

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan tentang Kebijakan Publik**

#### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Secara umum, istilah kebijakan dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor ( misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah ) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu (Winarno, 2012 : 19). Tetapi terkadang istilah kebijakan seringkali diartikan sebagai tujuan program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan/rancangan-rancangan besar. Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone ( Winarno, 2012 : 20 ) ia mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Konsep ini bisa mencakup tindakan-tindakan, seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberian lisensi. Suatu tindakan yang sebenarnya berada di luar domain kebijakan publik. ( Winarno, 2012 : 20 ).

Selain itu Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Nugroho (2011:93), mendefinisikannya sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (*a projected of goals, values, and practices*). Sedangkan menurut David Easton dalam Nugroho (2011:93), mendefinisikannya sebagai akibat aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*). Selain itu menurut pandangan lain Carl I. Friedrich dalam Nugroho (2011:93), mendefinisikannya sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sedangkan menurut Thomas R dalam Nugroho (2011 :93) mendefinisikannya sebagai segala sesuatu yang dikerjakan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.

Dari berbagai definisi yang dikemukakan diatas peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam menyelesaikan masalah-masalah publik untuk kepentingan masyarakat pada umumnya.

## **2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik menaruh minat mengkaji kebijakan publik membagi proses-

proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap . Tahap-tahap kebijakan tersebut meliputi lima tahap dalam (Winarno ,2012 :35 ) yaitu :

a. Tahap Penyusunan Agenda.

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan.

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah.

c. Tahap Adopsi Kebijakan.

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas *legislative*, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan.

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Penilaian Kebijakan.

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Paparan tentang tahap-tahap kebijakan di atas telah menjelaskan bahwa kebijakan merupakan sebuah proses yang berkesinambungan dan semuanya merupakan bagian integral yang saling berkaitan dan mempengaruhi satu sama lain. Tahap penyusunan agenda merupakan tahap awal dimana dalam tahap tersebut dilakukan identifikasi persoalan (masalah) publik yang layak untuk dibahas dalam tahap

berikutnya, yaitu tahap formulasi kebijakan. Setelah diformulasikan, pada tahap tahap adopsi kebijakan akan dipilih alternatif terbaik yang akan dijadikan solusi bagi pemecahan masalah publik.

Selanjutnya, kebijakan yang telah diputuskan dan disahkan akan diimplementasikan untuk meraih tujuan awal yang telah ditentukan. Pada tahap akhir, evaluasi (penilaian) kebijakan akan menilai ketepatan, manfaat, dan efektivitas hasil kebijakan yang telah dicapai melalui implementasi dan kemudian dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditentukan.

## **B. Implementasi Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik**

Kebijakan publik paling tidak mengandung tiga komponen dasar, yaitu: (1) tujuan yang hendak dicapai, (2) sasaran yang spesifik, dan (3) cara mencapai sasaran tersebut. Cara mencapai sasaran inilah yang sering disebut dengan implementasi, yang biasanya diterjemahkan ke dalam program-program aksi dan proyek. Secara singkat implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Tujuan kebijakan pada hakekatnya adalah melakukan intervensi. Oleh karenanya implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri (Erwan dan Dyah, 2012 : 64).

Definisi implementasi mengalami perubahan seiring dengan perkembangan studi implementasi itu sendiri. Berikut beberapa konsep Implementasi menurut para ahli dalam (Winarno, 2012 : 147) Lester dan Stewart mengungkapkan implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap

dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program .

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit* )atau suatu jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksud untuk membuat program berjalan.

Sementara itu Grindle juga memberikan pandangan tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*)yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya "*a policy delivery system*"dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, kebijakan publik dinyatakan secara luas tentang tujuan, sasaran, dan sarana diterjemahkan ke dalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang sama.

Selanjutnya, Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-

kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. 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.

Nugroho (2012 : 674) menjelaskan bahwa kejelasan makna dari implementasi kebijakan adalah suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Agustino (2008:139), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses .

Sehingga dapat dijelaskan sebelumnya bahwa pada pengertian kebijakan publik pada dasarnya merupakan suatu proses yang kompleks berangkat dari tahap pendefinisian masalah hingga evaluasi dampak kebijakan. Dengan demikian, implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap saja dari sekian tahap kebijakan publik. Hal ini berarti bahwa implementasi kebijakan hanya merupakan

salah satu variabel penting yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan dalam memecahkan persoalan-persoalan publik. (Winarno, 2012 : 151)

## **2. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik**

Terdapat banyak model implementasi kebijakan yang disajikan oleh beberapa ahli. Penggunaan model implementasi kebijakan untuk keperluan analisis dalam suatu penelitian akan tergantung kompleksitas permasalahan-permasalahan kebijakan yang akan dikaji serta tujuan dan analisis itu sendiri. Semakin kompleks masalah kebijakan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan, semakin diperlukan teori atau model relatif operasional, dimana nantinya model yang dipilih akan mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang menjadi fokus analisis.

Berbagai macam model-model Implementasi seperti contohnya dalam Nugroho (2011:627), antara lain :

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

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel: aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi, karakteristik agen pelaksana/implementor, kondisi ekonomi-sosial-politik, dan kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

### **b. Model Mazmanian dan Sabatier**

Model ini disebut model kerangka analisis implementasi (*a framework for implementation analysis*). Model ini mengklasifikasikan proses implementasi

kebijakan ke dalam tiga variabel. Variabel tersebut adalah variabel independen, variabel intervening, dan variabel dependen.

c. Model Hogwood dan Gunn

Model ini mendasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok. Kelemahannya, konsep ini secara tidak tegas menunjukkan nama yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.

d. Model Goggin

Model ini bertujuan mengembangkan model implementasi kebijakan yang “lebih ilmiah” dengan mengedapankan pendekatan “metode penelitian” dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan faktor “komunikasi” sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

e. Model Grindle

Model ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

f. Model Elmore, dkk

Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakan atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah.

g. Model George C. Edward III

Model ini menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation* (kurangnya perhatian dari implementasi). Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully* (tanpa implementasi yang efektif, pembuat kebijakan tidak akan berjalan lancar). Edward menyarankan untuk memerhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, atau kecenderungan, yang terakhir struktur birokrasi.

h. Model Nakamura dan Smallwood

Model ini menganggap praktikalisasi menjadi magnet sangat besar terhadap para praktisi kebijakan, yang justru mendekatkan antara ilmuwan kebijakan dan praktisi kebijakan. Kedekatan ini menjadikan pengetahuan implementasi kebijakan semakin mampu berkontribusi nilai bagi kehidupan bersama. Konsekuensinya adalah pengetahuan implementasi kebijakan tidak lagi menjadi monopoli para professor kebijakan publik, namun juga para praktisinya di birokrasi dan lembaga administrasi publik lainnya.

i. Model Jaringan

Model ini memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* diantara sejumlah aktor besar yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen, Interaksi diantara para aktor dalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan

yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting didalamnya.

Dari beberapa model Implementasi Kebijakan Publik, peneliti menganggap model implementasi George C. Edward III sangat cocok digunakan sebagai fokus penelitian. Alasan peneliti menggunakan model ini karena sesuai dengan keadaan atau kondisi yang ada di dalam implementasi Program Pembinaan Olahraga Prestasi di Provinsi Lampung ini pada saat kebijakan di implementasikan. Selanjutnya dengan menggunakan indikator Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur birokrasi dapat diketahui mengapa implementasi kebijakan ini belum berjalan baik sepanjang pelaksanaan kebijakan ini. Sebagai suatu pembanding antar model implementasi kebijakan publik dan untuk memperkuat alasan peneliti menggunakan model Implementasi George C. Edward III.

### **3. Model Implementasi George C. Edward III**

Menurut Edward, pada Agustino ( 2008 : 149 ) studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi public administration (*administrasi publik*) dan public policy (*kebijakan publik*). Menurut Edward ada 4 (empat) faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor tersebut antara lain :

#### **a. Komunikasi**

Menurut George Edward C Edward III Dalam Agustino (2008:150), Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan

.Sehingga Edward menyebutkan terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur faktor komunikasi. Indikator tersebut antara lain :

1. Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian, hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

2. Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

3. Konsistensi

Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

b. Sumber daya (*Resources*)

Hal ini berkenaan dengan ketersediaan sumber daya manusia menjalankan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan

secara efektif. Sumber daya yang penting menurut Edward dalam Agustino (2008:151) meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, informasi, wewenang, dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usulan-usulan di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Sebagaimana yang dijelaskan pada paragraf sebelumnya, staf merupakan sumber daya utama dalam implementasi kebijakan. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi, salah satunya disebabkan oleh staf atau pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya.

c. Disposisi (*Disposition*)

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor yang penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Demikian pula sebaliknya, apabila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

d. Struktur birokrasi

Menurut Edward dalam Agustino (2008:153), dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, adalah: melakukan *standar operating procedures* (SOPs) dan pelaksanaan fragmentasi. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (standar minimum yang dibutuhkan). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

### **C. Pembinaan Olahraga Prestasi**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tahun 1996 dalam (Kuncoro, 2011 : 7) dijelaskan bahwa pembinaan adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik. Sedangkan pengertian Olahraga menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 menjelaskan bahwa olahraga merupakan segala kegiatan yang sistematis untuk mendorong, membina, serta mengembangkan potensi jasmani, rohani dan sosial. Untuk mencapai prestasi atlet secara maksimal diperlukan pembinaan yang terprogram, terarah dan berkesinambungan serta didukung dengan penunjang yang memadai. Untuk mencapai prestasi optimal atlet juga diperlukan latihan intensif dan berkesinambungan kadang-kadang menimbulkan rasa bosan (*boredom*). Hal ini dapat menjadi penyebab penurunan prestasi, oleh karena itu diperlukan pencegahan yaitu dengan merencanakan dan melakukan latihan-latihan

yang bervariasi. Berlatih secara intensif belum cukup untuk menjamin tercapainya peningkatan prestasi hal ini karena peningkatan prestasi tercapai bila selain intensif, latihan dilakukan dengan bermutu dan berkualitas menurut Tohar dalam (Kuncoro, 2011 : 7). Para ahli olahraga seluruh dunia sependapat perlunya tahap-tahap pembinaan untuk menghasilkan prestasi olahraga yang tinggi, yaitu melalui tahap pemassalan, pembibitan, Pembinaan prestasi dan puncak prestasi prestasi menurut Djoko Pekik Irianto dalam (Kuncoro, 2011 : 7)

#### 1. Pemasalan

Agar diperoleh bibit olahragawan yang baik perlu disiapkan sejak awal yakni dengan program emasalan yang dilakukan dengan cara menggerakkan anak-anak usia dini untuk melakukan aktivitas olahraga secara menyeluruh atau jenis olahraga apapun.

#### 2. Pembibitan

Pembibitan adalah upaya yang diterapkan untuk menjaring atlet berbakat dalam olahraga prestasi yang diteliti secara terarah dan intensif melalui orang tua, guru, dan pelatih pada suatu cabang olahraga. Tujuan pembibitan adalah untuk menyediakan calon atlet berbakat dalam berbagai cabang olahraga prestasi, sehingga dapat dilanjutkan dengan pembinaan yang lebih intensif, dengan sistem yang inovatif dan mampu memanfaatkan hasil riset ilmiah serta perangkat teknologi modern. Menurut Djoko Pekik Irianto dalam (Kuncoro, 2011 : 8) beberapa indikator yang perlu diperhatikan sebagai kriteria untuk mengidentifikasi dan menyeleksi bibit atlet berbakat secara obyektif antara lain :

- a. Kesehatan (pemeriksaan medic, khususnya sistem kardiorespirasi dan sistem otot saraf)
- b. Antropometri (tinggi dan berat badan, ukuran bagian tubuh, lemak tubuh dll)
- c. Kemampuan fisik (speed power, koordinasi, Vo2 max)
- d. Kemampuan psikologis (sikap, motivasi, daya toleransi)
- e. Keturunan
- f. Lama latihan yang telah diikuti sebelumnya dan adakah peluang untuk berkembang
- g. Maturasi

### 3. Pembinaan prestasi

Setelah adanya suatu pemassalan dan pembibitan, untuk mencapai suatu prestasi yang baik maka dilanjutkan dengan pembinaan. Pembinaan diarahkan melalui latihan yang disesuaikan dengan pertumbuhan dan perkembangan anak. Untuk mencapai prestasi olahraga yang tinggi memerlukan waktu yang cukup lama 8-10 tahun dengan proses latihan yang benar, untuk itu latihan hendaknya dilakukan sejak usia dini dengan tahapan latihan yang benar. Tahapan latihan disesuaikan dengan tingkat usia anak, meskipun latihan perlu dilakukan sejak usia dini bukan berarti sejak usia dini itu pula anak sudah dikelompokkan ke suatu cabang olahraga. Adapun tahapan latihan meliputi :

#### a. Tahap multilateral

Tahap perkembangan multilateral (menyeluruh) disebut juga tahap multiskill yang diberikan pada anak usia 6-15 tahun yang bertujuan mengembangkan gerak dasar. Apabila tahap ini dilakukan dengan baik maka akan memberikan

keuntungan antara lain : atlet memiliki gerak yang bermanfaat untuk mengembangkan ketrampilan dan penguasaan tektik tinggi dengan gerakan-gerakan yang variatif.

b. Tahap spesialisasi

Secara umum tahap ini dilaksanakan pada usia 15-19 tahun, materi latihan disesuaikan dengan kebutuhan cabang olahraga, meliputi : biomotor, klasifikasi skill baik open skill maupun close skill atau kombinasi. Tahap spesialisasi berbanding terbalik dengan tahap multilateral, artinya semakin bertambah usia atlet semakin mengarah ke spesialisasi atau dengan perkataan lain semakin muda usia atlet proporsi latihan untuk multilateral semakin besar.

c. Puncak prestasi

Setelah melalui pembinaan pada tahap multilateral dan tahap spesialisasi, diharapkan akan meraih prestasi pada usia emas (Golden Age) Untuk mendapatkan atlet-atlet yang berbakat untuk ditingkatkan prestasinya ketiga komponen tersebut tidak dapat dipisahkan. Bila tidak dilaksanakan salah satu komponen, akan mendapatkan hasil yang tidak diharapkan/maksimal.

#### **D. Faktor Pendukung Prestasi**

Usaha mencapai prestasi merupakan usaha yang multikomplek yang melibatkan banyak faktor baik internal maupun eksternal, kualitas latihan merupakan penopang utama tercapainya prestasi olahraga, sedangkan kualitas latihan itu sendiri ditopang oleh faktor internal yakni kemampuan atlet (bakat dan motivasi) serta faktor eksternal. Menurut Djoko Pekik Irianto dalam (Kuncoro, 2011 : 11)

### 1. Faktor internal (Atlet)

Faktor internal merupakan pedukung utama tercapainya prestasi atlet, sebab faktor ini memberikan dorongan yang lebih stabil dan kuat yang muncul dari dalam diri atlet itu sendiri, yang meliputi:

- a. Bakat : yakni potensi seseorang yang dibawa sejak lahir.
- b. Motivasi : yakni dorongan meraih prestasi, baik intrinsik maupun ekstrinsik.

### 2. Faktor eksternal

Faktor eksternal merupakan penguat yang berpengaruh terhadap kualitas latihan yang selanjutnya akan mempengaruhi prestasi. Faktor tersebut meliputi :

#### a. Pelatih

Kemampuan baik yang berupa pengetahuan, ketrampilan cabang olahraga maupun cara melatih yang efektif mutlak untuk dikuasai setiap pelatih. Pelatih merupakan model yang menjadi contoh dan panutan bagi anak didiknya terutama atlet-atlet junior atau pemula, sehingga segala sesuatu yang dilakukan selalu menjadi sorotan atlet dan masyarakat pada umumnya. Oleh sebab itu seorang pelatih dituntut untuk dapat bersikap dan perilaku yang baik sesuai dengan norma-norma yang ada di masyarakat menurut Rubianto Hadi dalam (Kuncoro, 2011 : 12)

Keberhasilan pembinaan atlet akan sangat ditentukan hasil interaksi antara pelatih dan atlet yang dibina, sehubungan itu seorang pelatih harus memahami sifat-sifat kepribadian atletnya, disamping itu tiap pelatih juga harus memahami sifat-sifat pribadinya sendiri, agar dapat menyesuaikan pada waktu berinteraksi dengan atlet yang memiliki sifat “ intravert “, sifat tertutup dan pemalu. Memerlukan perlakuan yang berbeda daripada atlet yang memiliki sifat “ ekstravert “, sifat terbuka dan

senang bergaul dengan orang lain. Pelatih harus memahami cara-cara yang tepat untuk menimbulkan motivasi atlet, sehingga akhirnya dengan kemauan sendiri atlet berusaha mencapai target yang telah ditetapkan, untuk mencapai prestasi lebih tinggi, memenangkan pertandingan atau memecahkan rekor sendiri. Menurut Sudibyo Setyobroto dalam (Kuncoro, 2011 : 12)

#### b. Organisasi

Dari tingkat pembinaan yang umum (pemasalan) sampai yang paling khusus (pembinaan prestasi) perlu dirancang pembinaan yang sesuai dengan pola piramida pembinaan olahraga yang dianut dan disepakati sebagai metode yang paling efektif untuk peningkatan prestasi olahraga Indonesia secara menyeluruh. Keberadaan organisasi sebenarnya setua sejarah peradaban manusia di muka bumi. Sepanjang hidupnya manusia telah menggabungkan diri dengan orang lain untuk mencapai tujuan bersama. Organisasi adalah sekelompok orang yang saling berinteraksi dan bekerja sama untuk merealisasi tujuan bersama. Menurut Hamdan Mansoer Dalam (Kuncoro, 2011 : 13) Organisasi yaitu suatu kesatuan yang mempunyai struktur kerja yang sistematis. Setiap organisasi baik pemerintah maupun organisasi swasta tentu berdasarkan rencana-rencana yang ada. Kegiatan olahraga termasuk juga pendidikan jasmani yang mengandung misi untuk mencapai tujuan pendidikan, memerlukan manajemen yang baik. Organisasi olahraga, lebih-lebih pendidikan jasmani dihadapkan dengan kekurangan yang kronis, lemahnya dukungan, kecilnya dana yang disediakan dan kesulitan lain untuk menumbuhkan programnya. Maka kemampuan manajerial sangat dibutuhkan yang intinya adalah pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen menurut Rusli dalam (Wiguna, 2000:8-9)

## **E. Tentang Atlit**

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia dalam Satriah ( 2012 : 25 ) atlit adalah para pelaku dalam kegiatan olahraga. Atlit sering dieja atlet dari Bahasa Yunani athlos yang berarti kontes adalah orang yang ikut serta dalam suatu kompetisi olahraga kompetitif. Adapun menurut Undang-Undang di Negara Indonesia, atlet adalah pelaku olahraga yang lebih lanjut disebut olahragawan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional, olahragawan meliputi :

1. Olahragawan amatir yakni melaksanakan olahraga yang menjadi kegemaran dan keahliannya. Olahragawan amatir mempunyai hak sebagai berikut :
  - a) meningkatkan prestasi melalui klub dan/atau perkumpulan olahraga.
  - b) mendapatkan pembinaan dan pengembangan sesuai dengan cabang olahraga yang diminati.
  - c) mengikuti kejuaraan olahraga pada semua tingkatan setelah melalui seleksi dan/atau kompetisi.
  - d) memperoleh kemudahan izin dari instansi untuk mengikuti kegiatan keolahragaan daerah, nasional, dan internasional.
  - e) beralih status menjadi olahragawan profesional.
2. Olahragawan profesional yakni melaksanakan kegiatan olahraga sebagai profesi sesuai dengan keahliannya. Setiap orang dapat menjadi olahragawan profesional setelah memenuhi persyaratan:
  - a) pernah menjadi olahragawan amatir yang mengikuti kompetisi secara periodik.
  - b) memenuhi ketentuan ketenagakerjaan yang dipersyaratkan.

- c) memenuhi ketentuan medis yang dipersyaratkan.
- d) memperoleh pernyataan tertulis tentang pelepasan status dari olahragawan amatir menjadi olahragawan profesional yang diketahui oleh induk organisasi cabang olahraga yang bersangkutan.

## **F. Pembangunan Olahraga**

Menurut Setiadi ( 2010 : 34 ) dalam melaksanakan pembangunan olahraga sesuai dengan arahan GBHN 1993, ada serangkaian kebijaksanaan sesuai dengan program pokok yang meliputi :

### **1. Pembinaan Olahraga Prestasi**

Pembinaan olahraga prestasi diarahkan untuk mendukung upaya pencapaian prestasi yang setinggi-tingginya agar dapat meningkatkan citra bangsa dan kebanggaan nasional. Upaya pencapaian prestasi olahraga ditingkatkan melalui pembibitan dan pembinaan olahraga sejak dini, antara lain melalui pelajaran pendidikan jasmani dan olahraga sebagai bagian dari kurikulum pendidikan dan melalui pengembangan sekolah khusus keolahragaan. Upaya tersebut di tunjang oleh pengembangan kurikulum yang diperkaya oleh materi penanaman nilai budaya, untuk meningkatkan sportivitas, disiplin, motivasi meraih prestasi dan sikap pantang menyerah.

Pemantauan bakat dan pemilihan bibit olahragawan yang berprestasi ditingkatkan, antara lain melalui berbagai pertandingan yang berjenjang dilakukan mulai di tingkat desa sampai tingkat nasional, termasuk pertandingan antar sekolah, perguruan tinggi ataupun masyarakat luas. Pembinaan olahraga prestasi dikembangkan sesuai dengan kemajuan IPTEK di bidang olahraga

seperti penggunaan peralatan olahraga dan metode pembinaan dan pelatihan yang mutakhir.

## **2. Pemantauan Bakat dan pembibitan**

Kegiatan ini bertujuan memperoleh calon atlet yang berprestasi yang dilakukan melalui pembinaan olahraga usia dini bagi anak umur 7-14 tahun melalui perkumpulan olahraga. Pembinaan pendidikan jasmani dan olahraga disekolah ataupun diluar sekolah melalui pertandingan cabang olahraga tertentu untuk mencari bibit olahrgawan yang berbakat, baik di perkumpulan maupun disekolah.

## **3. Peningkatan Prestasi Olahraga**

Kegiatan ini bertujuan mendukung dan peningkatan prestasi olahraga yang setinggi-tingginya melalui pemanfaatan dan pendayahgunaan sumber daya yang mendukung. Kegiatan ini dilakukan, antara lain berupa pembinaan dan peningkatan prestasi bagi atlet pelajar dan mahasiswa berbakat pada pusat pendidikan dan pelatihan olahraga. Pertandingan olahraga, baik di tingkat daerah, nasional, regional, maupun International, pembinaan olahraga prestasi bagi pelajar dan mahasiswa, pembinaan dan peningkatan prestasi bagi atlet daerah ataupun nasional.

Peningkatan mutu pengetahuan ,kemampuan dan keterampilan tenaga keolahragaan seperti wasit, manager, dan jurnails olahraga melalui berbagai penataranpendidikan dan pelatihan. Peningkatan gizi olahrgawan antara lain dengan memberikan pengetahuan gizi dan menetapkan standar persyaratan gizi bagi penyelenggaraan makanan olahragawan di pusat pelatihan dan asrama olahragawan, pemberian insentif yang wajar kepada atlet dan tenaga

keolahragaan yang berprestasi tinggi dan pembinaan melalui KONI antara lain untuk pemantapan pembinaan administrasi, pembinaan hubungan kerja sama internasional dan pusat ilmu olahraga.

#### **4. Pembinaan Olahraga yang Berkembang di Masyarakat**

Kegiatan ini bertujuan mengkaji, melestarikan dan mengembangkan jenis olahraga yang berkembang di masyarakat seperti olahraga tradisional dan olahraga pecinta alam dan alam terbuka. Bentuk kegiatannya adalah pembinaan dan pengembangan serta pelestarian olahraga tradisional pembinaan dan pengembangan olahraga pecinta alam dan alam terbuka dan peningkatan prestasi dalam kejuaraan tingkat nasional dan internasional.

#### **G. Kerangka Pikir**

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2005 menggambarkan bahwa keolahragaan daerah ditata sebagai suatu bangunan sistem keolahragaan yang pada intinya dilakukan pengembangan dan pembinaan olahraga yang diawali dengan tahapan pengenalan olahraga, pemantauan dan pemanduan (rekrutmen), serta peningkatan dan pengembangan bakat prestasi. Tahapan tersebut diarahkan untuk pemasalahan dan pembudayaan olahraga, pembibitan, dan peningkatan prestasi olahraga pada tingkat daerah atau sebisa mungkin dapat mencapai level nasional atau bahkan internasional. Semua tahapan tersebut melibatkan unsur keluarga, perkumpulan, satuan pendidikan dan organisasi olahraga dalam masyarakat. Sesuai dengan tahapan tersebut, seluruh ruang lingkup olahraga dapat saling bersinergi.

Agar mewujudkan itu, Pemerintah Provinsi Lampung mempunyai Dinas pemuda olahraga yang berstruktur keorganisasian agar lebih sistematis dalam menjalankan tugasnya yang diatur pada Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Lampung. Terkait hal ini Dinas Provinsi mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi yang menjadi kewenangan, tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan serta tugas sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh gubernur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tepatnya pada pasal 8 yang menyatakan bahwa Dinas Pemuda dan olahraga mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Provinsi di bidang kepemudaan dan keolahragaan. Selain itu pembangunan keolahragaan di Lampung diarahkan untuk menumbuhkan dan meningkatkan budaya olahraga dan prestasi olahraga melalui penataan sistem pembinaan dan pengembangan serta pengawasan keolahragaan secara terpadu dan berkelanjutan yang diatur pada Perda Provinsi Lampung No 16 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Keolahragaan dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan harkat dan martabat daerah dan bangsa.

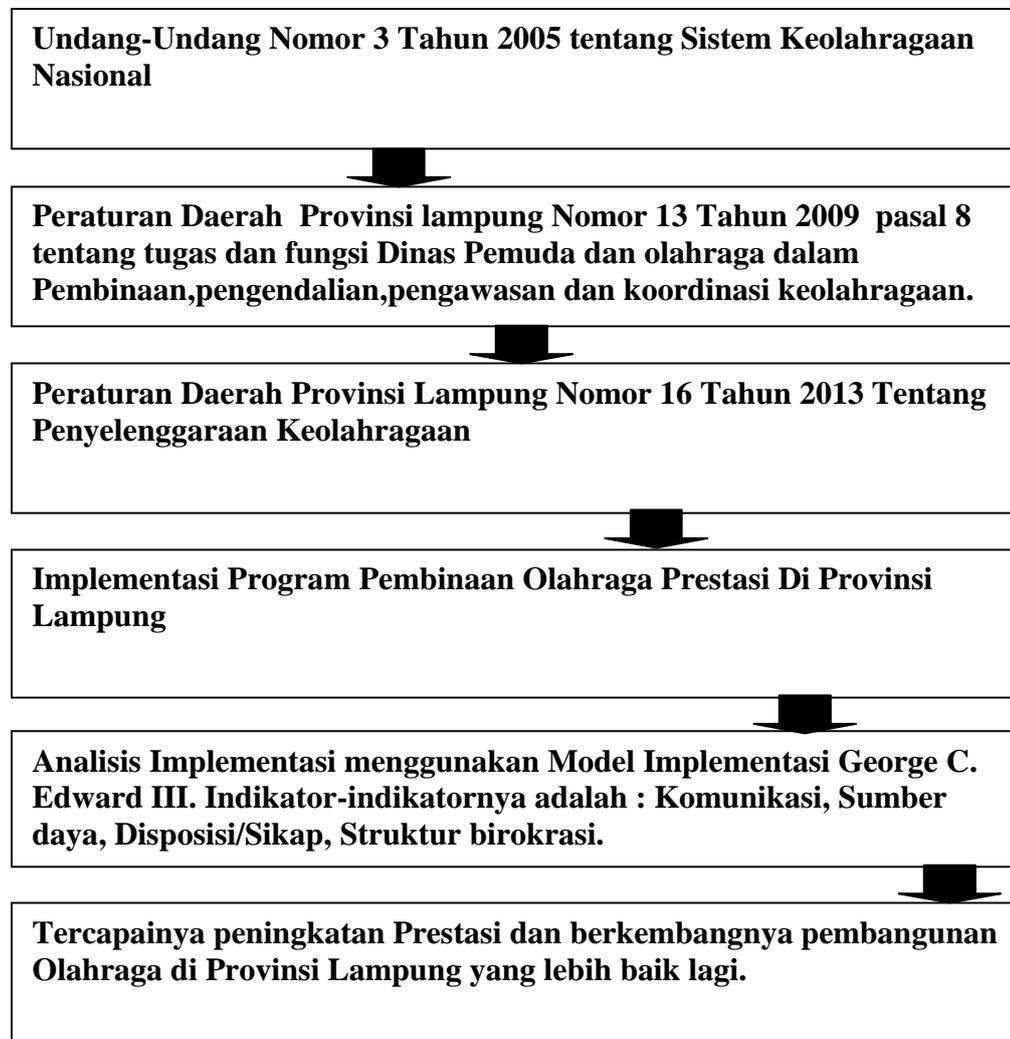
Dalam hal pemberdayaan masyarakat itu sendiri, pemerintah daerah kemudian mempunyai peran dalam memaksimalkan proses peningkatan kualitas olah raga yang diharapkan nantinya mampu mengarahkan potensi keolahragaan Provinsi Lampung dalam tahap perkembangan yang signifikan pada Pusat Pendidikan Latihan Pelajar di Provinsi Lampung. Pemberdayaan masyarakat bidang olahraga, ditangani oleh Dinas Pemuda dan Olahraga (Bidang Keolahragaan) yang kemudian mempunyai fungsi untuk membina dan menyiapkan sumber daya

pendukung bagi tercapainya tujuan pemberdayaan masyarakat tersebut melalui tahapan-tahapan pembinaan melalui metode pelatihan dan mendayagunakan organisasi-organisasi masyarakat sebagai pendukung keberhasilan program tersebut dengan revitalisasi peran masyarakat sebagai faktor utama keberhasilan peningkatan olahraga mulai dari keluarga, sekolah sampai ke lembaga keolahragaan. Selanjutnya melihat bahwa upaya pembinaan tidak hanya dapat bermodalkan sebuah semangat melainkan diperlukan adanya upaya untuk melakukan langkah dan strategi pembiayaan yang memungkinkan tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung dan memadai. Perlu adanya pengalokasian dana yang masuk akal dari pemerintah daerah bagi program-program pelatihan daerah terpadu bagi bibit-bibit potensial serta mengupayakan pewadahan bagi penelusuran potensi keolahragaan daerah.

Dari temuan dilapangan selama kurun waktu ini pelaksanaan pembinaan lebih banyak merujuk dalam penyediaan sarana dan prasarana pendukung dengan pembangunan beberapa lapangan untuk bidang olahraga tertentu. Namun pelaksanaan Program Pembinaan Olahraga Prestasi di Provinsi Lampung Tahun 2013 belum maksimal untuk meningkatkan prestasi .

Dari deskripsi diatas, maka untuk mempermudah arah penelitian dan penulisan skripsi nantinya, maka penulis akan memberikan gambaran dari skema kerangka konsep dalam kaitannya dengan Program Pembinaan Olahraga Provinsi Lampung.

Gambar 2.1  
Bagan Kerangka Pikir



Sumber : Diolah oleh peneliti