

BAB II

TINJAU PUSTAKA

1.1 Kebijakan Publik

Menurut Graycar dalam Kaban (2008 : 59) kebijakan dapat dipandang dari empat perspektif, yaitu filosofis, produk, proses, dan kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan dipandang sebagai prinsip atau kondisi yang diinginkan. Sebagai suatu produk, kebijakan diartikan sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi. Sebagai suatu proses, kebijakan menunjuk pada cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya. Sedangkan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar-menawar dan negoisasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Adapun menurut W. Wilson dalam bukunya Parsons (2008 : 15) memandang hal lain dari makna modern gagasan “kebijakan” yaitu seperangkat aksi atau rencana yang memandang tujuan politik yang berbeda dengan makna administrasi. Kata kebijakan mengandung makna sebuah manifestasi dari penilaian yang penuh pertimbangan. Lebih lanjut Wayne Parsons memberi defenisi kebijakan adalah usaha untuk mendefenisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan.

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-

kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud (Leo Agustino, 2008:7)

Sedangkan menurut Wiliam N. Dunn (2003:132), Kebijakan Publik (Public Policy) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu kebijakan publik juga kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (Anderson, 1979:3).

Dalam teori sistem yang dikemukakan oleh Dunn (2003:132), dalam pembuatan kebijakan publik melibatkan tiga elemen yaitu pelaku kebijakan, kebijakan publik dan lingkungan kebijakan yang semuanya saling terhubung dan terkait. Ilustrasi elemen kebijakan publik digambarkan di bawah ini: Kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Winarno, 2002:16). Dalam praktiknya kebijakan publik baiknya harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut (Widodo, 2001:190):

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.

3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
 4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
 5. Kebijakan publik (positif), selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif)
- Bentuk-bentuk kebijakan publik dapat di bagi menjadi tiga kelompok, yaitu (Tangkilisan,2003:2):

1. Kebijakan Publik Makro

Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau dapat juga dikatakan sebagai kebijakan yang mendasar. Contohnya: (a). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; (b). Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;©. Peraturan Pemerintah;(d). Peraturan Presiden;(e) Peraturan Daerah. Dalam pengimplementasian, kebijakan publik makro dapat langsung diimplementasikan.

2. Kebijakan Publik Meso

Kebijakan publik yang bersifat meso atau yang bersifat menengah atau yang lebih dikenal dengan penjas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berupa Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Wali kota, Keputusan Bersama atau SKB antar- Menteri, Gubernur dan Bupati atau Wali kota.

3. Kebijakan Publik Mikro

Kebijakan publik yang bersifat mikro, mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan publik yang di atasnya. Bentuk kebijakan ini misalnya peraturan yang dikeluarkan oleh aparat-aparat publik tertentu yang berada di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Wali kota.

4. Tahapan Kebijakan Publik

Tahapan yang dilakukan dalam pelaksanaan Kebijakan Publik yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/ legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan (Budi Winarno, 2007: 32–34):

5. Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Isu kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder.

6. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan

masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

7. Adopsi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah.

8. Implementasi Kebijakan

Dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak.

9. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

1.2 Implementasi Kebijakan

Van Meter dan Van Hom (dalam Agostino, 2006:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan adapun implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
2. Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan
3. Adanya hasil kegiatan

Dalam beberapa pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa konsep implementasi kebijakan mengarah pada suatu aktivitas atau suatu kegiatan dinamis dan bertanggung jawab dalam melaksanakan program serta menetapkan tujuan dan kebijakan tersebut sehingga pada akhirnya mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau kebijakn itu sendiri. Dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai hambatan-hambatan yang dapat menghambat. Gow dan Mors (dalam pasolong, 2007:59) mengungkapkan bahwa hambatan dalam implementasi kebijakan adalah antara lain sebagai berikut:

1. Hambatan politik, ekonomi dan lingkungan
2. Kelemahan institusi
3. Ketidakmampuan sumber daya manusia (SDM) dibidang teknis dan administrative

4. Kekurangan dalam bantuan teknis
5. Kurang desentralisasi dan partisipasi
6. Pengaturan waktu (timing)
7. System informasi kurang mendukung
8. Perbedaan agenda tujuan dan actor
9. Dukungan yang berkesinambungan\

Semua hambatan dapat dengan mudah dibedakan atas hambatan dari luar dalam. Hambatan dari dalam dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, system dan prosedur yang harus digunakan sedangkan hambatan dari luar dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi itu seperti:

1. Peraturan atau kebijakan pemerintah
2. Kelompok sasaran
3. Kecenderungan ekonomi
4. Kecenderungan politik
5. Kondisi sosial budaya dan sebagainya

Sedangkan keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan menurut Weimer dan Vining (dalam Pasolong, 2007:59) ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan yakni sebagai berikut :

1. Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan maksudnya adalah sampai berapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau

seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.

2. Hakekat kerjasama yang dibutuhkan Maksudnya adalah apakah semua pihak yang terlibat dalam telah merupakan suatu assembling produktif.
3. Ketersedian sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Menurut M. Irfan Islami (2003:103) beberapa kebijakan bersifat self-executing artinya dengan dirumuskan kebijakan itu sekaligus (dengan sendirinya) kebijakan implementasikan. Contohnya.

1. Kebijakan suatu Negara yang mengakui secara formal kemerdekaan Negara baru
2. Pergantian atau perubahan lambang Negara, lagu Negara, bendera Negara

Sementara itu menurut Edward (dalam Winarno, 2002:125) implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya, jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak mengurangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan yang cemerlangmungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang di impementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan Implementasi merupakan sebuah tahap yang paling krusial

dalam proses kebijakan publik suatu program kebijakan harus di implementasikan agar supaya mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan. Menurut Wiliam. N. Dun (2000:24-25) menganjurkn bahwa disetiap tahapan proses kebijakan publik termasuk tahapan implementasi kebijakan penting dilakukan analisa. Analisa yang dimaksud tidak identik dengan evaluasi karena dari tahapan penyusunan agenda hingga evaluasi kebijakan (policy evaluation) sudah harus dilakukan analisis. Ungkapkan Dunn yang terkenal adalah lebih baik dari pada perumusan masalah keliru tetapi pelaksanaanya benar. Hal ini memberi arti penting tahapan kebijakan termasuk implementasi yang tepat bagi pemberdayaan masyarakat melalui program nasional pemberdayaan masyarakat Mandiri (PNPM) Perdesaan sehingga persoalan-persoalan yang tedapat pada masyarakat mendapatkan solusi yang tepat melalui implementasi.

2.3 Model-Model Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dalam Nugroho (2006) dipengaruhi oleh isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan kebijakan (content of implementation). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Isi Kebijakan (content of policy) mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan

5. Siapa pelaksana program
6. Sumber daya yang dikerahkan

Sedangkan lingkungan kebijakan (content of implementation) mencakup.

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tanggap

Selanjutnya George C. Edward III dalam Subarsono (2005) mengemukakan beberapa 4 (empat) variabel yang mempengaruhi implemeentasi kebijakan yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

1. Komunikasi keberhasilan implementasi kebijakan masyarakat agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisiksn kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumberdaya. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat terwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi

adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard procedures atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2005) menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yakni.

1. Karakteristik dari masalah (tractability of the problems) indikatornya;
 - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan
 - b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran
 - c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi Cakupan
 - d. perubahan perilaku yang diharapkan
2. Karakteristik kebijakan/undang-undang (ability of statute to structure implementation) indikatornya;
 - a. Kejelasan isi kebijakan

- b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis
 - c. Besarnya alokasi sumberdaya financial terhadap kebijakan tersebut
 - d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi
 - e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana
 - f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan
 - g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan
3. Variabel lingkungan (nonstatutory variables affecting implementation), indikator
- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi
 - b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan sikap dari kelompok pemilih (constituency groups)
 - c. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor

Model implementasi kebijakan dari Dye dalam Agustino (2016:152-153) sering disebut juga dengan istilah "Model Implementasi Interaktif." Model ini menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika program dianggap kurang memenuhi harapan stakeholders. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi program atau kebijakan publik akan di analisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan, dan kelemahan setiap fase pelaksanaan diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan. Meskipun persyaratan input sumber daya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumber daya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif. Jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi program atau kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya.

Tujuan kebijakan, program aksi, dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier

implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi program atau kebijakan, beserta output dan outcomes-nya.

2.4 Alokasi Dana Desa

Dalam pembahasan mengenai ADD, pemerintah telah mengaturnya dalam Undang-Undang No.6 tahun 2014. Pada Pasal 72 ayat 1 dan 2 UU Desa menyebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan desa berasal dari alokasi APBN dengan mengefektifkan program yang berbasis desa yang dalam kajian ini di sebut sebagai Alokasi Dana Desa (ADD) secara merata dan adil demi mewujudkan Nawa Cita ke-3, yang telah dicanangkan oleh Presiden, Dana Desa mulai gencar dilakukan demi membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka NKRI. Pengalokasian Dana Desa ini pun tak sembarangan. Berdasarkan kebijakan pengalokasian Dana Desa pada APBN 2015-2017, atas capaian yang kini telah diraih, Dana Desa terbagi menjadi 90 persen porsi yang

dibagi rata (alokasi dasar) dan 10 persen berdasarkan formula (alokasi formula).

Alokasi formula ini terbagi menjadi jumlah penduduk desa sebesar 25 persen, angka kemiskinan desa sebesar 35 persen, luas wilayah desa sebesar 10 persen dan tingkat kesulitan geografi desa sebesar 30 persen. Semua alokasi tersebut bisa digunakan oleh desa dan desa adat, yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/Kota dan kemudian dialokasikan kepada setiap desa secara merata dan berkeadilan. Diharapkan dari Dana Desa ini pembangunan desa dapat ditingkatkan sehingga bisa melakukan pemberdayaan ekonomi lokal, penciptaan akses transportasi lokal ke wilayah pertumbuhan, dan mempercepat pemenuhan infrastruktur dasar. Hingga pada akhirnya semua tujuan pembangunan kawasan pedesaan seperti mewujudkan kemandirian masyarakat dan menciptakan desa-desa mandiri dan berkelanjutan bisa menjadi kenyataan sehingga martabat, kehidupan dan perekonomian masyarakat desa menjadi lebih baik dan terangkat.

2.5 Kerangka Berpikir

Makna implementasi kebijakan publik dilaksanakan untuk memahami atau mengetahui tujuan apa yang nyata terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku. Demikian pula halnya dengan implementasi mengenai ADD dalam undang-undang No. 6 tahun 2014 pada pasal 72 ayat 1 dan 2 yang menyebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan desa berasal dari alokasi APBN dengan mengefektifkan program yang berbasis

desa yang dalam kajian ini di sebut sebagai Alokasi Dana Desa (ADD) secara merata dan adil.

Sehubungan dengan itu, maka penelitian ini akan mengkaji model implementasi kebijakan alokasi dana desa dalam undang-undang No. 6 tahun 2014 pada pasal 7 ayat 1 dan 2 dengan menggunakan alur pikir atau model implementasi yang dikemukakan oleh George C. Edward III dalam Subarsono (2005) mengemukakan beberapa 4 (empat) variabel yang mempengaruhi implemeentasi kebijakan yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain berkaitan. Indikator-indikator tersebut yaitu:

- a. Komunikasi
- b. Sumber daya
- c. Disposisi
- d. Struktur birokrasi

Kerangka berpikir

Studi implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa di Bajak Kecamatan
Reok Kabupaten Manggarai



Implementasi Kebijakan(George C. Edward III)

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Disposisi
4. Struktur birokrasi



1. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintah desa
2. Meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan
3. Meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa.
4. Mendorong peningkatan swadaya gotong royong masyarakatdesa.