

BAB II

LANDASAN KONSEPTUAL

2.1 Kajian Pustaka

Untuk mencapai tujuan penelitian, kajian pustaka mempunyai fungsi membantu penentuan tujuan dan alat penelitian serta memilih konsep-konsep yang tepat. Jika dikatakan bahwa kajian pustaka merupakan variabel yang menentukan dalam suatu penelitian serta pemahaman yang komprehensif dari peneliti tentang pengetahuan yang pernah ditulis oleh orang lain dalam bidang yang menjadi konsep yang akan di teliti tentang analisis implementasi pengelolaan dana desa. Beberapa penelitian terdahulu telah dilakukan sebelumnya, dirasa sangat penting dalam sebuah penelitian yang akan dilakukan baik itu dari landasan teori yang ada maupun dari penelitian sebelumnya yang akan dikaji dalam penelitian.

Jhon, dengan judul penelitian “ *Implementasi Kebijakan Anggaran Alokasi Dana Desa di Desa Sidahari Kecamatan Jelai Hulu Kabupaten Ketapang tahun 2015* “. Menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan anggaran Alokasi Dana Desa di Desa sidahari belum berjalan dengan semestinya serta belum sepenuhnya mengikuti aturan yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah melalui Keputusan Bupati Nomor 162 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Alokasi Dana Desa. Beberapa faktor yang menghambat ialah lemahnya komunikasi, sumber daya, sikap yang tidak jujur, dan tidak melakukan tugas pokok dan fungsi sesuai dengan apa yang ditetapkan Pemerintah Daerah. pelaksanaan Pembangunan tidak berjalan dengan semestinya sehingga implementasi kebijakan tidak efektif dan tidak tepat sasaran.

Hal senada juga disampaikan oleh Diansari, dengan judul penelitian “ *Analisa Implementasi Alokasi Dana Desa (Add) Kasus Seluruh Desa Di Kecamatan Kledung Kabupaten Temanggung tahun 2015*”. Menunjukkan bahwa terdapat beberapa faktor yang menjadi penghambat pengelolaan program ADD diantaranya terbatasnya kemampuan aparatur pemerintah desa dalam pelaksanaan Alokasi Dana Desa

(ADD), Lemahnya kinerja pengelolaan keuangan desa dan lemahnya pengawasan BPD dan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah desa.

Permana, dengan judul penelitian *"Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (Add) Di Desa Mahe Seberang Kecamatan Tanjung Kabupaten Tabalong tahun 2012"*. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Desa Mahe Seberang Kecamatan Tanjung Kabupaten Tabalong secara keseluruhan berjalan dengan baik hal ini ditunjukkan dengan terakomodirnya sebagian keperluan masyarakat di ADD, meningkatnya pembangunan infrastruktur dan terpenuhinya prasarana sosial kemasyarakatan. Akan tetapi pada implementasinya masih terdapat banyak kendala dalam memahami dan menjalankan isi kebijakan, kekeliruan dalam ketepatan alokasi sumber dana, keterlambatan dalam penyampaian laporan ke tim ADD tingkat selanjutnya dan kekurangan sumber daya aparatur yang terampil.

Masalah yang sama juga ditemukan oleh Wisakti, dengan judul penelitian *"implementasi kebijakan alokasi dana desa di wilayah kecamatan geyer kabupaten grobongan tahun 2008"*. Wisakti mengatakan bahwa implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan berjalan cukup lancar. Namun demikian apabila dikaitkan dengan pencapaian tujuan, pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan belum optimal. Meskipun tujuan peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, telah terlaksana secara optimal, namun tujuan adanya peningkatan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan belum berjalan secara optimal. Demikian juga tujuan peningkatan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat belum optimal.

Beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan adalah komunikasi, kemampuan sumber daya, sikap pelaksana, struktur birokrasi, lingkungan serta ukuran dan tujuan kebijakan. Disini penulis menyimpulkan ada beberapa Faktor yang menjadi

penunjang dari komunikasi, kemampuan sumber daya, sikap pelaksana, struktur birokrasi, lingkungan serta ukuran dan tujuan kebijakan adalah adanya sosialisasi, adanya kelancaran informasi adanya konsistensi kebijakan, kemampuan pelaksana, dukungan sarana dan prasarana, persepsi pelaksana yang baik, tim pelaksana, kewenangan BPD dan LPMD dan adanya kesesuaian pelaksanaan dengan kebijakan. Sedangkan yang menjadi faktor penghambatnya adalah : Belum adanya sosialisasi ADD kepada masyarakat, rendahnya SDM, kurangnya dukungan pendapatan desa lain, kurangnya respon pelaksana, tidak adanya pembagian tugas tim, kurang berjalannya peran LPMD dan ketidak tepatan sasaran.

Suparman dengan judul penelitian “ *Implementasi Program Alokasi Dana Desa Di Kecamatan Sukadana Kabupaten Kayong Utara tahun 2014*”. Proses implementasi program ADD di Kecamatan Sukadana belum sepenuhnya mengarah pada pengembangan sosial ekonomi masyarakat Desa. Anggaran Dana Desa tersebut lebih diprioritaskan pada pembangunan fisik saja sedangkan pembangunan non fisik tidak terlalu banyak dianggarkan padahal kedua aspek tersebut seharusnya diprioritaskan secara berimbang sehingga tidak ada ketimpangan. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan program ADD dalam pemberdayaan masyarakat desa diantaranya: faktor Sumber Daya Manusia (SDM); sosialisasi dan penyaluran dana; serta koordinasi yang masih belum sesuai dengan harapan yang diinginkan sehingga menyebabkan proses implementasi program Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Sukadana Kabupaten Kayong Utara tidak berjalan dengan optimal.

Raharjo, dengan judul penelitian “*Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) Tahun 2011 Di Desa Jembul Dan Desa Sumengko Kecamatan Jatirejo Kabupaten Mojokerto 2013*”. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Implementasi kebijakan alokasi dana desa dalam kegiatan belanja aparatur dan operasional pemerintahan desa di Desa Jembul dan Desa Sumengko Kecamatan Jatirejo belum dapat mencapai tujuan sesuai dengan yang diharapkan. Faktor usia dan Faktor SDM mempengaruhi kinerja dari Aparatur Pemerintah Desa Sedangkan dalam kegiatan

pemberdayaan masyarakat di Desa Jembul belum selesai dengan tujuan yang diharapkan. Hal ini disebabkan karena alokasi dana desa terlalu yang kecil.

2.2 Kebijakan Publik

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya, atau seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik. James E. Anderson mendefinisikan kebijakan itu adalah *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Pemahaman mengenai kebijakan publik sendiri masih terjadi adanya silang pendapat para ahli. Namun ada beberapa pendapat mengenai kebijakan publik terdapat beberapa persamaan, diantaranya yang disampaikan oleh Thomas R. Dye (Irfan Islamy, 2001:18) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“is what ever goverment chose to do or not to do”* apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

George C. Edward III dan Ira Sharkansky memiliki pendapat yang hampir sama dengan Thomas R. Dye mengenai kebijakan publik, yaitu *“...is what goverment say to do or not to do, it is goals or purpuse of goverment program..”* (... adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah...). Namun

dikatakan bahwa kebijakan publik itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah (Irfan Islamy, 2001 : 19).

Oleh karenanya dalam terminology ini, kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan real yang muncul ditengah-tengah masyarakat untuk dicairkan jalan keluar baik melalui peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan pejabat birokrasi dan keputusan lainnya termasuk peraturan daerah, keputusan pejabat poltik dan sebagainya.

Dalam perannya untuk pemecahan masalah, Dunn (1994: 30) berpendapat bahwa tahap penting dalam pemecahan masalah publik melalui kebijakan adalah :

- a. Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*)
- b. Formulasi kebijakan
- c. Adopsi kebijakan
- d. Implementasi kebijakan
- e. Penilaian kebijakan

Setiap tahap dalam pengambilan kebijakan harus dilaksanakan dan dengan memperhatikan sisi ketergantungan masalah satu dengan yang lainnya.

Proses penetapan kebijakan atau yang sering dikenal dengan policy making process, menurut Shafrits dan Russel dalam keban (2006: 63);

1. Merupaakan agenda setting dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi
2. Keputusan melakukan atau tidak melakukan kebijakan
3. Tahap implementasi kebijakan
4. Evaluasi program dan analisis dampak
5. Feedback yaitu memutuskan untuk merevisi atau menghentikan kebijakan.

Proses kebijakan diatas bila diterapkan akan menyerupai sebuah siklus tahapan penetapan kebijakan.

Dengan demikian kebijakan publik adalah produk dari pemerintah maupun aparatur pemerintah yang hakekatnya berupa pilihan-pilihan yang dianggap paling baik, untuk mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi publik dengan tujuan untuk dicarikan solusi pemecahannya secara tepat, cepat dan akurat, sehingga benar adanya apa yang dilakukan pemerintah dapat saja dipandang sebagai sebuah pilihan kebijakan.

Sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 60 Tahun 2014 dan Peraturan Bupati Lembata Nomor 7 Tahun 2015 tentang penetapan dana desa, khususnya dalam pengatur alokasi dana desa Pemerintah Kabupaten Lembata telah membuat kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) perihal petunjuk teknis Alokasi Dana Desa Puor B Tahun Anggaran 2021 yang merupakan kebijakan publik yang berorientasi pada peningkatan pendapatan desa, sehingga desa dapat tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri, berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

2.3 Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang jelas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut. Komponen yang ketiga biasanya belum dijelaskan secara rinci dan birokrasi yang harus menerjemahkannya sebagai program aksi dan proyek. Komponen cara berkaitan siapa pelaksananya, berapa besar dan dari mana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana sistem manajemennya dan bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur. Komponen inilah yang disebut sebagai implementasi (Wibawa, dkk., 1994: 15).

Menurut Michael Howlett dan Ramesh (1995 : 153) mengenai implementasi kebijakan, menerangkan bahwa setelah masalah publik ditentukan, maka itu merupakan jalan menuju agenda kebijakan, bermacam pilihan yang telah ditentukan untuk memecahkannya, dan pemerintah telah membuat beberapa pilihan dari alternatif tersebut, yang menetapkan keputusan menjadi pelaksanaan, implementasi

kebijakan merupakan proses dari sebuah program atau kebijakan yang dilaksanakan yang ditandai dengan terjemahan dari rencana menuju pelaksanaan. Senada dengan apa yang dikemukakan para ahli di atas, Winarno (2002:29) mengemukakan bahwa suatu program kebijakan akan hanya menjadi catatan-catatan elit saja jika program tersebut tidak diimplementasikan. Artinya, implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari sebuah program atau kebijakan, oleh karena itu suatu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah.

2.4 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik memiliki beberapa model yang menjadi acuan dalam merancang dan melaksanakan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan akan mempengaruhi terhadap unsur-unsur yang terlibat didalamnya, baik aparatur maupun masyarakat. Adapun model-model implementasi kebijakan publik yang telah adalah secara teori adalah sebagai berikut.

Menurut Matland (Hamdi, 2014:98), literatur mengenai implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dengan pendekatan dari atas (*top down*) dan kelompok dengan pendekatan dari bawah (*bottom-up*). Kelompok dengan pendekatan *top-down* melihat perancang kebijakan sebagai aktor sentral dalam implementasi kebijakan. Kelompok *top-down* juga memusatkan perhatiannya faktor-faktor yang dapat dimanipulasi pada tingkat sentral atau pada variabel yang bersifat makro. Kelompok *bottom-up* menekankan pada dua hal, yakni kelompok-kelompok sasaran dan para penyedia layanan. Kelompok *bottom-up* berfokus pada variabel yang bersifat mikro. Kemudian muncul kelompok yang ketiga, yang mencoba menyerasikan kedua kelompok tersebut dengan fokus pada aspek ambiguitas dan konflik dari implementasi kebijakan. Dalam perspektif kelompok yang ketiga adanya empat paradigma implementasi kebijakan, yakni seperti berikut:

1. Konflik rendah-ambiguitas rendah (implementasi administratif).

2. Konflik tinggi-ambiguitas rendah (implementasi politis).
3. Konflik tinggi-ambiguitas tinggi (implementasi simbolik).
4. Konflik rendah-ambiguitas tinggi (implementasi eksperimental).

Model Merilee S. Grindle (Tahir, 2014:74) Implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Implementasi sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuantujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Isi kebijakan menurut Grindle mencakup: (1). Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (2). Jenis manfaat yang akan dihasilkan,(3). Derajat perubahan yang diinginkan, (4) Kedudukan pembuat kebijakan, (5). Siapa pelaksana program. (6). Sumber daya yang dikerahkan.

- a) Konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat,
- b) Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c) Kepatuhan seras daya tanggap pelaksana.

Menurut Grindle *at al* (Tahir, 2014:75), “keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana. Dengan menganalogikan kebijakan sebagai pesan maka kemudahan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi faktor pesan, bentuk pesan, dan reputasi komunikatornya.

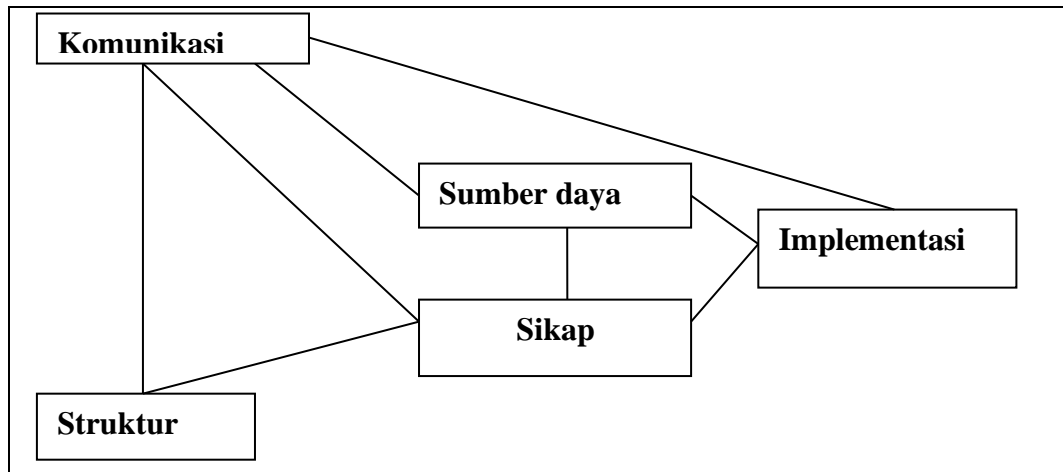
Menurut George C. Edward III dalam Subarsono (2005 :90) memberikan pandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni :

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Disposisi (Sikap)
4. Struktur birokrasi

Dari keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain sebagai mana dapat digambarkan berikut ini:

Gambar 2.1

Model implementasi menurut Gorge C. Edward III



Sumber: (Subarsono, 2005;91)

Dari bagan diatas, dapat diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

1. Komunikasi yaitu proses informasi mengenai kebijakan dari pelaksanaan tingkat atas kepada aparat pelaksana ditingkat bawah.
2. Struktur organisasi mencakup bagaimana struktur pemerintahan, bagian tugas, yang ada dan koordinasi yang dilakukan.
3. Sumber daya yaitu manusia, informasi dan sarana persarana yang tersedia dalam pelaksanaan kebijakan.
4. Sikap atau disponsi aparat pelaksana.

2.4.1 Komunikasi

Menurut Wiranto dkk. (2001 : 220), komunikasi adalah proses berbagi informasi dengan individu-individu lainnya. Informasi merupakan suatu pikiran atau gagasan yang hendak diberikan kepada individu-individu lainnya. Komunikasi merupakan keterampilan manajemen yang sering digunakan dan sering disebut sebagai suatu kemampuan yang sangat bertanggung jawab bagi keberhasilan seseorang, dia sangat penting sehingga orang-orang sepenuhnya tahu bagaimana mereka berkomunikasi.

Menurut Kenneth dan Gary (dalam Umar, 2001:25) mengatakan bahwa komunikasi dapat didefinisikan sebagai penyampaian informasi antara dua orang atau lebih yang juga meliputi pertukaran informasi antara manusia dan manusia. Komunikasi dalam organisasi dapat dilihat dari sisi komunikasi pribadi dan komunikasi organisasi.

Selanjutnya Widjaja (2008:88) mengatakan bahwa komunikasi adalah proses penyampaian gagasan, harapan dan pesan yang disampaikan melalui lambing tertentu yang mengandung arti dilakukan oleh penyampai pesan ditujukan kepada penerima pesan. Dalam proses komunikasi kebersamaan tersebut diusahakan melalui tukar menukar pendapat, penyampaian informasi, serta perubahan sikap dan perilaku.

Pada hakekatnya setiap proses komunikasi terdapat unsur-unsur sebagai berikut (Widjaja 2000: 30):

1. Sumber pesan adalah dasar yang digunakan dalam penyampaian pesan yang digunakan dalam rangka memperkuat pesan itu sendiri.
2. Komunilkator adalah orang atau kelompok yang menyampaikan pesan kepada orang lain, yang meliputi penampilan, penguasaan masalah, penguasaan, bahasa.
3. Komunika adalah orang menerima pesan
4. Pesan adalah keseluruhan dari apa yang disampaikan oleh komunikator, dimana pesan ini mempunyai pesan yang sebenarnya menjadi pengarah dalam usaha mencoba mengubah sikap dan tingkah laku komunika. Adapun unsur-unsur yang terdapat dalam pesan meliputi: cara penyampaian pesan, bentuk pesan (informative, persuasive, koeresif), merumuskan pesan yang mengena (umum, jelas, bahasa jelas, positif, seimbang, dan sesuai dengan keinginan komunikan).
5. Media adalah saran yang digunakan komunikator dalam penyampaian pesan agar dapat sampai pada komunikan, meliputi media umum, media masa.
6. Efek adalah hasil akhir suatu komunikasi, yakni sikap dan tingkah laku orang, sesuai atau tidak sesuai dengan yang kita harapkan, apabila sikap dan tingkah laku orang lain sesuai maka komunikasi berhasil, demikian sebaliknya.

Sedangkan George C. Edward (Wirnarno, 2002: 126) yang menyatakan bahwa ada tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity).

Faktor utama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum para pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, dia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. Pertama pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi.

Faktor kedua yang mempengaruhi komunikasi menurut Edward adalah kejelasan. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut itu harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan makna pesan awal.

Faktor ketiga berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsure kejelasan, tetapi perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

2.4.2 Struktur Birokrasi

Pengertian birokrasi menunjuk pada suatu organisasi yang dimaaksudkan untuk mengarahkan tenaga dengan teratur dan terus menerus, untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dengan kata lain, birokrasi adalah organisasi yang bersifat hirarkis, yang ditetapkan secara rasional untuk mengkoordinir pekerjaan orang-orang untuk

kepentingan pelaksanaan tugas-tugas administratif. Menurut Max Weber (dalam Soekanto, 293) cirri-ciri birokrasi adalah sebagai berikut:

1. Adanya ketentuan-ketentuan yang tegas dan resmi mengenai kewenangan yang didasarkan pada peraturan-peraturan umum, yaitu ketentuan-ketentuan hukum dan administrasi:
 - a) Kegiatan-kegiatan organisasi sehari-hari untuk kepentingan birokrasi dibagi secara tegas sebagai tugas yang resmi.
 - b) Wewenang untuk memberi perintah atas dasar tugas resmi diberikan secara langsung dan terdapat pembatasan-pembatasan oleh peraturan mengenai tata cara yang bersifat paksaan, fisik, keagamaan dan sebagainya, yang boleh digunakan oleh petugas.
 - c) Peraturan-peraturan yang sistematis disusun untuk kelangsungan pemenuhan tugas tersebut dan pelaksanaan hak-hak. Hanya orang-orang yang memenuhi persyaratan umum yang dapat dipekerjakan.
2. Prinsip peningkatan dan derajat wewenang merupakan sistem yang tegas perihal hubungan atasan dengan bawahan dimana terdapat pengawasan terhadap bawahan oleh atasannya. Hal ini memungkinkan pula adanya suatu jalan bagi masyarakat untuk meminta agar supaya keputusan-keputusan lembaga rendah ditinjau kembali oleh lembaga-lembaga yang lebih tinggi.
3. Ketata laksanaan suatu birokrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis yang disusun dan dipelihara aslinya atau salinannya. Untuk keperluan ini harus ada tata usaha yang menyelenggarakan secara khusus.
4. Pelaksanaan birokrasi dalam bidang-bidang tertentu memerlukan latihan dan keahlian yang khusus dari petugas.
5. Bila birokrasi telah berkembang penuh, maka kegiatan-kegiatan meminta kemampuan bekerja yang maksimal dari pelaksanaannya, terlepas dari kenyataan bahwa waktu bekerja pada organisasi secara tegas dibatasi.
6. Pelaksanaan birokrasi dpada ketentuan-ketentuan umum yang bersifat langgeng atau kurang langgeng, sempurna atau kurang sempurna, yang

semuanya dapat dipelajari. Pengetahuan akan peraturan-peraturan memerlukan cara yang khusus yang meliputi hukum, ketatalaksanaan administrasi dan perusahaan.

Dengan memperhatikan ciri-ciri yang telah diuraikan oleh Max Weber, maka dapat dikatakan bahwa birokrasi paling sedikit mencakup 5 (lima) unsur yaitu (Soekanto, 1982: 293-294):

- a) Organisasi
- b) Pengerahan tenaga
- c) Sifatnya yang diatur
- d) Bersifat terus menerus
- e) Mempunyai tujuan

Menurut Sutarto (1995: 40) organisasi adalah sistem saling pengaruh antara orang dalam kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian dapat ditemukan adanya berbagai faktor yang dapat menimbulkan organisasi, yaitu orang-orang, kerjasama, dan tujuan tertentu. Dari berbagai faktor tersebut semuanya saling berkaitan.

Setiap organisasi harus membentuk struktur organisasi sehingga jelas organisasi yang dimaksud. Struktur organisasi akan nampak lebih tegas apabila dituangkan dalam bagan organisasi. Yang dimaksudkan dengan struktur organisasi adalah kerangka antara hubungan satuan-satuan organisasi yang didalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang yang masing-masing mempunyai peranan tertentu dalam kesatuan yang utuh (Sutarto, 1995: 41).

Ada enam faktor struktur yang dapat dikenali, yang ternyata mempengaruhi beberapa sgi implementasi kebijakan organisasi yaitu tingkat desentralisasi, spesialisasi fungsi, formalisasi, rentang kendali, ukuran organisasi, dan ukuran unit kerja (Steers 1985: 70).

Desentralisasi adalah batas perluasan berbagai jenis kekuasaan dan wewenang dari atas kebawah dalam hirarki organisasi. Dengan demikian pengertian desentralisasi berhubungan erat dengan konsep partisipasi dalam pengambilan keputusan. Makin luas desentralisasi makin luas ruang lingkup bawahan dapat turut

serta dalam memikul tanggung jawab atas keputusan keputusan mengenai pekerjaan mereka dan kegiatan mendatang dari organisasinya (Steers, 1985: 71)

Spesialisasi adalah pembagian fungsi-fungsi organisasi menjadi kegiatan-kegiatan yang sangat khusus. Spesialisasi dapat diukur dengan berbagai cara, mencakup jumlah divisi dalam sebuah organisasi dan jumlah bagian dalam setiap divisi, jumlah posisi yang berlainan dan jumlah sub unit yang berbeda dalam sebuah organisasi, dan jumlah pekerjaan dan jabatan yang terdapat dalam sebuah organisasi. Spesialisasi memungkinkan setiap pekerjaan mencapai keahlian dibidang tertentu sehingga dapat memberikan sumbangsinya secara maksimal pada kegiatan kea rah tujuan (Steers, 1985: 75).

Formalisasi menentukan batas penentuan atau pengaturan kegiatan kerja para pegawai melalui prosedur dan peraturan yang resmi. Semakin besar pengaruh peraturan mengatur tingkah laku pekerja, semakin besar tingkat formulasinya. Peningkatan formalisasi merupakan penghalang bagi implementasi kebijakan karna para manajer dalam struktur yang sangat formal akan cenderung melakukan segala sesuatu sesuai peraturan (Steers, 1985: 75).

Rentang kendali adalah jumlah terbanyak bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan tertentu. Bawahan langsung adalah sejumlah pejabat yang langsung berkedudukan dibawah seorang atasan tertentu. Alasan langsung adalah seorang pejabat yang memimpin langsung sejumlah bawahan tertentu (Sutarto, 1995: 172).

Menurut Sutarto (1995: 174), ada dua faktor yang harus diperhatikan dalam menentukan berapa baiknya jumlah pejabat bawahan yang langsung dapat dipimpin dengan baik oleh seorang pejabat atasan tertentu, yaitu:

- 1) Faktor subyektif, yaitu faktor yang melekat pada pejabatnya, misalnya: kepandaian, pengalaman, kesehatan, umur, kejujuran, keahlian, dan lain-lain.
- 2) Faktor obyektif, yaitu faktor yang berada diluar pejabatnya, misalnya: corak pekerjaan, jarak antara pejabat bawahan, letak para pejabat bawahan dan waktu penyesuaian pekerjaan.

Besarnya ukuran organisasi dapat mempengaruhi berbagai aspek keberhasilan organisasi. Bertambah besarnya organisasi tampaknya mempunyai hubungan positif dengan peningkatan efisiensi. Faktor-faktor seperti pergantian pemimpin yang teratur, berkurangnya biaya tenaga kerja, dan pengendalian lingkungan semua itu dapat dianggap sebagai beberapa aspek yang mengatur pelaksanaan pekerjaan secara tertib dan efisien (Steers, 1985: 80).

Pengaruh ukuran unit kerja terhadap sikap dan tingkah laku para pekerja dan pengaruhnya terhadap organisasi tampak berlainan dengan ukuran organisasi. Bagi para pekerja semakin besarnya ukuran unit kerja selalu dihubungkan dengan berkurangnya kepuasan kerja, tingkat kehadiran, merosotnya tingkat ketepatan, dan meningkatnya perselisihan perburuhan (Steers 1985: 80).

2.4.3 Sumber Daya

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi itu pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik (Winarno, 2002: 132).

Pendapat yang hamper sama juga di sampaikan oleh Gomes (1997: 24) yang menyatakan bahwa suatu organisasi tidak terlepas dari pengaruh lingkungan yang ada disekitarnya. Lingkungan merupakan sumber pemasok input bagi organisasi, dan juga sebagai penerima output dari organisasi itu sendiri. Dari lingkungan suatu organisasi memperoleh bahan-bahan yang diperlukan, baik fisik maupun non fisik, dan dari lingkungan juga organisasi menangkap tujuan, kebutuhan, dan harapan.

Dengan demikian, dalam organisasi terdapat kurang lebih tiga variabel utama, yang mempengaruhi organisasi yaitu : manusia, lingkungan , dan saling berinteraksi menurut pola tertentu, dan masing-masing memiliki karakteristik atau nilai-nilai tertentu.

2.4.4 Sikap

Sikap merupakan seperangkat pendapat, minat atau tujuan, yang menyangkut harapan akan suatu jenis pengalaman tertentu, dan kesediaan dengan suatu reaksi yang wajar (Mas'ud, 1991: 31), sedangkan Gibson (1993:57) mendefinisikan sikap sebagai berikut: "sikap adalah kesiap siagaan mental yang dipelajari dan diorganisasikan melalui pengalaman dan mempunyai pengaruh tertentu atas cara tanggap seseorang terhadap orang lain, obyek dan situasi yang berhubungan dengannya".

Dari pendapat-pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa sikap adalah reaksi atas rangsangan suatu obyek tertentu yang diikuti dengan kecenderungan untuk bertindak atau bertingkah laku, baik berupa sikap mendukung atau menolak.

Berdasarkan evaluasi tersebut maka komponen afeksi memiliki penilaian emosional yang dapat bersifat positif atau negative. Berdasarkan penilaian ini maka terjadilah kecenderungan untuk bertingkah laku hati-hati. Komponen afeksi yang memiliki sistem evaluasi emosional mengakibatkan timbulnya perasaan senang/tidak senang atau takut/tidak takut. Dengan sendirinya pada proses evaluasi ini terdapat suatu valensi positif atau negatif. Oleh karena itu pada seseorang yang tingkat kegerdasannya rendah, kurang memiliki aspek penalaran yang baik, dan dalam evaluasi emosionalnya pun berkurang adanya kehalusan sehingga mengakibatkan kecenderungan tingkah laku yang kurang serasi

2.5 Defenisi Desa

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumahtangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan pengertian desa menurut UU Nomor 6 tahun 2014, desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk

mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia .kewenangan berdasarkan hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsan masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat (UU No. 6 Tahun 2014).

Pemerintah Desa atau disebut juga Pemdes adalah lembaga pemerintah yang bertugas mengelola wilayah tingkatdesa. Lembaga ini diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang pemerintahan desa yang diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan pasal 216 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Pemimpin pemerintah desa, seperti tertuang dalam paragraf 2 pasal 14 ayat (1), adalah kepala desa yang bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Sedangkan dalam UU Nomor 6 tahun 2014 memberikan pengertian tentang, Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah desa adalah unsur penyelenggaraan Pemerintahan desa, menurut Nurcholis (2014:22) Pemerintah mempunyai tugas pokok:

- a. Melaksanakan urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, membangun dan membina masyarakat.
- b. Menjalankan tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten. Pemerintah Desa yang dimaksud di sini Kepala Desa. Ini sebagai lembaga eksekutif Pemerintah Desa yang berfungsi sebagai kepala Pemerintah di desa, kemudian dalam menjalankantugasnya, Kepala Desa dibantu oleh perangkat desa. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa berwenang :
 1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Perwakilan Desa (BPD).

2. Mengajukan rancangan peraturan desa.
3. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.
5. Membina kehidupan masyarakat desa.
6. Membina perekonomian desa.
7. Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif.

Perangkat desa diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsumsi dengan camat atas nama Bupati /Walikota. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkatdesa bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Perangkat desa diangkat dari warga desa yang memenuhi persyaratan, karena tugas pemerintah desa begitu berat maka perangkat desa harus memiliki kemampuan yang memadai untuk bisa mendukung Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah desa berkewajiban melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan kewenangannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa pasal 18 disebutkan bahwa kewenangan desa meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa, berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat desa. Untuk melaksanakan tugas-tugas ini diperlukan susunan organisasi dan perangkat desa yang memadai agar mampu menyelenggarakan pemerintahan dengan baik. Demikian susunan organisasi pemerintahdesa yang ada saat ini perlu dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dalam upaya melaksanakan amanat Undang-undang Desa.

Pemerintah desa berfungsi sebagai sub sistem dari sistem administrasi pemerintahan di Indonesia, sehingga desa memiliki kewenangan, tugas dan kewajiban untuk mengatur dan mengelola kepentingan masyarakat mereka sendiri (Hehamahua, 2015). Tipologi desa dibagi menjadi tiga bagian yaitu desa tertinggal, desa berkembang, desa maju/mandiri (Permendes No. 22 Tahun 2016).

Desa sangat tertinggal adalah desa yang mengalami kerentanan karena masalah bencana alam, guncangan ekonomi, dan konflik sosial sehingga tidak berkemampuan mengelolah potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi, serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya. Desa tertinggal adalah desa yang memiliki potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi tetapi belum, atau kurang mengelolanya dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya (Permendes No 22 Tahun 2016).

Desa berkembang adalah desa yang potensinya desa maju, yang memiliki potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi tetapi belum mengelolanya secara optimal untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia, dan menanggulangi kemiskinan (Permendes No. 22 Tahun 2016).

Desa mandiri adalah desa maju yang memiliki kemampuan melaksanakan pembangunan desa untuk peningkatan kualitas hidup dan kehidupan sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa dengan ketahanan ekonomi, dan ketahanan ekologi secara berkelanjutan (Permendes No. 22 Tahun 2016).

2.6 Alokasi Dana Desa

Alokasi Dana Desa (ADD) adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota untuk desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/ Kota (PP No 72 Tahun 2005 pasal 1 ayat 11). Dana desa bersumber dari APBN adalah wujud rekognisi Negara kepada desa. Bagian dari dana perimbangan pusat dan daerah yang di terima

oleh kabupaten atau kota untuk desa paling sedikit 10% dari distribusi proporsional untuk setiap desa (Warsono, 2014).

Alokasi Dana Desa (ADD) bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subyek dari pembangunan (DJPPMD, 2015). Dalam pengelolaan keuangan desa, pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan milik desa yang dipisahkan adalah Kepala Desa.

Kepala Desa bertugas untuk menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APB Desa, menetapkan PTKPD (Pelaksanaan Teknis Pengelolaan Keuangan Desa), menetapkan petugas pemungutan penerimaan desa, menyetujui pengeluaran atas beban APB Desa (Permendagri No. 113 Tahun 2014). Pelaksanaan Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD) terdiri dari sekertaris desa, kepala seksi, dan bendahara.

Tugas dari Sekertaris desa adalah menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APB Desa, menyusun Raperdes (Rancangan Peraturan Desa) tentang APB Desa, perubahan APB Desa dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa, melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan dalam APB Desa, menyusun pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan APB Desa dan melakukan verifikasi terhadap rencana belanja dan bukti-bukti pengeluaran (Permendagri No. 113 Tahun 2014).

Kepala Seksi bertugas untuk menyusun rencana pelaksanaan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya, melaksanakan kegiatan bersama Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) yang ditetapkan dalam APB desa, melakukan tindakan pengeluaran yang menyebabkan atas beban anggaran kegiatan, mengendalikan pelaksanaan kegiatan, melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan pada Kepala

Desa, dan menyiapkan dokumen anggaran atas beban pelaksanaan kegiatan (Permendagri No.113 Tahun 2014). Pasal 8 No 113 tahun 2014 menetapkan bahwa:

- a) Anggaran pendapatan dan belanja desa terdiri atas bagian pendapatan desa, belanja desa, dan pembiayaan.
- b) Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa.
- c) Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan peraturan desa.

Sedangkan Bendahara bertugas untuk menerima, menyiapkan, menyetorkan, menatausahkan dan mempertanggungjawabkan penerimaan pendapatan desa dan pengeluaran pendapatan desa dalam rangka pelaksanaan APB Desa (Permendagri No 113 Tahun 2014).

Jadi Dana Desa (DD) merupakan kewajiban pemerintah pusat untuk mengalokasikan anggaran transfer kedesa didalam APBN sebagai wujud pengakuan dan penghargaan Negara kepada desa. Prioritas pembangunan Dana Desa diatur melalui peraturan menteri desa, pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi Republik Indonesia. Dana desa merupakan dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara yang diperuntukan bagi desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan dengan perincian sebagai berikut:

A. Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa

Pembangunan desa yang bersumber dari program sektoral dan program daerah, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal ketentuan menyatakan pelaksanaan program sektor dan program daerah didesa dicatat dalam APB Desa. Dalam hal ketentuan menyatakan

pelaksanaan program sektor dan program daerah dibahas dan disepakati dalam musyawarah desa yang diselenggarakan oleh BPD.

B. Bidang Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat sangat penting dan merupakan hal yang wajib untuk dilakukan mengingat pertumbuhan ekonomi dan teknologi yang demikian pesatnya belakangan ini akan sangat mempengaruhi kemampuan tiap individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Pemberdayaan masyarakat saat ini banyak dikaitkan dengan masyarakat desa cenderung terbelakang dari masyarakat kota, sehingga dengan adanya pemberdayaan masyarakat mampu meningkatkan potensi dan kemampuan dasar dimiliki untuk memperbaiki ekonomi keluarga.

2.7 Kerangka Berpikir

Berdasarkan variable yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan menurut George C. Edward III dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program, yaitu komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan sikap.

1. Komunikasi

Komunikasi adalah proses berbagi informasi dengan individu-individu lainnya. Informasi merupakan suatu pikiran atau gagasan yang hendak diberikan kepada individu-individu lainnya. Komunikasi merupakan keterampilan manajemen yang sering digunakan dan sering disebut sebagai suatu kemampuan yang sangat bertanggung jawab bagi keberhasilan seseorang, Dia sangat penting sehingga orang-orang sepenuhnya tahu bagaimana mereka berkomunikasi.

2. Sumber Daya

Sumber daya bagaimanapun jelas dan konsistennya aturan-aturan, serta bagaimana pun akuratnya dalam penyampaian ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksanaan kebijakan bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk

melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut juga tidak akan efektif.

3. Struktur Birokrasi

Birokrasi menunjukkan pada suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengerahkan tenaga dengan teratur dan terus menerus, untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dengan kata lain birokrasi adalah organisasi yang bersifat hirarkis, yang ditetapkan secara rasional untuk mengkoordinir pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas-tugas administratif.

4. Sikap

Sikap adalah reaksi rangsangan suatu obyek tertentu yang diikuti dengan kecenderungan untuk bertindak atau bertingkah laku, baik berupa sikap mendukung atau menolak.

Gambar 2.2 Model Kerangka Berpikir Penelitian

