

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi Kebijakan

2.1.1 Definisi Implementasi

Menurut Grindle dalam Budi Winarno (2012:149) memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang mempermudah suatu kegiatan pemerintah. oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

Sedangkan menurut Ripley dan Franklin dalam Budi Winarno (2012:148) berpendapat bahwa:

“Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*) atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*)”.

Jadi, implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mempermudah suatu kegiatan pemerintah dalam mewujudkan keberhasilan program-program dan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan.

2.1.2 Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan supaya mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Secara luas implementasi kebijakan merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Menurut Mazmanian & Sabatier dalam Leo Agustino (2020:146) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

“pelaksanaan keputusan biasanya dalam bentuk undang-undang, tapi dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau pun keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses Implementasinya”.

Menurut Udoji dalam Leo Agustino (2020:147) berpendapat Implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada formulasi kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekadar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak dilaksanakan.

2.1.3 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana sebagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja

bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. adapun syarat-syarat untuk mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna yaitu sebagai berikut:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atas kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin bersifat fisik, politis dan sebagainya.
2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diberikan benar-benar tersedia.
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan.
5. Pemahaman mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
6. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
7. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut.

2.1.4 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Keberhasilan dan kegagalan implementasi public tergantung sejauh mana para aktor kebijakan memahami dan menerapkan analisis mereka. Karena, pada dasarnya tidak ada satupun kebijakan yang dapat dikatakan berhasil seratus persen, akan tetapi ada beberapa faktor yang perlu kita bahas disini terkait hambatan implementasi kebijakan public dan peluang-peluang keberhasilannya adalah:

1. Isi kebijakan

Kegagalan implementasi kebijakan public disebabkan samarnya isi dari kebijakan, yaitu:

- a. Tujuan yang tidak cukup terperinci
- b. Sarana-sarana dan penempatan prioritas yang tidak jelas (tidak ada)

c. Program kebijakan yang terlalu umum atau sama sekali tidak ada

2. Kurangnya informasi

Kekurangan informasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang lengkap atau kurang tepat, baik mengenai pelaksanaan, isi kebijakan yang akan dilaksanakan dan hasil-hasil kebijakan. Struktur komunikasi antar organisasi pelaksana dan objek kebijakan. Objek kebijakan (kelompok sasaran) tidak cukup mengetahui kemungkinan-kemungkinan yang diberikan oleh pemerintah atau tentang kewajiban-kewajiban yang harus mereka patuhi.

3. Kurang dukungan

Dukungan yang kurang sebelumnya atau sesudah adanya implementasi kebijakan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini disebabkan oleh adanya beberapa penolakan, ketidaksetujuan, atau indikasi perlawanan dari beberapa pihak, baik itu parlemen legislatif selaku aktor pembuat kebijakan, atau masyarakat sebagai objek kebijakan yang umum.

4. Adanya pembagian potensi

Pembagian potensi diantara faktor-faktor yang terlihat dalam pelaksanaan, struktur dari organisasi pelaksana (pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas, atau ditandai oleh pembatasan-pembatasan yang kurang jelas).

2.1.5 Model Implementasi Kebijakan

Model Implementasi Kebijakan berspektif top-down dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menanamkan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah Direct and Indirect on Implementation. Dalam pendekatan yang diterapkan oleh Edward III,

terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, (4) struktur birokrasi.

Variable pertama, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi menurutnya, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus akurat, tepat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut yaitu:

- a. Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya miskomunikasi, hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu

menghalangi implementasi pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai dengan kebijakan.

- c. Konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten (untuk diterapkan dan dijalankan). Bila perintah yang diberikan sering kali berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Variabel kedua, Variabel yang kedua adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya kebijakan hanya wacana atau tulisan saja.

Indikator sumber daya menurut George C. Edward III, terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. Staf; kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf atau sumber daya manusia yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf saja tidak mencukupi, diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang

mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Dan (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksana kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

- c. Wewenang; wewenang merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal itu ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan.
- d. Fasilitas; fasilitas fisik merupakan hal terpenting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, yang mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Variabel ketiga, adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan'.jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut Edward III (2020:157) adalah:

- a. Efek Disposisi; sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi.
- b. Melakukan pengaturan birokrasi (*staffing the bureaucracy*); dalam konteks ini implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas dan kompetensinya. Selain itu pengaturan birokrasi juga bermuara pada pembentukan sistem peayanan public yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode bypassing personil
- c. Insentif; untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan manipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.

Variabel keempat, adalah struktur birokrasi, walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi.

Ada dua karakteristik yang dapat mendorong struktur birokrasi atau organisasi kearah yang lebih baik yaitu:

- a. Membuat *Standar Operasional Prosedur* (SOPs) yang lebih fleksibel; SOPs adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai seperti aparatur, administratur, atau birokrat untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pada setiap harinya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan
- b. Melaksanakan fragmentasi; tujuannya untuk menyebar tanggung jawab berbagai aktivitas, kegiatan atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing dengan fragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

2.2 Kebijakan

2.2.1 Definisi Kebijakan

Menurut Thomas Dya dalam Sahya Anggara (2014:35) berpendapat bahwa “mendefinisikan bahwa kebijakan public adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan Bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian, disinilah pemerintah harus bijaksana dalam menempatkan suatu kebijakan”.

Adapun menurut Said Zainal Abidin dalam Sahya Anggara (2014:37) berpendapat bahwa:

“kebijakan publik tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Oleh karena itu kebijakan public berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan khusus dibawahnya”.

Dari beberapa pendapat yang telah dikemukakan di atas tentang kebijakan maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan adalah suatu sikap kebijaksanaan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah dan suatu persoalan agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

2.2.2 Sifat-sifat Kebijakan

Sifat-sifat kebijakan terdiri dari (i) permintaan kebijakan atau policy demands, (ii) keputusan kebijakan atau policy decisions, (iii) pernyataan kebijakan atau policy statements, (iv) hasil kebijakan atau policy outputs, dan (v) dampak kebijakan atau policy outcomes. Anderson dalam Leo Agustino (2020:23) dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, permintaan kebijakan atau policy demands merupakan permintaan, tuntutan, atau kebutuhan yang diajukan oleh masyarakat secara pribadi atau kelompok (public problems) kepada pemerintah melalui saluran-saluran yang tersedia karena adanya masalah yang mereka rasakan. Permintaan kebijakan dapat berupa tekanan dan tuntutan kepada pemerintah, dimana pemerintah diharapkan melakukan sesuatu dalam bentuk usulan kebijakan (agar menjadi agenda setting) dalam rangka menyelesaikan masalah tertentu. Dalam konteks policy demands, tuntutan, tekanan atau desakan publik kepada pemerintah untuk menyelesaikan suatu masalah merupakan hal utama dalam permintaan kebijakan untuk dipertimbangkan dalam mempelajari proses formulasi kebijakan publik.

Kedua, keputusan kebijakan atau policy decisions adalah keputusan terbaik yang dipilih dan diambil oleh aktor-aktor kebijakan dari beberapa alternatif kebijakan yang telah dikaji secara mendalam untuk menyelesaikan suatu masalah. Keputusan kebijakan menjadi bagian

terberat dalam proses formulasi kebijakan karena sebelum keputusan akhir diambil dan ditetapkan kerap terjadi tarik-menarik kepentingan didalamnya.

Ketiga, *policy statements* atau pernyataan kebijakan adalah artikulasi formal dari keputusan politik yang telah ditetapkan oleh pemerintah seperti dekrit presiden, keputusan lembaga peradilan, ketetapan kepala daerah dan lain sebagainya.

Keempat, *policy output* adalah hasil akhir dari proses formulasi kebijakan dimana pemerintah diarahkan untuk mengarahkan seluruh sumber dayanya untuk mengerjakan apa yang harus mereka kerjakan seperti termasuk dalam kebijakan.

Kelima, *policy outcomes* adalah dampak yang diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Namun tidak semua *policy output* kongruen dengan *policy outcomes*.

2.2.3 Pendekatan Kebijakan Publik

Merujuk pada beberapa scholars setidaknya beberapa pendekatan dalam kebijakan publik diantaranya adalah: (i) teori sistem (*systems theory*), (ii) teori kelompok (*group theory*), (iii) teori elit (*elite theory*), (iv) teori fungsional (*functional process theory*), dan (v) teori kelembagaan (*institutionalism*). Dalam penjelasan berikut ini:

1. Teori Sistem

Kebijakan publik dalam sistem politik, dapat dipandang sebagai reaksi pemerintah atas tuntutan, kebutuhan, serta dukungan yang ditimbulkan oleh lingkungannya. Lingkungan yang dimaksud disini, bukan hanya masyarakat semata, tetapi juga lingkungan global.

2. Teori Kelompok

Teori kelompok dalam kebijakan mempunyai anggapan bahwa interaksi dan perjuangan diantara kelompok merupakan kenyataan dari kehidupan politik. Kelompok pada dasarnya adalah sekumpulan individu yang bergerak atas dasar kepentingan yang sangat mungkin berbeda kepentingan dengan kelompok lainnya dalam masyarakat. Oleh karena itu, kelompok berusaha berusaha untuk memenuhi kepentingannya dengan cara berjuang „melawan“ kelompok lainnya agar pemerintah memformulasikan kebijakan yang berorientasikan pada kepentingan mereka.

3. Teori elit

Dari sudut pandang teori elit, kebijakan adalah nilai dan pilihan yang dipilihkan oleh elit pemerintah. Penjelasan utama teori elit adalah bahwa kebijakan publik tidak ditentukan oleh „massa“ melalui tuntutan dan kebutuhan mereka, tetapi ditentukan oleh elit yang mengatur institusi politik.

4. Teori Proses Fungsional

Cara lain untuk memahami analisis kebijakan adalah memahami bermacam-macam aktivitas fungsional yang terjadi dalam proses kebijakan itu sendiri.

5. Teori Kelembagaan

Teori kelembagaan melihat bahwa ilmuwan politik dan kebijakan telah mengalihkan perhatian mereka dalam mengajar dan meneliti dari proses politik di lembaga-lembaga politik menuju perilaku para decision makers dalam proses kebijakan.

2.3 Program Badan Usaha Milik Desa

Program sebagai pendukung dari terlaksananya Badan Usaha Milik Desa dengan rancangan mengenai asas serta usaha dalam bidang perekonomian. Program ini lahir atas

kehendak warga Desa yang diputuskan melalui musyawarah Desa (Musdes). Musdes adalah forum tertinggi yang melahirkan berbagai keputusan utama dalam BUMDes mulai dari nama lembaga, hingga jenis usaha yang akan dijalankan.

2.3.1 pengertian Badan Usaha Milik Desa

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki desa melalui penyertaan modal langsung yang berasal dari kekayaan desa. Lembaga ini digadang-gadang sebagai kekuatan yang bisa mendorong terciptanya peningkatan kesejahteraan dengan cara menciptakan produktivitas ekonomi bagi desa dengan berdasar pada ragam potensi yang dimiliki desa.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 Tentang Badan Usaha Milik Desa menyatakan “Badan Usaha Milik Desa merupakan lembaga usaha desa yang dibentuk oleh pemerintah desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat melalui musyawarah desa yang kemudian dikelola oleh pengurus BUMDes bersama-sama dengan masyarakat setempat “. Sedangkan menurut Manikam (2010:19) Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan lembaga usaha yang dikelola masyarakat desa dan pemerintah desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa.

2.3.2 Tujuan Program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Menurut Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Transmigrasi Republik Indonesia Tahun 2015 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa, BUMDes memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Meningkatkan perekonomian desa
2. Mengoptimalkan aset desa agar bermanfaat untuk kesejahteraan Desa.
3. Meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi Desa
4. Mengembangkan rencana kerjasama usaha antar desa dan/atau dengan pihak ketiga.
5. Menciptakan peluang dan jaringan pasar yang mendukung kebutuhan layanan umum warga.
6. Membuka lapangan kerja
7. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi desa.
8. Meningkatkan pendapatan masyarakat Desa dan Pendapatan Asli Desa.

Pendirian dan pengelolaan BUMDes merupakan perwujudan pengelolaan ekonomi produktif Desa yang dilakukan secara kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi, akuntabel, dan sustainable. Oleh karena itu perlu upaya serius dalam menjadikan pengelolaan BUMDes tersebut berjalan efektif, efisien, proposional, dan mandiri. Untuk mencapai tujuan BUMDes dilakukan dengan cara memenuhi kebutuhan (produktif dan Konsumtif) masyarakat melalui pelayanan distributor barang dan jasa yang dikelola masyarakat dan pemerintah Desa.

2.3.3 Peranan Program Badan Usaha Milik Desa

Menurut Suyadi (2016:16) peranan BUMDes adalah Sebagai Berikut :

1. Membangun dan mengembangkan potensi dan kemampuan ekonomi masyarakat Desa, pada umumnya untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi sosialnya.
2. Berperan secara aktif dalam upaya mempertinggi kualitas kehidupan manusia dan masyarakat.

3. Memperoleh perekonomian rakyat sebagai dasar kekuatan dan ketahanan perekonomian nasional dengan BUMDes sebagai Pondasinya.
4. Berusaha Untuk Mewujudkan dan mengembangkan perekonomian masyarakat Desa.
5. Membantu para masyarakat untuk meningkatkan penghasilannya sehingga dapat meningkatkan pendapatan dan kemakmuran masyarakat.

1.3.4 Macam-macam Unit Usaha BUMDes Desa Gebang Kulon

Adapun beberapa unit usaha yang dimiliki Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Gebang Kulon Kecamatan Gebang Kabupaten Cirebon yaitu :

1. Unit usaha BUMDes Minimarket
2. Unit Usaha BUMDes Jaringan WI-FI

Unit usaha Café Panorama

