

**PERAN ADMINISTRATOR PUBLIK DALAM FORMULASI DAN IMPLEMENTASI  
KEBIJAKAN (ANALISIS KURIKULUM 2013)**



Oleh:

**DR. SOFJAN ARIPIN  
MUHAMMAD DAUD. S.Sos, M.Si**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS TERBUKA  
2013**

## ABSTRAK

Administrator sebagai perumus dan implementator kebijakan memegang peranan penting dalam pencapaian tujuan Negara yang akan terimplementasikan dalam setiap program nyata yang akan dirasakan oleh masyarakat, dengan tujuan utama masyarakat sejahtera. Formulasi merupakan langkah awal dan menjadikan pedoman bagi para administrator dalam menjalankan setiap program dan kegiatan yang akan dilaksanakannya. Kebijakan kurikulum 2013 merupakan salah satu langkah pemerintah melalui Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dalam rangka mengimplementasikan kebijakan ini.

Implementasi kebijakan kurikulum 2013 yang diimplementasikan pada pertengahan tahun 2013, sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003, dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005, mempunyai peranan penting dalam pengembangan pendidikan di Indonesia. Permasalahan yang timbul dan menjadi isu public tidak mencerminkan akan filosofi yang terkandung dalam semangat kurikulum 2013 yang secara normative sangat mendukung terhadap perubahan paradigma pemikiran kependidikan yang berpangkal pada perubahan *mind set* tenaga kependidikan maupun anak didik. Hasil yang diharapkan dengan kebijakan kurikulum ini, pemerintah, pendidik, anak didik dan *stakeholders* dapat bersinergi untuk terciptanya kualitas pendidikan dan berkarakter ke Indonesiaan.

*Keyword:* Implementasi, formulasi, kurikulum dan isu publik

## PERAN ADMINISTRATOR PUBLIK DALAM FORMULASI DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN (ANALISIS KURIKULUM 2013)

### PENDAHULUAN

Administrator sebagai penyelenggara pemerintahan mempunyai peranan sangat menentukan keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan yang dibuatnya. Kecenderungan terjadinya tarik ulur suatu kebijakan mulai dari perumusan, implementasi sampai dengan evaluasi kebijakan merupakan proses yang wajar dan ini merupakan suatu proses yang baik dalam arti semua kepentingan peduli terhadap kebijakan yang akan dibuat, sebagaimana dengan proses kebijakan kurikulum 2013 yang akan dilaksanakan oleh pemerintah sekarang ini.

Fenomena ini menjadi perhatian publik dari berbagai kepentingan terhadap kebijakan kurikulum 2013 ini, mulai kalangan legislatif yaitu komisi X DPR RI, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), Federasi Serikat Guru Indonesia (FSGI), para pengamat maupun analis kebijakan, para implementator yaitu para kepala dinas pendidikan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota, satuan-satuan unit pendidikan di bawah dinas pendidikan kabupaten/kota, maupun para guru sebagai sasaran programnya.

Secara esensial tujuan kurikulum 2013, pada dasarnya untuk mengubah *mind set* para guru yang tadinya sebagai subyek dalam proses pembelajaran, sekarang berbalik justru anak didik menjadi subyek dalam proses pembelajaran, sehingga diharapkan anak didik mampu berkreasi dan berinovasi dalam pola berpikirnya. Perubahan *mind set* para guru dalam proses pembelajaran ini memerlukan daya dukung kebijakan yang efektif menyangkut aspek perumusan maupun implementasinya.

Fenomena secara empiris yang berkembang menunjukkan bagaimana Mendikbud berkerja keras untuk meyakinkan berbagai pihak berkaitan dengan implementasi kebijakan kurikulum 2013 yang akan diimplementasi pada masa tahun ajaran baru pertengahan tahun 2013.

Kesepakatan

Pemerintah (Mendikbud) dan DPR pada Komisi X, secara esensial sudah menyepakati bahwa perlunya perubahan *mind set* para guru dalam proses pembelajaran dengan penetapan kebijakan kurikulum 2013 segera diimplementasikan.

Indikasi ini terlihat dari kesungguhan dan intensifnya anggota komisi X DPR RI dan Mendikbud dalam membahas dan menyikapi berbagai kesiapan untuk implementasi kebijakan

kurikulum 2013 ini. Misalnya menyangkut keperluan anggaran yang semula direncanakan Rp 684,4 milyar menjadi Rp 2,49 triliun, kesiapan guru sebagai sasaran kebijakan ini untuk mengikuti berbagai pendidikan, pelatihan dan pendampingan dalam pelaksanaan kurikulum 2013 kepada anak didiknya, penyediaan dan pendistribusian buku pelatihan dan pendampingan, dan sosialisasi kurikulum 2013 keberbagai kepentingan mulai dari implementator kebijakan dari Dirjen Dikdas dan Dikmen Dikbud, Dinas Pendidikan provinsi dan kabupaten dan kota dan kepala UPTD Pendidikan, dan para guru sebagai sasaran kebijakan kurikulum 2013 (dielaborasi dari Panja Kurikulum 2013 Komisi X DPR, Kompas 11-02-2013, p.12).

Secara teknis penganggaran pengadaan buku sekitar 72,8 juta eksemplar dengan perkiraan harga buku sekitar Rp 8.000,- untuk jenjang SD dan jenjang SMP-SMA sekitar Rp 17.000,- s.d. Rp 20.000,-. Sedangkan untuk pencetakan dan pendistribusian memerlukan anggaran Rp1.3 triliun dan pelatihan guru membutuhkan anggaran sekitar Rp 1.09 triliun untuk melatih 1.1 juta guru. Rata-rata biaya untuk pelatihan per guru Rp 1 juta selama 5 (lima) hari atau 52 jam dan dilanjutkan dengan pendampingan. (dielaborasi dari Mendikbud, Kompas 01-02-2013, p.12)

Mendikbud sebagai implementator pada tatanan kebijakan puncak (*top policy*). Kurikulum 2013 akan tetap dilaksanakan mulai ajaran baru 2013. Keraguan sejumlah pihak soal implementasi kurikulum dijawab pemerintah (Mendikbud) dengan melakukan sosialisasi dan sejumlah persiapan, seperti pembuatan buku dan pelatihan guru. Implementasi dan program-program dalam mendukung terlaksananya kurikulum 2013 akan dilakukan secara bertahap (dielaborasi dari pernyataan Mendikbud, Kompas 11-02-2013, p.12)

Guru sebagai sasaran implementasi kurikulum 2013 dan berada pada tatanan operasional kebijakan ini mengingatkan Mendikbud supaya melakukan sosialisasi secara merata karena tahun ajaran baru sudah semakin mendekat, termasuk berbagai pertanyaan sebagai berikut; apa yang harus dicapai dengan kurikulum baru, apa yang harus disiapkan, apa keunggulannya, bagaimana dengan mata ajar yang dihilangkan, seperti mata ajar TIK pada jenjang SMP (dielaborasi dari pernyataan Guru, Kompas 11-02-2013, p.12).

Melihat aspek kebijakan yang berlaku sekarang yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2005, tentang Standar Nasional Pendidikan, kebijakan kurikulum 2013 merupakan revisi perbaikan hasil kajian oleh tim yang dibentuk Mendikbud terhadap PP tersebut. Secara tahapan analisis kebijakan harusnya diformulasikan terlebih dahulu, ditetapkan dan diimplementasikan, dalam pandangan yang terjadi sekarang ini atas fenomena di atas justru

pandangan yang dianggap oleh publik adalah kendala sosialisasi implementasi Kebijakan Kurikulum 2013.

Indikasi-indikasi dari fenomena kebijakan kurikulum 2013 tersebut di atas sangat berkaitan dengan indikator analisis kebijakan, baik pada tahap:

1. Formulasi Kebijakan, merupakan upaya Mendikbud untuk mensosialisasikan, menyerap aspirasi dari berbagai pihak dan meyakinkan para guru sebagai sasaran kebijakan kurikulum 2013, dalam rangka merevisi PP Nomor: 19 Tahun 2005
2. Implementasi Kebijakan, desakan waktu dan ketepatan kondisi politik menjadi pertimbangan untuk mengimplementasikan kebijakan kurikulum 2013 ini.

### **KAJIAN KONSEPTUAL ANALISIS KEBIJAKAN**

Studi analisis kebijakan secara teoritik terus berkembang dan cukup menarik secara empiris dalam berbagai isu. Berbagai studi banyak dilakukan, baik oleh kalangan akademisi maupun para analis kebijakan. Studi dalam penelitian analisis kebijakan menurut Cook dan Vaupel, mengelompokkan tiga “gaya penelitian” (*research style*) dalam analisis kebijakan:

1. Analisis kebijakan itu sendiri,
2. Penelitian kebijakan, dan
3. Penelitian ilmu social terapan

Bahkan Dror (1971) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai “*an approach and methodology for design and identification of preferable alternatives in respect to complex policy issues*”. kompleksitas yang dihadapi dalam perkembangan dewasa ini memerlukan berbagai pendekatan yang terdesain secara tepat dalam mencari alternatif - alternatif pemecahan persoalan publik

Analisis kebijakan merupakan salah satu disiplin ilmu administrasi, disiplin ini terus berkembang dan cukup menarik perhatian para pakar kebijakan bahkan menjadikan suatu analisis kebijakan yang lebih spesifik pada isu-isu tertentu. Kent (1971) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai berikut: “... *that kind of systematic, disciplined, analytical, scholarly, creative study whose primary motivation is to produce well-supported recommendations for action dealing with concrete political problems*”

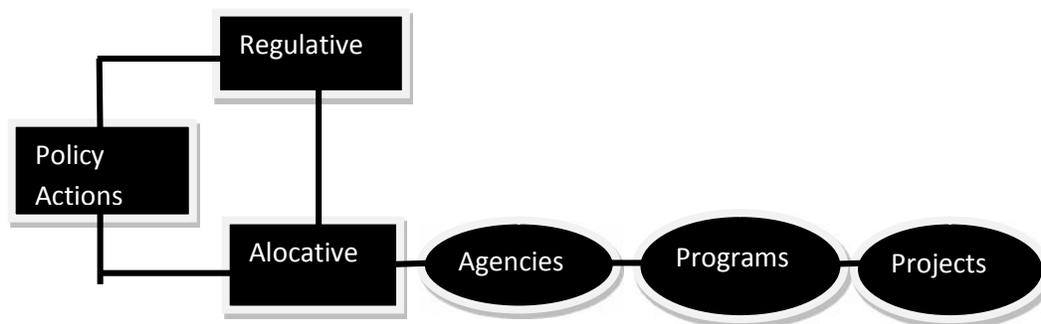
Kemampuan analisis kebijakan menunjukkan adanya kesinergian antara pemahaman disiplin analisis kebijakan, pemahaman isu atau fenomena yang berkembang dan daya dukung kemampuan komunikasi yang kreatif, inovasi dan cerdas dalam memecahkan suatu permasalahan tertentu secara konseptual dan kongrit.

Administrator publik mempunyai peranan strategis dalam penentuan suatu kebijakan sebagai aktor dalam penyumplai berbagai kebutuhan dalam proses kebijakan sebagaimana ditegaskan oleh Gordon, (1982:51), dalam Azhar Kasim (1993 :10), “Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik.” Peran administrator sebagai aktor dalam kebijakan publik sangat menentukan akan terumusnya suatu kebijakan untuk tercapainya suatu tujuan dengan berbagai keahlian yang dimiliki oleh administrator, sebagaimana dikemukakan oleh Anderso (1979: 3) “*Public policy is purposive course of action, followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”.

### **1. Perumusan Kebijakan Publik**

Peran para aktor administrator dalam proses suatu kebijakan akan ditentukan oleh kecermatan dan kepiawaian dalam memahami dan melaksanakan tahapan-tahapan proses kebijakan itu dirumuskan. Kegiatan ini merupakan pengawalan agar kebijakan yang ditetapkan sesuai dengan harapan. Tahapan dalam proses suatu kebijakan cukup banyak dikemukakan oleh berbagai pakar, sebagaimana dikemukakan oleh Jones (1984 : 53), bahwa tahap proses kebijakan akan memiliki tahapan sebagai berikut: “ *a). perception/definition, b). aggregation, c). Organization, d). Representation, e). Agenda setting, f). Formulation, g). Legitimation, h). Budgeting, i).implementation, j). Evaluation, k). Adjustment/termination*”. Bahkan Ripley dan Frankling (1982: 5), mengemukakan tahapan proses kebijakan lebih singkat, yaitu “*a). Agenda setting, b). Formulation and legitimation of goal and program, c). Program implementation and performance impact, d). decision about the future of the policy and program*”.

Dunn (1981:281), mengemukakan “*Generally, policy action have two major porpuses: regulation and allocation*”, bahwa secara umum tindakan kebijakan mempunyai dua tujuan utama yaitu regulasi dan alokasi. Tindakan regulasi dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar dan prosedur (SOP) tertentu, sedangkan tindakan alokasi membutuhkan masukkan berupa uang, waktu, personil, dan alat. Tindakan regulatif dan alokasi tersebut dapat memberikan dampak bersifat distributif maupun redistributif, sebagaimana tergambar pada gambar 2.1 di bawah ini:



Gambar 2.1 *Regulative and Allocative Actions and their Implementation through agencies, programs, and projects .*

Sumber: Dunn, 1981:282

## 2. Implementasi Kebijakan Publik

Mempelajari implementasi kebijakan publik sangat krusial dan kompleks dalam prespektif administrasi publik dan kebijakan publik, hal ini berkaitan dengan aspek kebijakan itu sendiri yang tidak terlepas hubungannya dengan berbagai kelembagaan dalam suatu sistem pemerintahan dan aspek masyarakat sebagai objek kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III, (1980:1), bahwa:

*The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy - such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of judicial decesion, or the promulgation of a regulatory rule – and the consequences of the policy of the poeple whom it affects.*

Pendapat tersebut sejalan dengan pemikiran Pressman and Aaron Wildavsky (1973) ; Bardach (1977) dalam Tachjan, (2006:73): “... akan tetapi ternyata yang lebih krusial adalah mengenai implementasi kebijakan pembangunanya. Hal ini kenyataanya bukan hanya dialami oleh negara-negara di Dunia Ketiga (seperti Indonesia), tetapi dialami juga oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat”. Jelas studi implementasi ini merupakan studi yang sifatnya general dan secara nyata setiap negara mengalaminya. Lebih lanjut Tachjan, (2006:74), mengemukakan bahwa:

“Studi implementasi kebijakan publik pengembanganya dilatarbelakangi oleh pengalaman mengenai pelaksanaan program-program kebijakan pembangunan baik di negara-negara Dunia Ketiga maupun di negara maju, yaitu adanya gap atau perbedaan antar apa yang diharapkan tercapai dengan apa yang sesungguhnya dapat diterima oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran”.

Pemikiran tersebut di atas lebih lanjut di tegaskan lagi oleh Abdullah, (1988) dalam Tachjan, (2006:74): bahwa“... studi implementasi kebijakan publik dimaksudkan untuk

memperluas pengetahuan dan pengertian yang lebih tepat mengenai berbagai faktor yang berpengaruh dalam pencapaian atau perwujudan suatu kebijakan". Dengan pengetahuan yang luas dan mendalam dalam memahami implementasi kebijakan diharapkan setiap hasil perumusan kebijakan terimplementasikan pada setiap program atau kegiatan yang telah dirumuskan tersebut, berjalan lancar dan berhasil sesuai dengan yang diharapkan.

Pemikiran tersebut dipertegas lebih luas lagi oleh Thoha, (1986:68), bahwa:

"Dalam kaitan studi kebijakan publik dalam posisinya dengan administrasi negara sebenarnya sudah cukup lama berkembang, seperti yang dikatakan oleh *White, Dimock and Dimock* yang dikutip oleh Miftah Thoha menyebutkan bahwa administrasi negara terdiri dari semua kegiatan untuk mencapai tujuan atau melaksanakan *public policy*."

Implementasi kebijakan pada dasarnya juga mengukur akan keberhasilan atau kegagalan suatu hasil kebijakan yang secara nyata dilaksanakan dilapangan oleh para implementator dan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat maupun *stakeholder*-nya, sebagaimana dikemukakan oleh Saefullah (2007:39):

"...pada tingkat pelaksanaan kebijakan menyangkut bagaimana atau sejauhmana suatu kebijakan bisa dilaksanakan dalam dunia nyata ..... pemahaman tentang pelaksanaan kebijakan bukan hanya dimiliki oleh aparat lembaga dan aparat pelaksana, tetapi juga oleh masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan".

Implementasi kebijakan ini merupakan fungsi dan tugas administrator publik dalam mengaplikasikan lebih lanjut kebijakan yang telah ditetapkan oleh para perumus kebijakan (*policy makers*) tersebut, yang suka tidak suka bagi para administrator harus menjalankannya, sebagaimana ditegaskan oleh Pfiffner and Presthus, (1960:4) dalam Syafiie (1999:24), "*Public administration involves the implementation of public policy which has been determined by representative political bodies*". Administrator mempunyai tugas secara akuntabilitas dan tanggung jawab setiap kebijakan yang diamanatkan untuk diimplementasikan secara nyata terhadap masyarakatnya.

Sejalan dengan pemikiran tersebut Van Meter and Van Horn, (1975 : 447) menegaskan secara eksplisit pengertian pelaksanaan kebijakan sebagai berikut :

"...*policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions.*"

Hal ini menunjukkan bahwa peran administrator publik akan menentukan berjalan atau tidaknya suatu kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan oleh para *policy maker*, serta merupakan jembatan penghubung antara yang diamanatkan negara bagi kepentingan masyarakat untuk menerima dan merasakan setiap implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh para administrator publik tentunya melalui pendekatan yang kondusif dan intensif, sebagaimana ditegaskan lebih lanjut oleh Saefullah (2007:39), bahwa: “Oleh karena itu langkah awal dalam pelaksanaan kebijakan adalah melakukan sosialisasi agar kebijakan yang bersangkutan diketahui, dimengerti, dan diterima oleh semua pihak yang bersangkutan”. Pendekatan oleh administrator melalui sosialisasi yang intensif secara persuasif akan menunjang terhadap terealisasinya implementasi kebijakan pada setiap program atau kegiatan pemerintah dengan baik dan lancar.

Peran administrator dalam mensosialisasikan setiap kebijakan seyogyanya harus ditunjang dengan kemampuan yang memadai, untuk tercapai atau tidaknya suatu program, sebagaimana dikemukakan oleh Katz,(1985:8) dalam Tachjan, (2006:74) bahwa:

“Ketidak berhasilan dalam implementasi kebijakan disebabkan karena petugas-petugas pemerintah tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan yang cukup untuk merencanakan dan menegakkan organisasi-organisasi, lembaga-lembaga dan cara-cara yang penting artinya bagi pembangunan di negara mereka sendiri”.

Kemampuan dan pengetahuan administrator untuk menjembatani setiap implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan dalam setiap programnya, akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan, sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (1980:6), bahwa:

*“In general, the task of implementation is to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity. It involves, therefore, the creation of a “policy delivery system”, in which specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends”.*

Keterkaitan suatu kebijakan dengan program yang diimplementasikan oleh pemerintah sebagai fungsi implementatornya, lebih lanjut di tegaskan oleh Grindel (1980:7), bahwa:

*“In addition, because policy implementation is considered to depend on program outcomes, it is difficult to separate the fate of policies from that of their constituent programs.... Its success or failure can be evaluated in terms of the capacity actually to deliver programs as designed. In turn, overall policy implementation can be evaluated by measuring program outcomes against policy goals”.*

Hal tersebut menunjukkan bahwa pencapaian tujuan yang telah diprogramkan dalam pelaksanaannya harus menyeluruh dan dievaluasi melalui pengukuran hasil program dalam pencapaian tujuan kebijakannya.

Tujuan kebijakan dalam bentuk program-program tersebut merupakan implementasi riil, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut oleh: Howlet and Ramesh (2003 : 185), bahwa : *"Its is defined as the process whereby programs or policies are carried out, the translation of plans into practice"*. Hal ini dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan program-program atau kebijakan-kebijakan, yang merupakan penerjemahan dari rencana-rencana kedalam praktek.

Sedangkan makna yang terkandung dari setiap implementasi kebijakan harus menyentuh dan dirasakan oleh masyarakat pada setiap kegiatan program kebijakan yang dijalankan oleh administrator, sebagaimana dikemukakan oleh Sabatier and Mazmanian (1983:4), bahwa makna pelaksanaan kebijakan sebagai: *" those event and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which include both the effort to administer and the substantive impacts on people and events."*

Pemahaman mengenai teori implementasi tersebut di atas tidak akan terlepas kaitanya dengan proses perumusan kebijakan (*policy formulation*) itu sendiri sebagai landasan dalam mengimplementasikan kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh: Hogwood and Gunn (1984:198), sebagai berikut:

*"...it does at least make the point that there is no sharp divide between (a) formulating a policy and (b) implementing that policy. What happens at the so-called "implementation" stage will influence the actual policy outcome. Conversely, the probability of a successful outcome (which we define for the moment as the outcome desired by the initiators of the policy) will be increased if thought is given at the policy design stage to potential problems of implementation"*.

Bahkan Gordon, (1982:51), dalam Kasim (1993:10): mengemukakan lebih jauh lagi keterkaitan dan peran administrator dalam kebijakan publik, bahwa: "administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik".

Proses kebijakan sampai dengan kebijakan terimplementasi melalui program-program kegiatan nyata yang dilaksanakan oleh administrator dan dampak implementasi kebijakan yang dirasakan oleh masyarakat sebagai sasaran program kebijakan semakin dirasakan manfaatnya dan akan mempengaruhi tercapainya tujuan kebijakan. Tetapi dalam implementasi kebijakan tentunya pangaruh berbagai kepentingan pasti ada, baik menyangkut pengaruh kepentingan wilayah (nasional, propinsi, kabupaten atau kota), politik, ekonomi, kelompok-kelompok elit, apalagi pada posisi kebijakan termasuk para elit lokal dan birokrasinya, sebagaimana dikemukakan Grindel, (1980 : 11-12), sebagai berikut:

*“A brief listing of those who might be involved in the implementation of any particular program would include national level planners; national, regional, and local politicians, economic elite groups, especially at the local level; recipient groups; and bureaucratic implementors at middle and lower levels”.*

### 3. Beberapa Model Implementasi Kebijakan

Beberapa model implementasi kebijakan berkembang secara dinamis dan akan sangat ditentukan dengan faktor kondisi dan situasi dari kebijakan itu diimplementasikan. Beberapa referensi di bawah ini akan menjadi acuan dalam menganalisis implementasi suatu kebijakan

#### a. Model Edwards III

Edwards III (1980 : 9-10) melalui kajian pada pemerintahan Amerika Serikat, pada tahun 1970-an, mengemukakan kajiannya tentang muncul permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan dan penerapan kebijakan, sebagaimana dikemukakan Edwards III, sebagai berikut: *“... four critical factors or variabels in implementing public policy: communication, resourcess, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.”*

Model yang dikemukakan oleh Edwards III ini sifatnya *top down* dan cocok diimplementasikan pada level birokrasi yang terstruktur pada suatu lembaga pemerintahan, dimana setiap level hirarchi mempunyai peran sesuai dengan fungsi dalam penjabaran kebijakan yang akan dilaksanakan dan memudahkan terhadap implementasi suatu kebijakan pada masing-masing level birokrasi mulai dari tingkat departemen (pemerintah pusat), pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, sampai ketinggian pelaksana dilapangan.

Model ini melihat bagaimana administrator menghadapi permasalahan implementasi kebijakan yang disebabkan oleh hambatan dari dalam birokrasi itu sendiri (*internal bureaucratic resistance*) dalam mengimplementasikan setiap kebijakan yang telah dirumuskan oleh para pengambil kebijakan dan keempat faktor tersebut merupakan faktor keberhasilan atau kegagalan bagi administrator publik dalam mengimplementasikan setiap kebijakan atau program, sebagaimana hasil dikajian yang dilakukan oleh Edwards III tersebut.

#### b. Model Jones

Model ini diilhami oleh pendapat Eugene Bardach (1977), tentang bagaimana sulitnya membuat kesepakatan dalam proses merumuskan dan menerapkan suatu kebijakan, untuk itu perlu adanya aturan main khususnya dalam pelaksanaan kebijakan (*how to implementation game*). Jones, (1984 : 166), mengemukakan tiga prinsip bagaimana menerapkan suatu program kebijakan dalam operasionalnya dilapangan dapat diterapkan secara signifikan, yaitu sebagai berikut:

- 1) *Organization: The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a program into effect.*
- 2) *Interpretation: The translation of program language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives.*
- 3) *Application: The routine provision of services, payments, or other agreed upon program objectives or instrument.*

Ketiga karakteristik pelaksanaan kebijakan tersebut menjelaskan bahwa *pertama* : organisasi merupakan penataan kembali terhadap sumberdaya-sumberdaya, unit-unit, dan metode-metode yang akan berpengaruh terhadap program; *kedua*: interpretasi berusaha menafsirkan supaya program menjadi rencana-rencana dapat diarahkan dengan tepat dan dimungkinkan diterima serta dilaksanakan; dan *ketiga*: penerapan merupakan aturan rutin dari pelayanan, pembayaran, atau lain-lainya yang disesuaikan dengan tujuan atau instrumen program.

Kerangka model ini sebagai pemikiran Jones, yang menggambarkan bagaimana mudahnya mendefinisikan suatu kebijakan di atas kertas terhadap disain suatu program tetapi dalam penerapannya tidak sesederhana itu, sehingga pada penerapannya terkadang tidak terdefiniskan secara baik .

#### c. Model Van Meter and Van Horn

Teori yang dikemukakan oleh Van Meter and Van Horn, (1975 : 462): sebagai *A model of the Policy Implementation Process*, dengan mengemukakan 6 variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian (*..six variables which shape the linkage between policy and performance*) serta pentingnya prosedur implementasi memperhatikan konsep-konsep perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak. Model ini berusaha untuk menghubungkan antara variabel-variabel, yaitu antara kebijakan dan *performance* oleh sejumlah *independent variable* yang saling berkaitan. *Independent variable* tersebut digambarkan sebagai berikut:

Model ini memperlihatkan bagaimana keterkaitan antara berbagai variabel, walaupun secara konseptual menggunakan penjelasan secara parsial, tetapi pandangan dalam model ini bagi para perumus kebijakan dapat dijadikan model dan bagi para implementator digunakan untuk memanipulasi dalam perbaikan pelayanan publik dari kebijakan yang dilaksanakannya.

#### d. Model Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier

Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier dalam *A. Framework for Implementation Analysis* (1983 : 18-42), ada 3 katagori besar variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada proses implementasi kebijakan:

- 1) *The tractability of the problem(s) being addressed ,*

- 2) *The ability of the statute to structure favorably the implementation process,*
- 3) *The net effect of a variety of political variables on the balance of support for statutory objectives,.*

Ketiga variabel tersebut merupakan variabel bebas (*independent variabel*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*intervening variabel*).

Model ini secara konseptual sangat mudah di pahami dan di mengerti, tetapi secara implementatif perlu pemikiran luas dan waktu yang cukup untuk menjabarkan secara detail juklak dan juknis bagi para implementator dilapangan.

### **SINKRONISASI FORMULASI DAN IMPLEMENTASI KURIKULUM 2013**

Secara konseptual kebijakan yang ditetapkan oleh para perumus kebijakan sudah mencakup akan prediksi dan proyeksi dalam implementasinya dan kapan evaluasi harus dilaksanakan. Secara factual cukup banyak suatu kebijakan yang dirumuskan dengan baik kurang terimplementasi dengan harapan kebijakan yang ditetapkan dan sangat jarang kebijakan yang kurang baik akan terimplementasi dengan baik.

Hal ini tercermin dalam kebijakan kurikulum 2013 sebagai salah satu upaya dalam merubah desain pemikiran yang mengharapakan kreativitas dan inovasi muncul dari anak didik untuk mengembangkan ide dan pemikiran yang konstruktif dan kondusif sesuai nilai-nilai yang dimiliki bangsa Indonesia, sehingga akan terbangun kemampuan idealism yang berkarakter ke Indonesiaan. Secara formulasi kebijakan kurikulum 2013 merupakan terobosan Departemen Pendidikan Nasional dan Kebudayaan dalam menindaklanjuti UU No. 20 Tahun 2003 dan PP No. 19 Tahun 2005, konsekwensi yang timbul adalah dalam implementasi yang kurang memperhatikan model-model implementasi yang tepat dalam kemajemukan yang dimiliki Bangsa Indonesia, disamping aspek politis dan ekonomi yang ikut merongrong.

Ketegasan dan kecermatan implementator pada semua level pemerintahan pada tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan UPTD Pendidikan di tingkat kecamatan harus mempunyai *unity of corps* yang sama untuk pemahaman tujuan kebijakan kurikulum 2013 ini, sehingga menghindari priksi yang terjadi dalam pemerintahan itu sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Anderson, James. E. 2003. *Public Policy Making, Fifth Edition*. USA: Houghton Mifflin Company.
- Bardach. E. 1977. *The Implementation Game. What Happen after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Cochran, Charles L & Eloise F. Malone.1999. *Public Policy, Perspectives and Choices, Second Edition*. Boston: McGraw-Hill College.
- Dunn, William.1981. *Public Policy Analysis: An Introduction*. United States of America : Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. Printice Hall. Englewood Cliffs. N.J
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Inc. Washington D.C
- Grindle, Merillee .S (ed). 1980 . *Politics and Policy Implementation and Public Policy in the third World*. New Jersey: Princenton University Press.
- Jones, Charles O. 1996. *An Introduction To The Study of Public Policy*, Claifornia. Wadsworth. Inc.
- Kasim, Azhar. 1993. *Tinjauan Terhadap Tantangan dan Usaha Pengembangan Administrasi Publik, Makalah Seminar Pengembangan Sistem Manajemen Pemerintahan Yang Modern*, FISIP-UT, Tanggal 22-23 Desember 1993.
- Mazmanian, Daniel A & Paul Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Illionis Foresman and Company Gleinview.
- Pfiffner, John M and Presthus, Robert V. 1960. *Public Administration*. New York : The Ronald Press Company.
- Presman, J & Wildavsky. A. 1979. *Implementation*. Berkeley. University of California Press.
- Sabatier, Paul & Mazmanian. 1983. *Implementation and Public Policy*. USA : Scott, Foresman and Company.
- Saefullah, H.A.Djadja. 2007. *Pemikiran Kontreporer Administrasi Publik, Prespektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*. Bandung : LP3AN FISIP UNPAD.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: APII Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Van Meter, Donalds & Carl E Van Horn, 1975, *"The policy Implementation Process: A Concetual Framework"* Administration Society. Vol. 6 No. 4 February 1975.

## **B. Dokumen dan Peraturan Perundangan**

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, Tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005, Tentang Guru dan Dosen

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005, Tentang Standar Nasional Pendidikan