

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka merupakan panduan penulisan dalam aspek konseptual dan teoritis. Pada bagian ini akan dipaparkan mengenai 1). Implementasi 2). Kurikulum.

2.1 Implementasi Kebijakan

Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu (Webster dalam Wahab, 2006:64).

Selanjutnya implementasi dalam kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan (Poerwadarmita, 1990:327). Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Selanjutnya Majone dan Wildavsky (Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky (Nurdin dan Usman, 2004:70) mengemukakan bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”. Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh Mc Laughlin (Nurdin dan Usman, 2004). Adapun Schubert (Nurdin dan Usman, 2002:70) mengemukakan bahwa “implementasi adalah sistem rekayasa”.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975:447) bahwa *policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.*

Dari segi proses kebijakan, implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap formulasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Adapun proses kebijakan publik menurut (W. Dunn 2003 : 25) meliputi beberapa langkah-langkah sebagai berikut (1) Penyusunan Agenda, (2) Formulasi Kebijakan, (3) Adopsi Kebijakan, (4) Implementasi Kebijakan, (5) Penelitian Kebijakan. Dari beberapa langkah tersebut, implementasi kebijakan termasuk aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Hal ini dikarenakan implementasi merupakan wujud dari realisasi perumusan kebijakan. Satu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi atau pelaksanaan merupakan langkah penting setelah satu kebijakan dirumuskan, tanpa implementasi, sebaik apapun rumusan suatu kebijakan tidak akan berarti sama sekali.

Menurut Udoji (Wahab 1997 : 59) dengan tegas mengatakan bahwa “*the execution will remain dreams if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented*” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapat dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Menurut James P. dan Lester, J. Stewart (Winarno, 2002:101), Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, menurut alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Lebih lanjut dikatakan bahwa, implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun hasil.

Sedang menurut (Winarno 2002:102) membatasi implementasi kebijakan, sebagai 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.

Dalam pelaksanaan kebijakan terpaat juga beberapa unsure yang akan mendukung pelaksanaan kebijakan, unsur-unsur pelaksanaan kebijakan tersebut adalah elemen penting bagi berhasilnya suatu kebijakan namun demikian dalam pelaksanaan tugas kebijaksanaan harus jelas batasan-batsan yang harus dilakukan mana yang disebut sebagai obyek dan mana yang disebut sebagai subyek sehingga kebijakan tidak tumpang tindih yang menjadikan kebijakan itu tampak tidak jelas.

Menurut Hoogerwerf (1983 : 159) bahwa pelaksanaan kebijakan pemerintah biasanya terpaat sejumlah pelaksanaan dalam berbagai kedudukan. Yang penting disiniadalah perbedaan antara pelaksanaan kebijakan dan obyek kebijakan (penduduk yang menjadi tujuan). Para pelakssana kebijakan atau atau disingkat pelaksana adalah para pelaksana yang satu atau lain cara dibebankan

dengan penggunaan sarana, organisasi pelaksana meliputi keseluruhan para pelaksana dan pembagian tugas masing-masing.

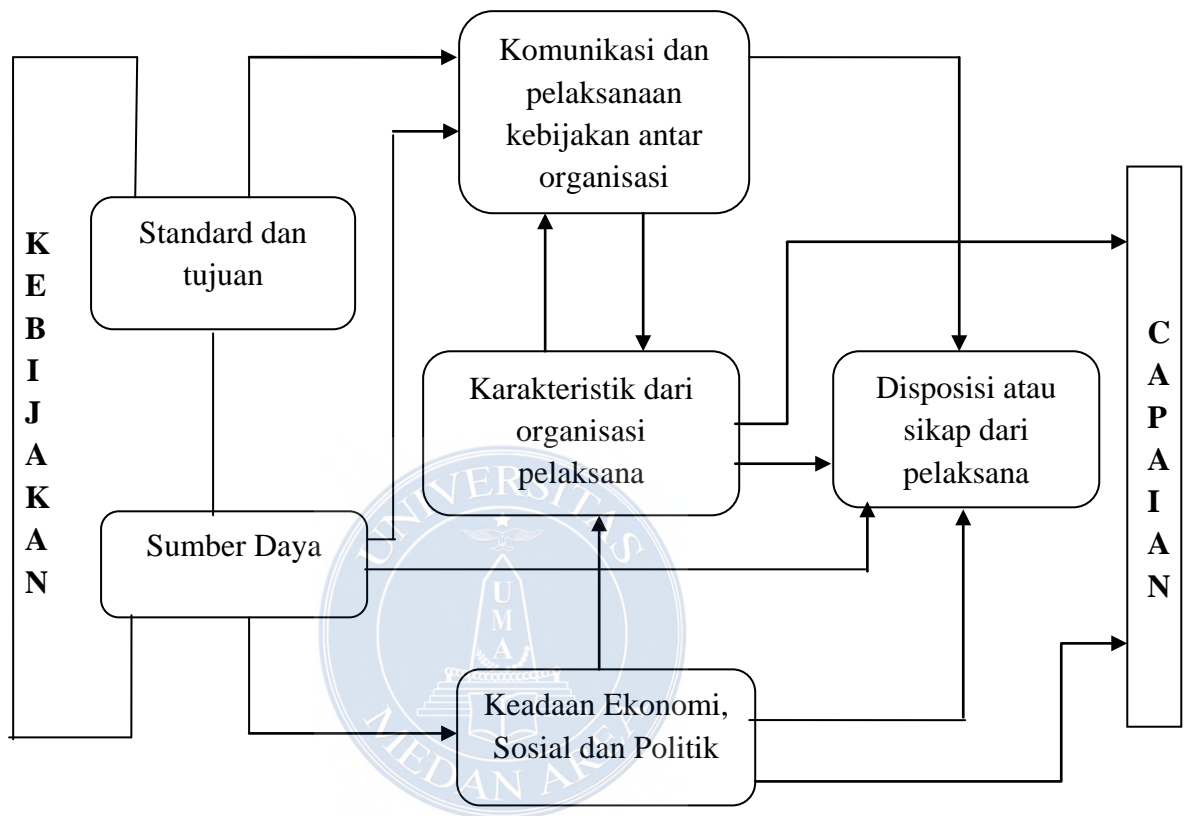
Dari pengertian diatas implementasi kebijakan pada umumnya diserahkan kepada lembaga-lembaga pemerintah dalam berbagai jenjangnya hingga jenjang pemerintahan yang terendah. Namun demikian obyek dari kebijakan adalah orang-orang atau kelompok terhadap siapa yang ditujukan oleh kebijakan itu.

Dalam inplementasi kebijakan ada beberapa model kebijakan yang dapat dipergunakan untuk mencapai kesempurnaan kebijakan yang dilakukan. Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975 : 463) menawarkan suatu model dasar yang mempunyai enam variabel yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*), variabel-variabel tersebut meliputi:

1. Standard dan tujuan
2. Sumber Daya
3. Komunikasi dan pelaksanaan kebijakan antar organisasi
4. Karakteristik dari Organisasi Pelaksana
5. Ekonomi, Sosial dan Keadaan Politik
6. Disposisi atau sikap dari pelaksana

Keenam variabel tersebut untuk menguraikan proses-proses dengan cara melihat bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan dan dan dibandingkan.

Gambar 2.1
Model Proses Implementasi



Sumber: Dalam Winarno 2002 :110

Model Van Meter dan Van Horn ini menurut Budi Winarno (2002:110) bahwa dengan menggunakan pendekatan ini masih mempunyai harapan yang besar untuk menguraikan proses-proses dengan cara melihat bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan dibandingkan hanya sekedar menghubungkan variabel bebas terkait dalam suatu cara yang semena-mena. Sedangkan menurut Abdul Wahab (1990:65), model Van Meter dan Van Horn bertitik tolak dari suatu argument bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses

implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Kemudian mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja.

Sedang menurut Edwards III (1980:7), studi implementasi kebijakan adalah menganalisis hal yang penting bagi implementasi *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan, sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Pada implementasi suatu kebijakan terdapat beberapa keadaan yang perlu dipertimbangkan guna kesuksesan atau keberhasilan implementasi. Edwards III (1980 : 9) mengemukakan pendapatnya bahwa dalam mengkaji implementasi kebijakan didahului dengan dua pertanyaan yaitu: 1) hal-hal apa saja yang merupakan persyaratan untuk implementasi kebijakan yang berhasil? 2) apa saja yang merupakan penghambat utama terhadap implementasi kebijakan?

Lebih lanjut Edward III (1980: 10-11) menjawab pertanyaan tersebut dengan memperhatikan empat faktor penting atau variabel dalam implementasi kebijakan yaitu:

1. Komunikasi:

Komunikasi merupakan proses penyimpanan informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementers*) (Widodo, 2011:97). Widodo kemudian menambahkan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi menghendaki agar informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi

kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

2. Sumber Daya (*Resources*);

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya disini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut:

- a. Sumber daya manusia (*Staff*), implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikas, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok

sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh pada keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

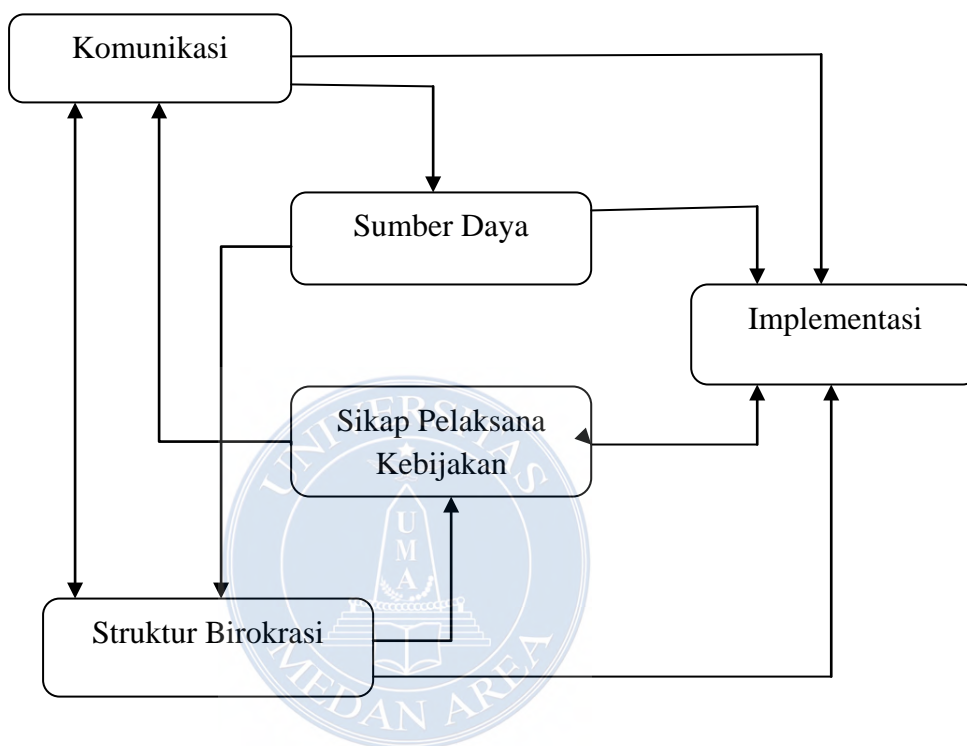
- b. Anggaran (*Budgetary*), dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.
 - c. Fasilitas (*Facility*), fasilitas atau sasaran dan prasarana merupakan salah satu factor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.
 - d. Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*), informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara kewenangan berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.
3. Disposisi (*Disposition*);
- Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan dan sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh

pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asas program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan bisa menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi kebijakan tidak akan terlaksana dengan baik.

4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*);

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standard operation prosedur (SOP). Standard operation prosedur (SOP) ini menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemah pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Gambar 2.2
Dampak Langsung dan Tidak Langsung dari Implementasi menurut
George C.Edwards III (1980:148)



Sumber : Dalam Widodo, 2011 :107

Keempat factor tersebut diatas, dipandang mempengaruhi keberhasilan suatu proses implementasi kebijakan, bahkan saling mempengaruhi antara faktor yang satu dengan yang lain. Semua factor mempengaruhi tingkat efektivitas implementasi kebijakan, baik secara langsung, tidak langsung dan berinteraksi secara simultan. Dengan kata lain, komunikasi mempengaruhi sumber-sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi yang pada gilirannya mempengaruhi implementasi.

Dari defenisi-defenisi diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sarana kebijakan, aktivitas, atau kegiatan pencapaian tujuan, dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan stsu sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau terlihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

Walaupun dalam kenyataan masih sering ditemui mekanisme implementasi kebijakan melalui alur mekanisme yang salah (Robichau and Lynn Jr : 2009).

Berdasarkan beberapa defenisi yang disampaikan para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari kebijakan itu sendiri. Selanjutnya berdasarkan beberapa teori yang telah dijelaskan diatas, pada penelitian ini akan digunakan pendekatan dengan menggunakan teori implementasi menurut George C. Edwards III untuk mengetahui implementasi kebijakan Peraturan Bersama 5 (lima) Menteri tentang penataan dan pemerataan guru PNS di Kabupaten Deli Serdang.

2.2 Defenisi Kurikulum

Kurikulum secara etimologis berasal dari bahasa Inggris yaitu *Curriculum* yang berarti rencana pelajaran, dimana *Curriculum* berasal dari bahasa Latin *Currere* yang memiliki banyak arti seperti berlari cepat, maju dengan cepat, menjalani dan berusaha. Tidak heran jika dilihat dari arti harfiahnya, istilah kurikulum tersebut pada awalnya digunakan dalam dunia Olah raga, seperti bisa diperhatikan dari arti “pelari dan tempat berpacu”, yang mengingatkan kita pada jenis olah raga Atletik.

Sedangkan pengertian kurikulum berdasarkan istilah berawal dari *curir* dan *curere* yang berarti jarak yang harus ditempuh dari seorang pelari dari mulai start sampai finish untuk memperoleh medali atau penghargaan. Pengertian tersebut kemudian diadaptasi ke dalam dunia pendidikan dan diartikan sejumlah mata pelajaran yang harus ditempuh oleh seorang siswa dari awal hingga berakhir program untuk mendapatkan ijazah. Dan ijazah itulah sebagai bukti formal bahwa seseorang telah menyelesaikan suatu jenjang pendidikan (Mida Latifatul M, 2013:13-14).

Pengertian kurikulum secara umum adalah program rancangan belajar mengajar yang dipedomani oleh pendidik dan peserta didik. Dari peran yang sangat strategis dan fundamental dalam berjalannya pendidikan yang baik maka kurikulum memiliki peran dalam pencapaian tujuan karena baik atau tidaknya suatu kurikulum dilihat dari proses dan hasil pencapaian yang telah ditempuh.

Banyak defenisi kurikulum yang pernah dikemukakan para ahli. Defenisi-defenisi tersebut bersifat operasional dan sangat membantu proses pengembangan kurikulum tetapi pengertian yang diajukan tidak pernah lengkap.

Menurut Subandiyah (1993: 4-6) kurikulum adalah aktivitas dan kegiatan belajar yang direncanakan, diprogramkan bagi peserta didik di bawah bimbingan sekolah, baik didalam maupun di luar sekolah. Sedangkan menurut Nurgiantoro (1988 : 45-46), bahwa kurikulum mempunyai fungsi tiga hal yaitu;

1. Fungsi kurikulum bagi sekolah terdiri dari alat untuk mencapai tujuan pendidikan yang diinginkan. Kurikulum juga dapat dijadikan pedoman untuk mengatur kegiatan-kegiatan pendidikan yang dilaksanakan disekolah. Misalnya, bidang studi, alokasi waktu, pokok bahasan, serta termasukstrategi pembelajarannya;
2. Kurikulum dapat mengontrol dan memelihara keseimbangan proses pendidikan. Dengan mengetahui kurikulum sekolah pada tingkat tertentu, maka kurikulum pada tingkat atasnya dapat mengadakan penyesuaian, sehingga tidak terjadi pengulangan kegiatan pengajaran sebelumnya. Fungsi lain kurikulum juga dapat menyiapkan tenaga pengajar, dengan cara mengetahui kurikulum pada tingkat di bawahnya;
3. Kurikulum dimaksud untuk menyiapkan kebutuhan masyarakat atau lapangan kerja, sehingga kurikulum mencerminkan hal-hal yang menjadi kebutuhan masyarakat. Karena itu lulusan sekolah paling tidak dapat memenuhi kebutuhan lapangan pekerjaan (vokasional) di satu sisi, dan

dipersiapkan untuk melanjutkan ke jenjang sekolah berikutnya (akademis) disisi lain.

Menurut Posner (1992) dalam Muhammad Nuh (2013: 32) kurikulum adalah seluruh pengalaman yang direncanakan yang akan di alami oleh siswa dalam seluruh proses pendidikan di sekolah; sehingga tujuan pendidikan tercapai. Pengalaman itu mengandung beberapa hal antara lain:

1. Pengalaman itu menyangkut pengalaman kurikuler di kelas, pengalaman kokurikuler, dan pengalaman diluar sekolah (ekstra kurikuler). Kurikulum yang disiapkan oleh sekolah oleh sekolah atau guru bagi siswanya, menyangkut seluruh pengalaman yang diharapkan akan dialami oleh siswa di kelas. Pengalaman itu menyangkut apa saja yang akan dipelajari siswa di kelas, apa yang akan dilakukan di kelas, kegiatan apa saja yang disediakan di kelas dalam seluruh proses belajar. Kebanyakan kurikulum, apapun keterangannya, memuat perencanaan tentang hal ini. Bahkan banyak kurikulum yang hanya membatasi pengalaman di kelas saja. Pengalaman itu juga berisi pengalaman yang akan terjadi di luar kelas sebagai pengalaman kokurikuler. Misalnya, apa yang harus dilakukan di laboratorium, di bengkel sekolah, sebagai bantuan pada apa yang di pelajari di kelas.
2. Pengalaman itu berkaitan dengan konteks, filsafat, isi, pengaturan isi, metode, evaluasi. Dalam pengertian ini pengalaman yang direncanakan juga harus memperhatikan konteks siswa yang akan dibantu dalam proses pendidikan. Maka, kurikulum tidak dapat sama dalam seluruh negara

karena konteks siswa sangat berbeda dari wilayah yang satu dengan wilayah yang lain.

3. Pengalaman itu hanya akan jalan bila beberapa hal berikut di sertakan/dilibatkan:
 - a. Guru ; memegang peranan penting dalam proses pendidikan. Hampir semua program dan policy nantinya yang akan menangani adalah guru. Maka, penting menjelaskan guru yang diharapkan, karakternya, dan kompetensinya serta kinerja dan pribadi guru.
 - b. Fasilitas ; menjadi unsur penunjang yang penting dalam kurikulum. Tanpa adanya fasilitas maka rencana siswa untuk mengalami pengalaman yang disiapkan tidak akan terjadi.
 - c. Infrastruktur; rencana akan *live in* tidak akan jalan bila tidak ada fasilitas yang diperlukan. Bila tidak ditemukan tempat *live in* tidak ada kendaraan untuk menuju *live in*, tidak ada pendamping dalam *live in*, maka *live in* akan tidak berjalan dengan baik.
 - d. Buku ; merupakan sarana yang sangat penting dalam proses belajar. Tanpa adanya buku maka pendidikan akan sulit berjalan dengan baik. Memang sekarang ada internet tetapi belum merata terjangkau di seluruh Indonesia, sehingga buku tetap masih sangat dibutuhkan.
 - e. Situasi dan suasana sekolah ; juga perlu diatur sehingga membantu siswa dalam belajar. Suasana sekolah yang tidak kondusif pasti kurang membantu siswa dalam mengembangkan pengetahuan dan hidup mereka.

Menurut Mida Latifatul. M (2013 :15) pengertian kurikulum seperti yang dijabarkan di atas di anggap terlalu sederhana. Karena pada dasarnya istilah kurikulum tidak hanya terbatas pada sejumlah mata pelajaran saja, tetapi mencakup semua pengalaman belajar (*learning experiences*) yang dialami secara langsung oleh siswa dan mempengaruhi perkembangan pribadinya. Oleh karena itu, pengertian kurikulum diorganisasi ada dua, pertama, kurikulum adalah sejumlah rencana isi yang merupakan sejumlah tahapan belajar yang didesain untuk siswa dengan petunjuk institusi pendidikan yang isinya berupa proses yang statis ataupun dinamis dan kompetensi yang harus dimiliki. Kedua, kurikulum adalah seluruh pengalaman di bawah bimbingan dan arahan dari institusi pendidikan yang membawa kedalam kondisi belajar.

