi anggaran, sarana prasarana kebijakan, sumber daya manusia yang mencakup tenaga administrasi, guru dan tenaga pendidikan, serta peningkatan sumber daya organisasi yang mencakup kewenangan dan kapasitas kepemimpinan birokrasi.

3) Peran Disposisi kebijakan dalam upaya perluasan dan pemerataan pendidikan

Faktor yang dapat mempengaruhi implementasi selanjutnya adalah faktor disposisi. Disposisi pada umumnya dikaitkan dengan perilaku pegawai dalam implementasi kebijakan (Edwar III;1980) dengan demikian disposisi berkaitan dengan komitmen dan konsistensi perilaku dalam pencapaian tujuan kebijakan. Salah satu output dari disposisi dapat dilihat dari bagaimana cara pinpinan dalam proses pengambilan keputusan dan bagaimana komitmen secara keseluruhan dari perilaku organisasi dalam

pelaksanaan kebijakan. Sikap dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor yang penting karena perilaku senantiasa mempunyai konsekuensi bagi implementasi kebijakan yang efektif.

Organisasi dengan kapasitas kepemimpinan yang baik akan menghasilkan proses kinerja yang baik terutama dalam pengembangan kapasitas organisasi secara keseluruhan. Oleh karena itu Organisasi dengan kapasitas kepemimpinan akan berdampak pada kinerja. Misalnya dalam pengembangan kapasitas individu, organisasi dan sistem organisasi (Darmi, T. et.al. 2017; Taut 2007; Stephen Ocheni, Moses Atakpa 2012).

4) Peran Struktur Birokrasi kebijakan dalam upaya perluasan dan pemerataan pendidikan

Penerapan nilai-nilai efektivitas dalam implementasi kebijakan diperlukan pemahaman terhadap ekspresi nilai dari para pegawai baik dalam tuntutan nilai perilaku secara personal maupun dalam tuntutan sebagai ekspresi kelompok dalam organisasi. Birokrasi dipahami sebagai sebuah struktur tugas yang diberikan dalam satu tim kerja atau bidang kerja dalam organisasi. Sehingga tuntutan kelompok kerja memiliki cakupan nilai yang berbeda dengan kelompok lainnya berdasarkan beban tugas yang ada.

Sehubungan dengan pemenuhan nilai-nilai dalam struktur birokrasi Michael Lipsky (2010:8) mendeskripsikan pentingnya memperhatikan nilai-nilai dari kelompok birokrasi yang paling bawah karena mereka secara kuantitas mendominasi pekerjaan birokrasi terutama dalam pelayanan publik. Lipsky (2010) dalam konsepnya tentang Street Level Bureaucracy menyatakan bahwa mendominasi kontroversi politik atas layanan publik karena dua alasan umum. Pertama, perdebatan tentang ruang lingkup

yang tepat dan fokus layanan pemerintah pada dasarnya adalah perdebatan tentang ruang lingkup dan fungsi pegawai negeri ini. Kedua, birokrat pada level ini memiliki dampak yang cukup besar bagi kehidupan masyarakat.

Pandangan ini mendorong penyelenggaraan birokrasi dengan mengadopsi persepsi dan perilaku para bawahan karena mereka selalu menerima masukan dari publik tentang bagaimana seharusnya kebijakan dijalankan.

2. Perilaku Birokrasi dan Implementasi Kebijakan Publik

2.1 Batasan perilaku birokrasi

a) Konsep Perilaku

Pandangan tentang konsep perilaku memiliki banyak makna luas dan beragam, hal tersebut didasarkan pada berbagai sudut pandang sehingga "perilaku" memiliki makna yang beragam tergantung pada sudut pandang yang digunakan. Secara umum perilaku merupakan tindakan manusia yang dapat diamati baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Perilaku muncul sebagai respons dari stimulus atau rangsangan yang diterima oleh individu baik dari dalam maupun dari luar dirinya. Skinner, 1938 (Notoatmodjo, 2003 : 113), mendefinisikan bahwa perilaku merupakan reaksi atau respons yang diberikan seseorang terhadap adanya rangsangan atau stimulus dari luar. Respons terdiri dari respons pasif yakni dari dalam diri dan tidak secara langsung dapat terlihat dan respons aktif yaitu yang dapat diamati dari sebuah tingkatan atau perilaku individu. Individu memiliki seperangkat dasar pengetahuan dalam menerima berbagai rangsangan sehingga ia melakukan pilihan dalam bertindak. Sebagaimana,

Bloom (Notoadmodjo, 2003), membagi perilaku dalam tiga aspek utama yang disebutnya sebagai domain atau ranah. Ketiga domain tersebut mencakup (a) Pengetahuan

(*knowledge*), (b) Sikap (*attitude*) dan (c) Tindakan (*practice*). *Pertama*, domain pengetahuan didapat dari proses pengindraan terhadap objek tertentu dan menjadi aspek penting untuk menentukan tindakan seseorang. Pengetahuan tersebut adalah proses kognisi yang mempunyai enam tingkatan, yaitu: tahu, memahami, aplikasi, analisa, sintesis dan evaluasi. *Kedua*, Sikap adalah respons tertutup terhadap suatu stimulus atau objek. Notoatmodjo (2003) merumuskan tentang “sikap” dalam tiga komponen, yaitu: (1) Kepercayaan sebagai keyakinan terhadap suatu objek, (2) Emosional sebagai evaluasi diri objek dan (3) Kecenderungan untuk bertindak. *ketiga*, tindakan adalah perbuatan yang dilakukan atas dasar ide dan keyakinan individu. Dalam pandangan yang lain, Hersey (1996:15), menyatakan bahwa :

“Perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan. Dalam perilaku terdapat keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu, meskipun tujuan tersebut tidak selamanya diketahui secara sadar akan tetapi juga dilakukan dalam kadar tertentu disadari oleh mereka”.

Perilaku dapat dilihat dari motivasi yang dapat melahirkan respons aktif individu. Sedangkan kebutuhan merupakan faktor utama yang menciptakan sebuah motivasi baik secara sadar atau tidak dasar. Maslow dengan teorinya tentang Hierarchy theory atau a theory of human motivation seperti yang dikutip oleh Hasibuan (2007 : 104) menyatakan bahwa kebutuhan atau kepuasan seseorang itu bersifat jamak yang meliputi kebutuhan biologis atau kebutuhan materiil dan kebutuhan yang bersifat non materiil. Dikatakan hierarki karena kebutuhan merupakan gambaran dari pemenuhan kebutuhan yakni pemenuhan kebutuhan yang lebih tinggi akan dipenuhi setelah kebutuhan dasarnya terpenuhi.

Maslow (Danang, 2013: 2-3) menyebutkan secara hierarkis bahwa kebutuhan manusia terdiri dari : kebutuhan fisiologis (*physiological needs*), kebutuhan rasa aman (*safety needs*),

kebutuhan sosial (social needs), kebutuhan penghargaan (esteem needs), kebutuhan aktualisasi diri (Self actualization needs).

Dari sudut motivasi, kebutuhan yang telah dipenuhi tidak akan menjadi motif lagi bagi individu lagi pada rentang waktu tertentu, meskipun tidak ada kebutuhan yang benar-benar dipenuhi. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Robbins dan Timoty (2009: 224) bahwa sebuah kebutuhan yang pada dasarnya telah dipenuhi tidak lagi memotivasi.

Bagaimana pemenuhan terhadap tersebut oleh individu akan mempengaruhi perilakunya. bila pemenuhan kebutuhan dasar sudah terpenuhi maka motif individu selanjutnya akan mengarah pada pemenuhan kebutuhan pada tingkat berikutnya secara berjenjang. Kebutuhan Fisiologis merupakan hierarki kebutuhan yang paling dasar karena bersifat urgen untuk mempertahankan hidup, seperti kebutuhan makan, minum, perumahan, oksigen, tidur dan sebagainya.

Individu tidak hanya memenuhi kebutuhan pada aspek kebutuhan fisiologis semata-mata tetapi juga memerlukan rasa aman dalam kehidupannya. Pada aspek ini individu cenderung memerlukan kelompok dalam memenuhi rasa aman. Oleh karena itu individu hidup dalam kelompok-kelompok masyarakat dan membentuk satu tata nilai social dalam memenuhi kebutuhan rasa aman. Kebutuhan selanjutnya adalah pemenuhan kebutuhan untuk rasa cinta adalah kebutuhan rasa ingin memiliki dan dimiliki.

Dalam satu kelompok, individu memerlukan rasa ingin dimiliki oleh kelompok demikian pula sebaliknya memerlukan rasa ingin memiliki sebuah kelompok. Dengan kebutuhan tersebut individu akan terdorong untuk melakukan tindakan sesuai dengan nilai-nilai etik dalam kelompok atau yang disebut dengan masyarakat. Setelah kebutuhan ini terpenuhi maka individu menanjak pada pemenuhan kebutuhan berikutnya yakni kebutuhan

untuk dihargai. Bahwa dalam kelompok tersebut, individu tidak hanya memiliki kebutuhan untuk diterima dalam kelompok tetapi juga kebutuhan untuk dihargai.

Pada fase ini kebutuhan semakin mengarah pada perilaku aktualisasi diri dalam kehidupan kelompok. Dan fase terakhir dari kebutuhan individu dalam bentuk mengaktualisasi diri dalam kelompok. Dalam fase ini individu memerlukan "kekuasaan" sebagai wadah untuk mengaktualisasikan dirinya dalam masyarakat atau sebuah organisasi.

Handry Murray (1893-1988), seorang psikolog Amerika mengembangkan teori kepribadian yang berpendapat bahwa :

Kebutuhan terbagi atas (1) kebutuhan yang di motivasi untuk memperoleh kekuasaan, (2) kebutuhan yang di motivasi oleh afeksi, kekaguman, cinta, simpati, dan ketergantungan, (3) kebutuhan yang di motivasi oleh keinginan akan kebebasan, perubahan, rangsangan dan permainan".

Secara emosional jenis-jenis kebutuhan tersebut diatas akan mempengaruhi keyakinan individu dalam bertindak. Nilai-nilai hidup yang di yakininya akan menjadi pandangan hidup dalam membentuk kepribadian atau karakter dalam merespons setiap stimulus yang ada diluar dirinya. karakteristik individu berbeda dan unik satu sama lain, sebagaimana yang dinyatakan oleh Abdurahman (2013 : 76), bahwa :

Karakteristik merupakan ciri khas yang menunjukkan perbedaan seseorang tentang motivasi, inisiatif, kemampuan untuk tetap bertahan dalam menyelesaikan tugas secara tuntas, tegar dalam memecahkan masalah serta dapat menyesuaikan dengan perubahan lingkungan yang mempengaruhi kinerja.

Sementara itu Robbins (2008:31), merumuskan bahwa karakteristik individual mencakup : "Persepsi, pengambilan keputusan pribadi, pembelajaran dan motivasi. Pandangan yang sama juga disampaikan Gibson, James L dalam Nur Hayati dan Imelda Cristina Sinaga (2014 : 8), memandang karakteristik individu dari aspek kemampuan, kecakapan, dan latar belakang dan demografi". Lebih detail Thoha (2002), menyatakan

bahwa karakteristik individual meliputi :

”kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, dan pengharapan, perbedaan karakteristik individu tersebut menyebabkan perbedaan perilaku mereka.

Keenam nilai-nilai dasar tersebut oleh individu akan dibawa dalam lingkungan kerja akan mempengaruhi persepsi dan keyakinan dalam upaya pemenuhan kebutuhan dan harapannya. Sejuahmana minat seseorang untuk menjadi seorang ASN akan mempengaruhi tingkat disiplinnya dalam menjalankan tugas. ASN akan menyikapi berbagai tuntutan terhadap aturan sehingga akan lebih mengarah sebuah sikap kepatutannya terhadap pelaksanaan aturang kerja.

Selanjutnya ketika karakter tersebut dihadapkan dengan karakter yang lain maka keyakinan individu dihadapkan pada dua pilihan antara keragu-raguan atau keyakinan yang kuat atas tindakan. Keragu-raguan akan melahirkan ketidakpercayaan diri (minderitas) dan sebaliknya keyakinan yang kuat akan melahirkan ketegasan perilaku.

Oleh karena perilaku adalah merupakan tindakan yang diamati maka dalam penelitian ini karakteristik individu akan didasarkan pada beberapa pandangan diatas, yang secara konkret didasarkan pada beberapa asumsi bahwa minat seseorang untuk menjadi seorang ASN akan mempengaruhi tingkat disiplinnya dalam menjalankan tugas. ASN akan menyikapi berbagai tuntutan terhadap aturan sehingga akan lebih mengarah sebuah sikap kepatutan terhadap pelaksanaan aturang kerja.

Secara sederhana Sehubungan dengan penyelenggaraan tugas dalam organisasi Robbins (2003 : 32), menyatakan bahwa :

”Perilaku mengarah kepada pencapaian tujuan dalam organisasi, ikatan utama yang menyatukan perilaku mereka adalah tujuan organisasi. Dalam telaah tentang perilaku birokrasi Robbins (2003) menjelaskan bahwa :”Salah satu fungsi birokrasi pemerintah yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan umum sebagai bentuk

dari tugas umum pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat”.

Perilaku dapat diamati dari tindakan-tindakan individu dalam organisasi, Ndraha (1997:33), menyatakan:

“Perilaku merupakan cerminan sikap atau operasionalisasi sekaligus aktualisasi dari sikap seseorang atau suatu kelompok orang terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan tertentu (masyarakat, alam, teknologi, atau, organisasi). Sedangkan sikap merupakan cerminan dari pendirian seseorang.

Sebagai sebuah ilmu pengetahuan perilaku organisasi merupakan sebuah studi bagaimana orang-orang berperilaku dalam organisasi. Sebagaimana pandangan Davis, (1996:5) “ bahwa :

”Perilaku organisasi adalah bidang ilmu yang menelaah tentang bagaimana orang-orang bertindak dalam sebuah organisasi”. Dalam organisasi terdapat kebutuhan untuk memenuhi perilaku manusia, bahwa perilaku tidak dapat diduga karena timbul dari adanya kebutuhan dan adanya sistem nilai yang terkandung dalam diri manusia”.

Lebih lanjut, Ndraha (1997:34), memandang bahwa studi terhadap perilaku organisasi adalah untuk mengidentifikasi bagaimana perilaku berorganisasi terbentuk (organization behavior), yaitu perilaku yang berdasarkan kesadaran akan hak dan kewajiban, kebebasan dan kewenangan dan tanggung jawab, baik pribadi maupun kelompok”.

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Keith Davis dan Jhon W Newstrom (1995 : 6), perilaku organisasi sebagai :

“penerapan pengetahuan untuk menelaah bagaimana orang bertindak atau berperilaku dalam organisasi. Pandangan tersebut dapat dipahami bahwa orang-orang yang berada dalam organisasi memiliki pengetahuan yang cukup dalam menjalankan pekerjaan”.

Selanjutnya untuk memahami perilaku birokrasi secara spesifik, tidak dapat dilepaskan dari ilmu perilaku organisasi. studi awal yang melandasi tentang “perilaku birokrasi” adalah

teori perilaku organisasi itu sendiri. Karena birokrasi pada hakikatnya dijalankan dalam sebuah organisasi yang besar berupa organisasi pemerintahan. Berbeda dengan organisasi pada umumnya birokrasi adalah organisasi yang memiliki ciri-ciri khusus yang antara lain menjalankan kekuasaan pemerintahan, dijalankan oleh pejabat pemerintah, adanya aturan-aturan dan prosedur yang ketat yang dijalankan dalam Struktur secara hierarkis.

Ndraha mengemukakan (1989:70), perilaku birokrasi merupakan:

”interaksi antara individu dalam organisasi sebagai lingkungannya, organisasi ditentukan oleh fungsi individu dalam organisasi oleh karena itu struktur organisasi pemerintah diwarnai oleh berbagai karakteristik, kapabilitas dan kapasitas individu atau aparat selaku abdi negara atau pemerintah dan pelayan masyarakat, sesuai dengan fungsi dan tanggung jawabnya”. Dengan demikian maka perilaku birokrasi adalah fungsi dari interaksi perilaku individu dengan karakteristik birokrasi”.

Dalam interaksi atau pola hubungan antara individu dan birokrasi tersebut maka perilaku birokrasi dapat diamati dari dua aspek yakni : perilaku birokrasi yang mencerminkan kepatuhan terhadap aturan-aturan, prosedur dan standar pelaksanaan tugas. Dan kedua, perilaku birokrasi yang menyimpang dari segala aturan dan tujuan dan fungsi-fungsi birokrasi sebagai patologi atau dysfunction of bureaucracy.

Selanjutnya, berkaitan dengan pemahaman perilaku sebagai respons terhadap stimulus, Gibson dan Kurt Lewis (Taliziduhu Ndraha (2005: 9) menyatakan bahwa perilaku organisasi merupakan fungsi dari suatu kondisi yang mempengaruhi unsur pelayanan administrasi yang ditentukan oleh keberadaan individu dan lingkungan.

Susilo Martoyo (2005: 17) menyatakan wujud dari perilaku birokrasi pemerintahan adalah terwujudnya fungsi tindakan dari perilaku yang dijalankan oleh individu birokrasi pemerintahan dan kondisi lingkungan birokrasi pemerintahan sesuai nilai, sikap dan kepuasan kerja untuk mencapai tujuan organisasi. Kemudian Dwiyanto (2009:48) perilaku birokrasi ditentukan oleh faktor kepemimpinan organisasi, kompetensi aparatur, pemberian

penghargaan, dan ketersediaan fasilitas kerja.

Selanjutnya, Thoha (2005: 138) mendefinisikan bahwa perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai kumpulan individu dengan lingkungannya. Jadi setiap perilaku birokrasi tidak terlepas dari karakteristik individu yang bersesuaian dengan birokrasi yang dijalankannya.

Sedangkan menurut Stephen P. Robbins, 2012 (Purba, 2014 : 50) menjelaskan bahwa perilaku kerja merupakan suatu karakteristik dan tingkah laku yang terdapat dalam setiap individu atau suatu perusahaan yang terdapat dinamika kepemimpinan. Perilaku kerja meliputi kepribadian, harga diri, pemantauan diri, dan kecenderungan untuk menanggung risiko. Perilaku kerja lebih cenderung kepada pokok kepribadian, karena kepribadian menggambarkan perilaku seorang individu. Karakteristik mencakup perasaan malu, keagresifan, sikap patuh, kemalasan, ambisi, kesetiaan, dan sifat takut dan malu. Karakteristik ini bila diperagakan dalam sejumlah besar situasi, disebut ciri-ciri kepribadian. Semakin konsisten karakteristik itu dan semakin sering terjadi dalam berbagai situasi, maka disebut dengan perilaku.

Dari perspektif perubahan organisasi birokrasi dalam menjalankan reformasi birokrasi, dapat menjadi panduan tentang konsep perilaku organisasi dalam kaitannya dengan keberhasilan organisasi pemerintah sebagaimana yang ditekankan oleh Rashid et al, (2004) berurusan dengan pegawai dalam menghadapi berbagai perkembangan dan perubahan organisasi merupakan tantangan utama dalam mengelola proses perubahan organisasi karena melibatkan preferensi, nilai dan sikap terhadap aktivitas tertentu. Dalam pernyataannya Rashid menyatakan bahwa salah satu penyebab tidak berhasilnya organisasi dalam menghadapi perubahan disebabkan oleh persepsi dan tanggapan pegawai terhadap

perubahan yang ada. Sementara pegawai adalah element paling penting dan vital sekaligus paling sulit dihadapi karena memiliki dimensi yang sangat kompleks dan terkadang tidak terduga (Linstone dan Mitroff, 1994).

Dalam analisis tentang perilaku birokrasi James Q Wilson (1975) sebagaimana yang dikutip oleh Nurmandi, A. (2005) membagi tiga kategori birokrat dalam organisasi pemerintah menurut hierarki dalam organisasi, yaitu operator, manajer dan eksekutif. Ia berusaha menggambarkan perilaku tiga jenis birokrat tersebut dalam melaksanakan tugas-tugas kesehariannya. Operator yang dimaksud adalah birokrat yang bertugas di bagian front line organisasi yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan masalah. Pandangan ini menggambarkan bahwa perilaku birokrasi dapat dianalisis berdasarkan karakter yang terbentuk berdasarkan kelompok-kelompok tugas.

Dari berbagai kajian teori tersebut dapat dinyatakan bahwa perilaku memiliki cakupan yang sangat luas, oleh karena dalam penelitian ini ditetapkan beberapa dimensi perilaku dari karakteral yang berkaitan dengan perilaku kerja dalam meningkatkan kinerja kebijakan yakni; a) pengetahuan; b) sikap disiplin; c) minat atau motivasi; d) kemampuan; e) rasa tanggungjawab yang berhubungan dengan emosional individu.

Penetapan indikator perilaku tersebut juga didasarkan pada pandangan Ardana dkk (Andy Setiawan dan Tri Bodroastuti, Ibid., : 8), menetapkan beberapa indicator dari karakteristik individu, yaitu:

- a. Minat, adalah sikap yang membuat orang senang akan ide-ide atau pendapat tertentu.
- b. Sikap adalah pernyataan evaluasi baik yang menguntungkan atau tidak menguntungkan mengenai diri sendiri, pekerjaan dan situasi pekerjaan.
- c. Kebutuhan individual, sebagai keinginan individual yang terbentuk dari latar belakang dari individu yang berbeda baik, kondisi keluarga, lingkungan, tempat kerja, dan sebagainya

- d. Kemampuan dan kompetensi, kemampuan untuk mengerjakan sesuai dengan berbagai tanggungjawab terhadap pekerjaan.
- e. Pengetahuan tentang pekerjaan, adalah semua informasi yang dimiliki masyarakat mengenai pekerjaan serta pengetahuan lainnya yang terkait pekerjaan tersebut dan informasi yang berhubungan dengan fungsinya sebagai pekerja.
- f. Emosi adalah suasana hati atau keyakinan terhadap informasi dan lingkungan seseorang yang berpengaruh terhadap keputusan berdasarkan pertimbangan terhadap suatu informasi.

Sedangkan untuk karakteristik birokrasi penelitian ini mendasarkan pada pandangan Weber sebagaimana yang dikutip Albrow (Santoso, 1993 : 18) yang mencakup; a) kewenangan hierarki; b) tugas dan tanggung jawab; c) aturan-aturan; d) personil yang secara teknis memenuhi syarat sebagai ASN.

b) Konsep Birokrasi

Kata birokrasi yang telah populer digunakan dalam berbagai literature administrasi public saat ini sesungguhnya berasal dari kata Bureaumania. Kata ini kemudian dipopulerkan oleh De Gourmay (Albrow, 1989 : 2), seorang ilmuwan Prancis yang memelopori studi birokrasi pada tahun 1964. Istilah ini digunakan untuk menggambarkan perilaku pemerintahan yang banyak dikeluhkan oleh masyarakat karena tidak mementingkan kepentingan umum melainkan lebih mengutamakan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan tertentu (Harbani Pasolang, 2017 : 77).

Sejak saat itu istilah “Bureau” yang diambil dari literatur Yunani mulai dipopulerkan dengan padanan kata sebagai pemerintahan atau meja tempat pejabat pemerintah bekerja atau kekuasaan pemerintahan. Selanjutnya Albrow (1989 : 3) menyatakan bahwa : istilah “bureau” tersebut mengalami transliterasi sebagaimana istilah democracy sehingga menjadi “bureaucracy”.

Berdasarkan sejarahnya maka istilah bureaucracy itu sendiri dipahami secara beragam

oleh para ahli yang dapat dikelompokkan dalam tiga pandangan yakni, (1) birokrasi dipandang sebagai suatu penyakit dalam penyelenggaraan pemerintahan, (2) birokrasi dalam pandangan netral, (3) birokrasi dalam pengertian yang rasional. Birokrasi dalam pengertian yang buruk antara lain disampaikan oleh Castles (1986 : 2) menyebutkan bahwa :

Birokrasi adalah orang-orang bergaji, melaksanakan fungsi pemerintahan, tentu saja termasuk dalamnya adalah para pejabat tentara dan birokrasi militer. Demikian pula pandangan Crozier (Santoso, 1993 : 19) mendefinisikan birokrasi sebagai suatu organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahan-kesalahan”.

Dalam pengertian yang netral, oleh Priyo Budi Santoso (1997) birokrasi sebagai organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

Sementara mewakili pandangan yang baik tentang birokrasi antara lain, Webber (Kristiadi, 1994 : 93) birokrasi merupakan pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur dalam hubungan kerja yang berjenjang serta mempunyai prosedur dalam suatu tatanan organisasi.

Adapun pandangan birokrasi menurut Weber (1947), organisasi merupakan alat atau sarana untuk mencapai tujuan dan birokrasi dianggap sebagai tipe ideal bagi suatu organisasi. Ciri-ciri birokrasi Weber (1947:331) yang telah dikenal luas adalah sebagai berikut: “ (1) the regular activities required for the purpose of the organization are distributed in a fixed way as official duties; (2) the organization of offices follows the principle of hierarchy; that is, each lower office is under the control and supervision of higher one; (3) operations are governed ‘by a consistent sistem of abstract rule ... (and) consist of the application of these rules to particular cases; (4) the ideal official conducts his office ... (in) a spirit of formalistic impersonality, sine ira et studio, without hatred or

passion, and hence without affection or enthusiasm; (5) employment in the bureaucratic organization is based on technical qualification and is protected against arbitrary dismissal. 'It constitutes a career. There is a system of promotions according to seniority or to achievement, or both; (6) Experience tends universally to show that the purely bureaucratic type of administrative

organization ... is, from a purely technical point of view, capable of attaining the highest degree of efficiency".

Pandangan tersebut menurut Albrow (Santoso, 1993 : 18) mengandung ciri-ciri utama birokrasi ideal sebagai berikut :

- Adanya suatu Struktur hierarki termasuk pendelegasian wewenang dari atas kebawah dalam organisasi.
- Adanya serangkaian porsi-porsi jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas
- Adanya aturan-aturan, regulasi dan standar formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya
- Adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karier dengan promosi yang didasarkan atas dasar kualifikasi dan penampilan.

Dalam kaitan dengan perkembangan teori birokrasi tersebut diatas disebutkan peran dan fungsi birokrasi secara luas sebagaimana yang disampaikan oleh Michael G. Roskin, et al. yang dikutip oleh Ramadhani (2018) menyebutkan bahwa terdapat 4 fungsi birokrasi dalam suatu pemerintahan modern seperti yang disebutkan dibawah ini:

1. *Administrasi*, Fungsi administrasi pemerintahan modern meliputi administrasi, pelayanan, pengaturan, perizinan, dan pengumpul informasi. Dengan fungsi administrasi dimaksudkan bahwa fungsi sebuah birokrasi adalah mengimplementasikan undang-undang yang telah disusun oleh legislatif serta penafsiran atas UU tersebut oleh eksekutif. Dengan demikian, administrasi berarti pelaksanaan kebijaksanaan umum suatu negara, di mana kebijakan umum itu sendiri telah dirancang sedemikian rupa guna mencapai tujuan negara secara keseluruhan.
2. *Pelayanan*, birokrasi sesungguhnya diarahkan untuk melayani masyarakat atau kelompok-kelompok khusus.

3. Pengaturan (regulation), fungsi pengaturan dari suatu pemerintahan biasanya dirancang demi mengamankan kesejahteraan masyarakat. Dalam menjalankan fungsi ini, badan birokrasi biasanya dihadapkan antara dua pilihan: Kepentingan individu versus kepentingan masyarakat banyak. Badan birokrasi negara biasanya dihadapkan pada dua pilihan ini.
4. Pengumpul Informasi (Information Gathering), Administrasi diselenggarakan untuk melakukan rekam data terhadap serangkaian aktivitas dan dampak yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan administrasi. seperti kegiatan yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik, Kegiatan pendataan penduduk oleh Capil, dan lain sebagainya. Hal tersebut penting bagi birokrasi untuk memberikan pelayanan terhadap penyediaan informasi bagi public dalam rangka untuk memandu dan membantu masyarakat melakukan sesuai misalnya informasi untuk kebutuhan penelitian, untuk kebutuhan marketing, pelaporan dan lain sebagainya.

Sehubungan dengan penelitian ini birokrasi yang dimaksudkan adalah organisasi pemerintahan diatur secara rasional dalam hierarki tugas dan kewenangan serta tanggung jawab dijalankan dalam prosedur kerja yang tertib dan teratur dalam rangka untuk mencapai efektivitas dan fungsi utamanya adalah melakukan pelayanan publik dalam perspektif perluasan dan pemerataan pendidikan.

Pada dasarnya terdapat dua model birokrasi yang diperkenalkan Kast dan Rosensweig (Sumoprawiro, 2002 : 204) dalam mempengaruhi bagaimana perilaku dibentuk dalam pola-pola perilaku birokrasi. Pertama adalah model stabil mekanis dan kedua model adaptif organik. Pola interaksi pengaruh dalam model mekanis cenderung dari top down dengan dan proses pengambilan keputusan bersifat terpusat dan terkonsentrasi pada pimpinan sedangkan pola interaksi pengaruh cenderung dari top down, horizontal dan diagonal, proses pengambilan keputusan didesentralisasi ke seluruh unit organisasi.

Pendekatan kinerja dengan menerapkan birokrasi yang adaptif juga dapat dilihat dari pandangan terhadap model birokrasi David Osborn (2014) dalam konsep Reinventing Governanance berupaya untuk meningkatkan kinerja birokrasi dengan membangun hubungan dan pemenuhan terhadap keinginan pelanggan terhadap birokrasi. Tuntutan terhadap

birokrasi semakin kuat dalam perubahan paradigma atau mint set perilaku dalam paradgima pelayanan publik. Sebagaimana pandangan V. Dernhart dan Robert B. Dernhart yang berjudul “ The New Public Service, Serving not Steering, dalam pandangannya tentang New public service (NPS) yang menyatakan bahwa “Government shouldn’t be run like a business ;it should be run like a democracy”. Pemerintahan (administrasi negara) tidak seharusnya digerakkan seperti bisnis yang berorientasi pada nilai-nilai ekonomi atau pada aspek nilai efektivitas semata-mata. Akan tetapi menjalankan pemerintahan sama dengan menggerakkan tatanan demokrasi, yang memiliki nilai-nilai sosial secara luas misalnya keadilan, demokrasi, kemanusiaan, HAM dan sebagainya. Berbeda dengan Osborn (2014) dalam pandangan ini publik tidak sekedar sebagai warga negara tetapi sebagai warga negara yang harus dilayani.

c) Konsep Perilaku Birokrasi

Perilaku pada dasarnya bersifat dinamis dan berkembang sesuai dengan perubahan nilai baik dari dalam individu maupun dari luar dirinya. Perubahan perilaku ditandai dengan perubahan kebutuhan individu secara personal dan juga perubahan nilai-nilai lingkungan organisasi. Dalam perspektif organisasi, individu membawa nilai-nilai atau seperangkat pengetahuan dan kepribadiannya dalam organisasi. Organisasi sebagai memiliki seperangkat nilai tertentu sebagai budaya organisasi yang berkaitan dengan pencapaian tujuannya. Peran secara kelembagaan nilai-nilai budaya organisasi tersebut terhadap perilaku individu dapat terlihat dalam proses interaksi antara inilai-nilai individu dan nilai-nilai organisasi sehingga pada tingkat tertentu individu akan memberikan respons terhadap apa yang diinginkan oleh organisasi dalam pencapaian tujuannya.

Birokrasi adalah sebuah bentuk atau model yang memiliki karakteristik tersendiri

dalam organisasi publik. Sehingga peran birokrasi dalam membentuk perilakunya sangat tergantung pada model penerapannya. Baik secara struktural maupun secara sistem penyelenggaraan birokrasi itu sendiri. Dengan demikian maka melakukan perubahan terhadap perilaku birokrasi pada hakikatnya merubah tatanan nilai-nilai atau karakteristik birokrasi itu sendiri. Karena perilaku birokrasi merupakan interaksi antara karakteristik individu dan karakteristik birokrasi (Draha, 1979; Thoah; 1995:138)

Pada tingkat tertentu birokrasi dicirikan oleh adanya aturan, mekanisme, kewenangan dan syarat-syarat tertentu yang harus dijalankan melalui perilaku birokrasi. Sehingga bagaimana model dan bentuk birokrasi akan mempengaruhi secara langsung bagaimana perilaku birokrasi dijalankan untuk mencapai tujuan dan fungsi birokrasi. Kelihatannya dari pengertian tersebut perilaku birokrasi sangat dipengaruhi pendekatan yang bersifat top-down dalam penerapan berbagai aturan dan mekanisme dalam birokrasi.

Dalam perkembangan tentang studi perilaku sehubungan dengan pencapaian kinerja organisasi, telah tentang perilaku organisasi baik organisasi publik maupun privat telah banyak mengalami perkembangan. Salah satunya didorong oleh perhatian para ahli tentang kaitan antara pencapaian tujuan pada aspek “hubungan manusia” dalam interaksi sosial dalam organisasi (Elton Mayo, 1930). Pandangan ini menghargai bahwa individu dalam organisasi adalah sebagai sumber daya yang berkembang dan memiliki peran vital dalam pencapaian tujuan organisasi.

Konsep hubungan manusia telah berkembang dengan beberapa paradigma pemikiran antara lain oleh Konsep hubungan kemanusiaan menurut Liliweri (2014;144) didasari pada beberapa paradigma yakni ; a) kerja merupakan suatu kelompok aktivitas; b) teori kebutuhan untuk mendapat pengakuan, rasa aman, dan rasa memiliki adalah antara lain hal yang

penting dan harus dimiliki oleh para pekerja sebagai menyemangatkan kerja untuk meningkatkan produktivitas; c) kelompok informal dalam organisasi merupakan kelompok yang mempunyai kekuatan kontrol sosial, yang sangat besar atas pekerjaan karyawan, terutama memengaruhi kebiasaan dan sikap kerja para individu.

Wayne Pace (2015 : 60) juga memberikan pandangan bahwa konsep konsep hubungan manusia dengan Efek Hawthorne, menyimpulkan dua hal bahwa : (1) perhatian terhadap orang-orang akan dapat mempengaruhi dan sikap dan perilaku mereka. (2) dan, apabila pegawai diberikan kesempatan untuk berinteraksi maka akan meningkatkan moral dan produktivitas.

George and Jones (1996 : 4) mencakup tiga aspek yakni; 1) perilaku individu; 2) perilaku kelompok dan 3) perilaku organisasi. Hal tersebut juga sama dengan analisis perilaku organisasi seperti yang dinyatakan oleh Robbins (2010) yang menyebutkan adanya tiga level atau tingkatan dalam perilaku organisasi yakni; level individu, level kelompok dan level organisasi.

Beberapa perkembangan konsep perilaku organisasi tidak hanya dipengaruhi oleh faktor individu dan kelembagaan dalam interaksi sosial dalam organisasi akan tetapi juga dalam pencapaian kinerja, terdapat beberapa faktor yang berhubungan dengan aspek kemanusiaan seperti keadilan, penghargaan, motivasi dan lain sebagainya terhadap perilaku organisasi. Sehingga analisis terhadap perilaku organisasi akan mencakup tiga aspek perilaku yakni perilaku individu, perilaku kelompok dan perilaku organisasi (George and Jones, 1996 : 4 ; Robbins, 2010)

Lebih lanjut George and Jones (1996 : 5) menyebutkan bahwa perilaku individu mencakup; a) Perilaku individu mencakup; a) Perbedaan dan kemampuan individu b)

Pengalaman kerja, nilai, sikap dan suasana hati, c) Persepsi, atribut dan manajemen keragaman; d) keinginan untuk mempelajari organisasi, e) motivasi kerja, f) motivasi yang berkaitan dengan desain pekerjaan dan tujuan; g) motivasi yang berkaitan dengan penilaian kinerja, dan pengembangan karir dan sistem reward; h) kejenuhan dalam pelaksanaan pekerjaan dalam waktu lama. Untuk perilaku kelompok ia menyebutkan beberapa aspek yakni; a) perilaku kelompok yang lair secara natural; b) efektivitas tim kerja; c) kepemimpinan d) komunikasi dan e) pengambilan keputusan. Sedangkan untuk perilaku birokrasi memiliki cakupan antara lain; a) budaya dan struktur organisasi; b) determinan organisasi; c) manajemen organisasi; d) kekuasaan, politik dan konflik; e) perubahan dan pengembangan organisasi.

2.2 Peran perilaku dalam Implementasi kebijakan kebijakan perluasan pendidikan

a) Peran perilaku sebagai sumber daya Kebijakan

Menurut (Wirawan, 2009 : 1) Sumber Daya Manusia adalah sumber daya yang digunakan untuk menggerakkan dan mensinergikan sumber daya lainnya untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam penyelenggaraan implementasi kebijakan sumber daya kebijakan meliputi sumber daya manusia, anggaran, fasilitas kerja, metode yang digunakan, informasi dan lain sebagainya di mana manusia adalah motor penggerak yang dapat mensinergikan keseluruhan sumber daya yang ada (Wirawan, 2009 : 1). Perilaku merupakan sumber daya kebijakan yang vital dalam organisasi dalam pengertian bahwa perilaku birokrasi merupakan gambaran bagaimana kebijakan dijalankan.

Perilaku birokrasi bila diarahkan dengan baik dapat menjadi sumber daya kebijakan yang vital dalam organisasi dalam pengertian bahwa perilaku birokrasi merupakan gambaran bagaimana organisasi memaksimalkan pengelolaan sumber daya organisasi dalam

pencapaian tujuan. Oleh karena itu penting bagi organisasi untuk memaksimalkan perilaku melalui fungsi kepemimpinan organisasi ataupun melalui perubahan-perubahan nilai-nilai organisasi secara kelembagaan dan dan fungsi kepemimpinan organisasi.

Winardi (2003) mengatakan adanya interaksi atau hubungan antar individu dalam organisasi, maka penelahan terhadap perilaku organisasi haruslah dilakukan melalui pendekatan, yaitu: 1) Pendekatan sumber daya manusia (suportif), pendekatan kontingensi, dan produktivitas.

Perilaku sebagai pendekatan sumber daya dapat diartikan bahwa manajemen dapat membantu pegawai agar agar berprestasi lebih baik dalam menghasilkan kinerja secara efektif dan bertanggungjawab. Selain itu juga perilaku juga tidal lepas dari peran lingkungan yang menghendaki perubahan perilaku secara berbeda dalam mencapai tujuan sebagai pendekatan kontingensi dan dalam pendekatan produktivitas seberapa besar organisasi dapat menghasilkan kinerja yang diinginkan melalui pendekatan perilaku organisasi.

b) Peran perilaku sebagai peningkatan kinerja kebijakan

Kinerja merupakan hasil kerja yang dicapai oleh pegawai dan memiliki hubungan dengan pencapaian efektivitas atau tujuan organisasi dari pendekatan strategis, kepuasan pelayanan, dan perubahan atau kontribusi yang dapat memberikan perubahan. (Mangukunegara 2005:67 ; Amstrong dan Barong 2010;7)

Dari pengertian diatas dapat dinyatakan bahwa kinerja merupakan gambaran dari pencapaian efektivitas birokrasi dalam pelaksanaan fungsinya dalam pelayanan publik. Birokrasi yang efisien dan demokratis didasarkan pada perwujudan perilaku birokrasi profesional yang sesuai dengan ciri-ciri birokrasi organik-adaptif (Mintzberg, 1979: 348-379). Hal itu tergambar melalui karakteristik kontingensi birokrasi (Sadler, 2003: 12)

dengan dua belas indikator, yaitu apresiasi terhadap lingkungan, formalisasi kegiatan, diferensiasi dan spesialisasi kegiatan, koordinasi, sumber struktur pertanggungjawaban, tanggungjawab, tupoksi (tugas pokok dan fungsi), pola interaksi pengaruh, prosedur dan aturan, bentuk stratifikasi, pembuatan keputusan dan kelanggengan struktur.

Terdapat dua pendekatan teoritis dalam memahami motif dan perilaku birokrasi (Schmidt, 2004: 13-23). Teori pertama menjelaskan birokrasi melalui keputusan rasional (Simon, 1997: 84, 87 - 88; Hatch, 1997: 273-275). Teori kedua menjelaskan birokrasi dari perspektif kelembagaan (Basu dan Li, 2000: 5; Schmidt, 2004: 13 -23; Robbins, 1994: 51; Williamson, 1996: 6, 12, 56; Aoki et al., 1990: 11-12) yang didasarkan pada faktor internal dan eksternal organisasi yang mempengaruhi perilaku birokrasi. Dalam perilaku birokrasi terdapat kecenderungan perilaku untuk senantiasa mementingkan diri sendiri (Ajzen, 1991: 179-211; Simon, 1997: 88, 93) yang menyatakan bahwa para birokrasi dianggap memiliki keterbatasan rasional dalam pengambilan keputusan dalam memaksimalkan kepentingan dirinya dalam lingkungan profesionalitas yang kompleks.

Pada level kelompok perilaku birokrasi sangat dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan dan budaya serta pendekatan organisasi dalam pencapaian efektivitas. Penerapan aturan-aturan dan kewenangan adalah menjadi alasan penting dalam perilaku kelompok untuk mempengaruhi sebagian besar perilaku pegawai dalam meningkatkan kinerja. Fungsi dasar dari manajemen adalah bagaimana ia mengarahkan sumber daya perilaku dalam pencapaian tujuan organisasi (G.R Terry).

Pada level kelembagaan atau organisasi, dalam beberapa penelitian disebutkan bahwa diperlukan faktor organisasional untuk menjadi hambatan bagi menentukan diri sendiri dalam perilaku individu-kelompok organisasi karena situasional perilaku birokrasi

menentukan perilaku (Lynn, Jr dan Stein, jr, 2000). Hambatan situasional dapat berupa peraturan atau pedoman formal dan informal, dan tuntutan pihak eksternal akan membatasi perilaku individual dalam organisasi. Peran birokrasi diperlukan untuk meminimalisasi terjadinya penyimpangan perilaku dengan aturan dan mekanisme kegiatan yang tertib dan akuntabel.

Permasalahan utama secara konseptual terhadap birokrasi pendidikan pada aspek penerapan perubahan nilai-nilai mind set perilaku birokrasi dalam pemenuhan layanan pendidikan sesuai dengan tuntutan reformasi birokrasi pendidikan. Semangat reformasi birokrasi dengan sistem desentralisasi kewenangan otonomi menandai perubahan perilaku birokrasi dalam pelayanan pendidikan.

c) Peran manajemen dalam peningkatan perilaku birokrasi

Peran kepemimpinan sangat penting dalam pencapaian tujuan organisasi terutama dalam pelaksanaan struktur, strategi dan penerapan nilai-nilai budaya organisasi, bahwa kepemimpinan organisasi merupakan katalisator dalam pencapaian tujuan organisasi (Weese, 2005), Schein (2004) dalam penelitian mengenai psikologi kepemimpinan organisasi menemukan adanya hubungan yang kuat antara tindakan budaya organisasi. Selanjutnya peran kepemimpinan juga sangat kuat terhadap kinerja organisasi (Katz dan Kahn, 1978; Peters dan Waterman, 1982; Elenkov dan Manev, 2005).

Perilaku kepemimpinan yang mencerminkan hubungan secara langsung antara perilaku kepemimpinan dan perilaku bawahan dalam mekanisme pelaksanaan pekerjaan atau tugas organisasi dapat dipandang dari dua aspek, pertama sebagai hubungan dalam pencapaian efektivitas dan kedua adalah hubungan dalam perspektif hubungan kemanusiaan sebagai interaksi sosial dalam organisasi.

Penting bagi manajemen untuk mempelajari aspek perilaku karena tuntutan perubahan lingkungan yang semakin berkembang secara global dalam memberikan pelayanan yang lebih kompetitif terjangkau dan berkualitas. Memahami perilaku organisasi sangat penting karena persoalan organisasi seringkali dihadapkan dengan pemecahan masalah yang melanda organisasi melalui perubahan-perubahan lingkungan (Supartha dan Sintaasih, 2017).

Ada beberapa pendekatan yang dapat digunakan oleh manajemen dalam peningkatan kinerja organisasi sebagaimana yang disampaikan oleh McShane and Glinow (2008), yaitu :

1. Perilaku, yaitu fokus dari perilaku organisasi adalah perilaku individu dalam organisasi. Untuk dapat memahami perilaku organisasi maka harus mampu memahami perilaku berbagai individu dalam organisasi.
2. Struktur, yaitu struktur organisasi dan kelompok. Struktur berkaitan dengan hubungan yang bersifat tetap dalam organisasi, bagaimana pekerjaan dalam organisasi, bagaimana pekerjaan itu diatur. Struktur organisasi berpengaruh besar terhadap perilaku organisasi atau orang-orang dalam organisasi serta efektivitas dari organisasi tersebut.
3. Proses, yaitu proses organisasi berkaitan dengan interaksi yang terjadi antara anggota organisasi. Proses organisasi antara lain meliputi komunikasi, kepemimpinan, proses pengambilan keputusan dan kekuasaan. Salah satu pertimbangan utama dalam merancang struktur organisasi yang efektif adalah agar berbagai proses tersebut dapat dilakukan dengan efektif dan efisien.

Dalam pelaksanaan manajemen publik, kepemimpinan birokrasi memiliki ruang gerak dan berdasarkan kewenangan diskresi yang dimilikinya. Oleh karena itu perannya dalam pengarahan perilaku sangat penting dan strategis dalam pencapaian tujuan. Perilaku kepemimpinan menurut Geroage and Jones (1996:4) merupakan salah satu faktor dari perilaku kelompok dalam organisasi. Peran manajemen dalam menjalankan fungsi kelembagaan organisasi menjadi salah satu faktor penting bagaimana ia menjalankan fungsinya mencapai tujuan melalui pengarahan perilaku sebagai salah satu sumber daya pencapaian kegiatan organisasi.

3. Faktor pendorong dan penghambat Perilaku Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Publik

3.1 Faktor pendorong perilaku birokrasi

Perilaku birokrasi dalam pandangan Edward III (1980) merupakan salah faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Perilaku dalam pandangan tersebut mencakup disposisi atau pengambilan keputusan oleh manajemen dan seluruh aspek perilaku bawahan dalam mengimplementasikan kebijakan. Bagaimana cara menggunakan kewenangan dari otoritas yang dimiliki oleh pelaksana tergantung pada perilaku pelaksana. Dalam menggunakan sedapat mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan, membuat disposisi mereka yang mengacu pada keberhasilan kebijakan. Oleh karena itu perilaku mereka yang ditentukan oleh cara pandang terhadap kebijakan akan berdampak terhadap kepentingan perorangan atau organisasi, dan pada akhirnya akan mempengaruhi pelaksanaan pelayanan publik yang dimediasi oleh kinerja organisasi yang maksimal.

Para implementor kebijakan tidak selalu melaksanakan kebijakan sesuai harapan dan tujuan kebijakan. Karena implementor seringkali berhadapan dengan perilaku yang menyimpang atau dihadapkan dengan lingkungan disposisi yang membatasi otoritasnya. ketika perilaku para pelaksana berbeda dari pembuat kebijakan, proses implementasi kebijakan menjadi tidak jelas dan lebih membingungkan.

Dalam proses perkembangannya, perilaku birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya atau pun dalam menjalankan kebijakan pendidikan mengalami pergeseran nilai-nilai perilaku sebagai perubahan perilaku. Sehubungan dengan hal tersebut, Purba (2014 : 146), menyatakan bahwa pada dasarnya keseluruhan perubahan perilaku dalam sebuah organisasi itu dilakukan untuk efektivitas

melalui upaya perbaikan oleh organisasi dalam menyesuaikan diri baik terhadap lingkungan luar atau terhadap perubahan perilaku anggota organisasi.

Organisasi dalam mengelola perubahan perilaku, harus memfokuskan diri pada analisis terhadap tantangan dan peluang yang muncul dalam pencapaian tujuan. Dengan kata lain organisasi memerlukan perubahan perilaku dan perubahan proses untuk mencapai keberhasilan. Dalam memahami perubahan perilaku anggotanya, seorang manajemen harus dapat memahami proses perubahan perilaku tersebut, agar dalam mengintervensi perubahan dapat dilakukan dengan disposisi secara tepat dalam memaksimalkan efektivitas perilaku.

Secara konseptual perubahan perilaku dapat dilihat dari sebagai proses sebagai tahapan perubahan. Teori perubahan yang paling sering digunakan dalam menggambarkan tahapan perubahan adalah teori Adopsi Inovasi. Dalam teori tersebut dari Roger dan Shoemaker (Notoatmodjo, 2003), menyatakan bahwa proses adopsi terhadap perubahan perilaku dapat terjadi melalui lima tahap yaitu *awareness, interest, evaluation, trial dan adoption*.

Pada awalnya, dalam tahapan *awareness*, individu mengalami proses mengetahui atau menyadari tentang adanya ide-ide baru yang disampaikan oleh atasan atau oleh seseorang dalam lingkungan kerjanya. Selanjutnya dalam tahap *interest*, ia mulai melakukan analisis dan menaruh perhatian terhadap ide-ide tersebut. Individu melakukan percobaan atau melakukan *trial* terhadap penerapan ide-ide tersebut. Tahap terakhir adalah tahap mengadopsi langkah-langkah atau contoh-contoh yang sebelumnya dilihatnya dari lingkungan kerja. Terjadi dua pilihan bila seseorang tertarik maka ia akan mengadopsi perubahan-perubahan tersebut dalam perilakunya sedangkan kalau ia tidak tertarik maka ia akan melakukan penolakan. Dengan demikian maka proses perubahan perilaku tersebut bagi masing-masing individu berbeda-beda tergantung pada tingkat pemahaman dan pemaknaan dari ide-ide yang ada. Dalam kegiatan birokrasi biasanya

pemberian ide-ide baru tersebut dilakukan melalui proses perubahan persepsi atau mind set pegawai terhadap sesuai perubahan perilaku dalam menerapkan perubahan nilai-nilai dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai seorang abdi negara dan seorang pelayan publik.

Sedangkan proses perubahan tersebut WHO menganalisis bahwa yang menyebabkan seseorang itu berperilaku tertentu adalah karena ada empat alasan pokok yaitu :

1. Pemikiran dan perasaan (*thoughts and feeling*), yaitu dalam bentuk pengetahuan, persepsi, sikap dan penilaian seseorang terhadap obyek.
2. Orang penting sebagai referensi, adanya seseorang yang diidolakan oleh pegawai yang dianggapnya penting untuk membentuk perilakunya baik dalam kehidupannya sehari-hari atau dalam pelaksanaan tugas (pekerjaan)
3. Sumber daya (*resources*), Adanya sumber daya yang cukup untuk mendukung atau memfasilitasi mereka untuk berperilaku.
4. Perilaku yang normal adalah salah satu aspek dari kebudayaan, selanjutnya kebudayaan mempunyai pengaruh yang dalam terhadap perilaku ini.

Menurut Abdi Winardi (2006: 6) menyatakan perilaku birokrasi yang berkaitan dengan performa, yaitu perilaku yang langsung berkaitan dengan tugas pekerjaan, dan yang perlu dilaksanakan guna mencapai tujuan. Seperti halnya perilaku birokrasi yang ditunjukkan oleh aparatur dalam melaksanakan pekerjaan memberikan pelayanan administrasi kepada masyarakat.

Lebih lanjut Purba (2014 : 147), menyatakan bahwa perubahan tersebut dapat dilihat dari dua faktor yakni internal dan eksternal. Faktor internal adalah perubahan perilaku karena faktor-faktor dari dalam suatu organisasi. Perubahan ini terjadi karena adanya konflik / permasalahan internal seperti: perubahan sasaran atau target pencapaian tujuan, penambahan atau pengurangan pegawai, dan menurunnya semangat kerja dan lain-lain sedangkan faktor eksternal merupakan perubahan perilaku organisasi yang lebih disebabkan oleh faktor-faktor di luar organisasi, seperti perubahan kondisi ekonomi, adanya perilaku pesaing, perubahan aturan-aturan pemerintah yang cenderung dapat menghambat perkembangan organisasi bahkan juga dapat mendorong pencapaian

keberhasilan organisasi seperti misalnya adanya kemudahan dalam pengurusan perizinan pembayaran pajak dan lain sebagainya.

Selanjutnya untuk mengatasi berbagai perubahan perilaku tersebut, Purba (2014 : 22), menyebutkan bahwa perubahan tersebut dapat dilakukan melalui konsekuensi positif dan negatif, yakni konsekuensi yang dilakukan untuk pemberian hadiah dan pemberian sanksi yang berlaku terhadap perilaku yang negatif. Dengan demikian maka dalam perubahan perilaku tersebut terdapat adanya perilaku yang berkembang secara positif sebagai faktor pendorong dalam pencapaian efektivitas dan juga terdapat perilaku negatif sebagai penghambat pencapaian efektivitas.

Sehubungan dengan perilaku sebagai faktor pendorong, Green, 1980 (Notoatmodjo, 2003) mendeskripsikan faktor-faktor tersebut mencakup:

- a) faktor predisposisi, merupakan faktor-faktor yang melatarbelakangi perubahan perilaku atau motif yang dapat menyebabkan terbentuknya perilaku. Faktor ini beberapa aspek yang lebih bersifat psikologis, yang mencakup sikap, keyakinan, dan nilai.
- b) faktor pendukung, faktor pendukung adalah faktor yang memfasilitasi perilaku individu atau kelompok termasuk kemudahan bagi pegawai dalam melakukan keterampilan atau kreativitas seperti ketersediaan, keterjangkauan sumber daya, adanya komitmen atau dukungan atasan atau masyarakat.
- c) Faktor pendorong, atau disebut juga sebagai faktor penguat keseluruhan aspek yang mendorong terjadi perubahan perilaku. baik di lingkungan internal organisasi ataupun dari eksternal organisasi seperti dorongan dari tokoh-tokoh masyarakat.

Kurt Lewin, 1970 (Notoadmojo, 2011) berpendapat bahwa perilaku manusia itu adalah suatu keadaan seimbang antara kekuatan pendorong (driving forces) dan kekuatan penahan (restrining forces). Perilaku ini dapat berubah apabila terjadi ketidakseimbangan antara kedua kekuatan dalam diri seseorang.

Perilaku ini dapat berubah apabila terjadi ketidakseimbangan antara kedua kekuatan tersebut dalam diri seseorang. Sehingga ada 3 kemungkinan terjadinya perubahan perilaku pada

diri seseorang itu, yakni : a) Kekuatan pendorong meningkat, yang terjadi karena adanya stimulus yang mendorong untuk terjadinya perubahan perilaku. Stimulus ini berupa informasi sehubungan dengan perilaku yang bersangkutan. b) kekuatan penahan menurun. Hal ini akan terjadi karena adanya stimulus yang memperlemah kekuatan penahan tersebut.

Secara lebih operasional dalam penyelesaian pekerjaan, Purba (2014 : 53) menyatakan bahwa perubahan perilaku dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu :

- a. Bahwa dalam sebuah lingkungan kerja, rasa aman bagi para pekerja harus benar-benar dapat dirasakannya. terutama untuk kenyamanan secara pribadi dan terhadap pemenuhan kebutuhannya. sehingga mereka bertahan dalam lingkungan kerja seperti lingkungan fisik yang aman, nyaman, bersih dan memiliki tingkat gangguan minimum sangat disukai oleh para pekerja.
- b. Kedua terhadap konflik dalam organisasi yang dapat mengarah pada konflik yang bersifat konstruktif dan konflik yang mengarah pada kondisi destruktif terhadap fungsi dari kelompok-kelompok dalam organisasi. Selanjutnya dinyatakan bahwa sebagian besar dari konflik adalah merusak tatanan perilaku kerja yang baik dan karena itu konflik merupakan faktor penghambat dalam pencapaian tujuan pekerjaan.

Dari beberapa pandangan tersebut diatas dapat dinyatakan bahwa perubahan perilaku dapat terjadi karena perubahan faktor-faktor internal dan faktor-faktor eksternal atau faktor diluar kewenangan birokrasi atau keberdayaan organisasi. Secara lebih konkret berbagai faktor tersebut dapat dikategorikan dalam dua kategori yakni faktor pendorong keberhasilan dan faktor penghambat keberhasilan.

Maka sehubungan dengan perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata, faktor-faktor perubahan perilaku tersebut dapat dideskripsikan sebagai perilaku birokrasi sebagai faktor pendorong dan perilaku sebagai faktor penghambat tercapainya keberhasilan kebijakan.

Perilaku sebagai faktor pendorong efektivitas kebijakan adalah keseluruhan aspek perilaku baik motif maupun tindakan yang dapat menciptakan atau mendorong pencapaian efektivitas atau yang berkaitan perilaku yang positif terhadap pencapaian keberhasilan implementasi

kebijakan sedangkan perilaku sebagai faktor penghambat efektivitas kebijakan adalah keseluruhan aspek yang dapat menghambat pencapaian efektivitas atau yang berkaitan perilaku negatif (menyimpang) terhadap pencapaian efektivitas kebijakan.

Sehubungan dengan faktor-faktor perilaku, Kreitner dan Kinicki, 2003 (Purba, 2014 : 52) menyebutkan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi perilaku adalah :

- Motivasi, berkaitan dengan bagaimana menguatkan, mengarahkan, memelihara, dan membuat perilaku individu, agar ia bekerja sesuai dengan keinginan atasan atau pimpinan.
- Sikap, berkaitan dengan kecenderungan seseorang dalam merespons sesuatu secara konsisten untuk mendukung atau tidak mendukung dengan memperhatikan suatu objek tertentu. Sikap memengaruhi perilaku pada suatu tingkat yang berbeda dengan nilai. Sementara nilai mewakili keyakinan yang memengaruhi perilaku pada seluruh situasi, sikap hanya berkaitan dengan perilaku yang diarahkan pada objek, orang, atau situasi tertentu.
- Keyakinan, keyakinan pegawai merupakan representasi mental seseorang terhadap nilai-nilai yang dimiliki terhadap lingkungan kerja yang relevan dengan berbagai harapan-harapan atau kebutuhan seseorang. Bahwa Keyakinan merupakan hasil pengamatan secara langsung atau kesimpulan dari hubungan dari pengalaman individu sebelumnya.
- Imbalan dan Hukuman, Imbalan atau pemberian hukuman terhadap prestasi atau sanksi terhadap perilaku menyimpang sangat mempengaruhi perilaku. Imbalan dapat diberikan dalam bentuk penghargaan kepada pegawai, pemberian bonus, promosi jabatan dan lain sebagainya. Sedangkan sanksi dapat berupa, pemberian sanksi disiplin, penundaan kenaikan pangkat, penahanan gaji dan lain sebagainya.
- Budaya, Budaya berkaitan dengan penerapan nilai-nilai dasar organisasi dalam yang berhubungan dengan pencapaian tujuan. Kuat lemahnya penerapan nilai-nilai dalam perilaku birokrasi dapat mempengaruhi pencapaian tujuan atau efektivitas kebijakan yang diimplementasikan

Sedangkan perilaku negatif atau dapat dikatakan sebagai perilaku yang menyimpang dari nilai-nilai budaya dan etika birokrasi disebut juga dengan disfungsi perilaku yang juga dinamakan sebagai patologi birokrasi. Birokrasi merupakan sebuah tata kerja yang dijalankan melalui aturan-aturan dan pembagian tugas dan tanggung jawab yang dijalankan melalui kewenangan yang berjenjang dengan dukungan perilaku pegawai yang profesional.

3.2 Faktor perilaku sebagai penghambat keberhasilan implementasi kebijakan

Perilaku birokrasi sehubungan dengan implementasi kebijakan, sebagaimana diatas dapat diamati dalam dua hal, *pertama* adalah perilaku birokrasi yang mencerminkan kepatuhan terhadap aturan dan prosedur serta tujuan dalam implementasi kebijakan; dan, *kedua* adalah perilaku birokrasi karena motivasi tertentu dapat melakukan berbagai bentuk penyimpangan dalam pelaksanaan prosedur kerja dengan baik. Penyimpangan perilaku birokrasi disebut juga sebagai patologi birokrasi.

Ruang lingkup patologi birokrasi menurut Smith (1988) dalam Ismail (2009) dapat dipetakan dalam dua konsep besar, yaitu:

1. *Disfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusi.
2. *Mal-administration*, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korup, tidak sensitif, arogan, mis informasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi.

Dalam perspektif patologi perilaku birokrasi sebagai penghambat tercapainya efektivitas kebijakan adalah dari aspek dorongan, yang mendasari mengapa perilaku menyimpang dapat terjadi dan bentuk-bentuk patologi itu sendiri.

1) Budaya Paternalistis

Berkaitan dengan kecenderungan perilaku dalam birokrasi pemerintahan, Santoso (1997:143), menyatakan bahwa, sosok birokrasi di Indonesia masih cenderung menampilkan perilaku patrimonial. Diilhami dari model birokrasi kerajaan sekaligus mewarisi model kolonial cenderung perilaku paternalis masih terpelihara secara turun temurun. Birokrat seringkali memanasifestasikan warisan budaya aristokratis, yang melayani atasan secara berlebihan dengan adanya penampilan loyalitas sebagai sebuah ritual yang seringkali bersifat pribadi yang masih kental. Sehubungan dengan kondisi tersebut, Emmerson (1997:3),

berpandangan bahwa birokrasi sama sekali belum melepaskan diri dari akar historisnya, disamping itu juga birokrasi tidak terlepas dari kepentingan politik (Dwiyanto, 2002 : 9).

Apapun sistem politik yang diterapkan selama kurun waktu sejarah pemerintahan di Indonesia, birokrasi tetap memegang peran sentral dalam kehidupan masyarakat. Baik dalam sistem politik yang sentralistik maupun sistem politik yang demokratis sekalipun, seperti yang diterapkan di Negara-negara maju, keberadaan birokrasi sulit dijauhkan dari aktivitas dan kepentingan politik pemerintah”. Hubungan antara nilai-nilai patrialisme dalam penyelenggaraan birokrasi dengan munculnya perilaku menyimpang (patologi) dalam tubuh birokrasi tersebut dapat dikatakan sebagai hubungan sebab akibat. Dengan nilai-nilai patrialisme yang berlebihan dapat menyuburkan ternyadinya penyimpangan perilaku birokrasi.

Sebagaimana dalam pandangan Dwiyanto (2011 : 63) bahwa “patologi birokrasi terjadi karena adanya interaksi antara Struktur birokrasi yang salah dengan variabel - variabel lingkungan yang salah”. Dengan kata lain bahwa patologi birokrasi muncul karena adanya hubungan antar variabel pada struktur birokrasi yang terlalu berlebihan, seperti rantai hierarki panjang, spesialisasi, formalisasi dan kinerja birokrasi yang tidak linear”

Menurut Eisanstadt, 1973, bahwa dalam budaya paternalis, bawahan dituntut untuk melayani atasan dengan dedikasi dan loyalitas yang berlebihan. Bawahan meyakini bahwa yang menentukan nasib mereka dalam berkarier adalah atasan. Hal inilah yang menyebabkan para pejabat birokrasi memiliki ketergantungan yang sangat tinggi kepada atasan. Selanjutnya Mulder (1985) menyebutkan bahwa, dalam struktur kewenangan birokrasi yang hierarki cenderung membuat bawahan menjadi tergantung pada atasannya dalam mengisi posisi jabatan tertentu dalam birokrasi. inilah yang mendorong mereka untuk

memperilakukan atasan secara berlebihan sehingga mengabaikan perhatiannya kepada para pengguna layanan yang seharusnya menjadi perhatian utama.

Demikian pula ketika pejabat atasan berperilaku bawahan secara tidak wajar dengan menilai kinerja bawahan yang lebih didasarkan atas pilihan yang didasarkan pada like and dilike. Diluar nalar profesi dan prestasi kerja, maka perilaku seperti ini hanya memperoleh pembenaran dari budaya paternalis. Sebagaimana yang disebutkan oleh Harmon, 1995 menyatakan bahwa kondisi paternalisme akan membuat para elite / atasan sering kali menjadi kurang memahami realitas masalah yang dihadapi oleh masyarakat karena perilaku seringkali diwarnai oleh kepura-puraan dan laporan dilakukan asal jadi (ABS).

Dalam perspektif publik, penyakit birokrasi yang seringkali dikeluhkan oleh pengguna layanan tidak tersampaikan pada pejabat atasan, namun juga tidak diatasi sendiri oleh petugas pelayanan karena mereka tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk meresponsnya. Mereka beranggapan bahwa menyampaikan persoalan yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya dapat menciptakan penilaian buruk dari pejabat atasan terhadap kinerja mereka. Akibatnya responsivitas birokrasi dan pejabatnya terhadap dinamika lingkungannya menjadi sangat rendah.

Dalam birokrasi yang hierarkis, konsentrasi kekuasaan ada pada pimpinan, pimpinan memiliki kewenangan mengambil keputusan sedangkan bawahan cenderung diposisikan sebagai pelaksana saja. Sementara di sisi lain pada kenyataannya staf dan pejabat bawahan lebih mengetahui masalah, keluhan, dan kesulitan yang dihadapi di lapangan. Atasan yang memiliki kewenangan dan kekuasaan sering kali tidak memiliki sense of urgency karena mereka jauh dari realitas kesulitan yang dihadapi masyarakat. Tindakan dan respons birokrasi

terhadap berbagai persoalan cenderung lamban (Ripley & Franklin, 1986)

Salah satu yang membedakan birokrasi paternalistik dengan birokrasi rasional adalah pada cara pandang mereka mengenai jabatan. birokrasi paternalistik, memandang jabatan sebagai fungsi dari kepercayaan atasan, sedangkan birokrasi rasional memandang jabatan sebagai fungsi dari prestasi kerja (Gruber, 1988).

Birokrasi paternalisme juga dapat dibedakan dari aspek loyalitas dan senioritas menjadi kriteria yang dianggap lebih penting dari pada prestasi kerja. Sedangkan promosi dan penempatan suatu jabatan dalam birokrasi rasional lebih ditentukan oleh prestasi kerja, bukan oleh loyalitas dan senioritas. Aspek lain dari paternalisme dapat dilihat dari adanya perilaku birokrasi yang sering kali menempatkan diri sebagai penguasa yang dapat menentukan 'nasib' pengguna layanan. Sehingga pegawai seringkali responsif dalam pemberian layanan kepada masyarakat.

Dari uraian diatas dapat dinyatakan bahwa budaya paternalistic merupakan kebiasaan perilaku birokrasi yang timbul karena adanya pola hubungan yang salah antara rakyat dan penguasa, serta antara bawahan dan atasan.

2) Bentuk-bentuk Patologi Birokrasi

a. Patologi sebagai penyimpangan perilaku

Patologi atau penyakit birokrasi sebagai bentuk penyimpangan penyelenggaraan fungsi birokrasi dalam berbagai bentuk penyimpangan terhadap penggunaan wewenang dan tanggung jawab sebagai pejabat publik. Bentuk-bentuk patologi tersebut dapat berupa pelanggaran mall-administrasi, penyalahgunaan wewenang, pelanggaran terhadap aturan dan prosedur pelaksanaan dan terjadinya praktek korupsi diberbagai institusi pemerintah.

Bentuk lain dari penyimpangan perilaku tersebut oleh Prof. Dr. Sondang P Siagian

MPA (1994) menyebutkan bahwa terdapat serangkaian contoh penyakit (patologi) birokrasi yang lazim dijumpai, antara lain :

- a) Perilaku dan gaya manajerial para pejabat menyimpang dari prinsip demokrasi, sehingga masih sering terjadi penyalahgunaan wewenang, menerima sogok dan nepotisme dalam birokrasi
- b) Rendahnya pemahaman pegawai dalam pelaksanaan kegiatan operasional, mengakibatkan produktivitas dan mutu pelayanan yang rendah dan pegawai sering berbuat kesalahan
- c) Tindakan pejabat yang melanggar hukum (mal administrasi) dengan model mark up anggaran, korupsi dan sebagainya.
- d) Bahwa perilaku birokrasi bersifat disfungsional atau mengarah pada perilaku negatif seperti sewenang-wenang, pura-pura sibuk dan diskriminatif
- e) Adanya imbalan kerja dan kondisi kerja yang kurang memadai dan indikator kerja serta sistem yang dijalankan dengan pendekatan pilih kasih.

Dalam implementasi kebijakan publik bentuk-bentuk perilaku menyimpang tersebut sangat mempengaruhi pencapaian keberhasilan kebijakan publik dalam mencapai standar atau tujuan implementasi kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Jadi perilaku para penyelenggara Negara adalah sangat menentukan kualitas dan keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Sebab sebaik apapun kebijakan yang telah dirumuskan, pada prakteknya sangat menentukan kualitas pelaksanaannya dan perilaku para actor adalah menjadi penentu utama keberhasilan.

Teori birokrasi yang dikemukakan oleh Max Weber pada awalnya dirancang untuk membuat birokrasi dapat menjalankan fungsinya dengan baik akan tetapi pada akhirnya justru menimbulkan berbagai penyakit yang membuat birokrasi mengalami disfungsi. Pandangan tersebut diungkapkan oleh Caiden (2009:1991), Sebagai kritik terhadap model birokrasi Weber. Dalam pandangannya tersebut dipersoalkan adalah kapan dan bagaimana struktur birokrasi itu menciptakan penyakit birokrasi?

Hierarki dapat membuat arus perintah dan informasi menjadi lebih jelas sehingga mempermudah koordinasi. Akan tetapi dengan hierarki yang panjang justru akan

menyebabkan arus perintah dan informasi menjadi semakin rumit dan cenderung mengalami distorsi. Sama halnya dengan proses pengambilan keputusan menjadi semakin lamban terfragmentasi (terkotak-kotak). Bahkan hierarki juga dapat memperbesar ketergantungan bawahan terhadap atasan (Pye, 1978).

b. Pembengkakan Anggaran sebagai praktek mal administrasi

Mark up merupakan satu perilaku korupsi yang sering terjadi dalam penyelenggaraan kekuasaan negara maupun oleh lembaga pemerintahan. Menurut Rinaldi, Dkk, 2007, ada berbagai macam cara yang dilakukan untuk melakukan pembengkakan anggaran, diantaranya adalah dengan membuat mata anggaran tambahan untuk pengeluaran tertentu, memecah satu mata anggaran menjadi beberapa mata anggaran, membuat mata anggaran yang sama pada pos anggaran yang berbeda (duplikasi), menciptakan mata anggaran tambahan untuk membuat jenis penghasilan/tunjangan baru. Termasuk meningkatkan nilai anggaran proyek pengadaan barang/jasa (Simanjuntak & Akbarsyah, 2008).

Praktik pembengkakan (mark up) anggaran dalam birokrasi memiliki banyak motif, antara lain karena adanya mental korup dari pegawai / pejabat baik yang di motivasi untuk keuntungan pribadi atau orang lain juga dapat dilakukan untuk menghidupi para pegawainya. Ada beberapa alasan yang menyebabkan praktik pembengkakan anggaran selalu terjadi dalam kehidupan birokrasi publik.

- Memperbesar anggaran untuk insentif. Semakin besar anggaran yang dialokasi untuk melaksanakan sebuah kegiatan semakin besar pula insentif yang diterima oleh pelaksana kegiatan.
- Memperbesar pembiayaan (cost) mata anggaran.
- Dalam pemerintahan ada standar biaya pengeluaran pemerintah, akan tetapi standar biaya

tersebut juga disusun oleh pemerintah itu sendiri. Lagi pula dalam birokrasi tidak ada hubungan yang jelas dan langsung antara biaya (costs) dan pendapatan (revenue). Tidak seperti pada mekanisme pasar yang biaya dan pendapatannya memiliki hubungan langsung dan membuat mereka memiliki insentif untuk memperkecil biaya, pada birokrasi publik insentif untuk memperbesar costs justru sangat besar.

- Pada proses perencanaan anggaran, terdapat tradisi untuk selalu memotong anggaran oleh instansi pemerintah seperti Bappeda, DPRD, dan instansi lainnya. Pemotongan anggaran tanpa alasan yang jelas karena tidak adanya standar pembiayaan dalam penyelenggaraan layanan publik membuat situasi seperti itu sering terjadi. Akibatnya, para pejabat birokrasi (elite) sering kali termotivasi untuk melakukan mark-up anggaran.
- *Keempat*, pembengkakan anggaran juga terjadi karena adanya kecenderungan birokrasi mengalokasikan anggaran atas dasar input (Osborne & Gaebler, 1996). Di Indonesia, pembengkakan anggaran menjadi sangat mudah dilakukan karena tidak ada ukuran yang jelas mengenai output yang akan diwujudkan dengan menggunakan atau bahkan menghabiskan sejumlah rupiah tertentu.

c. Prosedur yang berlebihan

Prosedur yang berlebihan merupakan bentuk penyakit birokrasi yang sering dijumpai dalam pelayanan publik. Dalam birokrasi, prosedur bukan dipandang sebagai sebuah fasilitas untuk membantu pelaksanaan pekerjaan, tetapi terkadang dijadikan seperti berhala yang harus ditaati oleh para pejabat birokrasi dalam kondisi apa pun.

Tanpa prosedur yang jelas dan rinci maka sangat sulit bagi para pengguna layanan untuk memahami hak dan kewajibannya ataupun menjalankan peran kontrol terhadap proses penyelenggaraan layanan publik. Birokrasi dengan prosedur yang berlebihan dapat

menjadikan birokrasi mengalami over regulation. Prosedur yang berlebihan terkadang dimaksudkan untuk mengontrol kehidupan sosial secara berlebihan. Karena itu prosedur menjadi instrumen utama bagi birokrasi untuk menjaga kelangsungan kekuasaan (Kartodirdjo, 1984).

Akibatnya, prosedur birokrasi menjadi sangat panjang dan rumit karena prosedur bukan hanya dikembangkan untuk menjamin kepastian pelayanan, tetapi yang lebih utama adalah untuk melakukan fungsi kontrol dan lebih banyak mengacu pada kepentingan pemerintah dan pejabat birokrasi bukan kepentingan para pengguna layanan (Finkelstein, 2000).

Di sisi lain, ketidakmampuan pengguna layanan untuk mengikuti prosedur pelayanan secara wajar mendorong munculnya praktik KKN dan masyarakat rela membayar lebih mahal agar terhindar dari ketidakpastian pelayanan. Akibatnya, biaya pelayanan publik di Indonesia selalu diatas tarif resmi.

d. Pembengkakan Birokrasi

Terdapat dua cara yang biasanya ditempuh untuk pembengkakan birokrasi. Pertama memperluas misi organisasi, dengan cara ini, maka keinginan para pejabat itu untuk dapat mengakses kekuasaan dan anggaran yang lebih besar. Dengan memperluas misi maka birokrasi dapat memperluas cakupan kegiatannya. Semakin banyak kegiatan yang dapat dikembangkan oleh birokrasi semakin besar akses mereka terhadap anggaran.

Cara kedua, memperluas pengaruh kekuasaan, dengan cara ini dapat dilakukan dengan memperbesar anggaran. Dengan anggaran yang besar birokrasi banyak kegiatan untuk memperluas hubungan dan pengaruhnya pada satuan birokrasi lainnya termasuk kepada

masyarakat luas. Di samping itu semakin tinggi anggaran akan semakin tinggi pula insentif dari kegiatan yang besar.

Akhirnya Para pejabat birokrasi tidak lagi berminat untuk mengembangkan anggaran birokrasi dalam peningkatan layanan yang maksimal. Adanya janji untuk kesejahteraan sering menjadi sebuah propaganda untuk membenarkan alasan pemerintah dalam memperbesar anggaran.

3.3 Alternatif Pengembangan Perilaku Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan

Dengan melihat berbagai permasalahan dalam konsep birokrasi yang dapat menimbulkan berbagai disfungsi perilaku tersebut diatas maka dapat dilakukan beberapa pengembangan implemetasi kebijakan dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan. Pendekatan tersebut antara lain melalui perubahan paradigma birokrasi, pendekatan nilai-nilai akuntabilitas, pendekatan efektivitas sebagai sebuah sistem.

Dalam perspektif birokrasi, urgensi penelitian ini dapat memberikan gambaran bahwa birokrasi pada hakikatnya dilakukan untuk meningkatkan akuntabilitas. Konsep birokrasi tidak dapat dilepaskan dari konsep kebijakan dan pelayanan publik. Jika birokrasi diperlukan untuk pemenuhan akuntabilitas maka kebijakan adalah untuk pemenuhan pelayanan publik sebagai tujuan kebijakan itu sendiri.

Selanjutnya dalam upaya mewujudkan akuntablitas, birokrasi tidak lepas dari perilaku yang menentukan derajat keberhasilan implementasi kebijakan. Dan dan birokrasi adalah merupakan desainnya. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Tjokrowinoto (1993: 73) bahwa bila debirokratisasi diharapkan dapat tercapai efisiensi dan peningkatan kinerja birokrasi maka peranan birokrasi yang efisien dan efektif masih diperlukan. Selanjutnya ditegaskan oleh

Mintzberg, (1979: 348-379) bahwa birokrasi yang efisien dan demokratis didasarkan pada perwujudan perilaku birokrasi profesional, yang sesuai dengan ciri-ciri birokrasi organik-adaptif.

Dalam model birokrasi kontingensi oleh Sadler (2003: 12) disampaikan 12 indikator sebagai karakter birokrasi, yakni : (1) apresiasi terhadap lingkungan, (2) formalisasi kegiatan, (3) diferensiasi dan spesialisasi kegiatan, (4) koordinasi, (5) sumber struktur pertanggungjawaban, (6) tanggungjawab, (7) tupoksi (tugas pokok dan fungsi), (8) pola interaksi pengaruh, (9) prosedur dan aturan, (10) bentuk stratifikasi, (11) pembuatan keputusan dan (12) kelanggengan struktur.

Bila dilihat dari perkembangannya maka karakteristik birokrasi dapat dari beberapa pendekatan yakni pendekatan teoritis dan penekatan motif atau perilaku. Pendekatan pertama didasarkan pada teori-teori bahwa birokrasi sebagai bentuk rasionalisasi yang mencerminkan akuntabilitas. Sebagaimana dari teori dasarnya yang disampaikan oleh Max Weber. Sedangkan dalam pendekatan perilaku didasarkan pada teori tentang birokrasi merupakan sebuah desain dari lahirnya sebuah perilaku atau pengambilan keputusan strategis dalam mencapai sebuah tujuan. sebagaimana yang ditegaskan oleh Simon (1997 : 84) bahwa birokrasi dilakukan melalui keputusan rasional individu birokrat. Pendekatan perilaku dapat dilihat juga secara kelembagaan atau perilaku kelompok yang dilandasi oleh faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku baik secara internal dan eksternal dalam membentuk perilaku birokrasi itu sendiri.

Dengan demikian maka pengembangan karakter birokrasi akan menjadi basis bagi pengembangan model perilaku birokrasi. Karena jika birokrasi dapat dirancang secara tepat maka akan melahirkan perilaku birokrasi secara tepat pula. Hal tersebut juga sejalan dengan pandangan Korten (Tjokrowinoto, 1993: 7) yang menyebutkan bahwa arti penting pengaruh faktor organisasi terhadap perilaku birokrasi.

Selanjutnya oleh para pakar seperti Abramson et al , (1999: 2), Boyne et al , (2000: 5), Abdullah (1985: 50), dan Manan (2002: 91-93), menyebutkan bahwa dalam hubungan dengan ”perilaku birokrasi ” bahwa pendekatan proses pembelajaran merupakan tahap awal menuju pembinaan kapasitas birokrasi yang didukung oleh kepemimpinan yang handal dalam lingkungan budaya yang mendukung. Dalam pernyataan tersebut para ahli tersebut mensyaratkan adanya faktor dukungan kepemimpinan yang handal dan dukungan lingkungan yang kuat sangat penting dalam pembentukan perilaku birokrasi.

Dengan beberapa pendekatan tersebut maka dalam pengembangan model perilaku birokrasi hal-hal yang perlu diperhatikan penerapan pergeseran norma-norma administrasi dalam nilai-nilai etika birokrasi, pentingnya dukungan manajemen sebagai lingkungan internal organisasi, pentingnya dukungan dan partisipasi publik sebagai eksternal organisasi.

a) Etika Birokrasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Depdikbud, 1988), etika diartikan sebagai ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral, etika juga diartikan sebagai sekumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; atau sebagai nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa etika merupakan seperangkat nilai yang dianut dan dijalankan oleh masyarakat.

Berkaitan dengan itu, Dwight Waldo dalam bukunya “The Enterprise of Public Administration”, mengandung makna bahwa etika adalah kewajiban moral yang harus dipahami dan wajib dijalankan oleh setiap petugas administrasi pemerintahan. Waldo mengemukakan berbagai asas etis (Sukidin, 2011: 26-29) yang pokok dalam administrasi pemerintahan, yaitu:

seperti nilai-nilai pertanggungjawaban, nilai pengabdian, nilai kesetiaan atau kepatuhan, kepekaan, persamaan (equality), keadilan (equity).

Pelaksanaan selanjutnya nilai-nilai etika tersebut telah mengalami pergeseran seperti yang disebutkan oleh Denhard and Denhard (2003 : 28-2) paradigma pelayanan publik yakni dari paradigma Old Public Administration, New Public manajemen, New Public Service.

b) Peningkatan peran manajemen birokrasi

Peran manajemen dalam pengelolaan sumber daya birokrasi sangat strategis dalam pencapaian keberhasilan kebijakan atau tujuan organisasi. Pentingnya melakukan analisis terhadap perilaku organisasi (birokrasi) bagi manajemen merupakan arahan dalam memaksimalkan perilaku birokrasi dalam pencapaian kinerja birokrasi. Peran Manajemen pada aspek implementasi kebijakan sesungguhnya merupakan pelaksanaan fungsi manajemen dalam pencapaian tujuan melalui pengelolaan sumber daya organisasi,

Peran manajemen tidak hanya diperlukan dalam pemberian arahan terhadap perilaku, tetapi juga penting adalah peran control terhadap kemungkinan penyimpangan perilaku dalam pelaksanaan tugas atau dalam implementasi kebijakan strategis dalam pencapaian kinerja birokrasi.

Menurut Wibowo (2007 : 7), Kinerja atau performace merupakan hasil pekerjaan atau prestasi kerja. Pengetahuan kinerja mencakup pula bagaimana pencapaian hasil kinerja tersebut. Selanjutnya Moehariono (2012 : 95) memberikan gambaran bahwa :

“Kinerja merupakan tingkatan pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan visi dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis organisasi”.

Dalam pandangan tersebut kinerja dapat dipandang sebagai pendekatan untuk mengukur

keberhasilan kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan media untuk pemenuhan kepentingan publik sedangkan birokrasi adalah sarana dan kinerja adalah sasaran atau tingkat pemenuhan yang dijalankan melalui fungsi birokrasi. Keberhasilan kebijakan public tidak lepas dari perilaku birokrasi sebagai implementor kebijakan.

Perilaku adalah faktor utama dalam pencapaian keberhasilan kebijakan. Secara konseptual, perilaku merupakan respons tindakan terhadap pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan. Akan tetapi di sisi lain, perilaku juga dapat menjadi penghambat yang sanggup mengurangi bahkan menggagalkan pencapaian tujuan kebijakan. Perilaku birokrasi Secara konseptual keterkaitan antara perilaku, kinerja birokrasi dan keberhasilan kebijakan public dapat digambarkan dari konsep hubungan sebab akibat dari faktor-faktor yang dapat mendorong tercapainya keberhasilan kebijakan.

c) Partisipasi Publik

Pentingnya partisipasi dan pelibatan publik dalam penyelenggaraan administrasi publik muncul sebagai tuntutan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik secara konkret oleh lembaga birokrasi.

David K.Hart (Denhardt, 1988:16) menilai bahwa administrasi publik sudah waktunya mengubah paradigma lama untuk memperbaiki kepercayaan publik yang waktu itu sudah pudar. Ia menambahkan bahwa pentingnya keadilan social dalam penyelenggaraan administrasi publik. Perubahan paradigma pelayanan publik tersebut seperti yang digambarkan oleh Denhard and Denhard adalah dari paradigma lama yakni Old Public Administration ke paradigma New Public Manajement dan akhirnya ke paradigma New Publick Service.

Dalam konsep NPS, Janet V Denhardt dan Robert B Denhardt diartikan bahwa pemerintah bersifat melayani, dan memberdayakan masyarakat. Masyarakat tidak lagi ditempatkan sebagai

pelanggan tetapi ditempatkan sebagai pemilik sah negara. Artinya, keterlibatan aktif masyarakat dalam birokrasi mutlak diperlukan dan pelayanan dan pemenuhan kebutuhan warga negara merupakan segalanya.

Jika ditelaah lebih dalam, maka teori ini sejalan dengan prinsip demokrasi : dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Rakyat bukan lagi dipandang sebagai obyek, melainkan subyek yang turut serta mempengaruhi keberhasilan pemberian pelayanan secara efektif dan efisien.

Pemerintah sebagai unsur utama penyedia pelayanan publik mempunyai kebebasan untuk bersinergi secara aktif dengan masyarakat (tentunya) dan pihak swasta. Tetapi di sisi lain pemerintah mempunyai tugas untuk mempertanggungjawabkan fungsi pelayanan yang diembannya dihadapan publik, dengan mekanisme dan metode yang jelas, terukur, dan mudah dipahami.

Lahirnya konsep NPS dapat ditelusuri dari berbagai akar teori yang meliputi:

1. Teori demokrasi kewarganegaraan. Dalam teori ini penyelenggaraan administrasi publik mementingkan pelibatan publik secara luas untuk mewujudkan solidaritas dan menghindari konflik kepentingan.
2. Pendekatan model komunitas dan masyarakat sipil; bahwa peran masyarakat diperlukan untuk membangun kepercayaan publik dan kohesi sosial serta mewujudkan tata pemerintah yang demokratis
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara memerlukan pengelolaan birokrasi / organisasi yang menghargai dan responsif terhadap nilai-nilai kemanusiaan (human beings), keadilan dan isu-isu sosial lainnya.
4. Administrasi negara postmodern, mementingkan dialog (diskursus) dalam memecahkan masalah dari pada menggunakan one best way perspektif.

Penerapan implementasi kebijakan pendidikan seharusnya disandarkan pada konsep-konsep pelayanan publik, karena pada dasarnya implementasi pendidikan dilakukan untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara yang harus dipenuhi berdasarkan ketentuan pasal Pasal 31 ayat UUD 1945

Adapun penyelenggaraan birokrasi pendidikan diselenggarakan dalam agenda reformasi birokrasi yang ditandai dengan pelaksanaan desentralisasi birokrasi melalui pemberian otonomi yang luas kepada pemerintah daerah yang ditandai dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tentang Pemerintah Daerah. Penerapan UU tersebut telah mengalami beberapa kali perubahan yang juga membawa pengaruh penyelenggaraan pendidikan nasional.

Selanjutnya birokrasi pendidikan berubah lagi dengan penerapan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan perubahan mendasar yakni pada aspek kewenangan dan pembagian urusan antara level pemerintahan. Pendidikan dasar menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten dan Kota, Pendidikan Atas menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan penyelenggaraan pendidikan tinggi menjadi kewenangan pemerintah pusat. Selanjutnya untuk kewajiban pemerintah dalam penyediaan anggaran terhadap pendidikan berdasarkan pada ketentuan UU Nomor 20 Tahun 2003 bahwa biaya penyelenggaraan pendidikan dialokasikan minimal 20% dari anggaran APBN dan APBD. Sedangkan pada sisi out put dari kegiatan pendidikan diarahkan pada tiga aspek yakni tentang perluasan akses pendidikan secara merata, peningkatan mutu pendidikan dan peningkatan akselerasi pendidikan.

B. Kajian Hasil Penelitian Yang Relevan

Untuk lebih mendukung kajian pustaka, maka dideskripsikan beberapa penelitian yang relevan dan berhubungan dengan fokus dan lokus penelitian sebagai berikut :

1. Taouab, O., & Issor, Z. (2019). *Firm performance: Definition and measurement models.*

- a) Dengan pendekatan kualitatif penelitian tentang kinerja perusahaan, definisi dan model pengukuran. Penelitian ini didasari oleh perkembangan secara konseptual tentang konsep dan teori kinerja yang berkembang dari beberapa periode perkembangan dan mendasari hasil penelitian tersebut tentang bagaimana model pengukuran kinerja yang berkaitan dengan perubahan dan perkembangan lingkungan organisasi yang sangat dinamis.
 - b) Keterkaitan penelitian tersebut dengan penelitian yang sedang dijalankan adalah pada pengembangan konseptual tentang kinerja kebijakan yang berkaitan dengan kinerja perluasan akses pendidikan secara merata dan kinerja pelayanan pendidikan.
2. Prasetio, Peranan Perilaku Organisasi dan Manajemen Strategi dalam Meningkatkan Produktivitas Output Pendidikan. *Idarah (Jurnal Pendidikan Dan Kependidikan)*, 2018, 2.1: 80-101
- a) Perilaku organisasi suatu bidang studi yang menyelidiki pengaruh yang ditimbulkan oleh individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku manusia dengan tujuan menerapkan pengetahuan untuk meningkatkan efektifitas organisasi. Perilaku organisasi juga berkenaan dengan studi tentang apa yang diakibatkan manusia dalam organisasi dan
 - b) Bagaimana perilaku itu mempengaruhi kinerja organisasi. Dinamika manusia dalam organisasi dapat dikaji berdasarkan tiga tingkatan, individu, kelompok dan organisasi.
 - c) Urgensi pemahaman dinamika kelompok adalah : (1) kelompok memberikan pengaruh terhadap individu; (2) kelompok memberikan pengaruh kuat terhadap kelompok lain dalam organisasi dan (3) dinamika kelompok mampu menjelaskan perilaku.
 - d) Hasil penelitian tersebut akan memberikan penguatan tentang hasil penelitian tentang perilaku birokrasi yang dapat dianalisis dari tiga aspek perilaku yakni tentang karakter, karakter kelompok dan karakter birokrasi.
3. Ramadhanti, R. (2018). Politik dan Birokrasi Pemerintahan. *Jurnal Trias Politika*, 2(1), 96-104.
- a) Politik dan Birokrasi pemerintahan adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan tetapi merupakan dua hal yang berbeda, meskipun kehadiran politik dalam birokrasi pemerintahan tidak bisa dihindari. Begitu juga sebaliknya didalam birokrasi pemerintahan tidak hanya didominasi oleh birokrat saja, tetapi juga diberikan ruang bagi institusi politik. Max Weber berpendapat bahwa birokrasi itu dibentuk independen dari kekuatan politik. Ia berada diluar atau diatas aktor-aktor politik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi diposisikan sebagai kekuatan yang netral, dengan pengertian bahwa birokrasi diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah birokrat dan birokrasi memberikan pelayanan terbaik kepadanya.

- b) Birokrasi pemerintahan dan politik adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan namun keduanya adalah dua hal yang berbeda. Birokrasi adalah instrument dari negara ataupun pemerintahan yang melaksanakan tujuan-tujuan negara yang telah ditetapkan melalui proses politik. Oleh karenanya kehadiran politik dan birokrasi tidak akan dapat dihindari. Karena dalam birokrasi pemerintahan tidak mungkin hanya ada para birokrat tanpa hadirnya institusi politik Birokrasi pemerintahan tentunya diharapkan sebagai suatu konsep yang ideal bagi organisasi pemerintah yang merupakan garis terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karenanya salah satu perubahan selain reformasi birokrasi yang sedang digalakkan-galakkan pada saat ini, perlu juga dilakukan perubahan *mindset* yakni pandangan birokrasi terhadap kekuasaan yang cenderung menjadikan birokrasi sebagai kekuatan yang sacral. Kekuasaan birokrasi yang diwujudkan dalam jabatan pejabat bisa sangat menakutkan dan hamper tidak bisa ditembus oleh masyarakat yang sangat lebah dihadapan birokrasi.
 - c) Penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan implementasi kebijakan tidak dapat dihindari dari pengaruh-pengaruh faktor politik terhadap perilaku birokrasi sebagai faktor eksternal yang dapat mempengaruhi peningkatan perluasan akses pendidikan secara luas dan merata.
4. Subekti, M., Faozanudin, M., & Rokhman, A. (2017). Pengaruh komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi terhadap efektifitas implementasi program bantuan operasional sekolah pada satuan pendidikan Sekolah Dasar Negeri di Kecamatan Tambak. *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 3(2), 58-71
- a) Dengan pendekatan kuantitatif penelitian ini menyimpulkan adanya pengaruh signifikan komunikasi, sumberdaya, Struktur birokrasi dan disposisi terhadap implementasi kebijakan bantuan operasional sekolah pada SDN di Kecamatan Tambak.
 - b) Relevansinya dengan penelitian ini pada landasan teori yang digunakan yakni tentang keberhasilan kebijakan public yang dilandaskan pada model kebijakan Edward III.
5. Carhart, N. J., Bouch, C., Walsh, C. L., & Dolan, T. (2016). *Applying a new concept for strategic performance indicators. Infrastructure Asset Management*, 3(4), 143-153.
- a) Metode penelitian ini dilakukan dengan menerapkan konsep baru untuk indikator kinerja strategis. Manajemen Aset Infrastruktur. Penelitian ini didasari pada 5 langkah strategis dalam menentukan indikator kinerja untuk pengembangan infrastruktur yang dikembangkan oleh Dolan et al (2016). Kelima langkah tersebut : 1) melibatkan mengidentifikasi dan menggambar bersama dengan cara yang koheren yang diinginkan hasil; 2) eksplorasi dimensi yang berkaitan dengan setiap hasil – misalnya, jika hasil yang diinginkan adalah hasil yang aman pasokan air, apa saja faktornya (dimensi hasil) mencirikan itu? (Catatan: dimensi tidak harus memiliki efek kausal langsung pada hasil; 3) melibatkan pemilihan indikator parsial untuk setiap dimensi; ini adalah hal-hal yang akan diukur untuk menilai kinerja dimensi dan Akhirnya disintesis bersama dengan indikator parsial lainnya untuk memberikan indikator kinerja hasil yang diinginkan; 4) pada tahapan ini disebut sebagai sebuah Sintesis; 5) ketersediaan data yang diperlukan untuk mendukung evaluasi.

- b) Dalam penelitian ini akan mendasari latarbelakang penelitian dalam pemahaman secara mendalam tentang konsep kinerja kebijakan yang khususnya dalam pengukuran kinerja pemerataan infrasktur pendidikan. Penelitian ini dapat menjadi landasan konseptual untuk memandu peneliti dalam melakukan pengembangan wawancara dalam pengumpulan data penelitian.
6. Ariyani, D., Hakim, A., & Noor, I. (2014). Pengaruh Faktor Komunikasi, Sumberdaya, Sikap Pelaksana, Dan Struktur Birokrasi Terhadap Output Implementasi Program Pengembangan Kawasan Agropolitan Di Kabupaten Probolinggo. *Indonesian Journal of Environment and Sustainable Development*, 5(2)
- a. Melalui pendekatan kuantitatif disimpulkan bahwa terdapat pengaruh yang positif dan signifikan antara variabel-variabel bebas secara simultan terhadap variabel terikat, dengan tingkat pengaruh sedang, dan sumbangan varians sesuai atau tidaknya output implementasi program pengembangan kawasan agropolitan di Kabupaten Probolinggo yang dipengaruhi oleh faktor komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, dan Struktur birokrasi adalah sebesar 51,4%. Sedangkan sisanya sebesar 48,6% dipengaruhi oleh faktor lain di luar model.
- b. Relevansi dengan penelitian adalah pada aspek focus dan sub focus penelitian. Adapun kesimpulan penelitian ini yakni bahwa secara parsial, semua variabel bebas memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap variabel terikat (output implementasi program pengembangan kawasan agropolitan) dengan masing-masing tingkat signifikansi $t_{hitung} < 0,05$ (a).
7. Penelitian Setia Hermanto, F. (2014). *Pengaruh Koordinasi dan Implementasi Kebijakan Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai Pada Dinas Perindustrian Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Subang* (Doctoral dissertation, Universitas Komputer Indonesia).
- a) Bahwa koordinasi pada dinas perindustrian, perdagangan dan pengelolaan pasar kabupaten Subang, dengan indikator koordinasi perencanaan, koordinasi pengorganisasian, koordinasi penggerakan dan koordinasi pengendalian berada dalam kategori baik. Koordinasi berpengaruh terhadap efektivitas kerja pegawai.
- b) Implementasi kebijakan berpengaruh terhadap efektivitas kerja pegawai pada dinas perindustrian, perdagangan dan pengelolaan pasar kabupaten Subang yang berada dalam kategori sedang. sehingga implementasi kebijakan di abaikan karena implementasi kebijakan tidak memberikan pengaruh yang dominan terhadap efektivitas kerja pegawai pada dinas perindustrian, perdagangan dan pengelolaan pasar kabupaten Subang.
8. Aneta, A. (2012). *Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan*

Perkotaan (P2KP) Di Kota Gorontalo. Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik, 1(1), 54-65. Anoraga, Pandji. Manajemen Bisnis, Rineka Cipta, Jakarta.

- a) Dengan pendekatan kualitatif penelitian, Peran birokrasi pemerintah dalam upaya menyukseskan program penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) memiliki kedudukan yang strategis dan menentukan kelancaran serta kesinambungan program tersebut. Peran birokrasi pemerintahan hingga ke tingkat kelurahan yang mempunyai akses langsung selaku penanggung jawab, pelaksana dan pendamping (fasilitator), harus mampu merangsang tumbuhnya "*development creativity and motivating*" di masyarakat.
- b) Kaitan dengan penelitian adalah tentang pentingnya dukungan publik dalam implementasi kebijakan dalam peran-peran pendampingan terhadap pelaksanaan kebijakan.

9. Ristina Yudhanti, Ristina, 2012. "*Kebijakan Hukum Pemenuhan Hak Konstitusional Warga atas Pendidikan Dasar*" Jurnal Pandecta, Vol. 7 No.1 Januari 2012, Universitas Negeri Semarang,

- a) Hasil penelitian ini mendeskripsikan tentang keberhasilan pemerintah kota Semarang dalam pemenuhan hak dasar kepada masyarakat. Hasil tersebut dituntukan oleh beberapa indikator antara lain aspek menurunnya angka putus sekolah dan meningkatkan angka partisipasi kasar pendidikan untuk jenjang pendidikan dasar.
- b) Penelitian tersebut sejalan dengan fokus penelitian yang dilakukan tentang pemerataan dan perluasan pendidikan yang mengacu pada indikator-indikator kinerja seperti angka putus sekolah, partisipasi sekolah dan pemenuhan standar sarana pendidikan secara memadai untuk seluruh warga masyarakat.

10. Header Akib. Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana, Volume 1 No. 1 Thn. 2010

- a) Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (Dye, 1981). Dengan kata lain, implementasi kebijakan atau program perlu dilakukan secara konsisten dengan menunjukkan keterkaitan elemen sistemnya.
- b) Penelitian ini menggambarkan keberhasilan implementasi kebijakan pada dua aspek yang memandang kebijakan sebagai model keberhasilan yang bersifat linier dengan menempatkan fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

- c) Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses dinamis, karena pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan para pemangku kepentingan (stakeholder). Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan
- d) dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan pada setiap fase pelaksanaannya dapat diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.
- e) Dari hasil kajian konseptual tentang apa, mengapa dan bagaimana kebijakan publik tersebut dalam penelitian ini dijadikan sebagai landasan konseptual yang dapat memandu penelitian untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata.

11. Behrstock, E., & Clifford, M. (2010). Ensuring the Equitable Distribution of Teachers:

Strategies for School, District, and State Leaders. TQ Research & Policy Brief. *National Comprehensive Center for Teacher Quality*

- a) Penelitian ini didasari oleh penelitian yang dilakukan oleh penelitian yang dilakukan oleh Luekens, Lyter, Fox, dan Chandler (2004) menggunakan Guru 2000 dengan metode survei dan menghasilkan bahwa 40 persen guru yang pindah ke sekolah baru paling sering melakukannya kesempatan untuk tugas mengajar yang lebih baik. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan survei, dengan output penelitian berupa policy brief terhadap beberapa strategi pemerataan guru dimana terdapat tiga strategi dengan ketentuan dalam pemerataan guru yang adil :
 - Strategi bagi pemimpin sekolah untuk meningkatkan praktik perekrutan, perekrutan, dan penempatan guru serta memperbaiki kondisi kerja.
 - Strategi bagi kepala daerah untuk meningkatkan praktik perekrutan, perekrutan, dan penempatan guru serta meningkatkan kebijakan kompensasi guru.
 - Strategi bagi para pemimpin negara bagian dan federal untuk memfasilitasi pembuatan kebijakan distrik dan membangun kapasitas distrik untuk mendukung pemerataan guru.
- b) Kaitan dengan penelitian adalah terutama dalam pembahasan tentang pemerataan pendidikan pada strategi pemerataan guru yang banyak mengarahkan penelitian pada aspek pemerataan tenaga pendidikan secara adil agar siswa dapat memperoleh kesempatan yang adil dalam memperoleh pendidikan.

12. Jan-Erik Lane, "Osborne's Trilogy: A Critique of the Management Philosophy of David

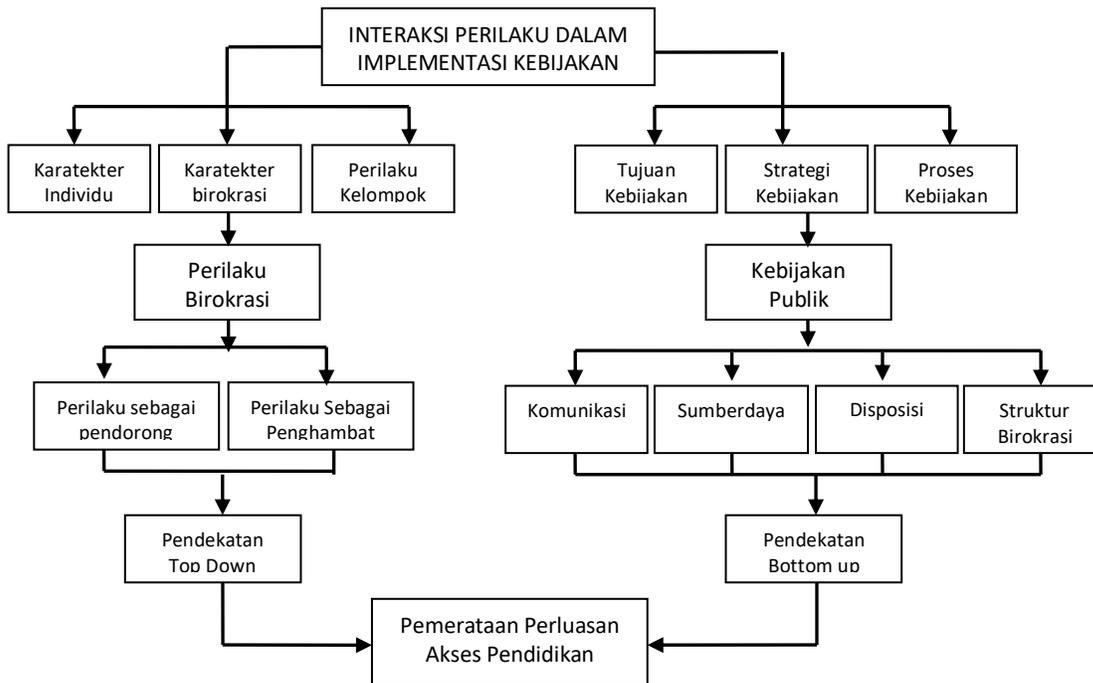
Osborne", *Halduskultuur*, 2006, vol 7, pp. 6-14

- a. Hasil penelitian ini mengkritisi pandangan Osborn tentang filosofi manajemen kewirausahaan dalam penerapan dalam manajemen publik. Peneliti menilai bahwa filosofi kewirausahaan tidak menggambarkan konsep NPM secara menyeluruh dan sangat sederhana. Konsep manajemen yang tidak didasarkan pada teori organisasi dan untuk

- kontribusi pada konseptual politik merupakan sebuah konsekuensi yang suram dalam menampilkan layanan publik. Tersirat dalam semua bukunya adalah tidak memiliki landasan atau asumsi yang kuat tentang organisasi publik yang terbatas.
- b. Bahwa logika organisasi swasta-pasar dengan memaksimalkan keuntungan dan insentif swasta dapat diterapkan dalam implementasi kebijakan, fleksibilitas dan adaptasi. Sehingga ia tidak memiliki batasan antara organisasi publik dan organisasi swasta. Hal yang tidak diperhatikan oleh Osborn adalah bahwa Pemerintah tidak dapat beroperasi menurut logika organisasi swasta. Pemerintah tidak datang dan pergi; dalam rentang rentang hidup yang pendek. Melainkan memiliki rentang yang panjang dan harus beroperasi dalam semua kondisi untuk mewujudkan stabilitas. Disisi lain pandangan Osborn tidak menggambarkan prioritas dari program dan kebijakan dan bagaimana cakupannya.
 - c. Meskipun pandangan Osborn tentang mewirauasakan birokrasi banyak memiliki kekurangan akan tetapi dari model birokrasi ini akan memperkuat landasan konseptual tentang konsep birokrasi yang akan digunakankan sebagai landasan konseptual penelitian.
13. Nurmandi, A. (2005). *Perilaku Birokrasi Publik di Indonesia: Sebuah Kajian Teoritis*. *Sosiohumaniora*, 7(2), 143.
- a) Eksplorasi dan eksplanasi teoritis serta penulis lain tentang perilaku birokrat mulai dari level atas sampai ke bawah diperoleh beberapa kesimpulan penting, yaitu:
 - Terdapat tiga tipe birokrat dalam birokrasi publik, yaitu operator, manajer dan eksekutif yang mempunyai perilaku yang berbeda satu sama lain;
 - Perilaku ketiga tipe birokrat tersebut pada dasarnya rasional dalam menentukan pilihan dan selalu menjaga kepentingannya;
 - Perilaku birokrasi sangat ditentukan oleh perilaku eksekutifnya terutama dalam memahami budaya organisasinya dan sekaligus juga kekuatan dan kelemahannya dan hubungan dengan pihak luar organisasi.
 - b) Penelitian ini merupakan gambaran tentang kondisi perilaku birokrasi di Indonesia yang berkaitan langsung dengan fokus penelitian tentang perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata.
14. Andy Setiawan dan Tri Bodroastuti. *Penelitian tentang Pengaruh Karakteristik Individu dan Faktor-Faktor Pekerjaan terhadap Motivasi* (Studi pada Karyawan CV. Bintang Timur Semarang), *Jurnal STIE Widya Manggala*.
- a) Dengan pendekatan kualitatif hasil penelitian ini menunjukkan bahwa karakteristik individu berpengaruh nyata terhadap motivasi. Bahwa faktor-faktor pekerjaan berpengaruh nyata terhadap motivasi. Karakteristik individu dan faktor-faktor pekerjaan berpengaruh secara simultan terhadap motivasi
 - b) Hubungan dengan penelitian adalah adanya pengaruh aspek karakteristik individual dalam perilaku organisasi yang dimediasi oleh motivasi individu dalam pencapaian kinerja organisasi

B. Kerangka Konseptual Penelitian

Dari berbagai uraian konseptual diatas maka untuk menggambarkan keterkaitan antara fokus dan lokus penelitian secara jelas dideskripsikan sebagai berikut :



BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian dilaksanakan pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo. Dasar pertimbangan penetapan lokasi penelitian adalah : (1) bahwa lokasi penelitian merupakan Kabupaten Induk sedangkan capaian kinerja perluasan dan pemerataan pendidikan memiliki capaian kinerja yang dicapai oleh daerah pemekaran. (2) Lokasi penelitian memiliki cakupan wilayah yang luas dan berbeda dengan beberapa daerah di Provinsi Gorontalo karena memiliki daerah terpencil yang memerlukan penanganan serius pemerintah dalam upaya perluasan dan

pemerataan pendidikan (3) bahwa peneliti lama bertugas dilingkungan birokrasi sejak terangkat sebagai PNS tahun 2000 sampai tahun 2017.

Penelitian ini dengan beberapa keterbatasan yakni : a) Dalam faktor keberhasilan kebijakan peneliti tidak melakukan aspek pengaruh secara eksternal yang berada diluar birokrasi; b) Apek pemerataan pendidikan ditelaah pada aspek penyediaan sarana dan prasarana dengan sumber daya yang terbatas pada penyediaan anggaran dan sumber daya manusia

B. Pendekatan dan Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian maka pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif yang didasarkan pada sifat dari penelitian yang dilakukan untuk mengungkap karakteristik atau gejala-gejala sebenarnya terjadi pada objek penelitian. Bogdan dan Taylor, (Sukidin dan Basrowi, 2002 : 1-2) mengatakan bahwa:

“Penelitian kualitatif adalah penelitian menggunakan prosedur yang menghasilkan data deskriptif, yaitu data berupa ucapan, tulisan, perilaku orang yang diamati”.

Selanjutnya jenis penelitian didesain untuk mengungkap fakta secara deskriptif., peneliti berusaha menggambarkan tentang kondisi sebenarnya dari sebuah fenomena dan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya masalah. Ciri Khas dari pendekatan kualitatif adalah adanya tujuan penelitian yang berusaha memahami gejala-gejala atau fenomena yang tidak mungkin diukur secara tepat (Gama, 1999 : 32).

Menurut Faisal (2005:5) mengemukakan bahwa penelitian deskriptif :

“dilakukan untuk mengeksplorasi dan mengklarifikasi suatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan cara mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkaitan dengan masalah dan unit yang diteliti”.

Melalui pendekatan kualitatif, peneliti berusaha untuk memahami subjek dengan segala

yang mereka rasakan dan mereka alami dalam kehidupan sehari-hari. Penelitian dengan pendekatan kualitatif diharapkan dapat mendeskripsikan temuan secara mendalam tentang apa yang mereka ucapkan, dari tulisan, atau perilaku yang diamati dari individu, kelompok, masyarakat, atau organisasi tertentu dalam suatu kondisi setting konteks yang dikaji dari secara komprehensif, utuh dan holistik.

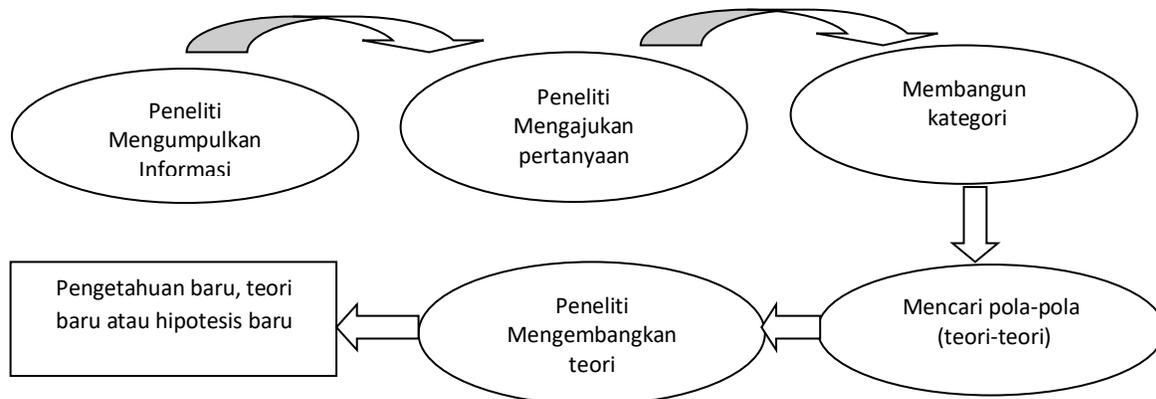
2. Metode Penelitian

Berdasarkan pendekatan penelitian maka metode penelitian dirancang secara lebih lengkap. Peneliti mendasarkan pada pandangan yang disampaikan oleh Sugiyono (2005 : 9) bahwa metode penelitian kualitatif itu:

1. Dilakukan pada kondisi yang alamiah, langsung ke sumber data dan peneliti adalah instrumen kunci.
2. Bentuk penelitian lebih bersifat deskriptif, dengan data berupa kata-kata atau gambar, dan tidak menekankan pada angka-angka.
3. Bentuk penelitian kualitatif mementingkan proses dari pada hasil atau produk penelitian
4. Penelitian kualitatif melakukan analisis data secara induktif.
5. Mengutamakan makna dari data yang diamati

Tidak seperti dalam penelitian kuantitatif peran teori hanya bersifat sebagai pendukung dalam penelitian, sehingga tidak harus sejelas seperti dalam penelitian kuantitatif. Hal tersebut disebabkan karena model penelitian kualitatif dilakukan dengan model induktif. Model dengan urutan sebagai berikut : (1) mengumpulkan berbagai informasi yang berkaitan dengan tema dan fokus penelitian, (2) memberikan pertanyaan dari gejala atau fenomena yang diteliti, (3) membuat kategori berdasarkan fokus penelitian, (4) membangun pola-pola keterkaitan atau dukungan teori-teori yang terhadap pola-pola dan kategori yang dilakukan, dan (5) mengembangkan model menjadi sebuah teori atau membandingkan dengan pola atau teori-teori lain

Untuk lebih jelas langkah-langkah diatas dapat dilihat dalam diagram sebagai berikut :



*Gambar 3.1 : Model induktif dalam penelitian kualitatif
(Sumber: Alwasilah, “Dasar penelitian Kualitatif”, 2003: 119)*

C. Kehadiran Peneliti

Dalam tradisi penelitian kualitatif, kehadiran peneliti di lapangan mutlak karena peneliti bertindak sebagai instrument sekaligus pengumpul data. Maleong (1994 : 9) menyebutkan bahwa :

“Intrumen penelitian adalah peneliti sendiri, yang memiliki beberapa perangkat pengetahuan yang luas sebagai senjata yang dapat digunakannya”.

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Danin (2002 : 60) bahwa meskipun peneliti menggunakan beberapa alat bantu dalam pengumpulan data, data yang dikumpulkan perlu ditunjang oleh pengetahuan yang mendalam tentang makna data yang diperoleh.”

Dalam melakukan pengumpulan data, peneliti dapat menggunakan alat bantu berupa catatan, panduan wawancara. Kehadiran peneliti di lapangan untuk melakukan observasi pada objek penelitian dengan melakukan observasi awal, wawancara, pengumpulan data primer maupun sekunder. Peneliti harus memiliki seperangkat pengetahuan dalam mengungkap data dan fakta yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

D. Deskripsi Fokus dan Sub fokus Penelitian

Tabel 3.1 Rabel Deskripsi fokus dan sub fokus penelitian

No	Fokus	Sub fokus	Deskripsi
1	a. Perilaku Birokrasi (Thoha Draha;1979, Gerorge & Jones, Robbins;	Karakteristik Individu	
		• Pengetahuan pegawai	pengetahuan mencerminkan kemampuan kognitif seorang karyawan berupa kemampuan untuk mengenal, memahami, menyadari dan menghayati suatu tugas/pekerjaan. (Robbins & Judge, 2012)
		• Disiplin pegawai	Tingkat kepatuhan pegawai terhadap aturan, mekanisme dan prosedur kerja dalam implementasi kebijakan (Siagian 1996).
		• Motivasi pegawai	Motivasi adalah suatu kegiatan yang mendorong seorang individu untuk melakukan sesuatu yang diinginkan. (Prasetyo, 2006)
		• Kemampuan pegawai	Kemampuan (ability) adalah kapasitas individu untuk melaksanakan berbagai tugas dalam pekerjaan tertentu. Robbins & Judge (2012)
		• Tanggungjawab pegawai	tanggung jawab terdiri dari enam dimensi yang merupakan totalitas, yaitu hasil kerja yang bermutu, kesediaan menanggung risiko, pengikatan diri pada tugas, memiliki prinsip hidup, kemandirian, dan ketertarikan social (Sukiat, 1993)
		A. Karakteristik Birokrasi	
		• Aturan-aturan	Seperangkat aturan baik aturan yang bersifat umum, pedoman pelaksanaan atau aturan teknis pelaksanaan implementasi kebijakan
		• Pembagian tugas & Tanggung jawab	Adanya pembagian tugas dalam bidang kerja baik struktural dan fungsional dalam implementasi kebijakan
		• Hierarki Kewenangan	Tingkat hierakis kewenangan penyelenggaraan pendidikan sehubungan dengan implemetasi kebijakan di daerah
		• Syarat Teknis dan pengembangan pegawai	Ketentuan umum dan ketentuan teknis dalam bidang tugas implementasi kebijakan yang mencakup syarat kompetensi, pelatihan khusus, sesuai spesifikasi tugas dan kebijakan pendidikan
		Perilaku Kelompok Birokrasi	
		• Perilaku kelompok dalam pencapaian kinerja	Perilaku kelompok dalam bidang kerja dalam pencapaian tujuan kebijakan
		• Perilaku kelompok dalam kepemimpinan	Perilaku kepemimpinan dalam peningkatan perilaku dan kinerja implementasi kebijakan
• Pola hubungan tim kerja	Pola hubungan kerja antara tim kerja dalam peningkatan kinerja implementasi kebijakan		
2	Faktor-fatkor keberhasilan kebijakan (Edwar III, 1980)	Faktor komunikasi	Proses interaksi antara dua orang atau lebih dalam pemberian informasi (pengetahuan) atau laporan dalam implementasi kebijakan
		Faktor sumber daya	Seluruh sumberdaya birokrasi yang digunakan dalam melaksanakan kebijakan, mencakup, anggaran, sarana dan prasarana, fasilitas pendidikan, peralatan dan perlengkapan kerja

			dalam implementasi kebijakan
		Faktor disposisi	Perilaku pegawai pada tingkat manajemen, pelaksana dan operator pegawai
		Faktor Struktur Birokrasi	Model dan bentuk struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan
3	Faktor pendorong dan penghambat perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan a. Faktor Pendorong b. Faktor Penghambat	A. Faktor perilaku sebagai Pendorong	
		• Faktor predisposisi	Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan
		• Faktor mediasi	Faktor-faktor yang memediasi terjadinya perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan
		• faktor penguat	Faktor-faktor yang pendorong terjadinya perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan
		B. Faktor perilaku sebagai Penghambat	
		• Keterbatasan Komunikasi	Keterbatasan perilaku dalam komunikasi mencakup pemahaman pegawai terhadap implementasi kebijakan
		• Keterbatasan sumber daya	Keterbatasan sumber daya sebagai faktor pendukung perilaku yang mencakup anggaran, pegawai, fasilitas kerja,
• Disfungsional Perilaku	Perilaku yang menyimpang mencakup pola paternalisme, pembengkakan anggaran, penyalahgunaan kewenangan		
• Keterbatasan struktur birokrasi	Beban tugas dan kapasitas struktur		

E. Data dan Sumber Data

Data penelitian yang diperlukan berupa data primer dan data sekunder. Cooper dan William (Yuswandi, 2003 : 101) menyatakan bahwa

“Data primer adalah data yang berasal dari sumber yang asli dan dikumpulkan secara khusus untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan dalam penelitian.”. Sedangkan data sekunder menurut Suryabroto (1983 : 85), adalah data berupa dokumen seperti data mengenai demografis.”

Data primer dapat diperoleh melalui wawancara dengan responden dan informan kunci yang mengetahui tentang fokus penelitian yang dilakukan. Data sekunder dapat diperoleh melalui dokumen, foto, laporan, atau gambar dan lain sebagainya. Hal tersebut sebagaimana yang dinyatakan oleh Lofland dan Lofland (Moleong, 1994 :112), sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah *kata-kata*, dan *tindakan* selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.”

F. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data dilakukan melalui beberapa metode, antara lain dengan teknik wawancara atau observasi langsung pada lokasi penelitian. Sebagaimana Koentjaraningrat (2016 : 58) mengatakan bahwa “pengumpulan data dapat dilakukan melalui observasi dan wawancara.”

Sejalan dengan pernyataan tersebut, Siswanto dan Suyanto (2016 : 58), menyebutkan bahwa :

”Teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan melalui metode : wawancara, observasi langsung dan penelaahan terhadap dokumen-dokumen”.

Dengan beberapa pandangan tersebut maka teknik pengumpulan data dalam penelitian ini ditetapkan melalui beberapa teknik, yakni :

1) Wawancara Mendalam

Wawancara mendalam adalah proses tanya jawab yang dilakukan secara langsung, melihat dan mendengarkan secara langsung informasi atau keterangan-keterangan dari informan penelitian. Sudikan (2003 : 62) menyebutkan bahwa :

“Wawancara mendalam bersifat terbuka, pelaksanaan wawancara tidak hanya sekali atau dua kali, melainkan berulang-ulang dengan intensitas yang tinggi”.

Berdasarkan pandangan diatas, maka wawancara secara mendalam dilakukan untuk mendapatkan data secara langsung dari orang-orang tentang pengalaman, pendapat, perasaan dan pengetahuannya sehubungan dengan perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo .

Wawancara mendalam dilakukan dengan menetapkan informan kunci untuk mengungkap data primer dan sekunder yang diperlukan dalam menemukan makna mendalam yang berhubungan dengan fokus penelitian.

2) Observasi Langsung

Secara sederhana observasi dapat diartikan sebagai proses melihat situasi langsung terhadap fenomena atau gejala-gejala sebenarnya yang terjadi sesuai dengan focus penelitian.

Observasi lapangan dilaksanakan untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang kondisi yang sebenarnya. Sebagaimana yang dikatakan Nasution (1991 : 144), observasi bertujuan : 1). Untuk memperoleh informasi tentang perilaku sesuai dengan fakta yang ada. 2) Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang kehidupan sosial yang sukar diperoleh dengan metode lain.”

Observasi juga diperlukan untuk mendapatkan informasi yang lebih rinci tentang focus penelitian sebagaimana Rakhmat (1984 : 84) menyatakan bahwa, observasi dilakukan untuk menjelaskan, memberikan dan mendetailkan gejala yang terjadi.

Untuk mendapatkan informasi secara rinci maka peneliti memfokuskan pada observasi pada objek penelitian, menyangkut : mekanisme implementasi kebijakan, dan perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan, faktor yang mempengaruhi perilaku dan keberhasilan kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo sebagai lokus penelitian.

3) Penelaahan Dokumen Tertulis

Dokumen tertulis yang ditelaah adalah data sekunder berupa aturan-aturan, visi dan misi organisasi, program, laporan kinerja, arsip kehadiran, dan jawaban tertulis yang terbuka terhadap kuisisioner dan survai.

4) Informan Penelitian

Untuk mendapatkan data yang komprehensif dalam mendeskripsikan fokus dan sub fokus permasalahan penelitian ditetapkan informan penelitian yakni pegawai yang berkompeten dengan permasalahan penelitian yakni perilaku pegawai dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata. Adapun informan kunci adalah : (Kepala Dinas, Sekretaris, Seluruh Kepala Bidang, semua kepala Sub Bagian, Kepala-kepala Seksi, Pejabat Fungsional, staf)

G. Teknik Analisis Data

Secara sederhana analisis data merupakan kegiatan pengolahan dan penafsiran data hasil penelitian. Nasution (1991 : 126) menyatakan bahwa :

“Analisis data adalah “proses menyusun data agar dapat dilakukan penafsiran, dengan menyusun data berarti menggolongkan dalam pola, tema atau kategori.”

Selanjutnya Sugiono, (2005 : 89) menyebutkan :

“analisis data sebaiknya dilakukan sejak awal analisa, yakni dimuali sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum terjun ke lapangan dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian.”

Analisis data adalah sebuah proses panjang dalam pengelolaan data hasil penelitian yang dimulai dari kegiatan menyusun data, mereduksi data berdasarkan kategori, menelaah, dan menafsirkan data berdasarkan pola-pola serta keterkaitan antar konsep dan merumuskannya dalam hubungan antara unsur-unsur lain agar mudah dimengerti dan dipahami secara mendalam. Dalam penelitian ini teknik analisis data dilakukan melalui tahapan sebagai berikut :

1) Reduksi Data

Reduksi data dilakukan dari data lapangan dituangkan dalam laporan yang lengkap dan dilakukan reduksi data dalam bentuk matriks agar lebih mudah dirangkum dan dipisahkan hal-hal yang pokok atau dominan (penting), dibentuk tema atau pola berdasarkan fenomena yang ditemukan di lapangan.

Data hasil reduksi akan memberikan gambaran secara detail dan lebih tajam tentang hasil pengamatan dan mempermudah peneliti untuk mencari kembali data yang diperoleh bila diperlukan, reduksi data juga dapat pula membantu memberikan kode kepada aspek tertentu. Reduksi data dilakukan dengan memilih dan menggurutkan data berdasarkan banyaknya informan yang menyebutkan masalah tersebut, kemudian dibuat dalam sebuah narasi dan disederhanakan dengan memilih hal-hal yang sejenis agar mudah melakukan penyajian data.

Dalam reduksi data dilakukan proses penyederhaan, data yang tidak diperlukan disortir untuk memudahkan penyajian data dan untuk penarikan kesimpulan sementara.

2) Penyajian Data

Penyajian data dimaksudkan untuk memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan yang dianggap perlu untuk mengeksplor data bila diperlukan. Nasution (1991 : 129) menyebutkan bahwa penyajian yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah bentuk teks naratif. Penyajian naratif perlu dilengkapi dengan berbagai jenis matrik, grafik, jaringan dan bagan .

Penyajian data dimaksudkan agar lebih mempermudah bagi peneliti untuk dapat melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari data penelitian. Data disajikan adalah data yang telah disortir dan dikelompokkan sesuai dengan kategori yang sejenis agar dapat diselaraskan dengan permasalahan dan temuan penelitian termasuk kesimpulan sementara dari hasil reduksi data.

3) Pengecekan Keabsahan Data

Sebagai tindak lanjut dari penelitian maka perlu diadakan pengujian data yakni uji keabsahan data, ada empat teknik pengujian keabsahan data akan tetapi peneliti hanya menggunakan uji kredibilitas.

Uji kredibilitas merupakan kriteria untuk menilai kebenaran dari data dan informasi yang dikumpulkan di lapangan, artinya hasil penelitian harus dapat dipercaya dan teruji kebenarannya, peneliti adalah merupakan instrumen dalam penelitian kualitatif sehingga memungkinkan terjadi informasi bias.

Untuk memperoleh data valid pengecekan data dilakukan melalui (a) Pengamatan terus menerus (b) triangulasi (c) pengecekan atas kecukupan referensi. Teknik pengamatan terus menerus digunakan untuk memahami dan menggali lebih dalam fokus masalah penelitian, peneliti melakukan pengamatan secara terus menerus tentang Perilaku Birokrasi dalam Implementasi kebijakan Peningkatan Perluasan Akses Pendidikan Secara Merata di Kabupaten Gorontalo.

Pengecekan keabsahan data melalui teknik triangulasi sebagai pendekatan penelitian. Sumber data adalah peneliti sendiri dengan melakukan pengecekan keabsahan data yang diperoleh dari salah satu sumber dengan sumber lain. Sedangkan proses triangulasi data dilakukan dengan mengecek kembali keabsahan data secara berulang-ulang. Dilakukan verifikasi data hasil wawancara disesuaikan dengan data hasil observasi atau sebaliknya.

4) Verifikasi data dan penarikan kesimpulan

Langkah verifikasi setelah dilakukan keabsahan data melalui proses triangulasi dan dukungan teori dalam memberikan bobot terhadap data yang mempunyai makna atau dari kuat tidaknya data dalam menunjang pengambilan kesimpulan. Data yang lemah, menyimpang dan jauh dari keabsahan data dipisahkan dan digolongkan untuk menemukan tingkat validitas data yang tinggi dalam pengambilan kesimpulan.

Kualitas suatu data dapat dinilai melalui beberapa metode antara lain : (a) representatif atau keterwakilan (b) memverifikasi data dari pengaruh subjektivitas (c) mengecek data dari

pengaruh peneliti (d) memberikan bobot terhadap data dan sumber data yang dapat dipercaya (e) membuat perbandingan atau mengkontraskan data (f) menggunakan kasus ekstrem yang direalisasi dengan memaknai data negatif. Dengan langkah-langkah tersebut, diharapkan peneliti memperoleh informasi dalam melakukan penarikan kesimpulan yang valid terhadap data yang dikelola.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Latar Penelitian

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

a. Tugas dan fungsi kelembagaan

Secara umum dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai institusi yang menjalankan program pembangunan daerah pada bidang pendidikan.

Institusi ini merupakan organisasi perangkat daerah yang berperan sebagai perumus dan pelaksana kebijakan pendidikan. Untuk menjalankan tugas dan fungsinya lembaga ini memiliki kewenangan otonomi yang dijalankan oleh pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pendidikan. Oleh karena itu dalam menjalankan tugasnya penting bagi dinas memiliki deskripsi yang jelas tentang tugas dan fungsinya.

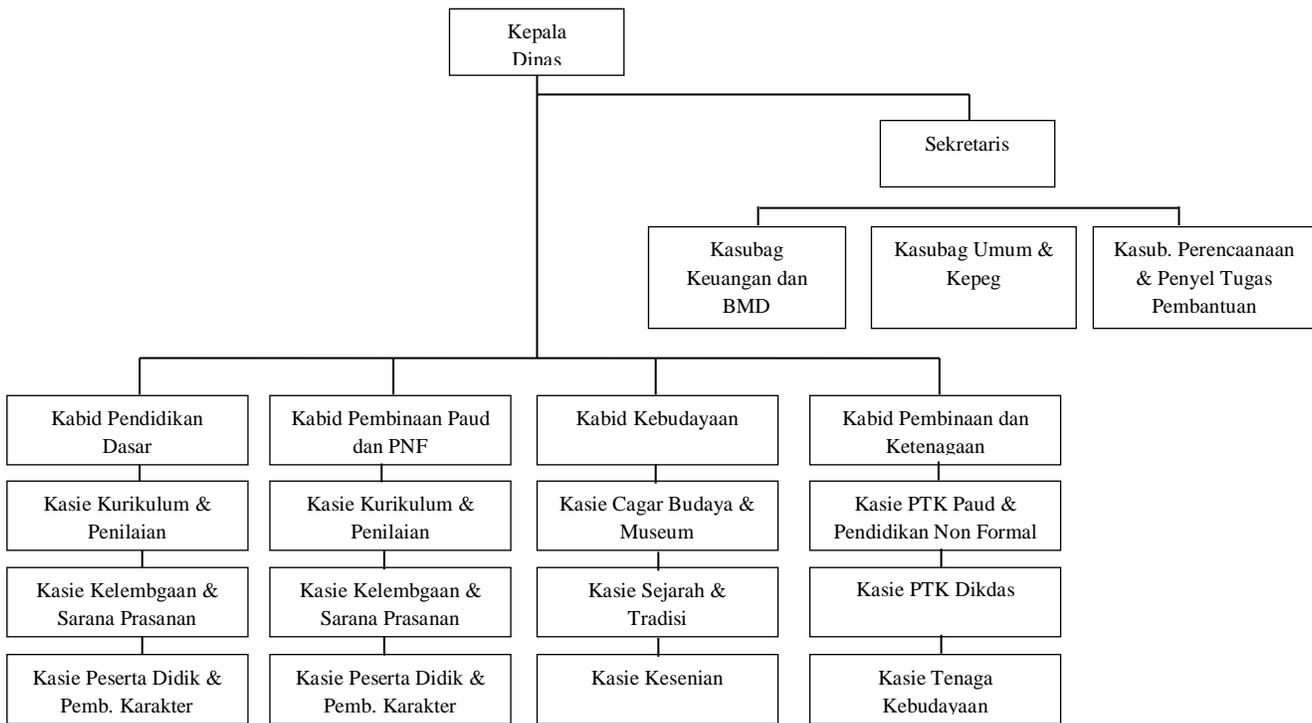
Secara yuridis formal hal ini telah diundangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2015 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah, maka Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo dibentuk dengan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2014. Tugas Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo adalah membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan kewenangan desentralisasi pada sektor pendidikan nasional sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Tugas dan fungsi dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo berkaitan dengan dokumen perencanaan mengingat rencana strategis itu merupakan gambaran tentang

keadaan sekarang, gambaran ke depan yang akan dicapai, dan bagaimana isu strategis untuk mencapai impian ke depan. Kunci keberhasilan perencanaan atau pencapaian tujuan sampai pada realisasinya sangat ditentukan oleh sumber daya yang ada pada dinas pendidikan khususnya sumber daya manusianya.

b. Struktur Organisasi dan Uraian Tugas

Struktur Organisasi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo sebagaimana ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 32 tahun 2016 adalah sebagai berikut :



Gambar 4.1 Struktur Organisasi

2. Profil Informan

Jumlah pegawai di lingkungan dinas tidak termasuk, guru, pengawas, penilik dan pamong belajar berjumlah 54 orang, akan tetapi tidak semua ditetapkan sebagai informan penelitian. Informan penelitian ditetapkan sebagaimana dalam profil penelitian adalah sebagai berikut :

Tabel 4.1 ASN Berdasarkan Kualifikasi Pendidikan

Kualifikasi						Jumlah
S3	S2	S1	D3	D2	SMA	
1	5	19	2	1	3	30

Sumber: Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo tahun 2021

Tabel 4.2 ASN Berdasarkan Golongan

Golongan				Jumlah
I	II	III	IV	
-	3	22	5	30

Sumber: Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo tahun 2021

B. Paparan Data dan Temuan Penelitian

1. Paparan Data Penelitian

Data penelitian yang disajikan merupakan data hasil reduksi dari wawancara yang disusun berdasarkan fokus dan sub fokus penelitian.

1.1 Implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

1) Implementasi Kebijakan Peningkatan Perluasan Akses Pendidikan Secara Merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo, dengan sub fokus

a) Faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan

Deskriptor komunikasi dalam implementasi kebijakan pendidikan sesuai dengan hasil wawancara dilakukan dalam beberapa tahapan kegiatan yakni : (1) tahap perencanaan, (2) pelaksanaan, (3) monitoring dan evaluasi kegiatan. Dalam pelaksanaan keseluruhan tahapan tersebut aspek komunikasi dilakukan untuk memperlancar keseluruhan kegiatan. Komunikasi dilakukan baik dalam bentuk koordinasi secara vertical maupun secara horisontal dalam bentuk : (a) pemberian bimbingan kerja, (b) pembinaan-pembinaan serta (c) pengarahan-pengarahan oleh atasan kepada bawahan serta dapat pula dilakukan dalam bentuk tertulis sebagai permohonan dan penyampaian laporan dari staf kepada atasan.

Untuk lebih menggambarkan hal tersebut, berikut adalah hasil wawancara dengan informan JB menyatakan bahwa:

Dalam pelaksanaan komunikasi saya senantiasa mengingatkan kepada semua staf untuk membangun kebersamaan, bahwa semua memiliki peran yang sama akan tetapi satu hal yang membedakan dengan satu sama lain adalah pada aspek peran. Dalam Struktur komunikasi silahkan semua disampaikan untuk membangun penyelenggaraan pendidikan selanjutnya ditegaskan lagi bahwa dari lima orang eselon III memang ada satu yang selalu bertolak belakang karena faktor kecemburuan dalam menempati posisi jabatan. Sedangkan eselon IV semua sama tidak bersebrangan dengan arahan-arahan kepemimpinan. (23 Februari 2020)

Dalam pandangan yang berbeda informan RD menyatakan bahwa pentingnya koordinasi dalam komunikasi adalah sebagai berikut :

Koordinasi sangat penting secara structural, pertama yang harus dikoordinasikan adalah kekurangan-kekurangan dan hambatan-hambatan pendidikan, kedua adalah kekurangan anggaran. Seperti pelaksanaan UNBK penyelenggaraannya harus mandiri tetapi disisi lain kita masih mengalami kekurangan fasilitas pendukung pendidikan untuk itu. Koordinasi juga penting untuk meningkatkan komunikasi dalam penyusunan data pokok pendidikan (dapodik) antara sekolah dan dinas. (23 Februari 2020).

Dengan informan yang lain dalam bidang tugas yang berbeda informan KK menyatakan tentang pentingnya komunikasi yakni dalam mengkoordinasikan pekerjaan karena jarak dengan dinas sangat jauh, sebagai berikut :

Koordinasi sangat penting untuk meningkatkan kegiatan PKBM dalam penyelenggaraan pendidikan penyetaraan. penguatan SKB. (23 Februari 2020)

Dalam aspek perencanaan, komunikasi antar bidang dalam penyusunan program dan kegiatan pada masing-masing bidang diperlukan untuk pembahasan program, hal ini ditegaskan oleh informan GU, sebagai berikut :

Adapun tahapan perencanaan, pertama dilakukan melalui identifikasi masalah. Identifikasi masalah dilakukan melalui forum Musrebangdes, forum SKPD kemudian disesuaikan dengan dana Dapodik. Selanjutnya, identifikasi program dilakukan penyesuaian dengan dokumen RPJMD, Renstra, Renja. Apa yang kita rencanakan, apakah ada dalam dokumen perencanaan atau tidak. Bila ada maka dilakukan finalisasi penyusunan program kerja. Semuanya tahapan tersebut sangat

memerlukan komunikasi dan koordinasi yang baik dengan masyarakat dan secara internal melalui rapat koordinasi dengan kepala-kepala bidang dalam perumusan program kerja. Komunikasi juga diperlukan untuk proses pengambilan keputusan dalam penyusunan dokumen “rencana kerja (renca) perubahan”, evaluasi kegiatan yang dijalankan oleh pihak, koordinasi dan kunjungan langsung ke sekolah dalam memastikan seluruh pengelolaan anggaran baik dari APBD dan APBN berjalans sesuai dengan rencana dan rencana strategis yang telah ditetapkan. (23 Februari 2020)

Dalam pelaksanaan program kerja koordinasi sangat diperlukan untuk peningkatan semangat dan motivasi kerja pegawai dalam menyelesaikan kerja. Bentuk-bentuk pembinaan, bimbingan kerja terhadap pegawai diperlukan dalam memelihara kondisi kerja agar tetap kondusif dalam penyelesaian pekerjaan. Hal tersebut ditegaskan oleh informan RD, sebagai berikut :

Pembinaan disipilin sangat memerlukan komunikasi yang baik antara manajemen dan staf dalam pelaksanaan pekerjaan. Keterbukaan pengelolaan anggaran oleh masing-masing penanggungjawab kegiatan atau PPTK sangat penting dalam meningkatkan semangat kerja dan kepuasan kerja karyawan.

Dalam pelaksanaan komunikasi, koordinasi sangat penting secara structural, pertama yang harus dikoordinasikan adalah kekurangan-kekurangan dan hambatan-hambatan pendidikan, kedua adalah kekurangan anggaran. Seperti pelaksanaan UNBK penyelenggaraannya harus mandiri tetapi disisi lain kita masih mengalami kekurangan fasilitas pendukung pendidikan untuk itu. Koordinasi juga penting untuk meningkatkan komunikasi dalam penyusunan data pokok dapodik antara sekolah dan dinas (27 Februari 2020)

Pandangan yang sama juga disampaikan oleh inorman NM dalam pengelolaan anggaran pada masing-msing bidang , sebagai berikut :

Pengelolaan anggaran oleh kepala bidang selaku PPTK dilakukan secara terbuka melalui rapat intern bidang untuk membahas kegiatan-kegiatan dalam setiap Daftar Pagu Anggaran. Kelebihan-kelebihan juga ada dalam pembelanjaan barang pakai habis seperti pembelian ATK dalam satu tahun yang dilakukan secara bersama-sama staf. (27 Februari 2020)

Dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi kegiatan, komunikasi dilakukan dalam bentuk penyampaian laporan berkala tentang perkembangan realisasi kerja. Hal tersebut ditegaskan oleh informan PP sebagai berikut :

Untuk pengelolaan DAK dilakukan yang dilakukan secara swakelola terhadap pembangunan fisik yang dilakukan oleh kepala sekolah. Dan untuk kegiatan pengadaan melalui dana DAK non fisik berupa pengadaan alat peraga, buku sedangkan fisik adalah bangunan sekolah, perpustakaan dan perabot. Komunikasi diperlukan untuk pembuatan dan penyusunan SPJ. Dalam pengelolaan dana DAK evaluasi dilakukan melalui koordinasi pelaksanaan kegiatan yang dikelola oleh masing-masing bidang. (27 Februari 2020).

b) Faktor sumberdaya dalam implementasi kebijakan

Pelaksanaan implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata sangat ditentukan oleh ketersediaan anggaran dan sumberdaya pendidikan yang tersedia. Dari hasil wawancara yang dilakukan, hampir semua informan menyatakan kendala utama dalam penyelenggaraan implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata adalah pada aspek pemerataan sarana dan prasarana pendidikan serta pemenuhan pemerataan guru terhadap kebutuhan satuan pendidikan.

Adapun keterbatasan anggaran pendidikan dalam penyelenggaraan pendidikan sebagaimana dinyatakan oleh informan AT, sebagai berikut :

Kebutuhan ideal penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Gorontalo sesungguhnya adalah sebesar 14 Milyard akan tetapi yang dipenuhi hanya 4 Milyard dan selebihnya dipenuhi dari pembiayaan melalui APBN atau dana DAK. Dalam hal pemerataan guru hal yang paling mendasar adalah pada aspek pengangkatan dan pemerataan guru yang harus dijalankan berdasarkan berdasarkan analisa kebutuhan guru. Kekurangan guru terutama guru biang PJOK dan Agama PJOK yang hanya terpenuhi sebanyak 29 orang sedangkan seharusnya satu sekolah satu guru PJOK dan guru agama sehingga total guru yang dibutuhkan untuk masing-masing keilmuan tersebut adalah untuk 283 sekolah. (27 Februari 2020)

Keterbatasan anggaran dalam peningkatan akses pemerataan dan perluasan pendidikan juga ditegaskan oleh informan RD sebagai berikut :

Sementara kemampuan anggaran APBD sangat terbatas dan hanya dapat membayar satu orang sementara di setiap sekolah banyak tenaga honor yang diangkat. Untuk keluar NUPTK itu persyarikat harus sudah dua tahun menjalankan masa kerja. (28 Februari 2020)

Pernyataan yang sama juga dalam hal keterbatasan anggaran pada aspek pemenuhan sarana dan prasana pendidikan, hal tersebut disampaikan informan SP:

Sarana dan prasana belum cukup memadai karena masih ada sekolah-sekolah yang memerlukan perbaikan. Akan tetapi rehabilitasi sekolah tersebut tergantung DAPODIK sekolah yang selalu di up date oleh pihak sekolah. Pengalokasian anggaran oleh pemerintah pusat tersebut selalu mendasarkan pada dapodik sekolah. (28 Februari 2020)

Dalam penyelenggaraan birokrasi pendidikan kebutuhan pegawai juga terkendala dengan banyaknya pegawai yang sudah lanjut usia, sebagaimana yang dinyatakan oleh JB adalah :

Kendala yang paling esensial yang harus dilakukan dalam mengatasi perluasan akses pendidikan secara meratapendidikan. SDM masih banyak juga orang-orang yang faktor usia dan itu banyak di Koordinator wilayah. Rata-rata sudah senior sehingga semangat kerjanya sudah mulai turun. (28 Februari 2020)

Pernyataan yang sama juga seperti yang disampaikan oleh informan SP adalah sebagai berikut :

Sarana dan prasana belum cukup memadai karena masih ada sekolah-sekolah yang memerlukan perbaikan. Akan tetapi rehabilitasi sekolah tersebut tergantung DAPODIK sekolah yang selalu di up date oleh pihak sekolah. Pengalokasian anggaran oleh pemerintah pusat tersebut selalu mendasarkan pada dapodik sekolah. (28 Februari 2020)

Dalam penyelenggaraan pendidikan penyetaraan dalam hal pengelolaan anggaran pendidikan, yang ditanggung oleh pemerintah adalah dana operasional yang diperuntukan untuk warga belajar yang masih usia sekolah. Hal tersebut menandakan bahwa terdapat keterbatasan anggaran pendidikan sebagaimana yang dinyatakan oleh informan KK, sebagai berikut :

Biaya operasional pendidikan yang ditanggung oleh pemerintah untuk biaya pendidikan penyetaraan. Dana BOP itu hanya diperuntukan untuk warga belajar yang masih masuk pada usia sekolah sedangkan untuk FKBM mandiri itu biaya pendidikan secara mandiri karena warga belajar sudah lanjut usia. (tidak termasuk usia sekolah). Tutor juga disyaratkan sama dengan sekolah formal untuk paket B

disyaratkan tutor bekalifikasi sarjana demikian juga untuk C bahkan tutor untuk paket A juga diprioritaskan sarjana. Akan tetapi untuk menanggulangi kekurangan tutor pada kejar paket A lebih banyak diberdayakan dari guru-guru formal dalam pelaksanaannya. (2 Maret 2020)

Dalam aspek kemampuan teknis sumberdaya telah terpenuhi dengan baik hal tersebut dibuktikan dengan penyelesaian pekerjaan dilingkungan dinas yang semuanya dapat dijalankan dengan baik. Dengan penyelesaian setiap kebijakan pendidikan dengan baik maka berpengaruh pada pencapaian kinerja dengan baik.

c) Disposisi atau Perilaku dalam implementasi kebijakan

Disposisi atau perilaku birokrasi memiliki peran penting dalam pelaksanaan implementasi kebijakan pemerataan dan perluasan pendidikan. Dalam penyelenggaraan pendidikan oleh dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo perilaku tersebut dapat digambarkan dalam dua aspek yakni disposisi yang dijalankan dalam oleh manajemen dan disposisi atau perilaku yang dijalankan oleh pegawai dalam pelaksanaan tugas dan fungsi atau program kerja dan kegiatan sebagai implemementasi kebijakan pendidikan.

Dari aspek disposisi manajemen dijalankan dalam bentuk dukungan-dukungan manajemen, koordinasi, pembinaan disiplin pegawai, pemberian arahan-arahan dan pelaksanaan tugas dan pengambilan keputusan. Sedangkan perilaku pegawai dapat dilihat dari tingkat disiplin dan kepatutan, kerja sama tim dan motivasi serta tanggung jawabnya dalam pelaksanaan program dan kegiatan implementasi kebijakan pendidikan.

Sehubungan dengan pencapaian tujuan implemementasi kebijakan pendidikan maka peran dan dukungan manajemen sangat penting dalam meningakakan semangat kerja pegawai sebagaimana yang dinyatakan oleh informan JB, sebagai berikut :

Strategi untuk mengatasi kurangnya motivasi dan ketidakpedulian pegawai yakni dengan selalu memberikan peran kepada pejabat elon III yang selalu bersebrangan. Peran-peran tersebut diberikan supaya gap kecemburuan itu dapat mencair. Tetapi tidak ada yang bersangkutan memberikan perlawanan karena semua peran diserahkan kepada seluruh eselon III. (2 Maret 2020)

Pernyataan yang sama juga disampaikan oleh informan HK yang menyatakan tentang bentuk dukungan manajemen sebagai berikut

Perhatian pemerintah daerah terhadap pengembangan pendidikan kesetaraan sangat besar dengan diberikan anggaran yang besar terhadap pengelolaan SKB dalam perbaikan sarana dan prasana penunjang serta dukungan anggaran untuk kegiatan lainnya. (3 Maret 2020)

Selanjutnya untuk menegaskan pernyataan tersebut peneliti melakukan wawancara dengan lainya antara lain informan SP dalam hasil wawancara menyatakan, sebagai berikut :

Dukungan manajemen sangat penting karena dengan adanya perhatian yang besar pemerintah daerah terhadap pendidikan maka dapat mendorong motivasi kerja pegawai

Bentuk disposisi juga dijalankan dengan penempatan posisi-posisi pada jabatan-jabatan dalam Struktur organisasi yang dapat mempengaruhi pemerataan guru dalam pencapaian tujuan implementasi pemerataan dan perluasan pendidikan sebagaimana yang disampaikan oleh informan RD, sebagai berikut :

Penempatan guru sesuai dengan lokasi sesuai tempat tinggalnya, akan tetapi jika itu ditempuh secara penuh maka akan ada wilayah yang akan tidak kebagian guru karena guru paling banyak bertempat tinggal di Kecamatan Limboto dan Kecamatan Telaga. Disamping itu juga ada faktor X ada orang-orang tertentu yang memback up penempatan guru itu. (3 Maret 2020)

Selanjutnya dalam penempatan guru juga dinyatakan oleh informan HI dalam pernyataan sebagai berikut :

Hal-hal yang perlu dipertimbangkan dalam analisis penempatan guru adalah misalnya alamat tempat tinggal termasuk masa tugas guru memasuki pensiun, pekerjaan suami. Kendala-kendala misalnya guru tidak mau ditempatkan di tempat

yang jauh sementara tenaganya masih produktif. Aspek jauh dari keluarga juga akan mempengaruhi motivasi guru dalam melakukan tugasnya. Tidak aturan yang mengikat kalau berdasarkan analisis tetapi tidak aturan akan tetapi penegasannya yang namanya bawahan harus loyal kepada atasan. Tetapi bilamana pegawai tersebut melakukan permohonan pindah atau menghadap dengan alasan-alasan berbagai mungkin dapat dipertimbangkan secara personal. (3 Maret 2020).

d) Faktor Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan

Peran struktur birokrasi dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo sangat diperlukan dalam memberikan batasan-batasan kewenangan dalam pelaksanaan tugas. Struktur organisasi juga akan memperjelas alur komunikasi dalam pelaksanaan koordinasi antar bagian dan koordinasi eksternal dalam pelaksanaan tugas. Dalam penyelenggaraan kewenangan pendidikan telah dijalankan sesuai dengan aturan perundang-undangan yang ada antara lain adalah UU nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan UU Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem pendidikan Nasional.

Dalam lingkup penyelenggaraan kewenangan dalam pelaksanaan tugas pokok tersebut semua tugas telah dijabarkan dalam Struktur tugas berdasarkan tupoksi masing-masing bidang kerja. Sedangkan untuk posisi-posisi kewenangan penunjang kelengkapan Struktur organisasi melalui usulan kepala dinas dan ditetapkan dengan SK kepala daerah seperti pejabat pembuat komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan (PP), Bendahara Barang, Bendahara Pemeriksa Barang dan lain sebagainya.

Sehubungan dengan penyelenggaraan kewenangan tersebut Selanjutnya berdasarkan ketentuan lampiran 1 huruf A UU tersebut menjelaskan pembagian urusan kewenangan pemerintah dalam bidang pendidikan yang menyebutkan bahwa kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah (SMU/SMK) menjadi kewenangan pemerintah provinsi yang sebelumnya menurut UU nomor 32 Tahun 2004 adalah kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota.

Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo dibentuk dengan Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Gorontalo dan ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Bupati Kabupaten Gorontalo Nomor 32 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Tata Kerja Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo, dimana tugas Dinas adalah membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan

Dalam menjalankan tugasnya dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo merupakan institusi yang berfungsi untuk merumuskan dan pengembang kebijakan Pendidikan di Kabupaten Gorontalo sehingga dalam mengaktualisasikan berbagai kebijakan tersebut diberikan berbagai wewenang dan pencapaian tujuan pendidikan secara makro dapat dicapai.

Sehubungan dengan pelaksanaan implementasi kebijakan dari aspek Struktur birokrasi dalam menjalankan kewenangan penyelenggaraan pendidikan, informan RD menyatakan bahwa :

Pembagian tugas semua didasarkan pada Struktur kewenangan dan tugas dan semua kepala seksi memiliki staf masing-masing. Disiplin pegawai juga sudah berjalan sangat baik. ketidakpuasan pegawai juga dapat dipengaruhi oleh harapan-harapan pegawai pada penempatan-penempatan yang tidak sesuai dengan harapan-harapannya. Pengaruh penempatan yang tidak diharapkan oleh pegawai maka kinerja pada bidang itu tidak akan mencapai tujuan. Penempatan yang tidak sesuai kompetensi akan berpengaruh pada motivasi dan kehadiran pegawai. Belum lagi kalau tidak ada keinginan dari pegawai yang bersangkutan untuk menyesuaikan diri dengan tugas dalam lingkup jabatan yang ada. Semua tergantung kemauan pegawai. (2 Maret 2020)

Dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi oleh masing-masing bidang dijalankan berdasarkan Struktur kewenangan yang ada meskipun dalam Struktur tersebut pemenuhan

staf masih dirasakan kurang, akan tetapi penyelesaian tugas dan pekerjaan dijalankan dengan baik dan tuntas, hal tersebut tercermin dari pernyataan informan RD, yakni :

Dari lingkup tugas pada bidang dikdas ini memiliki intensitas kegiatan yang cukup banyak tetapi hanya dilayani oleh tiga kepala seksi sehingga kadang-kadang penyelesaian pekerjaan dilakukan sampai malam. (2 Maret 2020)

Pernyataan yang sama tentang pemenuhan staf dalam struktur, juga disampaikan oleh Informan AT yang menyatakan bahwa :

Kita adalah bidang yang kaya fungsi tapi miskin struktur dengan cakupan tugas yang banyak saya dibantu oleh satu orang staf ASN dan sisanya adalah pegawai honor daerah. (2 Maret 2020)

1.2 Perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

1. Karakter

a) Pengetahuan pegawai

Pengetahuan pegawai terhadap kebijakan yang dijalankannya sangat diperlukan terutama berkaitan dengan teknis pelaksanaan kegiatan. Setiap kegiatan dalam tupoksi masing-masing dijalankan melalui sistem informasi elektronik yang memerlukan pengetahuan teknis terhadap penyelesaian pekerjaan. Tujuan dan sasaran dari setiap pelaksanaan kegiatan perlu dipahami oleh seluruh staf agar pegawai memiliki dorongan dalam penyelesaian tugas dan fungsinya secara tuntas

Dari hasil wawancara yang dilakukan, dominan pegawai memahami esensi dasar kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata yakni pada aspek pemerataan sarana dan prasarana pendidikan dan pemerataan tenaga pendidik.

Hal tersebut seperti dalam beberapa hasil wawancara yang dilakukan seperti dengan informan SP yang menyebutkan bahwa :

Hal yang paling mendesak yang dilakukan oleh pemerintah adalah pemerataan dari aspek kejangkauan. Lalu dari karakteristik daerah tersebut yang memerlukan spesifikasi kebutuhan yang berbeda. Data pendidikan juga perlu diperbaiki agar intervensi menjadi tetap sasaran. Pemetaan sudah dijalankan dalam belum dijalankan melalui program tetapi hanya melalui analisis data. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam perluasan pendidikan, untuk tahun 2020 direncanakan untuk pengembangan ruang kelas untuk SDN 16 Telaga Biru di Tonala sebagai wilayah terpencil. Bilato tahun 2019 juga mendapat pembangunan ruang belajar. Penyediaan fasilitas orang tua selalu menyambut gembira karena kedekatan jarak (3 Maret 2020).

Kebijakan pemerataan akses pendidikan secara merata yang berkaitan dengan pemerataan guru adalah sebagai mana yang disampaikan oleh informan RD, sebagai berikut :

Kebijakan pemerataan pendidikan yang mendesak dilakukan adalah pertama ketersediaan pendidik karena di Kabupaten Gorontalo masalah utama adalah kekurangan tenaga pendidik. Sebenarnya imbalan atau gaji bagi tenaga pendidik non PNS dapat diupayakan dari Dana BOS akan tetapi pembayaran melalui dana bos ,mensyaratkan NUPTK (Nomor unik pendidik dan tenaga dan kependidikan) disisi lain sebgain besar guru non PNS tidak dapat direalisasikan karena banyak guru-guru honor yang tidak memiliki NUPTK sehingga tidak bisa dibuatkan SPJ nya. Sementara daerah membutuhkan tenaga mereka untuk menalangi kekurangan guru dan tenaga kependidikan. (4 Maret 2020)

Pernyataan yang sama seperti disampaikan oleh Informan AT, dalam rangka untuk pengembangan kapasitas guru, bahwa :

Untuk pemerataan pendidikan hal yang mendesak adalah meningkatkan kesejahteraan guru dulu, sehingga guru tidak sekedar menggugurkan kewajiban. Kita harus merubah mind set guru dulu dalam menghadapi era global dan era digital era 4.0. sehingga perlu dirubah mind set guru sekecil apapun buatlah perubahan, dan gerakan mind set tersebut harus dijalankan bersama-sama. sehingga akan tercapai peningkatan mutu pendidikan. Pemerataan mutu pendidikan akan tercapai sehingga tidak ada disparitas antara mutu pendidikan di wilayah terpencil dengan wilayah kota. Guru terbaik malah berasal dari daerah terpencil. (4 Maret 2020)

Beberapa upaya pemerintah sehubungan dengan anggaran pendidikan adalah dengan memaksimalkan dana operasional sekolah, sebagaimana yang dinyatakan oleh informan KK,

Biaya operasional pendidikan yang ditanggung oleh pemerintah untuk biaya pendidikan penyetaraan. Dana BOP itu hanya diperuntukkan untuk warga belajar yang masih masuk pada usia sekolah sedangkan untuk FKBM mandiri itu biaya pendidikan secara mandiri karena warga belajar sudah lanjut usia. (tidak termasuk usia sekolah). Tutor juga disyaratkan sama dengan sekolah formal untuk paket B disyaratkan tutor berkualifikasi sarjana demikian juga untuk C bahkan tutor untuk paket A juga diprioritaskan sarjana. Akan tetapi untuk menanggulangi kekurangan tutor pada kejar paket A lebih banyak diberdayakan dari guru-guru formal dalam pelaksanaannya. (4 Maret 2020)

Sementara untuk kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan wajib belajar 9 tahun pemerintah mengembangkan SKB dan PKM. Hal tersebut sebagaimana disampaikan oleh informan RB sebagai berikut :

Kebijakan yang selama ini didorong oleh pemerintah daerah adalah pada perluasan akses pendidikan secara merata pendidikan melalui jalur non formal. Dua tahun terakhir warga belajar di tingkat SKB dan PKM yang ada hanya berkisar 800 orang dan warga belajar sudah mencapai 3000 orang lebih. Penguatan pendidikan penyetaraan ditambah dengan muatan kurikulum life skill, bahwa tiga SKB akan ditambah, yakni SKB Pulubala, SKB Telaga Gorup dan SKB Biluhu dan Batudaa pantai. SKB pulubala akan dibangun tahun ini karena sudah tersedia lahan untuk pembangunannya. Bupati sendiri banyak mengunjungi PKM-PKM yang ada. (4 Maret 2020)

Tentang pemerataan guru disampaikan oleh informan RD yang menyebutkan bahwa

:

Hal yang paling menentukan keberhasilan kebijakan pemerataan sarana dan prasarana dan ketersediaan guru yang ada di wilayah. Saat ini pemerataan pendidikan dari alumni perguruan tinggi khusus guru khusus berada di pusat perkotaan. Harapannya justru dari desa-desa terpencil itu yang mengambil pendidikan keguruan sehingga kita mudah untuk merekrut guru sesuai tempat tinggalnya. Hambatan penempatan guru apalagi berjenis kelamin perempuan pada daerah-daerah terpencil akan mengalami banyak hambatan (10 Maret 2020)

Dari beberapa pernyataan informan diatas maka implementasi kebijakan dipahami pada beberapa aspek yakni pemerataan sarana dan prasarana pendidikan, pemerataan guru dan peningkatan kegiatan belajar melalui sanggar kegiatan masyarakat untuk program penyetaraan. Dari aspek pengetahuan secara individual pada umumnya pegawai memiliki pengetahuan terhadap implementasi kebijakan sehingga pelaksanaan program dan kegiatan dapat menyelesaikan pekerjaan secara tuntas. Namun dalam implementasi kebijakan perluasan kebijakan tuntutan pada aspek pengetahuan tidak hanya pada aspek teknis semata-mata akan tetapi kemampuan pegawai juga dituntut untuk penguasaan isi dan konteks kebijakan secara utuh dan keterkaitannya dengan pencapaian tujuan dan tuntutan publik dalam penyelenggaraan kebijakan

b) Disiplin Pegawai

Peningkatan disiplin pegawai pada dinas pendidikan Kabupaten Gorontalo dilakukan melalui pembinaan rutin oleh kepala dinas dan kepala bidang di lingkungan dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo. Disiplin ditentukan oleh tingkat kehadiran, ketaatan terhadap penerapan aturan dalam pelaksanaan kegiatan, serta pencapaian target sasaran kegiatan yang dijalankan sampai tuntas.

Untuk tingkat kehadiran pegawai sebagaimana dinyatakan oleh informan JB sebagai berikut :

Kepatutan pegawai terhadap aturan dan disiplin sangat baik meskipun satu dua orang yang tidak memenuhi tepat waktu tetapi itu presentasinya sangat kecil. Kekecewaan sebagai pengaruh utama mungkin mereka tidak dihargai keinginan mereka dalam pemenuhan harapan-harapan untuk menduduki posisi jabatan tertentu, (10 Maret 2020)

Tentang disiplin pegawai dalam ketaatan jam kerja juga ditegaskan oleh beberapa informan antara lain oleh informan PP sebagai berikut :

Motivasi pegawai pegawai lebih mengutamakan disiplin kehadiran terutama pada apel pagi (7.15 sampai apel pulang (16.00) disiplin cukup baik akan tetapi satu dua orang tidak hadir setiap apel pagi. Pelanggaran disiplin biasa diberikan teguran lisan, teguran tertulis dan dilakukan sanksi terhadap hukuman disiplin penundaan kenaikan pangkat, penundaan berkala dan penurunan pangkat, (10 Maret 2020)

Informan NM yang menyatakan bahwa :

Disiplin pegawai terhadap waktu juga berjalan baik tetapi satu dua orang juga yang berhalangan yang tidak mempengaruhi pelaksanaan tupoksi. Penindakan belum sampai pada pemberian hukuman berat karena pelanggarannya masih ringan dan tidak berarti. (11 Maret 2020)

Terhadap pembinaan disiplin pegawai dilakukan oleh pimpinan baik oleh kepala dinas maupun oleh atasan langsung pegawai, hal tersebut sebagaimana dinyatakan oleh informan RD sebagai berikut :

Dari aspek etika dalam kepatutan terhadap aturan, pertama bahwa pimpinan harus menjadi contoh kepada staf. Kita terkadang menuntut karyawan disiplin sementara pimpinannya sendiri belum disiplin. Pimpinan tidak hanya memerintah orang lain, pimpinan juga harus mampu memerintah dirinya sendiri untuk memberikan suriteladan kepada karyawan. Saya tidak selalu memberikan perintah kepada staf tetapi saya senantiasa memberikan contoh terbaik dari aspek perilaku dalam pelaksanaan tugas, (10 Maret 2020)

Disiplin pegawai dipengaruhi oleh tingkat kepuasannya dalam pelaksanaan tugas. Semangat kerja pegawai yang dorong oleh pemberian imbalan atau reward dalam penyelenggaraan tugas dan kegiatan dapat meningkatkan disiplin pegawai sebagaimana yang dinyatakan oleh informan KP :

Pemberian reward terhadap pegawai hanya diberikan pada pemberian honor Pemberian sanksi kepada pegawai diberikan tindakan-tindakan sanksi yang diberikan kepada ASN yang melanggar disiplin seperti peringatan tertulis, penurunan pangkat dan lain sebagainya. Pada tahun 2019 dilakukan penegakan sanksi penurunan pangkat terhadap ASN atau guru karena pelanggaran disiplin, (10 Maret 2020)

Dalam hal pelaksanaan prosedur kerja atau SOP tingkat kepatuhan pegawai sebagaimana yang dinyatakan oleh PP sebagai berikut :

Penyusunan KAK dan HPS terutama pengadaan barang harus dilakukan berdasarkan survey ketiga pemasok atau penyedia. Sedangkan standar harga daerah digunakan untuk menyusun RAB. Akan tetapi untuk bangunan fisik penyusunan HPS konstruksi dilakukan melalui pihak ketiga yakni konsultan perencana. Yang berkaitan dengan konsultan perencanaan teknis. PPK dan pengguna anggaran tidak terlalu tahu secara teknis. Ada anggaran jasa konsultan perencanaan dan jasa konsultan pengawasan. Atau disebut sebagai tim fasilitator. Konsultan perencana dan fasilitator ditetapkan oleh kepala dinas. Dalam pembangunan sekolah, kepala sekolah menerima RAB dari dinas yang disusun oleh konsultan. Kepala sekolah menyusun SPJ setiap akhir kegiatan. Termasuk pengelolaan dana BOS juga oleh kepala sekolah menyampaikan SPJ dan disampaikan kepada dinas untuk menerbitkan dekon dana bos yang dilakukan oleh tim. Kepala sekolah juga melaporkan BOS secara on-line sebagai pelaporan perkembangan penggunaan DAK oleh kementerian. Semua sistem ini dilakukan melalui SIRUP, (9 Maret 2020)

Pernyataan tersebut juga ditegaskan oleh informan KK sebagai berikut :

Pembiayaan sarana dan pembangunan sekolah ada pada kewenangan DIKDAS dan keterkaitannya dengan anggaran yakni DAK dan DAU. Penagihan diajukan oleh PPTK baik swakelola oleh sekolah maupun pengadaan yang dilakukan oleh pihak ketiga. Dibuatkan SPP (surat permintaan pembayaran) di ttd oleh PPTK dan bendahara untuk dikeluarkan SPM (Surat perintah membayar) yang ditandatangani oleh PA. Sebelum SPM terbit diverifikasi oleh kasubag Keuangan. Verifikasi dilakukan secara on-line yang namanya "sistem registrasi on-line dan verifikasi" atau yang disingkat dengan SIROSA, (9 Maret 2020)

Pentingnya peran manajemen dalam peningkatan disiplin kerja sangat mempengaruhi disiplin kerja. Hal tersebut seperti yang dinyatakan oleh informan SP :

Motivasi juga sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan yang diperankan oleh kepala bidang. Keberadaan kepala bidang adalah menjadi tempat bertanya kepala seksi dan staf. Sehingga ada kegiatan yang memerlukan kebijakan kepala bidang akan cepat dilakukan bila kepala bidang berada diruangan, (9 Maret 2020)

Dari beberapa pernyataan diatas dapat dinyatakan bahwa disiplin pegawai pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo dapat ditunjukkan dari tingkat kepatutan pegawai terhadap jam kerja, dan kepatutan pegawai terhadap pelaksanaan berbagai ketentuan dan prosedur kerja yang telah ditetapkan. Disiplin kerja pegawai dipengaruhi oleh dua aspek

yakni; a) tingkat kepuasan kerja pegawai; b) peran manajemen dalam melakukan pembinaan, pengarahan dan pengawasan pegawai.

Disiplin pegawai pada umumnya telah berjalan dengan baik terutama dalam ketaatan pegawai terhadap jam kerja namun dalam hal ketaatan pegawai dalam pelaksanaan aturan masih terdapat beberapa beberapa pegawai yang senantiasa menghindar dari tupoksi dalam bidang kerja. Dalam hal ketaatan terhadap aturan juga masih perlu ditingkatkan agar tidak terjadi penyimpangan dalam pengelolaan anggaran pendidikan.

c) Motivasi Pegawai

Motivasi pegawai adalah dorongan yang dapat mempengaruhi pegawai dalam penyelesaian tugas secara maksimal. Berdasarkan hasil wawancara tentang dorongan dan motivasi pegawai dalam pelaksanaan program dan kegiatan implementasi kebijakan peningkatan akses pendidikan secara merata sebagaimana yang dinyatakan oleh informan RD, sebagai berikut :

Motivasi pegawai sangat maksimal baik kepala seksinya maupun staf. Kita memiliki kapasitas kerja yang melebihi beban kerja sehingga intensitas kerja sangat tinggi dan biasanya pekerjaan diselesaikan sampai malam. Motivasi pegawai juga dipengaruhi oleh aktivitas personal yang tinggi baik dari aspek kepentingan ataupun kebutuhan pribadi. Motivasi juga sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan yang diperankan oleh kepala bidang. Keberadaan kepala bidang adalah menjadi tempat bertanya kepala seksi dan staf. Sehingga ada kegiatan yang memerlukan kebijakan kepala bidang akan cepat dilakukan bila kepala bidang berada diruangan, (12 Maret 2020).

Pernyataan tersebut ditegaskan oleh kepala dinas sebagaimana disampaikan oleh informan JB menegaskan bahwa :

Motivasi pegawai secara umum sangat baik dari keseluruhan staf 80% memiliki motivasi yang sangat baik, eselon III dan Eselon IV adalah tenaga-tenaga muda dan rata-rata staf ini masing-masing terdapat tenaga-tenaga senior sehingga dukungan pertama terhadap peningkatan motivasi adalah membangkitkan rasa percaya diri secara pribadi dari pegawai itu sendiri. bahwa seluruh pegawai meskipun staf pada hakikatnya adalah pejabat. Rasa percaya diri sebagai ASN itu didorong dan ditumbuhkan dan berdampak positif terutama dalam peningkatan disiplin waktu

kehadiran dan waktu pulang. Kita harus meyakini diri sebagai pelayanan dan sebagai ASN. Rasa percaya diri dilakukan dengan identitas ASN yang ada yang dapat dilihat dari logo-logo pada pakaian dinas sebagai ASN. Komposisi disetiap ruang atau bidang adalah perpaduan antara orang-orang muda dan orang-orang yang sudah senior, (13 Maret 2020)

Motivasi dinas juga senantiasa meningkat dengan pemberian insentif pada pegawai melalui keterlibatannya dalam pelaksanaan kegiatan, hal tersebut seperti yang dinyatakan oleh kepala seksi kepegawaian BS, sebagai berikut :

Dalam hal motivasi pegawai dalam pencapaian kinerja, tidak ada satu masalah yang sampai menimbulkan sanksi kepada pegawai pelanggaran masih dalam batas-batas kewajaran. Ada juga pegawai yang selalu mengabaikan waktu disiplin oleh karena faktor kekecewaan, yang secara psikologis mempengaruhi mentalitas pegawai dalam pelaksanaan tugas, (13 Maret 2020)

Motivasi pegawai juga sangat dipengaruhi oleh pengelolaan anggaran secara terbuka dalam pengelolaan anggaran pada masing-masing bidang. Pernyataan tersebut seperti yang dijalankan oleh informan RD, sebagai berikut :

Dalam satu pekerjaan dan dalam pekerjaan itu mendapatkan nominal untuk bisa dibagikan maka pembagian kelebihan tidak pernah diintervensi melainkan diserahkan kepada kepala seksi sehingga lebih terbuka dalam pelaksanaan anggaran. Dengan demikian staf memiliki persepsi bahwa pelaksanaan pekerjaan tidak ada yang ditutup-tutupi ini satu hal yang mendorong mereka memiliki motivasi tinggi. Dalam setiap kegiatan itu mungkin ada selisih lebih dari pelaksanaan kegiatan kemudian itu yang dibagi, (13 Maret 2020)

Sementara untuk peningkatan motivasi dan semangat kerja guru dan semangat kerja para tenaga pengajar atau guru disampaikan oleh informan AT, sebagai berikut :

Guru juga masih memiliki motivasi yang berbeda-beda tergantung pada kepribadian masing-masing guru. Untuk menyalahi ketertinggalan guru dalam pemenuhan syarat kompetensi guru tersebut maka guru wajib. Motivasi guru diberikan beasiswa dan reward dalam bentuk uang tunai bagi guru yang meraih prestasi, bila guru mengikuti pertandingan ditingkat provinsi dan ditingkat pusat. Guru berprestasi tingkat Kabupaten diberikan reward dalam bentuk hadiah untuk umrah dan penghargaan lain berupa sertifikat, juga ada penulis terbaik bagi guru, dianggarkan hibah. Saat ini hadiah tersebut diganti dengan uang tunai sebesar 5 juta karena daftar antrian haji yang lama, (13 Maret 2020)

Motivasi pegawai juga tidak lepas dari bimbingan atasan sebagaimana yang ditegaskan oleh informan NM dalam pernyataannya berikut ini :

Motivasi pegawai secara umum sudah baik dan khususnya pada sisi pegawai juga harus memahami tugas masing-masing sehingga motivasi baik. Pimpinan membimbing pegawai secara rutin yang berkaitan dengan tupoksi. Karena pimpinan baik dalam hal bimbingan tentunya akan berpengaruh pada kinerja. Buktinya saat ini di seksi Cagar budaya, yang sebelumnya belum memiliki objek cagar budaya dan pada tahun 2019 telah menyidangkan tujuh objek cagar budaya dan 5 yang sudah ditetapkan objek sebagai cagar budaya oleh Tim Ahli Cagar Budaya Kabupaten Gorontalo yang ditetapkan oleh kementerian pendidikan dan pendidikan nasional, (13 Maret 2020)

Motivasi pegawai juga dipengaruhi oleh dukungan dan perhatian pemerintah daerah atau kepala daerah selalu penanggungjawab dalam penyelenggaraan kewenangan pendidikan sebagaimana yang dinyatakan oleh informan SP disebutkan bahwa :

Motivasi pegawai dilingkungan dinas tergantung pada aspek ketika pemerintah memberikan perhatian yang lebih terhadap pendidikan dengan sendirinya juga motivasi kita juga turut meningkat. Disiplin berjalan dengan baik. Pemerataan pendidikan dari desa dan kota harus berjalan seimbang. Kendala dari aspek wilayah yang belum ada sarana jalan yang kurang baik, juga sambungan jaringan telepon dan tele komunikasi yang belum merata juga menjadi satu kendala tersendiri, (13 Maret 2020)

Selain pengaruh dari dukungan manajemen atau kepemimpinan, motivasi juga sangat tergantung pada kepentingan personal pegawai, hal tersebut ditegaskan oleh informan RD yang menyatakan bahwa :

Motivasi pegawai juga dipengaruhi oleh aktivitas personal yang tinggi baik dari aspek kepentingan ataupun kebutuhan pribadi. Saya pernah memiliki staf eselon IV laki-laki, karena yang bersangkutan banyak memiliki urusan pribadi diluar sehingga lebih banyak meninggalkan ruangan disaat jam kerja, (13 Maret 2020)

Dari beberapa hasil wawancara di atas Motivasi pegawai pada umumnya telah berjalan dengan maksimal terutama dalam pelaksanaan tugas dan fungsi sesuai dengan ketentuan aturan dan mekanisme kerja. Motivasi pegawai masih dominan dilakukan pada pemenuhan kinerja karena adanya dorongan untuk melakukan pekerjaan dengan motif untuk

memenuhi realisasi anggaran dan realisasi fisik kegiatan agar pada tahun anggaran berikutnya dinas tidak mengalami pemotongan anggaran. Motivasi pegawai perlu didorong dari aspek pemenuhan pemerataan pendidikan secara konkret dan tidak semata-mata mengejar peningkatan kinerja berdasarkan realisasi anggaran. Aspek lain yang mempengaruhi motivasi kerja pegawai adalah aspek pengembangan karier pegawai dalam penempatan pada posisi tertentu dalam jabatan birokrasi. Akan tetapi konsekuensi dari motivasi tersebut dapat menimbulkan perspektif yang berbeda dikalangan pegawai karena ada sebagian pegawai yang termotivasi untuk pengembangan kariernya dengan melakukan pendekatan dengan atasan dan ada pula yang melakukan pengembangan karier secara profesional, sementara kapasitas struktur birokrasi memiliki keterbatasan dalam menampung seluruh harapan-harapan pegawai dalam mendudukkan jabatan tertentu dalam birokrasi pendidikan.

d) Kemampuan Pegawai

Kemampuan pegawai dapat ditunjukkan oleh tingkat pendidikan dan pengalaman kerja pegawai dalam mengimplementasikan kebijakan. Kemampuan pegawai juga ditunjukkan oleh tingkat pemahaman pegawai terhadap penerapan aturan-aturan dalam pelaksanaan pekerjaan. Hal ini penting agar dalam pelaksanaan pekerjaan tidak menyimpang dari standar yang telah ditentukan oleh aturan.

Berdasarkan data kepegawaian tahun 2021, kondisi kepegawaian pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo adalah sebagai berikut; Golongan IV : 11 orang, Golongan III : 38 Orang , Golongan II, 5 orang, Sedangkan berdasarkan tingkat pendidikan adalah : pendidikan S3 : 1 orang, pendidikan S2 : 8 Orang, S1 : 28 Orang, D3 ; 1 orang, D2 ; 1 orang dan SMA 14 orang.

Selanjutnya dalam hal pelaksanaan tupoksi, kemampuan pegawai dapat menjalankan tugas dan fungsi dengan baik sebagaimana yang disampaikan oleh informan RD, sebagai berikut :

Kemampuan teknis juga sudah memadai dari aspek pendidikan dan pengetahuan, keterampilan, kemampuan kerja yang didapatkan dari pengalaman kerja. Semua pegawai sangat memenuhi kompetensi teknis yang diharapkan sehingga penyelesaian pekerjaan semua berjalan lancar.

Untuk mengantisipasi agar penempatan pegawai memperhatikan kompetensi tersebut harusnya dilakukan evaluasi tentang hal-hal teknis yang dimiliki oleh pegawai. Akan tetapi dalam penempatan pegawai ada campur tangan dari orang-orang tertentu sehingga dapat terjadi penempatan dengan kompetensi yang berbeda. (12 Maret 2020)

Pernyataan yang sama juga ditegaskan oleh informan AT sebagai berikut:

kita bekerja sesuai tupoksi lalu apa yang menjadi hak mereka harus diterima. Kemudian yang utama adalah pelayanan adalah segala-galanya. Inti dari kegiatan pada bidang GTK adalah pada penyediaan guru dan peningkatan kompetensi guru. Seluruh peningkatan kompetensi guru ada pada bidang kita Ada aplikasi yang mengatur itu (SIM Antun) SIM aneka tunjangan, (12 Maret 2020)

Selanjutnya terhadap kendala dalam penyelesaian tugas dan fungsi pegawai tidak mengalami hambatan sebagaimana pernyataan informan GU, adalah :

Kendala dalam perencanaan program tidak mengalami kesulitan yang berarti. Semua proses perencanaan sudah berjalan dengan baik. Pengetahuan staf pelaksana program sudah baik karena mereka yang lebih tahu dengan kondisi dilapangan, (12 Maret 2020).

Kemampuan staf dalam pelaksanaan tugas dapat ditunjukkan dalam penyelesaian pekerjaan secara tuntas sebagaimana disampaikan oleh informan AT sebagai berikut :

Kemudian ada yang lebih-lebih, kita bias jalan-jalan bias kegiatan diluar daerah dan itu pernah dilakukan. Itu tidak melanggar penggunaan anggaran. Semua dikonsultasikan dengan bagian Keuangan. Jadi motivasi pegawai tergantung kepala bidang kalau kepala bidangnya cuek mereka juta tidak termotivasi. Pada bidang saya ASN hanya satu orang dan selebihnya dilakukan oleh pegawai honor. Bidang saya adalah kaya fungsi tapi minim pegawai, (12 Maret 2020)

Dari hasil reduksi data dilakukan bahwa kemampuan pegawai sangat ditentukan oleh kemampuan secara teknis dalam menyelesaikan pekerjaan secara tuntas, pemahaman pegawai terhadap pekerjaan dan cara mengatasi masalah atau kendala dalam penyelesaian program dan kegiatan. Pada aspek manajerial kemampuan pegawai diharapkan dapat meningkatkan motivasi dan semangat kerja karyawan dalam pencapaian tujuan kebijakan secara maksimal.

e) Tanggung jawab pegawai

Berdasarkan fakta empiris bahwa tanggung jawab pegawai dalam pelaksanaan tugas dijalankan dengan baik pada aspek penyelesaian pekerjaan secara tuntas. Akan tetapi dalam pelaporan pertanggungjawaban masih terdapat beberapa oknum pegawai yang melakukan penyimpangan terhadap SPJ penggunaan dana biaya operasional pendidikan. Hal tersebut seperti yang diungkapkan informan BS sebagai berikut :

Dalam aspek perilaku masih terdapat adanya penyimpangan perilaku terutama dalam pengelolaan dana pendidikan yang di SPJ lain yang dijalankan lain. Hal tersebut dibuktikan adanya temuan BPK terhadap SPJ fiktif dalam penyelenggaraan dana operasional pendidikan oleh beberapa satuan pendidikan.

Bentuk tanggung jawab juga dapat dilihat dari adanya perhatian kepala daerah dalam pengembangan pendidikan lebih besar terhadap perluasan akses pendidikan. hal tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban kepada publik dalam aspek pelayanan pendidikan. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh informan KK, sebagai berikut :

Semua kelompok masyarakat diakomodir dalam program pendidikan kesetaraan paket a, paket b dan paket c pada seluruh kecamatan. SKB sudah ada tiga Limboto Cs, tolangohula dan Batuda Cs. FKBM sebanyak 33 di Kabupaten Gorontalo, FKBM adalah perpanjangan dinas yang dikelola masyarakat. Saat ini peningkatan warga belajar dari tahun 2019 awal hanya sekitar 1800 orang sekarang sudah 3000 orang lebih warga belajar. Setiap warga belajar yang tidak bisa menyesuaikan dengan syarat-syarat formal pada pendidikan reguler dapat melakukan pendidikan melalui penyetaraan, (13 Maret 2020).

Untuk meningkatkan tanggung jawab dalam penyelenggaraan kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata informan RD memberikan penjelasan bahwa :

Harus ada komitmen dari semua pemangku kepentingan. Kita harus memerlukan pemerataan guru disatu sisi sementara disisi lain ada back up oleh orang-orang tertentu sehingga sulit untuk mewujudkan pemerataan penempatan pemerataan guru. (13 Maret 2020).

Tanggung jawab pegawai dalam implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata ditentukan oleh penyelesaian kegiatan atau pekerjaan secara tuntas. Selain itu tanggung jawab pegawai ditentukan pemberian pertanggungjawaban dengan memberikan surat pertanggungjawaban sesuai dengan hasil sasaran dan pengelolaan anggaran. Meskipun tanggung jawab pegawai sangat tinggi dalam penyelesaian kegiatan akan tetapi masih terdapat adanya penyimpangan anggaran sebagaimana temuan BPK tahun 2020.

2. Perilaku kelompok

Perilaku kelompok dalam implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata mencakup tiga aspek yaitu :a) kelompok berdasarkan pembagian tugas, tanggung jawab dan kewenangan; b) kelompok sebagai perilaku kepemimpinan; c) kelompok dalam interaksi perilaku

Bedasarkan dokumen tentang struktur organisasi terdapat pembagian tugas berdasarkan pembagian tugas dan tanggungjawab yakni adanya kelompok pejabat eksekutif yakni bupati dan kepala dinas, pejabat menengah yakni kepala bidang dan sekretaris dan kepala sub bagian dan kepala seksi sedangkan kelompok pelaksana adalah staf administrasi dan pelayanan. Didalam struktur juga dilakukan pembagian tugas berdasarkan tugas fungsional dalam penjenjangan yang pejabat fungsional pengawas sekolah SD dan pejabat fungsional sekolah SMP sederajat. Kelompok tugas

fungsional lainnya sebagai pelengkap tugas secara struktural seperti pejabat pengadaan, bendahara, penanggung jawab teknis kegiatan dan pengguna anggaran.

Perilaku kelompok dalam perilaku kepemimpinan dapat dilihat dari proses pengambilan keputusan, dominasi kewenangan oleh atasan secara hierarki dan adanya peran atasan dalam peningkatan motivasi dan kepuasan kerja serta perhatian atasan dalam pengembangan karir.

Terhadap proses pengambilan keputusan sebagaimana disampaikan oleh informan JB :

Silahkan pegawai menghindar dari tugas dan pokok karena ada beberapa rasa ketidakpuasan tetapi keputusan tetap ditangan saya selaku pimpinan.

Dalam pengambilan keputusan juga digambarkan oleh informan..BD :

Pengambilan keputusan dalam anggaran belum seluruhnya dilakukan dengan melibatkan pegawai terutama dalam hal penetapan plafon anggaran dan pergeseran anggaran seluruh merupakan keputusan atasasn selaku pengguna anggaran.

Demikian pula dalam penempatan guru seringkali didasarkan pada aspek kedekatan dan belum memperhatikan kebutuhan analisis sekolah.

Berdasarkan fakta empiris diatas, perilaku kepemimpinan masih dijalankan berdasarkan unsur kewenangan semata-mata sehingga pimpinan mendominasi segala pengambilan keputusan. Perilaku kepemimpinan yang demikian dapat menimbulkan adanya perilaku paternalisme karena pegawai diarahkan untuk memenuhi seluruh keperluan atasan dalam pengambilan keputusan.

Dalam hasil pengamatan yang dilakukan, perilaku kelompok dapat diidentifikasi menjadi tiga kategori yaitu perilaku kelompok yang terbentuk secara formal dan

perilaku kelompok yang terbentuk secara informal. secara formal berdasarkan pembagian tugas, dan kewenangan pada bidang tugas masing-masing seperti bidang pendidikan dasar, bidang guru dan tenaga kerja akan berperilaku berbeda dengan bidang tugas dalam jabatan bendahara. Sedangkan secara informal perilaku kelompok dapat digolongkan antara lain adanya perilaku yang bersifat apatis dan adanya kelompok yang idealis.

perilaku juga dapat diklasifikasi secara informal berdasarkan tingkat kebutuhannya, yakni kelompok pegawai yang menjalankan tugas sebagai kelompok pegawai yang sekedar memenuhi kebutuhan materiil, kelompok pegawai yang memenuhi kebutuhan rasa aman dan kelompok pegawai yang memenuhi pengembangan karir sebagai aktualisasi diri.

Secara formal kelompok perilaku dapat dikategorikan berdasarkan struktur dan jenjang jabatan, lingkup tugas, dan kewenangan seperti adanya jabatan sebagai kepala dinas, sekretaris, kepala bidang, kepala seksi dan lain sebagainya. Kelompok. Sementara dalam bentuk lain perilaku kelompok juga dapat dikategorikan dalam pola-pola hubungan tertentu misalnya pola hubungan paternalistis, pola hubungan komunikasi, pola hubungan kerja dan lain sebagainya.

Keseluruhan pola dan bentuk perilaku kelompok tersebut memiliki eksistensi yang berbeda dalam perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan perluasan dan pemerataan pendidikan.

3. Perilaku / Karakteristik Birokrasi

a) Penerapan aturan-aturan birokrasi

Penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Gorontalo dijalankan berdasarkan ketentuan UU dan peraturan-peraturan teknis lainnya dalam proses pelaksanaan kebijakan. Beberapa ketentuan perundang-undangan tersebut antara lain adalah UU nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan UU Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem pendidikan Nasional.

UU tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor 5 ASN 2004, tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pemenuhan Standar Teknis Layanan Pendidikan. PP. Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Depdiknas, Jakarta. Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Pasal 20 Tentang Tolok Ukur Kinerja Pemerintah Daerah, dan Perda Nomor Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Gorontalo.

b) Pembagian tugas dan tanggung jawab

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Gorontalo dan ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Bupati Kabupaten Gorontalo Nomor 32 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Tata Kerja Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa tugas Dinas adalah membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan

Dalam menjalankan tugasnya dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo merupakan institusi yang berfungsi untuk merumuskan dan pengembangan

kebijakan Pendidikan di Kabupaten Gorontalo sehingga dalam mengaktualisasikan berbagai kebijakan tersebut diberikan berbagai wewenang dan pencapaian tujuan pendidikan secara makro dapat dicapai. Sehubungan dengan pelaksanaan implementasi kebijakan dari aspek Struktur birokrasi dalam menjalankan kewenangan penyelenggaraan pendidikan, informan RD menyatakan bahwa :

”Pembagian tugas semua didasarkan pada Struktur kewenangan dan tugas dan semua kepala seksi memiliki staf masing-masing. (2 Maret 2020).

c) Struktur Kewenangan

Sistem kewenangan dijalankan berdasarkan kewenangan otonomi yang didasarkan pada UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan perundang-undangan tersebut ditegaskan bahwa penyelenggaraan pendidikan merupakan urusan konkuren di mana penyelenggaraan pendidikan dasar menjadi tanggung jawab pemerintahan Kabupaten / Kota.

Sistem kewenangan ditentukan secara hierarki berdasarkan aturan-aturan. Penetapan sistem kewenangan dalam struktur birokrasi telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Gorontalo Nomor 32 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Tata Kerja Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

Dalam analisis terhadap dokumen data penelitian, sistem kewenangan yang dijalankan dalam sistem penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Gorontalo dijalankan dengan dua pendekatan, pertama adalah kewenangan yang tidak didesentraliasi yang secara substantif mencakup kewenangan yang bersifat prinsip

misalnya dalam penempatan pegawai, penetapan kebijakan umum anggaran, dan penetapan kebijakan strategis dalam penyelenggaraan pendidikan.

d) Syarat teknis pegawai

Secara institusional syarat kompetensi pegawai ditetapkan berdasarkan tingkat pendidikan, disiplin, kemampuan kerja, loyalitas, rasa tanggung jawab dan siap ditempatkan di mana saja telah memadai dalam menjalankan implementasi kebijakan. Sementara tuntutan kinerja, lebih menitikberatkan pada beberapa aspek antara lain : (1) kemampuan teknis untuk menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan target waktu yang telah ditetapkan, (2) kemampuan manajerial dalam menyelesaikan dan mengoordinasikan program, kegiatan sesuai dengan target hasil yang telah ditetapkan (3) kemampuan yang bersifat fungsional, yang didasarkan terhadap kemampuan spesifik misalnya profesi keguruan, pengawas sekolah dan lain sebagainya.

Syarat teknis pegawai umumnya telah ditetapkan pada saat pegawai masuk sebagai calon pegawai negeri. Tuntutan terhadap pegawai antara lain tentang syarat tingkat pendidikan, integritas dan kelakuan baik, dan siap ditempatkan di mana saja. Dalam perkembangan selanjutnya tuntutan tersebut disesuaikan dengan bidang tugas sehingga pegawai dituntut untuk meningkatkan kemampuannya dalam pelaksanaan bidang tugas. Selain itu juga tuntutan terhadap kemampuan pegawai mencakup pada aspek kemampuan yang bersifat manajerial karena sebagai syarat dalam peningkatan karier pegawai. Dalam menduduki posisi jabatan tertentu diperlukan syarat kepangkatan dan golongan pegawai serta syarat lain yang diperlukan berdasarkan perspektif pemimpin.

3.1 Faktor pendorong dan faktor penghambat perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata pada dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

1. Faktor pendorong perilaku birokrasi dalam implementasi kebijakan

1) Deskriptor predisposisi perilaku birokrasi

Kurt Lewin, 1970 (Notoadmojo, 2011) berpendapat bahwa perilaku manusia itu adalah suatu keadaan seimbang antara kekuatan pendorong (driving forces) dan kekuatan penahan (restrining forces). Perilaku ini dapat berubah apabila terjadi ketidakseimbangan antara kedua kekuatan dalam diri seseorang. Selanjutnya oleh Green, 1980 (Notoatmodjo, 2003) mendeskripsikan faktor-faktor tersebut mencakup faktor predisposisi, faktor pendukung dan faktor pendorong.

Faktor predisposisi, merupakan faktor-faktor yang melatarbelakangi perubahan perilaku atau motif yang dapat menyebabkan terbentuknya perilaku. Faktor ini beberapa aspek yang lebih bersifat psikologis, yang mencakup sikap, keyakinan, dan nilai. Faktor-faktor tersebut dapat menimbulkan adanya perilaku individu, perilaku kelompok dan perilaku birokrasi. Beberapa faktor tersebut akan dideskripsikan sebagai faktor dari budaya birokrasi, sikap dan persepsi pegawai dan perilaku kepemimpinan.

Penerapan nilai-nilai budaya sebagai salah satu aspek pendorong penerapan nilai-nilai etika birokrasi dalam implementasi kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara dengan informan RD terhadap penerapan nilai-nilai etika dalam birokrasi pelayanan pendidikan adalah :

Dari aspek etika dalam kepatutan terhadap aturan, pertama bahwa pimpinan harus menjadi contoh kepada staf. Kita terkadang menuntut karyawan disiplin sementara pimpinannya sendiri belum disiplin. Pimpinan tidak hanya memerintah orang lain, pimpinan juga harus mampu memerintah dirinya sendiri untuk

memberikan suriteladan kepada karyawan. Saya tidak selalu memberikan perintah kepada staf tetapi saya senantiasa memberikan contoh terbaik dari aspek perilaku dalam pelaksanaan tugas. (18 Maret 2020)

Etika birokrasi masih lebih ditekankan pada aspek pemenuhan jam kerja, penyelesaian tugas, dan pencapaian kinerja seperti yang dijelaskan informan NM :

Semua pegawai bersemangat untuk menjalankan tugas, pimpinan dinas selalu mengingatkan untuk disiplin dan senantiasa mengingatkan untuk pencapaian kinerja capaian dan realisasi kegiatan dan anggaran. Adanya insentif pada masing-masing kegiatan misalnya pada kegiatan workshop Surunan diberikan insentif sebesar 300 ribu yang sangat berarti bagi pegawai, (18 Maret 2020)

Sehubungan dengan etika dalam disiplin dan motivasi tersebut ditegaskan oleh oleh JB sebagai berikut :

Motivasi pegawai. Motivasi pegawai secara umum 80% eselon III dan Eselon IV adalah tenaga-tenaga muda dan rata-rata staf ini masih terdapat tenaga-tenaga senior sehingga dukungan pertama terhadap peningkatan motivasi adalah membangkitkan rasa percaya diri secara pribadi dari pegawai itu sendiri. bahwa seluruh pegawai meskipun staf pada hakikatnya adalah pejabat (13 Maret 2020)

Pelaksanaan nilai-nilai etik birokrasi dalam proses pemberdayaan dapat digambarkan dari hasil wawancara dengan HK, yang menyatakan bahwa :

Semua kelompok masyarakat diakomodir dalam program pendidikan kesetaraan paket a, paket b dan paket c pada seluruh kecamatan. SKB sudah ada tiga Limboto CS, Tolangohula dan Batudaa CS. SKB sebanyak 33 di Kabupaten Gorontalo, SKB adalah perpanjangan dinas yang dikelola oleh masyarakat. Saat ini peningkatan warga belajar dari tahun 2019 awal hanya sekitar 1800 orang sekarang sudah 3000 orang lebih warga belajar. Setiap warga belajar yang tidak bias menyesuaikan dengan syarat-syarat formal pada pendidikan regular dapat melakukan pendidikan melalui penyetaraan. (18 Maret 2020)

Sehubungan dengan adanya kebiasaan perilaku pegawai yang melakukan pendekatan secara personal untuk mempengaruhi pejabat dalam penempatan dirinya masih juga terjadi dalam budaya birokrasi. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh informan RD, yang menyatakan bahwa :

Dalam penempatan guru hal tersebut sangat terlihat karena adanya permainan dengan pejabat tertentu terutama yang masih kenal sebagai kerabat. Mereka cenderung melakukan pendekatan untuk penempatannya. Jadi guru sering kali menumpuk di wilayah tertentu seperti wilayah Telaga dan Limboto, sementara kecamatan lainnya kekurangan guru.

Dari aspek sikap atau kecenderungan pegawai yang dapat menunjang terhadap efektivitas kebijakan berkaitan dengan pelaksanaan aturan-aturan mekanisme dan prosedur kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Meskipun ada beberapa orang yang melakukan hal-hal diluar prosedur tetapi hal tersebut dapat diminimalisasi melalui pembinaan dan arahan oleh atasan terhadap staf. Hal tersebut seperti yang disampaikan oleh informan JB bahwa

”Masih ada juga, kelompok-kelompok yang menjauh dari kekuasaan. Ada beberapa orang yang tidak mau sama sekali, tidak mau terlibat ketika diminta kesediaannya. meskipun sudah diminta oleh kepala dinas dalam satu kegiatan. Pejabat eselon IV 90% masih memiliki semangat karena masih muda. Kelompok-kelompok tersebut terjadi karena. Strategi untuk menghadapi agar tetap pegawai bersemangat dalam melakukan pekerjaan adalah dengan memberikan pembinaan dan pengarahan dan membangkitkan rasa percaya diri bagi pegawai bahwa pada dasarnya mereka bisa melakukan sesuatu yang berarti untuk pengembangan pendidikan.

Dalam hal persepsi pegawai terutama dalam peningkatan kinerja dalam pendidikan sering kali dikaitkan dengan pemenuhan kebutuhan pribadinya yang berbeda-beda. Salah satu dorongan seorang masih sebagai ASN adalah salah satunya adalah pemenuhan kebutuhan dasar. Selain itu juga pegawai berkeyakinan bahwa Birokrasi adalah tempat yang paling cocok bagi mereka untuk mengembangkan diri dan karier untuk masa depan. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh JB, sebagai berikut :

Pegawai yakin kalau menjadi pegawai gaji itu sudah menjamin tapi juga ada yang masih mencari diluar karena pas-pasan. pegawai juga semakin tinggi kebutuhannya sehingga gaji tidak cukup, dan hampir semua gaji sudah disimpan di bank. Kalau untuk karier itu bersifat menunggu saja keputusan atasan kalau diberi ya disyukuri kalau tidak diberi juga disyukuri. Meskipun ada yang

menggunakan pendekatan tertentu tetapi itu pada akhirnya akan menimbulkan kekecewaan.

Untuk peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata maka diperlukan perubahan mind set pegawai. Pegawai lebih banyak menggugurkan kewajiban dari pada melakukan hal-hal yang penting untuk masyarakat. Hal tersebut seperti disampaikan oleh informan AT, bahwa :

Mind set pegawai harus bisa dirubah karena pegawai hanya datang, bekerja dan pulang. Pemahamannya terhadap penyelesaian tugasnya seperti itu. Untuk pengembangan kebijakan mungkin itu lebih jadi beban atasan tapi kami staf yang penting sudah selesai pekerjaan satu hari yang sudah lepas dan itu dinilai.

Berdasarkan hasil reduksi terhadap data penelitian, perilaku birokrasi dalam peningkatan kinerja perluasan akses pendidikan secara merata dapat didorong oleh faktor predisposisi seperti penerapan kapasitas perilaku individu, perilaku kelompok dan karakter birokrasi dan nilai-nilai budaya birokrasi dalam pencapaian tujuan, dukungan manajemen dan perubahan sikap dan mind set pegawai.

2) Deskriptor faktor pendukung perilaku birokrasi

Faktor pendukung, faktor pendukung adalah faktor yang memfasilitasi perilaku individu atau kelompok termasuk kemudahan bagi pegawai dalam melakukan keterampilan atau kreativitas seperti ketersediaan, keterjangkauan sumber daya, adanya komitmen atau dukungan atasan atau masyarakat. Faktor-faktor pendukung akan dideskripsikan pada aspek ketersediaan sumberdaya dan peralatan kerja dalam implementasi kebijakan.

Pada aspek sumberdaya dalam ketersediaan anggaran penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Gorontalo adalah sebesar 14 Miliar setiap bulan, akan tetapi yang dipenuhi dari APBD adalah sebesar kurang lebih 4 Miliar sedangkan yang lainnya

dipenuhi dari dana DAK (APBN) adapun realisasi anggaran untuk tahun anggaran 2018 adalah sebagai berikut : Pada Tahun Anggaran 2019, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo dialokasikan anggaran Rp. 343,666,784,845.00 Anggaran tersebut terdiri atas Belanja Langsung sebesar Rp. 33.818.602.328,00 dan Belanja Tidak Langsung sebesar Rp.309.848.182.517,30.

Sedangkan untuk sumber daya manusia dilingkungan dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo, berdasarkan kompetensi pendidikan dan pengalaman kerja sudah sangat memadai. Berdasarkan kepegawaian, tingkat pendidikan adalah sebagai berikut : berdasarkan data dikbud (2020), pegawai dengan kualifikasi pendidikan S3;1 orang, S2 : 8 orang, S1 : 29 orang, D3 ; 1 orang, D2 ; 1 orang dan SMA ; 14 orang.(Data Lakip, 2018). Sedangkan berdasarkan pengalaman kerja dari aspek kepangkatan, adalah : Pegawai Golongan IV ; 11 orang, golongan III : 38 orang, golongan II ; 5 orang.

Demikian pula dalam ketersediaan peralatan kerja masih sangat terbatas berdasarkan hasil wawancara dengan informan menyatakan bahwa peralatan kerja pada bidang budaya adalah hanya satu komputer dan satu printer, itupun sudah tidak bisa digunakan. Pengakuan yang sama juga dari biang GTK yang menyebutkan bahwa struktur pada bidang kami itu kaya fungsi dan miskin staf. Kami hanya dibantu oleh salah seorang staf ASN selebihnya staf dari pegawai abdi.

Keterbatasan sumber daya tersebut dapat mendorong adanya motivasi kerja tetapi disisi lain juga dapat meningkatkan kepusan kerja karena pekerjaan dapat diselesaikan tanpa hambatan meskipun ada keterlambatan dalam waktu penyelesaian. Dari hasil wawancara tersebut dapat dinyatakan bahwa pegawai pada dasarnya memiliki

motivasi kerja yang baik akan tetapi kurang didukung oleh fasilitas dan peralatan kerja yang memadai.

3) Faktor penguat perilaku birokrasi

Faktor penguat perilaku atau disebut juga faktor pendorong adalah keseluruhan aspek yang mendorong terjadi perubahan perilaku. baik di lingkungan internal organisasi ataupun dari eksternal organisasi seperti dorongan dari tokoh-tokoh masyarakat. Akan tetapi yang dibawas dalam penelitian ini terbatas pada dukungan masyarakat dalam proses pelaksanaan belajar mengajar. Sebagai keterbatasan penelitian faktor lain berupa faktor politik, dan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan lain sebagainya tidak dibasan dalam penelitian ini.

Pada aspek dukungan masyarakat dalam kebijakan berdasarkan hasil wawancara sebatas dilakukan pada aspek proses belajar mengajar hal tersebut dapat ditunjukkan dari pernyataan informan JB yang menyatakan :

“bahwa pelibatan masyarakat dalam pendidikan dilakukan melalui peningkatan peran masyarakat dalam komite sekolah, peningkatan peran swasta dalam memberikan bantuan kepada sekolah dan penyelenggaraan sekolah-sekolah swasta oleh masyarakat seperti lukmanul hakim dan lain sebagainya. Pihak swasta juga dilibatkan dalam pelaksanaan proyek-proyek pendidikan yang dilakukan oleh pejabat pengadaan”.

Sesuai hasil wawancara dengan informan HK menyampaikan hal yang sama yakni tentang peningkatan warga belajar yang dilakukan melalui kegiatan masyarakat, sebagai berikut :

Semua kelompok masyarakat diakomodir dalam program pendidikan kesetaraan paket a, paket b dan paket c pada seluruh kecamatan. SKB sudah ada tiga Limboto CS, Tolangohula dan Batudaa CS. FKBM sebanyak 33 di Kabupaten Gorontalo, FKBM adalah perpanjangan dinas yang dikelola oleh masyarakat. Saat ini peningkatan warga belajar dari tahun 2019 awal hanya sekitar 1800 orang sekarang sudah 3000 orang lebih warga belajar. Setiap warga belajar yang tidak

bias menyesuaikan dengan syarat-syarat formal pada pendidikan regular dapat melakukan pendidikan melalui penyetaraan.

Peran swasta juga dalam penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Gorontalo juga dapat dilihat dari banyaknya sekolah-sekolah yang dikelola oleh swasta seperti: a) SD Muhammadiyah 4 Bongohulawa, b) SD Muhammadiyah 1 Limboto, c) SDIT Permata Umat Kab. Gorontalo, d) SDIT Cendekia Boliyohuto, e) SMP Muh. 2 Tolangohula, f) SMP Islam terpadu Lukmanul Hakim, g) SMP Muhammadiyah 1 Tolangohula, h) SMP Wiyakrama, i) MTs IV Kabupaten Gorontalo, j) SMP Miftahul Huda Kwandang.

Dari deskripsi hasil observasi dan wawancara diatas dapat dinyatakan bahwa implementasi kebijakan dapat dipengaruhi oleh perilaku birokrasi sebagai pelaksana kebijakan sedangkan perilaku birokrasi juga dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal yang berhubungan dengan motivasi dan kepuasan kerja pegawai. Motivasi pegawai akan meningkat seiring dengan ketersediaan faktor pendukung sebaliknya motivasi akan menurun karena adanya keterbatasan atau faktor penghambat perilaku dan pada akhirnya akan mempengaruhi implementasi kebijakan.

3.2 Faktor penghambat perilaku birokrasi dalam Implementasi Kebijakan

a) Deskriptor keterbatasan komunikasi

Komunikasi sangat tergantung pada tingkat pemahaman pegawai dalam pelaksanaan tugas dan implementasi kebijakan.

Aspek komunikasi tidak dapat dipisahkan dari faktor individu sebagai aparat (pegawai) yang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang berbeda-beda dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan. Pemahaman esensi dasar dan keterkaitan program, dan kegiatan, pencapaian sarannya dengan tujuan implementasi kebijakan sangat

menentukan efektivitas komunikasi kebijakan dan pada akhirnya akan menentukan keberhasilan implementasi kebijakan

Dari hasil wawancara yang dilakukan, dominan informan menunjukan bahwa pegawai tidak memahami secara detail tentang arah kebijakan dan tujuan serta keterkaitan dengan pencapaian tujuan dengan implementasi kebijakan yang dijalankannya. Mereka umumnya lebih mengetahui bahwa implementasi kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata tersebut dari pelaksanaan kegiatan sehingga tujuan dasarnya adalah bagaimana menyelesaikan pekerjaan secara tuntas atau mengejar out put semata-mata.

Beberapa hasil wawancara berikut ini adalah gambaran dari tingkat pengetahuan pegawai seperti yang dijelaskan oleh informan SP sebagai berikut :

Pengetahuan pegawai rata-rata dalam pekerjaan itu kami tidak mengalami kendala tapi kalau untuk kebijakan pemerataan dan penyebarannya. Pegawai umumnya staf tidak terlalu berpikir hal itu namun biasanya capaian kinerja akan dibahas pada rapat-rapat koordinasi antara pimpinan.

Pemahaman pegawai tidak sama dalam menjalankan tugas dan fungsinya tetapi bila sudah dalam jabatan dengan sendirinya mereka akan menguasai. Pegawai harus diberikan kepercayaan untuk bekerja tetapi tetap diarahkan. Dalam pemahaman pegawai terhadap keterkaitan program terbatas pada orang-orang tertentu saja seperti mereka yang bertugas sebagai bagian perencanaan program dan para pejabat yang memahami tentang itu. Dalam pemahaman terhadap data pokok pendidikan juga tidak optimal akibatnya dapat berpengaruh dalam pemenuhan kebutuhan sekolah (13 Maret 2020)

Pandangan yang lebih memberikan gambaran secara analisis, seperti yang disampaikan oleh informan ST, yang menyatakan :

Pemahaman pegawai tidak sama dalam menjalankan tugas dan fungsinya tetapi bila sudah dalam jabatan dengan sendirinya mereka akan menguasai. Pegawai harus diberikan kepercayaan untuk bekerja tetapi tetap diarahkan. Dalam pemahaman pegawai terhadap keterkaitan program terbatas pada orang-orang tertentu saja seperti mereka yang bertugas sebagai bagian perencanaan program dan para pejabat yang memahami tentang itu (13 Maret 2020).

Dalam kaitan dengan pemahaman pegawai terhadap implementasi kebijakan juga

dapat dilihat dari adanya diskomunikasi antara pihak dinas dengan satuan pendidikan (sekolah) dalam memahami pentingnya data pokok pendidikan untuk memudahkan pemenuhan kebutuhan satuan pendidikan. Perihal ini terungkap dari hasil wawancara dengan informan RD dalam pernyataannya menyebutkan bahwa

Kurangnya pengetahuan pihak sekolah dalam pemenuhan dan pengelolaan data pokok pendidikan (Dapodik) dapat menyebabkan keterlambatan dalam pemenuhan bilamana sekolah tersebut mengajukan permohonan perbaikan yang memerlukan anggaran besar. Sarana dan prasarana belum cukup memadai karena masih ada sekolah-sekolah yang memerlukan perbaikan. Akan tetapi rehabilitasi sekolah tersebut tergantung DAPODIK yang selalu di up date oleh pihak sekolah. Pengalokasian anggaran oleh pemerintah pusat tersebut selalu mendasarkan pada dapodik sekolah. (13 Maret 2020).

Untuk pengetahuan pegawai terhadap esensi dasar dari kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata dominan informan memahami dalam aspek penyediaan sarana dan prasarana serta pemerataan guru terhadap satuan pendidikan. Hal tersebut sebagaimana disampaikan oleh informan RD sebagai berikut :

Kebijakan pemerataan pendidikan yang mendesak dilakukan adalah pertama ketersediaan pendidik. Masih ada beberapa sekolah yang masih butuh perbaikan sarana ruang belajar dan kurang lebih 6 sekolah yang dialokasikan di APBD untuk penambahan ruang belajar dan rehab ruang belajar selain dari itu semua dibiayai dari DAK. Perpustakaan dan laboratorium SLTP sekolah juga belum semua dibangun disekolah. Sekolah yang melaksanakan UNBK harus ada lab sendiri. Walaupun belum ada Lab beberapa sekolah sudah melakukan UNBK kurang lebih 45 sudah menjalankan Ujian Nasional Berbasis Komputer. Selain itu Sekolah menumpang ke sekolah lain atau SMA untuk UNBK. Jumlah keseluruhan SLTP 128 sekolah dan baru 45 sekolah yang mampu melaksanakan UNBK mandiri. Prasarana juga belum memadai seperti MCK belum semuanya memadai. (13 Maret 2020)

Selanjutnya untuk menegaskan tentang pengetahuan pegawai terhadap esensi dasar dari kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata, disampaikan pernyataan yang berbeda dari informan AT, berikut :

Untuk pemerataan pendidikan hal yang mendesak adalah meningkatkan kesejahteraan guru dulu, sehingga guru tidak sekedar menggugurkan kewajiban.

Kita harus mengubah mind set guru dulu dalam menghadapi era global dan era digital era 4.0. sehingga perlu dirubah mised guru sekecil apapun buatlah perubahan bersama-sama. (21 Maret 2020)

Dalam pernyataan yang lain sehubungan dengan pengetahuan pegawai tersebut sebagaimana yang disampaikan oleh informan SP :

Hal yang paling mendesak yang dilakukan oleh pemerintah adalah aspek pemerataan dari aspek kejangkauan. Lalu dari karakteristik daerah tersebut yang memerlukan spesifikasi kebutuhan yang berbeda. Data pendidikan juga perlu diperbaiki agar intervensi menjadi tepat sasaran. Pemetaan sudah dibuat danum belum dijalankan melalui program dan hanya sebatas analisis data, (21 Maret 2020)

- **Deskriptor keterbatasan sumber daya**

Yang menjadi hambatan lainnya dalam pencapaian efektivitas kebijakan peningkatan akses pendidikan secara merata adalah adanya kekurangan fasilitas kerja, hal tersebut terungkap dalam pernyataan informan BB sebagai berikut :

Hambatan adalah keterbatasan perlengkapan pekerjaan bagi bidang seperti komputer, printer 2 yang sudah sering mogok. Laptop milik pribadi. Anggaran juga mengalami keterbatasan dan juga jumlah pegawai di dinas perlu ditamba demikian juga jumlah guru.

Keterbatasan sumberdaya juga dirasakan pada anggaran dan keterbatasan sumberdaya seperti yang diuraikan dalam deskriptor faktor sumberdaya

- **Deskriptor disfungsional perilaku**

Penyalahgunaan kewenangan dalam implementasi kebijakan pendidikan merupakan kecenderungan sikap pegawai dalam pengelolaan sumber daya pendidikan. Penyalahgunaan kewenangan dilakukan oleh manajemen tersebut karena kewenangan yang dimilikinya dalam penguasaan sumber daya pendidikan. Adapun beberapa bentuk penyalahgunaan kewenangan tersebut terjadi dalam implementasi kebijakan peningkatan akses pendidikan secara merata terjadi dalam bentuk perilaku yang

cenderung melakukan pendekatan personal dengan pihak ketiga dalam pengelolaan kegiatan-kegiatan oleh pihak ketiga (kontraktor dan konsultan).

Hal tersebut terungkap dengan hasil wawancara dengan informan JB sebagai berikut :

Yang mendorong pejabat tidak melepas kewenangan PA itu karena pembicaraan dengan pihak ketiga, saya menghindari hal itu karena jangan sampai direkam oleh pihak ketiga mengenai pembicaraan yang berhubungan dengan pencairan uang. Masih sering terjadi pembicaraan biasanya masih ada secara terang-terangan melakukan transaksi dengan pihak ketiga mengenai pembicaraan.

Bentuk lain dalam penyalahgunaan kewenangan juga terlihat dari adanya perbedaan pelayanan perilaku dalam merespons secara berbeda. Misalnya ketika masyarakat umum yang datang akan memperoleh pelayanan yang berbeda ketika tim pemeriksa pengelolaan keuangan atau fisik kegiatan oleh badan pengawas daerah.

Seperti yang tersebut dalam hasil wawancara dengan informan BS sebagai berikut :

Adanya penyimpangan yang terjadi dalam pengelolaan pendidikan. Berupa perilaku kleptokrasi pendidikan atau penyusunan anggaran dikuasai oleh pejabat tertentu. Selanjutnya ditegaskan juga dalam pengelolaan dana sekolah ada bentuk-bentuk penyimpangan lainnya seperti adanya temuan BPK baru-baru ini, (2020) terhadap pembuatan SPJ palsu oleh beberapa sekolah dalam pengelolaan dana sekolah.

- **Deskriptor paternalisme**

Disfungsional perilaku atau perilaku penyimpangan dapat dilihat dari aspek kurangnya disiplin dan ketaatan pegawai dalam pelaksanaan kegiatan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Disfungsional perilaku dapat berupa mark up anggaran, pembengkakan anggaran dan lain sebagainya.

Sehubungan dengan disfungsional perilaku, sesuai fenomena empiris, terdapat penyalahgunaan perilaku terjadi dalam pengelolaan anggaran misalnya adanya temuan BPK terhadap penyimpangan anggaran pengelolaan dana operasional sekolah oleh

oknum-oknum tertentu dalam implementasi kebijakan perluasan dan pemerataan akses pendidikan. Penyimpangan terhadap anggaran juga terjadi pada aspek pembengkakan anggaran sebagaimana yang disampaikan oleh informan AT sebagai berikut :

Motivasi pegawai dilingkungan GTK, kita bekerja sesuai tupoksi lalu apa yang menjadi hak mereka harus diterimakan. Yang utama adalah pelayanan adalah segala-galanya. Kemudian ada yang lebih-lebih, kita bisa jalan-jalan dengan merancang kegiatan di luar daerah dan itu pernah dilakukan.

Selain itu adanya dominasi atasan dalam penyelenggaraan kewenangan juga dapat menyebabkan terjadinya penyimpangan perilaku birokrasi. Dominasi atasan yang secara berlebihan dapat menyebabkan inkonsistensi perilaku atasan dalam pencapaian tujuan kebijakan. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan informan RD sebagai berikut :

Untuk mengantisipasi agar penempatan pegawai memperhatikan kompetensi tersebut harusnya dilakukan evaluasi tentang hal-hal teknis yang dimiliki oleh pegawai. Akan tetapi dalam penempatan pegawai ada campur tangan dari orang-orang tertentu sehingga dapat terjadi penempatan dengan kompetensi yang berbeda. Biasanya pimpinan ditingkat bidang selalu mempromosikan staf nya yang memiliki kinerja yang baik untuk menempati jabatan tersebut. Biasanya kepala dinas meminta masukan dari kepala bidang untuk meminta seseorang untuk menempati jabatan tertentu.

Inkonsistensi atasan dalam pengambilan keputusan seperti dalam penempatan guru yang tidak memperhatikan dokumen analisis kebutuhan guru, yang dapat menyebabkan penumpukan guru ditempat tertentu. Seperti halnya yang disampaikan oleh informan RD bahwa :

Penempatan guru sesuai dengan lokasi sesuai tempat tinggalnya, akan tetapi jika itu ditempuh secara penuh maka akan ada wilayah yang akan tidak kebagian guru karena guru paling banyak bertempat tinggal di Kecamatan limboto dan Kecamatan Telaga. Disamping itu juga ada faktor X ada orang-orang tertentu yang memback up penempatan guru itu. Ketidakpuasan pegawai juga dapat dipengaruhi oleh harapan-harapan pegawai pada penempatan yang tidak sesuai dengan harapannya. Pengaruh penempatan yang tidak diharapkan oleh pegawai maka kinerja pada bidang itu tidak akan mencapai tujuan. Penempatan yang tidak sesuai kompetensi akan berpengaruh pada motivasi dan kehadiran pegawai. Belum lagi kalau tidak ada keinginan dari pegawai yang bersangkutan untuk

menyesuaikan diri dengan tugas dalam lingkup jabatan yang ada. Semua tergantung kemauan pegawai.

Menyangkut penempatan pegawai juga tidak hanya berlaku pada penempatan guru. Penempatan pejabat dilingkungan dinas pendidikan juga terjadi ketidaksesuaian tuntutan jabatan dengan kompetensi pejabat akhirnya disposisi tersebut mempengaruhi semangat kerja yang bersangkutan. Hal tersebut seperti yang terungkap dalam wawancara dengan informan NM :

Selanjutnya juga adalah SDM Khususnya pada bidang ini tidak ada yang bersesuaian dengan kependidikan. Misalnya yang memiliki jurusan ekonomi ditempatkan sebagai kepala sub bidang kepala sub bidang sejarah dan tradisi, dari bahasa inggris ditempatkan sebagai kepala sub bidang cagar budaya sedangkan kepala sub bidang kesenian basic dipenuhi dari guru SD. Jurusan sejarah yang seharusnya dibutuhkan untuk mendukung sepenuhnya kinerja pegawai. Penempatan pegawai seluruhnya adalah kewenangan Bupati.

Dominasi atasan juga sering kali dapat menyebabkan adanya mengabaikan pelibatan pegawai dalam hal penetapan anggaran atau pergeseran anggaran. Hal tersebut terlihat dari pernyataan informan NM yang menyatakan bahwa :

Secara psikologis pengurangan plafon anggaran yang sebelumnya tinggi kemudian terjadi pemangkasan dengan alasan penggunaan anggaran. Pemangkasan anggaran tersebut seolah-oleh tidak terbuka karena penetapan pagu anggaran adalah kewenangan kepala dinas. Tahun ini Bidang Kebudayaan memperoleh anggaran kurang lebih 400 juta sedangkan tahun lalu kita mengelola anggaran sebesar 900 juta. Turunnya anggaran tersebut sangat berpengaruh pada output atau produk yang dihasilkan melalui kinerja. Akan tetapi meskipun terjadi pemangkasan pegawai tetapi tingkat loyalitas pegawai tetap terjaga dalam menjaga soliditas kelembagaan

Keterbatasan komunikasi secara internal dan eksternal, keterbatasan sumber daya, disfungsi perilaku birokrasi dan adanya keterbatasan struktur birokrasi dalam pemenuhan harapan-harapan birokrasi. Keterbatasan komunikasi dapat disebabkan oleh ketidakseragaman pemahaman pegawai terhadap implementasi kebijakan seperti dalam pemahaman terhadap pentingnya data pokok pendidikan. Berbagai keterbatasan

perilaku juga dapat disebabkan oleh adanya perilaku manajemen yang inkonsisten dalam penempatan pegawai serta dalam penghematan penggunaan anggaran pendidikan. Hambatan lain dalam perilaku juga disebabkan oleh masih adanya perilaku paternalisme dalam pelaksanaan implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara merata.

Sebagai faktor penghambat perilaku terutama yang berhubungan dengan aspek aturan-aturan yang senantiasa berubah-ubah dan terbatasnya dukungan publik dalam penyelenggaraan pendidikan dan lain sebagainya seperti faktor politik, ekonomi dan sosial masyarakat yang tidak dibahas secara khusus dalam fokus penelitian

2. Temuan penelitian

2.1 Implementasi kebijakan perluasan akses pendidikan secara luas dan merata pada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain adalah ; a) faktor komunikasi; b) faktor sumber daya; c) faktor disposisi dan d) faktor struktur birokrasi (Edwar III; 1980). Pandangan ini menitikberatkan pada pendekatan pencapaian tujuan secara top down yang menempatkan kinerja kebijakan yang dipengaruhi oleh penerapan struktur birokrasi yang secara ketat direncanakan dan diimplementasikan berdasarkan kontrol ketat melalui aturan-aturan dan pendekatan kekuasaan atau kewenangan dalam birokrasi.

Fakta empiris penelitian menunjukkan bahwa pendekatan pencapaian kinerja juga dominan dijalankan dalam pendekatan top-down yang mencerminkan pelaksanaan implementasi kebijakan melalui mekanisme dan proses kebijakan sebagai berikut; 1) penetapan waktu pelaksanaan kegiatan didasarkan pada ketersediaan alokasi anggaran yang merupakan dominan oleh pengguna anggaran; 2) penetapan tim kerja secara struktural

ditetapkan dengan keputusan kepala daerah; 3) pelaksanaan kinerja dijalankan dalam koordinasi oleh pemerintah melalui kelembagaan perencanaan daerah; 4) pemenuhan kebutuhan pendidikan didasarkan pada data pokok kebutuhan daerah berdasarkan up-date data 5) keputusan untuk pemenuhan berada pada pemerintah pusat untuk pembiayaan anggaran dari dana alokasi khusus dan oleh kepala daerah melalui pembiayaan anggaran dana alokasi umum.

Dalam kondisi empiris tersebut maka perilaku birokrasi dalam kapasitasnya sebagai sumber daya dalam implementasi kebijakan diarahkan melalui fungsi manajerial yang diterapkan dalam birokrasi pendidikan dimana peran kepemimpinan memiliki peran penting dalam peningkatan peran perilaku birokrasi dalam pencapaian kebijakan. Schein (2004) dalam penelitian mengenai psikologi kepemimpinan organisasi menemukan adanya hubungan yang kuat antara tindakan budaya organisasi. Selanjutnya peran kepemimpinan juga sangat kuat terhadap kinerja organisasi (Katz dan Kahn, 1978; Peters dan Waterman, 1982; Elenkov dan Manev, 2005).