**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA DAN PROPOSISI**

**A. Kajian Pustaka**

Berdasarkan masalah-masalah yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti akan menyebutkan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kajian pustaka. Berikut ini peneliti akan menyebutkan pengertian menurut beberapa ahli.

**1. Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia**

Pengertian Manajemen menurut **George Terry** yang dikutip dalam buku Soewarno:

***“Management is distinct process consisting of planning, organizing, actuating and controlling, utiliting in each both science and art, and followed in order to accomplish predetermined objectives”.***

Maksudnya, manajemen adalah suatu proses yan membeda-bedakan atas: perencanaan, pengorganisasian, penggerakan pelaksanaan dan pengawasan, dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni, agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

 Pengertian Manajemen menurut **Dr. R. Makharita**, yang dikutip dalam buku Soewarno :

***“Management is the utilization of available or potentials resources in achieving a given ends”.***

Maksudnya, manajemen adalah pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia atau yang berpotensial di dalam pencapaian tujuan.

 Pengertian Manajemen Menurut **Ir. Tom Degenaars**, yang dikutip dalam buku Soewarno :

***“ Management is defined as a process dealing with a guided group activity and based on distinct objectives which have to be achiaved bt the involment of human and non human resources”.***

Maksudnya, manajemen didefinisikan sebagai proses yang berhubungan dengan bimbingan kegiatan kelompok dan berdasarkan atas tujuan yang jelas yang harus dicapai dengan menggunakan sumber-sumber tenaga manusia dan bukan tenaga manusia.

Pengertian Manajemen menurut **Prajudi** :

**“Manajemen merupakan pengendalian dan pemanfaatan dari semua faktor serta sumber daya yang menurut suatu perencanaan, diperlukan untuk mencapai atau menyelesaikan suatu prapta atau tujuan kerja yang ditentukan.67”.**

Jadi, manajemen yaitu suatu proses yang mengatur dan pengendalian suatu rencana yang dilakukan oleh sumber daya manusia sehingga proses tersebut dapat berjalan dan mencapai tujuannya.

 Sumber Daya Manusia juga mempunyai beberapa pengertian, berikut pengertian Sumber Daya Manusia menurut **Hasibuan** (3003) :

**“Sumber Daya Manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu. Pelaku dan sifatnya dilakukan oleh keturunan dan lingkungannya, sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi kepuasan”.**

Sedangkan, Pengertian Sumber Daya Manusia menurut **Sonny Sumarsono** (2003) :

Sumber Daya Manusia atau *Human recources* mengandung dua pengertian:

1. **Sumbe Daya Manusia adalah usaha kerja atau jasa yang dapat diberikan dapam proses produksi. Dalam hal lain SDM mencerminkan kualitas usaha yang diberikan oleh seseorang dalam waktu tertentu untuk menghasilkan barang dan jasa.**
2. **SDM menyangkut manusia yang mampu bekerja untuk memberikan jasa atau usaha kerja tersebut. Mampu bekerja berarti mampu melakukan kegiatan yang mempunyai kegiatan ekonomis, yaitu bahwa kegiatan tersebut menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan atau masyarakat.**

Selanjutnya, Pengertian Sumber Daya Manusia menurut **Werther dan Davis** (1996) dalam bukunya Sutrisno :

**“Sumber Daya Manusia adalah pegawai yang siap, mampu dan siaga dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi”.**

Sebagaimana dikemukakan bahwa dimensi pokok sisi sumber daya adalah kontribusinya terhadap organisasi, sedangkan dimensi pokok manusia adalah perlakuan kontribusi terhadap yang pada gilirannya akan menentukan kualitas dan kapabilitas hidupnya.

Jadi, Sumber Daya Manusia merupakan faktor terpenting dalam suatu organisasi karena sebagai pelaku yang menjalankan organisasi dan yang menentukan organisasi tersebut dapat mencapai tujuannya yang diinginkan.

Berikut Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia yang dikemukakan menurut **Flipo**, 1989 :

**“Manajemen Sumber Daya Manusia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan kegiatan-kegiatan, pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi, dan masyarakat”.**

Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia menurut **Simamora** (1997) dalam bukunya Sutrisno :

**“Manajemen Sumber Daya Manusia adalah pendayagunaan, pengembangan, penilaiaan, pemberian balas jasa dan pengelolaan individu anggota organisasi atau kelompok pekerja”.**

Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia menurut **Schuler, et al.** (1992) dalam bukunya Sutrisno :

**“Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan pengakuan tentang pentingnya tenaga kerja organisasi sebagai sumber daya manusia yang sangat penting dalam memberikan kontribusi bagi tujuan-tujuan organisasi, dan menggunakan beberapa fungsi dan kegiatan untuk memestikan bagwa SDM tersebut digunakan secara produktif dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi dan pemuasan kebutuhan pekerja secara individual”.**

Jadi Manajemen Sumber Daya Manusia merupkan kegiatan perencanaan, pengadaan, pengembangan, pemeliharaan serta penggunaan Sumber Daya Manusia untuk mencapai tujuan baik secara individu maupun organisasi.

**2. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaituto implementyang berartimengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untukmelaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapatberupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakanyang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Berikut ini beberapa kajian tentang implementasi menurut beberapa ahli, diantaranya Pengertian implementasi menurut **Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier** (1979) sebagai dikutip dalam buku Solichin Abdul Wahab (2008;65), mengatakan bahwa :

**“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyaraka atau kejadian-kejadian”.**

Selanjutnya, Pengertian Implementasi menurut **Usman (2002) :**

**“Implementasi adalah sesuatu hal yang bermuara pada aksi, aktivitas, tindakan, serta adanya mekanisme dari suatu sistem. Implementasi tidak hanyasekedar aktivitas monoton belaka, tetapi merupakan suatu kegiatanyang terencana secara baik yang berguna untuk mencapai tujuan tertentu”.**

Pengertian Implementasi menurut **Hanifah Harsono** dalam bukunya yang berjudul Implementasi Kebijakan dan Politik, 2002:67.

**“Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu program.**

Pandangan **Van Meter dan Van Horn** bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktinya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan dibawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Dari penjelasan-penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sarana-sarana ditetapkan atau diidentifikasikan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Implementasi mempunyai tujuan untuk mensukseskan suatu kebijakan, berikut beberapa kajian tentang Kebijakan menurut beberapa ahli. Diantaranya pengertian kebijakan menurut **Anderson (1979),** yang dikutipdalam bukunya Suyatna :

**“Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh sesorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.”**

Kebijakan secara efistimologi, istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris “policy”. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata “wisdom”.

Selanjutnya,Pengertian Kebijakan menurut **Friedrich (1963),** yang dikutipdalam bukunya Suyatna :

**“Kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkup tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.**

Pengertian Kebijakan Publik Menurut **Easton (1953)** dalam buku Suyatna tentang Kebijakan Publik yaitu:

**“Kebijakan publik dapat diartikan sebagai pangalokasian nilail-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat”.**

Pernyataan tersebut mempunyai maksa bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat memaksakan sesuatu (nilai-nilai = kebijakan) kepada masyarakatnya secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena pemerintah merupakan para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah kehidupan masyarakat sehari-hari yang telah menjadikan tanggungjawab dan peranannya.

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah/negara kepada seluruh anggota masyarakat yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan publik.

Definisi kebijakan publik seperti diatas mempunyai implikasi sebagai berikut:

1. Kebijakan publik itu berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Tindakan-tindakan pemerintah itu dialokasikan kepada seluruh masyarakat sehingga bersifat mengikat.
3. Tindakan-tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan-tujuan tertentu.
4. Tindakan-tindakan pemerintah itu selalu diorientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan publik.

Jadi, kebijakan yaitu peraturan yang dibuat oleh seorang pemimpin dan dibuat sebaik mungkin dan harus dilakukan atau diikuti oleh bawahannya agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

Setelah memahami pengertian implementasi dan kebijakan diatas, selanjutnya akan dijelaskan pengertian dari Implementasi sendiri menurut beberapa ahli diantaranya, pengertian implementasi kebijakan menurut **Mazmanian dan Sabatier** (dalam Wahab, 2001:68)

**“Implementasi kebijakan adalah pelaksana keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang. Namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin di capai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya”.**

Pengertian Implementasi Kebijakan menurut **Harsono : 2002**

**“Implementasi kebijakan adalah suatu proses dalam melaksanakan suatu kebijakan tertentu kemudian mengembangkan kebijakan tersebut yang bertujuan untuk menyempurnakan suatu program”.**

Pengertian implementasi kebijakan menurut **Wahab** dalam Bukunya Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara (2002:64) :

**“Implementasi Kebijakan adalah suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dari dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, pemerintah eksekutif, atau dekrit Presiden)”.**

Pengertian Implementasi Kebijakan yang dikemukakan **Friedrich** yang dikutip oleh **Nugroho D.** Dalam Bukunya Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan evaluasi (2003:4), adalah sebagai berikut:

**“Implementasi Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditunjukkan untuk memanfaatkan potensi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.**

Menurut **Meter dan Horn** yang dikutup oleh **Winarno** (2002:102) dalam bukunya Teori dan proses Kebijakan Publik memberikan batasan-batasan Implementasi kebijakan, yaitu sebagai berikut:

**“Implementasi Kebijakan adalah sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya”.**

1. **Model-model Implementasi Kebijakan**

Suatu implementasi dapat dikatakan berhasil apabila memenuhi semua variabel atau faktor masalah yang sering muncul dalam pelaksanaan kebijakan. Berikut beberapa model implematasi kebijakan menurut para ahli dalam mengukur keberhasilan suatu kebijakan.

Keberhasilan implementasi menurut **Merilee S. Grindle** (1980) dalam buku Subarsono dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan, dan lingkungan implementasi. Variabel isi kebijakan ini mencakup:

1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan;
2. Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*, sebagai contoh, masyarakat di wilayah slum areas lebih suka menerima program air bersih atau perlistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor;
3. Sejauhmana perubahan yang diinginkan dan sebuah kebijakan. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masayarakat miskin;
4. Apakah letak sebuah program sudah tepat:
5. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; dan
6. Apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup:

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

George Edward III dalam Subarsono mengemukakan 4 (empat) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tesebut saling berhubungan satu sama lain.

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan menxyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. apa yang menjadi tujuan dan sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaaran.

1. Sumber daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektof. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumber daya adalah faktor pentig untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanyalah tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

1. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

1. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating procedures atau SOP). Sop menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit da kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

 Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2005) menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni :

1. Karakteristik dari masalah, indikatornya :
	1. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan;
	2. tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran;
	3. proposisi kelompok sasaran terhadap total populasi;
	4. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.
2. Karakteristik kebijakan / Undang-undang, indikatornya:
3. Kejelasan isi kebijakan;
4. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis;
5. Besarnya alokasi sumberdaya financial terhadap kebijakan tersebut;
6. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana;
7. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana;
8. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan;
9. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
10. Variabel lingkungan, indikatornya :
11. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi;
12. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan;
13. Sikap dari kelompok pemilih;
14. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

Selanjutnya menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam Subarsono (2005) menjelaskan bahwa ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu :

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur, sehingga tidak menimbulkan inteerpretasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik di antara para agen implementasi.

1. Sumber Daya

Kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

1. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas

Dalam berbagai kasus, implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.

1. Karakteristik agen pelaksana

Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Termasuk didalamnya karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak kemudian juga bagaimana sifat oponi publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

1. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Kondisi sosial, ekonomi danpolitik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

1. Disposisi implementor

Disposisi implementor mencakup tiga hal penting, yaitu:

* 1. Respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan;
	2. Kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan;
	3. Intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Model implementasi Hogwood dan Gunn dalam Nugroho (2006:630) yang dikutip dari buku Mulyadi menyatakan bahwa untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu:

* + - 1. Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapu oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.
			2. Sumber daya yang memadai.
			3. Sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.
			4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal.
			5. Seberapa banyak hubungan kausal yang terjadi.
			6. Seberapa besar hubungan saling ketergantungan.
			7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan yang mendalam terhadap tujuan.
			8. Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.
			9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
			10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.
1. **Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan**

Menurut Budi Winarno implementasi kebijakan bila dipandang dalam

pengertian yang luas, merupakan:

“Alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur,

dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan

guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”(Winarno 2002:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut teori implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun yang dikutif oleh abdul wahab, yaitu :

* 1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan -hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
	2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
	3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
	4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
	5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnnya.
	6. Hubungan saling ketergantungan kecil.
	7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
	8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
	9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
	10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Hogwood dan Lewis dalam Wahab 1997:71 - 78 ).

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah,konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidakmelaksanakan suatu kebijakan. (Suggono, 1994:23)

Berdasarkan teori diatas bahwa faktor pendukug implementasi kebijakan harus didukung dan diterima oleh masyarakat, apabila anggota masyarakat mengikuti dan mentaati sebuah kebijakan maka sebuah implementasi kebijakan akan berjalan sesuai tujuan yang telah ditetapkan tanpa ada hambatan-hambatan yang mengakibatkan sebuah kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Bambang Sunggono dalam buku Hukum dan kebijakan publik, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

1. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

1. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

1. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

1. Pembagian potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas. (Sunggono,1994: 149-153).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota - anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

**5. Pengertian Pendidikan**

Pendidikan bagi kehidupan manusia merupakan kebutuhan mutlak yang harus dipenuhi sepanjang hayatnya. Tanpa pendidikan sama sekali mustahil suatu kelompok manusia dapat berkembang dalam menjalankan hidupnya. Berikut pengertian pendidikan menurut beberapa ahli:

Pendidikan dalam pengertian yang sederhana dan umum memiliki makna sebagai usaha manusia untuk menumbuhkan dan mengembangkan potensi-potensi pembawaan baik jasmani maupun rohani sesuai dengan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dan kebudayaan **(Abidin, 2011)**. Usaha-usaha yang dilakukan untuk menanamkan nilai-nilai dan norma-norma tersebut serta mewariskannya kepada generasi berikutnya untuk dikembangkan dalam hidup dan kehidupan yang terjadi dalam suaru proses pendidikan.

Istilah pendidikan adalah terjemahan dari bahasa Yunani, yaitu *paedagogie*. *Paedagogie* asal katanya adalah *pais* yang artinya ‘anak’ dan *again* yang terjemahannya adalah ‘membimbing’. Dengan demikian maka *paedagogie* berarti ‘bimbingan yang diberikan kepada anak’. Dalam perkembangan selanjutnya, pendidikan berarti usaha yang dijalankan oleh seseorang atau sekelompok orang lain agar menjadi dewasa atau mencapai tingkat hidup dan penghidupan yang lebih tinggi dalam arti mental **(Sudirman N, et.al, 1989, h. 4)**.

Driyarkara dikutip dari buku Fuad mengatakan bahwa *“Pendidikan adalah upaya memanusiakan manusia muda. Pengangkatan manusia ke taraf insani itulah yang disebut mendidik. Pendidikan ialah pemanusiaan manusia muda”*. (Ditjen Dikti, 1983/1984:19).

Dictionary of Education dikutip dari buku Fuad menyebutkan bahwa *“ Pendidikan adalah proses dimana seseorang mengembangkan kemampuan sikap dan bentuk-bentuk tingkah laku lainnya di dalam masyarakat dimana ia hidup, proses sosial dimana orang dihadapkan pada pengaruh lingkungan yang terpilih dan terkontrol (khususnya yang datang dari sekolah), sehingga dia dapat memperoleh atau mengalami perkembangan kemampuan sosial dan kemampuan individu yang optimum”*. (Ditjen Dikti, 1983/1984:19).

Crow and Crow dikutip dari buku Fuad menyebut *“Pendidikan adalah proses yang mengisi berbagai macam kegiatan yang cocok bagi individu untuk kehidupan sosialnya dan membantu meneruskan adat dan kebudayaan serta kelembagaan sosial dari generasi ke generasi”* (Suprapto,1975).

Ki Hadjar Dewantara dalam Kongres Taman Siswa yang pertama pada tahun 1930 dikutip dari buku Fuad, menyebutkan : *“Pendidikan umumnya berarti daya upaya untuk memajukan bertumbuhnya budi pekerti (kekuatan batin, karakter), pikiran (intelek), dan tumbuh anak; dalam Taman Siswa tidak boleh dipisah-pisahkan bagian-bagian itu agar kita dapat memajukan kesempurnaan hidup, kehidupan dan penghidupan anak-anak yang kita didik keras dengan dunianya”.*

 Secara umum pendidikan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bagian menurut Coombs & Manzoor (1974), yaitu :

1. Pendidikan formal adalah kegiatan yang sistematis, berstruktur, bertingkat, berjenjang dimulai dengan sekolah dasar sampai perguruan tinggi dan yang setaraf dengannya; termasuk ke dalamnya kegiatan studi yang berorientasi akademis dan umum, program spesialisasi dan latihan profesional yang dilaksanakan dalam waktu yang terus menerus.
2. Pendidikan informal adalah proses yang berlangsung sepanjang usia sehingga setiap orang memperoleh nilai, sikap, keterampilan dan pengetahuan yang bersumber dari pengalaman hidup sehari-hari, pengaruh lingkungan termasuk di dalamnya adalah pengaruh kehidupan keluarga. Hubungan dengan tetangga, lingkungan pekerjaan dan permainan, pasar, perpustakaan dan media massa.
3. Pendidikan non-formal adalah setiap kegiatan terorganisasi dan sistematis di luar sistem persekolahan yang mapan, dilakukan secara mandiri atau merupakan kegiatan penting dari kegiatan yang lebih luas, yang sengaja dilakukan untuk melayani peserta didik tertentu di dalam mencapai tujuan belajarnya. (Sudjana, 2004, h. 22).

Pendidikan tidak hanya dipandang sebagai usaha pemeberian informasi dan pembentukan keterampilan saja, namun diperluas sehingga mencakup usaha untuk mewujudkan keinginan, kebutuhan dan kemampuan individu sehingga tercapai pola hidup pribadi dan sosial yang memuaskan, pendidikan bukan semata-mata sebagai sarana untuk persiapan kehidupan yang akan datang, tetapi untuk kehidupan anak sekarang yang sedang mengalami perkembangan menuju ke tingkat kedewasaannya.

**6. Pengertian Sekolah Satu Atap**

Sekolah satu atap atau lebih dikenal satap pada dasarnya adalah penyelenggaraan pendidikan yang mencakup SD dan SMP satu atap dengan sistem pengelolaan yang terpadu. Keterpaduan yang dimaksud dapat secara fisik dan atau secara pengelolaan. Keterpaduan secara fisik berarti bahwa lokasi SMP menyatu atau didekatkan dengan SD. Keterpaduan secara pengelolaan berarti dalam penyelenggaraan SD-SMP Satu Atap terpenuhu keterpaduan dalam : (a) Pengembangan visi dan misi pendidikan dasar dilingkungannya, (b) penyusunan program kerja tahunan sekolah, (c) pengelolaan penerimaan siswa baru di lingkungannya, (d) usaha mengatasi angka putus sekolah, angka mengulang, dan angka transisi, dengan pengembangan analisis kohort, (e) usaha mengatasi kebutuhan tenaga kependidikan, (f) mengatasi kebutuhan sarana penunjang proses belajar mengajar, dan (g) mengembangkan usaha peningkatan mutu pendidikan dasar (Depdiknas, 2007:9).

Pendidikan Dasar Terpadu pada dasarnya adalah penyenggaraan pendidikan yang mencakup SD dan SMP yang sekolah dan atau pengelolaannya terpadu. Keterpaduan yang dimaksud dapat secara fisik dan atau secara pengelolaan. Keterpaduan secara fisik berarti bahwa lokasi SMP menyatu atau didekatkan dengan SD. Keterpaduan secara pengelolaan berarti:

1. Memiliki keterpaduan dalam pengembangan visi dan misi pendidikan dasar di lingkungannya.
2. Memiliki keterpaduan dalam penyusunan program kerja tahunan sekolah.
3. Memiliki keterpaduan dalam pengelolaan penerimaan siswa baru di lingkungannya.
4. Memiliki keterpaduan dalam usaha mengatasi angka putus sekolah, angka mengulang, dan angka transisi dengan pengembangan analisis kohor.
5. Memiliki keterpaduan dalam usaha mengatasi kebuhutan tenaga kependidikan.
6. Memiliki keterpaduan dalam mengatasi sarana penunjang proses belajar-mengajar.
7. Memiliki keterpaduan dalam pengembangan usaha peningkatan mutu pendidikan dasar.

Pada tahap awal SD-SMP Satu Atap dikembangkan untuk menuntaskan program wajib belajar sembilan tahun. Sehubungan dengan hal tersebut maka:

1. Pendidikan Dasar Terpadu (SD-SMP Satu Atap) dikembangkan di daerah terpencil, terisolasi, daerah yang siswanya terpencar-pencar karena kondisi geografis atau letak pemukiman yang terpencar.
2. SD-SMP dikembangkan pada SD yang lulusan tiap tahunnya relatif sedikit sehingga bila dibangun unit sekolah baru diperkirakan tidak efisien. Lulusan SD rata-rata tiap tahun tidak lebih dari 40 orang anak.
3. SD atau lingkunga sekitarnya memiliki kemungkinan untuk dikembangkan fasilitas pendidikannya, antara lain untuk ruang belajar.
4. SMP terdekat tidak terjangkau oleh tamatan SD tersebut.
5. Minat dan peran serta masyarakat untuk menyekolahkan anaknya cukup tinggi.
6. Pemda kab./kota bersedia untuk menambah tenaga kependidikan dengan memadai dan menyediakan biaya operasionalnya mulai tahun kedua pengoperasiannya.
7. Diutamakan daerah yang APK-nya masih rendah. Pengembangan SD-SMP Satu Atap dimulai tahun 2005 dengan Verifikasi SD untuk menentukan SD yang dikembangkan menjadi SD-SMP Sau Atap pada tahun 2004. SD yang diverifikasi untuk ditetapkan sebagai lokasi pengembangan diperoleh dari (1) peta SD terpencil yang dimiliki pusat, yaitu pada Direktorat TK/SD, dan (2) usulan bupati/walikota mengenai SD di daerahnya yang cocok dikembangkan menjadi SD-SMP Satu Atap.

Model-model Pengembangan SD-SMP Satu Atap, SD-SMP Satu Atap dapat dibedakan menjadi:

1. Sebuah SD dikembangkan menjadi SD-SMP Satu Atap dengan cara menambah sumber daya pendidikan. Sebuah SD dikembangkan menjadi SD-SMP Satu Atap dengan cara menambah sumber daya pendidikan (misalnya guru, tenaga administrasi, ruang kelas, ruang perpustakaan dan laboratorium) sesuai yang dibutuhkan hingga memenuhi setidak-tidaknya persyaratan minimum. Apabila di sekitar SD-SMP Satu Atap terdapat SD-SD lainnya, secara administrative mereka bukan merupakan bagian dari SD-SMP Satu Atap tersebut, tetapi lulusannyadapat melanjutkan ke SD-SMP Satu Atap yang dimaksud.
2. Beberapa SD dalam satu daerah yang relatif berdekatan dikembangkan menjadi SD-SMP Satu Atap. Beberapa SD dalam satu daerah yang relatif berdekatan dikembangkan menjadi SD-SMP Satu Atap dengan cara menambahkan sumber daya (misalnya guru, tenaga administrasi, ruang kelas, ruang perpustakaan dan laboratorium) pada SD yang dianggap paling tepat (ditinjau dari aspek-aspek seperti letak, jumlah lulusan, dan kelengkapan sumber daya yang telah ada) hingga memenuhi setidak-tidaknya persyaratan minimum. SD-SD yang lain tetap dipertahankan (tidak ditiadakan atau di-regrouping).
3. Sebuah atau beberapa SD dan sebuah SMP yang sudah ada pada area jangkauan dikembangkan menjadi SD-SMP Satu Atap.Sebuah atau beberapa SD dan sebuah SMP yang sudah ada pada area jangkauan dikembangkan menjadi SD-SMP Satu Atap. Pada model pengembangan ini pada dasarnya yang terjadi adalah pengembangan keterpaduan dalam pengelolaan dan taua pembinaan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan tidak dilakukan peniadaan atau regrouping SD-SD yang ada. Untuk tahap awal, model pengembangan yang diterapkan adalah model pertama pada SD negeri.

**B. Proposisi**

 Kebijakan Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) Satu Atap di SMPN Satu Atap Terpadu 1 Warung jeruk oleh Bidang Pendidikan Dasar di Dinas Pendidikan kabupaten Purwakarta belum dapat berjalan dengan baik dikarenakan sumberdaya yang dinilai masih kurang dalam pelaksanaannya.