

**IMPLEMENTASI SURAT KEPUTUSAN BERSAMA EMPAT MENTERI
DALAM PEMBINAAN DAN PENGEMBANGAN USAHA KESEHATAN
SEKOLAH : FAKTOR PENGHAMBAT KEBERHASILAN
DI KECAMATAN NGAWI KABUPATEN NGAWI**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Magister

Pogram Studi Magister Administrasi Publik



Oleh :

SUPRATIKMIASIH

S241008022

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA**

2012
comfuser

**IMPLEMENTASI SURAT KEPUTUSAN BERSAMA EMPAT MENTERI
DALAM PEMBINAAN DAN PENGEMBANGAN USAHA KESEHATAN
SEKOLAH : FAKTOR PENGHAMBAT KEBERHASILAN
DI KECAMATAN NGAWI KABUPATEN NGAWI**

TESIS

Oleh :
SUPRATIKMIASIH
S241008022

Komisi Pembimbing	Nama	Tanda tangan	Tanggal
Pembimbing I	Drs.Sudarmo,MA.,Ph.D NIP.19631101 199003 1 002	.....	.....
Pembimbing II	Dra.Sri Yuliani,M.Si NIP.19630730 199003 2 002	.....	.....

Telah dinyatakan memenuhi syarat

Pada tanggal.....

Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik
Program Pasca Sarjana UNS

Drs.Sudarmo,MA.,Ph.D
NIP.19631101 199003 1 002

**IMPLEMENTASI SURAT KEPUTUSAN BERSAMA EMPAT MENTERI
DALAM PEMBINAAN DAN PENGEMBANGAN USAHA KESEHATAN
SEKOLAH : FAKTOR PENGHAMBAT KEBERHASILAN
DI KECAMATAN NGAWI KABUPATEN NGAWI**

TESIS

**Oleh :
SUPRATIKMIASIH
S241008022**

Tim Penguji :

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Prof.Dr.Ismi Dwi N, M.Si NIP. 19610825 198601 2 001	.....	.....
Sekretaris	Drs.Y.Slamet, M.Sc.,Ph.D NIP.19480316 197612 1 001	.....	.....
Anggota Penguji	Drs.Sudarmo,MA.,Ph.D NIP.19631101 199003 1 002	.....	.....
	Dra.Sri Yuliani,M.Si NIP.19630730 199003 2 002	.....	.....

**Telah dipertahankan di depan penguji
Dinyatakan telah memenuhi syarat
Pada tanggal.....**

Direktur
Program Pascasarjana UNS

Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik

Prof.Dr.Ir.Ahmad Yunus, MS
NIP.19610717 198601 1 001

Drs.Sudarmo,MA.,Ph.D
NIP.19631101 199003 1 002

commit to user

PERNYATAAN ORISINALITAS DAN PUBLIKASI ISI TESIS

Saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis yang berjudul : ” **IMPLEMENTASI SURAT KEPUTUSAN BERSAMA EMPAT MENTERI DALAM PEMBINAAN DAN PENGEMBANGAN USAHA KESEHATAN SEKOLAH : FAKTOR PENGHAMBAT KEBERHASILAN DI KECAMATAN NGAWI KABUPATEN NGAWI** ” ini adalah karya penelitian sendiri dan bebas plagiat, serta tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali secara tertulis digunakan sebagai acuan dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber acuan serta dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti terdapat plagiat dalam karya ilmiah ini, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Permendiknas No 17, tahun 2010)
2. Publikasi sebagian atau keseluruhan isi Tesis pada jurnal atau forum ilmiah lain harus seijin dan menyertakan tim pembimbing sebagai *author* dan PPs-UNS sebagai institusinya. Apabila dalam waktu sekurang-kurangnya satu semester (enam bulan sejak pengesahan Tesis) saya tidak melakukan publikasi dari sebagian atau keseluruhan Tesis ini, maka Prodi Magister Administrasi Publik UNS berhak mempublikasikannya pada jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Prodi Magister Administrasi Publik PPs-UNS. Apabila saya melakukan pelanggaran dari ketentuan publikasi ini, maka saya bersedia mendapatkan sanksi akademik yang berlaku.

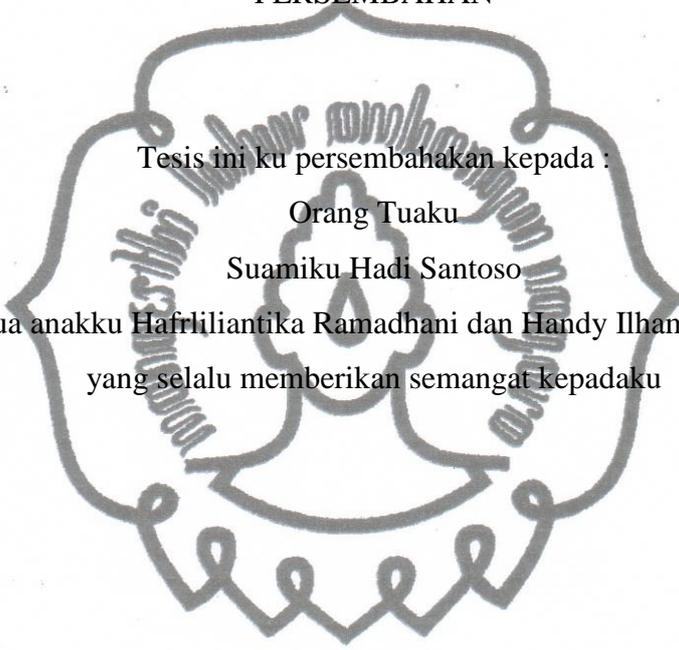
Surakarta, 5 Maret 2012

Mahasiswa,

SUPRATIKMIASIH

commit to user S241008022

PERSEMBAHAN



Tesis ini ku persembahkan kepada :
Orang Tuaku
Suamiku Hadi Santoso
Kedua anakku Hafriyantika Ramadhani dan Handy Ilham Prahasto
yang selalu memberikan semangat kepadaku

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

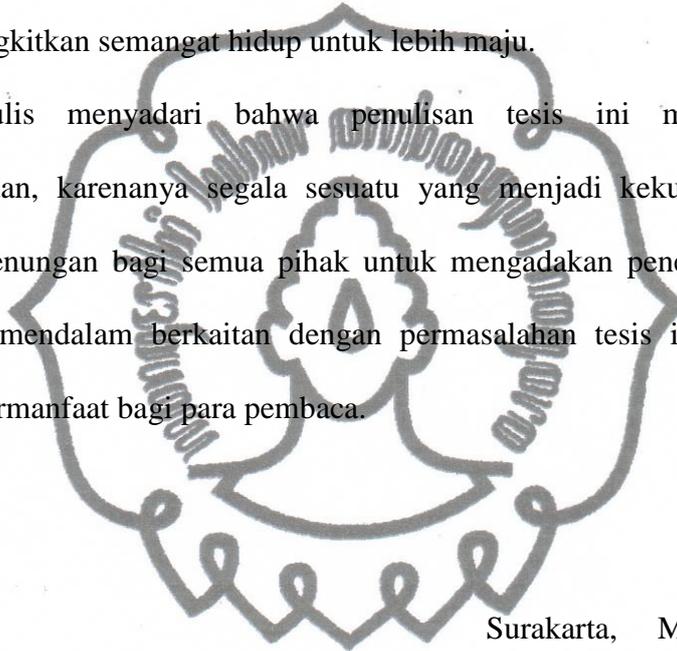
Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis dengan judul ***Implementasi Surat Keputusan Bersama Empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah : Faktor Penghambat Keberhasilan di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi***. Penelitian ini dilaksanakan untuk memenuhi sebagian persyaratan mencapai derajat Magister pada Program Studi Magister Administrasi Publik dengan konsentrasi Kebijakan Publik. Tesis ini dapat terselesaikan atas bantuan dan dukungan banyak pihak, maka dalam kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Drs.Sudarmo,MA.,PhD, selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Sebelas Maret Surakarta sekaligus sebagai pembimbing I yang senantiasa memberi pengarahan, bimbingan dan wawasan yang terbaik untuk penulisan tesis ini.
2. Dra.Sri Yuliani,M.Si, selaku pembimbing II yang dengan sabar dan bijaksana senantiasa memberikan petunjuk dan koreksi dalam penulisan ini.
3. Pengelola Program Studi Magister Administrasi Publik dan segenap pengajar Pasca Sarjana Magister Administrasi Publik Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan kemudahan , dorongan, pengetahuan dan ketrampilan.

commit to user

4. Camat, Kepala UPTD Dinas Pendidikan, Kepala KUA, Kepala Puskesmas Ngawi dan Ngawi Purba Kecamatan Ngawi selaku unsur SKB empat Menteri dalam pembinaan dan Pengembang UKS Kecamatan Ngawi yang telah banyak membantu dalam penulisan tesis ini.
5. Orang Tua, Suami dan kedua anakku yang telah memberikan dorongan dan membangkitkan semangat hidup untuk lebih maju.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, karenanya segala sesuatu yang menjadi kekurangan ini dapat dijadikan renungan bagi semua pihak untuk mengadakan penelitian yang lebih tajam dan mendalam berkaitan dengan permasalahan tesis ini. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi para pembaca.



Surakarta, Maret 2012

SUPRATIKMIASIH
S241008022

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan Pembimbing.....	ii
Halaman Pengesahan Tesis.....	iii
Pernyataan.Orisinalitas Dan Publikasi Isi Tesis :	iv
Persembahan	v
Kata Pengantar.....	vi
Daftar Isi	viii
Daftar Tabel	x
Abstrak.....	xi
Abstract.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	14
A. Kajian Teori.....	14
1. Implementasi Kebijakan	14
2. Pengertian SKB Empat Menteri Dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS	37
B. Kerangka Pemikiran.....	49

BAB III METODE PENELITIAN	59
A. Jenis Penelitian.....	59
B. Lokasi Penelitian	60
C. Strategi Penelitian.....	60
D. Teknik Pengumpulan Data.....	62
E. Teknik Cuplikan (Sampling).....	65
F. Validitas Data	67
G. Teknik Analisis Data.....	69
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....	71
A. Deskripsi Lokasi Penelitian.....	71
B. Implementasi SKB Empat Menteri Dalam Pembinaan Dan Pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi	73
C. Faktor-Faktor Penghambat Proses Implementasi.....	87
BAB V PENUTUP.....	99
A. Kesimpulan.....	99
B. Implikasi.....	102
C. Saran.....	103
DAFTAR PUSTAKA	105
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1. Tolok ukur dan indikator dalam melaksanakan Trias UKS.....	50
Tabel 4.1. Jumlah Penduduk menurut umur tahun 2009	72
Tabel 4.2. Jumlah lembaga pendidikan yang ada di Kecamatan Ngawi Tahun 2010.....	73
Tabel 4.3. Susunan Keanggotaan Tim Pembina Usaha Kesehatan Sekolah Kecamatan Ngawi	81
Tabel 4.4. Matrik Implementasi SKB Empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS	87
Tabel 4.5. Matrik faktor-faktor penghambat proses Implementasi.....	98

Supratikmiasih. 2012. *Implementasi Surat Keputusan Bersama Empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah: Faktor Penghambat Keberhasilan di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi*. TESIS. Pembimbing I: Drs. Sudarmo, MA., Ph.D, II: Dra. Sri Yuliani, M.Si. Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana, Universitas Sebelas Maret Surakarta.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat proses implementasi SKB Empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah dari pengaruh komunikasi, koordinasi, disposisi dan sumberdaya di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi. Identifikasi faktor-faktor penghambat implementasi diadopsi dari implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975), George C. Edwards III (1980), A.Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983).

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Teknik pengambilan sampel dilakukan dengan purposive sampling. Pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara mendalam, pengamatan langsung dan mencatat dokumen. Validitas data menggunakan triangulasi sumber. Teknik analisis data menggunakan model analisis interaktif.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Implementasi Surat Keputusan Bersama empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi terdapat adanya faktor-faktor penghambat yang ditemui dalam pelaksanaannya. Adapun beberapa faktor penghambat dalam pembinaan dan pengembangan UKS tersebut adalah (1) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, bahwa koordinasi antara instansi terkait yang penting untuk dilakukan dalam melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS selama ini tidak dilakukan; (2) sumberdaya manusia pada tim pembina UKS dari segi kualitas masih kurang karena masing-masing unsur SKB empat Menteri belum bisa memahami tugasnya, sumberdaya finansial dalam Pembinaan dan pengembangan UKS selama ini tidak memadai; (3) disposisi yang dimiliki oleh implementor yaitu antara Camat, Kepala UPT Dinas Pendidikan, Kepala Kantor Urusan Agama dan Kepala Puskesmas serta unsur terkait di Kecamatan Ngawi, tidak adanya komitmen untuk melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS serta dalam mengkoordinasikan pelaksanaan program di wilayahnya sesuai dengan petunjuk tim pembina UKS; dan (4) koordinasi Tim Pembina UKS di Kecamatan Ngawi dengan Tim Pembina UKS di Kabupaten Ngawi tidak berjalan dan laporan berjenjang belum dilaksanakan karena tim pembina UKS Kecamatan Ngawi maupun lintas sektor yang terlibat tidak pernah melaksanakan koordinasi dalam melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS.

Kata kunci: Surat Keputusan Bersama, Usaha Kesehatan Sekolah, Komunikasi, Sikap pelaksana, Koordinasi *commit to user*

Supratikmiasih. 2012. *Implementation of the Ministry Joint Decree for Coaching and Developing School Health Unit: Success Inhibitory Factors in Ngawi District, Ngawi Regency*. THESIS. Supervisor I: Drs. Sudarmo, MA., Ph.D, II: Dra. Sri Yuliani, M.Si. Master of Public Administration, Postgraduate Program, Sebelas Maret University Surakarta.

ABSTRACT

This research aimed to know the inhibitory factors in implementation of the Ministry Joint Decree for coaching and developing school health unit influenced by communication, coordination, disposition, and human resources in Ngawi district, Ngawi Regency. The identification of inhibitory factors in implementation of the policy adopted from Van Meter and Van Horn (1975), George C. Edwards III (1980), A. Mazmanian and Paul A. Sabatier (1983).

This type of research was descriptive qualitative. The sampling method was done by purposive sampling. Collection of data was done by in-depth interviews, direct observation and documentation writing. The validity of the data used triangulation of the source. The analysis method was interactive analysis model.

Based on research, the results can be concluded that there were inhibitory factors in implementation of Ministry Joint Decree for coaching and developing school health unit in Ngawi district, Ngawi Regency. The inhibitory factors were (1) communication between organizations and activity strengthen, the coordination between related institutes did not apply coaching and developing of school health programs; (2) human resources in school health team were less in quality because each components in Ministry Joint Decree had not known their duties, and the financial resources in coaching and developing school health programs were not enough as far; (3) disposition held by the implementers namely Head of District, Education Department, Office of Religious Affairs and Public Health Center, there was no commitment for coaching and developing the program and coordinating of programs implementation in their region as guiding by school health team; (4) coordination by coaching team for school health unit in Ngawi district, Ngawi regency had never done and the continuous report also had not been made because there was no meeting in coordination for coaching and developing school health programs.

Keywords: Ministry Joint Decree, School Health Unit, Communication, Disposition, Coordination

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) sangatlah penting untuk diperhatikan karena UKS merupakan sebuah sarana pendidikan bagi anak didik sebagai aset bangsa yang wajib kita bina serta arahkan ke arah kebaikan agar dapat lahir manusia yang berbudi luhur, berbudi pekerti baik dan berguna bagi bangsa dan Negara. Dan tentunya bisa melahirkan pemimpin-pemimpin bangsa yang cerdas dan berkualitas, serta berakhlak mulia. Karena dalam program UKS itu tergantung bagaimana kita mengarahkan serta membinanya.

Bahwa selama ini UKS hanyalah sebuah logo yang terpampang pada papan nama yang wajib ada dimasing-masing Unit Pelaksana Teknis (UPT) Dinas Pendidikan Kecamatan sebagai Sekretariat Tetap UKS Kecamatan, dan Sekolah sebagai Tim Pelaksana UKS. Ini adalah sebuah kenyataan yang tidak bisa kita pungkiri, dikarenakan kurangnya kesadaran dan pengetahuan akan UKS bagi seluruh lapisan masyarakat dan lembaga pendidikan. Program UKS yang ada saat ini masih perlu dukungan dari stakeholder penentu kebijakan dalam pembinaan dan pengembangan UKS. Berdasarkan laporan UKS dari Puskesmas Kecamatan Ngawi ke Dinas Kesehatan bahwa di Kecamatan Ngawi masih terdapat adanya program UKS yang belum berjalan di Sekolah seperti adanya Program Pemantau Jentik Anak Sekolah (PEJAS) yang

bertujuan untuk memperluas jangkauan pemantauan jentik dimasyarakat sehingga bisa menurunkan kejadian demam berdarah, dimana dari sekolah yang ada di Kecamatan Ngawi belum semua sekolah melaksanakan program tersebut, sedangkan dari jumlah murid sekolah dasar yang ada di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi sejumlah 8.204 siswa baru ada kadertiwisada sejumlah 570 siswa atau 7 % yang seharusnya jumlah kadertiwisada yang ada di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi minimal ada 10 %. Dari Sekolah yang ada di Kecamatan Ngawi masih terdapat kantin sekolah yang belum memenuhi syarat kesehatan, sehingga pernah terjadi adanya keracunan makanan yang dialami pada siswa SD yang ada di Kecamatan Ngawi dari akibat jajan sembarangan. Kadertiwisada / dokter kecil yang seharusnya tiap sekolah ada 10 % dari jumlah murid yang ada di sekolah kenyataannya dari masing masing sekolah juga belum ada 10 % dari siswa yang ada. Sedangkan sarana dan prasarana seperti UKS kit belum semua sekolah mempunyai, serta masalah kesehatan lainnya. Sehingga Tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi sangatlah diperlukan dalam Pembinaan dan pengembangan UKS.

Berdasarkan Profil Tim Pembina UKS Kabupaten Ngawi bahwa jumlah Kecamatan yang ada di Kabupaten Ngawi sebanyak 19 Kecamatan dengan lembaga pendidikan yang ada dari tingkat taman kanak-kanak sampai tingkat lanjutan sejumlah 1.373 Sekolah. Sedangkan Lembaga pendidikan yang ada di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi sejumlah 118 Sekolah diantaranya Tingkat TK/RA sejumlah 42 Sekolah, Tingkat SD/MI

sejumlah 51 sekolah, Tingkat SMP/MTs sejumlah 10 sekolah dan Tingkat SMA/SMK/MA sejumlah 15 Sekolah.

Sedangkan dari data dasar UKS Dinas Kesehatan Kabupaten Ngawi tahun 2011 dari jumlah sekolah dasar 679 sekolah belum semuanya mempunyai ruang UKS yaitu baru 559 Sekolah yang mempunyai ruang UKS dan dari Jumlah murid Sekolah dasar yang ada di Kabupaten Ngawi tahun 2011 sebanyak 78.698 murid baru mempunyai kadertiwisada sebanyak 585 murid yaitu hanya ada 4 % yang seharusnya adalah minimal 10 %

Pembinaan dan Pengembangan UKS merupakan salah satu upaya pemeliharaan dan peningkatan kesehatan yang ditujukan pada peserta didik (usia sekolah), yang merupakan salah satu mata rantai yang penting dalam melakukan kualitas fisik penduduk.

Untuk belajar dengan efektif peserta didik sebagai sasaran UKS memerlukan kesehatan yang baik. Kesehatan menunjukkan keadaan yang sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Kesehatan bagi peserta didik merupakan sangat menentukan keberhasilan belajarnya di sekolah, karena dengan kesehatan itu peserta didik dapat mengikuti pembelajaran secara terus menerus. Kalau peserta didik tidak sehat bagaimana bisa belajar dengan baik. Oleh karena itu kita mencermati konsep yang dikemukakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), bahwa salah satu indikator kualitas sumberdaya manusia itu adalah kesehatan, bukan hanya pendidikan. Ada tiga kualitas sumberdaya manusia, yaitu pendidikan yang berkaitan dengan berapa lama

mengikuti pendidikan, kesehatan yang berkaitan sumber dayamanusianya, dan ekonomi yang berkaitan dengan daya beli.

UKS adalah usaha untuk membina dan mengembangkan kebiasaan dan perilaku hidup sehat pada peserta didik usia sekolah yang dilakukan secara menyeluruh (komprehensif) dan terpadu (integrative). Untuk optimalisasi program UKS perlu ditingkatkan peran serta peserta didik sebagai subjek dan bukan hanya objek. Dengan UKS ini diharapkan mampu menanamkan sikap dan perilaku hidup sehat pada dirinya sendiri dan mampu menolong orang lain.

Secara umum UKS bertujuan meningkatkan mutu pendidikan dan prestasi belajar peserta didik dengan meningkatkan perilaku hidup bersih dan sehat serta derajat kesehatan peserta didik. Selain itu juga menciptakan lingkungan yang sehat, sehingga memungkinkan pertumbuhan dan perkembangan yang harmonis dan optimal dalam rangka pembentukan manusia Indonesia berkualitas. Sedangkan secara khusus tujuan UKS adalah menciptakan lingkungan kehidupan sekolah yang sehat, meningkatkan pengetahuan, mengubah sikap dan membentuk perilaku masyarakat sekolah yang sehat dan mandiri. Di samping itu juga meningkatkan peran serta peserta didik dalam usaha peningkatan kesehatan di sekolah dan rumah tangga serta lingkungan masyarakat, meningkatkan ketrampilan hidup sehat agar mampu melindungi diri dari pengaruh buruk lingkungan.

Dalam Undang-Undang Kesehatan No. 23 Tahun 1992, dinyatakan bahwa pembangunan kesehatan bertujuan mewujudkan tercapainya

kemampuan untuk hidup sehat bagi setiap penduduk agar dapat mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang optimal sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum dari tujuan Nasional. Selain itu pada BAB V pasal 45 disebutkan bahwa kesehatan diselenggarakan untuk meningkatkan kemampuan hidup sehat peserta didik dalam lingkungan hidup sehat, sehingga peserta didik dapat belajar, tumbuh dan berkembang secara harmonis dan optimal menjadi sumberdaya manusia yang berkualitas.

Salah satu modal pembangunan Nasional adalah sumberdaya manusia yang berkualitas yaitu sumberdaya manusia yang sehat fisik, mental dan sosial serta mempunyai produktivitas yang optimal. Untuk mewujudkan sumberdaya manusia yang sehat fisik, mental dan sosial serta mempunyai produktivitas yang optimal diperlukan upaya-upaya pemeliharaan dan peningkatan secara terus menerus yang dimulai sejak dalam kandungan, balita, usia sekolah sampai dengan usia lanjut.

Untuk lebih memantapkan pembinaan dan Pengembangan UKS secara terpadu telah diterbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) empat Menteri antara Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Kesehatan, Menteri Agama, dan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia. Pembinaan dan pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah adalah upaya pendidikan dan kesehatan yang dilaksanakan secara terpadu, sadar, berencana, terarah dan bertanggung jawab dalam menanamkan, menumbuhkan mengembangkan dan membimbing dan menghayati menyenangkan dan melaksanakan prinsip hidup sehat dalam kehidupan peserta didik sehari-hari.

Dalam upaya untuk menumbuh kembangkan UKS telah dikeluarkan regulasi berupa SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS yang bertujuan agar pengelolaan UKS mulai dari pusat sampai ke daerah dan sekolah / madrasah dilaksanakan secara terpadu, terarah, intensif, berkesinambungan sehingga diperoleh hasil yang optimal.

Permasalahannya adalah melaksanakan Pembinaan dan pengembangan UKS sebagaimana tertuang dalam SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan pengembangan UKS adalah suatu pekerjaan yang tidak mudah karena institusinya yang berbeda-beda, sehingga koordinasi sangat penting untuk diperhatikan. Pentingnya organisasi perlu dilakukan komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, koordinasi, disposisi, sumberdaya. Dari keempat tersebut yang sering memicu dalam implementasi kebijakan SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi, Kabupaten Ngawi.

Di Kecamatan Ngawi sudah diterbitkan SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembang UKS dengan dibentuknya Tim Pembina UKS yang ditetapkan oleh Camat Ngawi pada tahun 2008, dari indikasi dalam pembinaan dan pengembangan UKS belum optimal. Dari penelitian ini bermaksud untuk mengetahui faktor penghambat Implementasi.

Pembinaan dan Pengembangan UKS dilaksanakan oleh Tim UKS yang terdiri atas Tim Pembina UKS Pusat, Tim Pembina UKS Propinsi, Tim pembina UKS Kabupaten / Kota, Tim Pembina UKS Kecamatan dan Tim Pelaksana UKS di Sekolah sehingga Tim pembina UKS mulai dari Tingkat

Pusat sampai tingkat bawah mempunyai tugas pokok dan fungsi masing-masing instansi.

Tugas sebagai Tim Pembina UKS di Kecamatan Ngawi yang ditetapkan oleh Camat Ngawi tentunya telah disesuaikan dengan Surat Keputusan Bersama empat Menteri dalam Pembinaan dan pengembangan UKS, namun dirasa sampai saat ini dari tugas tersebut tidak dilakukann secara bersama-sama dalam membina dan melaksanakan UKS yang dilakukan secara terpadu. Tim Pembina UKS selama ini dirasa kurangnya melakukan sosialisasi dari program-program UKS yang didapatkan dari hasil kegiatan yang dilaksanakan di tingkat Kabupaten. Tim pembina UKS Kabupaten juga tidak melakukan sosialisasi ke tingkat Kecamatan maupun pada tim pelaksana UKS, hal tersebut sangat penting untuk dilakukan dimana selama ini dari pengalaman yang telah dilakukan pada tahun 2010 yaitu adanya kegiatan lomba Lingkungan Sekolah Sehat merupakan Program tahunan yang dadakan oleh Tim Pembina UKS Propinsi dengan maksud bahwa kegiatan tersebut merupakan bentuk monitoring dan evaluasi pelaksanaan UKS, namun yang dilakukan oleh Tim Pembina UKS Tingkat Kabupaten maupun tingkat Kecamatan kurang mensosialisasikan hal tersebut di semua tim Pembina UKS Kecamatan yang ada, kegiatan hanya dilakukan bila ada lomba.

Pelaksanaan kegiatan dan lomba UKS yang dilaksanakan oleh Tim pembina UKS Propinsi dengan maksud untuk pemantauan dan mengevaluasi pembinaan dan pengembangan UKS yang ada di Daerah, dan hal tersebut telah dilaksanakan setiap tahun, namun Tim pembina UKS yang ada di

Tingkat Kabupaten maupun yang ada di Tingkat Kecamatan dirasa masih kurang menanggapi adanya kegiatan tersebut, Tim Pembina UKS di Tingkat Kecamatan hendaknya menindak lanjuti hal tersebut, karena bobot penilaian tersebut adalah juga tergantung pada pelaksanaan kegiatan program Tim pembina UKS. Meskipun dari pelaksana UKS sudah melaksanakan program, tetapi apabila dari Tim Pembina UKS yang ada tidak berjalan maka akan sangat mempengaruhi hasil dari penilaian yang dilaksanakan oleh Tim Pembina UKS dari tingkat Propinsi.

Tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi saat ini dirasa masih belum melakukan koordinasi dan kerjasama antara unsur SKB empat Menteri dan sektor terkait untuk membahas program yang dilakukan serta melakukan evaluasi kegiatan program agar pembinaan dan pengembangan UKS dapat berjalan, padahal dari masing-masing unsur SKB empat Menteri mempunyai program yang dilakukan dalam kegiatan UKS, dan mempunyai sasaran yang sama, hal tersebut diperlukan koordinasi antara instansi agar saling mengisi kekurangannya, ini dirasakan bahwa dari Tim pembina UKS yang ada nama-nama yang tercantum didalamnya adalah sudah banyak yang pindah dari wilayah Kecamatan Ngawi dan personal yang pindah tersebut juga tidak menyampaikan tugasnya kepada personal yang baru, Sedangkan dari personal yang baru juga tidak mencari tahu tugas yang seharusnya dilakukan sebagai Tim pembina UKS yang ada di Tingkat Kecamatan, karena koordinasi antar instansi yang terlibat tidak pernah dilaksanakan.

Dalam rangka mengetahui kegiatan Tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi perlu adanya masukan pada Tim pembina UKS Kabupten, adapun masukan tersebut dengan harapan dapat mengetahui kegiatan yang telah dilakukan, adapun masukan-masukan tersebut dapat berupa laporan, bahwa sebenarnya didalam pelaksanaannya dilaporkan secara berkala. Namun dirasa sampai saat ini dari Tim pembina UKS yang di Kecamatan Ngawi tidak pernah membuat laporan yang seharusnya disampaikan pada Tim pembina UKS Kabupaten. Adapun Tim Pembina UKS yang ada di Tingkat Kabupaten juga tidak pernah minta laporan kegiatan pada Tim Pembina UKS Kecamatan. Sehingga dapat diperkirakan bahwa Tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi yang telah terbentuk sejak tahun 2008 yang ditetapkan oleh Camat Ngawi selama ini tidak berjalan.

Dari peneliti terdahulu, Mahmudi, 2008 tentang Implementasi Kebijakan pengembangan koperasi di Lampung Tengah, Aspek yang berkenaan dengan faktor disposisi adalah pemahaman terhadap kebijakan , hal ini sangat penting, karena tanpa adanya pemahaman yang memadai maka tidak mungkin implementor dapat melaksanakan tugas dengan baik. Hasil observasi menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan koperasi dan UKM Kabupaten lampung tengah belum mempunyai pemahaman yang memadai yang terkait dengan seksi atau antar bidang berjalan sendiri-sendiri.

Hal tersebut juga dirasakan pada Tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi yang selama ini dari masing-masing unsur SKB empat

Menteri antara Camat, UPTD Dinas Pendidikan, Kepala Puskesmas dan Kepala Kantor Urusan Agama serta sektor terkait kurang memahami tugasnya sebagai Tim Pembina UKS dan programnya dilaksanakan sendiri-sendiri dari instansi tersebut sehingga terkesan program kegiatan berjalan sendiri-sendiri.

Hal-hal yang perlu diketahui dalam Surat Keputusan Bersama antara lain : Dalam (Pasal 2) bahwa tujuan UKS adalah untuk meningkatkan mutu pendidikan dan prestasi belajar peserta didik dengan meningkatkan perilaku hidup bersih dan sehat dan kesehatan peserta didik maupun warga belajar serta menciptakan lingkungan yang sehat, sehingga memungkinkan pertumbuhan dan perkembangan yang harmonis dan optimal dalam rangka pembentukan manusia Indonesia seutuhnya.

Dengan telah berlakunya Undang-Undang No.32 Tahun 2004, maka berbagai pelaksanaan program UKS di setiap daerah pada dasarnya sepenuhnya diserahkan pada Tim Pembina UKS di daerah masing-masing untuk menentukan prioritas programnya, namun berdasarkan pengamatan Tim Pembina UKS Pusat ternyata pelaksanaan UKS sampai dengan saat ini dirasakan masih belum sesuai dengan yang diharapkan. Sehingga untuk itu dipandang perlu adanya pemberdayaan tatanan UKS pada setiap jenjang dalam rangka memantapkan pelaksanaan program-program UKS, seperti kita ketahui UKS adalah salah satu wahana untuk meningkatkan kemampuan hidup sehat dan derajat kesehatan peserta didik sedini mungkin. (TP UKS Pusat 2007)

Terkait dengan pelaksanaan program UKS dirasa masih adanya perencanaan program pengembangan UKS yang selama ini belum menjadi agenda pada Musrenbang (Desa, Kecamatan, Kabupaten). Program UKS merupakan program Nasional, namun dalam implementasinya ada kecenderungan belum sinerginya antara program Tim Pembina UKS Pusat dengan Tim Pembina UKS Daerah. Belum semua Kepala Daerah dan pimpinan DPRD memiliki komitmen terhadap program UKS

Kondisi seperti ini juga kita rasakan di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi bahwa pembinaan dan pengembangan UKS dari Tim Pembina UKS unsur SKB empat Menteri dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dirasakan masih kurang sesuai dengan yang diharapkan, sehingga dipandang perlu adanya kegiatan yang harus ditingkatkan oleh Tim Pembina UKS, karena Kecamatan Ngawi merupakan salah satu Kecamatan yang ada di Kabupaten Ngawi yang terletak di Kota dan jaraknya dekat dengan Kabupaten

Dari peneliti terdahulu Suboko, (2007) dalam implementasi kompensasi pengurangan subsidi BBM bidang infrastruktur pedesaan di Desa Kwangsan Kecamatan Jumapolo Kabupaten Karanganyar menuliskan bahwa sumberdaya juga sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan program PKPS BBM bidang infrastruktur di Desa Kwangsan. Karena Ketidak tersediaan sumberdaya ini program berjalan agak lambat. Hambatan lain yang dirasakan dalam pelaksanaan PKPS BBM bidang infrastruktur pedesaan adalah hambatan yang berhubungan dengan sumberdaya manusia, khususnya dalam

pembuatan administrasi. Meskipun fasilitator telah membantu penyusunan laporan dan penyelesaian administrasi, akan tetapi keterlambatan karena persoalan ini juga masih terjadi. Dengan demikian sumberdaya dapat menghambat implementasi pelaksanaan program.

Permasalahan tentang kualitas sumberdaya manusia juga dirasakan pada Tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi bahwa sumberdaya manusia dan non manusia masih dirasa kurang disebabkan dari masing-masing instansi yang terlibat masih belum bisa memahami tugasnya sebagai Tim Pembina UKS dan sumberdaya manusianya adalah tidak adanya anggaran yang digunakan dalam melaksanakan pembinaan dan pengembangan UKS

Bahwa di Kecamatan Ngawi yang menjadi unsur SKB empat Menteri antara lain dari unsur Kecamatan Ngawi yang dipimpin oleh Camat Ngawi, Puskesmas yang di pimpin oleh Kepala Puskesmas, dimana Kecamatan Ngawi mempunyai dua Puskesmas yaitu Puskesmas Ngawi dan Puskesmas Ngawi Purba yang masing-masing Puskesmas mempunyai Kepala Puskesmas dan pengelola program UKS, Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Pendidikan yang dipimpin Kepala UPTD serta Kantor Urusan Agama yang dipimpin oleh Kepala KUA. Dari ke empat unsur tersebut mempunyai tanggung jawab dalam pembinaan dan pengembangan UKS yang ada di Wilayah Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi, sehingga di Kecamatan Ngawi telah dibentuk Tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang permasalahan dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

“ Mengapa SKB Empat Menteri Dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi tidak bisa di implementasikan sesuai dengan tugas sebagai tim Pembina UKS ? Faktor-faktor apa yang menghambat proses implementasi SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi ” ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang dan rumusan permasalahan maka tujuan penelitian adalah :

Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat proses implementasi SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah dari pengaruh komunikasi, koordinasi, disposisi dan sumberdaya di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi.

C. MANFAAT PENELITIAN

Hasil dari penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai :

1. Bahan masukan bagi Tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi agar dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan Surat Keputusan Bersama 4 Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS
2. Informasi akademik dalam melakukan pengkajian mengenai Usaha Kesehatan Sekolah (UKS)

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Implementasi Kebijakan.

a. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan 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. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (out put) maupun sebagai hasil. Sementara itu, Van Meter dan Van Horn (1975 : 477) membatasi Implementasi Kebijakan diartikan sebagai “ *Those action by public an private individual (or groups) that are directed at the achiefment of objectives set fort in priort policy decisions* (tindakan yang dilakukan oleh pemerintah) maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana yang dirumuskan dalam kebijakan) “. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu

ditekankan disini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut. (Winarno, 2002:102)

Udoji (1981 : 32) sebagaimana dikutip dalam Wahab (2002:59) dengan tegas mengatakan bahwa “ *The execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they implemented*” (pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan–kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan bagus dalam arsip kalau tidak diimplementasikan)

Daniel A.Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam Wahab (2002 : 65) menjelaskan makna Implementasi ini dengan mengatakan bahwa : Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yaitu 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 masyarakat atau kejadian-kejadian.

Setelah melakukan pembatasan mengenai apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan langkah berikutnya yang dilakukan oleh Van Meter dan Van Horn adalah memberi pembedaan apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan, pencapaian kebijakan dan apa yang secara umum menunjuk kepada dampak kebijakan. Konsep-konsep tersebut merupakan konsep-konsep yang berbeda, walaupun tidak berarti bahwa konsep-konsep ini tidak saling berhubungan satu sama lain. Studi tentang dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan-kebijakan publik seperti dikemukakan Van Meter dan Van Horn mengkaji konsekuensi-konsekuensi dari suatu keputusan kebijakan. (Winarno 2002 : 102)

Model proses implementasi yang diperkenalkan oleh Van Meter dan Van Horn dalam tulisan ini tidak dimaksudkan untuk mengukur maupun menjelaskan hasil-hasil dari kebijakan pemerintah, tetapi untuk mengukur dan menjelaskan apa yang dinamakan pencapaian program. Perlu diperhatikan bahwa beberapa pelayanan dapat diberikan tanpa mempunyai dampak substansial pada masalah yang diperkirakan berhubungan dengan kebijakan. Suatu kebijakan mungkin diimplementasikan secara efektif, tetapi gagal memperoleh dampak substansial karena kebijakan tidak disusun dengan baik atau keadaan-keadaan lainnya. Oleh karena itu, pelaksanaan program yang berhasil mungkin merupakan kondisi yang diperlukan sekalipun tidak cukup bagi pencapaian hasil akhir secara positif. (Winarno 2002 : 103)

Menurut Van Meter dan Van Horn implementasi yang berhasil juga merupakan fungsi dari kemampuan organisasi pelaksana untuk melakukan apa yang akan diharapkan untuk dikerjakan. Kemampuan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mungkin dihambat oleh faktor-faktor seperti staf yang terlatih dan terlalu banyak pekerjaan, informasi yang tidak memadai dan sumber-sumber keuangan atau hambatan-hambatan waktu yang tidak memungkinkan. (Winarno, 2002 : 122)

b. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan.

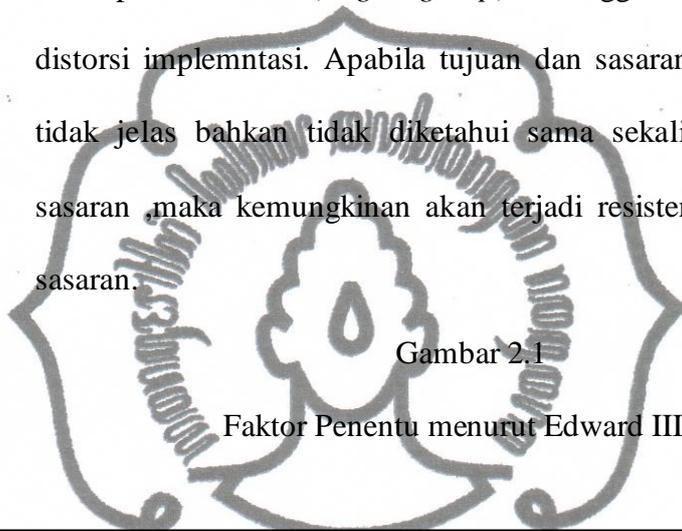
Keberhasilan Implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk memperkaya pemahaman kita tentang berbagai variabel yang terlibat didalam Implementasi, maka dalam bab ini akan di elaborasi beberapa teori Implementasi seperti dari Edwads III (1980), Grindle (1980), Mazmanian dan Sabatier (1983), Van Meter dan Van Horn (1975), Cheema dan Rondinelli (1983), David Weimer dan Vining (1999).

b.1. Teori George C. Edwards III (1980)

Dalam pandangan Edwards III, Implementasi Kebijakan di pengaruhi oleh empat variabel, yakni : (1) Komunikasi, (2) Sumberdaya, (3) Disposisi, dan (4) Struktur Birokrasi. Keempat variabel, tersebut saling berhubungan satu sama lain.

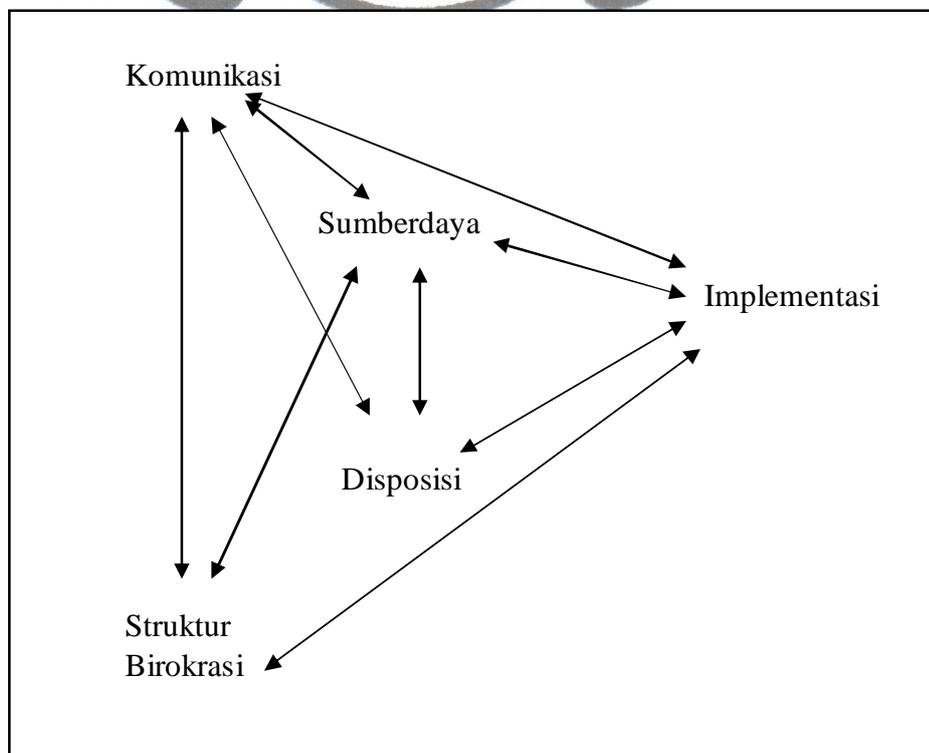
(1) Komunikasi.

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



Gambar 2.1

Faktor Penentu menurut Edward III



(2) Sumberdaya.

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila *implementor* kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi *implementor*, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja.

(3) Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh Implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila Implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang akan diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau persepektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses Implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

(4) Struktur Birokrasi

Struktur Organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Salah satu aspek dari struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*Standard Operating*

prosedures atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam setiap bertindak.

Struktur Organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada

b.2. Teori Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan Implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Variabel Isi Kebijakan ini mencakup.

- (1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan.
- (2) Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*.
- (3) Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.
- (4) Apakah letak sebuah program sudah tepat.
- (5) Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci.
- (6) Apakah sebuah program didukung oleh 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. *commit to user*

(2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa.

(3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

b.3. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)

Menurut Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni :

(1) Karakteristik dari masalah (*Tractability of the problem*).

(2) Karakteristik kebijakan / Undang – undang (*Ability of statute to structure implementation*).

(3) Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

b.4. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975).

Menurut Van Meter dan Van Horn, ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni :

(1) Standar dan sasaran kebijakan.

(2) Sumberdaya.

(3) Komunikasi antar Organisasi dan penguatan aktivitas

(4) Karakteristik agen pelaksana.

(5) Kondisi sosial ekonomi dan politik.

b.5. Teori C. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (1983).

Ada empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni :

(1) Kondisi lingkungan.

(2) Hubungan antar organisasi *to user*

(3) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program.

(4) Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

b.6. Teori David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999).

Dalam pandangan Weimert dan Vining (1999 : 396) ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan program implementasi suatu program, yakni :

- (1) Logika Kebijakan.
- (2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan.
- (3) Kemampuan implementasi kebijakan.

Logika dari suatu kebijakan ini dimaksudkan agar kebijakan suatu kebijakan masuk akal (*rasionable*) dan mendapat dukungan teoritis. Kita dapat berpikir bahwa logika dari suatu kebijakan seperti halnya hubungan logis dari suatu hipotesis.

Lingkungan tempat kebijakan tersebut dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi hankam dan fisik atau geografis. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan disuatu daerah tertentu, tetapi ternyata gagal diimplementasikan di daerah lain, karena kondisi lingkungan yang berbeda.

Kemampuan implementor. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan ketrampilan dari para *implementor* kebijakan. *user*

c. Model – model Implementasi kebijaksanaan Negara.

c.1. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978; 1986).

Model mereka ini kerap kali oleh para ahli disebut sebagai “ *the top down aproach* “

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut :

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan / instansi pelaksana akan menimbulkan gangguan / kendala yang serius.
- 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 didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- 7) Pemahaman 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.

c.2. Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), yang disebut sebagai *A Model of the policy implementation process* (Model Proses Implementasi Kebijakan).

Van Meter dan van Horn berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

- a) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan,
- b) Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Alasan dikemukakannya hal ini ialah bahwa proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program dilapangan relatif tinggi.

Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli diatas ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variabel*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas itu ialah :

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan.
- 2) Sumber-sumber kebijakan.
- 3) Ciri-ciri atau sifat badan//instansi pelaksana.

- 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- 5) Sikap para pelaksana; dan
- 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

c.3. Model yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut *A Frame Work for implementation Analysis* (Kerangka analisis implementasi).

Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan Negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar yaitu :

- 1) Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan
- 2) Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
- 3) Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Dari teori atau model implementasi tersebut diatas yang menjadi fokus analisisnya adalah pencapaian tujuan-tujuan formal kebijakan yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan yang dalam operasionalnya adalah program, dalam prosesnya terdapat tiga

unsur pendukung dan mutlak. Unsur pendukung ini diantaranya adalah program yang dilaksanakan yaitu Trias UKS, adanya target group yaitu pembinaan dan pengembangan UKS pada tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi dalam koordinasi dilaksanakan secara terpadu, terarah, intensif, berkesinambungan serta unsur pelaksana (Implementor) baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan proses implementasi tersebut.

Penelitian ini tidak memusatkan pada salah satu teori atau model tertentu tetapi dengan mengambil beberapa faktor yang dianggap menghambat proses implementasi SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi. Adapun beberapa faktor yang diperkirakan menghambat proses implementasi tersebut antara lain :

1. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas (diadopsi dari Van Meter dan Van Horn 1975)

Komunikasi di dalam dan antar organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Dalam meneruskan pesan-pesan pada suatu organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpannya atau menyebarkanluaskannya, baik secara sengaja maupun tidak sengaja. Lebih dari itu, jika sumber-sumber informasi yang berbeda memberikan interpretasi-interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan atau jika sumber-sumber yang sama memberikan interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan atau

jika sumber-sumber yang sama memberikan interpretasi-interpretasi yang bertentangan, para pelaksana akan menghadapi kesulitan yang lebih besar untuk melaksanakan maksud-maksud kebijakan. Oleh karena itu, menurut Van Meter dan Van Horn, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut. (Winamo, 2002:113)

Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. (Subarsono, 2005:100).

Asumsi umum dan penemuan penelitian komunikasi organisasi adalah bahwa komunikasi antar tingkat hierarki seringkali tidak efektif. Alasan ketidak efektifan seperti itu berasal dari adanya perbedaan dalam filter konseptual yang dimiliki oleh para anggota organisasi pada tingkat hierarki yang berlainan itu. Jadi apabila bawahan berkomunikasi dengan seorang atasan (atau sebaliknya), kedua orang tersebut akan menggunakan filter konseptual yang berbeda, persepsi yang berlainan dan konsekuensinya akan menafsirkan informasi berbeda sekali (Baca Redding, 1972), Walaupun keserasian perseptual telah merupakan asumsi bersama bagi komunikasi yang efektif dan persepektif psikologis, beberapa ahli (misalnya, Sussman, 1975) telah

mempermasalahkan asumsi ini sekalipun dalam persepektif psikologis juga (Trimo, 1986:222).

Walaupun sebagian besar komunikasi berangkat bersifat mekanistik, sebagian peneliti organisasi dalam komunikasi telah mencerminkan perspektif psikologis. Terutama dalam pengertian fungsi penjaga gerbang, stdi jaringan dalam *setting* organisasi telah mencoba memberikan penjelasan tentang sifat pelaksanaan pengolahan informasi individu. Sebagai contoh individu yang berfungsi sebagai penjaga gerbang menjalankan pemilihan dengan cara memperbolehkan informasi tertentu melewati mereka dalam jaringan tersebut. Seringkali informasi ini dipilih dari arus pesan yang mengalir ke atas begitu rupa sehingga informasi yang negatif bagi organisasi (dalam arti respon umpan balik negatif) sulit diolah di tingkat atas hierarki. Komunikasi antar tingkat hierarki organisasi memang sulit dan hal ini dapat dimengerti karena adanya perbedaan sitem nilai, sikap, citra di antara individu pada tingkat hierarki pada tingat yang berlainan. (1986:222)

Tidak ada kelompok yang dapat bertahan tanpa komunikasi, pemindahan maksud antar anggota-anggotanya, informasi dan ide-ide dapat disampaikan melalui penyampaian arti dari satu orang kepada orang lain, komunikasi bagaimanapun adalah sekedar lebih dari penyampaian arti, komunikasi harus dapat dipahami.(Robbins, 2002 : 145)

Dengan demikian koordinasi maupun pemahaman antara instansi terkait sangatlah penting untuk dilakukan guna merencanakan program dimana selama ini dari Tim Pembina UKS yang telah terbentuk, komunikasi antar organisasi belum dilakukan oleh unsur yang terlibat dalam SKB empat Menteri yang ada di Kecamatan Ngawi antara Camat, UPT Dinas Pendidikan, Puskesmas, KUA Kecamatan Ngawi maupun instansi yang terkait, dengan adanya perbedaan sistem masing-masing yang berbeda-beda.

2. Sumberdaya (diadopsi dari George C. Edwards III 1980)

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja. (Subarsono, 2005:91)

Pengembangan SDM merupakan cara organisasi agar dapat mempertahankan eksistensi kerja semua komponen organisasi. Sebuah organisasi harus mampu mengoptimalkan kemampuan sumber daya manusia yang dimilikinya agar pencapaian sasaran dapat terlaksana, namun hal tersebut tidaklah sederhana perlu pemahaman yang baik

tentang organisasi, perlu ada strategi pengembangan yang matang agar SDM yang dimiliki sebuah organisasi terpakai sesuai kebutuhan.

Sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

a. Staf

Dalam implementasi kebijakan harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.

b. Informasi

Informasi ini harus relevan dan memadai tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

c. Wewenang

Hal lain yang harus ada dalam sumber daya adalah kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki.

d. Fasilitas

Selanjutnya adalah fasilitas atau sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi : dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. (Winarsih, 2008 : 38)

Sumberdaya yang digunakan dalam suatu organisasi pelayanan publik terdiri atas manusia dan non manusia. Sumberdaya manusia meliputi aspek kuantitas dan kualitasnya, sedangkan non manusia berkenaan dengan dana, sarana, dan fasilitas yang dimiliki, informasi dan hubungan luar. Sumberdaya ini digunakan dalam organisasi dalam rangka kegiatannya untuk mencapai tujuan. Sumberdaya ini harus direncanakan, diadakan, digunakan / dimanfaatkan, dan dikendalikan secara profesional agar ekonomis, efisien dan efektif dalam pelaksanaan pekerjaan. Diharapkan penggunaan dapat memberikan manfaat sebesar mungkin bagi organisasi.

Masalah yang dihadapi dalam kenyataan sangat rumit. Dalam kaitannya dengan sumberdaya manusia, misalnya disamping sistem rekrutmen dan penempatan yang sangat memprihatinkan, para manajer jarang melakukan penataan kegiatan kelompok secara logis untuk dikaitkan dengan kegiatan dari kelompok yang lain, mengatur

hubungan kerja antar individu, termasuk kewenangan dan keleluasaan bagi bawahannya, menilai secara cermat, standart dan prosedur kerja.

Dalam hal sumberdaya non manusia seperti dana, fasilitas dan sarana yang dimiliki, terdapat masalah yang cukup memprihatinkan. Dana, sarana dan fasilitas kantor sering disalah gunakan untuk kepentingan pihak tertentu seperti para pejabat atau eselon tertentu. (Keban, 2004 : 110).

Tim Pembina UKS di Kecamatan Ngawi tidak dapat berjalan dimungkinkan kualitas dari sumberdaya manusia yang ada masih kurang seperti adanya pembinaan dan pengembangan UKS yang seharusnya dipahami dari masing masing unsur SKB empat Menteri untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai Tim Pembina UKS dalam melaksanakan program-programnya, namun hal tersebut belum bisa dilakukan, demikian juga dari sumberdaya finansial dari segi kuantitas dirasa juga tidak ada dana yang mendukung dalam pelaksanaan kegiatan.

3. Disposisi (diadopsi dari George C. Edwards III 1980)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan 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. (Subarsono, 2005 : 92)

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal-hal yang penting dalam disposisi implementor antara lain sikap pelaksana, tingkat kepatuhan pelaksana dan pemberian insentif. (Winarsih, 2008 : 39).

Disposisi atau sikap, berkenaan dengan kesediaan dari implementor untuk menyelesaikan kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Disposisi menjaga konsistensi tujuan antara apa yang ditetapkan oleh pengambil kebijakan. Sikap seseorang terhadap pekerjaannya mencerminkan pengalaman yang menyenangkan dan tidak menyenangkan harapan-harapannya terhadap pengalaman masa depan (Wexley dan yuki, 2003 :129). Sikap adalah cara seseorang memandang sesuatu secara mental. (Atmosoeparto, 2002 : 11). Temuan penelitian Havard School Business menyebutkan bahwa 85% faktor penentu keberhasilan adalah sikap. (Atmosoeparto, 2002 : 11). Dengan demikian dapat *midikatakan* keberhasilan kegiatan dan

implementasi kebijakan adalah sikap pekerja terhadap penerimaan dan dukungan atas kebijakan atau dukungan yang telah ditetapkan. (Mahmudi, 2008)

Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

Salah satu pendapat yang sangat singkat dan tegas tentang keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan disampaikan oleh D.L.Weimer dan Aidan R. Vining (1999 : 398), setelah mempelajari berbagai literatur tentang implementasi. Menurut mereka ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan, yaitu (1) logika yang digunakan oleh suatu kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan, (2) hakekat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerja sama telah merupakan suatu assembling yang produktif dan (3) ketersediannya sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya. (Keban, 2004 : 74).

Watak dan karakteristik atau sikap pelaksana dari Tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi yaitu antara Camat, Kepala UPT Dinas Pendidikan, Kepala KUA dan Kepala Puskesmas serta unsur terkait yang ada di Kecamatan Ngawi dirasa tidak adanya komitmen dalam melaksanakan pembinaan dan pengembangan UKS yang merupakan tanggung jawab bersama dalam melakukan program.

4. Karakteristik kebijakan (diadopsi dari A.Mazmanian dan Paul A. Sabatier 1983)

Karakteristik kebijakan :

- (1) Kejelasan isi kebijakan, ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
- (2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
- (3) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis serta memonitor program yang semuanya yaitu perlu biaya.

- (4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
- (5) Kejelasan dan konsistensi yang ada pada badan pelaksana.
- (6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan, kasus korupsi yang terjadi di Negara-negara Dunia ketiga, khususnya di Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program.
- (7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di Wilayahnya. (Subarsono, 2005 : 97)

Di rasa kegagalan program pembinaan dan pengembangan UKS yang ada di Kecamatan Ngawi tidak dapat melaksanakan koordinasi dan kerjasama secara terpadu sesuai dengan tugasnya disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program. Selama ini bahwa tim Pembina UKS yang ada di Kabupaten Ngawi dirasa

tidak pernah melakukan pembinaan pada tim Pembina UKS tingkat Kecamatan, sedangkan tim Pembina UKS tingkat Kecamatan Ngawi yang telah terbentuk sesuai dengan surat keputusan dari Camat Ngawi juga tidak pernah melakukan laporan kegiatan.

2. Pengertian SKB Empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS.

- a. SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS yaitu suatu kerja sama yang ditetapkan dalam Keputusan Bersama Menteri Pendidikan Nasional, Menteri Kesehatan, Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah
- b. Tugas Pokok dan Fungsi Masing-Masing Instansi.
- b.1. Departemen Pendidikan Nasional

Membina dan mengembangkan program UKS melalui jalur kurikuler (kurikuler dan ekstrakurikuler), termasuk di dalamnya:

1. Merumuskan kebijakan teknis pengembangan kurikulum dan saran pendidikan kesehatan
2. Mengembangkan metodologi pendidikan kesehatan.
3. Mengembangkan model pembelajaran pendidikan kesehatan
4. Mengembangkan *life skills education*
5. Bersama Depag, Depkes, dan Depdagri merumuskan kebijakan teknis pembinaan dan pengembangan UKS di sekolah

6. Melaksanakan kebijakan teknis pembinaan dan pengembangan UKS di sekolah
7. Mengamankan kebijakan teknis pembinaan dan pengembangan UKS di sekolah
8. Melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan.
9. Melaksanakan penelitian dan pengembangan

b.2. Departemen Kesehatan

Membina dan mengembangkan program UKS melalui jalur ekstrakurikuler :

1. Merumuskan kebijakan teknis, penyusunan standar teknis, norma, pedoman, kriteria, prosedur dan bimbingan teknis serta menyiapkan evaluasi yang terkait dengan layanan kesehatan di sekolah dan perguruan agama.
2. Menetapkan sistem pelayanan kesehatan di sekolah dan perguruan agama serta memberikan pelayanan kesehatan dengan menetapkan standard pelaksanaan UKS di bidang pelayanan kesehatan dan pembinaan lingkungan sekolah sehat yang meliputi strata minimal, standard, optimal dan paripurna.
3. Melaksanakan kebijakan teknis pembinaan dan pengembangan UKS di sekolah dan perguruan agama melalui kerja sama dengan sektor terkait dalam TP UKS.
4. Mengamankan kebijaksanaan teknis pelayanan kesehatan di sekolah dan perguruan agama.

5. Melaksanakan pembinaan Manajemen Sekolah Sehat di sekolah dan perguruan agama.
6. Melaksanakan monitoring dan evaluasi khususnya di bidang kesehatan dan pembinaan lingkungan sekolah sehat.
7. Melaksanakan penelitian dan pengembangan.

b.3. Departemen Agama

Melaksanakan pembinaan dan pengembangan UKS pada perguruan agama, termasuk di dalamnya:

1. Bersama Depdiknas, Depkes, Depdagri merumuskan kebijakan teknis pembinaan dan pengembangan UKS di perguruan agama.
2. Melaksanakan kebijakan teknis pembinaan dan pengembangan UKS di perguruan agama.
3. Mengamankan kebijakan teknis pembinaan dan pengembangan UKS di perguruan agama.
4. Melaksanakan monitoring dan evaluasi khususnya di bidang kesehatan dan pembinaan lingkungan sekolah sehat.
5. Melaksanakan penelitian dan pengembangan.
6. Menetapkan standard pelaksanaan UKS di bidang pendidikan kesehatan dan pembinaan lingkungan sekolah sehat yang meliputi strata minimal, standard, optimal dan paripurna.

b.4. Departemen Dalam Negeri

1. Merumuskan, melaksanakan dan mengamankan kebijakan teknis pembinaan dan pengembangan UKS bersama Depdiknas, Depkes dan Depag.
2. Melaksanakan pendataan monitoring dan evaluasi.
3. Memfasilitasi dan mengkoordinasikan hubungan antara Tim Pembina UKS dengan daerah.
4. Merumuskan peraturan perundang-undangan di bidang UKS bersama Depdiknas, Depkes dan Depag.
5. Memfasilitasi pertemuan lintas sektor dan lintas program di sbidang UKS.baik di pusat maupun daerah.

c. Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah di Sekolah / satuan pendidikan luar Sekolah dilaksanakan melalui tiga program pokok yang meliputi :

- a) Pendidikan Kesehatan Sekolah
 - b) Pelayanan Kesehatan
 - c) Pembinaan Lingkungan Kehidupan Sekolah yang Sehat
- a).1.Pendidikan Kesehatan.

1).Tujuan Pendidikan Kesehatan.

Tujuan Pendidikan kesehatan ialah agar peserta didik :

- (1) Memiliki pengetahuan tentang ilmu kesehatan termasuk cara hidup sehat dan teratur.

- (2) Memiliki nilai dan sikap yang positif terhadap prinsip hidup sehat.
- (3) Memiliki ketrampilan dalam melaksanakan hal yang berkaitan pemeliharaan pertolongan, dan perawatan kesehatan.
- (4) Memiliki kebiasaan hidup sehari-hari yang sesuai dengan syarat kesehatan.
- (5) Memiliki kemampuan dan kecakapan untuk berperilaku hidup sehat dalam kehidupan sehari-hari.
- (6) Memiliki pertumbuhan termasuk bertambahnya tinggi badan dan berat badan secara harmonis.
- (7) Mengerti dan dapat menerapkan prinsip-prinsip mengutamakan pencegahan penyakit dalam kaitannya dengan kesehatan dan keselamatan dalam kehidupan sehari-hari.
- (8) Memiliki daya tangkal terhadap pengaruh buruk diluar (narkoba, arus informasi dan gaya hidup yang tidak sehat).
- (9) Memiliki tingkat kesegaran jasmani yang memadai dan derajat kesehatan yang optimal serta mempunyai daya tahan tubuh yang baik terhadap penyakit.

b).1.Pelayanan Kesehatan.

Pelayanan Kesehatan adalah upaya peningkatan (promotif), pencegahan (Preventif),ⁱⁱ pengobatan (kuratif), dan pemulihan

(rehabilitatif) yang dilakukan terhadap peserta didik dan lingkungannya.

1).Tujuan pelayanan Kesehatan ialah :

- (1) Meningkatkan kemampuan dan ketrampilan melakukan tindakan hidup sehat dalam rangka membentuk perilaku hidup sehat.
- (2) Meningkatkan daya tahan tubuh peserta didik terhadap penyakit dan mencegah terjadinya penyakit, kelainan dan cacat.
- (3) Menghentikan proses penyakit dan pencegahan komplikasi akibat penyakit / kelainan pengembalian fungsi dan peningkatan kemampuan peserta didik yang cedera / cacat agar dapat berfungsi optimal.

c).1.Pembinaan Lingkungan Sekolah Sehat

Program Pembinaan Lingkungan Sekolah Sehat menacakup hal – hal sebagai berikut :

1).Program Pembinaan Lingkungan Sekolah Sehat.

(1) Lingkungan Fisik Sekolah meliputi :

- (a).Penyediaan air bersih.
- (b).Pemeliharaan penampungan air bersih.
- (c).Pengadaan dan pemeliharaan tempat pembuangan sampah
- (d).Pengadaan dan pemeliharaan air limbah.
- (e).Pemeliharaan WC/ Jamban / Urinoir.

(f).Pemeliharaan kamar mandi

(g).Pemeliharaan kebersihan dan kerapian ruang kelas, ruang perpustakaan, ruang laboratorium dan ruang ibadah.

(h).Pemeliharaan kebersihan dan keindahan halaman dan kebun sekolah (termasuk penghijauan sekolah)

(i).Pengadaan dan pemeliharaan warung / kantin sekolah

(j).Pengadaan dan pemeliharaan pagar sekolah

(2).Lingkungan mental dan sosial.

Program pembinaan lingkungan mental dan sosial yang sehat dilakukan melalui usaha pemantapan sekolah sebagai lingkungan pendidikan (Wiyatamandala) dengan meningkatkan pelaksanaan konsep ketahanan sekolah (Kebersihan, Keindahan, Kenyamanan, Ketertiban, Keamanan, Keindahan, Kekeluargaan / 7K), sehingga tercipta suasana dan hubungan kekeluargaan yang akrab dan erat antara sesama warga sekolah. Selain peningkatan pelaksanaan konsep 7 K Program pembinaan dilakukan dalam bentuk kegiatan antara lain :

(a).Konseling Kesehatan

(b).Bakti sosial masyarakat sekolah terhadap lingkungan

(c).Perkemahan

(d).Penjelajahan / hiking/ darmawisata

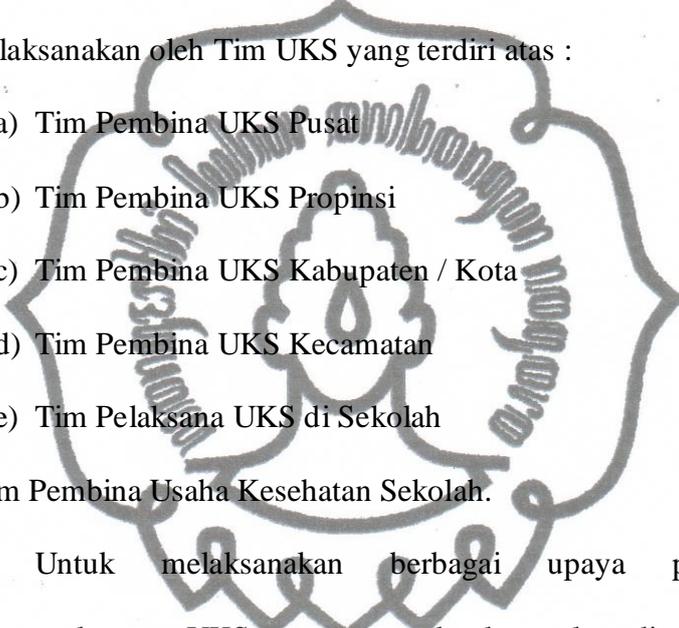
(e).Teater, musik, olahraga

(f).Kepramukaan, PMR, Dokter kecil dan kader kesehatan remaja.

(g).karnaval, bazar, lomba

d. Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah (UKS)

dilaksanakan oleh Tim UKS yang terdiri atas :

- 
- a) Tim Pembina UKS Pusat
 - b) Tim Pembina UKS Propinsi
 - c) Tim Pembina UKS Kabupaten / Kota
 - d) Tim Pembina UKS Kecamatan
 - e) Tim Pelaksana UKS di Sekolah

e. Tim Pembina Usaha Kesehatan Sekolah.

Untuk melaksanakan berbagai upaya pembinaan dan pengembangan UKS secara terpadu dan terkoordinasi perlu disusun Organisasi Usaha Kesehatan Sekolah secara berjenjang sebagai berikut :

- a) Tim pembina UKS Pusat dibentuk di tingkat Pusat ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Nasional, Menteri Kesehatan, Menteri agama, dan Menteri Dalam Negeri (SKB empat Menteri).
- b) Tim pembina UKS Propinsi, dibentuk di tingkat propinsi ditetapkan oleh Gubernur.
- c) Tim pembina UKS Kabupaten / Kota, dibentuk ditingkat Kabupaten / Kota, ditetapkan oleh Bupati Walikota.

d) Tim Pembina UKS Kecamatan, dibentuk di tingkat Kecamatan ditetapkan oleh Camat.

f. Tujuan Pembinaan dan Pengembangan UKS

Tujuan pembinaan dan pengembangan UKS adalah agar pengelolaan UKS mulai dari pusat sampai ke daerah dan sekolah / madrasah dilaksanakan secara terpadu, terarah, intensif, berkesinambungan sehingga diperoleh hasil yang optimal. (TP UKS Pusat 2007: 9)

g. Fungsi Tim Pembina UKS Kecamatan

Tim pembina UKS Kecamatan berfungsi sebagai pembina, penanggung jawab dan pelaksana program UKS di daerah kerjanya berdasarkan kebijakan yang ditetapkan Tim Pembina UKS Kabupaten / Kota. (TP UKS Pusat 2007 : 33)

h. Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) adalah upaya terpadu lintas program dan lintas sektoral untuk meningkatkan kemampuan hidup sehat dan selanjutnya membentuk perilaku hidup sehat dan bersih bagi peserta didik, warga sekolah maupun lingkungan sekitar.(TP UKS Jatim. 2009 : 24)

i. Tujuan Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) adalah Untuk meningkatkan mutu pendidikan dan prestasi belajar peserta didik dengan meningkatkan perilaku hidup bersih dan sehat, dan derajat kesehatan peserta didik maupun warga belajar serta menciptakan lingkungan yang sehat, sehingga memungkinkan pertumbuhan dan perkembangan yang

harmonis dan optimal dalam rangka pembentukan manusia Indonesia seutuhnya. (Depdiknas 2008)

j. Di Kanada, pendekatan promosi kesehatan yang komprehensif dalam peraturan sekolah (juga disebut sebagai Sekolah Sehat, Kesehatan Sekolah komprehensif, atau Promosi Kesehatan sekolah) telah mendapatkan perhatian, terutama di tahun 2004 pemerintah provinsi bersepakat untuk mempromosikan komunitas sekolah yang sehat dan komitmen guna menciptakan Pan-Kanada

Bersama Konsorsium Kesehatan Sekolah disampaikan untuk :

- 1) Memperkuat kerjasama antar kementerian, lembaga, departemen dan lain-lain dalam mendukung sekolah sehat.
- 2) Membangun kapasitas sektor kesehatan dan pendidikan untuk bekerja bersama lebih efektif dan efisiensi
- 3) Mempromosikan pemahaman dan dukungan untuk konsep dan manfaat inisiatif kesehatan sekolah yang komprehensif.

Bersama Konsorsium Kesehatan Sekolah ini berfokus pada pengembangan pengetahuan, kepemimpinan dan pengembangan kapasitas untuk mendukung kemajuan pendekatan kesehatan sekolah yang komprehensif (Laforêt, 2010)

k. Kebijakan publik dapat memberlakukan komunikasi kesehatan.

Upaya untuk melihat berlakunya komunikasi, dan kebijakan kesehatan dimana-mana dilakukan lebih sulit dalam istilah ini. Untuk memperjelas kesalahan konsep, LeGreco dan Canary menggunakan

teori strukturisasi untuk fokus pada penggunaan aturan dan sumber daya, seperti kebijakan, untuk memberlakukan perubahan dalam system kegiatan , seperti sekolah berbasis inisiatif kesehatan.

Posisi Kebijakan komunikasi, bahwa pada teori strukturisasi disampaikan cara yang berguna untuk mengetahui bagaimana individu dan lembaga bisa menggunakan kebijakan untuk rutinitas lembaga baru. Lebih spesifik, teori ini menyajikan kemungkinan mendefinisikan kebijakan sebagai aturan dan sumberdaya. Dalam aturan Kebijakan bahwa mereka melarang dan membuat tindakan, tetapi dalam kebijakan juga sumber daya bahwa mereka berfungsi sebagai sarana untuk mencapai tujuan khusus (misalnya, melakukan pemeriksaan kesehatan di sekolah) . Dengan demikian, kebijakan digunakan sebagai surat keputusan, dan kegiatan yang digunakan untuk mendokumentasikan kegiatan rutin. (LeGreco dan Canary, 2011)

1. Implikasi untuk kesehatan sekolah

Coordinated School Health Program (CSHP) sebagai bagian dari suatu kerangka kerja, yang memainkan peran penting dalam pengembangan kebijakan dan implementasi kebijakan untuk mempromosikan perilaku sehat siswa. Keberhasilan kurikulum pendidikan kesehatan juga tergantung pada keberhasilan pelaksanaan kebijakan sekolah dan pendekatan terkoordinasi, komprehensif untuk kesehatan sekolah seperti yang ditemukan dengan intervensi pendekatan terkoordinasi, komprehensif untuk kesehatan sekolah.

Model tersebut, yang mencoba untuk mengatasi 3 faktor risiko terkemuka untuk penyakit kronis secara bersamaan (Aktivitas fisik, gizi, dan penggunaan tembakau), dengan menggunakan beberapa strategi yang unik yaitu :

1. Membayar seorang koordinator kesehatan sekolah untuk memimpin tim kesehatan Sekolah.
2. Melaksanakan rencana kesehatan tahunan;
3. Berfokus pada beberapa titik intervensi ekologi (Staf, ruang kelas, kebijakan sekolah, dll), dan
4. Menggunakan komponen kesehatan sekolah yang terkoordinasi

Sekolah harus menyediakan lingkungan yang konsisten dan kondusif untuk makan sehat dan teratur aktivitas fisik dan pejabat sekolah dapat memainkan peran penting dalam pelaksanaan komponen dari kunci intervensi pendekatan terkoordinasi, komprehensif untuk kesehatan sekolah. Sebuah koordinator kesehatan sekolah (School Health Coordinators / SHC) yang berdedikasi, guru atau administrator sekolah dengan waktu untuk kesehatan sekolah yang baik dapat memainkan peran seorang SHC. Orang ini bisa memimpin sebuah tim kesehatan sekolah untuk bekerja dalam kebijakan sekolah dan lingkungan terkait dengan fisik yang membaik kegiatan dan gizi. Studi ini menunjukkan penting bahwa pesan yang diajarkan dalam kesehatan dan pendidikan jasmani yang diperkuat melalui kebijakan sekolah (Misalnya, kafetaria titik pembelian petunjuknya) dan lingkungan

(Misalnya, poster, karya seni, pemasaran) sebagaimana telah disarankan SHC atau kesehatan sekolah yang baik dapat melibatkan siswa dalam mengubah kebijakan sekolah dan lingkungan (Misalnya, melalui keterlibatan mereka di komite kesehatan sekolah dan keterlibatan guru untuk memberikan kesempatan siswa dalam menciptakan karya seni untuk ditampilkan di kafetaria atau ruang kelas). Prinsipal dapat mendukung seperti upaya dengan menciptakan waktu kesehatan sekolah khusus untuk staf yang ada serta memfasilitasi diskusi pada pertemuan staf untuk mendidik guru tentang peluang kelas. (O'brien , 2010)

B. Kerangka Pemikiran

Implementasi SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS di Kecamatan bertujuan agar pengelolaan UKS dilaksanakan secara terpadu, terarah, intensif, berkesinambungan sehingga diperoleh hasil yang optimal. Kebijakan tersebut dalam pelaksanaannya belum dapat dilakukan secara optimal dalam meningkatkan kemampuan hidup sehat dan derajat kesehatan peserta didik yang dilakukan untuk menanamkan prinsip- prinsip hidup sehat sedini mungkin dalam melaksanakan Pendidikan Kesehatan, menyelenggarakan Pelayanan Kesehatan dan menciptakan Lingkungan Kehidupan Sekolah yang Sehat (Trias UKS).

Adapun Tolok Ukur dan indikator dalam melaksanakan Trias UKS tersebut adalah dapat dilihat pada [tabel 2.1](#)

Tabel 2.1

Tolok ukur dan indikator dalam melaksanakan Trias UKS

NO	KEGIATAN	TOLOK UKUR	INDIKATOR
1	Pendidikan kesehatan	Pengetahuan tentang ilmu kesehatan Sikap / Perilaku	Peserta didik memiliki pengetahuan Peserta didik menghayati serta melaksanakan pola hidup sehat : <ul style="list-style-type: none"> • Bersih • Makan makanan bergizi • Berolahraga • Tidak merokok • Menjauhi narkotik, obat berbahaya dan alkohol serta rokok • Memelihara lingkungan, menjauhi perbuatan asusila, kriminalitas.
2	Pelayanan kesehatan	Ketrampilan Peserta didik tumbuh dan berkembang secara normal dan serasi Peserta didik bebas dari penyakit.	Mampu memelihara, merawat diri sendiri dan menolong orang lain. <ul style="list-style-type: none"> • P3K • P3P Tinggi dan berat badan bertambah dengan serasi. Semua murid di kelas 1 di Sekolah Dasar mendapat imunisasi difteri dan tetanus dan kelas VI mendapat imunisasi tetanus toxoid
3	Pembinaan Lingkungan Kehidupan Sekolah yang Sehat	Lingkungan kehidupan Sehat (fisik, mental, sosial) menunjang proses belajar mengajar berdasarkan konsep wiyatamandala dan konsep ketahanan sekolah.	Angka absensi karena sakit menurun Angka kunjungan murid ke Puskesmas sesuai dengan jumlah rujukan. Sarana / prasarana yang memnuhi ketentuan / syarat pembakuan meliputi : <ul style="list-style-type: none"> • Gedung dan ruangan (ruang belajar, ruang UKS, laboratorium, ruang ibadah, dll), ventilasi, cahaya, suara. • Perabot / alat peraga / praktek • Halaman kebun sekolah pagar. • WC / Kamar mandi • Kantin / Warung sekolah

Sumber : Pedoman dan Pembinaan UKS 2007

Beberapa variabel yang digunakan berkaitan terhadap implementasi SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi adalah Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, Sumberdaya, Disposisi, Karakteristik kebijakan

Adapun faktor-faktor yang penulis gunakan dalam penelitian ini diantaranya yaitu :

1. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas. (diadopsi dari Van Meter dan Van Horn 1975)

Komunikasi di dalam dan antar organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Dalam meneruskan pesan-pesan dalam suatu organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpannya atau menyebarkanluaskannya, baik secara sengaja maupun tidak sengaja. Lebih dari itu, jika sumber-sumber informasi yang berbeda memberikan interpretasi-interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan atau jika sumber-sumber yang sama memberikan interpretasi-interpretasi yang bertentangan, para pelaksana akan menghadapi kesulitan yang lebih besar untuk maksud- maksud kebijakan. (Winarno 2002;113)

Dalam pembinaan dan pengembangan UKS yang telah dibentuk Tim pembina UKS dari tingkat Pusat sampai ketinggian Kecamatan tentunya banyak program yang seharusnya disampaikan namun karena kurangnya komunikasi dan koordinasi antar instansi yang ada dalam Unsur SKB empat Menteri yang ada di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi

penyampaian program UKS akan terhambat, dengan demikian faktor komunikasi sangatlah penting karena program-program UKS dari tingkat Pusat harus disampaikan secara jelas berjenjang sampai ke tingkat Kecamatan, dan berdasarkan pengamatan selama ini dari unsur SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan sesuai dengan pengamatan tidak pernah melakukan koordinasi secara terpadu untuk membahas program secara bersama-sama.

Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. Koordinasi adalah suatu usaha kerja sama antara badan, instansi, unit dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu, sehingga terdapat saling mengisi, saling membantu dan saling melengkapi.

Pada hakekatnya koordinasi memerlukan kesadaran setiap anggota organisasi atau satuan organisasi untuk saling menyesuaikan diri atau tugasnya dengan anggota atau satuan organisasi lainnya agar anggota atau satuan organisasi tersebut tidak berjalan sendiri-sendiri. Oleh sebab itu konsep kesatuan tindakan adalah inti dari pada koordinasi.

Komunikasi memang memainkan peran penting bagi berlangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya, namun komunikasi yang benar-benar sempurna sebetulnya merupakan kondisi yang sulit untuk bisa diwujudkan. Walaupun sistem informasi manajemen (*management information system*) mungkin dapat membantu dalam

memadukan arus informasi yang diperlukan, informasi ini belum bisa menjamin bahwa data, saran dan perintah-perintah yang dihasilkan benar-benar dimengerti sebagai apa yang dikehendaki oleh pihak yang mengirimnya. Koordinasi sudah barang tentu bukalah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan persoalan yang lebih mendasar, yakni praktek pelaksanaan kekuasaan. (Wahab, 2002 : 77)

Bentuk *linking-pin*, karya Rensis Likert (1967), dibuat untuk memungkinkan anggota organisasi berpartisipasi pada semua tingkatan. Seorang anggota organisasi dapat ikut membuat keputusan pada manajemen tingkat di atasnya atau di bawahnya. Struktur yang bersifat *over lapping* ini bertujuan untuk mencapai integrasi yang optimal dari kebutuhan organisasi dan para anggotanya. Juga sering digunakan sebagai metode yang paling efektif untuk melakukan koordinasi dan kerjasama antar kelompok. Untuk mensukseskan tujuan organisasi maka seorang manajer harus menggunakan tiga prinsip utama yaitu prinsip hubungan yang bersifat *supportif*, penggunaan kelompok pengambilan keputusan, dan penciptaan tujuan dengan kinerja yang tinggi. Meskipun demikian, asumsi yang harus dipegang agar bentuk ini dapat berjalan adalah (1) tugas pokok yang ditangani benar-benar membutuhkan interaksi yang intensif antar anggota organisasi, juga tugas pokok yang bersifat berurutan yang dan saling memberi atau membantu dalam pekerjaan, sehingga memaksa organisasi yang bersangkutan untuk melakukan kerjasama dan koordinasi.

(2) anggota organisasi harus memiliki kesediaan, kemampuan, pengetahuan, dan ketrampilan dalam pengambilan keputusan, (3) harus ada kemampuan merespon tuntutan organisasi secara bertanggung jawab, dan harus ada kesesuaian antara tujuan individual anggota organisasi dengan tujuan organisasi itu sendiri. Koordinasi dan kerjasama merupakan kekuatan yang dapat diandalkan dari desain organisasi. Hanya saja kelemahan yang sering dialami adalah lambannya pengambilan keputusan karena lebih melibatkan pihak (time consuming), tidak dapat digunakan untuk sesuatu situasi gawat dan membutuhkan keputusan yang cepat. (Keban 2004 : 128)

Suatu organisasi dapat dikatakan efektif kalau tujuan organisasi atau nilai-nilai sebagaimana ditetapkan dalam visinya tercapai. Nilai-nilai ini merupakan nilai-nilai yang telah disepakati bersama antara para stakeholders dari organisasi yang bersangkutan. Karena itu pencapaian visi adalah indikator yang sangat penting. Akan tetapi seringkali visi organisasi dapat tercapai namun bukan secara sengaja atau sebagaimana direncanakan. Karena itu perlu juga dinilai pengembangan misi organisasi dan keterkaitannya dengan pencapaian visi. (Keban, 2004 : 140)

Implementasi SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi yang terlibat karena tugas pokok yang ditangani benar-benar membutuhkan interaksi yang intensif antar anggota organisasi untuk merencanakan dan membahas program UKS antara instansi dari

UPT Dinas pendidikan, Kecamatan, Kantor Urusan Agama serta Puskesmas Ngawi dan Puskesmas Ngawi Purba serta instansi lain yang relevan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya agar tidak menghambat program UKS.

2. Sumberdaya. (diadopsi dari George C. Edwards III 1980)

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja. (Subarsono, 2005 : 91)

Penerapan Kompetensi Berdasarkan Fungsi Sumber Daya Manusia
Setiap organisasi memiliki kompetensi yang berbeda, karena belum adanya persyaratan standar untuk menempati suatu posisi, serta penentuan pelatihan bagi sumber daya manusia belum sistematis maka aplikasi kompetensi diprioritaskan berdasarkan fungsi sumber daya manusia di organisasi.

Sumberdaya manusia merupakan salah satu faktor yang sangat penting diantara faktor-faktor lainnya seperti mesin, modal, teknologi, material, metode, informasi maupun pasar dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi. Oleh karena itu pengelolaan sumberdaya manusia harus

dilaksanakan secara sungguh-sungguh agar setiap organisasi benar-benar berhasil dalam mencapai tujuannya (Sudaryanti dkk, 2010)

Dalam pembinaan dan pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah implementasi dari SKB empat Menteri haruslah di dukung oleh sumberdaya yang memadai. Program UKS akan mengalami hambatan dalam mencapai tujuan apabila tanpa didukung oleh sumberdaya. Bagaimanapun bagusnya suatu program jika tidak ada sumberdaya pelaksanaannya, pelaksanaan tersebut hanyalah tinggal program semata, namun meskipun program pembinaan dan pengembangan UKS dirancang dengan baik dan aparat pelaksanaannya telah tersedia kalau tanpa didukung dengan sarana dan prasarana, dana, fasilitas maupun sumberdaya non manusia lainnya, maka program tersebut akan menemui berbagai hambatan dan bahkan pula mengalami kegagalan.

3. Disposisi. (diadopsi dari George C. Edwards III 1980)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh Implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila Implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang akan diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau persepektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses Implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. (Subarsono 2005 : 92)

Dengan pengertian tersebut bahwa implementor SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan UKS masing-masing

instansi yang ada di Kecamatan Ngawi yang terlibat dalam berkomitmen untuk melakukan koordinasi dan merencanakan program Pembinaan dan Pengembangan UKS berdasarkan pengamatan masih dirasa kurang. Dari unsur SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan UKS dari masing-masing instansi mempunyai tugas pada masing-masing instansi sehingga dalam melakukan pembinaan dan pengembangan UKS merupakan beban tugas tambahan yang harus dilakukan karena kurang adanya komitmen dalam menjalankan tugas yang bukan merupakan tugas pokok dari masing-masing tim pembina sehingga komitmen, kejujuran dan sifat demokratis dari implementor yang kurang baik akan menghambat implementasi pembinaan dan pengembangan UKS

4. Karakteristik kebijakan. (diadopsi dari A.Mazmanian dan Paul A. Sabatier 1983)

Implementasi akan efektif apabila kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada pelaksana mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan, oleh karena model ini disebut model *Top Down*.

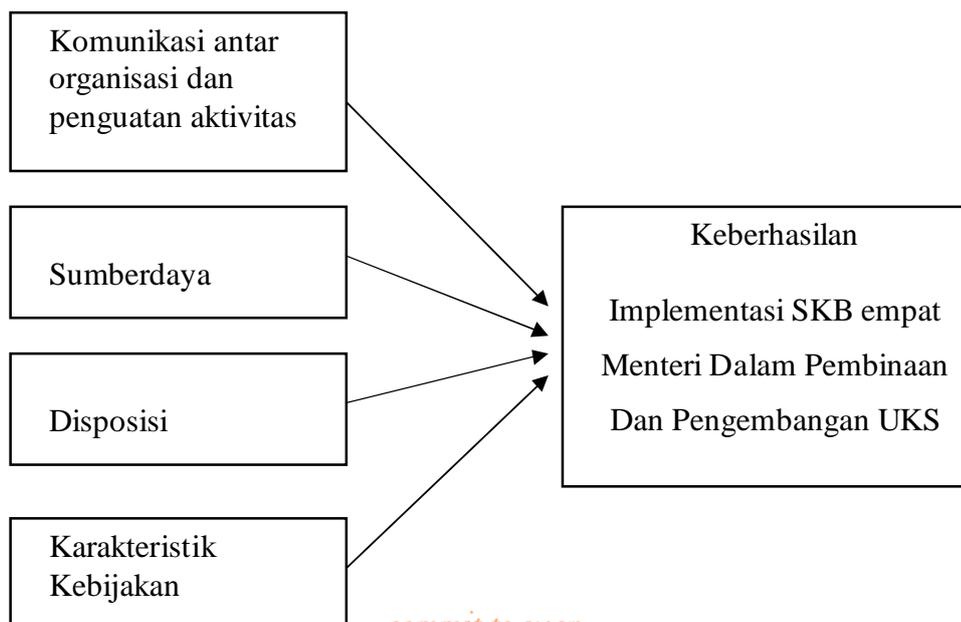
Dengan pengertian tersebut seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan implementasi SKB empat Menteri dari Tim pembina UKS tingkat Pusat sampai ke tingkat Kecamatan yang terdiri dari Unsur Menteri Pendidikan Nasional, Departemen Kesehatan, Menteri Agama dan Departemen Dalam Negeri akan dapat mengalami hambatan dalam program UKS apabila tidak adanya kejelasan dalam melaksanakan aturan yang tetuang dalam SKB empat Menteri pada Tim Pembina UKS Tingkat

Pusat dengan Tim Pembina UKS Tingkat Propinsi dan Tim Pembina UKS Tingkat Kabupaten sampai dengan Tim Pembina UKS Tingkat Kecamatan. Demikian juga implementasi tersebut akan efektif apabila dari Tim Pembina UKS tingkat Pusat sampai ke Tingkat Kecamatan akan melaksanakan aturan yang telah ditetapkan bersama empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan UKS sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, agar pengelolaan UKS mulai dari pusat sampai ke daerah dan sekolah / madrasah dilaksanakan secara terpadu, terarah, intensif, berkesinambungan sehingga diperoleh hasil yang optimal.

Untuk lebih jelasnya, dapat digambarkan dalam kerangka Pemikiran yang dapat dilihat pada gambar 2.1

Gambar 2.1

Skema Kerangka Pemikiran
Implementasi SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan pengembangan UKS



commit to user

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif. Jenis penelitian menurut Singarimbun dan Efendi (1989 : 4) dimaksudkan untuk mengukur dengan cermat gejala sosial tertentu dengan tujuan mendeskripsikan variabel atau kondisi apa adanya pada situasi tertentu.

Dalam hubungan dengan riset kualitatif yang memusatkan pada deskriptif, Sutopo (2002 : 35) mengemukakan bahwa data yang dikumpulkan terutama berupa kata-kata, kalimat atau gambar yang memiliki arti lebih dari pada sekedar angka atau frekuensi. Peneliti menekankan catatan yang menggambarkan situasi sebenarnya guna mendukung penyajian data.

Penelitian ini berusaha menggali untuk menemukan fakta-fakta dan menyelami permasalahan yang dihadapi pada proses implementasi kebijakan Surat Keputusan Bersama antara Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Kesehatan, Menteri Agama, dan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia, dalam pembinaan dan pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi, sehingga akan mengetahui kinerja tim pembina UKS dalam melakukan koordinasi program kerja Tim pembina UKS dalam pembinaan dan pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi

B. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi dengan mempertimbangkan bahwa di lokasi ini telah dibentuk Tim Pembina UKS yang ditetapkan oleh Camat yang berdasarkan pengamatan bahwa Tim Pembina UKS yang telah dibentuk sejak tahun 2008 sampai saat ini tidak pernah melakukan koordinasi dan kerjasama antar instansi yang terlibat dari unsur SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS. Kecamatan Ngawi terletak di perkotaan dan merupakan lokasi yang lebih mudah terjangkau dari Kabupaten dan terdapat sekolah yang paling banyak dibandingkan dengan Kecamatan lain yang ada di Kabupaten Ngawi.

C. Strategi Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui pengaruh komunikasi, koordinasi, disposisi, sumberdaya terhadap implementasi terhadap SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan rancangan studi kasus yang bersifat diskriptif.

Menurut Bogdan dan Biklen (1982) studi kasus merupakan pengujian secara rinci terhadap satu latar atau satu orang subjek atau satu tempat penyimpanan dokumen atau satu peristiwa tertentu. Surachmad (1982) membatasi pendekatan studi kasus sebagai suatu pendekatan dengan memusatkan perhatian pada suatu kasus secara intensif dan rinci. Sementara Yin (1987) memberikan batasan yang lebih bersifat teknis dengan penekanan

pada ciri-cirinya. Ary, Jacobs, dan Razavieh (1985) menjelaskan bahwa dalam studi kasus hendaknya peneliti berusaha menguji unit atau individu secara mendalam. Para peneliti berusaha menemukan semua variabel yang penting.

Berdasarkan batasan tersebut dapat dipahami bahwa batasan studi kasus meliputi: (1) sasaran penelitiannya dapat berupa manusia, peristiwa, latar, dan dokumen; (2) sasaran-sasaran tersebut ditelaah secara mendalam sebagai suatu totalitas sesuai dengan latar atau konteksnya masing-masing dengan maksud untuk memahami berbagai kaitan yang ada di antara variabel-variabelnya.

Studi kasus yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus analisis situasi, jenis studi kasus ini mencoba menganalisa situasi terhadap peristiwa yang berpengaruh terhadap implementasi SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi dipelajari dari sudut pandang yang terkait dengan komunikasi, koordinasi, disposisi dan sumberdaya.

Tim pembina UKS di Kecamatan Ngawi saat ini dirasa masih belum melakukan koordinasi dan kerjasama antar unsur SKB empat Menteri dengan sektor terkait untuk membahas program yang dilakukan serta evaluasi untuk kegiatan program agar pembinaan dan pengembangan UKS dapat berjalan, sebenarnya dari masing-masing unsur SKB empat Menteri mempunyai program yang dilakukan dalam kegiatan UKS. Dari unsur tersebut mempunyai sasaran yang sama tentang UKS sehingga sangat diperlukan koordinasi antara instansi agar saling mengisi kekurangannya. Keanggotaan

yang tercantum didalam Tim pembina UKS sebagian besar sudah pindah dari Wilayah Kecamatan Ngawi dan personal yang pindah tersebut termasuk Camat selaku ketua Tim pembina UKS tingkat Kecamatan sering berganti-ganti dan tidak menyampaikan tugasnya kepada personal yang baru. Personal yang baru juga tidak mencari tahu tugas-tugas yang seharusnya dilakukan sebagai Tim pembina UKS Kecamatan Ngawi yang keanggotaannya dibentuk pada tahun 2008 sampai sekarang belum melakukan pembaharuan lagi, sehingga dirasa koordinasi antar instansi yang terlibat tidak pernah melaksanakan pembahasan program pembinaan dan pengembangan UKS.

Di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi, pembinaan dan pengembangan UKS dari Tim Pembina UKS unsur SKB empat Menteri dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dirasakan masih kurang sesuai dengan harapan. Hal ini diperkirakan tidak adanya anggaran untuk melaksanakan kegiatan dan dari Tim pembina UKS tersebut masih belum bisa memahami tugasnya sebagai Tim Pembina UKS. Sumberdaya dalam Tim Pembina UKS merupakan faktor yang berpengaruh dalam pelaksanaan kegiatan program.

D. Teknik Pengumpulan data.

1. Wawancara

Wawancara dilakukan peneliti dengan menggunakan pedoman wawancara terstruktur dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan yang terstruktur atau pertanyaan-pertanyaan yang berurutan. Dalam wawancara

terstruktur tersebut materi yang dikemukakan merupakan materi yang lengkap, terencana dan dirancang dengan baik. Tahapan wawancara yang dilakukan oleh peneliti meliputi :

- a. menentukan siapa yang diwawancarai,
- b. mempersiapkan wawancara,
- c. pendahuluan,
- d. melakukan wawancara dan menjaga agar produktif, dan
- e. menghentikan wawancara.

Adapun rangkaian wawancara yang dilakukan adalah :

- a. wawancara yang mengungkap konteks pengalaman partisipan (responden),
- b. wawancara yang memberikan kesempatan partisipan untuk merekonstruksi pengalamannya, dan
- c. wawancara yang mendorong partisipan untuk merefleksi makna dari pengalaman yang dimiliki (Winarsih, 2008).

Agar wawancara dapat berhasil dengan baik peneliti (pewawancara) mengikuti aturan-aturan dan kesopanan sebagaimana yang dianut oleh pihak yang diwawancarai, disamping itu pewawancara meninggalkan kesan baik dalam pelaksanaan wawancaranya. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan untuk menggali data tentang pengaruh komunikasi, koordinasi, disposisi dan sumberdaya terhadap implementasi SKB empat Menteri dalam pembinaan dan Pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi. Informasi yang diperoleh dari hasil

wawancara selanjutnya disusun secara bertahap oleh peneliti supaya hasil wawancara lebih terarah dan terfokus, maka hasilnya dibatasi pada hal-hal yang relevan dengan fokus penelitian. Peneliti menggunakan wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan cara mengadakan pertemuan langsung antara peneliti dengan informan.

Teknik wawancara ini akan dilakukan pada informan digunakan untuk mendapatkan data dan informasi dari sumber data dengan melakukan wawancara mendalam pada tim pembina UKS Kecamatan Ngawi untuk mengetahui tentang pelaksanaan kegiatan dalam pembinaan dan pengembangan UKS. Dalam melakukan wawancara dipergunakan instrumen berupa daftar pertanyaan.

3. Observasi langsung

Observasi langsung atau pengamatan langsung merupakan salah satu teknik pengumpulan data dimana peneliti terjun langsung ke lapangan sebagai partisipan. Dengan teknik observasi, peneliti dapat memilih gambaran langsung dan mengetahui keadaan yang sesungguhnya terjadi di lapangan. Teknik observasi langsung ini akan dilakukan dengan cara formal dan informal, untuk mengamati berbagai pelaksanaan kegiatan dan peristiwa yang terjadi dalam pembinaan dan pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi, termasuk dalam melakukan koordinasi antar unsur yang terlibat. Selain itu juga mengamati faktor-faktor pengaruh komunikasi, koordinasi, disposisi dan

sumberdaya terhadap implementasi SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi.

3. Mencatat Dokumen.

Teknik ini akan dilakukan untuk mengumpulkan data yang bersumber dari dokumen dan asip yang terdapat di sekretariat tetap Tim Pembina UKS Kecamatan

E. Teknik Cuplikan (sampling)

Teknik cuplikan merupakan bentuk khusus atau proses bagi pemusatan atau pemilihan dalam penelitian yang mengarah pada seleksi. Cuplikan dalam penelitian kualitatif sering juga dinyatakan sebagai internal sampling yang berlawanan dengan cuplikan dalam penelitian kuantitatif, yang dinyatakan dalam internal sampling (Bogdan dan Biklen) dalam Sutopo (2002 :55).

Dalam cuplikan yang bersifat internal, cuplikan diambil untuk mewakili informasinya, dengan kelengkapan dan kedalaman yang tidak sangat perlu ditentukan dengan sumber datanya, karena jumlah informan yang kecil bisa saja menjelaskan informasi tertentu secara lebih lengkap dan benar daripada jumlah informasi yang diperoleh dari jumlah nara sumber yang lebih banyak, yang mungkin kurang mengetahui dan memahami informasi yang sebenarnya.

Dalam penelitian cuplikan yang diambil lebih bersifat selektif. Peneliti mendasarkan pada landasan **kaitan teori** yang digunakan keinginan pribadi,

karakteristik empiris yang dihadapi. Cuplikan tidak digunakan dalam usaha untuk melakukan generalisasi statistik atau sekedar mewakili populasinya tetapi lebih cenderung informasinya. Karena pengambilan cuplikan didasarkan atas berbagai pertimbangan tertentu, maka pengertiannya sejajar dengan jenis cuplikan yang dikenal *purposive sampling*. Dengan kecenderungan peneliti untuk memilih informan yang dianggap memilih informasi dan masalahnya secara mendalam dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data yang mantap, bahkan didalam pelaksanaan pengumpulan data, pemilihan informan dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan dan kemandirian peneliti dalam memperoleh data (Patton, 1984). Teknik Cuplikan ini dengan berbagai alasan lebih bersifat *purposive sampling* atau lebih tepat disebut sebagai cuplikan dengan *criterion-based selection* (Goetz & Le Compte, 1984). dalam HB Sutopo (2002 : 56)

Dalam rangka mendapatkan data, maka informan dari penelitian ini adalah :

1. Camat Kecamatan Ngawi.
2. Kepala UPTD Dinas Pendidikan Kecamatan Ngawi.
3. Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Ngawi.
4. Kepala Puskesmas Ngawi Kecamatan Ngawi
5. Kepala Puskesmas Ngawi Purba Kecamatan Ngawi

Sedangkan aspek- aspek yang diteliti menyangkut tentang implementasi SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan

UKS dari faktor pengaruh komunikasi, koordinasi, disposisi dan sumberdaya yang ada pada Tim Pembina UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi.

F. Validitas Data

Data yang berhasil digali, dikumpulkan dan dicatat dalam kegiatan penelitian, harus diusahakan kemantapan dan kebenarannya. Oleh karena itu peneliti harus bisa memilih dan menentukan cara-cara yang tepat untuk mengembangkan validitas data dengan beragam tekniknya yang harus sesuai dan tepat untuk menggali data yang benar-benar diperlukan penelitiannya. Ketepatan data tersebut tidak hanya tergantung dari ketepatan memilih sumber data dan teknik pengumpulannya, tetapi juga diperlukan teknik pengembangan validitas datanya, Validitas ini merupakan jaminan bagi kemantapan simpulan dan tafsir makna sebagai hasil penelitian. Dalam penelitian kualitatif terdapat beberapa cara yang dapat dipilih untuk pengembang validitas (kesahihan) data penelitian. Cara-cara tersebut antara lain berupa teknik triangulasi.

Triangulasi merupakan cara yang paling umum digunakan bagi peningkatan validitas dalam penelitian kualitatif. Dalam kaitannya dengan Patton (1984) dalam Sutopo (2002 : 78) menyatakan bahwa ada empat macam teknik triangulasi, yaitu (1) triangulasi data (*data triangulation*), (2) triangulasi peneliti (*investigator triangulation*), (3) triangulasi metodologis (*methodological triangulation*).

Trianggulasi ini merupakan teknik yang didasari pada pola pikir fenomenologi yang bersifat multipersepektif. Artinya untuk menarik kesimpulan yang mantap diperlukan tidak hanya satu cara pandang. Dari beberapa pandang akan bisa dipertimbangkan beragam fenomena yang muncul, dan selanjutnya bisa ditarik kesimpulan yang lebih mantap dan lebih bisa diterima kebenarannya. (Sutopo, 2002 : 78).

Penelitian ini menggunakan teknik triangulasi data menurut istilah Patton ini juga disebut triangulasi sumber. Cara ini mengarahkan peneliti agar didalam pengumpulan data wajib menggunakan beragam sumber data yang tersedia. Artinya data yang sama atau yang sejenis, akan lebih mantap kebenarannya bila digali dari beberapa sumber data yang berbeda. Dengan demikian apa yang dipilih dari sumber yang satu, bisa teruji kebenarannya bilamana dibandingkan dengan data sejenis yang diperoleh dari sumber lain yang berbeda, baik kelompok sumber yang sejenis maupun dari sumber yang berbeda jenisnya.

Trianggulasi sumber yang memanfaatkan jenis sumber yang berbeda-beda untuk menggali data yang sejenis. Disini perbedaannya pada sumber data, bukan pada teknik pengumpulan data atau yang lain. Peneliti bisa memilih dari nara sumber yang berbeda-beda posisinya dengan teknik wawancara mendalam, sehingga informasi dari narasumber yang satu bisa dibandingkan dengan informasi dari narasumber lainnya. (Sutopo, 2002 : 79)

G. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif yang dimaksudkan untuk memperoleh gambaran secara khusus yang bersifat menyeluruh tentang apa yang tercakup dalam permasalahan yang diteliti dengan yang dilakukan dilapangan pada waktu pengumpulan data.

Menurut Miles dan Huberman (2002 : 91) dalam proses analisis terdapat tiga komponen utama yang saling berkaitan dan menentukan hasil akhir analisis yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, sajian data, dan penarikan kesimpulan

1. Reduksi Data

Merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data, serta penarikan kesimpulan

2. Sajian Data

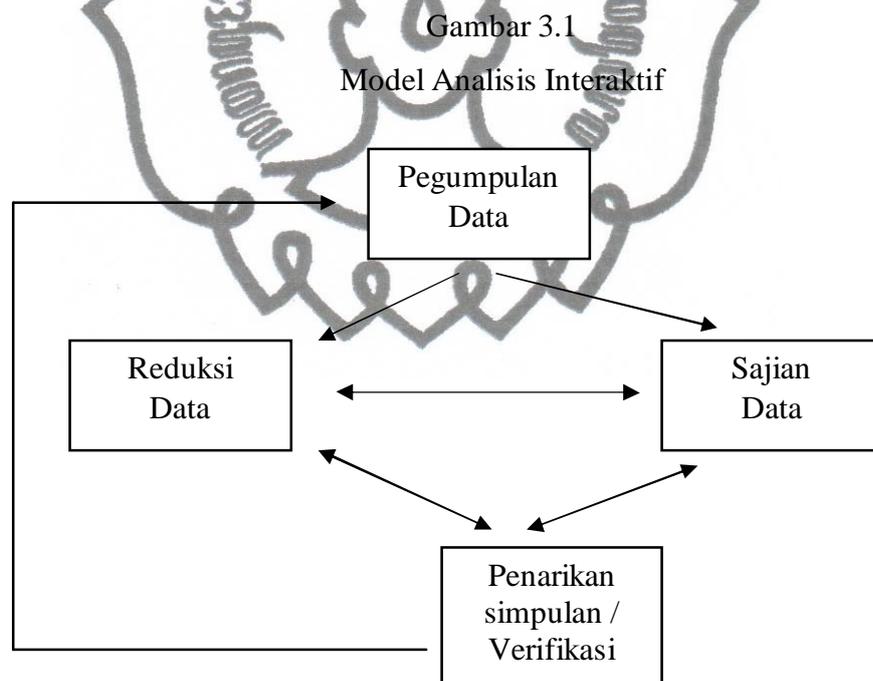
Merupakan rakitan informasi yang di deskripsikan dalam bentuk narasi untuk mempermudah pemahaman dan disusun secara sistematis, dilengkapi dengan gambar, skema, sehingga simpulan dapat dilakukan.

3. Penarikan Kesimpulan

Yaitu penarikan kesimpulan akhir yang dilakukan setelah semua proses pengumpulan data selesai. Sebelum membuat kesimpulan akhir dari hasil analisis yang disajikan, dengan terlebih dahulu memeriksa keabsahan data sehingga kesimpulan yang diambil tidak membias secara

subyektivitas dan dilakukan dengan bentuk deskriptif terhadap masalah penelitian.

Ketiga komponen tersebut reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan sebagai proses yang saling terjalin pada waktu sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar, untuk membangun wawasan umum yang disebut dengan analisis. Ketiga komponen tersebut aktivitasnya berbentuk interaksi dengan proses pengumpulan data yang menggunakan siklus dan interaktif.



Sumber : Sutopo, (2002 : 96)

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Lokasi Penelitian.

1. Letak Geografis Kecamatan Ngawi

Kecamatan Ngawi adalah salah satu Kecamatan yang berada di Kabupaten Ngawi yang terletak pada ketinggian antara 43 m sampai dengan 133 meter di atas permukaan air laut. Luas Wilayah Kecamatan Ngawi berdasarkan pendataan Potensi Desa (Podes) dalam rangka sensus pertanian 1993 adalah 7034,5 ha terdiri dari 3539,3 ha lahan sawah dan 3495,2 ha lahan bukan sawah.

Adapun batas Wilayah Kecamatan Ngawi adalah sebagai berikut :

- Sebelah utara : Kecamatan Pitu Kabupaten Bojonegoro.
- Sebelah Timur : Kecamatan Padas
- Sebelah Selatan : Kecamatan Kwadungan, Geneng
- Sebelah barat : Kecamatan Paron

Secara administratif Kecamatan Ngawi terbagi dalam 16 Desa / Kelurahan, 85 Dusun, 169 Rukun warga (RW) dan 537 Rukun Tetangga (RT)

2. Keadaan Penduduk Kecamatan Ngawi

Penduduk Kecamatan Ngawi seluruhnya berjumlah 84.362 Jiwa terdiri dari jenis kelamin laki-laki 41.930 Jiwa dan jenis kelamin

perempuan sejumlah 42.432 Jiwa. (sumber : Kecamatan Ngawi dalam angka 2010).

Adapun keadaan penduduk menurut umur dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 4.1

Jumlah Penduduk menurut Umur tahun 2009

Kelompok Umur	Laki – laki	Perempuan	Jumlah
1	2	3	4
0 - 4	3.279	3.049	6.327
5 - 9	3.541	3.215	6.756
10 - 14	3.974	3.752	7.726
15 - 19	4.182	3.669	7.880
20 - 24	2.932	2.970	5.902
25 - 29	3.070	3.294	6.363
30 - 34	3.148	3.512	6.660
35 - 39	3.418	3.627	7.044
40 - 44	3.214	3.163	6.377
45 - 49	2.837	2.564	5.402
50 - 54	2.132	2.103	4.235
55 - 59	1.706	1.802	3.507
60 - 64	1.597	1.917	3.514
65 - 69	1.145	1.512	2.657
70 - 74	994	1.199	2.193
75 +	663	1.055	1.818
Junlah	41.930	42.432	84.362

Sumber : Kecamatan Ngawi dalam angka 2010

Dari tabel diatas nampak bahwa dari jumlah penduduk kelompok umur yang paling banyak yaitu kelompok umur anak usia sekolah yaitu umur 5 tahun sampai umur 19 tahun. Dengan demikian kelompok usia terbanyak yaitu pada anak usia sekolah, sehingga guna mencerdaskan kehidupan bagsa perlu adanya pembinaan di sekolah yang ada di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi secara rutin oleh Tim pembina UKS

yang ada di Kecamatan Ngawi. Sedangkan di lihat dari jumlah lembaga pendidika yang ada di kecamatan Ngawi dapat dilihat sebagai berikut :

Tabel 4. 2

Jumlah lembaga pendidikan yang ada di Kecamatan Ngawi tahun 2010

No	Lembaga Pendidikan	Jumlah
1	Taman Kanak – kanak dan Raudhatul athfal	44
2	SD / MI / SDLB	51
3	SLTP / MTS	11
4	SMU / MA	13
	Jumlah	120

Sumber : Data dasar UKS Dinas Kesehatan Kabupaten Ngawi 2010

Dari tabel diatas bahwa jumlah lembaga sekolah yang ada di Kecamatan Ngawi yang paling banyak adalah sekolah pada tingkat dasar. Hal ini bahwa sekolah di tingkat dasar perlu di bina dari Tim pembina UKS Kecamatan, karena anak Usia sekolah tingkat Dasar merupakan awal dari pendidikan dasar untuk menjadikan dasar dalam menempuh pendidikan . Adapun dari jumlah lembaga Sekolah yang ada di Kecamatan Ngawi tersebut adalah merupakan jumlah Sekolah yang paling banyak diantara Kecamatan lain yang ada di Kabupaten Ngawi.

B. Implementasi SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi.

Tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi yang telah terbentuk bahwa dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS selama ini tidak pernah melakukan pertemuan secara bersama-sama untuk membahas program kegiatan yang perlu dilakukan agar pelaksanaan UKS yang ada di Wilayah

Kecamatan Ngawi dapat mencapai hasil yang maksimal, dimana dengan adanya koordinasi dari Tim Pembina UKS yang didalamnya terdiri dari beberapa instansi terkait akan mendapatkan masukan-masukan yang dapat disesuaikan oleh instansi masing-masing. Sehingga apabila ada kekurangannya dapat saling melengkapi.

Dalam Keputusan bersama empat Menteri tentang pembinaan dan pengembangan UKS bahwa Tugas Tim Pembina UKS Kecamatan yaitu :

- a. Membina dan melaksanakan UKS.
- b. Mensosialisasikan Kebijakan Pembinaan dan Pengembangan UKS
- c. Melaksanakan pembinaan dan pengembangan UKS
- d. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan dan pengembangan UKS
- e. Mengkoordinasikan pelaksanaan program UKS di Wilayahnya sesuai dengan pedoman dan petunjuk Tim Pembina UKS
- f. Membuat laporan pelaksanaan program pembinaan dan pengembangan UKS pada Tim Pembina UKS Kabupaten / Kota
- g. Melaksanakan ketatausahaan Tim Pembina UKS Kecamatan

Dengan adanya tugas-tugas Tim Pembina UKS tersebut perlu dilaksanakan secara bersama-sama sehingga akan dapat membantu program-program UKS yang ada dari masing-masing instansi yang berkaitan dengan kegiatan UKS, dimana dari masing-masing instansi yang selama ini dalam melaksanakan kegiatan UKS masih berjalan sendiri-sendiri sesuai dengan kegiatan dari instansinya masing-masing dengan belum maksimalnya koordinasi antar instansi.

Dari unsur SKB empat Menteri maupun dari instansi terakait yang saat ini belum dapat melaksanakan sesuai tugasnya karena selama ini merasa bahwa kegiatan UKS sudah dilaksanakan tanpa memandang bahwa sebenarnya hal tersebut adalah merupakan tanggung jawab yang harus dilaksanakan secara bersama sehingga dari instansi yang telah melaksanakan UKS merasa bahwa Kegiatan UKS sudah dilaksanakan sesuai dengan programnya sehingga muncul ego program tanpa adanya kesadaran bahwa kebersamaan dalam pembinaan dan pengembangan UKS sangatlah diperlukan.

Bahwa dalam rangka meningkatkan derajat kesehatan peserta didik dan upaya mengatasi permasalahan kesehatan telah dibentuk Tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Camat Ngawi Nomor : 441/679.A / 404.312 / 2008 yang dibentuk pada tahun 2008 dengan melibatkan unsur SKB empat Menteri yang ada di Kecamatan Ngawi antara lain dari unsur Camat, Kepala UPT Dinas Pendidikan, Kantor Urusan Agama (KUA), Puskesmas dan sektor lain yang relevan, sehingga dalam upaya mengatasi permasalahan kesehatan telah dibentuk juga sekretariat tetap (Sektap) Tim Pembina Usaha Kesehatan Sekolah di Kecamatan Ngawi ditetapkan berdasarkan Keputusan Camat Ngawi Nomor : 441/680.A / 404.312 / 2008.

Dari Tim Pembina Usaha Kesehatan Sekolah dan Sekretariat tetap yang telah terbentuk tersebut dalam pelaksanaannya adalah tidak dapat berjalan sesuai dengan *ompa tyang* seharusnya dilakukan dalam

melaksanakan tugas sebagai Tim Pembina UKS yang ada di Tingkat Kecamatan yang sesuai dengan Keputusan bersama empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan UKS

Adapun dalam pembinaan dan pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah di Sekolah dilaksanakan melalui Trias UKS yang meliputi :

1) Pendidikan Kesehatan. 2) Pelayanan Kesehatan dan. 3) Pembinaan Lingkungan Sekolah Sehat. Untuk melaksanakan program tersebut perlu dilakukan koordinasi oleh Tim Pembina Usaha Kesehatan Sekolah yang ada di Kecamatan Ngawi serta unsur lain yang terlibat, dalam kenyataannya selama ini tim pembina UKS Kecamatan yang telah terbentuk dalam melakukan tugasnya tidak pernah melakukan koordinasi secara rutin untuk membahas program secara bersama-sama, sehingga program hanya dilaksanakan sendiri-sendiri oleh masing-masing unsur tersebut, namun bila ada sesuatu yang perlu dilaksanakan dalam kondisi yang mendesak, maka koordinasi dilakukan secara insidental saja dan itupun tidak melibatkan dari semua unsur yang ada sehingga hanya pada unsur tertentu saja

Hal tersebut telah dialami pada tahun 2010 bahwa telah dilakukan lomba UKS tingkat Propinsi Jawa Timur dimana yang mewakili adalah salah satu SD di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi, Kepala Sekolah sebagai pelaksana UKS telah mempersiapkan semua sarana dan prasarana dalam melakukan lomba tersebut dan mempunyai disposisi atau watak dan karakteristik yang cukup baik meskipun harus mengeluarkan banyak

dana yang diperlukan dalam kegiatan tersebut. Namun dari Tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi yang telah terbentuk tidak pernah melakukan koordinasi atau pembinaan pada pelaksana UKS secara terpadu, yang membina hanya unsur tertentu saja.

Perlu diketahui bahwa lomba UKS adalah merupakan suatu Program tahunan yang dilaksanakan secara rutin oleh Propinsi Jawa Timur dimana sebenarnya lomba tersebut adalah sebagai suatu Evaluasi pelaksanaan UKS yang ada di Tingkat Kabupaten maupun Kecamatan yang ada di Wilayah Jawa Timur yang pelaksanaannya dilakukan pada tiap akhir tahun. Pada saat Penilaian tersebut dilakukan dari sekolah sudah mempersiapkan dengan susah payah dan dipersiapkan sebaik mungkin dan dari hasil penilaian adalah dengan hasil yang baik, namun dalam Penilaian lomba juga harus didukung dari kegiatan pada Tim Pembina UKS Kecamatan dan Tim Pembina UKS Kabupaten, bahwa penilaian diperoleh 30% dari kegiatan yang dilakukan dari Tim Pembina UKS Kecamatan dan Tim Pembina UKS Kabupaten, sedangkan 70 % dilakukan di Pelaksana UKS dalam hal ini di Sekolah yang mewakili lomba.

Pada kenyataannya bahwa kegiatan yang ada pada Tim Pembina UKS Kabupaten maupun Tim Pembina UKS Kecamatan tidak mendukung karena kegiatan yang ada di Tim Pembina UKS tidak berjalan dan koordinasi pelaksanaan program yang seharusnya dilakukan antara SKB empat Menteri dalam melakukan pembinaan dan pengembangan UKS maupun merencanakan suatu program secara terpadu, karena hal tersebut

tidak pernah dilakukan maka hasil penilaian sangat mempengaruhi pada Sekolah SD yang telah mewakili lomba tersebut karena nilai tidak bisa maksimal dengan kegiatan Tim Pembina UKS Tingkat Kabupaten dan Kecamatan Ngawi yang tidak aktif. Sehingga Kepala Sekolah marah-marah dan kecewa karena sudah mempersiapkan sebaik mungkin dengan harapan akan menjadi juara satu, tapi karena Tim Pembina UKS nya tidak berjalan sesuai dengan tugasnya sehingga harapan dari Kepala Sekolah tidak tercapai.

Bahwa Tim Pembina UKS di Kecamatan Ngawi dari unsur SKB empat Menteri tidak pernah melakukan sosialisasi kebijakan dan pengembangan UKS dan melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS, hal tersebut dirasakan bahwa masih kurang tanggapnya para pelaksana secara bersama-sama dalam membahas suatu program antara unsur yang ada dalam SKB empat Menteri.

Sesuai dengan penjelasan dari pengelola program UKS dari Puskesmas Ngawi bahwa :

“ Tim pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi yang telah terbentuk sejak tahun 2008 sampai sekarang masih belum dilakukan pembaharuan dan tidak pernah melakukan koordinasi untuk duduk bersama tim pembina UKS yang telah terbentuk dalam merencanakan program, ataupun membahas permasalahan-permasalahan yang ditemui dilapangan oleh masing masing-unsur dalam menjalankan kegiatan program UKS sehingga tidak ada masukan ataupun evaluasi dalam melaksanakan pembinaan dan pengembangan UKS, hal ini terjadi karena masing masing instansi belum mempunyai kesadaran rasa memiliki bahwa Pembinaan dan pengembangan UKS itu merupakan tanggung jawab bersama dan dari masing-masing instansi”

commit to user

Hal tersebut juga sependapat oleh Kepala UPT Dinas Pendidikan bahwa :

“Tidak pernah melakukan koordinasi juga disampaikan bahwa personalia yang menjadi anggota tim pembina UKS tersebut sudah banyak yang ganti atau pindah sehingga yang menggantikan juga tidak pernah mencari tahu tentang keberadaan Tim pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi tersebut.”

Dari pendapat diatas dapat disimpulkan sesuai dengan teori George C. Edward III (1980) bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi adanya sumberdaya yaitu *walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja.*

Dari Tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi yang telah terbentuk dalam tugasnya tidak dapat berjalan sesuai dengan petunjuknya karena terdapatnya sumberdaya finansial yang tidak terpenuhi sehingga dalam pelaksanaan kegiatan UKS, dengan dana yang digunakan sangat terbatas, karena dari Tim Pebina UKS yang terbentuk tidak pernah membahas tentang dana, sehingga dari masing-masing unsur menggunakan dana sendiri-sendiri sesuai dengan keperluan yang dibutuhkan dari masing-masing dengan dana yang terbatas.

Lokasi Kecamatan yang dilakukan dalam penelitian implementasi SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS adalah dari Kecamatan Ngawi, terletak di perkotaan dan merupakan lokasi yang lebih mudah terjangkau dari Kabupaten dan terdapat sekolah yang paling banyak dibandingkan dengan Kecamatan lain yang ada di Kabupaten Ngawi. Dalam wilayah kerjanya meliputi daerah perkotaan dan pedesaan dan mempunyai 2 Puskesmas yang berada di wilayah Kota yaitu Puskesmas Ngawi dan wilayah Pedesaan yaitu Puskesmas Ngawi Purba.

Dari Unsur SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS yang ada di Kecamatan Ngawi yaitu : Kantor Kecamatan Ngawi, UPTD Dinas Pendidikan Kecamatan Ngawi, Puskesmas Ngawi, Puskesmas Ngawi Purba dan dari Kantor Urusan Agama. Adapun susunan tim keanggotaan Tim Pembina UKS di Kecamatan Ngawi berdasarkan SK Camat Ngawi Nomor : 441/679.A / 404.312 / 2008 yang dibentuk pada tahun 2008 dapat dilihat pada tabel 4.3 sebagai berikut :

Tabel 4.3
Susunan Keanggotaan Tim Pembina Usaha Kesehatan Sekolah
Kecamatan Ngawi

No	Jabatan Tim	N a m a	Jabatan Dinas
1	Ketua	Drs. Sunarno	Camat Ngawi
2	Wakil Ketua I	Drs. Suwardi,MPd	Ka. UPT Dinas Pendidikan Kecamatan Ngawi
3	Wakil Ketua II	a. Dr.Nugrahaningrum b. Dr.Esti Retno. S	Ka. Puskesmas Ngawi Ka. Puskesmas Ngawi Purba
4	Wakil Ketua III	Drs.Mustafid Efendi	PPAI Kecamatan Ngawi
5	Wakil Ketua IV	Sri Gunarti S,Pd	Ketua TP PKK Kecamatan Ngawi
6	Sekretaris I	Niken Hariati	Staf Kecamatan Ngawi
7	Sekretaris II	Drs. Dahlan	Penilik PLS Kecamatan Ngawi
9	Anggota	Drs Marjadi	Pengawas TK/ SD Kecamatan Ngawi
		Drs. Bahrudin M.Pd	Ka. KUA Kecamatan Ngawi
		Drs. Murdi	Pengawas TK/ SD Kecamatan Ngawi
		Riana santi ,SKM	Staf puskesmas Ngawi
		Supriyono, Amd.Kep	Staf puskesmas Ngawi Purba
		Dra. Maria Victoria N	Ka UPT PLKB
		Ir. Hartono	Mantri Pertanian Kecamatan Ngawi

Sumber : Keputusan Camat Ngawi Nomor : 441/679.A/404.312/2008 Tanggal 11 Oktober 2008

Dalam tim pembina UKS yang telah terbentuk di Kecamatan Ngawi karena tidak pernah melakukan koordinasi secara berkala maka dari masing-masing unsur tersebut dalam melakukan programnya disesuaikan dengan kebutuhan mereka sendiri-sendiri dan apabila membutuhkan unsur yang lainya hanya unsur tertentu saja yang dibutuhkan tanpa mempedulikan bahwa sebenarnya harus saling mengisi dari semua unsur

yang ada dan yang seharusnya mempunyai tanggung jawab bersama dalam melakukan pembinaan dan pengembangan UKS yang ada di Wilayah Kecamatan Ngawi tersebut, sehingga yang saat ini dalam melakukan kegiatan program UKS yang sering melakukan koordinasi secara insidental adalah dari Puskesmas dan dari UPTD Dinas pendidikan dan selanjutnya langsung pada pelaksana kegiatan UKS.

Adapun laporan yang ada adalah dari masing-masing unsur melaporkan kegiatannya masing-masing kepada instansinya secara vertikal ke dinasnyanya masing-masing. Pelaksana UKS yang ada di Kecamatan Ngawi sebenarnya tidak hanya dari sekolah tingkat Dasar tapi kenyataannya sekolah yang tingkat menengah / SLTP ataupun tingkat lanjut / SLTA tidak pernah menyampaikan data-data sekolahnya ke Tingkat Kecamatan, padahal dari Sekolah tersebut merupakan wilayah kerja Kecamatan dan dalam menyampaikan segala sesuatu langsung ke tingkat Kabupaten, sehingga di tingkat Kecamatan hanya dilewati saja dan bahkan apabila ada pertemuan di tingkat Kecamatan yang dilaksanakan di UPTD Dinas Pendidikan tidak pernah datang bila di undang untuk melakukan pertemuann, sehingga di tingkat Kecamatan tidak mempunyai data-data yang berkaitan dengan UKS secara lengkap.

Sedangkan laporan kegiatan Tim Pembina UKS dari Tim pembina UKS Kecamatan Ngawi ke Tim Pembina UKS Kabupaten Ngawi selama ini tidak pernah dilakukan karena Tim Pembina UKS nya tidak berjalan. Bahwa seharusnya laporan adalah berjenjang, dimana Tim pembina UKS

Kecamatan membuat laporan ke Tim pembina UKS Kabupaten dan selanjutnya Tim pembina UKS Kabupaten melaksanakan laporan kegiatan ke tim pembina UKS Propinsi dan Tim pembina UKS Propinsi melaporkan kegiatan ke Tim pembina UKS Pusat, sehingga pelaporan dilakukan secara berjenjang berdasarkan supervisi dan pelaporan yang diterima. Hal tersebut telah dijelaskan oleh Kepala UPT Dinas Pendidikan Kecamatan Ngawi :

“Bahwa laporan Tim Pembina UKS berjenjang dari tingkat Kecamatan ke Tim Pembina UKS tingkat Kabupaten belum dilaksanakan dan hanya sesuai keperluan yang dibutuhkan baru diberi laporan sehingga laporan tidak dilakukan secara rutin.”

Hal tersebut sesuai dengan penjelasan dari Kasi Kesejahteraan Sosial Kecamatan Ngawi yang mebidangi UKS bahwa :

“ Laporan berjenjang dari tingkat Kecamatan ke tingkat Kabupaten Camat sebagai Koordinator , laporan tidak dilakukan secara rutin, hanya insidental sewaktu dibutuhkan.”

Dari penjelasan diatas sesuai dengan teori Daniael A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yaitu variabel yang mempengaruhi implementasi dari Karakter kebijakan bahwa *Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan karena kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.*

Bahwa Tim pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi tidak pernah melaksanakan pertemuan koordinasi untuk merencanakan atau membahas program, meskipun yang sebenarnya perlu dilakukan seperti rapat kerja daerah UKS yang diselenggarakan di Propinsi dengan

mengundang dari Pemerintah Daerah, Dinas pendidikan, Dinas Kesehatan, dan kantor kementerian agama dari Kabupaten yang seharusnya di tindak lanjuti di tingkat Kabupaten dan diteruskan di tingkat Kecamatan, tetapi karena tidak tersedianya dana dan tidak adanya koordinasi maka hal tersebut tidak terlaksana karena masing-masing instansi masih merasa adanya ego Program yang tidak merasakan bahwa UKS itu adalah merupakan suatu program yang perlu dibina dan dikembangkan secara bersama dan hal tersebut sebenarnya adalah merupakan suatu tugas yang harus dipertanggung jawabkan dari instansi terkait secara bersama-sama. Hal tersebut sesuai dengan penjelasan dari Kepala UPT Dinas Pendidikan Kecamatan Ngawi bahwa :

“ Dalam pelaksanaan tim pembina UKS, barangkali ada masalah-masalah yang dihadapi selama ini pemecahan masalahnya terfokus di dinas pendidikan yang di sektap dan Puskesmas bu, untuk Kecamatan dan KUA belum ada koordinasi yang baik.”

Hal tersebut juga sesuai dengan penjelasan dari Pengelola program UKS Puskesmas Ngawi bahwa :

“ Mestinya kalau fungsi dari TP UKS itu berjalan dan sebagai koordinator kegiatan, mestinya memberi tahu pada tim worknya termasuk dari unsur SKB empat Menteri dan seharusnya mereka juga tahu kalau semua menjalankan sesuai fungsinya masing-masing maka pekerjaan itu akan lebih mudah dan mendapatkan hasil yang lebih bagus lagi, termasuk kendala-kendala dana itu kalau mungkin kita duduk bersama dana yang kita perlukan juga ada solusi “

Dari Penjelasan tersebut sesuai dengan teori yang dikembangkan oleh Brian W.Hogwood dan Lewis A.Gunn (1978; 1986) yang dikutip dalam Wabab (2002:71) kerap kali oleh para ahli disebut sebagai “ *the top down aproach* “ bahwa :

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut :

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan / instansi pelaksana akan menimbulkan gangguan / kendala yang serius.
- 2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- 7) Pemahaman 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.

Dari penelitian Scott D.Winnail,dkk (2005) tentang keberadaan koordinator kesehatan sekolah tampak bahwa peran koordinator kesehatan sekolah secara umum dapat digunakan banyak sekolah di Kabupaten dan bahkan dilakukan koordinator sendiri, dan karena fakta ini, peran dan tanggung jawab untuk mengkoordinasi ini sangat berbeda dengan lingkup sekolah. Banyak dari tanggung jawab pekerjaan bagi individu-individu ini mensyaratkan tugas tidak sesuai dengan koordinasi kesehatan sekolah, yang tampaknya menghasilkan dalam upaya untuk mengkoordinasikan kesehatan sekolah terjadi terutama ketika waktu tertentu untuk melakukan pekerjaan pelaksanaan sendiri.

Greenberg menemukan bahwa hanya 47% dari Wilayah Kementrian, Sekolah di ketahui mereka menggunakan konsep program kesehatan sekolah terkoordinasi. Selain itu, penulis studi ini menemukan ada koordinasi kecil antara 8 komponen model ini. Hasil penelitian ini diketahui beberapa temuan dari Greenberg dan rekan. Dan didasarkan pada bagian temuan ini, tampak bahwa identifikasi koordinator kesehatan sekolah oleh administrator adalah langkah yang positif untuk identifikasi dan memperbaiki kondisi keseluruhan koordinasi kesehatan sekolah di sebuah wilayah sekolah. Namun, harus dicatat bahwa eksistensi sebuah koordinasi kesehatan sekolah tidak selalu mengarah ke CSHP (*concept of coordinated school health programs*) yang terorganisir dengan baik. (Scott dkk, 2005). *commit to user*

Matrik Implementasi SKB Empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi dapat dilihat pada table 4.4

Tabel 4.4

Matrik Implementasi SKB 4 Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS

Tugas Tim Pembina	Implementasi
a. Membina dan melaksanakan UKS.	a. Hanya dilakukan dari instansinya masing-masing
b. Mensosialisasikan Kebijakan Pembinaan dan Pengembangan UKS	b. Masih belum ada rasa kebersamaan antar instansi
c. Melaksanakan pembinaan dan pengembangan UKS	c. Hanya dilakukan dari instansinya masing-masing
d. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan dan pengembangan UKS	d. Hanya dilakukan apabila ada kegiatan lomba
e. Mengkoordinasikan pelaksanaan program UKS di Wilayahnya sesuai dengan pedoman dan petunjuk Tim Pembina UKS	e. Adanya ego program antar instansi
f. Membuat laporan pelaksanaan program pembinaan dan pengembangan UKS pada Tim Pembina UKS Kabupaten / Kota	f. Kegiatan tim Pembina UKS tidak berjalan
g. Melaksanakan ketatausahaan Tim Pembina UKS Kecamatan	g. Kegiatan tim Pembina UKS tidak berjalan

C. Faktor-faktor yang menghambat proses Implementasi.

Sesuai dengan apa yang dikemukakan dalam kerangka pemikiran, maka upaya mengidentifikasi sejumlah faktor yang menghambat proses implementasi program dalam penelitian ini adalah faktor-faktor yang

berkaitan dengan : Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, Sumberdaya, Disposisi dan Karakteristik kebijakan.

1. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas

Implementasi SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi tidak berjalan efektif karena ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tidak dipahami oleh masing-masing instansi terkait yaitu antara Camat, Kepala UPT Dinas Pendidikan, Kepala KUA dan Kepala Puskesmas yang seharusnya bertanggung jawab dalam mencapai tujuan pembinaan dan pengembangan UKS. Dengan demikian sangat penting untuk memberikan perhatian yang besar kepada kejelasan tugas yang dilakukan oleh tim pembina UKS Kecamatan dengan ketepatan komunikasi kepada instansi terkait.

Komunikasi di dalam dan antar organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Dalam meneruskan pesan-pesan pada suatu organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpannya atau menyebarkan, baik secara sengaja maupun tidak sengaja. Dalam kenyataannya bahwa koordinasi antara instansi terkait yang penting untuk dilakukan dalam melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS yang ada di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi belum dapat dilakukan oleh Tim Pembina UKS. Dengan ketepatan komunikasi kepada instansi terkait sangatlah penting dilakukan *idalamer* mengkoordinasikan pelaksanaan

program UKS di Wilayah Kecamatan Ngawi dengan pedoman dan petunjuk Tim Pembina UKS.

Dalam kenyataan yang ada bahwa dari tugas sebagai tim pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi tersebut diatas dalam penyampaian pesan atau dalam mengkoordinasikan pelaksanaan program belum bisa dilaksanakan secara optimal. Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara dari Pengelola Program UKS Puskesmas Ngawi yang mewakili dari Kepala Puskesmas bahwa :

“ Koordinasi secara rutin dalam merencanakan program yang ada pada tim pembina UKS Kecamatan yang telah terbentuk belum dapat dilaksanakan , karena untuk konsep perencanaan dari Tim pembina UKS juga belum dilakukan , bila ada kegiatan baru ada koordinasi yang dilakukan secara insidental dan itupun tidak semua unsur yang ada diajak komunikasi untuk koordinasi.”

Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara dari Camat Ngawi yang dalam hal ini diwakili oleh Kasi Kesejahteraan Sosial bahwa :

“ Rapat tim Pembina UKS dalam hal ini koordinasi yang dilakukan secara rutin untuk membahas program Usaha Kesehatan Sekolah ini tampaknya belum dilakukan , namun koordinasi yang dilakukan hanya secara insidental apabila ada kegiatan yang mendesak ya sudah dilakukan “

Berdasarkan uraian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa dalam hubungan antar organisasi maupun antar instansi terkait dalam pembinaan dan pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah merupakan hal yang sangat penting, namun dari Tim Pembina UKS yang ada belum dapat melaksanakan hal tersebut sehingga dapat menghambat implementasi dalam pembinaan dan pengembangan UKS. Bahwa

seharusnya nasehat dan bantuan teknis yang dapat diberikan, pejabat-pejabat tingkat tinggi dalam hal ini tim pembina UKS tingkat Kabupaten seringkali dapat melakukan banyak hal untuk memperlancar implementasi kebijakan dengan jalan membantu pejabat tingkat bawah yaitu tim pembina UKS tingkat Kecamatan menginterpretasikan peraturan-peraturan dan garis-garis pedoman pemerintah, menstrukturkan tanggapan-tanggapan terhadap inisiatif-inisiatif yang diperlukan.

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2002: 113), Implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan lembaga. Hal ini sebenarnya akan mendorong kemungkinan yang lebih besar bagi pejabat tingkat tinggi (atasan) untuk mendorong pelaksana (pejabat-pejabat bawahan) bertindak dalam suatu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.

Sebagai staf sekolah harus bertanggung jawab atas perilaku siswa dan kinerja akademik, penekanan yang mendalam ditempatkan pada peningkatan faktor lingkungan yang meningkatkan hasil siswa. Banyak program yang sedang dilaksanakan dalam pertumbuhan jumlah sekolah untuk meningkatkan organisasi dan fungsi keseluruhan lingkungan sekolah. Organisasi Kesehatan sekolah tampaknya menjadi target penting untuk sistem seperti tingkat intervensi, seperti penelitian yang dilakukan oleh Katherine sebelumnya telah menghubungkan persepsi staf organisasi kesehatan dengan berbagai indikator dari prestasi siswa termasuk absensi, tingkat suspensi, prestasi akademik, sekolah

menyesuaikan pemerintah, dan kepuasan siswa. Teori kognitif sosial menunjukkan bahwa persepsi dari lingkungan sekolah akan mempengaruhi perilaku mereka, staf yang merasa sekolah mereka untuk menjadi lebih sehat laporan komitmen kerja organisasional, yang pada gilirannya mempengaruhi kinerja pekerjaan mereka dan kualitas pelayanan pendidikan yang diberikan kepada organisasi siswa. Kesehatan sekolah juga dapat mempengaruhi kinerja siswa dengan meningkatkan staf terkait dalam kinerja yang nyaman, seperti kemampuan mereka dianggap positif mempengaruhi sekolah dan pembelajaran siswa. Mengidentifikasi staf tingkat prediktor kesehatan organisasi akan menjelaskan target potensial untuk meningkatkan lingkungan sekolah, sehingga mempengaruhi hasil yang positif bagi siswa. (Katherine dkk, 2007)

2. Sumberdaya.

Implementasi SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi sumberdaya sangat berpengaruh dalam keberhasilan program UKS, baik pada tahap sosialisasi, perencanaan maupun pelaksanaan. Sumberdaya dalam Pembinaan dan Pengembangan UKS adalah sumberdaya manusia dan sumberdaya non manusia. Sumberdaya manusia yang ada pada tim pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi dari segi kualitas masih kurang karena dari masing-masing unsur SKB empat Menteri belum bisa memahami tugasnya sebagai Tim pembina UKS. Sedangkan sumberdaya

non manusia yaitu sumberdaya finansial dari segi kuantitas bahwa dana yang digunakan dalam melaksanakan kegiatan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan UKS masih belum dapat diusahakan secara maksimal dari masing-masing unsur SKB empat menteri sehingga dana yang digunakan belum mencukupi dan akan menghambat pelaksanaan tugas. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dari Kepala Puskesmas Ngawi Purba yang diwakili oleh pengelola program UKS bahwa :

“ Untuk Dana Operasional penjangkauan tiap tahun kita anggarkan dari Dana Alokasi Umum (DAU) maupun dari dana operasional Bantuan Operasional Kesehatan (BOK), untuk pengadaan sarana UKS kita juga menerima dari Dinas Kesehatan Kabupaten, beberapa sarana seperti Kartu Menuju Sehat (KMS), kita bekerja sama dengan UPT Dinas pendidikan untuk mengadakan itu, sehingga sarana dan prasarana itu ada, tapi belum mencukupi, karena tidak merata dan terbatas. Kita pernah mengusulkan pada waktu itu dari sektor Kesehatan bahwa dana BOS itu sebagian bisa digunakan untuk kesejahteraan murid dalam hal ini pembinaan dan pelaksanaan UKS itu tapi dalam kenyataannya pihak sekolah juga sulit untuk melepaskan hal itu.”

Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara dengan Camat Ngawi yang diwakili oleh Kasi Kesejahteraan Sosial Kecamatan Ngawi, bahwa :

“ Dana untuk operasional atau sarana pengadaan UKS Kalau di tingkat koordinator, Camat sebagai koordinator tidak ada, Selama saya ada di Kecamatan ini nampaknya belum pernah ada, berkaitan dengan pendanaan. “

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa sumberdaya finansial yang ada pada tim pembina UKS di Tingkat Kecamatan Ngawi guna Implementasi SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan pengembangan UKS selama ini tidak ada sehingga akan dapat

menghambat pelaksanaan program pembinaan dan pengembangan UKS. Hal tersebut sesuai dengan teori dari George C. Edwards III 1980 dalam Subarsono (1995 : 91) bahwa :

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja.

Dengan demikian tidak berjalannya koordinasi Tim Pembina UKS dalam hal ini dari unsur SKB empat menteri yang ada di Kecamatan Ngawi dalam perencanaan program maupun dalam pemecahan suatu masalah yang seharusnya dilakukan secara rutin karena terbatasnya sumberdaya finansial maupun sumberdaya manusia yang dalam hal ini rasa tanggung jawab sebagai tim Pembina UKS tidak ada.

3. Disposisi.

Bahwa komitmen yang ada pada tim pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi yang terkait dengan unsur SKB empat Menteri ataupun dari sektor terkait yang relevan dalam merencanakan program pembinaan dan pengembangan UKS yang meliputi pendidikan Kesehatan, Pelayanan Kesehatan maupun Pembinaan Lingkungan Sekolah Sehat tidak ada, hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara dari Kepala Puskesmas Ngawi yang di wakili oleh pengelola program UKS, bahwa :

commit to user

“ Komitmen ataupun konsep perencanaan dari Tim pembina UKS tidak ada, bila ada kegiatan baru ada koordinasi namun secara insidental dan belum melibatkan dari unsur yang ada dalam SKB empat menteri yang ada di Kecamatan Ngawi “

Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara dari Kepala UPT Dinas pendidikan Kecamatan Ngawi bahwa :

“ Unsur yang ada dalam tim pembina UKS Kecamatan Ngawi belum ada komitmen secara terpadu dalam melaksanakan program UKS, adapun yang selama ini melakukan hanya dari Unsur Kesehatan yaitu Puskesmas dan Pendidikan, sedangkan dari KUA maupun dari Kecamatan Ngawi jarang sekali terlibat, itupun dilakukan secara insidental dan keterlibatannya masih dirasa kurang .“

Dari keterangan tersebut menunjukkan adanya sikap pelaksana yang dimiliki oleh implementor yaitu antara Camat, Kepala UPT Dinas Pendidikan, Kepala KUA dan Kepala Puskesmas serta unsur terkait yang ada di Kecamatan Ngawi adanya komitmen untuk melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS serta dalam mengkoordinasikan pelaksanaan program UKS diwilayahnya sesuai dengan petunjuk tim pembina UKS adalah tidak ada. Sehingga dalam hal ini akan dapat menghambat implementasi pembinaan dan pengembangan UKS di Kecamatan Ngawi.

Sesuai dengan pandangan Edwards III dalam Subarsono (2005:92) yakni apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan 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 tidak akan efektif.

4. Karakteristik kebijakan

Untuk mencapai tujuan pembinaan dan pengembangan UKS yang ada di Kecamatan Ngawi perlu dilaksanakan secara terpadu, terarah, intensif, berkesinambungan oleh tim pembina UKS yang telah terbentuk agar dapat diperoleh hasil yang optimal. Adanya koordinasi antar tim pembina UKS tingkat Kabupaten dengan Tim Pembina UKS tingkat Kecamatan maupun instansi yang terlibat sangat dibutuhkan dan hal tersebut adalah merupakan pendukung adanya keberhasilan program UKS yang ada di kecamatan Ngawi.

Sedangkan Tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi saat ini tidak pernah melakukan koordinasi dengan Tim pembina UKS Kabupaten Ngawi yang telah ditetapkan oleh Bupati Ngawi. Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara dari Kepala UPT Dinas Pendidikan kecamatan Ngawi bahwa :

“ Laporan kegiatan dari tim pembina UKS Kecamatan Ngawi ke Tim Pembina UKS Kabupaten Ngawi belum dapat dilakukan secara rutin, kalau Dinas Pendidikan minta laporan maka kita lapori sesuai permintaan yang mereka perlukan, kalau tidak minta ya tidak kita lapori “

Hal tersebut juga sesuai dengan hasil wawancara dengan Kepala Puskesmas Ngawi yang diwakili oleh pengelola program UKS Puskesmas Ngawi yaitu :

“ Kalau laporan dari Tim Pembina UKS itu saya belum tahu, karena koordinasinya belum maksimal dan kalau ada koordinasi kita tidak

pernah diundang untuk koordinasi merencanakan suatu program, juga tidak tahu.”

Dari pendapat tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa koordinasi Tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi dengan Tim Pembina UKS yang ada di Kabupaten Ngawi tidak berjalan dan laporan berjenjang belum dilaksanakan karena tim pembina UKS Kecamatan Ngawi maupun lintas sektor yang terlibat tidak pernah melaksanakan koordinasi dalam melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS. Hal tersebut karena kurang tanggapnya dari masing-masing unsur terkait, bahwa sebenarnya pembinaan dan pengembangan UKS adalah merupakan tanggung jawab bersama sesuai ditetapkannya Surat Keputusan Bersama empat Menteri dalam Pembinaan dan pengembangan UKS. Meskipun sebenarnya program UKS telah dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing instansi. Namun dalam hal ini bahwa koordinasi adalah sangat penting dan perlu dilakukan sehingga apabila ada suatu masalah yang ditemui dari masing-masing instansi akan dibahas bersama dan saling membantu dan mendukung dalam memecahkan suatu masalah yang dihadapi dalam pembinaan dan pengembangan UKS.

Bahwa Keberhasilan implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Subarsono yaitu salah satunya variabel yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi yakni adanya karakteristik kebijakan diantaranya adalah bahwa seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar

commit to user

instansi yang terlibat dalam implementasi program. Pada kenyataannya hal tersebut juga tidak dilaksanakan oleh tim pembina UKS Kecamatan Ngawi yaitu tidak pernah melakukan koordinasi vertikal dan horisontal dalam Tim Pembina UKS yang ada di Tingkat Kecamatan Ngawi dengan Tim Pembina UKS yang ada di tingkat Kabupaten, serta koordinasi antar instansi terkait yang ada di Kecamatan Ngawi dalam pembinaan dan pengembangan UKS. Hal tersebut juga tidak pernah dilakukan pemantauan dan Evaluasi pelaksanaan pembinaan dan pengembangan UKS serta tidak pernah membuat laporan kegiatan program pembinaan dan pengembangan UKS pada tim pembina UKS Kabupaten. Karena kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program tersebut maka menyebabkan terhambatnya implementasi pembinaan dan pengembangan UKS yang ada di Kecamatan Ngawi

Dengan demikian bahwa implementasi Surat Keputusan Bersama empat Menteri dalam Pembinaan dan pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah di Kecamatan Ngawi terdapat adanya faktor-faktor penghambat antara lain adanya Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, sumberdaya, disposisi dan karakteristik kebijakan.

Adapun matrik faktor-faktor penghambat proses Implementasi dapat dilihat pada table 4.5

Tabel 4.5
Matrik faktor – faktor penghambat proses Implementasi

Faktor – faktor Penghambat	Analisis
1. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas	1. Ukuran dan Tujuan tidak dipahami oleh masing – masing instansi terkait yaitu antara Camat, Kepala UPT Dinas Pendidikan, Kepala KUA dan Kepala Puskesmas yang seharusnya bertanggung jawab dalam melaksanakan pembinaan dan pengembangan UKS, karena tidak adanya kejelasan tugas yang dilakukan oleh tim pembina UKS Kecamatan dengan ketepatan komunikasi kepada instansi terkait. Komunikasi di dalam dan antar organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit dalam meneruskan pesan-pesan pada suatu organisasi ke organisasi lainnya. Dengan kenyataannya bahwa koordinasi antara instansi terkait yang penting untuk dilakukan dalam melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS selama ini tidak dilakukan.
2. Sumberdaya	2. Sumberdaya manusia yang ada pada tim pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi dari segi kualitas masih kurang karena dari masing-masing unsur SKB empat Menteri belum bisa memahami tugasnya sebagai Tim pembina UKS. Sedangkan sumberdaya non manusia yaitu sumberdaya finansial yang ada pada tim pembina UKS di Tingkat Kecamatan Ngawi guna Implementasi SKB empat Menteri dalam Pembinaan dan pengembangan UKS selama ini tidak ada
3. Disposisi	3. Sikap pelaksana yang dimiliki oleh implementor yaitu antara Camat, Kepala UPT Dinas Pendidikan, Kepala KUA dan Kepala Puskesmas serta unsur terkait yang ada di Kecamatan Ngawi adanya komitmen untuk melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS serta dalam mengkoordinasikan pelaksanaan program UKS diwilayahnya sesuai dengan petunjuk tim pembina UKS adalah tidak ada.
4. Karakteristik Kebijakan	4. Koordinasi Tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi dengan Tim Pembina UKS yang ada di Kabupaten Ngawi tidak berjalan dan laporan berjenjang belum dilaksanakan karena tim pembina UKS Kecamatan Ngawi maupun lintas sektor yang terlibat tidak pernah melaksanakan koordinasi dalam melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Implementasi Surat Keputusan Bersama (SKB) empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi terdapat adanya faktor-faktor penghambat yang ditemui dalam pelaksanaannya. Adapun beberapa faktor penghambat tersebut adalah sebagai berikut :

1. Faktor Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas menghambat implementasi SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangan UKS karena faktor komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas tidak dilakukan oleh tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi. Dalam hal ini bahwa koordinasi antara instansi terkait antara Camat, Kepala UPT Dinas Pendidikan Puskesmas dan Kepala KUA yang merupakan hal penting untuk dilakukan dalam membina dan melaksanakan UKS sesuai dengan tugas dan tanggung jawab sebagai tim pembina UKS yang telah terbentuk tidak pernah dilakukan. Dengan demikian akan menghambat tugas tim pembina UKS yang telah terbentuk yang merupakan hal penting untuk memberikan perhatian yang besar kepada kejelasan tugas yang dilakukan oleh tim pembina UKS Kecamatan

Ngawi dengan ketepatan komunikasi kepada instansi terkait antara SKB empat Menteri dan instansi lain yang relevan.

2. Faktor sumberdaya menghambat implementasi SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangna UKS karena faktor sumberdaya yang ada pada tim pembina UKS yang tentunya sangat mendukung dalam pelaksanaan program ternyata masih kurang dalam hal ini adalah Sumberdaya manusia yang ada pada tim pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi dari segi kualitas dirasa masih kurang karena dari masing-masing unsur SKB empat Menteri belum bisa memahami tugas masing-masing sebagai Tim pembina UKS. Sedangkan sumberdaya non manusia yaitu sumberdaya finansial dari segi kuantitas bahwa dana yang dilakukan dalam membina dan melaksanakan UKS serta dana yang digunakan dalam melaksanakan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan pembinaan dan pengembangan UKS masih belum dapat diusahakan secara maksimal dari masing-masing unsur SKB empat Menteri sehingga akan menghambat dalam melaksanakan tugas sebagai Tim pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi.
3. Sikap pelaksana yang dimiliki oleh implementor yaitu antara Camat, Kepala UPT Dinas Pendidikan, Kepala KUA dan Kepala Puskesmas serta unsur terkait yang ada di Kecamatan Ngawi adanya komitmen untuk melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS serta dalam mengkoordinasikan pelaksanaan program UKS diwilayahnya sesuai dengan petunjuk tim pembina UKS adalah sangat kurang sehingga dalam

dalam hal ini akan dapat menghambat implementasi pembinaan dan pengembangan UKS di kecamatan Ngawi.

4. Faktor Karakteristik Kebijakan menghambat implementasi SKB empat Menteri dalam pembinaan dan pengembangna UKS karena Koordinasi Tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi dengan Tim Pembina UKS yang ada di Kabupaten Ngawi tidak pernah dilakukan dan laporan berjenjang juga belum dilaksanakan karena tim pembina UKS Kecamatan Ngawi maupun lintas sektor yang terlibat tidak pernah melaksanakan pertemuan untuk koordinasi dalam melaksanakan program pembinaan dan pengembangan UKS. Hal tersebut juga disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program. Pada kenyataannya hal tersebut juga tidak dilaksanakan oleh tim pembina UKS Kecamatan Ngawi yaitu tidak pernah melaksanakan pemantauan dan Evaluasi pelaksanaan pembinaan dan pengembangan UKS serta tidak pernah membuat laporan pelaksanaan program pembinaan dan pengembangan UKS pada tim pembina UKS Kabupaten. Karena kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program tersebut maka menyebabkan terhambatnya implementasi pembinaan dan pengembangan UKS yang ada di Kecamatan Ngawi

B. Implikasi

1. Implikasi Teoritis.

Penelitian implementasi ini termasuk model top down. Meskipun demikian penelitian ini tidak mengambil salah satu model akan tetapi mengadopsi dari dari berbagai model tersebut, dengan mengadopsi dari berbagai model tersebut dengan mengambil beberapa indikator yang dianggap sesuai dengan topik penelitian. Dalam menemukan indikator yang guna melihat berbagai faktor yang menghambat proses implementasi membawa implikasi teoritis bahwa proses pengambilan kesimpulan dalam penelitian ini menjadi terlihat sederhana. Oleh karena itu sangat dimungkinkan hasil penelitian ini akan berbeda jika indikator yang digunakan juga berbeda.

Akan tetapi karena program ini merupakan implementasi yang bersifat top down teori dari A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dapat digunakan dalam penelitian ini yang menganggap bahwa seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai instansi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program. Demikian juga implementasi akan efektif apabila kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada pelaksana mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan.

2. Implikasi Praktis

Hasil penelitian tentang Faktor-faktor Penghambat Implementasi Surat Keputusan Bersama (SKB) empat Menteri dalam Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kesehatan Sekolah di Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi menemukan bahwa apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan 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 tidak akan efektif.

C. Saran.

Tim Pembina UKS yang telah terbentuk di Kecamatan Ngawi dengan keanggotannya yang terdiri dari instansi terkait, kadang mereka kurang memahami akan tugas dan fungsi masing-masing instansi dengan tugas tim pembina UKS sesuai tercantum dalam Surat Keputusan Bersama empat Menteri yang didalamnya sudah jelas tugas dari masing-masing tim pembina UKS mulai dari tingkat Pusat, tingkat Propinsi, tingkat Kabupaten / Kota sampai dengan tingkat Kecamatan, disamping itu juga sudah jelas bahwa tugas Tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi tercantum dalam Keputusan Camat Ngawi Nomor : 441/679.A/404.312/2008 tentang Pembentukan Tim Pembina Usaha Kesehatan Sekolah Kecamatan Ngawi yang didalam telah ditetapkan Tugas tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi.

Dengan demikian maka saran yang perlu dilakukan agar tugas Tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan Ngawi dapat berjalan yaitu :

1. Tim Pembina UKS Tingkat Kabupaten perlu mensosialisasikan petunjuk dalam pelaksanaan dan pembinaan UKS pada tim Pembina UKS Kecamatan, sehingga Program Tim Pembina UKS Tingkat Kabupaten akan bisa disampaikan pada tim Pembina UKS Kecamatan.
2. Camat selaku Ketua Tim Pembina UKS yang ada di Kecamatan perlu memberikan fasilitas guna melakukan koordinasi dalam melaksanakan pembinaan dan pengembangan UKS serta mengusulkan anggaran dalam kegiatan pembinaan dan pengembangan UKS
3. Instansi Terkait antara unsur SKB empat Menteri yang ada di Kecamatan Ngawi yaitu antara Kecamatan, UPT Dinas Pendidikan, Puskesmas dan Kantor Urusan Agama perlu memahami bahwa dalam pembinaan dan pengembangan UKS adalah merupakan tanggung jawab bersama.
4. Tim Pembina UKS Kecamatan Ngawi perlu memberikan masukan pada Tim pembina UKS Kabupaten dalam pelaksanaan kegiatan UKS, serta melaksanakan tugas sesuai dengan Surat Keputusan bersama empat menteri dalam Pembinaan dan pengembangan UKS