



Penerbit Gava Media



JMKP - MAP  
Universitas Gadjah Mada

# Implementasi Kebijakan Publik

Konsep dan Aplikasinya Di Indonesia

Erwan Agus Purwanto, Ph.D  
Dyah Ratih Sulistyastuti, M.Si

# Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia

Dr. H. M. Nur Hafid, M.P.A.  
Dosen Tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Islam Sumatera Utara

Jakarta, Indonesia  
Jalan Pahlawan, No. 12  
Telp. (021) 5500 0000

1. Pengertian Kebijakan Publik  
Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah yang akan memengaruhi kehidupan masyarakat luas. Kebijakan publik dapat diartikan sebagai tindakan pemerintah yang bertujuan untuk mengatur kehidupan masyarakat. Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah yang akan memengaruhi kehidupan masyarakat luas. Kebijakan publik dapat diartikan sebagai tindakan pemerintah yang bertujuan untuk mengatur kehidupan masyarakat.

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72  
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002  
Tentang Hak Cipta**

- 1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).**
- 2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)**

# **Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia**

**Erwan Agus Purwanto, Ph.D  
Dyah Ratih Sulistyastuti, M.Si**



**PENERBIT GAVA MEDIA**

**Implementasi Kebijakan Publik:  
Konsep dan Aplikasinya di Indonesia**

**Penulis:**

Erwan Agus Purwanto, Ph.D  
Dyah Ratih Sulistyastuti, M.Si

**Desain cover:**

Rudy

**Layout:**

Erwin Ariyanto

**Ukuran buku:**

16 x 23 Cm

**Halaman:**

xiv + 194

**ISBN:**

978-602-8545-87-7

Cetakan I, 2012

Diterbitkan oleh:

**PENERBIT GAVA MEDIA**

Klitren Lor GK III / 15 Yogyakarta

Telp./Fax. (0274) 558502

HP. 08122597214

e-mail: [infogavamedia@yahoo.com](mailto:infogavamedia@yahoo.com)

website: [www.gavamedia.net](http://www.gavamedia.net)

© Hak Cipta 2012 pada penulis,

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfoto copy, merekam, atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

## Kata Pengantar

Sebagai sebuah bidang kajian (*field of study*), studi implementasi kebijakan publik boleh dikatakan sudah sangat berkembang. Muncul pada tahun 1970-an sebagai bentuk keprihatinan para ilmuwan administrasi publik atas kegagalan berbagai kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Federal Amerika Serikat yang dilaksanakan di beberapa negara bagian, studi implementasi, pelan tapi pasti, mampu membangun kejelasan fokus kajian, metodologi, dan kerangka teori yang dapat digunakan oleh para ilmuwan tersebut dalam menjelaskan berbagai fenomena kegagalan implementasi kebijakan. Setelah tiga generasi terlampaui, tantangan untuk dapat melakukan studi implementasi kebijakan yang *vigorous*, mampu menjelaskan fenomena implementasi secara akurat, semakin berat untuk dilakukan. Berbagai kritik mulai bermunculan karena inovasi para peneliti terhadap penggunaan metodologi dan teori dalam melakukan studi implementasi kebijakan publik yang ada sekarang ini dianggap jauh dari memadai.

Ditengah-tengah tantangan tersebut, upaya untuk mengembangkan studi implementasi di Indonesia justru semakin memperoleh relevansinya. Relevansi tersebut berkaitan dengan perkembangan kebijakan publik di Indonesia yang kontradiktif pasca pergantian regim pada tahun 1998. Di satu sisi, perubahan sistem politik dan pemerintahan di Indonesia dari sistem politik yang otoriter dan sentralistis menjadi demokratis dan desentralistis telah membuka ruang yang lebar bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk merancang banyak kebijakan dan program-program pembangunan yang diarahkan untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Kondisi politik yang kondusif tersebut tentu sangat mendukung bagi kemunculan kebijakan-kebijakan yang responsif/aspiratif terhadap kebutuhan masyarakat. Namun di sisi yang lain, bertolak belakang dari apa yang diharapkan, implementasi berbagai kebijakan dan program-program pembangunan oleh pemerintah tersebut hasilnya jauh dari harapan. Kegagalan implementasi tersebut tentu tidak boleh dibiarkan terus terjadi.

Kegagalan berbagai implementasi kebijakan atau program tersebut tentu tidak boleh dibiarkan berulang kembali. Buku yang ada di hadapan sidang pembaca sekalian ini merupakan sumbangsih

kecil penulis dalam upaya memahami apa yang sesungguhnya terjadi dengan implementasi berbagai kebijakan publik di Indonesia. Untuk dapat memahami fenomena implementasi kebijakan publik di Indonesia, buku ini mencoba menjelaskan tiga hal pokok yang berkaitan dengan implementasi kebijakan yaitu: fokus kajian studi implementasi, teori yang dapat digunakan untuk menjelaskan berbagai fenomena implementasi, dan metodologi studi implementasi. Tiga pokok persoalan tersebut kemudian diuraikan menjadi enam bab. Bab Satu menjelaskan revitalisasi studi implementasi. Pada bab ini penulis menguraikan mengapa studi implementasi yang keberadaannya saat ini sedang dipertanyakan oleh para ahli justru perlu diperkuat kembali karena realitas yang ada menunjukkan bahwa hanya studi implementasi kebijakan yang akan mampu membantu kita untuk memahami fenomena implementasi dan dari situ diharapkan ditemukan rekomendasi untuk memperbaiki praksis implementasi kebijakan publik di Indonesia yang saat ini sedang dilanda persoalan. Bab Dua, berisi penjelasan tentang perkembangan studi implementasi. Bab ini menjelaskan perkembangan konsep dan metodologi yang dipakai oleh para peneliti untuk menjelaskan fenomena implementasi sejak dari tahun 1970-an sampai saat ini. Diskusi penting dalam bab ini adalah upaya untuk membangun konsep dan metodologi yang lebih kuat bagi riset-riset tentang implementasi di masa yang akan datang. Bab Tiga dalam buku ini merupakan penjelasan yang lebih rinci tentang bagaimana proses implementasi kebijakan publik berjalan. Proses tersebut merupakan upaya awal untuk memetakan faktor-faktor yang menjadi penentu kegagalan dan keberhasilan implementasi suatu kebijakan atau program. Bab Empat berisi pemaparan tentang bagaimana seorang peneliti implementasi mengembangkan metode dan indikator untuk menilai keberhasilan suatu implementasi kebijakan atau program. Dalam bab ini bagian yang paling penting adalah uraian tentang kerangka logis (logical framework) untuk dapat melakukan penilaian kinerja implementasi secara akurat. Bab Lima adalah tentang pentingnya organisasi dalam implementasi suatu kebijakan atau program. Dalam bab ini dijelaskan desain organisasi yang dapat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Bab Terakhir mencoba menandakan kembali tentang pentingnya para birokrat garda depan yang menjadi ujung tombak dalam implementasi kebijakan untuk mendapat perhatian dan peran yang proporsional.

Proses penulisan buku ini melalui tahapan yang panjang. Berangkat dari berbagai materi kuliah yang dipakai oleh penulis di

Program Studi Magister Administrasi Publik (MAP) maupun Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik (MKP) Universitas Gadjah Mada, draft pertama tulisan ini baru mulai kelihatan wujudnya pada saat penulis mendapat kesempatan menjadi post doctoral research fellow di KITLV-Leiden pada tahun 2009. Di sela-sela kesibukan menjalankan tugas di Leiden, draf awal buku ini berhasil ditulis dan kemudian memperoleh pengkayaan dari kasus-kasus empiris dari berbagai studi implementasi (tesis) yang dilakukan oleh para mahasiswa MAP-UGM sehingga menjadi wujudnya seperti sekarang ini.

Dalam proses yang panjang tersebut, buku ini tidak akan pernah ada tanpa bantuan dan dukungan dari para pihak yang dengan suka rela membantu penulisan buku ini. Ucapan terima kasih yang pertama kami berikan kepada para mahasiswa kami. Pertanyaan-pertanyaan kritis mereka telah menginspirasi penulis untuk mewujudkan impian menulis buku implementasi kebijakan ini. Kepada para sejawat penulis di MAP maupun MKP-UGM, ucapan terima kasih kami berikan atas dorongan mereka tanpa henti agar penulis tidak lelah untuk menyelesaikan buku ini. Penulis berhutang budi kepada mbak Yuni yang secara tekun telah membantu mengumpulkan kasus-kasus empiris yang dipakai sebagai ilustrasi dalam buku ini. Untuk itu dalam kesempatan ini kami ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan.

Penulis sangat beruntung mempunyai keluarga besar yang sangat supportive dalam membantu penulisan buku ini. Dengan cara mereka sendiri-sendiri keluarga besar penulis memberi lingkungan yang menyenangkan untuk penulis dapat menyelesaikan buku ini. SMS, telpon, dan e-mail yang datang dari mereka seringkali menyuntikkan tenaga baru pada saat-saat penulis menghadapi kejenuhan dalam menyelesaikan penulisan buku ini. Buku sederhana ini kami dedikasikan kepada kedua orang tua penulis yang telah mengenalkan kepada penulis kesenangan menjadi seorang akademisi dan kepada putri kami Ori yang bercita-cita melanjutkan kerja kami menjadi akademisi di masa yang akan datang.

Yogyakarta, awal Juli 2012

EAP dan DRS

# Daftar Isi

BAB I	PENGANTAR : PERLUNYA REVITALISASI STUDI IMPLEMENTASI.....	1
	1.1. Mengapa Lebih Banyak Kebijakan Yang Gagal Dibanding Yang Berhasil?.....	2
	1.2. Konseptualisasi Implementasi.....	16
	1.3. Dua Pendekatan Studi Implementasi.....	20
BAB II	PERKEMBANGAN STUDI IMPLEMENTASI .....	29
	2.1. Pengantar.....	30
	2.2. Perkembangan Studi Implementasi .....	34
	2.2.1 Generasi I (1970-1975): Generasi yang menggunakan <i>Case Study</i> .....	34
	2.2.2 Generasi II (1975-1980): <i>Building Model</i> .....	37
	2.2.3 Generasi III (1980) : <i>more scientific approach?</i> .....	48
	2.3. Dinamika Yang Tidak Pernah Selesai: Gugatan Terhadap Kemandegan Studi Implementasi .....	50
	2.4. Beberapa Kandidat : Generasi IV .....	53
	2.4.1 <i>Communication Theory</i> .....	53
	2.4.2 <i>Regim Theory</i> .....	54
	2.4.3. Kontingensi .....	55
	2.4.4. <i>Ambiguity conflict model</i> .....	55
	2.4.5. <i>Trust and involvement theory</i> .....	56
	2.4.6 <i>Policy Learning Model</i> .....	56
	2.5. Upaya Membangun Arah: Tantangan Studi Implementasi.....	58
	2.6. Pendekatan <i>democratic governance</i> .....	58
BAB III	PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN.....	63
	3.1. Pengantar.....	64
	3.2. Keterkaitan Antar Variabel dalam Implementasi..	66
	3.3. Kompleksitas Proses Implementasi.....	71
	3.4. Keterlibatan Publik .....	78
	3.5. Permasalahan dalam Proses Implementasi .....	85

3.6. Faktor-faktor Yang Bekerja dalam Proses Implementasi.....	89
<b>Bab IV MENILAI KINERJA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ..</b>	<b>97</b>
4.1. Pengantar.....	98
4.2. Kerangka Pengukuran Kinerja.....	99
4.3. Indikator Pengukuran Kinerja.....	102
4.4. Indikator <i>Policy Outcome</i> .....	110
4.5. Problema Pengukuran Kinerja.....	112
4.6. Pengembangan Dimensi.....	117
<b>BAB V ORGANISASI DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN</b>	<b>124</b>
5.1. Pengantar.....	125
5.2. Siapa <i>Implementing Agency</i> ?.....	125
5.3. Kapasitas Organisasi untuk Implementasi.....	128
5.3.1. Struktur Organisasi.....	129
5.3.3. Jumlah SDM yang dimiliki.....	149
5.3.4. Kesesuaian tujuan individu/ personel dengan pesan kebijakan.....	149
5.3.5. Komitmen (motivasi) dan kompetensi (keahlian) personel untuk melaksanakan implementasi ( <i>will and skill</i> ).....	151
5.3.6. Pengalaman kerja dan senioritas.....	152
5.4. Koordinasi dan Interaksi Antar Aktor.....	153
5.4.1. Proses Implementasi Dengan Menggunakan Mekanisme Kerja Mengutub ( <i>pooled</i> ).....	155
5.4.2. Proses Implementasi Dengan Menggunakan Mekanisme Kerja <i>Sequential</i> .....	156
5.4.3. Proses Implementasi Dengan Menggunakan Mekanisme Kerja <i>Reciprocal</i> .....	158
<b>BAB VI PERAN BIROKRAT GARDA DEPAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ..</b>	<b>163</b>
6.1. Pengantar.....	164
6.2. Birokrat Garda Depan dan Penyampaian Informasi	168
6.3. Kejelasan Prosedur vs Diskresi: Problematika <i>Street Level Bureaucrats</i> dalam implementasi kebijakan..	179
6.4. Mengukur Kinerja Birokrat Garda Depan Dalam Implementasi Kebijakan.....	189