

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi

2.1.1 Definisi Implementasi

Implementasi secara sederhana diartikan sebagai tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan, dengan kata lain implementasi berupa proses yang terjadi setelah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otoritas terhadap suatu kebijakan, program atau *output* tertentu.

Menurut Winarno (2014:17) Implementasi secara luas bermakna:

“pelaksanaan undang-undang dimana para aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk melaksanakan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditentukan. Disisi lain, implementasi juga dianggap sebagai sebuah fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*), maupun sebagai dampak (*outcome*)”.

Ripley dan Franklin (dalam Budi Winarno, 2014:148)

mengemukakan 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*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program-program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-

tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan”.

Ripley dan Franklin (dalam Budi Winarno, 2014:148) menegaskan bahwa dalam implementasi terkandung banyak macam kegiatan, yaitu sebagai berikut:

1. Badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan tanah, bahan-bahan mentah, dan uang.
2. Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program.
3. Badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Menurut Grindle (dalam Budi Winarno, 2014:149) berpandangan bahwa tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintahan.

Suparno (2017:15) berpendapat bahwa implementasi adalah bagian dari proses kebijakan publik, disamping tahapan sebelumnya *agenda setting, formulation, adoption*, dan tahapan sesudahnya *assessment*.

Sementara itu, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (dalam Suparno, 2017:15) mendefinisikan implementasi sebagai berikut :

“pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undangan, namun dapat berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi”.

Pemahaman yang mendalam terkait dengan berbagai elemen yang bekerja sama secara harmonis dimana ditandai dengan interaksi antara aktor, kapasitas pelaksana di lapangan, strategi penyampaian informasi atau sosialisasi, dan kapasitas organisasi sangat mempengaruhi keberhasilan dari sebuah implementasi.

2.2 Kebijakan

2.2.1 Definisi Kebijakan

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintahan) atau sejumlah aktor dalam suatu kegiatan tertentu.

Richard Rose mengusulkan bahwa kebijakan dipahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri”. (Budi Winarno, 2014:20)

Carl Friedrich (dalam Budi Winarno, 2014:20) mengemukakan bahwa kebijakan adalah sebagai berikut:

“arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

Menurut Anderson (dalam Budi Winarno 2014:21) kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Thomas R. Dye (dalam Subianto, 2020:3) mengemukakan batasan kebijakan publik yang dikenal secara luas yakni apapun yang menjadi pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan (*whatever governments choose to do or not to do*).

Sementara itu Eulau dan Prewitt (dalam Agustino, 2016:17) mengemukakan bahwa kebijakan adalah keputusan yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Sementara itu, Nugroho (dalam Mulyadi, 2016:165) menjelaskan bahwa:

“kebijakan publik berdasarkan usaha-usaha pencapaian tujuan nasional suatu bangsa dapat dipahami sebagai aktivitas-aktivitas yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional dan keterukurannya dapat disederhanakan dengan mengetahui sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita ditempuh”.

2.2.2 Tahap-Tahap Kebijakan

Menurut Michael Howlet dan M. Ramesh (1995) dalam buku Subarsono (2013:13) proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan yaitu:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Sedangkan menurut Winarno (2014:37) tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat (aktor) menempatkan masalah pada agenda publik yang ditetapkan sebagai fokus pembahasan dimana sebelumnya masalah-masalah tersebut berkompetisi untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan selanjutnya dibahas oleh para pembuat kebijakan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik yang berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Alternatif kebijakan yang telah diusulkan oleh para perumus kebijakan, akhirnya diadopsi salah satunya dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai untuk mengetahui sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.

2.2.3 Kerangka Kerja Kebijakan

Subarsono (2013:7-8) mengemukakan bahwa kerangka kerja kebijakan publik ditentukan beberapa variabel sebagai berikut:

1. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.
2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
3. Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material, dan infrastrukturnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan.

2.3 Implementasi Kebijakan

2.3.1 Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan, dimana implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan dimana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan.

Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2014:149) membatasi implementasi kebijakan sebagai berikut:

“tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”.

Menurut Edwards (dalam Budi Winarno, 2014:177) implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Implementasi kebijakan dipandang secara luas sebagai alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. (Situmorang, 2016:174)

Sementara itu, Mazmania dan Sabatier (dalam Agustino, 2016:128) mengemukakan bahwa:

“implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan-keputusan biasanya dalam bentuk undang-undang, tetapi dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting ataupun keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutnya secara tegas tujuan ataupun sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya”.

Dari definisi implementasi kebijakan menurut para ahli diatas maka penulis dapat menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan dalam sebuah program untuk memecahkan sebuah permasalahan setelah dikeluarkannya atau disahkannya sebuah kebijakan.

2.3.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh faktor-faktor atau variabel-variabel, dimana variabel-variabel tersebut saling berhubungan dan saling mempengaruhi satu sama lain.

Menurut Edwards (dalam Budi Winarno, 2014:178-209) terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang bekerja

secara serentak dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu maupun menghambat implementasi kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi

Faktor pertama yang memengaruhi proses implementasi kebijakan yakni komunikasi. Keputusan-keputusan kebijakan harus diteruskan kepada para pelaksana agar kebijakan tersebut dapat diikuti. Tentunya komunikasi yang terlaksana harus akurat dan harus dapat dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

Terdapat 3 indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan dari faktor komunikasi yaitu:

- a. Transmisi, penyaluran komunikasi yang ditetapkan untuk menyalurkan informasi mengenai keputusan-keputusan kebijakan yang dikeluarkan.
- b. Kejelasan, komunikasi terkait dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan harus jelas sehingga tidak terjadi ketidakjelasan pesan komunikasi terkait dengan bagaimana suatu program dilaksanakan.
- c. Konsistensi, perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas diberikan kepada para pelaksana sehingga implementasi kebijakan dapat berlangsung dengan efektif.

2. Sumber-sumber

Faktor kedua yang mempengaruhi sebuah implementasi kebijakan adalah sumberdaya. Dimana terdapat 4 hal yang perlu diperhatikan dalam faktor sumberdaya, yaitu:

- a. Staf, sumberdaya yang paling penting adalah staf. Para staf atau pelaksana harus memiliki kualitas sumberdaya manusia yang tinggi dan memiliki motivasi yang tinggi pula, dengan begitu para pelaksana memiliki keterampilan-keterampilan pengelolaan yang baik dalam melaksanakan tugas dan mengimplementasikan kebijakan.
- b. Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi terbagi menjadi dua bentuk. Pertama yaitu informasi terkait dengan cara melaksanakan kebijakan, dimana para pelaksana harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. Kedua yaitu informasi terkait dengan data tentang ketaatan para personil terhadap peraturan-peraturan pemerintah.
- c. Wewenang, umumnya wewenang harus bersifat formal dan dilaksanakan secara efektif agar perintah dapat dijalankan.
- d. Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan sumberdaya yang penting dalam implementasi kebijakan. Sehingga untuk mencapai keberhasilan kebijakan, pengimplementasiannya perlu didukung oleh bangunan sebagai kantor untuk melaksanakan koordinasi, perlengkapan, perbekalan (sarana dan prasarana) yang memadai.

3. Kecenderungan-kecenderungan

Faktor ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan adalah kecenderungan-kecenderungan, yaitu sebuah watak atau sikap dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang pelaksana, seperti kejujuran, komitmen, dan sifat demokratis. Terdapat 3 hal yang perlu diperhatikan dalam disposisi, yaitu:

- a. Dampak dari kecenderungan-kecenderungan, tingkah laku para pelaksana sangat mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan itu sendiri, yaitu keadaan dimana para pelaksana mendukung sebuah kebijakan sehingga kebijakan tersebut dapat dijalankan dengan efektif, maupun keadaan dimana para pelaksana tersebut tidak setuju dengan kebijakan yang ada sehingga menimbulkan pertentangan yang menyebabkan kesalahan-kesalahan dalam pencapaian kebijakan.
- b. Pengangkatan Birokrat, pemilihan dan pengangkatan para personil pelaksanaan kebijakan haruslah orang-orang yang berdedikasi tinggi terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, khususnya yang berdedikasi kepada kepentingan masyarakat.
- c. Insentif, menurut Edwards, dengan memanipulasi insentif-insentif yaitu dengan cara menambah keuntungan-keuntungan yang akan menjadi faktor pendorong untuk membuat para pelaksana melaksanakan perintah dengan baik.

4. Struktur Birokrasi

Faktor keempat yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu struktur birokrasi. Birokrasi dipilih sebagai instrumen sosial yang ditujukan untuk menangani masalah publik, dan yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan itu sendiri sehingga mengetahui struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan. Terdapat 2 karakteristik utama dalam birokrasi yaitu:

- a. Pengaruh struktur organisasi bagi implementasi (SOP), dengan menggunakan SOP para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia dengan baik, selain itu SOP juga dapat menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pelaksana sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar pula dalam penerapan kebijakan.
- b. *Fragmentasi*, penyebaran tanggung jawab dalam menjalankan kebijakan yang diberikan kepada beberapa badan sehingga memerlukan koordinasi.

Menurut Meter dan Horn (dalam Subarsono, 2013:99) terdapat enam faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan, yakni:

1. Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas sehingga dapat direalisasikan, apabila standar dan sasaran kebijakan tidak jelas maka akan menimbulkan konflik yang terjadi antara para agen implementasi.

2. Sumberdaya

Implementasi kebijakan memerlukan dukungan dari sumberdaya, baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resources*).

3. Komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas

Dalam implementasi program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain untuk keberhasilan program tersebut.

4. Karakteristik agen pelaksana

Karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjalin dalam birokrasi, yang tentunya mempengaruhi implementasi suatu program.

5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu sejauh mana para kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, bagaimana karakteristik para partisipan, dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Disposisi implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yaitu:

- a. Respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan.
- b. Kognisi, yaitu pemahamannya terhadap kebijakan.
- c. Intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

2.4 Alokasi Dana Desa

Alokasi dana desa 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. (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa)

Menurut Peraturan Bupati Kuningan Nomor 61 Tahun 2018 Tentang Cara Penetapan, Penyaluran, Penggunaan Dan Pelaporan Alokasi Dana Desa Tahun 2019, alokasi dana desa yang diberikan dengan maksud untuk membiayai Program Pemerintah Desa dalam melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan serta pemberdayaan masyarakat yang berdasarkan pada kewenangan merupakan kewenangan desa.

Alokasi Dana Desa yang diberikan oleh Pemerintah Pusat diperoleh dari dana perimbangan APBN yang diterima oleh Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setelah dikurangi dengan

Dana Alokasi Khusus (DAK) sebesar 10%. Jumlah nominal dana yang diberikan kepada setiap desa akan berbeda, hal ini tergantung dengan geografis desa, jumlah penduduk, serta jumlah angka kematian di masing-masing desa tersebut. Alokasi dana sebesar 10% yang diterima oleh setiap desa tentunya akan mempengaruhi jumlah pendapatan desa yang menimbulkan terjadinya peningkatan terhadap pendapatan desa.

Tujuan Alokasi Dana Desa yang tertuang dalam Peraturan Bupati Kuningan Nomor 61 Tahun 2018 Tentang Cara Penetapan, Penyaluran, Penggunaan Dan Pelaporan Alokasi Dana Desa Tahun 2019 adalah sebagai berikut:

- a. Sebagai sumber penghasilan tetap dan tunjangan bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa;
- b. Sebagai sumber Operasional Pemerintah Desa;
- c. Sebagai sumber Tunjangan dan Operasional BPD;
- d. Sebagai sumber Operasional RT/ RW;
- e. Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat;
- f. Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial;
- g. Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- h. Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat; dan
- i. Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat.

Sementara itu, adapun tujuan pelaksanaan alokasi dana desa menurut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/640/SJ Tahun 2005 adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sesuai kewenangannya;
2. Meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi desa;
3. Meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan bekerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa;
4. Mendorong peningkatan swadaya gotong royong masyarakat.

