

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang implementasi kebijakan telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya tetapi pembahasan peneliti serta sebagian acuan yang digunakan untuk membantu melihat persamaan yang diteliti dalam skripsi ini yang dapat diuraikan sebagai berikut.

**Pertama**, pada penelitian Amiruddin Latteheru, dengan penelitian berjudul “Kesiapan Madrasah Menghadapi Pembelajaran Tatap Muka Tahun 2021 Di Masa Pandemi Covid-19” penelitian ini membahas bagaimana kesiapan madrasah menghadapi pembelajaran tatap muka di tahun 2021 di masa pandemic covid-19. Tipe penelitian yang digunakan peneliti adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data menggunakan wawancara dan observasi terhadap pengelola madrasah. Deskriptif kualitatif merupakan tipe penelitian yang dapat memberikan gambaran mengenai kesiapan madrasah menghadapi pembelajaran tatap muka di tahun 2021 di masa pandemic covid-19. Persamaan yang ada di dalam penelitian ini yaitu mengenai kesiapan sekolah menghadapi pembelajaran tatap muka di masa pandemic covid-19 dan juga memakai metode penelitian deskriptif kualitatif. Sedangkan perbedaannya adalah, objek yang diteliti yakni sekolah madrasah dengan sekolah dasar negeri.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Journal Educandum : Volume 7 Nomor 2 November 2021

**Kedua**, pada penelitian Ismatul Izza Iftitah, Amir Syamsudin, dengan penelitian berjudul “Penerapan Pembelajaran Tatap Muka Terbatas Di Masa Pandemi Covid-19 pada Lembaga PAUD” penelitian ini membahas bagaimana penerapan pembelajaran tatap muka terbatas di masa pandemic covid-19 pada lembaga PAUD. Tipe penelitian yang digunakan ialah kualitatif dengan teknik pengumpulan data menggunakan studi pustaka. Penelitian ini juga membahas strategi-strategi khusus demi berlangsungnya pembelajaran tatap muka terbatas. Persamaan yang ada di dalam penelitian ini yaitu pembahasan mengenai pembelajaran tatap muka di masa pandemic covid-19. Sedangkan perbedaannya adalah objek penelitiannya yakni lembaga PAUD serta teknik pengumpulan data bukan observasi wawancara melainkan studi literatur.<sup>2</sup>

**Ketiga**, pada penelitian Veny Iswantiningtyas, Dema Yulianto, Hanggara Budi Utomo, dengan penelitian berjudul “Implementasi Pembelajaran Tatap Muka Terbatas dan Daring Masa Kenormalan Baru Pada Anak Usia Dini di Kabupaten Kediri’ penelitian ini membahas bagaimana implementasi pelaksanaan pembelajaran tatap muka terbatas dan daring di masa kenormalan baru. Tipe yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu metode observasi dan wawancara serta teknis analisis data yang digunakan ialah model analisis interaktif. Persamaan yang ada di dalam penelitian ini adalah pembahasan mengenai implementasi pembelajaran tatap muka pada masa pandemi covid-19 dan jenis penelitian yang

---

<sup>2</sup> Jurnal Obsesi : Volume 6 Issue 3 (2022) Pages 2334-2344

digunakan yaitu kualitatif. Sedangkan perbedaanya yaitu objek dan lokasi penelitian, objeknya yang diteliti yakni taman kanak-kanak dengan sekolah dasar negeri.<sup>3</sup>

**Table 2.1 Perbandingan Penelitian Terdahulu**

NO	Nama Peneliti/Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Amiruddin Latteeru	Kesiapan Madrasah Menghadapi Pembelajaran Tatap Muka Tahun 2021 Di Masa Pandemi Covid-19	Temuan penelitian menunjukkan lembaga pendidikan termasuk madrasah telah meresponi dengan melakukan berbagai kesiapan. MAN 1 Kota Makassar telah melakukan persiapan dengan melengkapi semua sarana dan prasarana yang menjadi kewajiban protokol kesehatan. Begitupun dengan menjaga jarak disetiap kelas. Keterlibatan komite madrasah juga ikut andil dan berkontribusi dalam penyediaan sarana yang dibutuhkan oleh madrasah.

<sup>3</sup> Jurnal Equilibrium : VOL. X. Issu 1. Januari-April 2022

2	Ismatul Izza Iftitah, Amir Syamsudin	Penerapan Pembelajaran Tatap Muka Terbatas Di Masa Pandemi Covid-19 pada Lembaga PAUD	Temuan penelitian menunjukkan penerapan pembelajaran tatap muka terbatas di lembaga PAUD membutuhkan persiapan seperti sarana protokol kesehatan, surat persetujuan orang tua, dan pelaksanaannya wajib mematuhi prinsip 5M, mengatur jadwal keberangkatan anak ke sekolah, mengurangi waktu belajar, dan kegiatan yang dilakukan anak cukup dengan 1 kegiatan.
3	Veny Iswantiningtyas, Dema Yulianto, Hanggara Budi Utomo	Implementasi Pembelajaran Tatap Muka Terbatas dan Daring Masa Kenormalan Baru Pada Anak Usia Dini di Kabupaten Kediri	Temuan pada penelitian ini menunjukkan penerapan pembelajaran tatap muka new normal masa pandemic covid-19 di Taman Kanak-kanak Dharma Wanita Klandaran II Kabupaten Kediri sesuai dengan protokol kesehatan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Sisi yang lain, untuk menunjang pembelajaran tatap muka secara langsung tersebut, Taman Kanak-kanak Dharma Wanita Klandaran II Kabupaten Kediri menerapkan pembelajaran daring atau belajar dari rumah dengan melibatkan orang tua anak didik yang sangat kooperatif

*Sumber diolah oleh penulis*

## 2.2 Konsep Kebijakan Publik

### 2.1.1 Konsep Kebijakan

Istilah “Kebijakan” dalam sebuah Kebijakan Publik dapat dilihat melalui beberapa definisi tentang kebijakan publik yang dikumpulkan dari berbagai sumber ilmiah. Kebijakan itu sendiri merupakan sebuah keputusan-keputusan yang diambil untuk masyarakat luas. Kebijakan itu menurut Dye adalah apa yang dilakukan atau yang tidak dilakukan oleh pemerintah (Dye, 1987:1). Dilakukan atau tidak dilakukannya sebuah kebijakan merupakan bentuk dari kebijakan publik. Apapun yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah dalam rangka untuk kepentingan publik atau masyarakat adalah bagian dari kebijakan publik. Menurut Nugroho (2003) dalam (Nugroho, 2014 : 105), kebijakan publik itu sendiri tidak pernah muncul di “ruang khusus”.<sup>4</sup> Suatu kebijakan dibuat dalam rangka untuk memberikan solusi terhadap persoalan yang sedang terjadi. Kebijakan itu sendiri juga mempunyai tujuan yaitu menyelesaikan persoalan yang ada secara tuntas, bukan menyelesaikan persoalan dengan menimbulkan persoalan-persoalan yang baru, tetapi dengan adanya kebijakan pemasalahan yang ada terselesaikan (Hayat, 2018:13)<sup>5</sup>.

Aminuddin Bakry (2010), mengungkapkan bahwa suatu kebijakan publik merupakan sebuah keputusan atau pilihan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia untuk

---

<sup>4</sup> Nugroho, Riant. 2014. *Kebijakan Publik di Negara-negara Berkembang*

<sup>5</sup> Hayat. 2018. *Kebijakan Publik; Evaluasi. Reformasi. Formulasi*

kepentingan masyarakat, publik ataupun warga Negara<sup>6</sup>. Pengelolaan dan pengaturan terhadap beberapa aspek yang bertujuan untuk kepentingan publik merupakan dalam rangka agar tercapainya tujuan publik tersebut. Kebijakan mempunyai legitimasi yang kuat dalam penerapannya untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Kebijakan publik mempunyai konsep dasar yang bermula dari bangsa Yunani dan Romawi yang mengambil konsep publik dan privat. Bangsa Romawi mendefinisikan kedua istilah tersebut dalam *res publica* dan *res priva*. Gagasan *publik* dan *privat* pada masa Yunani kuno diekspresikan dalam istilah *Konion* (yang dapat diartikan publik) dan *Idion* (yang bisa diartikan privat). Sejarah dari kebijakan publik juga sudah dapat diraskan keberadanya sejak abad ke 18 Sebelum Masehi (Fermana, 2009: 30-31)<sup>7</sup>

Thomas R. Dye, dalam buku *kebijakan publik untuk Negara-negara berkembang*, yang ditulis oleh Riant Nugroho D (2006), mendefinisikan kebijakan publik merupakan segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak melakukan. Dye juga memaknai sebuah kebijakan publik sebagai suatu upaya untuk mengetahui apa sebenarnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya secara berbeda-beda. Lalu dikatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. Kebijakan publik tersebut harus mencakup semua tindakan pemerintah, bukan hanya keinginan atau pejabat pemerintah. Kebijakan

---

<sup>6</sup> Aminnudin Bakry.2010 dalam *jurnal mentek Volume 2 Nomor 1. April*

<sup>7</sup> Fermana,Surya.2009.*Kebijakan Publik*

juga merupakan suatu tindakan berpola yang mengarah pada suatu tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu (Wahab, 2005:3)<sup>8</sup>

Definisi kebijakan publik yang dikatakan oleh Starling yang dikutip oleh Wahab (1999), mengatakan dalam penyelesaian kebijakan publik, pemerintah sangat memperhatikan dengan seksama beberapa cara atau tahap-tahap bagaimana menyelesaikan masalah publik dengan sangat baik. Beberapa tahap itu menurut Starling mencakup antara lain: memperhatikan dampak lingkungan sosial, implementasi, koordinasi, evaluasi, dan juga beberapa masalah kebijakan. Menurut Woll (1966) yang dikutip oleh Hayat (2018), kebijakan publik merupakan sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di dalam masyarakat baik melalui lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat maupun secara langsung. Di dalam pelaksanaan kebijakan publik, terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah tersebut yaitu :

1. Adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat.
2. Adanya output kebijakan, yaitu dapat diartikan bahwa kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.

---

<sup>8</sup> Wahab, Solichin Abdul 2005. *Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*.

3. Dimana adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Disini terdapat interaksi antara rakyat dengan pemerintah melalui politisi ataupun yang lainnya dalam rangka mengatasi persoalan publik secara bersama. Interaksi tersebut dilakukan karena mengingat kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah nantinya akan bersinggungan langsung dengan masyarakat.

Menurut Bridgman dan Glyn Davis (2000) dalam Nawawi (2009:7) terdapat 5 karakteristik dalam kebijakan publik yaitu:

1. Memiliki tujuan yang dibuat atau didesain untuk dicapai atau tujuan yang dapat dipahami
2. Terstruktur dan tersusun menurut aturan tertentu
3. Melibatkan keputusan beserta dengan konsekuensinya.
4. Pada hakikatnya adalah politis
5. Bersifat dinamis<sup>9</sup>

Dalam memahami berbagai definisi kebijakan publik, alangkah baiknya jika membahas beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik seperti yang diutarakan oleh Young dan Quinn (2002) dalam Suharto (2005:44-45) yaitu:

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik merupakan tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang meakili kewenangan hukum, politis dan financial untuk melakukannya.

---

<sup>9</sup> Nawawi Ismail. 2009. *Public Policy (Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek)*

2. Sebuah kegiatan aksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
3. Seperangkat kegiatan yang berkecenderungan kepada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan secara bersama untuk memecahkan masalah sosial. Tetapi, kebijakan publik juga bisa dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan suatu perbuatan tertentu.
5. Sebuah pertimbangan yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap beberapa langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Kesimpulan dari semua pengertian tentang kebijakan publik, dalam apapun bentuknya, adalah suatu landasan hukum yang sah bagi pemerintah.<sup>10</sup> Chief J.O. Udoji (1981) dalam kutipan Hayat (2018:21) mendefinisikan kebijakan publik sebagai sanksi tindakan yang mengarah pada suatu tujuan tertentu dengan sekelompok masalah yang diarahkan dan saling berkaitan serta mempengaruhi

---

<sup>10</sup> Suharto, Edi.2005.*Analisis Kebijakan Publik*

sebagian besar warga masyarakat. Beberapa definisi tentang kebijakan publik yang telah disebutkan diatas sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Sebuah kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa sebuah tindakan dari pemerintah itu sendiri.
2. Sebuah kebijakan publik mempunyai tujuan tertentu baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu
3. Sebuah kebijakan publik merupakan sebuah hal yang fungsinya ditujukan kepada masyarakat.

Intinya dari beberapa semua pengertian tentang kebijakan publik, dengan apapun bentukny, adalah suatu landasan hukum yang sah bagi pemerintah untuk mengambil sebuah tindakan. Kebijakan publik juga merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuuk mencapai tujuan bersama demi sebuah kepentingan bersama juga, baik berupa peraturan maupun undang-undang.

### **2.1.2 Proses Kebijakan Publik**

Sebuah proses analisis kebijakan publik merupakan proses kegiatan yang bersifat poltis dengan cara merangkai aktivitas intelektual. Analisis kebijakan publik itu sendiri sangat berguna dalam mengimplemetasikan atau merumuskan sebuah kebijakan publik. Untuk mengembangkan kebijakan publik yang baik pada masa yang akan datang, teori-teori dalam analisis kebijakan publik lah yang akan digunakan. Menurut Bauer dan Gergen (1968) dan Dunn (2005), dalam kutipan Hayat (2018) menjelaskan bahwa aktivitas menciptakan pengetahuan tentang bagaimana proses pembuatan kebijakan merupakan arti dari sebuah analisis

kebijakan. Proses dalam menciptakan sebuah pengetahuan dalam proses pembuatan kebijakan tersebut adalah meneliti kebijakan dan sebab akibat. (Dunn, 2005).

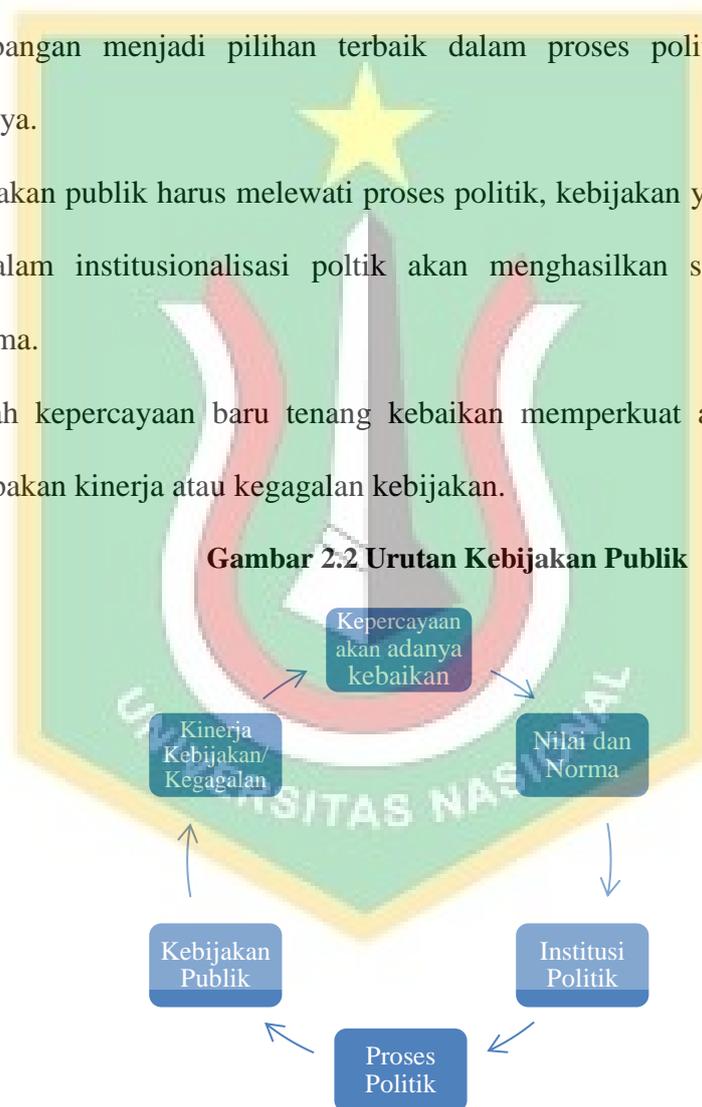
Michael Howlet dan M. Ramesh (1975) dalam kutipan (Nawawi, 2009:16) menyebutkan bahwa sebuah proses kebijakan publik terdiri dari 5 (lima) tahapan yang berupa: Penyusunan agenda, formulasi kebijakan, pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan dan juga evaluasi kebijakan. Didalam sebuah kebijakan publik, proses ini tidak boleh diabaikan agar kebijakan tidak berhenti di tengah jalan atau hanya menjadi pembahasan belaka, apalagi dengan menimbulkan persoalan baru dari kebijakan yang dilakukan. Agar sebuah proses kebijakan publik tidak berdampak buruk pada masyarakat. Proses pengambilan kebijakan merupakan hal yang sangat penting, Wayne Parson (2005) dalam Hayat (2018:26) mengtakan kajian terhadap kebijakan publik dalam mengintegrasika dan mengkontekskan model dan riset dari sebuah disiplin yang mengandung orientasi problem dan kebijaka merupakan tujuan utama.

Nugroho (2016:110) dalam Hayat (2018:26), Kebijakan publik memiliki urutan prosesnya dalam memberikan landasan penting dalam proses sebuah kebijakan yaitu:

1. Kebijakan publik merupakan hal yang baik, dengan arti kebaikan dalam kebijakan publik tertuang dalam filosofi dan orientasi yang dibangun dalam mewujudkan kepentingan masyarakat.
2. Mempunyai nilai dan norma yang terkandung didalamnya, yang bisa dikatakan setelah kebijakan publik telah diterima oleh masyarakat maka apakah nilai dan

norma sudah sesuai dengan yang ada atau tidak, sebuah kebijakan tersebut melanggar nilai substansi dan kode etik atau tidak.

3. Kebijakan-kebijakannya harus berdasarkan pertimbangan politik, yang artinya setelah melihat nilai aspek dan norma dalam suatu kebijakan maka setelahnya yaitu masuk kedalam ruang institusi politik, berbagai kemungkinan dan pertimbangan menjadi pilihan terbaik dalam proses politik yang ada di dalamnya.
4. Kebijakan publik harus melewati proses politik, kebijakan yang sudah masuk ke dalam institusionalisasi politik akan menghasilkan sebuah keputusan bersama.
5. Sebuah kepercayaan baru tentang kebaikan memperkuat adanya kebijakan merupakan kinerja atau kegagalan kebijakan.



Sumber : Rian Nugroho (2016:110) dalam Hayat (2018:28)

Dari urutan kebijakan yang tertera di atas, keberhasilan suatu kebijakan publik diikuti oleh hubungan yang erat kepada semua komponen yang mempunyai

kepentingan dalam proses pengambilan kebijakan publik. Tahap-tahap suatu kebijakan pada dasarnya dimulai dari perumusan masalah, identifikasi alternative, penilaian, implementasi kebijakan serta kembali lagi pada perumusa masalah (Wibawa, 2011:5)

**Gambar 2.1.2 Siklus Kebijakan**



## **2.3 Konsep Implementasi Kebijakan**

### **2.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi mempunyai istilah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dengan arti penerapan atau pelaksanaan. Studi implementasi sendiri merupakan suatu proses yang cukup rumit dengan dapat dilihatnya pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan Eugne Bardach dalam buku Agustino (2012:138) mengatakan bahwa sangat cukup dalam membuat sebuah program yang

kelihatannya bagus. Namun bisa lebih sulit lagi merumuskannya bahkan juga melaksanakannya<sup>11</sup>.

Implementasi dapat dipengaruhi oleh variable, baik variabel lingkungan, organisasional maupun individual. Grindle dan Quade dalam kutipan (Rifandi dan Maryani, VOL 5 Nomor 1 2014:122), berpendapat bahwa dalam melakukan pengukuran kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus juga memperhatikan bagaimana organisasi, lingkungan dan juga variable kebijakan.<sup>12</sup>

Kebijakan yang diimplementasikan sangat diharapkan berjalan sebagaimana yang sebelumnya telah ditetapkan. Hal tersebut biasanya terlihat dari proses yang sedang terjadi dengan hasil akhir yang bisa dikatakan sesuai. Implementasi kebijakan bisa dikatakan berhasil jika dapat diukur atau dapat dilihat dari proses pencapaian hasil akhir, yaitu menurut Grindle (Agustino, 2012:139) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi dapat diukur dari bagaimana prosesnya, apakah pelaksanaan program telah sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu dengan melihat pada aksi program dari individual proyek dan juga apakah tujuan program tersebut telah tercapai<sup>13</sup>.

Dari beberapa uraian yang telah dijelaskan, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah suatu proses yang dapat dengan mudah menyesuaikan diri yang artinya dimana pelaku kebijakan melakukan sebuah kegiatan yang pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan kebijakan yang

---

<sup>11</sup> Agustino,Leo.2006.*Dasar-Dasar Kebijakan Publik*

<sup>12</sup> Rifandi, Dedi dan Maryani.2014.*Jurnal Kebijakan Publik.Implementasi Kebijakan Izi Pemanfaatan Sumber Daya Air*

<sup>13</sup> Agustino, Leo.2012.*Dasar-Dasar Kebijakan Publik*

diimplementasikan. Odoji (1989) yang dikutip oleh (Nawawi, 2009:131), yang berpendapat bahwa pelaksanaan sebuah kebijakan adalah sesuatu yang penting. Kebijakan hanya sekedar berupa rencana bagus yang tersimpan baik dalam arsip jika tidak terimplementasikan. Implementasi mempunyai prinsip bahwa aktivitas yang berdasar pada rumusan kebijakan yang dilaksanakan dalam rangka mencapai sebuah tujuan kegiatan.

Terdapat dua pilihan langkah dalam menjalankan suatu kebijakan publik, yaitu dengan cara melalui memformulasikan kebijakan turunan dari kebijakan tersebut atau dengan cara langsung melaksanakan dalam bentuk program kebijakan. Nugroho (2016) mengatakan bahwa suatu jenis implementasi kebijakan yang perlu mendapatkan penjelasan atau yang biasa disebut sebagai peraturan pelaksana merupakan perwujudan dari bentuk kebijakan perda atau undang-undang. Dari berbagai kegiatan pelaksanaan dari wujud program yang dijadikan proyek merupakan dasar dari sebuah implementasi kebijakan. Dalam pengertian implementasi kebijakan terkandung beberapa unsur yaitu :

1. Proses, yang merupakan sebuah aksi nyata atau serangkaian aktivitas yang dilakukan untuk mewujudkan suatu tujuan yang telah ditetapkan.
2. Tujuan, yang artinya sesuatu yang hendak dicapai dengan melalui aktivitas yang telah di laksanakan.
3. Hasil, yang berarti dampak manfaat yang dirasakan oleh kelompok sasaran sangat nyata.

Sebuah kemampuan yang nyata dalam meneruskan serta menjalankan beberapa program yang telah di rancang sebelumnya, merupakan sebuah tolak ukur dari keberhasilan atau kegagalan dari suatu implementasi kebijakan. Mustari (2013) mengatakan, terlaksananya program yang baik merupakan sebuah garansi otomatis dari munculnya implementasi kebijakan dalam bentuk nyata. Prinsip dari sebuah implementasi kebijakan yaitu agar suatu kebijakan dapat mencapai sebuah tujuan.

### **2.3.2 Model Implementasi Kebijakan**

Setelah membahas mengenai berbagai macam konsep implementasi kebijakan, dalam upaya untuk memperkaya pemahaman tentang berbagai variabel yang terlibat dalam implementasi, maka selanjutnya diuraikan model-model implementasi kebijakan publik dibawah ini.

#### **A. Model Van Meter dan Van Horn**

A Model of the Policy Implementation (1975) merupakan sebutan dari model pendekatan yang dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn. Abstraksi suatu kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan dalam tujuan meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel merupakan sebuah proses implementasi. Dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara satu jalur dari keputusan politik, kinerja kebijakan publik dan juga pelaksana. Model ini juga menjelaskan suatu kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang bisa dikatakan saling berkaitan, yaitu seperti:

1. Standard dan sasaran kebijakan dan tujuan kebijakan, dapat dikatakan bahwa kinerja implementasi kebijakan dapat diukur keberhasilannya dari ukuran dan tujuan yang bersifat nyata yang berada pada level pelaksana kebijakan.
2. Sumber Daya, kemampuan dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia merupakan salah satu hal penting dalam sebuah keberhasilan implementasi. Kebijakan yang telah ditetapkan secara politik merupakan tuntutan implementasi dengan adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang telah di isyaratkan.
3. Karakter Organisasi Pelaksana, kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh sesuatu yang cocok dengan para pelaku pelaksananya, karena dapat dikatakan pusat perhatian pada pelaku pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang terlibat dalam sebuah implementasi kebijakan.
4. Disposisi, sebuah sikap penolakan atau penerimaan dari pelaku pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi kegagalan atau keberhasilan implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2006). Dalam hal ini pengambil keputusan sangat mungkin tidak mengetahui suatu keinginan, kebutuhan atau permasalahan yang harus diselesaikan karena kebijakan publik biasanya bersifat top to down.
5. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik, dalam menilai kinerja implementasi kebijakan sejauh mana lingkungan luar seperti ekonomi, sosial dan politik dapat turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Sebuah upaya implementasi kebijakan menandakan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif karena

lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sebuah sumber masalah.

6. Komunikasi antar organisasi, yang terakhir agar suatu kebijakan dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien.

Model kebijakan dari Van Meter dan Van Horn menyebutkan proses implementasi kebijakan merupakan sebuah proses abstraksi dalam suatu perwujudan kebijakan yang pada dasarnya dilakukan agar mendapatkan kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variable. Model ini juga dapat memberikan petunjuk bahwasanya dalam sebuah implementasi kebijakan dapat berjalan secara segaris dari keputusan politik, kinerja kebijakan publik dan juga pelaksana.

#### B. Model Sabatier dan Daniel Mazmanian

Model implementasi Sabatier dan Daniel Mazmanian (1979), merupakan pengembangan model pencapaian dan efektif. Menurut mereka pendekatan ini membagi suatu proses menjadi satu rangkaian bagian yang tidak realistis karena sebelumnya dikarenakan kebijakan tidak dapat membantu dalam memahami proses pembuatan kebijakan. Sabatier (1986) dalam Suratman (2017, 99-100) mengatakan bahwa berdasarkan riset yang ada di Eropa dan Amerika, kerangka implementasi kebijakan merupakan sebuah upaya dari rangkaian yang mereka buat.

### C. Model Grindle

Dalam menetapkan suatu mata rantai yang mengarah pada kebijakan umum yang direalisasikan sebagai suatu hasil dari aktifitas pemerintah, pengertian ini merupakan asumsi dari tugas implementasi yang dikatakan oleh Grindle (1980). Program pemerintah yang bertujuan untuk merealisasikan kebijakan tersebut merupakan arti dari kebijakan pemerintah, kebijakan itu sendiri merupakan sebuah pernyataan dari tujuan, arah, serta sarana yang bersifat umum. Suatu proses implementasi hanya bisa dimulai apabila arah dan tujuan kebijakan sudah dinyatakan secara jelas dan spesifik, dana telah dialokasikan untuk pelaksanaan serta program tindakan sudah digambarkan dengan jelas.

Model Grindle mempunyai keterbatasan yang merupakan kriteria tentang keberhasilan implementasi yaitu dampak lebih sulit diidentifikasi dalam jangka yang pendek. Beberapa perubahan pada masyarakat maupun individu yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan pada umumnya baru dapat di lihat dan diidentifikasi setelah waktu yang cukup panjang.

### D. Model George C. Edward III

Model implementasi dari Edward III (1980) ini ada beberapa variabel di dalam pengimplementasian kebijakan publik yang harus di pertimbangkan, yaitu beberapa faktor internal di dalam organisasi ini berpengaruh secara langsung terhadap implementasi, tetapi juga saling tergantung satu sama lain. Model implementasi kebijakan ini bersifat top to down yang dikembangkan oleh Edward III dalam

Agustino (2016, 136-141). Dalam pendekan model ini terdapat empat variabel yang menentukan hasil dari implementasi suatu kebijakan yaitu :

1. Komunikasi, menurut Edward III implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan terjadi apabila pembuat keputusan telah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.
2. Sumberdaya, Edward III mengungkapkan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan ialah sumber daya, ada beberapa indikator sumber daya yang terdiri dari beberapa elemen dalam pengimplementasian.
3. Disposisi, Variabel terakhir yang dapat mempengaruhi tingkat implementasi kebijakan publik menurut Edward III adalah disposisi. Para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan dalam melaksanakannya ketika pelaksanaan suatu kebijakan ingin menjadi efektif.
4. Struktur Birokrasi, Edward III mengatakan jika struktur birokrasi merupakan hal yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik. Meskipun beberapa sumber dalam melaksanakan suatu kebijakan tersedia serta mempunyai keinginan dalam melaksanakan suatu kebijakan, bukan tidak mungkin kebijakan tersebut tidak dapat terealisasikan atau tidak dapat terlaksana karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi.

### 2.3.3 Faktor Penentu Kebijakan Publik

Persoalan kebijakan publik menurut Hayat dalam (buku Kebijakan Publik: Evaluasi, Reformasi, Formulasi 2018) mengatakan seringkali mengabaikan beberapa prinsip karakteristik yang melekat di masing-masing Negara. Karakteristik yang berbeda dipunyai oleh setiap Negara. Negara berkembang mempunyai karakter yang tentunya berbeda dengan karakter dari Negara maju dalam segala aspeknya. Tetapi menurut (Nugroho 2015), di Negara berkembang, kebijakan publik dikembangkan seperti di Negara maju. Dalam proses kebijakan publik ada pengkajian yang dilakukan sebelumnya, yaitu dengan secara akademis, politis dan praktis yang kemudian dilakukan proses pengambilan kebijakannya.

Dalam sebuah pengimplementasian perlu adanya pertimbangan yang mendalam, juga saat pelaksanaannya, dikarenakan dalam perjalanan kebijakan akan mengandung resiko yang berbeda, tergantung dari konsekuensi yang akan timbul dalam proses pelaksanaannya. Suatu kebijakan akan selalu dipengaruhi oleh beberapa komponen yang terlibat didalamnya. Leo Agustino (2012) dalam bukunya menyebutkan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, yaitu :

- a. Faktor penentu pemenuhan kebijakan, yang terdiri dari
  1. Adanya kesadaran dalam menerima kebijakan
  2. Adanya sanksi hukum
  3. Adanya kepentingan pribadi
  4. Adanya kepentingan publik

5. Respeknya anggota masyarakat kepada keputusan pemerintah dan juga otoritas
  6. Masalah waktu
- b. Lalu ada juga faktor dalam penunda kebijakan, yaitu
1. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi
  2. Tidak adanya kepastian hukum.
  3. Adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap aturan hukum
  4. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang ada

## **2.4 Teori Pembelajaran**

### **2.4.1 Pengertian Pembelajaran**

Pembelajaran dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Dikemenjur 2003), mengartikan sebagai sebuah proses interaksi antara peserta didik dengan pendidik serta sumber belajar pada suatu lingkungan belajar. Pembelajaran juga dapat diartikan sebagai usaha yang melibatkan pengetahuan professional yang dimiliki guru untuk mencapai sebuah kurikulum, Muhibbin Syah (1955). Pembelajaran sendiri sangat berhubungan erat dengan belajar serta mengajar, belajar mengajar dan pembelajaran terjadi secara bersama-sama. Dalam kegiatan mengajar meliputi segala hal yang guru lakukan didalam kelas sedangkan belajar dapat terjadi tanpa guru atau tanpa kegiatan mengajar di formal lain.

Belajar bisa saja terjadi tanpa adanya pembelajaran, tetapi pengaruh suatu pembelajaran dalam belajar hasilnya ialah lebih sering menguntungkan dan juga mudah diamati. Suatu keadaan dengan tujuan menciptakan situasi yang mampu

merangsang siswa belajar merupakan arti dari mengajar itu sendiri. Belajar melalui media pembelajaran yang sudah disiapkan merupakan sebuah cara lain dari transformasi pengetahuan dari guru kepada siswa. pembelajaran merupakan sebuah sistem yang mempunyai tujuan membantu proses pembelajaran belajar siswa, yang berisikan serangkaian peristiwa yang telah dirancang serta disusun sedemikian rupa dengan tujuan mendukung serta mempengaruhi terjadinya proses belajar siswa yang bersifat internal. Belajar mengajar juga merupakan konsep yang saling berkaitan. Belajar merupakan proses perubahan tingkah laku akibat interaksi dengan lingkungan. Upaya yang dilakukan secara sadar berdasarkan pengalaman ketika berinteraksi dengan lingkungan merupakan arti dari proses perubahan tingkah laku. Perbuatan sikap dan reaksi secara fisik dan mental, merupakan pola tingkah laku yang terjadi serta juga dapat dilihat.

Proses pembelajaran yang dengan mengandung arti luas, mencakup pemahaman, pengetahuan, serta sikap dan sebagainya merupakan tingkah laku yang berubah yang memberikan hasil. Dalam perubahan ada beberapa karakteristik yaitu:

- a. Perubahan dalam belajar bersifat fungsional dan saling berkaitan
- b. Perubahan terjadi secara sadar
- c. Memiliki arah serta tujuan
- d. Bersifat positif dan aktif
- e. Mencakup seluruh aspek perubahan tingkah laku yaitu perbuatan, sikap serta pengetahuan
- f. Dan juga tidak bersifat sementara

Faktor internal dan juga eksternal merupakan pengaruh dari keberhasilan belajar peserta didik. Kondisi dalam proses belajar yang berasal dari dalam diri sendiri, sehingga terjadi perubahan tingkah laku merupakan peran dari faktor internal, ada beberapa hal yang termasuk kedalam faktor internal, yaitu :

- a. Kecerdasan bakat (Attitude)
- b. Minat
- c. Motivasi
- d. Keterampilan (kecakapan)
- e. Kondisi fisik serta mental

Sedangkan faktor eksternal, yaitu kondisi diluar dari individu peserta didik yang mempengaruhi belajarnya, ada juga hal yang termasuk dalam faktor eksternal yaitu:

- a. Lingkungan sekolah
- b. Keluarga, dan juga
- c. Masyarakat

Belajar pada hakikatnya dapat dilakukan oleh siapapun, baik anak-anak maupun orang dewasa. Dalam kenyatannya ada kewajiban bagi orang-orang yang memiliki kompetensi lebih dahulu agar menyediakan ruang, waktu, dan kondisi agar dapat terjadi proses belajar terhadap anak-anak. Harapan dari sebuah proses belajar yaitu terjadi secara optimal pada peserta didik melalui cara-cara yang difasilitasi serta dirancang oleh guru disekolah. Dengan demikian diperlukan kegiatan pembelajaran yang disiapkan oleh guru. Strategi yang efektif dan tepat

sangat memerlukan teknik, metode dan pendekatan tertentu sesuai dengan karakteristik tujuan materi, peserta didik serta sumber daya.

#### **2.4.2 Pengertian Pembelajaran Tatap Muka**

Pembelajaran tatap muka merupakan pembelajaran yang sangat sering sekali atau sangat umum berlangsung saat ini. Berdasarkan kaidah pengembangan bahan ajar dan juga standar proses dalam sebuah penerapannya, pembelajaran tatap muka harus direncanakan secara khusus. Pada pembelajaran tatap muka kemampuan mengajar sangat menentukan, misalnya lingkungan tempat belajar serta penguasaan konsep materi pelajaran. Lingkungan tempat belajar serta konsep materi pelajaran dapat dikembangkan dengan tepat sesuai dengan kondisi peserta didik melalui beberapa model pembelajaran yang telah banyak dikembangkan saat ini. Mursell dan Nasution (2008) mengatakan bahwa, mengajar dengan sukses tidak dapat dilakukan menurut suatu pola tertentu yang juga diikuti secara rutin.

Pembelajaran tatap muka sendiri merupakan seperangkat tindakan yang dibuat dengan tujuan mendukung proses belajar peserta didik secara tatap muka, dengan mempertimbangkan berbagai kejadian eksternal yang berlangsung pada peserta didik yang juga dapat diprediksi atau diketahui selama proses tatap muka. Kegiatan pembelajaran perlu di laksanakan secara efisien dan efektif sehingga memperoleh hasil yang maksimal sebagai tahapan dari strategis pencapaian kompetensi. Kegiatan tugas terstruktur, kegiatan tugas tidak terstruktur serta kegiatan tatap muka merupakan kegiatan yang berdasarkan pembelajaran.

## 1. Konsep Pendekatan, Strategi, Model dan Metode Pembelajaran Tatap Muka

Pembelajaran merupakan sebuah usaha terencana dengan tujuan terjadinya perubahan perilaku pada peserta didik. Upaya agar usaha yang dilakukan dapat berhasil dengan baik sehingga usaha menjadi efektif merupakan tugas dari seorang guru/pendidik. Arends (2004) dalam Sahri Ramadhan (2015) mengatakan bahwa agar seorang guru dapat memainkan perannya secara efektif, harus mempunyai beberapa atribut, yaitu :

- a) Guru yang efektif mempunyai dasar pengetahuan mengenai belajar mengajar serta menggunakan pengetahuan ini sebagai petunjuk dalam praktik mengajar.
- b) Guru yang efektif memandang belajar mengajar sebagai sebuah proses belajar dalam waktu yang lama serta mempunyai pengetahuan dan keterampilan bekerja untuk meningkatkan kemampuan mengajarnya dan meningkatkan mutu sekolah
- c) Guru yang efektif mempunyai keterampilan untuk melakukan pendekatan pada semua aspek pekerjaannya dengan cara reflektif dan dalam rangka pemecahan masalah
- d) Guru yang efektif menguasai sekumpulan cara praktik seperti prosedur, strategi dan model serta dapat menggunakan untuk membelajarkan siswa dalam kelas dan untuk bekerjasama dengan orang lain dilingkungan sekolah<sup>14</sup>

Ada beberapa pendekatan dalam pembelajaran tatap muka yaitu:

---

<sup>14</sup> Sahri Ramadhan.2015

1. Pendekatan Multikultural, pendekatan ini diartikan sebagai suatu kebijakan sosial yang mempunyai dasar prinsip pemeliharaan budaya dan saling memiliki rasa hormat antara seluruh kelompok budaya yang ada didalam masyarakat. Yang mendasari pedekatan multikultural yaitu program pendidikan bangsa agar komunitas multikultural dapat ikut berpartisipasi dalam mewujudkan kehidupan yang demokrasi.
2. Pendekatan Kooperatif, maksud dari pendekatan ini yaitu, suatu bentuk pembelajaran yang berdasarkan paham konstruktivis. Pembelajaran kooperatif ini juga merupakan strategi dengan beberapa siswa sebagai anggota kelompok kecil yang tingkat kemampuannya berbeda. Roger dan David dalam Kumalasari dalam mencapai hasil yang maksimal, ada beberapa unsur kelompok yang harus diterapkan yaitu, tanggung jawab perorangan, saling ketergantungan secara positif, tatap muka, evaluasi proses kelompok, serta komunikasi antar anggota.
3. Pendekatan Salingtemas, interaksi antara individu dan lingkungan merupakan arti dari hakikat belajar. Lingkungan menyediakan rangsangan terhadap individu begitupun juga sebaliknya. Dalam proses interkasi ini dapat terjadi perubahan pada individu berupa perubahan tingkah laku, individu dapat juga menyebabkan terjadinya perubahan pada lingkungan, baik yang positif maupun negative, hal ini menunjukkan bahwa lingkungan merupakan faktor penting dalam proses belajar mengajar.
4. Pendekatan Pembelajaran Aktif, Inovatif, Kreatif dan Menyenangkan (PAIKEM), pendekatan ini dapat didefinisikan sebagai pendekatan mengajar yang digunakan bersama metode tertentu dan berbagai media pengajaran yang

disertai penataan lingkungan yang baik agar proses pembelajaran menjadi aktif, kreatif, inovatif serta menyenangkan

Pembelajaran tatap muka ini dapat disimpulkan merupakan sebuah pembelajaran yang memungkinkan interaksi pendidik serta peserta didik dalam satu lingkungan dengan tujuan untuk mencapai pembelajaran langsung kepada peserta didik. Pembelajaran tatap muka juga merupakan seperangkat tindakan yang dirancang untuk mendukung proses belajar peserta didik secara tatap muka dengan mempertimbangkan kejadian eksternal yang berlangsung pada peserta didik yang dapat diketahui atau diprediksi selama proses tatap muka.

## **2. Proses Pembelajaran Tatap Muka Terbatas**

Pembelajaran tatap muka terbatas merupakan skema pembelajaran transisi dimana murid akan mengikuti 2 program yaitu pembelajaran secara onsite dan juga online, hal ini dikarenakan merujuk pada pelaksanaan kegiatan belajar mengajar pada masa pandemic covid-19. Pembelajaran tatap muka terbatas ini telah diatur oleh Surat Keputusan Bersama (SKB) 4 Menteri, yang dimana 4 Menteri tersebut adalah, Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Kesehatan, dan juga Menteri Dalam Negeri. Sebelumnya pembelajaran tatap muka terbatas ini dibuat oleh SKB 3 Menteri sebelum diubah dengan berjalanya perkembangan kasus Covid-19 di Indonesia.

Pembelajaran tatap muka terbatas ini wajib dilaksanakan oleh seluruh satuan pendidikan di wilayah PPKM level 1, 2 dan 3. Adapun ketentuan PTM terbatas yang diatur dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) 4 Menteri tentang Panduan

Penyelenggaran Pendidikan Pembelajaran di Masa Pandemi untuk tahun ajaran 2022. PTM terbatas yang merujuk kepada SKB 4 Menteri, satuan pendidikan yang berada di wilayah level 1 dan 2 dapat menggelar PTM setiap hari dengan beberapa ketentuan seperti :

- a. Capaian Vaksinasi dosis 2 pendidik dan tenaga pendidikan lebih dari 80%
- b. vaksinasi lansia dosis 2 diatas 50% dan vaksinasi peserta didik harus terus berlangsung
- c. Jumlah peserta didik 100% dari kapasitas
- d. Lama belajar paling banyak 6 jam setiap harinya

Dalam pelaksanaan PTM atau Pembelajaran Tatap Muka terbatas ini harus dengan menerapkan protokol kesehatan yang sudah diatur dalam SKB 4 Menteri yaitu :

- a. Menggunakan masker sesuai ketentuan yaitu dengan menutupi hidung, mulut dan dagu serta menerapkan jaga jarak paling sedikit 1 Meter antar kursi atau meja
- b. Menghindari kontak fisik
- c. Tidak saling meminjam perlengkapan belajar
- d. Tidak berbagi makanan dan minuman serta tidak makan dan minum bersama secara berdekatan
- e. Menerapkan etika bersin dan batuk
- f. Rutin membersihkan tangan

## 2.5 Kerangka Pemikiran

Surat Keputusan Bersama (SKB) 4 Menteri merupakan sebuah panduan tentang penyelenggaraan pembelajaran di masa pandemi *Coronavitu Disease 2019* (Covid-19). Didalam SKB 4 Menteri ini bertujuan untuk menimbang bahwa kesehatan dan keselamatan semua warga satuan pendidikan merupakan prioritas utama yang wajib menjadi pertimbangan dalam menetapkan kebijakan pembelajaran di masa pandemic Covid-19. Maka dalam hal ini sekolah terkait seharusnya dapat berperan aktif dalam merumuskan kebijakan SKB 4 Menteri ini.

Dalam tujuan mengukur implementasi kebijakan SKB 4 Menteri ini di SDN 29 Mekarjaya 29 Kota Depok, penulis menggunakan teori Van Meter dan Van Horn (1975) yang menggunakan 6 variabel yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, karakteristik agen pelaksana, kecenderungan para pelaksana, komunikasi antarorganisasi, dan aktivitas pelaksana serta lingkungan sosial, ekonomi dan politik dengan tujuan untuk mendiskripsikan implementasi kebijakan ini. Oleh sebab itu, kerangka pikir yang digunakan adalah sebagai berikut :

**Tabel 2.4 Kerangka Berpikir**

