

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 IMPLEMENTASI

Implementasi merupakan sebuah penempatan ide, konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun sikap.

Menurut Hanifah Harsono (2002:67) mengatakan bahwa

“Implementasi merupakan suatu proses untuk dapat melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan didalam rangka penyempurnaan pada suatu program”

Menurut Nurdin Usman (2002:70)

“Implementasi merupakan sesuatu yang bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau juga aktivitas yang dilakukan dengan secara sistematis serta terikat oleh mekanisme. karena begitu, maka implementasi tersebut bukan sekedar aktivitas, namun suatu kegiatan atau aktivitas yang terencana serta untuk mencapai tujuan kegiatan atau aktivitas.”

Sedangkan menurut Solichin Abdul Wahab (1997:63)

“Implementasi merupakan segala tindakan yang dilakukan, baik itu individu maupun kelompok di dalam pemerintah atau juga swasta, yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah atau sudah ditentukan dalam keputusan kebijakan.”

Dari pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada mekanisme suatu sistem. Berdasarkan pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan implementasi adalah suatu kegiatan yang terencana, bukan hanya suatu aktifitas dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

2.2 KEBIJAKAN

Dye (dalam Abidin, 2012:5) menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever governments choose to do or not to do*).

Easton (dalam Abidin, 2012:6) menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan”.

Agustino dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Kebijakan Publik mengutip pendapat Carl Friedrich yang mengartikan kebijakan sebagai berikut:

“Kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. (Friedrich dalam Agustino, 2012:7)”.

Selanjutnya Heglo (Abidin, 2012:6) menyebutkan kebijakan sebagai “*a course of action intended to accomplish some end*” atau sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Definisi Heglo ini selanjutnya diuraikan oleh Jones (Abidin, 2012:6) dalam kaitannya dengan beberapa isi dari kebijakan, diantaranya:

1. Isi kebijakan yang pertama adalah tujuan. Yang dimaksud adalah tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai (*the desired ends to be achieved*); bukan sesuatu tujuan yang sekedar diingkan saja.
2. Rencana atau proposal yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya.

3. Program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud.
4. Keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, serta melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. Dampak (effect), yakni dampak yang timbul dari suatu program dalam masyarakat

Berdasarkan penjelasan tentang konsep dari kebijakan, maka kebijakan dalam penelitian ini dapat diartikan sebagai suatu lingkup tindakan/kegiatan aktor dan pelaku pembuat kebijakan publik yang mempunyai maksud dan tujuan untuk mengatasi berbagai masalah dan juga menciptakan kesempatan-kesempatan yang ditetapkan atau disahkan oleh pemerintah dan dilaksanakan baik pemerintah sendiri atau kelompok lain untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut.

2.3 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

2.3.1 Definisi Implementasi Kebijakan

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008: 196) menjelaskan bahwa:

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

Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008: 195) menjelaskan bahwa:

“Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Esensi utama dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Menurut Lester dan Stewart dalam Agustino (2008: 196) mengatakan bahwa:

“Implementasi kebijakan sebagai tahap penyelenggaraan kebijakan segera setelah ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam pandangan luas implementasi kebijakan diartikan sebagai pengadministrasian undangundang kedalam berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik-teknik yang bekerja secara bersama-sama untuk mencapai tujuan dan dampak yang ingin diupayakan oleh kebijakan tersebut.”

Menurut Bressman dan Wildansky dalam Agustino (2008: 198) menyatakan bahwa:

“Implementas kebijakan adalah suatu proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu mencapai tujuan. Implementasi kebijakan merupakan proses lanjutan dari tahap formulasi kebijakan. Pada tahap formulasi ditetapkan strategi dan tujuan-tujuan kebijakan sedangkan pada tahap implementasi kebijakan, tindakan (*action*) diselenggarakan dalam mencapai tujuan yang diinginkan.”

Berdasarkan rumusan implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan diatas, maka implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan kegiatan/aktifitas mengacu pada pedoman-pedoman yang telah disiapkan sehingga dari kegiatan yang telah dilaksanakan tersebut dapat memberikan dampak/akibat bagi masyarakat dan dapat memberikan kontribusi dalam menanggulangi masalah yang menjadi sasaran program.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan strukur kebijakan karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara

keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan.

2.4 MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yaitu: pendekatan *top down* dan *bottom up*. Pendekatan *top down* misalnya dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari terdapat perbedaan-perbedaan sehingga menelurkan pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya dua pendekatan ini bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. Inti dari kedua pendekatan ini adalah sejauhmana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan.

2.4.1 Model Implementasi Kebijakan Christopher Hood

Model implelementasi kebijakan yang dirumuskan oleh Christopher Hood dalam bukunya *Limit To Administration* menjelaskan bahwa sekurangkurangnya terdapat lima syarat agar implementasi kebijakan dapat berlangsung sempurna, yaitu: implementasi adalah produk dari organisasi yang padu seperti militer dengan garis komando yang jelas, norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas, orang-orangnya dipastikan dapat melaksanakan apa yang diminta, harus ada komunikasi yang sempurna di dalam dan antar organisasi, tidak ada tekanan waktu.

2.4.2 Model Implementasi Kebijakan Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Model ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi kesukaran teknis, keberagaman perilaku yang diatur, tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki
- b. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat

Implementasi Kebijakan menurut Mazmanian dan Paul Sabatier menjelaskan lebih rinci sebagai berikut :

Terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down* dan *bottom up*.

Menurut Mazmanian dan Sabatier, ada tiga kelompok variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi yakni:

1. Karakteristik dari masalah
2. Karakteristik kebijakan

3. Variabel lingkungan

Kelompok-kelompok variabel tersebut sangat mempengaruhi keberhasilan dalam sebuah implementasi dengan adanya keterkaitan maka tujuan implementasi akan terlaksana dengan baik.

1. Karakteristik dari masalah

a. Tingkat Kesulitan Teknis dari masalah yang ada

Disatu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras yang tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program yang diimplementasikan, jadi tingkat keberhasilan sebuah kebijakan tergantung pada masalah-masalah sosial yang ada jika, masalah sosial semakin besar maka tolak ukur keberhasilan semakin sulit tercapai karena persoalan yang tidak dapat dipecahkan oleh pemerintah.

b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran

Ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.

c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi

Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi.

Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar. ketika tingkat proporsi kelompok makin besar maka tingkat keberhasilan semakin sulit.

d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan

Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat. Hal ini menyangkut akan hal bagaimana perubahan perilaku dari kelompok sasaran yang diharapkan dengan program yang ada.

2. Karakteristik Kebijakan

a. Kejelasan isi kebijakan.

Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan. Jadi dalam karakteristik kebijakan berperan aktif bagaimana kejelasan kebijakan maka dapat memahami dengan mudah dan melaksanakan dengan mudah lalu seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis.

b. Seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis

Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi. Jadi sebuah kebijakan harus memiliki dasar teoritis yang sudah teruji dengan baik dan menjadi dasar sebuah kebijakan.

c. Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut.

Sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya.

d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.

Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana. Jadi kejelasan dalam sebuah aturan atau regulasi sebuah kebijakan dan konsistensi bahwa kebijakan harus didasari dengan kejelasan dan konsistensi.

e. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.

Kasus korupsi yang terjadi di Negara-Negara Dunia Ketiga, khususnya di Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program. Dalam hal ini pelaksana atau aparatur melaksanakan kebijakan harus bersih dan bertanggung jawab dalam setiap pelaksanaan program yang ada.

f. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan

masyarakat. Masyarakat akan merasa tersaing atau terealienasi apabila hanya ada wilayahnya.

3. Lingkungan Kebijakan

a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.

Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaharuan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.

b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan.

Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-insentif, seperti kenaikan harga BBM atau kenaikan pajak akan kurang mendapat dukungan publik. Dalam hal ini dukungan publik lebih memilih kebijakan yang lebih menguntungkan bagi masyarakat.

c. Sikap kelompok pemilih

Sikap kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain:

1. Kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan.
2. Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang

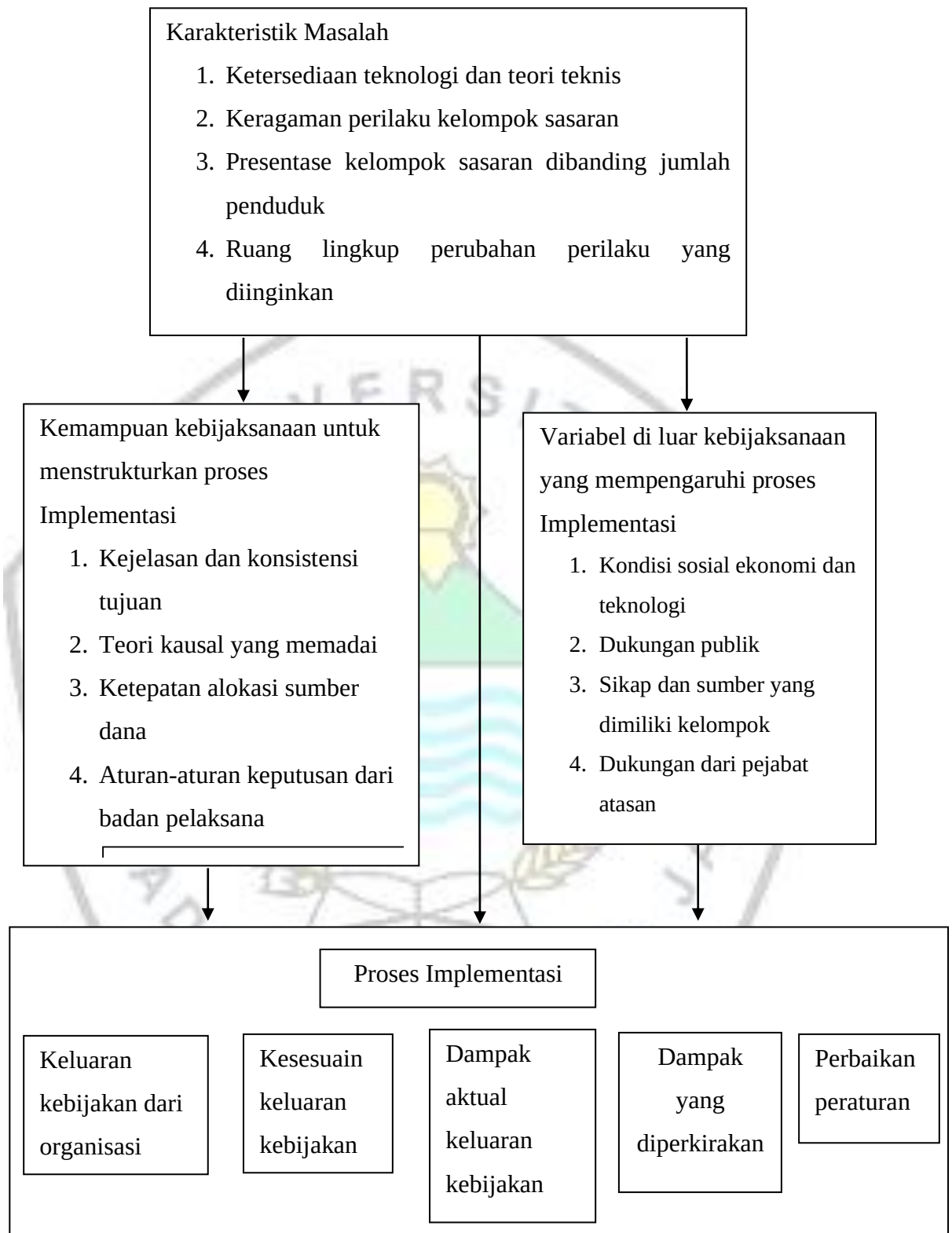
dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

d. Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor

. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tetuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki ketrampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

Selanjutnya adalah model yang dikemukakan sabatier dan mazmanian digambarkan dengan sebuah gambar tentang beberapa faktor dalam yang disebutkan diatas yaitu karakteristik masalah yang akan ditarik dimana ada indikator-indikator dalam karakteristik masalah yaitu dukungan peraturan dan variabel non peraturan dan akan dijelaskan bagaimana proses implementasi menurut sabatier dan mazmanian.

Bagan di bawah ini akan dijelaskan bagaimana tentang karakteristik masalah dalam sebuah kebijakan, misalnya ketersediaan teknologi dan teori teknis lalu, presentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Lalu dalam teori kebijakannya ada kemampuan kebijaksanaan dalam sebuah kebijakan diantaranya kejelasan/konsistensi/tujuan/sasaran , adanya teori kausal yang memadai, sumber keuangan yang mencukupi dan aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana. Dan ada beberapa variabel non kemampuan kebijaksanaan yaitu kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan Publik, sikap dan sumber yang dimiliki kelompok dan dukungan dari pejabat.



Gambar 2.1

Bagan Model Implementasi kebijakan Menurut Sabatier dan Mazmanian

2.5 DEFINISI KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik dibuat dengan tujuan tertentu untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati. Kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Menurut Irfan Islamy (2003:20) memberikan pengertian kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Ditegaskan bahwa kebijakan publik dibuat benar-benar atas nama kepentingan publik untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan serta tuntutan seluruh anggota masyarakat.

Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Makna kebijakan publik menurut James Anderson Riant Nugroho, (2014:125) menyatakan bahwa kebijakan publik itu adalah *“a relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* suatu langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau

sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada.

Carl I. Friedrich (Riant Nugroho 2014:126) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Artinya sebuah kebijakan yang diusulkan oleh seseorang atau kelompok tertentu dalam pelaksanaannya ada hambatan namun harus tetap mencari peluang untuk menjalankannya. Kebijakan yang harus sesuai dengan nilai-nilai dalam masyarakat agar mudah dalam proses implementasinya.

Pendapat lain diungkapkan oleh Thomas R Dye, (Riant Nugroho 2014:126) mendefinisikannya sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do* ” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).

Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan tindakan dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh atau dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Dari berbagai pendapat mengenai kebijakan publik, secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara/ pemerintah/ instansi sebagai strategi untuk mengatasi sebuah masalah yang direalisasikan untuk sebuah tujuan secara terstruktur dan dibuat berdasarkan hukum.

2.5.1 TAHAP – TAHAP KEBIJAKAN PUBLIK

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik.

Tahap kebijakan yang paling populer adalah tahap-tahap kebijakan publik menurut William N. Dunn dalam Samodra Wibawa (2011:9):

1. Penyusunan Agenda

Penyusunan Agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang

akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan sering disebut juga sebagai masalah kebijakan. Menurut William N. Dunn, isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

2. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan adalah 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.

3. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Menetapkan salah satu dari beberapa alternatif kebijakan yang telah dipelajari menjadi kebijakan resmi pemerintah. Pada tahap ini pengambilan kebijakan dilakukan terbuka dan diinformasikan secepatcepatnya kepada masyarakat melalui lembaran negara ataupun media. 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.

4. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tindakan/ penerapan oleh unit-unit terkait setelah suatu kebijakan dirumuskan demi mencapai suatu tujuan bersama. Tanpa implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia.

5. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut untuk menilai kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja tetapi 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.

2.5.2 ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

William N. Dunn (2000) mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan.

Salah satu esensi kehadiran kebijakan publik (*public policy*) adalah memecahkan masalah yang berkembang di masyarakat secara benar. Meskipun demikian, kegagalan sering terjadi karena kita memecahkan masalah secara tidak benar. Analisis kebijakan publik (*public policy analysis*) merupakan upaya untuk mencegah kegagalan dalam pemecahan masalah melalui kebijakan publik. Oleh karena itu, kehadiran analisis kebijakan berada pada setiap tahapan dalam proses kebijakan publik (*public policy process*).

Analisis kebijakan publik adalah ilmu yang menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan publik. Produk analisis kebijakan publik adalah nasehat.

Kebijakan yang diambil akan mempunyai biaya dan manfaat sosial tertentu. Kebijakan tersebut dapat relatif menguntungkan suatu kelompok dan relatif merugikan kelompok lainnya. Analisis kebijakan publik mempunyai tujuan yang bersifat penandaan (*designative*) dengan pendekatan empiris (berdasarkan fakta), bersifat penilaian dengan pendekatan evaluatif dan bersifat anjuran dengan pendekatan normatif.

Analisis kebijakan terdiri dari analisis terhadap kebijakan dan analisis bagi penyusunan kebijakan. Langkah - langkah analisis kebijakan menurut Wiliam Dunn dimulai dari definisi sampai evaluasi. Tahap definisi masalah menjelaskan informasi tentang kondisi yang ditimbulkan masalah. Tahap prediksi menjelaskan informasi tentang konsekuensi dari diterapkan/ tidaknya alternatif kebijakan. Tahap preskripsi menjelaskan informasi tentang nilai dari konsekuensi alternatif kebijakan masa mendatang. Tahap deskripsi menjelaskan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan. Pada tahap akhir (evaluasi) menjelaskan manfaat alternatif dalam memecahkan masalah

Prosedur analisis berdasarkan letak waktu dalam hubungannya dengan tindakan dibagi dua yaitu *ex ante* dan *ex post*. Prediksi dan rekomendasi digunakan sebelum tindakan diambil atau untuk masa datang (*ex ante*), sedangkan deskripsi dan evaluasi digunakan setelah tindakan terjadi atau dari masa lalu (*ex post*).

Analisis *ex post* berhubungan dengan analisis kebijakan retrospektif yang biasa dilakukan oleh ahli ilmu sosial dan politik, sedangkan analisis *ex ante* berhubungan dengan analisis kebijakan prospektif yang biasa dilakukan oleh ahli-

ahli ekonomi, sistem analisis dan operations research. Analisis kebijakan biasanya terdiri dari perumusan masalah, peliputan, peramalan, evaluasi, rekomendasi dan kesimpulan.

Pertimbangan kebijakan seringkali lebih bersifat politis dibandingkan bersifat obyektif sehingga bisa saja analis tidak bisa melakukan apa yang diminta klien. Ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi, diantaranya dia bisa memprotes dengan menyatakan apa yang diminta klien tersebut tidak etis. Apabila protesnya bisa menyadarkan klien atau karena sesuatu hal analis jadi menuruti klien maka persoalannya selesai. Apabila tidak, analis bisa saja meminta berhenti dari pekerjaannya atau dia tetap bekerja pada klien tetapi tidak loyal (selingkuh) dengan membocorkan kelemahan-kelemahan kebijakan tersebut dan kelemahan klien ke pihak lain.

Subarsono mengemukakan suatu kerangka kerja kebijakan publik dapat dijadikan sebagai alat bantu dalam melakukan analisis kebijakan publik, yang ditentukan beberapa variabel, sebagai berikut

1. Tujuan akan dicapai
2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan.
3. Sumber daya yang mendukung kebijakan.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya.

Seorang Analis Kebijakan Harus Memiliki Kecakapan-kecakapan sebagai berikut :

1. Mampu cepat ambil fokus pada kriteria keputusan yang paling sentral
2. Mempunyai kemampuan analisis multi-disiplin
3. Mampu memikirkan jenis-jenis tindakan kebijakan yang dapat diambil
4. Mampu gunakan metode paling sederhana yang tepat dan gunakan logika desain metode,
5. Mampu mengatasi ketidak pastian
6. Mampu mengemukakan dengan angka secara kuantitatif dan asumsi kualitatif
7. Mampu buat rumusan analisa sederhana namun jelas
8. Mampu memeriksa fakta-fakta yang diperlukan
9. Mampu meletakkan diri dlm posisi orang lain (empati) sbg pengambil kebijakan publik
10. Mampu menahan diri hanya utk memberikan analisis kebijakan, bukan keputusan
11. Mampu mengatakan”Ya” atau “Tidak” pada usulan yang masuk, namun juga mampu memberikan definisi dan analisa dri usulan tersebut
12. Mampu menyadari bahwa tidak ada kebijakan yang sama sekali benar, rasional dan komplet
13. Mampu memahami bahwa ada batas-batas intervensi kebijakan publik
14. Mempunyai etika profesi yang tinggi

15. Nugroho berpendapat bahwa suatu analisa kebijakan yang baik ialah bersifat deskriptif karena memang peranannya memberikan rekomendasi kebijakan yang patut diambil oleh eksekutif. Setiap analisa kebijakan publik selalu menyusun struktur analisisnya. Tugas Analisis Kebijakan Publik yaitu:

16. Membantu merumuskan cara untuk mengatasi atau memecahkan masalah kebijakan publik

17. Menyediakan informasi tentang apa konsekuensi dari alternatif kebijakan

18. Mengidentifikasi isu dan masalah kebijakan publik yang perlu menjadi agenda kebijakan pemerintah

2.6 Peraturan Undang-Undang Nomer 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa

Menurut Ripley dan Franklin (Alfatih, 2010:51), ada tiga cara yang dominan bagi suksesnya implementasi kebijakan:

1. Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku, tingkat keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur dengan melihat tingkat kepatuhan terhadap isi kebijakan dengan peraturan yang telah diatur.
2. Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi. Prosedur itu sendiri adalah tahapan-tahapan tertentu pada suatu program yang harus dijalankan untuk mencapai suatu tujuan, dengan adanya kelancaran rutinitas suatu pelaksanaan pada program kegiatan dapat menjadikan implementasi yang baik juga, sehingga suatu keberhasilan implementasi kebijakan dapat

ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi.

3. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki, bahwa dengan adanya kinerja dan dampak yang baik merupakan wujud keberhasilan implementasi kebijakan.

Dana Desa merupakan salah satu kebijakan Pemerintah Pusat untuk memperkuat desa. Pengelolaan Dana Desa dilakukan berdasarkan beberapa kebijakan mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri sampai dengan Peraturan Kepala Daerah. Implementasi kebijakan dalam pengelolaan Dana Desa dapat dikatakan baik apabila ketiga perspektif tersebut diatas berjalan dengan baik karena pengelolaan Dana Desa telah sesuai dengan peraturan perundang-undangnya yang mengaturnya, dan apabila dari ketiga perspektif salah satunya tidak berjalan dengan lancar ini berarti pelaksanaan kebijakan pengelolaan Dana Desa tidak berjalan dengan baik atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan, yaitu 90 persen Alokasi Dasar dibagi sama rata ke seluruh desa dan 10 persen Alokasi Formula. Pembagian Alokasi Formula

dihitung berdasarkan jumlah penduduk desa, luas wilayah desa, angka kemiskinan desa, dan tingkat kesulitan geografis. Tingkat kesulitan geografis ditentukan oleh faktor yang meliputi ketersediaan pelayanan dasar, kondisi infrastruktur, Transportasi dan komunikasi desa ke kabupaten/kota. Data jumlah penduduk desa, luas wilayah desa, angka kemiskinan desa, dan tingkat kesulitan geografis bersumber dari Badan Pusat Statistik.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 1, ayat 2 : Dana Desa adalah Dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Selanjutnya dalam pasal 6 disebutkan bahwa Dana Desa tersebut ditransfer melalui APBD kabupaten/kota untuk selanjutnya ditransfer ke APB Desa.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Dana Desa yang bersumber dari APBN disebutkan : Pasal 5 1) Dana Desa dialokasikan oleh Pemerintah Untuk Desa. 2) Pengalokasian Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis.

Selanjutnya dalam pasal 7 ayat 1 disebutkan bahwa Pengelolaan Dana Desa dalam APBD kabupaten/kota dilaksanakan sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan daerah. Ayat 2 Pengelolaan Dana Desa dalam APB Desa dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan di bidang pengelolaan keuangan Desa.

Seringkali Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) tidak berimbang antara penerimaan dengan pengeluaran. Kenyataan yang demikian disebabkan oleh empat faktor utama. Pertama: desa memiliki APBDes yang kecil dan sumber pendapatannya sangat tergantung pada bantuan yang sangat kecil pula. Kedua: kesejahteraan masyarakat desa rendah. Ketiga: rendahnya dana operasional desa untuk menjalankan pelayanan. Keempat: bahwa banyak program pembangunan masuk ke desa, tetapi hanya dikelola oleh dinas.

Sistem pengelolaan dana desa yang dikelola oleh pemerintah desa termasuk didalamnya mekanisme penghimpunan dan pertanggungjawaban merujuk pada Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam aturan tersebut dijelaskan bahwa pendanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah termasuk didalamnya pemerintah desa menganut *prinsip money follows function* yang berarti bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Dengan kondisi tersebut maka transfer dana menjadi penting untuk menjaga/ menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum. Konsekuensi dari pernyataan tersebut adalah desentralisasi kewenangan harus disertai dengan desentralisasi fiskal. Realisasi pelaksanaan desentralisasi fiskal di daerah

mengakibatkan adanya dana perimbangan keuangan antara kabupaten dan desa yang lebih dikenal sebutan Alokasi Dana Desa (ADD).

Beberapa prioritas penggunaan dana desa menurut Peraturan Menteri No. 16 Tahun 2018 yang tercantum dalam pasal 4 adalah sebagai berikut:

1. Ayat 1: Penggunaan dana desa diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.
2. Ayat 2: Prioritas penggunaan dana desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat digunakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan prioritas yang bersifat lintas bidang.
3. Ayat 3: Prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diharapkan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat Desa berupa peningkatan kualitas hidup, peningkatan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan serta peningkatan pelayanan publik di tingkat Desa.

Dari ke tiga ayat tersebut dapat diketahui bahwa Prioritas Penggunaan Dana Desa tidak hanya pada program yang bersifat pembangunan fisik saja melainkan juga peningkatan kualitas SDM atau Sumber Daya Manusia yang berada di desa. Hal ini tercantum pada ayat 1 yang kemudian dikuatkan kembali pada ayat 3.

Prioritas Penggunaan Dana Desa dalam hal peningkatan kualitas hidup bagi masyarakat desa tercantum dengan jelas pada Pasal 5. Pada Pasal 5 ini dijelaskan bagaimana upaya tersebut bisa dijalankan seperti pengadaan pembangunan, hingga

pengembangan serta pemeliharaan harta sarana dan prasarana untuk pemenuh kebutuhan seperti transportasi, energi dan beberapa manfaat kebutuhan lainnya yang tercantum dalam Pasal 5.

Selain itu, lintas bidang yang dimaksud dalam ayat dua adalah Bidang Pembangunan Desa yang tercantum pada Pasal 5 Permen No. 16 Tahun 2018 yakni pada bidang kesehatan masyarakat, pendidikan dan kebudayaan, transportasi, ekonomi serta berbagai bidang lainnya yang tercakup pada Pasal 5.

Sedangkan Prioritas Penggunaan Dana Desa sebagai usaha untuk apenngkatan pelayanan publik di tingkat desa dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 6 Permen No. 16 Tahun 2018 yang menjelaskan beberapa kegiatan di bidang kesehatan yang meliputi penyediaan air bersih dan sanitasi, pemberian makan tambahan untuk bayi dan balita, hingga pelatihan pemantauan perkembangan kesehatan ibu hamil atau ibu menyusui serta beberapa kegiatan lainnya.

