

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelusuran selama ini, penulis temukan beberapa bentuk penelitian skripsi, tesis, disertasi, jurnal ataupun dalam bentuk buku yang mendekati dengan tema penelitian ini.

Pada tahun 2004 Amir Maliki Abi Thalhah meneliti tentang *Rekonstruksi Kurikulum Pesantren di Jombang*, menyimpulkan bahwa ada 3 faktor yang melatarbelakangi perlunya rekonstruksi kurikulum pesantren yaitu: (1) Perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni; (2) Perubahan dan tuntutan masyarakat, dan (3) Tuntutan ke arah interpretasi dan pemahaman ulang terhadap nilai dan ajaran agama.¹

Penelitian lain dilakukan oleh Ninik Nur Muji Astutik, pada Tahun 2009 yang berjudul: *Manajemen Kurikulum dan Pembelajaran Pesantren Mu'adalah dan Ghairu Mu'adalah (Studi Multi Kasus di Madrasah Aliyah Pesantren Salafiyah Pasuruan dan Madrasah Aliyah Pesantren Darul Karomah Gunung Jati Pasuruan)*. Dalam penelitian ini dihasilkan kesimpulan bahwa: 1) perencanaan kurikulum dan pembelajaran merupakan kunci awal dalam pelaksanaan manajemen kurikulum dan pembelajaran. 2) Pengorganisasian kurikulum dan pembelajaran Madrasah Aliyah Pesantren dimulai dari pengorganisasian elemen pelaksanaannya yaitu guru dan elemen lainnya agar

¹ HLM. Amir Maliki Abi Thalhah, "Rekonstruksi Kurikulum Pondok Pesantren dan Pembangunan Masyarakat!" (Disertasi, IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2004), 73

dapat melaksanakan fungsi berdasarkan tugas masing-masing. 3) Pelaksanaan Kurikulum dan pembelajaran diselenggarakan dalam bentuk klasikal. dengan menggunakan 2 metode yaitu metode sorogan dan bandongan. 4) Penilaian yang dilakukan oleh Madrasah Aliyah Pesantren Salafiyah diambil dari segi input, proses dan output.²

Penelitian M. Shohibul Aziz pada tahun 2013 tentang *Program Pesantren Mu'adalah (Studi Komparatif Manajemen Pesantren Mu'adalah di Madrasatul Ulya Pesantren Miftahul Mubtadiin Krempyang Nganjuk dan Madrasah Miftahul Ulum Aliyah Pesantren Sidogiri Pasuruan)*. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa kedua pesantren tersebut dalam menerapkan manajemennya berdasar pada prinsip *al muhāfadhah ālā al qadīmis shālih wa al akhdz bi al jadīdi al ashlah*. Dengan demikian penelitian ini tidak menyentuh atau membahas sama sekali mengenai kebijakan yang terkait dengan pesantren *Mu'adalah*.³

Pada tahun 2013 dalam rangka menyelesaikan disertasinya Marwan Salahuddin meneliti tentang *Kebijakan Pesantren Mu'adalah dan Realisasinya di Perguruan Islam Pondok Tremas Pacitan*. Penelitian ini diteliti ketika Peraturan Menteri Agama yang final terkait di dalamnya kebijakan mengenai pesantren *Mu'adalah* belum diterbitkan oleh Kementerian Agama. Penelitian ini menghasilkan beberapa temuan yang kesimpulannya adalah: (1) Pemerintah

² Ninik Nur Muji Astutik, "Manajemen Kurikulum dan Pembelajaran Pondok Pesantren Mu'adalah dan Ghairu Mu'adalah, dalam <http://library.um.ac.id/> (12 Maret 2015)

³ M. Shohibul Aziz, "Program Pesantren Mu'adalah (Studi Komparatif Manajemen Pesantren Mu'adalah di Madrasatul Ulya Pesantren Miftahul Mubtadiin Krempyang Nganjuk dan Madrasah Miftahul Ulum Aliyah Pesantren Sidogiri Pasuruan)" (Tesis. IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2013), 158-160

mulai mengangkat pendidikan pesantren dalam bentuk pengakuan kesetaraan lulusannya dengan Madrasah Aliyah atau Sekolah Menengah Atas. (2) Realisasi pengelolaan pendidikan di Madrasah Aliyah Salafiyah Pondok Tremas sudah sesuai dengan kriteria kebijakan *Mu'adalah* (3). Ada perbedaan persepsi tentang *Mu'adalah* antara pondok Tremas dengan pemerintah. Menurut pengelola pesantren, ijazah *Mu'adalah* sama seperti ijazah MA/SMA, tapi menurut pemerintah, pengakuan belum sama seperti lulusan MA/SMA, karena belum ada nomonklatur pendidikan formal tentang pesantren dalam peraturan pemerintah.⁴

Dari sekian penelitian yang telah dilaksanakan, belum ada yang meneliti Implementasi Program *Mu'adalah* secara lebih komprehensif. Penelitian Marwan Salahuddin sebenarnya meneliti tentang kebijakan *Mu'adalah* juga tetapi belum sampai membahas mengenai bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan sesuai dengan peraturan Menteri Agama No. 18 tahun 2014, bagaimana pesantren menyukseskan kebijakan pesantren *Mu'adalah*, serta apasaja dampak yang ditimbulkan setelah implementasi yang dimaksud sehingga melalui beberapa pendekatan, penelitian ini berbeda dengan yang lainnya.

⁴ Marwan Salahuddin, "Kebijakan Pesantren Mu'adalah dan Realisasinya di Perguruan Islam Pondok Tremas Pacitan" (Disertasi, IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2013), 234-236

B. Kajian Teori

1. Konsep Pesantren *Mu'adalah*

Dalam pemakaian sehari-hari istilah pesantren biasa disebut dengan pondok saja atau kedua kata ini digabung menjadi Pondok Pesantren. Secara esensial, semua istilah ini mengandung makna yang sama, kecuali sedikit perbedaan. Asrama yang menjadi penginapan santri sehari-hari dapat dipandang sebagai pembeda antara pondok dan pesantren. Pada pesantren tidak disediakan asrama di kompleks pesantren tersebut, mereka tinggal di seluruh penjuru desa sekeliling pesantren (*santri kalong*), dimana cara dan metode pendidikan dan pengajaran agama Islam diberikan dengan sistem *wetonan*, yaitu para santri datang berduyun-duyun pada waktu tertentu.⁵

Pemakaian istilah pesantren juga menjadi kecenderungan para penulis dan peneliti tentang kepesantrenan belakangan ini, baik yang berasal dari Indonesia maupun orang-orang mancanegara, baik yang berbasis pendidikan maupun mereka yang baru mengenalnya secara lebih dekat ketika mengadakan penelitian.⁶ Sebenarnya penggunaan gabungan kedua istilah secara integral yaitu pondok dan pesantren menjadi Pondok Pesantren lebih mengkomodasikan karakter keduanya. Pondok Pesantren menurut M. Arifin berarti suatu lembaga pendidikan agama Islam yang tumbuh serta diakui masyarakat sekitar dengan sistem asrama (komplek) di mana santri-santri menerima pendidikan agama melalui sistem pengajian atau madrasah yang sepenuhnya berada di bawah

⁵ Jalaludin, *Kapita Selekta*. (Jakarta: Kalam Mulia, 1990), 9

⁶ Wahid dalam Raharjo, M. Dawam (ed.). *Pesantren dan Pembaharuan*. (Jakarta, LP3ES, 1995),

kedaulatan dari *leadership* seseorang atau beberapa orang kiai dengan ciri-ciri khas yang bersifat karismatik suatu independen dalam segala hal.⁷ Lembaga Research Islam mendefinisikan pesantren adalah suatu tempat belajar agama Islam sekaligus tempat berkumpul dan tempat tinggalnya.⁸

Sedangkan, *mu'adalah* berdasarkan *Pedoman Penyelenggaraan Pondok Pesantren Mu'adalah* yang dikeluarkan oleh Direktur Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, Kementrian Agama, menjelaskan pengertian *mu'adalah* adalah suatu proses penyetaraan antara institusi pendidikan baik pendidikan di pondok pesantren maupun di luar pondok pesantren dengan menggunakan kriteria baku dan mutu/kualitas yang telah ditetapkan secara adil dan terbuka. Selanjutnya hasil dari *mu'adalah* tersebut, dapat dijadikan dasar dalam meningkatkan pelayanan dan penyelenggaraan pendidikan di pondok pesantren.⁹

Dalam konteks ini, pondok pesantren *mu'adalah* yang terdapat di Indonesia terbagi menjadi 2 (dua) bagian: *Pertama*, pondok pesantren yang lembaga pendidikannya di *mu'adalahkan* dengan lembaga-lembaga pendidikan di luar negeri seperti Universitas al-Azhar Cairo Mesir, Universitas Umm al-Qurra Arab Saudi maupun dengan lembaga-lembaga non formal keagamaan lainnya yang ada di Timur Tengah, India, Yaman, Pakistan atau di Iran. *Kedua*, pondok pesantren *mu'adalah* yang disetarakan dengan Madrasah Aliyah dalam

⁷ Hadimulyo. *Dua Pesantren Dua Wajah Budaya*. (Jakarta: LP3ES, 1995), 9

⁸ Kuntowijoyo. *Paradigma Islam Interpretasi Untuk Aksi*. (Bandung: Mizan, 1991), 247

⁹ Choirul Fuad Yusuf, *Pedoman Pesantren Mu'adalah*. (Jakarta: Direktur Jenderal Direktur Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, 2009), 7

pengelolaan Kemetrian Agama RI dan yang disetarakan dengan SMA dalam pengelolaan Diknas. Keduanya mendapatkan SK dari Dirjen terkait.¹⁰

Adapun kriteria pendidikan pondok pesantren yang di-*mu'adalah* yaitu: (1) Penyelenggara Pendidikan pondok pesantren harus berbentuk yayasan atau organisasi sosial yang berbadan hukum; (2) Pendidikan Pondok pesantren yang akan di-*mu'adalahkan*/disetarakan ialah pendidikan pada Pondok pesantren yang telah memiliki piagam terdaftar sebagai Lembaga Pendidikan Pondok Pesantren pada Kementrian Agama dan tidak menggunakan kurikulum Kemenag maupun Kemdiknas; (3) Tersedianya komponen penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran pada satuan pendidikan seperti adanya tenaga kependidikan, santri, kurikulum, ruang belajar, buku pelajaran dan sarana pendukung pendidikan lainnya; (4) Jenjang pendidikan yang diselenggarakan oleh Pondok pesantren sederajat dengan Madrasah Aliyah/SMA dengan lama pendidikan 3 (tiga) tahun setelah tamat Madrasah Tsanawiyah dan 6 (enam) tahun setelah tamat Madrasah Ibtidaiyah.¹¹

Secara historis, kelompok pesantren *mu'adalah* bermula dari pengakuan “persamaan” (kesetaraan/ disamakan) dari Dirjen Pembinaan Keagamaan Agama Islam No. E. IV/PP.032/ KEP/64 dan 80/98 tertanggal 9 Desember 1998 kepada Pondok Modern Gontor Ponorogo dan Pondok Pesantren Al-Amien Prenduan Sumenep. Implikasi dari pengakuan tersebut, maka selama kurun waktu tiga tahun (terhitung sejak 1998-2000), kedua pondok pesantren tersebut

¹⁰ Ibid., 8

¹¹ Ibid., 11

diperkenankan menyelenggarakan ujian akhir setara Ujian Nasional (UN), yang diberi nama Ujian Ekstranie. Pengakuan terhadap dua pondok pesantren tersebut terus berlanjut berdasarkan Keputusan Mendiknas No. 105 dan 106/0/2000 tertanggal 29 Juni 2000. Pada tahun 2005, berdasarkan surat No. 2282/C.C4/MN/2005 tertanggal 3 Mei 2005, jumlah pondok pesantren yang mendapatkan status kesetaraan/disamakan tersebut berjumlah 17 pondok pesantren.¹² Hingga kini terdapat beberapa pesantren yang telah menyelenggarakan program *mu'adalah*, baik dari pesantren modern maupun salaf sejumlah 48 pesantren dari seluruh pesantren di Indonesia.

Sebagai konsep baru dalam dunia pesantren, pesantren *Mu'adalah* memiliki prosedur-prosedur penyelenggaraan yang telah diatur oleh pemerintah. Proses penyetaraan dilakukan melalui seleksi dengan kriteria tertentu. Tidak semua pesantren bisa memperoleh status *mu'adalah*. Standar kriteria *mu'adalah* antara lain: (1) Penyelenggara pesantren harus berbentuk yayasan atau organisasi terdaftar; (2) Terdaftar sebagai lembaga pendidikan pada Kementerian Agama dan tidak menggunakan kurikulum Kemenag atau Kemdiknas; (3) Tersedianya komponen penyelenggaraan pendidikan.¹³

Komponen yang dievaluasi dalam pesantren *Mu'adalah* yaitu: (1) Standar Isi; (2) Standar Proses; (3) Standar Kompetensi Lulusan; (4) Standar Tenaga

¹² Umar Bukhory, "Status Pesantren *Mu'adalah*: Antara Pembebasan dan Pengebirian Jatidiri Pendidikan Pesantren", Jurnal KARSA, Vol. IXI No. 1 April 2011, 58

¹³ Asrori S. Karni, *Etos Study Kaum Santri: Wajah Baru Pendidikan Islam*. (Bandung: Mizan Pustaka, 2009), 180

Pendidik; dan (5) Sarana dan Prasarana. Setiap komponen memiliki sub komponen dalam bentuk pertanyaan atau pernyataan sebanyak 100 item.¹⁴

Pesantren yang belum disetarakan, dapat mengajukan kembali tahun berikutnya setelah ada perbaikan pada komponen yang dianggap kurang. Nilai kesetaraan berlaku empat tahun. Pesantren yang telah memperoleh nilai Baik (B) atau Cukup (C) dapat mengajukan usulan untuk memperoleh nilai kesetaraan yang lebih tinggi setelah status *mu'adalah* berlaku selama dua tahun. Standart isi (SI) dan Standart Kompetensi Lulusan (SKL) pesantren *mu'adalah* mencakup tujuh mata pelajaran agama (Tafsir, Hadist, Ilmu Tauhid, Akhlak, Fiqh, Bahasa Arab, dan Tarih) dan tiga mata pelajaran umum (Bahasa Inggris, Bahasa Indonesia, dan Matematika).¹⁵

2. Implementasi Program *Mu'adalah*

Dalam rangka memberikan gambaran yang jelas mengenai implementasi program *mu'adalah* dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori manajemen George Terry (1984) yang berfungsi untuk membaca tahapan implementasi program *mu'adalah*, serta teori implementasi kebijakan publik model Mazmanian dan Sabatier (1986) untuk melihat hasil, problematika dan dampak dari implementasi program *mu'adalah*.

¹⁴ Ibid., 181-185, Choirul Fuad Yusuf, *Pedoman Pesantren Mu'adalah*. (Jakarta: Direktur Jenderal Direktur Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, 2009), 15, Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, Direktorat Jendral Pendidikan Islam, *Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum Satuan Pendidikan Mu'adalah Salafiyah (Setingkat Madrasah Aliyah)*, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2015), Arief, *Pengantar Ilmu Pendidikan*. (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), 154

¹⁵ Karni, *Etos Study Kaum Santri*, 180

a. Fungsi-fungsi Manajemen George Terry

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya mengatur. Istilah manajemen telah diartikan oleh berbagai pihak dengan perspektif yang berbeda, misalnya pengelolaan, pembinaan, pendidikan, ketatalaksanaan, kepemimpinan, pemimpin, administrasi, dan sebagainya.¹⁶ Istilah manajemen merupakan istilah yang digunakan untuk menterjemahkan kata *management* istilah yang digunakan sebelumnya adalah pengelolaan, namun belakangan ini istilah tersebut sudah jarang digunakan. Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan secara umum, dan kajian ilmu manajemen secara khusus, definisi manajemen juga mengalami perkembangan dengan memberikan uraian lebih spesifik melalui penyebutan fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan oleh seorang manajer dalam menjalankan tugasnya.¹⁷

Menurut Terry, “*management is distinct process of planning, organizing, actuating, controlling, performed to determine and accomplish stated objective the use of human beings and other resources.*”¹⁸ Artinya, manajemen adalah suatu proses yang nyata mulai dari perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan menyelesaikan sasaran yang telah ditetapkan dengan menggunakan orang dan sumber-sumber daya lainnya.

Uraian di atas menegaskan bahwa manajemen adalah proses dan instansi yang memimpin dan membimbing penyelenggaraan pekerjaan sebagai suatu

¹⁶ Sondang Siagian, *Fungsi-fungsi Manajerial*. (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), 1

¹⁷ Mudjahid, *Manajemen Madrasah Mandiri*, (Jakarta: Puslitbang, 2003), 2

¹⁸ George R Terry, *Dasar-dasar Manajemen*. (Jakarta: Bumi Aksara, 1984), 2

organisasi dalam mewujudkan tujuan pendidikan dan tujuan yang telah ditetapkan. Karena itu, prinsip-prinsip manajemen yang dapat dipegang adalah memperoleh hasil yang paling efektif melalui orang-orang yang profesional mengacu pada visi dan misi dengan jalan melakukan proses manajemen, yakni menjalankan fungsi pokok program yang ditampilkan oleh seorang pimpinan sebagai penanggung jawab institusi yang menerapkan fungsi-fungsi manajemen yaitu: perencanaan (*planning*) program kegiatan, pengorganisasian (*organizing*) tugas-tugas pokok, penggerakan (*actuating*) seluruh sistem, dan pengawasan (*controlling*) kinerja.¹⁹

1) Perencanaan (*Planning*)

Planning adalah aktivitas memikirkan dan memilih rangkaian tindakan-tindakan yang tertuju pada tercapainya maksud-maksud dan tujuan pendidikan.²⁰ Semua kegiatan perencanaan pada dasarnya melalui empat tahap berikut ini: (1) Menetapkan tujuan atau serangkaian tujuan; (2) Merumuskan keadaan saat ini; (3) Mengidentifikasi segala kemudahan dan hambatan; dan (4) Mengembangkan rencana atau serangkaian kegiatan untuk pencapaian tujuan.²¹

Perencanaan juga dapat dimaknai dengan upaya-upaya yang dilakukan dalam menentukan tujuan dan target sebuah aktifitas melalui pengumpulan data-data dan menganalisisnya untuk kemudian merumuskan metode dan tata cara untuk merealisasikannya dengan seoptimal mungkin. Dalam kaitan ini

¹⁹ Syaiful Sagala, *Manajemen Strategik Dalam Peningkatan Mutu Pendidikan*, (Bandung: Alfabeta, 2011), 55

²⁰ Ngalm Purwanto, *Administrasi dan Supervisi Pendidikan*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), 16

²¹ Hani Handoko, *Manajemen*, (Yogyakarta: BPFE, 2003), 79

sebuah perencanaan harus memenuhi tiga unsur utama sebuah perencanaan yaitu: pengumpulan data, analisis fakta dan penyusunan rencana yang konkrit.²²

Dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa perencanaan adalah membuat suatu target yang akan dicapai atau diraih di masa depan. Dalam organisasi merencanakan adalah suatu proses memikirkan dan menetapkan secara matang arah, tujuan dan tindakan sekaligus mengkaji berbagai sumber daya dan metode/teknik yang tepat.

2) Pengorganisasian (*Organizing*)

Organizing adalah mengelompokkan dan menentukan berbagai kegiatan penting dan memberikan kekuasaan untuk melaksanakan kegiatan itu.²³ Suryosubroto juga mendefinisikan pengorganisasian adalah sebagai keseluruhan proses untuk memilih dan memilah orang-orang, serta mengalokasikan sarana dan prasarana untuk menunjang tugas-tugas orang itu dalam rangka mencapai tujuan sekolah. Tugas-tugas yang termasuk dalam pengorganisasian ini adalah penetapan tugas, tanggung jawab dan wewenang orang-orang tersebut serta mekanisme kerjanya sehingga dapat menjamin tercapainya tujuan sekolah.²⁴

Pengorganisasian ini terdiri dari beberapa kegiatan, diantaranya yaitu:

- a) Menyediakan fasilitas-fasilitas perlengkapan, dan tenaga kerja yang diperlukan untuk penyusunan rangka kerja yang efisien.

²² Syafaruddin, *Manajemen Lembaga Pendidikan Islam*. (Ciputat: Ciputat Press, 2005), 62

²³ Terry, *Dasar-dasar Manajemen*, 178

²⁴ Suryosubroto, *Manajemen Pendidikan di Sekolah*, (Jakarta: Renika Cipta, 2002), 24

- b) Mengelompokkan komponen kerja ke dalam struktur organisasi secara teratur.
 - c) Membentuk struktur wewenang dan mekanisme koordinasi.
 - d) Merumuskan dan menentukan metode serta prosedur.
 - e) Memilih, mengadakan latihan dan pendidikan tenaga kerja dan mencari sumber-sumber lain yang diperlukan.
- 3) Penggerakan (*Actuating*)

Actuating merupakan usaha menggerakkan anggota-anggota kelompok sedemikian rupa hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai sasaran organisasi. Dalam fungsi ini yang paling berperan adalah seorang pemimpin, yakni bagaimana seorang pimpinan bisa mengarahkan kinerja bawahannya sehingga hasil kerja dari bawahannya bisa efektif dan efisien.²⁵

Bila seseorang ingin menjadi pemimpin yang ideal, setidaknya harus dapat menjalankan dua aspek, sebagai bentuk kepedulian terhadap perkembangan kondisi-kondisi yang ada. Aspek tersebut ialah aspek struktural dan aspek kultural.²⁶ Kepemimpinan meliputi lima macam kegiatan, yaitu:

- a) Mengambil keputusan.
- b) Mengadakan komunikasi agar terdapat visi dan misi yang sama antara pemimpin dan yang dipimpin.
- c) Memberi semangat inspirasi dan motivasi kepada bawahan supaya mereka bekerja dengan baik.

²⁵ Terry, *Dasar-dasar Manajemen*, 182

²⁶ Khusnurridlo. *Manajemen Lembaga Pendidikan Islam*, (Jember: STAIN Jember, 2000), 59

- d) Memilih orang-orang yang menjadi anggota kelompoknya.
- e) Memperbaiki pengetahuan dan sikap-sikap bawahan agar mereka trampil dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan.²⁷

4) Pengawasan (*Controlling*)

Controlling sering disebut pengendalian dan pengawasan, adalah salah satu fungsi manajemen yang berupa mengadakan penilaian dan sekaligus bila perlu mengadakan koreksi sehingga apa yang sedang dilakukan bawahan dapat diarahkan ke jalan yang benar dengan maksud tercapai tujuan yang sudah digariskan.

Pengendalian merupakan usaha untuk mengetahui sejauhmana perencanaan yang dibuat itu tercapai secara efektif dan efisien, serta diadakannya evaluasi sebagai alat untuk mengetahui keberhasilan tersebut. Kemudian diadakan langkah-langkah alternatif untuk permasalahan-permasalahan atau tujuan yang belum tercapai secara maksimal (*feed back*), dan diadakan tindak lanjut (*follow up*) bagi tujuan yang telah tercapai.

Pada dasarnya perencanaan dan pelaksanaan merupakan suatu kesatuan tindakan. Walaupun hal ini terjadi, sedangkan pengawasan diperlukan untuk melihat sejauh mana hasil tercapai. Sedangkan menurut Murdick pengawasan merupakan proses dasar yang esensialnya tetap di perlukan bagaimanapun rumitnya dan luasnya suatu organisasi. Sedangkan proses dasarnya terdiri dari tiga tahap: (1) menetapkan standar pelaksanaan, (2) pengukuran pelaksanaan

²⁷ M. Manulang. *Dasar-Dasar Manajemen*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1999), 23

pekerjaan di bandingkan dengan atndart dan (3) menentukan kesenjangan (*devisi*) antara pelaksanaan dan suatu rencana.²⁸

Bagaimanapun baiknya suatu kegiatan yang di lakukan teraturnya kordinasi yang di lakukan dalam suatu organisasi bila semua itu tidak dilakukan dengan upaya pengontrolan, maka tujuan yang ingin diharapkan tidak akan tercapai dengan sempurna. Kegiatan pengontrolan ini dilakukan guna untuk mengetahui kinerja suatu lembaga yang telah dilakukan apakah sudah sesuai dengan perencanaan semula, serta untuk mengetahui hasil-hasil yang telah dicapai dalam waktu tertentu.

Dengan demikian, mengacu pada prinsip dan fungsi di atas, maka dapat manajemen dapat diartikan sebagai proses pendayagunaan sumber daya melalui kegiatan fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengendalian secara lebih efektif dan efisien dengan segala aspeknya dengan menggunakan semua potensi yang tersedia agar tercapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien serta produktivitas yang bermutu.

b. Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier

Model Mazmanian dan Sabatier ini dipilih dari sekian model implementasi kebijakan karena merupakan model sintesis dari beragam model implementasi yang telah ada semisal model Edward III, model Van Horn dan Van Meter, serta model Grindle, yang telah banyak mendapat banyak kritik.

²⁸ Nanang Fatah, *Landasan Manajemen Pendidikan*, (Bandung: Rosda Karya. 2005), 101

1) Model Edward III

Menurut Edward III, faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu: faktor (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.²⁹

Komunikasi dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting karena *stakeholders* harus mengetahui apa yang akan dikerjakan. Hal ini berkaitan dengan mentransmisikan informasi tentang proses implementasi dengan baik kepada *target groups* dengan kejelasan dan konsistensi *stakeholders* dalam hasil proses informasi tentang implementasi kebijakan. Ada hal-hal penting yang dibahas pada proses komunikasi kebijakan ini, yaitu: transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

Sumber-sumber adalah sumber daya yang meliputi: staf administratif yang cukup (jumlah dan kompetensinya), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan atau *authority* dalam melaksanakan tanggung jawab, fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Sumber daya merupakan faktor yang berpengaruh secara langsung terhadap keefektifan pelaksana kebijakan. Edward III menjelaskan lagi dari sumber daya yang tak kalah pentingnya adalah dana. Faktor dana dalam jumlah yang memadai merupakan faktor kritis sebagai penunjang keberhasilan pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.

Disposisi diartikan sebagai sikap dan komitmen dari *stakeholders* khususnya dari mereka yang menjadi implementor dari suatu kebijakan dan

²⁹ Edward III (1984:24-36)

program. Di dalam penjelasan Edward III terdapat dua bagian yang harus ikut dijelaskan dalam penjelasan disposisi ini, yaitu: sikap pelaksana dan dukungan dari kelompok sasaran.

Struktur birokrasi yang melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh penting pada implementasi. Struktur birokrasi ini menurut Edward III mencakup aspek-aspek seperti: struktur birokrasi, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya. Menurut Edward III salah satu dari aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya adalah *Standart Operating Procedures* (SOP).

2) Model Van Meter dan Van Horn

Menurut Van Meter dan Van Horn terdapat lima variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumber daya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik.³⁰ Variabel-variabel yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- a. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.

³⁰ Dalam Subarsono, 2005: 99

- b. Sumber daya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resources*).
- c. Hubungan antar Organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- d. Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.
- e. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- f. Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: (1) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (2) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (3) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Jika didialogkan dengan teori yang diajukan oleh Edwards III, maka seperti terlihat di atas, variabel (1) standar dan sasaran kebijakan dapat kita masukkan dalam variabel “komunikasi” dalam model Edwards III. Hal ini karena dari penjelasan yang ada menunjukkan bahwa diperlukan adanya standar dan sasaran kebijakan yang jelas sehingga tidak menimbulkan multi interpretasi maupun konflik. Variabel (2) sumber daya sejalan dengan variabel “sumber daya” pada model Edwards III, yaitu mencakup SDM dan non-SDM. Variabel (3) hubungan antar organisasi dapat kita masukkan dalam variabel “struktur organisasi” dari model Edwards III. Variabel (4) karakteristik agen pelaksana dan variabel (6) disposisi implementor, dapat kita masukkan pada variabel “disposisi” dalam model Edwards III. Hal ini dikarenakan variabel (4) membicarakan tentang ‘norma-norma’ dan ‘pola-pola hubungan’ yang terjadi pada implementor merupakan dapat mengacu pada preferensi nilai atau sikap yang ada pada implementor dalam menyikapi nilai-nilai yang dibawa oleh kebijakan.

Dari keenam variabel yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, yang agak berbeda barangkali adalah variabel (5) kondisi sosial, politik, dan ekonomi, yang tidak terdapat dalam model Edwards III. Pada variabel (5) ini terlihat bahwa model yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn juga mempertimbangkan faktor eksternal. Dilihat dari teori sistem kebijakan dari Dye yang melibatkan tiga elemen dalam sistem kebijakan, maka faktor sosial, politik, dan ekonomi dapat kita masukkan dalam elemen lingkungan kebijakan/*policy environment*.

Di lain pihak, barangkali timbul pertanyaan mengapa Edwards III tidak memasukkan elemen lingkungan kebijakan dalam teorinya? Menurut penulis, Edwards III tidak memasukkan elemen lingkungan kebijakan karena beliau memfokuskan teorinya pada aktor-aktor kebijakan yang mengimplementasikan kebijakan itu sendiri (implementor kebijakan) sehingga tidak memfokuskan pembahasan pada apa yang terdapat di luar implementor kebijakan.

3) Model Grindle

Grindle memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Menurut Grindle terdapat dua variabel besar yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Masing-masing variabel tersebut masih dipecah lagi menjadi beberapa item. Variabel isi kebijakan ini mencakup (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh *target group*; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah

menyebutkan implementornya dengan rinci; (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.³¹

Melihat penjelasan mengenai model Grindle ini, kita dapat mencermati bahwa model Grindle ini memiliki aspek yang hampir mirip dengan model Van Meter dan Van Horn. Aspek yang sama adalah bahwa baik model Van Meter dan Van Horn maupun model Grindle sama-sama memasukkan elemen lingkungan kebijakan sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Van Meter dan Van Horn mengikutsertakan ‘kondisi sosial, politik, dan ekonomi’ sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, dan Grindle mengikutsertakan variabel besar ‘konteks kebijakan’ atau ‘lingkungan kebijakan’.

4) Model Mazmanian dan Sabatier

Model implementasi Mazmanian dan Sabatier menggambarkan bahwa kebijakan bersifat sintesis antara *bottom up* dan *top down*. Bahwa dalam *policy making* dan *policy implementation*, semua aktor terlibat dalam proses politik dan kebijakan, namun tetap terdapat porsi yang dinamis antara keterlibatan pemerintah dan masyarakat. Hal penting dari model implementasi kebijakan ini

³¹ Merilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*. (New Jersey: Princeton University Press, 1980), 6-10

adalah kedudukannya sebagai bagian berkesinambungan dari pengambil kebijakan (*engonging part of policy making*) dalam ACS (*Advocacy coalitions*), atau pendampingan para aktor kebijakan dengan berbagai elemen yang ada di masyarakat.

Sabatier (1993), membangun teori proses kebijakan dengan menciptakan *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Cara kerja yang dipakai tersebut adalah dengan menetapkan kerangka sebagai berikut: (a) pembahasan mengenai ruang lingkup, (b) pembahasan mengenai peran individu, (c) pembahasan mengenai peran informasi, (d) pembahasan mengenai sifat dan peran kelompok, (e) pembahasan mengenai level tindakan, (f) dan pembahasan mengenai proses kebijakan.³²

Menurut Mazmanian dan Sabatier terdapat tiga faktor (sebagai variabel bebas) yang memengaruhi tahap-tahap proses implementasi kebijakan publik (sebagai variabel terikat). Tiga faktor yang dikemukakan Mazmanian dan Sabatier adalah kemudahan suatu masalah untuk dikendalikan; positivisasi proses implementasi kebijakan; dan variabel non hukum yang memengaruhi proses implementasi kebijakan.³³

Mazmanian dan Sabatier juga mengingatkan bahwa implementasi kebijakan adalah sebuah proses yang dinamis. Artinya, perubahan pada salah satu faktor akan mengakibatkan perubahan pada faktor yang lain. Tidak ada

³² Widjajati, H. *Anak Jalanan : Studi Kasus tentang Fenomena Pengamen Lampu Merah dan Kebijakan Penanggulangannya di Kota Malang*. (Tesis. Malang: Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2002), 96

³³ Lihat Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. *Implementation and Public Policy*. (Scott Foresman and Company, USA. 1983), 20-39

faktor yang benar-benar steril dari pengaruh faktor lain; dan hal demikian mengakibatkan tidak adanya faktor yang tetap di tengah perubahan faktor-faktor lain (Mazmanian dan Sabatier, 1986:39).

Kebijakan yang terlihat baik bisa jadi menyimpan potensi kesalahan, bahkan sejak penyusunan kebijakan bersangkutan. Hal ini disebut sebagai *policy trap* ‘jebakan kebijakan’, yaitu unsur-unsur (dalam suatu kebijakan) yang kelihatannya saling padu, namun sebenarnya menyimpan potensi kesalingbertentangan dan akan merusak kebijakan itu sendiri.

Sebagaimana Van Meter dan Van Horn maupun Grindle, Mazmanian dan Sabatier juga memasukkan variabel lingkungan kebijakan sebagai variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Perbedaan utama antara model ini dengan model Grindle adalah, selain variabel konten/isi kebijakan yang oleh Mazmanian dan Sabatier dikelompokkan sebagai kemampuan statuta untuk menstrukturisasi implementasi (*ability of statute to structurize implementation*), mereka juga memperluas variabel yang mempengaruhi kebijakan menjadi tingkat kesulitan masalah (*tractability of the problem*) dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi implementasi/*nonstatutory variables affecting implementation*.

Pada variabel tingkat kesulitan masalah (*tractability of the problem*), Mazmanian dan Sabatier memperhitungkan tingkat kesulitan teknis (*technical difficulties*), keberagaman kelompok sasaran (*diversity of target group behavior*), persentase kelompok sasaran terhadap total populasi (*target group as a percentage of the population*), serta tingkat perubahan perilaku yang

diharapkan (*extent of behavioral change required*). Unsur keempat yaitu tingkat perubahan perilaku yang diharapkan (*extent of behavioral change required*) memiliki kesamaan dengan salah satu unsur dari variabel isi kebijakan dari Grindle yaitu *extent of change envisioned*.

Pada *nonstatutory variable*, unsur pertama yaitu *socioeconomic conditions and technology* memiliki kesamaan dengan variabel Van Meter dan Van Horn yaitu keadaan sosial, politik, dan ekonomi. Perbedaan utamanya adalah Mazmanian dan Sabatier menyebutkan kata ‘teknologi’ sebagai satu kesatuan dengan sosioekonomi. Sebagaimana Grindle, Mazmanian dan Sabatier juga memperhatikan politik. Pada unsur kedua yaitu *public support* maupun unsur keempat yaitu *support from sovereigns* memperlihatkan bahwa dukungan publik (*bottom*) maupun dukungan dari penguasa (*top*) ikut menentukan implementasi. Tanpa dukungan dari kedua pihak (*top* dan *bottom*) maka implementasi akan menghadapi kendala. Dan dukungan dari atas maupun bawah ini melibatkan proses politik. Publik yang memiliki kepentingan lebih cenderung akan mendukung suatu kebijakan yang mengutamakan kepentingan mereka. Demikian juga penguasa juga akan cenderung mendukung kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka. Unsur kedua yaitu *attitudes and resources of constituency groups* memiliki kesamaan dengan faktor disposisi dari model Edwards III. Perbedaannya barangkali adalah Edwards III memfokuskan pada sikap/*attitude* dari implementor, sedangkan Mazmanian dan Sabatier lebih fokus pada sikap dari *konstituen/pemilih*. Pada unsur kelima yaitu *commitment and leadership skill*

of implementing officials, model Mazmanian dan Sabatier juga memfokuskan pada *komitment* dan kemampuan kepemimpinan dari implementor. Keunggulan model ini adalah barangkali hal ini (kepemimpinan) belum dibahas pada model-model sebelumnya.

Pada variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasi implementasi (*ability of statute to structure implementation*), model Mazmanian dan Sabatier memiliki beberapa kesamaan dengan model Edwards III. Unsur pertama yaitu *clear and consistent objectives* bersesuaian dengan faktor komunikasi dari model Edwards III. Kejelasan dan konsistensi tujuan merupakan salah satu faktor yang dimaksudkan oleh Edwards III dalam faktor komunikasi. Tanpa tujuan yang jelas dan konsisten, agen-agen implementor akan menemui kesulitan mengimplementasikan kebijakan. Unsur kelima yaitu *decision rules of implementing agencies* juga serupa dengan faktor komunikasi dari model Edwards III. Unsur kelima ini juga menuntut adanya kejelasan aturan/*rules* dari agen-agen pelaksana. Kesesuaian antara model Mazmanian dan Sabatier dengan model Edwards III juga dapat kita lihat pada unsur ketiga yaitu *initial allocation of financial resources*, maupun unsur keenam yaitu *recruitment of implementing officials*. Baik unsur alokasi dana maupun unsur rekrutmen petugas implementasi memiliki kesamaan dengan faktor sumber daya dari model Edwards III, Van Meter dan Van Horn, maupun Grindle. Mirip dengan model Grindle, model Mazmanian dan Sabatier juga memisahkan SDM dan non SDM dari faktor sumber daya. Unsur lain yang sesuai dengan model Edwards III adalah unsur keempat yaitu *hierarchical integration within and*

among implementing institutions, unsur ini serupa dengan faktor struktur birokrasi dalam model Edwards III. *Integrasi hierarkis* di dalam dan di antara lembaga implementor merupakan hal yang mutlak diperlukan agar implementasi kebijakan tidak saling *overlap*, seperti dikatakan Edwards III.

Di samping hal-hal yang kita dapati dari model-model lain, terdapat unsur-unsur yang tidak kita dapati di variabel ini (kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasi kebijakan). Hal yang agak berbeda tersebut adalah pada unsur kedua yaitu *incorporation of adequate causal theory*. Model ini menuntut adanya kajian ilmiah maupun empiris agar sebuah kebijakan dinilai layak dikatakan mampu menstrukturisasi implementasi. Dengan adanya landasan teori kausal yang kuat maupun kajian ilmiah dan bukti empiris, sebuah kebijakan sudah melewati *fit and proper test* sebelum menjadi kebijakan yang memungkinkan untuk dilaksanakan. Selain itu, perbedaan dengan model lain juga terdapat pada unsur ketujuh yaitu formal *access by outsiders*. Keunggulan model Mazmanian dan Sabatier adalah bahwa model ini juga memperhitungkan peran serta publik dalam implementasi kebijakan. Implementasi akan berjalan relatif lebih lancar apabila publik diberi kesempatan untuk mengakses proses kebijakan, atau paling tidak dalam salah satu prosesnya seperti penentuan agenda atau evaluasi kebijakan. Barangkali karena sebab itulah beberapa kajian mengategorikan model Mazmanian dan Sabatier ini memiliki pendekatan *bottom-upper*, atau pendekatan kebijakan dari bawah (publik) ke atas (penentu kebijakan).

Setelah membahas model-model faktor yang mempengaruhi kebijakan dari beberapa pakar, penulis mendapatkan benang merah yang menghubungkan antar satu model dengan model lain. Maka penulis mengemukakan sintesis atau hubungan dari model Edward III, Van Meter dan Van Horn, Grindle, serta Mazmanian dan Sabatier. Sintesis hubungan antar model-model tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Tabel 1. Hubungan antara Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Menurut para Ahli³⁴

Faktor	Edward III	Van Meter dan Van Horn	Grindle	Mazmanian dan Sabatier
Komunikasi	Komunikasi	Standar dan Sasaran Kebijakan		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Kejelasan dan konsistensi tujuan ✓ Aturan keputusan dari implementor
Sumber daya	Sumber daya	Sumber daya	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pelaksana program ✓ Sumber yang disediakan 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ketepatan alokasi sumber daya ✓ Rekrutmen agen pelaksana
Disposisi	Disposisi	Karakteristik agen pelaksana	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Karakteristik lembaga dan penguasa ✓ Kepatuhan dan daya tanggap 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dukungan publik ✓ Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki konstituen ✓ Dukungan penguasa ✓ Komitmen dan <i>leadership skill implementor</i>
Struktur birokrasi	Struktur birokrasi	Hubungan antar organisasi	Letak pengambil keputusan	Keterpaduan hierarkis
		Kondisi sosial, politik, dan ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Kepentingan kelompok sasaran ✓ Tipe manfaat ✓ Derajat perubahan ✓ Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Kesulitan teknis ✓ Keragaman perilaku ✓ Persentase target group ✓ Derajat perubahan ✓ Akses formal pihak luar

³⁴ diolah dari model Edward III, Van Meter dan Van Horn, Grindle, serta Mazmanian dan Sabatier

				✓ Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi
--	--	--	--	---------------------------------------

Berdasarkan perbandingan dan dialog teori model-model implementasi kebijakan di atas, model yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier, karena variabel yang ditawarkan oleh Mazmanian dan Sabatier lebih lengkap ketimbang model-model yang lain, yaitu tidak hanya terfokus pada aspek birokrasi (kebijakan) saja, melainkan juga memfokuskan pada aspek non-kebijakan atau lingkungan yang tidak ada dan berbeda dengan model Edward III, Van Meter dan Van Horn, Grindle, misalnya: kondisi sosial, budaya, ekonomi, keragaman perilaku masyarakat, serta pentingnya peran masyarakat. Penelitian ini diarahkan untuk memahami bagaimana implementasi kebijakan manajemen bencana banjir dan tanah longsor di Kabupaten Jember. Dalam hal ini implementasi kebijakan dilihat dari sudut pandang pelaku/pelaksana kebijakan, pihak yang terkena langsung, serta pihak yang tidak terkena langsung dampak implementasi kebijakan.

Sabatier mengkaji implementasi menuju suatu sintesis mengatakan bahwa tahap-tahap kebijakan (*policy-stages*) tidaklah membantu memahami proses pengambilan kebijakan, karena memilah-milahnya menjadi serangkaian bagian (*section*) yang sifatnya tidak realistis dan artifisial. Karena itu, dari sudut pandang ini, implemementasi dan *policy-making* menjadi kesatuan proses yang sama. Kontribusi awalnya terhadap studi implementasi muncul bersamaan dengan pertimbangan model *top-down* yang ditulis bersama Mazmanian

(1979). Frameworknya kemudian dimodifikasi sesuai dengan riset yang dilakukan Sabatier (1986) terhadap evaluasi kasus model *bottom-up* seperti yang dikembangkan oleh Hjern dan Porter yang mengatakan bahwa implementasi sebagai hubungan *inter-organisasi*. Sehubungan dengan hal ini, Sabatier mengemukakan bahwa sintesis dari dua posisi (model *top-down* dan *bottom-up*) tersebut dimungkinkan dengan mengambil wawasan dari Hjern dan Porter untuk dipakai pada dinamika implementasi inter-organisasi dalam bentuk network, model *top down* memfokuskan perhatiannya pada institusi dan kondisi sosial ekonomi yang menekankan perilaku. Sintesis ini disempurnakan melalui pemakaian konteks *policy subsystem*, yaitu semua aktor terlibat secara interaktif satu sama lain dalam proses politik dan kebijakan. Dan dibatasi oleh parameter yang relatif stabil serta kejadian di luar sub system.

Dengan demikian, model yang dikembangkan oleh Sabatier ini disebut sebagai Model Pendekatan Sintesis (*Hybrid Theories*). Sintesanya mengkombinasikan unit analisis *bottom-upers*, yaitu seluruh variasi aktor public dan privat yang terlibat didalam suatu masalah kebijakan, dengan *top-downers*, yaitu kepedulian pada cara-cara dimana kondisi-kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada dengan penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih.

C. Kerangka Teoritik

Berdasarkan paparan teori di atas, maka dapat kerangka teoritik penelitian ini penulis susun dengan memodifikasi teori George R. Terry (1984) dengan model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier (1986) berikut.

Bagan 1. Dimodifikasi dari George R. Terry (1984) dan Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Paul Sabatier

