

PENGARUH COMMUNICATION, RESOURCES, DISPOSITION, DAN BUREAUCRATIC STRUCTURE TERHADAP IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

(Studi Kasus Pembentukan Dewan Pendidikan Kabupaten Tobasamosir)

Oleh:
Monang Sitorus¹

Abstract

This paper describes and analyzes the influence of communication, resources, disposition, and bureaucratic structure on education policy implementation (a case study of Regency Tobasamosir Education Council). The policy implementation theory used in this research is derived from George C. Edwards III (1980) consisting of four variables: communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. The research employs a survey method through a proportional sampling comprising 116 heads of household as respondents. The data are analyzed by using Path Analysis and LISREL (Linear Structural Relation) 8.30 for windows. The result shows that: (a). the influence of communication (X1) to education policy implementation (Y) is 0,63 (strong); (b) the influence of resources (X2) to education policy implementation (Y) is 0,52 (medium); (c) the influence of disposition (X3) to education policy implementation (Y) is 0,24 (low); and (d) the influence of bureaucratic structure (X4) to education policy implementation (Y) is 0,47 (medium). The influence of independent variable X (X1, X2, X3, X4) to Y is 0,58 (medium). After determination, the influence of X1, X2, X3, X4 to Y is 33,64%, and the other 65,36% is influenced by other factors (epsilon).

Keyword: *communication, resources, disposition, bureaucratic structure, and education policy implementation*

A. Pendahuluan

Jean Jaques Rousseau pernah mengatakan tujuan dibentuknya negara adalah sebagai perjanjian social (*social contract*) dan berfungsi sebagai ruang agar manusia dapat hidup bersama secara damai, aman, dan sejahtera. Itulah yang melatarbelakangi pemikiran *the founding fathers* ketika mereka mendirikan Negara Republik Indonesia tahun 1945. pemikiran tersebut kemudian tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dimana pada Pembukaan alinea keempat secara tegas dikatakan "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial...". Dari pembukaan UUD 1945, secara implisit tersirat bahwa salah satu esensi tata pemerintahan (*good governance*) yang baik adalah adanya jaminan pemerintah terhadap warganya untuk memperoleh "akses yang sama bidang pendidikan" dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

¹ Drs. Monang Sitorus, M.Si. adalah dosen Universitas HKBP Nomensen, Medan. Pada saat artikel ini dimuat sedang mengikuti Program Pascasarjana (S-3) Ilmu Administrasi di Universitas Padjadjaran Bandung.

Dalam UUD 1945 yang telah diamandemen sebanyak empat kali, pada Bab XIII pasal 31 ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Yang dimaksud dengan pendidikan menurut Undang-Undang No 20 Tahun 2003 Pasal (1) adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara. Jika melihat fakta sejarah, bangsa-bangsa yang besar, maju, modern, dan sejahtera adalah bangsa-bangsa yang memiliki pendidikan yang berkualitas yang dilakukan secara sadar baik formal maupun informal. Bangsa-bangsa tersebut telah melihat arti pentingnya investasi SDM dalam bentuk pendidikan. Hasil penelitian Mc Mahon & Boediono, 1992 (dalam Usman, 2004: 482) menunjukkan bahwa investasi bidang SDM terbukti memberikan sumbangan yang sangat besar terhadap keuntungan ekonomi (*rate return*) dan sosial. Data pendidikan menunjukkan bahwa keuntungan investasi bidang pendidikan ternyata lebih tinggi dari pada investasi fisik dengan perbandingan 15,3% berbanding 9,1%.

Namun demikian, kendati sejak proklamasi 17 Agustus 1945 hingga kini persoalan pendidikan sangat strategis dan tidak pernah berakhir dibicarakan, indeks pembangunan manusia Indonesia belum menunjukkan peningkatan yang berarti. Laporan PBB terbaru *Human Development Index (HDI)* yang diluncurkan *United Nations Development Program (UNDP)* di Jakarta 19 Januari 2007, menunjukkan bahwa posisi Indonesia hanya berada di ranking 108 sementara Malaysia menempati posisi 61, Thailand 74, dan Filipinan 84 dari 177 negara.

UNDP menentukan indikator pembangunan manusia pada beberapa aspek yaitu, tingkat melek huruf, tingkat partisipasi pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi, usia harapan hidup, dan besaran *gross national product (GDP)*. (*Media Indonesia*, 22 Januari 2007). Nampaknya Indonesia belum secara signifikan memenuhi kriteria yang dimaksudkan oleh UNDP tersebut. Hal ini dapat dilihat dari Data Susenas 2004 dimana ternyata angka buta aksara di Indonesia masih banyak dan kelompok berusia tua ternyata lebih tinggi dari pada usia muda. Kondisi tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1
Persentase Angka Buta Aksara Penduduk Indonesia
Menurut Kelompok Umur, Jenis Kelamin, dan Tipe Wilayah Tahun 2004

Kelompok Umur	Perkotaan			Pedesaan			Kota + Desa		
	L	P	P+L	L	P	P+L	L	P	P+L
15 - 24	0,53	0,61	0,57	1,64	2,23	1,93	1,13	1,46	1,29
25 - 34	0,59	1,22	0,91	2,39	4,66	3,57	1,55	3,07	2,34
35 - 44	1,80	4,82	3,32	6,07	13,41	9,78	4,19	9,64	6,94
45 - 54	3,22	11,07	7,00	11,70	25,24	18,26	8,03	19,15	13,40
55 - 64	7,49	25,33	16,44	20,47	46,94	33,88	15,28	38,39	26,94
65+	21,40	49,02	36,47	37,21	67,35	53,06	31,35	60,24	46,78

Sumber : Media Indonesia, 27 Januari 2007

Catatan: P+L adalah rata-rata.

Selanjutnya, Data Susenas 2004 menunjukkan bahwa anak putus sekolah pada jenjang SD/MI sudah mulai berlangsung pada kelas II (4,35%) dan kelas III (4,51%), yang berpuncak pada kelas IV (5,78%) dan kelas V (7,51%). Kemudian data yang berkaitan

dengan anak sekolah Indonesia yang belum tersentuh pendidikan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2
Angka Partisipasi Sekolah Berdasarkan Jenjang Pendidikan

No.	Keterangan	Usia	Target (%)	Realisasi (%)	Deviasi (%)
1	APS untuk SD	7 – 12 Thn	100	96.4	13.6
2	APS untuk SMP	13-15 Thn	100	81.0	19.0
3	APS untuk SLTA	16-18 Thn	100	49.0	51.0

Catatan : APS adalah ratio penduduk yang bersekolah menurut kelompok usia sekolah untuk penduduk usia
Sumber : RPJM 2004-2009 hal. 280

Berdasarkan tabel 1 dan tabel 2 tersebut, tingkat buta aksara lebih tinggi pada usia tua, dan anak putus sekolah pada usia 16-18 tahun sangat tinggi mencapai 51.0%. Oleh karena itu, pemerintah melakukan pemikiran yang serius mengingat anak-anak putus sekolah pada jenjang SD/MI merupakan masa-masa kritis

Walaupun pemerintah telah melaksanakan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (PWBPDST) yang dicanangkan sejak tahun 1994, namun tingkat angka partisipasi sekolah (APS) relatif masih rendah. Berdasarkan penelitian SUSENAS 2004, beberapa alasan tidak melanjutkan pendidikan adalah faktor ekonomi (75,7%), tidak memiliki biaya (67,0%), dan harus bekerja (8,7%). Dalam hal ini, faktor utama adalah faktor ekonomi.

Faktor ekonomi umumnya akibat kemiskinan. Hal tersebut terbukti dari Data Badan Pusat Statistik Maret 2005 yang diumumkan September 2006 yang menyatakan jumlah penduduk miskin di Indonesia adalah sebanyak 39,5 juta jiwa dari 220 juta jiwa penduduk. Sedangkan menurut versi Bank Dunia dalam laporannya berjudul *Making the New Indonesia Work for the Poor* (2006), jumlah penduduk miskin di Indonesia telah mencapai 100 juta, atau hampir 50% dari penduduk Indonesia dengan ukuran pendapatan rata-rata berkisar antara Rp 9.000 s.d. Rp 18.000 per hari. Dalam laporan tersebut dikatakan banyak warga Indonesia terperangkap dalam lingkaran kemiskinan secara turun temurun, dimana warga miskin tidak mampu memberikan pendidikan yang baik, sehingga generasi berikutnya juga tidak keluar dari kemiskinan, dan 40% dari penduduk miskin tersebut tidak memiliki akses pendidikan". (*Media Indonesia*, 8 Desember 2006).

Jika ditelusuri akar permasalahan rendahnya tingkat melek huruf, tingkat partisipasi pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi berdasarkan dialog publik yang dihadiri Arief Rahman salah satu tokoh masyarakat yang ikut berdiskusi dengan Presiden Amerika Serikat George Walker Bush di Istana Bogor 20 September 2006 disimpulkan "Persoalan pendidikan yang selama ini mewarnai pendidikan Indonesia, antara lain tidak meratanya distribusi dan mutu guru, biaya dan layanan pendidikan yang tidak/belum bisa menjangkau semua lapisan masyarakat, serta belum meratanya infrastruktur pendidikan" (*Kompas*, 20 Nopember 2006). Maka salah satu kebijakan strategis untuk mengatasi pembiayaan, pemerintah menetapkan dalam konstitusi UUD 1945 pada pasal 31 ayat (4), yaitu "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional". Kemudian dipertegas dalam UU No 20/2003 tentang

Sistem Pendidikan Nasional pasal 49 ayat (1) yaitu "*Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya kedinasan dialokasikan 20% dari APBN dan APBD*".

Walaupun telah dilakukan uji material atas UUD 1945, oleh Mahkamah Konstitusi (MK) yang diajukan oleh PGRI, agar komitmen nasional itu dipatuhi, namun kenyataan kemampuan pemerintah soal pendanaan pendidikan masih sangat terbatas. Tahun anggaran 2005 anggaran pendidikan hanya sebesar 7,4%, kemudian tahun 2006 sebesar 9,1% dan tahun 2007 sebesar 10,6% dari APBN. (*Media Indonesia* 23 Agustus 2006). Sekalipun di tingkat Pusat anggaran pendidikan belum mencapai ketentuan, namun beberapa daerah telah berupaya memenuhi ketentuan tersebut, meskipun jumlah daerah yang mengikuti ketentuan tersebut belum banyak. Salah satu daerah yang telah menaikkan anggaran pendidikan adalah Kota Tangerang yang mengalokasikan 42% dari APBD untuk sektor pendidikan (*Sinar Indonesia Baru*, 4 Januari 2007). Sekalipun demikian, secara umum di tanah air anggaran pendidikan itu belum merata, seperti di Kabupaten Tobasamosir hanya mampu mengalokasikan anggaran pendidikannya 5% dari Rp 246.095.102,43 (Rencana APBD 2007).

Sesungguhnya, sejak tahun 1999 pemerintah telah menggulirkan Undang-Undang Otonomi Daerah kemudian direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Pada pasal 14 dikatakan bahwa urusan pendidikan menjadi urusan wajib pemerintah daerah (desentralistik) yang arahnya membangun demokrasi pendidikan yang lebih baik lewat pemberdayaan pemerintahan lokal. Digulirkannya otonomi pendidikan menurut Tilaar (dalam Sam dan Chan, 2005:1) ada tiga yaitu (1). Pembangunan masyarakat demokrasi; (2). Pengembangan *social capital*; dan (3). Peningkatan daya saing bangsa. Urusan wajib pemerintah daerah pada pendidikan bukan berarti pemerintah pusat lepas tangan, tetapi masih memberikan pedoman-pedoman dalam bentuk kebijakan yang sifatnya nasional. Salah satu contohnya adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Selain itu, pemerintah juga memberikan bantuan biaya pendidikan dalam bentuk BOS (Operasi Bantuan Sekolah) yang pada tahun 2005 dianggarkan sebesar Rp 5,1 triliun, tahun 2006 sebesar 10,3 triliun, dan tahun 2007 diperkirakan Rp 12 triliun. Walaupun kebijakan publik di bidang pendidikan telah digulirkan, namun persoalan pendidikan dari segi pembiayaan belum terjawab terutama bagi daerah-daerah yang memiliki APBD rendah.

Karena itu, salah satu cara mengatasi akar permasalahan pendidikan khususnya dibidang pembiayaan adalah dengan mempertegas peran masyarakat. Pasal 56 ayat (1) UU No 32 tahun 2004, mempertegas peran masyarakat dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui wadah "Dewan Pendidikan" dan "Komite Sekolah". Ajakan pemerintah untuk berpartisipasi mengatasi biaya pendidikan merupakan suatu "simbiose mutualistik" yang menunjukkan bahwa pemerintah dengan masyarakat harus saling bekerjasama (berkolaborasi) dalam pemberian pelayanan pendidikan minimal atau sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan

Di negara-negara maju seperti Amerika Serikat Pembentukan Dewan Pendidikan dapat mengatasi angka putus sekolah. Osborne dan Gaebler dalam bukunya *Mewirausaha Birokrasi* (1996:195-196) mengatakan dibentuknya Dewan Sekolah "*Duval Country*" di Florida membuat pendidikan lebih maju, mereka dapat melakukan penawaran pendidikan kepada anak-anak terlantar (gelandangan) untuk menikmati pendidikan melalui program "*Community School*" sekolah itu gratis dan dibuka dari jam 07.00 – 17.45 setiap hari. Berhasilnya pembentukan Dewan Pendidikan di AS bukan berarti begitu

mudah diterapkan di Indonesia. Hal ini disebabkan perbedaan budaya, ekonomi, dan kelas sosial masyarakat.

Namun demikian, tidak ada jaminan bahwa pembentukan Dewan Pendidikan akan berhasil dengan baik, khususnya di Kabupaten Tobasamosir. Hal tersebut tentunya berkaitan dengan beberapa aspek dan setiap daerah memiliki karakteristik tersendiri. Demikian pula halnya dengan Kabupaten Tobasamosir yang memiliki karakteristik yang spesifik dan memiliki rencana APBD tahun 2007 sebesar Rp 246.095.102,43. Angka tersebut relatif sangat kecil dibandingkan dengan APBD daerah lain yang berbatasan dengan Kabupaten Tobasamosir.

B. Perumusan Masalah

Dari identifikasi masalah yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah penelitian dapat dirumuskan menjadi rumusan masalah (*problem question*) yaitu “Bagaimanakah pengaruh teori George C. Edward III (1980) yang terdiri dari *communication, resources, disposition, dan bureaucratic structure* terhadap implementasi kebijakan pendidikan dalam pembentukan Dewan Pendidikan di Kabupaten Tobasamosir?.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang diharapkan dapat tercapai dari penelitian ini adalah mengkaji dan menganalisis pengaruh *communication, resources, disposition, dan bureaucratic structure* terhadap implementasi kebijakan Pendidikan dalam pembentukan Dewan Pendidikan di Kabupaten Tobasamosir.

D. Kerangka Teori

1. Kebijakan Pendidikan

Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara secara formal, keputusan tersebut lazim dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. (Mustopadidjaja, 2003:5). Peraturan perundang-undangan dimaksud adalah kebijakan pendidikan.

Kebijakan pendidikan adalah kebijakan yang berkaitan dengan pendidikan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan swasta dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan pendidikan. Kebijakan tersebut adalah UU No 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada pasal 56 ayat (1) masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui wadah **Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah**. Kemudian dipertegas dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah pada pasal (14) bahwa urusan pendidikan menjadi urusan wajib pemerintah daerah (desentralistik) yang arahnya membangun demokrasi pendidikan yang lebih baik lewat pemberdayaan pemerintahan lokal.

Jika dirunut kebelakang pemerintah telah menetapkan Kebijakan Mendiknas No: 044/U/2002 Tentang Pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Arahnya untuk membantu pemerintah untuk mengatasi kesulitan pendanaan bidang pendidikan sehingga pemerintah mengajak masyarakat ikut serta berpartisipasi membantu pemerintah mengatasi biaya pendidikan. Kebijakan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah dengan masyarakat harus melakukan kerjasama dalam pemberian pelayanan pendidikan. Peran serta masyarakat dalam pendidikan sangat strategis sebagaimana yang

direkomendasikan Trilestari dalam ringkasan disertasinya “Model Kinerja Pelayanan Publik Dengan Pendekatan *Systems Thinking* dan *Systems Dynamics* di Kota Bandung (2004: 61). Karena itu, menurut Abidin (2004:25): “Kebijakan yang dimuat pemerintah harus sesuai dengan aspirasi rakyat dan kepentingan masyarakat, keikutsertaan rakyat dapat mempengaruhi keseluruhan proses kebijakan mulai dari perumusan, implementasi sampai pada penilaian kebijakan”. Partisipasi masyarakat dalam pendidikan dengan membentuk Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Tujuannya (1) Menawarkan dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan program pendidikan; (2) Meningkatkan tanggungjawab dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan; dan (3) Menciptakan suasana dan kondisi transparansi, akuntabilitas, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu. Agar kebijakan ini tidak merupakan tumpukan arsip maka perlu diimplementasikan kepada publik

Implementasi kebijakan pendidikan dalam skala mikro tersebut diimplementasikan, dengan diawali dari pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah dalam suasana kondisi *transparan*, *akuntabel*, dan *demokratis*. *Transparan* berarti bahwa wadah itu harus dibentuk secara terbuka dan diketahui oleh anggota masyarakat dengan tahapan yang dilalui yaitu: (a) adanya pembentukan panitia persiapan; (b) melakukan proses sosialisasi tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah.; (c) penetapan kriteria calon anggota sesuai usulan dari masyarakat; (d) proses seleksi calon sesuai usulan dari masyarakat; (e) pengumuman calon anggota sesuai usulan dari masyarakat; (f) melakukan proses pemilihan sesuai usulan dari masyarakat; (g) menyampaikan hasil pemilihan kepada bupati/walikota untuk diterbitkan surat keputusan. Sedangkan *akuntabel* berarti panitia persiapan hendaknya menyampaikan laporan pertanggungjawaban kinerjanya setelah bupati/walikota menetapkan Dewan Pendidikan. Sedangkan *demokratis* berarti bahwa proses pemilihan anggota dalam pengurusan dilakukan dengan musyawarah masyarakat.

Mekanisme pembentukan panitia persiapan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang terdiri dari; (a) praktisi pendidikan (seperti guru, kepala sekolah, penyelenggara pendidikan, dan LSM bidang pendidikan); (b) tokoh masyarakat; (c) tokoh agama; (d) dunia usaha; (e) orang tua murid/siswa. Panitia persiapan inilah yang melakukan pemilihan Dewan Pendidikan di tingkat Kabupaten dan Komite sekolah ditingkat satuan sekolah (SD, SMP, SMA/SMK) secara *transparan*, *akuntabel* dan *demokratis*. Manakalah telah melakukan/mengikuti tahapan pembentukan maka keanggotaan atau orang-orang yang duduk dalam wadah Dewan Pendidikan di tingkat Kabupaten meliputi unsur-unsur : (a). Masyarakat meliputi (LSM bidang pendidikan, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, yayasan penyelenggara pendidikan, dunia usaha, organisasi profesi pendidikan (PGRI), komite sekolah; (b) unsur birokrasi/legislative maksimal 4-5 orang, sehingga jumlah anggota Dewan Pendidikan itu maksimal 17 orang. Kemudian mereka mengadakan rapat untuk menentukan (a) Ketua Dewan Pendidikan; (b) Sekretaris; (c) Bendahara, dan anggota.

Sedangkan tahapan pembentukan Komite Sekolah di satuan pendidikan atau setiap sekolah apakah itu di tingkat SD, SMP, SMA dan SMK dengan tahapan pembentukan panitia persiapan. Yang membentuk panitia ialah masyarakat atau kepala sekolah ditingkat satuan pendidikan. Panitia persiapan ini berjumlah sekurang-kurangnya 5 (lima) orang yang terdiri dari (a) praktisi pendidikan (seperti guru, kepala sekolah, penyelenggara pendidikan, dan LSM bidang pendidikan); (b) tokoh masyarakat; (c) tokoh agama; (d) dunia usaha; dan (e) orang tua murid/siswa. Panitia persiapan bertugas mempersiapkan pembentukan komite sekolah dengan langkah-langkah sebagai berikut : (a) mengadakan forum sosialisasi kepada (majelis sekolah) tentang komite sekolah; (b)

penetapan criteria calon anggota sesuai usulan dari masyarakat; (d) proses seleksi calon sesuai usulan dari masyarakat; (e) pengumuman calon anggota sesuai usulan dari masyarakat; (f) melakukan proses pemilihan sesuai usulan dari masyarakat; (g) menyampaikan hasil pemilihan kepada Kepala Sekolah untuk diterbitkan surat keputusan. Keanggotaan Komite Sekolah terdiri dari unsur (a) unsur masyarakat yang terdiri dari; (a) orang tua/wali peserta didik; (b) tokoh masyarakat; (c) tokoh pendidikan; (d) dunia usaha/industri; (e) organisasi profesi tenaga kependidikan; (f) wakil alumni; (h) wakil peserta didik; (i) unsur dewan guru, yayasan/lembaga penyelenggara pendidikan; badan pertimbangan desa dapat dilibatkan sebagai anggota komite sekolah (maksimal 3 orang). Anggota komite sekolah sekurang-kurangnya 9 orang. Kepengurusan Komite Sekolah terdiri dari (1) Ketua Komite Sekolah yang bukan kepala sekolah; (2) Sekretaris; (3) Bendahara yang dipilih dari seluruh anggota sedangkan lainnya menjadi anggota komite sekolah.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan pendidikan dalam skala mikro tersebut tampaknya melibatkan seluruh unsur elemen masyarakat mulai dari arus paling bawah (*grass roots*). Dalam hal ini Sam dan Chan (2005: 11-12) mengatakan agar implementasi kebijakan pendidikan berhasil dalam pelaksanaannya harus melibatkan semua *stakeholders*. Artinya, bahwa makna implementasi kebijakan pendidikan menjadi teramat kompleks karena tidak hanya menyangkut tindakan teknis dan administrasi, melainkan juga tindakan politik pemerintah untuk memberikan pelayanan pendidikan yang berkualitas dengan organisasi-organisasi pemerintah sebagai *stakeholder*. Perlu disadari implementasi kebijakan pendidikan akan selalu menghadapi kegagalan. Kegagalan dimaksud dalam memaknai interaksi faktor-faktor pada implementasi kebijakan pendidikan itu sendiri, antara lain akibat kurangnya atensi pada segmen kegiatan, ini akan menyebabkan dokumen kebijakan hanya menumpuk sebagai arsip (macan kertas) dan tujuan kebijakan hanya tinggal mimpi.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat “praktis” dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Karena itu, penulis akan membatasi pembahasan dalam kajian penelitian ini pada tahapan praktis (penerapan). Implementasi merupakan terjemahan dari kata “*implementation*”, berasal dari kata kerja “*to implement*”. Menurut Webster’s (1979) dalam Tachjan (2006:65) yang berasal dari bahasa Latin “*implementum*” dari kata “*impere*” dan “*plere*”. Kata “*implere*” dimaksudkan “*to fill up*”, *to fill in*”, yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan “*plere*” maksudnya “*to full*” yaitu mengisi. Selanjutnya kata “*to implement*” mengandung tiga arti sebagai berikut: (1). Membawa ke sesuatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan; (2). Menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan yang bersifat praktis terhadap sesuatu; (3) menyediakan atau melengkapi dengan alat.

Tachjan (2006:25) mengatakan: “Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui”. Kemudian, Van Meter dan Van Haron (dalam Agustino, 2006: 153) mendefenisikan implementasi kebijakan sebagai: “Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”. Dari kedua definisi tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut (minimal) tiga hal, yaitu (1). Ada tujuan atau sasaran kebijakan; (2). Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3). Adanya hasil kegiatan. Berdasarkan uraian tersebut

dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan melakukan suatu proses yang dinamis, di mana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi. Ndraha (2003:2) berpendapat sebagai berikut: "Konsep implementasi kebijakan lebih luas ketimbang sekedar konsep pelaksanaan". Dalam konsep implementasi kebijakan terkandung pengaturan dan pengelolaan lebih lanjut mengenai kebijakan (manajemen kebijakan). Sedangkan yang dimaksud dengan pelaksanaan kebijakan adalah pelaksanaan operasional. Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi, dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidak tercapai tujuan sesuai dengan isi kebijakan itu. Hal ini dipertegas oleh Chief J.O. Udoji (dalam Agustino, 2006: 154) yang mengatakan: "Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan yang hanya sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Selanjutnya, Abidin (2004:149) mengemukakan "pelaksanaan kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan, tanpa pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan masyarakat". Dari kedua definisi tersebut dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan sangat penting untuk dilaksanakan agar tidak menjadi tumpukan arsip atau "macan kertas". Hal ini sejalan dengan Pressman dan Wildavsky (1984: 23) yang melihat implementasi kebijakan sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal "*setting of goal*" dengan titik akhir "*achieving them*".

Dalam proses kebijakan, selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dapat dicapai dari pelaksanaan kebijakan. Gejala ini oleh Andrew Dunsire (dalam Wahab, 2004: 61) dinamakan sebagai *implementation gap* (suatu istilah untuk menjelaskan keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya). Winardi (1999:181) mempertegas "gap" adalah penyimpangan antara *Das Sollen* (standard) dengan *Das Sein* (situasi kenyataan yang diperoleh) atau *A problem is a deviation from a standard (or from certain objective to be reached)*. Besar kecilnya perbedaan tersebut akan tergantung pada apa yang oleh Walter Williams (dalam Wahab, 2004:61) disebut sebagai "*implementation capacity*" atau kapasitas implementasi. *Implementation capacity* tidak lain ialah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai. Daniel Mazminian dan Paul A. Sabatier (1983) dalam Nugroho R.N. (2003:161-167) menyatakan terdapat tiga langkah intervensi pelaksanaan agar kebijakan itu terwujud. *Pertama*, mengorganisasikan implementasi kebijakan, *Kedua*, memimpin organisasi yang mengimplementasikan kebijakan dan, *Ketiga*, Mengendalikan pelaksanaan (operasionalisasi) implementasi kebijakan. Kemudian implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.

Pandangan dan anggapan umum yang demikian ini sudah saatnya dibenahi, karena minimal tiga alasan yakni: pertama, betapapun handalnya kebijakan itu tanpa

implementasi, ia hanya menjadi tumpukan arsip (macam kertas) kebijakan; kedua, dalam pemerintahan (*good governance*) yang baik, perumusan kebijakan akan lebih baik apabila terjadi *synergy* ketiga (*tri partit*) dan ketiga ini memiliki *political will* yaitu antara negara (pemerintah), swasta dan masyarakat; ketiga, penggantian pejabat pemerintahan sampai pada penggantian rezim hampir selalu diikuti penggantian kebijakan yang biasanya tidak mempertimbangkan implementasinya, sehingga kebijakan-kebijakan yang tidak konsisten itu tidak pernah optimal dapat diimplementasikan; keempat, implementasi kebijakan yang merupakan tindak lanjut pengelolaan kebijakan (*policy management*) dan operasionalisasinya di lapangan berkerangka manajemen *organizing – leading – controlling*.

3. Model implementasi kebijakan.

Model adalah keterkaitan antar variabel yang satu dengan yang lain dan telah mendapat proses penyederhanaan sehingga kita lebih fleksibel memahami sesuatu fenomena. Agar implementasi kebijakan publik lebih mudah dipahami alangkah baiknya dengan menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran kepada kita secara bulat lengkap mengenai sesuatu objek, situasi atau proses. Atau tujuan kita menggunakan model (Winardi, 2005:148) “adalah untuk memahami kenyataan atau realita dengan jalan mengorganisasi dan menyederhanakannya. Jadi Model mewakili realita, tetapi bukan merupakan realita”. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi, atau proses tersebut serta bagaimana korelasi atau pengaruh komponen-komponen itu satu dengan yang lainnya akan dapat membantu pola pikir kita dengan memahami model.

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan terdapat 2 (dua) pendekatan untuk memahami implementasi kebijakan secara sederhana, yakni pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up*. Kedua pendekatan ini selalu dalam satu peta implementasi kebijakan yakni mengikuti arah vertikal (*top - down versus bottom - up*).

Menurut Adiwisastro (dalam Tachjan, 2006: xiv):

Pendekatan *top down* terutama berfokus kepada ketersediaan unit pelaksana (birokrasi); standar pelaksanaan; kewenangan; koordinasi. Pendekatan *bottom-up* menekankan pada strategi-strategi yang digunakan oleh pelaksana saat menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik sebagai dasar untuk memahami kebijakan publik itu secara keseluruhan.

Model *top-down*, menyebabkan partisipasi rakyat lebih berbentuk mobilitas atau penggerakan, masyarakat hanya sebagai penerima dampak kebijakan (*target group*). Pendekatan *top-down*, misalnya, dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari di antara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga menelurkan pendekatan *bottom-up*. Namun pada dasarnya mereka bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. Dalam pendekatan *top-down*, implementasi kebijakan dilakukan secara tersentralisasi dan dimulai dari aktor di tingkat pusat, serta keputusannya pun diambil pada tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan publik) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrasi atau birokrat pada level bawahnya (*street-level bureaucrat*). Inti pendekatan ini (*top-down*) secara sederhana dapat dimengerti sebagai “sejauh mana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Sebaliknya pendekatan *bottom-up* lebih menyoroti pelaksanaan kebijakan yang terformulasi dengan cara pemberdayaan masyarakat atau inisiasi warga masyarakat

setempat. Asumsi ini dapat dimengerti melalui argumentasi bahwa masalah dan persoalan yang terjadi di level daerah hanya dapat dimengerti secara baik oleh warga setempat. Sebagai contoh, ketika terjadi konflik berdarah di Poso, misalnya pemerintah pusat begitu cepat tanggap melakukan tindakan represif untuk menyelesaikan persoalan di sana tanpa berusaha untuk memahami dulu akar persoalan yang terjadi. Akan lebih baik di awal, apabila pemerintah melibatkan warga masyarakat setempat untuk menjelaskan akar permasalahan di Poso. Karena pengetahuan warga lokal jauh lebih mengerti dibandingkan mereka yang datang dari Jakarta. Argumentasi inilah sering digunakan oleh pendukung pendekatan *bottom-up* untuk menggunakan kerangka kerja ini dan menolak kebijakan yang sentralistik. Inisiasi masyarakat sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan, seperti pembentukan Dewan Pendidikan di Kabupaten Tobasamosir.

Sedangkan fokus implementasi kebijakan adalah pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditetapkan sebagai keputusan politik. Berangkat dari fokus implementasi kebijakan ini, maka muncul beberapa pertanyaan. Menurut Agustino (2006:156) pertanyaan-pertanyaan dimaksud adalah:

1. Sampai sejauhmana tindakan-tindakan pejabat pelaksana konsisten dengan keputusan kebijakan tersebut?
2. Sejauhmana tujuan kebijakan tercapai?
3. faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi *output* dan dampak kebijakan?
4. Bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan kembali sesuai pengalaman lapangan?

Menurut Sabatier dan Mazmanian (dalam Parson, 2005:487) agar implementasi kebijakan dengan cara *top-down* dan *bottom-up* sukses (efektif) terdapat 6 (enam) syarat yaitu:

1. Tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi legal, dan sumber daya.
2. Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan.
3. Struktur implementasi yang disusun secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan.
4. Para pelaksana implementasi yang ahli dan memiliki komitmen.
5. Dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa di legislative dan eksekutif.
6. Perubahan dalam kondisi sosial-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak meruntuhkan teori kausal yang mendasari kebijakan.

Berdasarkan syarat di atas dalam konteks otonomi daerah partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan sangat strategis sebab dijamin oleh Undang-Undang No: 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pada pasal 45 dikatakan anggota DPRD mempunyai kewenangan menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Kemudian pada pasal 139 menegaskan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tulisan dalam rangka penyusunan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Dijaminnya kebebasan masyarakat menyampaikan aspirasi dan berpartisipasi dalam penyusunan seperti kebijakan publik di daerah, agar kebijakan publik itu tidak menimbulkan kontroversi di masyarakat. Itu sebabnya perumusan kebijakan itu dimulai dari rakyat oleh rakyat yang sifatnya (*bottom-up*), dan untuk rakyat terutama dalam sebuah negara demokrasi.

Itu sebabnya implementasi kebijakan UU No 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada pasal 56 ayat (1), dikatakan masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui pembentukan wadah **Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah**. Wadah ini sebagai jembatan untuk menghubungkan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*, sehingga aspirasi masyarakat dapat diperoleh semaksimal mungkin terakomodasi. Sehingga, apa yang dikatakan Adiwisastra (dalam Tachjan, 2006: xi) implementasi kebijakan publik itu bukan hanya dilihat dari perspektif administratif yang terpisah dari proses politik. Aspirasi dari bawah (*bottom-up*) dilakukan dengan *command and control* yang oleh Nugroho R.N. (2003 : 166 - 167) diistilahkan sebagai "mekanisme paksa" yang selalu mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga yang memonopoli mekanisme paksa di dalam negara.

Menurut Tachjan (2006:37), komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan publik terdiri atas:

1. Program (kebijakan) yang dilaksanakan;
2. Target groups, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan;
3. Unsur pelaksana (implementor), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut;
4. Faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik).

Untuk mempermudah kita memahami realita, ada beberapa model implementasi kebijakan yang dirancang para ahli model kebijakan publik yang dapat diadopsi para implementor. Model kebijakan publik ini tidak hanya satu, dus ada berbagai macam sesuai dengan kerangka berpikir pembuat dan pemakai model tersebut. Model tersebut akan disajikan:

Tabel 3
Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

No.	Nama Perancang Model dan Tahun Rancangan	Nama Model
1	2	3
1	Smith (1973)	Model Proses atau alur Smith
2	Donald Van Metter dan Carl Van Horn 1975	<i>A Model of the Policy Implementation Process</i>
3	Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978)	<i>The top down approach</i>
4	Hoogewerf (1978)	Model Hoogewerf
5	Elmore (1983)	Model Elmore
6	Warwick (1979);	Transactional Model
7	Gordon Chase (1979)	Model Gordon Chase
8	Merilee S. Grindle (1980);	Merilee S. Grindle
9	George C. Edward III (1980)	Model George Edward III

10	Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)	Model A Frame Work for Implementation Analysis
----	--	--

Sumber : Tachjan (2006: 37-59)

Para perancang model di atas menurut Agustino (2006:156) penganut pendekatan model *top down* di antaranya, adalah George C. Edward III, Donal Van Metter dan Carl Van Horn, Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier serta Merilee S. Grindle. Kesepuluh model-model implementasi kebijakan publik di atas Parsons membagi tahapan penemuan perkembangan model implementasi kebijakan menjadi 4 (empat) tahap:

Tabel 4
Tahap Perkembangan dan Penemu Model Implementasi Kebijakan Publik

Tahapan	Perkembangan dan Penemu Model Implementasi Kebijakan
Tahap I	Analisis Kegagalan: Penemunya: Derthick (1972); Pressman dan Wildavsky (1973); Bardach (1977)
Tahap II	Model Rasional (<i>top-down</i>) untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadikan implemementasi berhasil: Penemunya: Van Meter dan Horn (1975); Gunn (1975); Hood (1976); Sabatier dan Mazmanian (1979)
Tahap III	Kritik <i>bottom-up</i> terhadap model <i>top-down</i> dalam hal kepentingan alktor lain dan interaksi organisasional; Penemunya: Lipsky (1971); Wetherley dan Lipsky (1977); Elmore (1978); Hjern et al (1978).
Tahap IV	Teori Hybrid : Implementasi sebagai evolusi penemunya (Majone dan Wildavsky, 1978); sebagai pemebelajaran penemunya (Browne dan Wildavsky, 1984); sebagai kontinum kebijakan-tindakan oleh Lewis dan Flynn, 1978, 1979; George Barret dan Fudge, 1981); Edwards III, 1980; Analisis inter-organisasional (Hjern, 1982, dan Porter, 1981); dan tipe kebijakan (Ripley dan Franklin, 1982); sebagai bagian dari subsistem kebijakan (Sabatier, 1986); dan sebagai manajemen sector publik (Hughes, 1994).

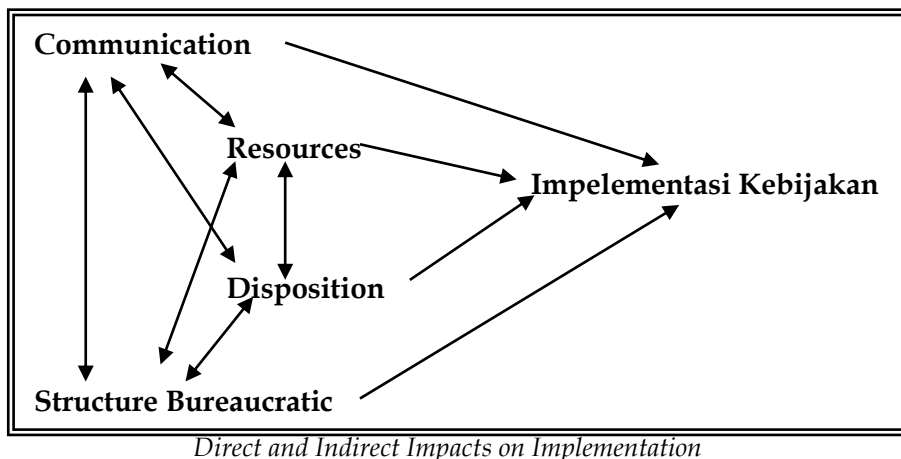
Sumber : Parsons (2005: 465)

Menurut Morgan dan Sabatier (dalam Parson, 2005: 490-491) dari kesepuluh model implementasi kebijakan di atas “tidak ada metafora tunggal” yang bisa memberikan teori umum, setiap model memberikan keunggulan komparatif sebagai penjelasan dalam konteks yang berbeda-beda. Demikian juga menurut Tachjan (2006: 61) tak ada satu metafora tunggal yang dapat memberikan semua jawaban, bahwa model implementasi kebijakan bisa dikonstruksi dengan cara yang berbeda-beda. Setiap model memberikan pandangan pada dimensi tertentu. Gunn (dalam Parsons, 2005: 483) mempertegas “*model implementasi kebijakan yang sempurna sulit ditemukan ... dalam implementasi kebijakan pelayanan manusia, konteksnya lebih kompleks dan tak pasti. Atau implementasi kebijakan yang sempurna pada dasarnya tak mungkin dapat dicapai dalam praktek (Why perfect implementation is unaltainble)*”.

Kendatipun, tidak ada model implementasi kebijakan yang paling tepat dan terbaik, karena setiap kebijakan memiliki model tersendiri tergantung isi, pelaku dan lingkungan kebijakan, peneliti tidaklah bermaksud untuk menilai mana di antara model-model

tersebut yang baik atau yang terbaik, sebab penggunaan model itu untuk keperluan penelitian/analisis sedikit banyak akan tergantung kepada kompleksitas permasalahan kebijakan publik yang dikaji serta tujuan dan analisis itu sendiri. Sebagai pedoman awal, barangkali ada baiknya diingat bahwa semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan, semakin diperlukan teori atau model yang relatif operasional atau model yang mampu menjelaskan hubungan atau pengaruh kausalitas antara variabel yang menjadi fokus analisis.

Namun demikian diantara model-model yang disajikan di atas setidaknya yang akan dicoba sebagai *grand theory* adalah model George C. Edward III (1980) yang menganut aliran pendekatan *top down*. Menurut George C. Edward III (1980: 148) ada empat variabel dan saling berhubungan, dalam implementasi kebijakan, yaitu *Communication*, *Resources*, *Disposition*; *Bureaucratic Structure*. Diantara faktor-faktor tersebut terjadi interaksi dan pada gilirannya berpengaruh terhadap implementasi (*Direct and Indirect on Implementation*). Model tersebut dapat disajikan dalam gambar di bawah ini:



Terpilihnya model implementasi kebijakan yang diciptakan George C. Edward III (1980) sebagai *grand theory* dalam penelitian ini, menurut keyakinan penulis dapat diterapkan pada daerah penelitian khususnya di Kabupaten Tobasamosir sesuai dengan konstruksi isi kebijakan itu. Lebih jelasnya pengertian keempat variabel di atas akan disajikan.

Variabel *pertama*, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah komunikasi (*Communication*). Komunikasi menurutnya, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decision-makers*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan baru dapat berjalan manakala komunikasi berlangsung dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:

- a. *Transmisi*, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. *Kejelasan*, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, tetapi pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Pada tataran yang lain, hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. *Konsistensi*, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Varibael *kedua*, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah sumberdaya manusia. Sumberdaya (*resources*). Sumberdaya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya dapat berjalan dengan rapi dan baik, yaitu:

- a. Staf, sumberdaya utama dalam mengimplementasikan kebijakan adalah staf/pegawai atau lebih tepatnya *street-level ureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan ketidakberhasilan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. Informasi, dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk, yaitu *pertama*, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingan sendiria atau demi kepentingan kelompoknya.
- d. Fasilitas, fasilitas juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementasi mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa

adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Variabel *ketiga*, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakana publik adalah disposisi (*disposition*). Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilaksanakan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal – hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut George C. Edward III, adalah:

- a. *Pengangkatan birokrat*, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b. *Insentif*, Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya, orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self-interest*) atau organisasi.

Variabel *keempat*, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakana publik adalah struktur birokrasi (*Bureaucratic Structure*). Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, tetapi kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau masih terealisasi masih tetap ada karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

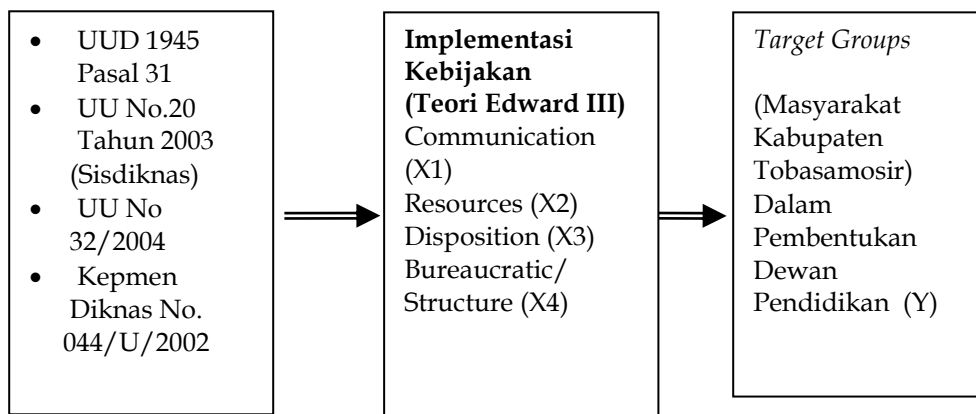
Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih baik. *Pertama*, adalah melakukan *Standard Operating Prosedures* (SOPs) *kedua*, melaksanakan fragmentasi (*fragmentation*). SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi (*fragmentation*) adalah upaya penyebaran tanggungjawab sebuah kebijakan kedalam kegiatan-kegiatan unit-unit kerja yang ada dalam organisasi. Keempat faktor yang telah diuraikan di atas sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik bidang pendidikan di Kabupaten Tobasamosir yaitu faktor *komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi* pada level kebijakan tertentu dan saling berinteraksi satu sama lain, dalam upaya peningkatan mutu pendidikan di Kabupaten Tobasamosir. Sedangkan kerangka pikir (alur berpikir) dapat digambarkan:

Kebijakan Publik

Bidang Pendidikan

Implementasi

Target Groups



Gambar
Grand Design (Pola Pikir) Implementasi Kebijakan Pendidikan di Kabupaten Tobasamosir

E. Hipotesis

Mengacu kepada teori yang dikemukakan George C. Edward III, maka hipotesis yang ditetapkan dalam penelitian ini adalah :

1. Terdapat pengaruh sub variabel *Cummnication* (X1) terhadap implementasi kebijakan pendidikan (Y) di Kabupaten Tobasamosir.
2. Terdapat pengaruh sub variabel *Resources* (X2) terhadap implementasi kebijakan pendidikan (Y) di Kabupaten Tobasamosir.
3. Terdapat pengaruh sub variabel *Disposition* (X3) terhadap implementasi kebijakan pendidikan (Y) di Kabupaten Tobasamosir.
4. Terdapat pengaruh sub variabel *Bureaucratic Structure* (X4) terhadap implementasi kebijakan pendidikan (Y) di Kabupaten Tobasamosir.

F. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode survey (Sugiyono, 2006:7), dengan mengambil sampel, dan diharapkan dapat mencerminkan kejadian-kejadian relatif dari hubungan antar varibel bebas, dengan variable tidak bebas. Penelitian ini bersifat kuantitatif, dan bertujuan untuk menggambarkan sifat-sifat individu, keadaan, gejala, atau hubungan tertentu antara suatu gejala dengan gejala lain. Objek penelitian adalah di Kabupaten Tobasamosir, Unit analisis penelitian adalah masyarakat (kepala keluarga), karena mereka pada umumnya merasakan dampak kualitas pelayanan pendidikan pada satuan unit pendidikan (SD, SMP, SMA/SMK) yang tersebar di 11 Kecamatan yang ada di Kabupaten Tobasamosir. Pengkajian ini dilakukan dari perspektif kelompok sasaran (*target group*) yaitu masyarakat yang merasakan langsung implementasi kebijakan pendidikan di Kabupaten Tobasamosir.

Populasi dalam penelitian adalah seluruh penduduk Kabupaten Tobasamosir sebesar 166.139 jiwa yang terdiri dari laki-laki 82.516, perempuan 83.623 jiwa, dengan jumlah rumah tangga 36.518 RT, yang tersebar 185 desa dan 13 kelurahan, dan penduduknya mayoritas suku Batak Toba (homogen). Sedangkan jumlah siswa di Kabupaten Tobasamosir disajikan pada tabel 5 berikut ini.

Tabel 5
Jumlah Sekolah TK,SD,SMP,SMA, SMK dan Perguruan Tinggi
di Kabupaten Tobasamosir

No.	Kecamatan	TK		SD		SMP		SMA		SMK		PT	
		S	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N
1	Balige	3	1	4	33	4	5	3	2	8	2		
2	Porsea	-	-	2	22	3	3	3	1	-	-		
3	Laguboti	1	-	1	18	-	4	1	1	3	1	2	
4	Uluan	-	-	-	14	-	2	-	-	-	-		
5	Parsoburan	-	-	-	41	-	3	1	1	-	-		
6	Silaen	1	-	-	16	1	2	-	1	-	-		
7	Sigumpar	-	-	-	9	-	1	-	-	-	-		
8	Lbn. Julu	-	-	-	20	-	2	-	1	-	-		
9	Ajibata	1	-	-	8	-	2	-	-	-	-		
10	Borbor	-	-	-	10	-	1	-	-	-	-		
11	PintuPohan	1	-	1	15	2	2	-	-	-	-		
	Jumlah	7	1	8	206	10	27	8	7	11	3	2	

Catatan : S = Swasta; N = Negeri

Sumber : Kantor Diknas Tobasamosir Akhir 2005

Teknik penarikan sampel menggunakan rumus Harun Al Rasyid (1994:156) atas dasar pemikiran sampel yang dibuat adalah *Simple Random Sampling (SRS)*. Sedangkan pengujian yang digunakan adalah *path-analysis (analisis jalur)*. Teknik penarikan sample dimaksud ialah:

$$U_{\rho} = \frac{1}{2} \ln \frac{1 + \rho}{1 - \rho} + \frac{\rho}{2(n-1)}$$

$$n = \frac{(Z_{\alpha} + Z_{\beta})^2}{U_{\rho}^2} + 3$$

$$U_{\rho} = \frac{1}{2} \ln \frac{1 + \rho}{1 - \rho}$$

n = dihitung secara iteratif.

Dari rumus di atas peneliti memperkirakan korelasi terkecil dengan lambang (ρ), *level of significance* (α), dan kuasa uji dengan lambang (β). Dalam penelitian ini ditetapkan (ρ) = 0,30, α = 0,05, dan β = 0,05 artinya walaupun menerima H_0 yang seharusnya ditolak hanya dengan tingkat kesalahan 5%. Berdasarkan rumus di atas setelah dilakukan iteratif I, II, dan III diperoleh sampel minimal sebanyak 116 kepala keluarga. Karena satuan sampling adalah kepala keluarga (individu) yang ada di Kabupaten Tobasamosir, maka untuk dapat menemukan unit sampling berpedoman kepada prosedur atau contoh yang dikemukakan Loether and McTavish (1993:390), yaitu:

Tabel 6
Example of Multistage Random Sample of Registered Voters

Sampling Level	Subset or Element	Example
Primary sampling units	States	Missouri
Secondary sampling units	Counties	Howard County
Tertiary sampling units	Precincts	Precinct #10
Ultimate sampling units	Registered voters	Thomas Anderson

Sumber : Loether and McTavish (1993:390)

Berdasarkan contoh yang dikemukakan Loether and McTavish, maka dalam penelitian ini ada 4 (empat) tahapan *Cluster Random Sampling (SRS)*, yaitu (1) *Satuan Sampling Primer (SSP)* Kecamatan merupakan cluster terbesar; (2). *Satuan Sampling Sekunder (SSS)*. Dari 11 kecamatan yang ada dipilih secara acak 3 kecamatan, yaitu Kecamatan Balige, Kecamatan Laguboti, dan Kecamatan Uluan; (3). *Satuan Sampling Tersier (SST)* yaitu Desa; (4). *Satuan Unit Sampling (Ultimate Sampling Units)* yaitu kepala keluarga, sebagai unit analisis. Dasar perhitungan alokasi sampel tersebut adalah :

Tabel 7
Jumlah Kepala Keluarga Sampel Penelitian

No.	Kecamatan dan Desa	Jumlah	
		Kepala Keluarga	Sampel
1	Kecamatan Balige:		
	Desa Hutagaol Peatalun	307	13
	DesaNapitupulu Bagasan	624	27
	Balige I	354	15
2	Kecamatan Laguboti		
	Sibarani Nasampulu	250	11
	Pasar Laguboti	301	13
	Ompu Raja Hutapea	339	15
3	Kecamatan Uluan:		
	Desa Marom	215	9
	Parhabinsaran Janji M	117	5
	Desa Sampuara	172	8
	Jumlah	2.679 KK	116 KK

Sumber : Hasil Penelitian

Catatan : Contoh dasar perhitungan sampel untuk setiap Kepala Keluarga (KK),
Desa Hutagaol Peatalun $307/2.794 \times 116 = 13$ KK dan seterusnya.

Sebelum dilakukan pengumpulan data terlebih dahulu dirumuskan variabel operasional dengan maksud memperoleh kejelasan mengenai kandungan variabel yang digunakan, dengan jalan menetapkan “dimensi” dan “indikator” sehingga dapat disusun kuesioner. Ada dua jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini, yaitu data ordinal dan data kualitatif. Untuk data ordinal diperoleh dari responden yang dikumpulkan dengan menggunakan angket penelitian. Angket terdiri dari lima pertanyaan dengan jawaban tertutup yang diberikan nilai 1 sampai dengan 5, dengan menggunakan skala Likert, karena yang diukur adalah sikap, dan persepsi seseorang tentang fenomena (Sugiyono, 2006 : 107). Setiap instrumen menggunakan skala Likert, dan mempunyai

gradasi mulai dari sangat positif sampai dengan negative dengan bentuk jawaban sebagai berikut:

Tabel 8
Alternatif Jawaban Instrumen Penelitian Untuk Jenis Angket

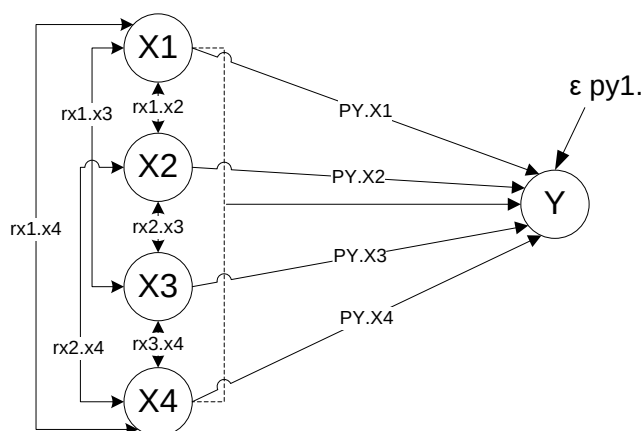
Alternatif	Bobot	Nilai
	(+)	(-)
Sangat Baik/ Selalu	5	1
Baik/Sering	4	2
Ragu-ragu/Kadang-kadang	3	3
Tidak Baik/Jarang	2	4
Sangat Tidak Baik/Tidak Pernah	1	5

Karena data yang didapat dari angket merupakan data ordinal, sedangkan untuk menganalisis koefisien jalur datanya minimal harus skala pengukuran interval, maka data yang diperoleh dinaikkan menjadi berskala interval, dengan menggunakan metoda *Succesive Interval* dari Hags (Harun Al Rasyid, 1994: 131-134). Sedangkan untuk menjamin keabsahan dan reliabilitas angket, dilakukan uji “validitas” dan uji “reliabilitas”. Jumlah sample yang digunakan dalam pengujian tersebut sebanyak 30 orang (Sugiyono, 2006:141). Untuk uji validitas digunakan rumus korelasi *Pearson Product Moment Correlation* (Jalaluddin, 2001: 148). Selanjutnya dilakukan uji keberartian dari koefisien korelasi Pearson, dengan menggunakan alat statistic uji t (Sulaiman, 2004:13). Kriteria ujinya adalah H_0 ditolak apabila $t_{uji} > t_{(1-\alpha; n-2)}$. Apabila H_0 ditolak, maka item tersebut valid. Jika H_0 diterima dan tanda koefisien korelasinya positif, maka item tersebut masih dapat dikatakan valid. Jika H_0 diterima dan tanda koefisien korelasinya negative, maka item pertanyaan tersebut tidak valid. Untuk menguji reliabilitas variabel penelitian digunakan metode belah dua (*split half test*) Sugiyono (2006:149).

G. Metode Analisis

Untuk mengetahui sejauhmana pengaruh teori George C. Edwards III terhadap implementasi kebijakan pendidikan di Kabupaten Tobasamosir yaitu komponen *communication* (X1), *resources* (X2), *disposition* (X3), dan *bureaucratic structure* (X4) terhadap *implementasi kebijakan* (Y), akan di analisis dengan menggunakan model persamaan structural (*structural equation modeling*) atau SEM dengan alat bantu komputerisasi atau melalui program statistik LISREL (*Linear Structural Relation*), (Basuki, 2004).

Untuk mempermudah analisis, maka digambarkan paradigma *path* analisis dengan mengadopsi teori Li Chun (1981), yaitu:



Gambar 3
Struktur Paradigma Penelitian dengan Mengadopsi teori Edward III (1980)

Dimana :

X1 = *Communication*; X2 = *Resources*; X3 = *Disposition*; X4 = *Structure Bureacratic*; Y = Implementasi kebijakan; Pyx1. = Parameter struktural yang menunjukkan besarnya pengaruh X1 terhadap Y; Pyx2= Parameter struktural yang menunjukkan besarnya pengaruh X2 terhadap Y; Pyx3= Parameter struktural yang menunjukkan besarnya pengaruh X3 terhadap Y; Pyx4= Parameter struktural yang menunjukkan besarnya pengaruh X4 terhadap Y. ϵ_{PY1} = Faktor-faktor lain yang mempengaruhi Y di luar X1,X2,X3, dan X4; rx1.x2 = besarnya korelasi antara X1 dengan X2; rx2.x3 = besarnya korelasi antara X2 dengan X3; rx1.x3 = besarnya korelasi antara X1 dengan X3; rx1.x4= besarnya korelasi antara X1 dengan X4; rX2.X4 = besarnya korelasi antara X2 dengan X4; rX3.X4 = besarnya korelasi antara X3 dengan X4; PYX=Besarnya pengaruh variabel bebas (X1,X2,X3, X4) terhadap variabel tidak bebas (Y).

Data dalam penelitian ini telah memenuhi lima asumsi yang melandasi penggunaan SEM, yaitu (1) data mengikuti distribusi normal, (2) semua hubungan antar variabel bersifat linear, (3) tidak ada multikolonearitas sempurna diantara variabel laten eksogen, (4) tidak ada outlier, dan (5) ukuran sample minimal adalah 100 atau 5 sampai 10 responden untuk setiap parameter yang akan diestimasi (Bachrudin dan Tobing, 2003: 4-5).

H. Pembahasan

Berdasarkan hasil perhitungan LISREL (*Linear Structural Relation*), menunjukkan bahwa koefisien lintas model diagram jalur dapat disajikan :

Tabel 9
Koefisien, Tingkat Pengaruh Variabel Bebas dengan variabel Tidak Bebas

Hipotesis	Koefisien Lintas	Tingkat Pengaruh Sugiyono (2005:214)	Nilai t Hitung	Nilai t Tabel	Kesimpulan
Pengaruh <i>communication</i> terhadap implementasi pendidikan	0,63	Kuat	4.501	1,661	Ho Ditolak

Pengaruh <i>resources</i> terhadap implementasi pendidikan	0.52	Sedang	2.329	1.661	Ho Ditolak
Pengaruh <i>disposition</i> terhadap implementasi pendidikan	0.24	Rendah	1.997	1.661	Ho Ditolak
Pengaruh <i>bureaucratic structure</i> terhadap implementasi pendidikan	0.47	Sedang	2.193	1.661	Ho Ditolak

Keterangan: Uji hipotesis signifikansi $\alpha = 0.05$ atau the level of confidence 95%.

Jika memperhatikan ke empat sub variabel *Communication*, *Resources*, *Disposition* dan *Bureaucratic structure* terhadap implementasi kebijakan pendidikan di Kabupaten Tobasamosir. Ke empat variabel itu secara keseluruhan memberikan kontribusi terhadap implementasi kebijakan pendidikan. Sub variabel *communication* (X1) mempunyai nilai koefisien lintas sebesar 0.63. Ini memberikan kontribusi paling besar/kuat terhadap implementasi kebijakan pendidikan. Besarnya kontribusi komunikasi terhadap implementasi kebijakan, ini mencerminkan bahwa isi pesan dan proses penyampaian pesan yang ada dalam kebijakan itu mudah dipahami, sehingga komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan pendidikan khususnya di Kabupaten Tobasamosir. Implementasi kebijakan pendidikan di Kabupaten Tobasamosir ternyata efektif dalam pembentukan Dewan Pendidikan Kabupaten Tobasamosir yang dibentuk melalui Surat Keputusan Bupati No: 247/2006 tentang Penyempurnaan Susunan Dewan Pendidikan Kabupaten Tobasamosir. Pembentukan Dewan Pendidikan Kabupaten Tobasamosir tergolong *cukup berhasil* karena para pembuat keputusan (*decision-makers*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan sesuai dengan isi kebijakan itu. Disamping adanya kejelasan penyampaian pesan oleh siapa, bagaimana, dimana, mengapa kebijakan itu perlu diimplementasikan di Kabupaten Tobasamosir. Proses input-output komunikasi telah dilaksanakan dengan baik, dengan cara membuat pengumuman di gereja ataupun pada saat ‘partangiangnan’ (semacam kebaktian kecil di rumah anggota gereja yang dilaksanakan setiap hari Rabu) oleh tokoh agama/spiritual, membuat pengumuman di tempat keramaian seperti Lapo Tuak (kedai tuak/kopi), pengumuman di kantor Kepala Desa/kelurahan, selebaran berupa spanduk di pusat-pusat keramaian. Dengan menggunakan alat media tersebut masyarakat Toba Samosir dapat memahami rencana kebijakan pendidikan tersebut. Namun sejauhmana kinerja Dewan Pendidikan Kabupaten Tobasamosir terhadap peningkatan pendidikan di Kabupaten Tobasamosir perlu dilakukan evaluasi kinerja Dewan Pendidikan itu pada penelitian lebih lanjut.

Sedangkan kontribusi paling rendah terhadap implementasi kebijakan adalah variabel *Disposition* (sikap) sebesar 0.24. Artinya, sikap para implementor mengkomunikasikan isi kebijakan itu telah berjalan otomatis dalam tata krama pergaulan di Kabupten Tobasamosir pada gilirannya pengaruh sikap terhadap implementasi kebijakan tidak begitu signifikan. Para implementor selalu menggunakan sikap *Dalihan Na Tolu*. Suatu sikap dengan menerapkan nilai budaya yang telah ada selama ini yaitu *somba marhula-hula* (hormat pada pihak keluarga ibu, ipar, baik adik atau kakak dari istri), *elek marboru* (ramah pada keluarga dari pihak laki-laki) dan *manat mardongan tubu* (kompak dalam hubungan/saudara semarga). Dalam kehidupan sehari-hari para Dewan Pendidikan

selalu memegang teguh dan menjadi landasan kehidupan sosial di lingkungan orang Batak. Pengertian Dalihan Natolu secara letterlijk adalah satuan tungku tempat memasak yang terdiri dari “tiga batu” (tungku nan tiga). Pada zamannya, kebiasaan masyarakat Batak memasak di atas tiga tumpukan batu, dengan bahan bakar kayu. Tiga tungku itu, dalam bahasa Batak disebut *Dalihan Na Tolu*.

Sedangkan pengaruh variabel bebas (*communication, resources, disposition, bureaucratic structure*) terhadap implementasi kebijakan pendidikan sebesar 0.58 dengan tingkat pengaruh sedang, sedangkan t hitung sebesar 5.621, jika dibandingkan ternyata t hit lebih besar dari t tabel (t hit 5.621 > t tabel 1.661, nilai t tabel 1,661 diperoleh dengan cara interpolasi. Jika dihitung determinasi $0.58^2 = 0.3364$, artinya pengaruh (*communication, resources, disposition, bureaucratic structure*) terhadap implementasi kebijakan pendidikan sebesar 33,64%.

I. Penutup

Berdasarkan hipotesis yang diajukan di atas, ditemukan simpulan bahwa ada pengaruh positif antara variabel (*communication* (X1), *resources* (X2), *disposition* (X3), *bureaucratic structure* (X4)) terhadap implementasi kebijakan pendidikan (Y) di Kabupaten Tobasamosir, dengan nilai 0.58 dengan kategori *sedang*. Setelah dideterminasi pengaruh variabel bebas (X1,X2,X3, dan X4) terhadap variabel tidak bebas (Y) sebesar 34.64%, dan sisanya sebesar 65.36% dipengaruhi faktor lain (epsilon) yang tidak diperhitungkan dalam penelitian ini. Misalnya tingkat ekonomi, dan pendidikan orang tua.

Referensi

Buku

- Abidin, Zainal, Said. 2002. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pansur Siwah
- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad
- Bachrudin, A. dan H.L. Tobing. 2003. *Analisis Data Untuk Penelitian Survei dengan Menggunakan Lisrel 8*. Bandung: Jurusan Statistika FMIPA Unpad.
- Basuki, Hari. 2004. *Analisis Jalur dengan SPSS 11.5 For Windows*. Surabaya: Lembaga Penelitian Universitas Airlangga
- Chan M. Sam dan Sam T. Tuti. 2005. *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Dwijowijoto, Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi. Cetakan Pertama*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Edward III. G.C.1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterely Press.
- Li Chun. C. 1981. *Path Analysis : A Primer*. California: Pacific Crove.
- Loether, J. Herman., and McTavish, G. Donald. 1993.*Descriptive and Inferential Statistics An Introduction*. Boston: A Division of Simon Schuster Inc.
- Mustopadidjaja. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publi Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara kerjasama dengan Duta Pertiwi Foundation.
- Ndraha.T. 2003. *Ilmu Pemerintahan I,II,III, dan IV (Kybernologi)*. Jakarta: BKU, Ilmu Pemerintahan.
- Nugroho, Riant. D. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Osborne, David, Gaebler Ted. 1996. *Mewirusahaakan Birokrasi, Reinventing Government*. Jakarta: PPM.

- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy* Diterjemahkan Tri Wibono dan Budi Santoso. Jakarta: Prenada Media.
- Presman, Jeffry. L. and Wildavsky. 1984. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rasyid.A, Harun. 1994. *Statistika Sosial*. Bandung: Pascasarjana Unpad.
- Sam T. Tuti dan Chan M. Sam. 2005. *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Rajawa Grafindo Persada.
- Simanjuntak. P.J. 1985. *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI.
- Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Tachjan. H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Trilestari, Wirjatmi Endang. 2004. *Model Kinerja Pelayanan Publik Dengan Pendekatan Systems Thinking dan System Dynamics* (Studi Kasus Pelayanan Pendidikan di Kota Bandung). Depok: Program Pascasarjana UI.
- Usman, Husaini. 2004. *Dampak Otonomi Daerah Terhadap Input Pendidikan*. Dimuat dalam *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*. Tahun ke-10 No. 049. Juli 2004. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional.
- Winardi. 1999. *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen*. Bandung: Mandar Maju.
- 2005. *Pemikiran Sistemik Dalam Organisasi dan Manajemen*. Jakarta: Rajawali Press.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Undang-Undang dan Peraturan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dan Perubahannya Amandemen I,II,III dan IV.
- Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Peraturan Presdien Republik Indonesia No. Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009.
- Surat Keputusan Mendiknas No: 044/U/2002 Tentang Pembentukan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah.

Surat Kabar

- Kompas, 20 Nopember 2006.
- Media Indonesia 23 Agustus 2006; 8 Desember 2006; 22 Januari 2007 dan 27 Januari 2007.
- Sinar Indonesia Baru 4 Januari 2007.