

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Definisi Konsep

2.1.1 Kebijakan Publik

Menurut Carl Friedrich (dalam Leo Agustino, 2012:7) kebijakan adalah “serangkaian tindakan atau 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 itu diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Adapun kebijakan publik menurut Thomas Dye (dalam Wahab, 2014:14) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Kebijakan Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa: kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan badan pemerintah. Meskipun tadi dijelaskan bahwa kebijakan adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah dilakukan atau tidak dilakukan, namun masih terlalu umum kebijakan apa yang dipilih sehingga masih terlalu umum dalam hal ini.

Menurut William N. Dunn (dalam Subarsono, 2015:11) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah, seperti pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Menurut James Anderson (dalam Subarsono, 2015:12) yang menyatakan bahwa kebijakan itu adalah suatu “*purposive course of action or inaction undertaken by an actor or set of actor and dealing with a problem or matter of concern*” (langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi).

Menurut George C. Edwards III dan Ira Sharkansky (dalam Kismartini dkk, 2012: 1.6) kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah.

Pengertian kebijakan publik dari beberapa ahli diatas jadi dapat ditarik kesimpulan yaitu kebijakan publik merupakan suatu pedoman untuk bertindak yang sesuai dengan langkah-langkah tindakan secara sengaja dilakukan untuk mencapai sesuatu yang diharapkan sehingga dapat dilihat

dan dapat dirasakan *outcome*-nya. Kebijakan juga sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktik. Dalam arti luas di deskripsikan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang direncanakan, tersusun secara sistematis dalam suatu situasi masalah yang memuncak dalam kehidupan publik sehingga memerlukan pembuatan keputusan yang konsisten dalam memecahkan masalah publik dan didukung oleh sumber daya aparatur pemerintah.

2.2 Teori

2.2.1 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat crucial. Bersifat crucial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa terwujud. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan. Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Apakah yang dimaksud implementasi kebijakan? Menurut Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:7) mengemukakan bahwa

“implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan, implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut *street level bureaucrats* untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*).

Menurut Carl Friedrich (dalam Agustino, 2014: 7) yang menyatakan bahwa kebijakan 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.

Menurut Winarno (2008), yang mengatakan bahwa: “implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya”. Sejatinya dalam pembuatan sebuah kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik. Analisis dilakukan tanpa mempunyai presentasi untuk menyetujui atau menolak suatu kebijakan.

Menurut Winarno (2008:31) ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan antaranya, yakni :

- 1) Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
- 2) Sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
- 3) Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda.

Sementara itu, keberhasilan implementasi Menurut Grindle (dalam Subarsono, 2005:94) dipengaruhi oleh dua variabel utama yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan mencakup: (1) kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan; (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan; (3) derajat perubahan yang diinginkan; (4) kedudukan pembuat kebijakan; (5) siapa pelaksanaana program; (6) sumber daya yang dikerahkan. Variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas pelaksanaana.

Berangkat dari berbagai pendapat yang dikemukakan para ahli mengenai implementasi kebijakan, dapat ditarik benang merah bahwa semua ahli berpendapat bahwa pentingnya aspek kelembagaan dalam implementasi

sebuah kebijakan. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan tersebut dilaksanakan oleh sebuah lembaga yang ditunjuk dan diberi mandat umumnya adalah birokrasi.

2.2.2 Teori Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik

Teori efektivitas Implementasi (Nugroho,2006:52)

1. Kebijakan sudah tepat
2. Pelaksanaanya sudah tepat
3. Target kebijakan sudah tepat
4. Lingkungan kebijakan sudah tepat

Satu hal yang paling penting adalah implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri, menurut Riant Nugroho (2006: 52). Suatu kebijakan dianggap “tepat” (tepat kebijakan) apabila kebijakan tersebut merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting dalam suatu organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran dan pemeliharaannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, financial, atau administrasi untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

Sedangkan “tepat pelaksanaana” dimaksudkan di sini yaitu penerapan suatu kebijakan publik melalui program, aktivitas, aksi tindakan dalam suatu mekanisme yang terkait pada suatu sistem tertentu dan “ketepatan target” juga harus diterapkan sesuai dengan yang telah direncanakan dengan catatan

tidak bertentangan dengan kebijakan lain dengan harapan agar tercapainya suatu tujuan sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah di atur.

Seperti hal lain juga adanya “tepat lingkungan” dengan ini diartikan sebagai faktor lingkungan yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik. Aspek ekonomi yaitu faktor dari suatu kebijakan yang diterapkan kepada masyarakat dilihat secara ekonomi mempengaruhi implementasi kebijakan.

Selain itu, lingkungan sosial (aspek sosial) merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi seseorang atau kelompok untuk dapat melakukan sesuatu tindakan serta perubahan-perubahan perilaku individu. Dalam pelaksanaan suatu kebijakan diperlukan lingkungan sosial yang dapat mendorong terealisasinya kebijakan dengan baik serta dapat mematuhi peraturan yang diterapkan. Dalam lingkungan tersebut harus terjalin interaksi sosial yang baik dimana orang-orang atau masyarakat mendukung pelaksanaan kebijakan.

Sedangkan aspek budaya yang meliputi pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, keilmuan, hukum, adat istiadat dan kemampuan yang lain serta kebiasaan yang didapati oleh manusia sebagai anggota masyarakat. Moral dapat diartikan sebagai perbuatan atau tingkah laku dalam berinteraksi, terkait aspek budaya dalam kebijakan ini yaitu perilaku atau kebiasaan masyarakat yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Pada prinsipnya harus memenuhi empat tepat dalam rangka keefektifan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
2. Ketepatan pelaksanaana. Aktor implementasi bukan hanya pemerintah, ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksanaana, yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah masyarakat/swasta atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*).
3. Ketepatan target implementasi, ketepatan disini berdasarkan atas tiga hal, yaitu: pertama, apakah target yang di intervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi yang lain. kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk di intervensi ataukah tidak, ketiga, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.
4. Apakah lingkungan implementasi sudah tepat, ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu (1) lingkungan kebijakan, merupakan interaksi antar lembaga perumus kebijakan dan pelaksanaana kebijakan dan lembaga lain yang terkait; (2) lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institution* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat.

2.2.3 Pengertian Desa

Keberadaan Desa secara yuridis formal diakui Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berdasarkan ketentuan ini Desa diberi pengertian sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Apabila ditinjau dari sudut geografis, Desa merupakan perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis sosial, ekonomi, politik dan kultural yang terdapat dalam hubungan dan berpengaruh timbul balik dengan daerah-daerah lain. sementara itu Rahardjo dalam Madekhan (2007:2-3) memandang Desa sebagai masyarakat demokrasi, sebuah masyarakat yang mendasarkan diri pada kedaulatan rakyat. Demokrasi Desa itulah yang dianggap sebagai demokrasi “asli” yang bisa dijadikan orientasi dalam pengembangan demokrasi modern di tingkat nasional, dengan ciri-ciri seperti musyawarah, rembug Desa dan pemilihan Kepala Desa oleh rakyat Desa, dari calon-calon yang mereka ajukan sendiri.

Dari pendapat diatas, dapat diperoleh suatu penjelasan bahwa Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang ditempati sejumlah penduduk dan merupakan organisasi terendah langsung dibawah camat serta memiliki hak untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Kehidupan masyarakat Desa tercermin dari usaha pertanian serta bidang usaha lainnya

guna menunjang dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa baik sosial, ekonomi maupun sosial budaya.

2.2.4 Tugas dan Kewajiban Kepala Desa

Dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Pemerintah Desa, diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan pasal 216 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Maka dijelaskan dalam bab IV paragraph 2 pasal 14 ayat (1) menyatakan, bahwa tugas Kepala Desa adalah menyelenggarakan urusan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan.

Dalam melaksanakan tugas yang dimaksudkan diatas, Kepala Desa mempunyai wewenang:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Perwakilan Desa (BPD).
- b. Mengajukan rancangan Peraturan Desa
- c. Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapatkan persetujuan bersama BPD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan Desa mengenai Anggaran pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.
- e. Membina kehidupan masyarakat Desa.
- f. Membina perekonomian Desa.
- g. Mengkoordinasikan pembangunan Desa secara partisipatif.

- h. Mewakili Desanya didalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjukan kuasa hukum untuk mewakili sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut A.W. Widjaja (2000: 22) mengucapakan fungsi-fungsi Kepala Desa tersebut adalah

- a. Melaksanakan kegiatan dalam rumah tangganya sendiri;
- b. Menggerakkan partisipasi masyarakat;
- c. Melaksanakan tugas dari pemerintah di atasnya;
- d. Menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat;
- e. Melaksanakan tugas-tugas lain yang di berikan oleh pemerintah di atasnya.

Laporan Pertanggung Jawaban Kepala Desa adalah laporan yang dibuat dan dipertanggungjawabkan oleh Kepala Desa kepada rakyat melalui Rapat Badan permusyawaratan Desa (BPD) dalam jangka waktu sekurang-kurangnya sekali dalam setahun pada saat akhir tahun anggaran serta dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Badan permusyawaratan Desa.

2.2.5 Alokasi Dana Desa

Alokasi Dana Desa yang kemudian disebut ADD adalah dana *responsivitas* Negara untuk membiayai kewenangan Desa dan memperkuat

kemandirian Desa. Kewenangan Desa mencakup: (a) kewenangan asal usul (mengelola sumber daya alam, peradilan adat, membentuk susunan asli, melestarikan pranata lokal) yang diakui (rekognisi) oleh Negara; (b) kewenangan atributif organisasi lokal (perencanaan, tata ruang, ekologi, pemukiman, membentuk organisasi lokal dan lain-lain) yang ditetapkan oleh pemerintah melalui Undang-Undang; (c) kewenangan delegatif administratif yang timbul dari delegasi atau tugas pembantu dari pemerintah”.

Program ADD adalah salah satu amanat Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada pasal 212 ayat 3 poin c yang menyatakan bahwa sumber pendapatan Desa dapat bersumber dari bagian perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima Kabupaten/Kota. Hal ini semakin diperjelas pada ayat 4 dan 5 yang bunyinya menyatakan bahwa belanja Desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintah Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa yang pengelolaannya dilakukan oleh Kepala Desa yang dituangkan kedalam APBDesa.

Dalam Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa pasal 68 ayat 1 poin c, disebutkan bahwa bagian dari dana perimbangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk Desa paling sedikit 10% yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana Desa. Jadi ADD adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten untuk Desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten. Berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan

masyarakat. Bantuan langsung ADD adalah dana bantuan langsung yang dialokasikan kepada Pemerintah Desa yang diperlukan serta diprioritaskan oleh masyarakat, yang pemanfaatan dan administrasi pengelolaannya dilakukan dan dipertanggungjawabkan oleh Kepala Desa.

2.3 Hasil Penelitian yang Relevan

Sebagai bahan referensi bagi penulis dalam penelitian ini, penulis mencoba melihat penelitian terdahulu yang berkaitan dengan implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa. Adapun hasil penelitian sebelumnya sebagai berikut :

1. Penelitian yang dilakukan oleh Irawati, dengan judul: penelitian “Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa Di Desa Kalon Kecamatan Seluas Kabupaten Bengkayang”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis efektivitas Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa ADD Di Desa Kalon Kecamatan Seluas Kabupaten Bengkayang Tahun Anggaran 2017. Mendeskripsikan faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat pengalokasian dana Desa serta mendeskripsikan bagaimana dampak dari penerapannya. Teori yang digunakan adalah teori dari Riant Nugroho. Persamaannya dengan penelitian saya adalah pertama menggunakan teori yang sama yaitu dari Riant Nugroho, yang kedua membahas Alokasi Dana Desa. Perbedaannya adalah lokasi penelitian atau tempat penelitian yang berbeda dan narasumber yang berbeda.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Budi Kurniawan (2012) dengan judul “Implementasi Program Alokasi Dana Desa di Desa Amang Kecamatan

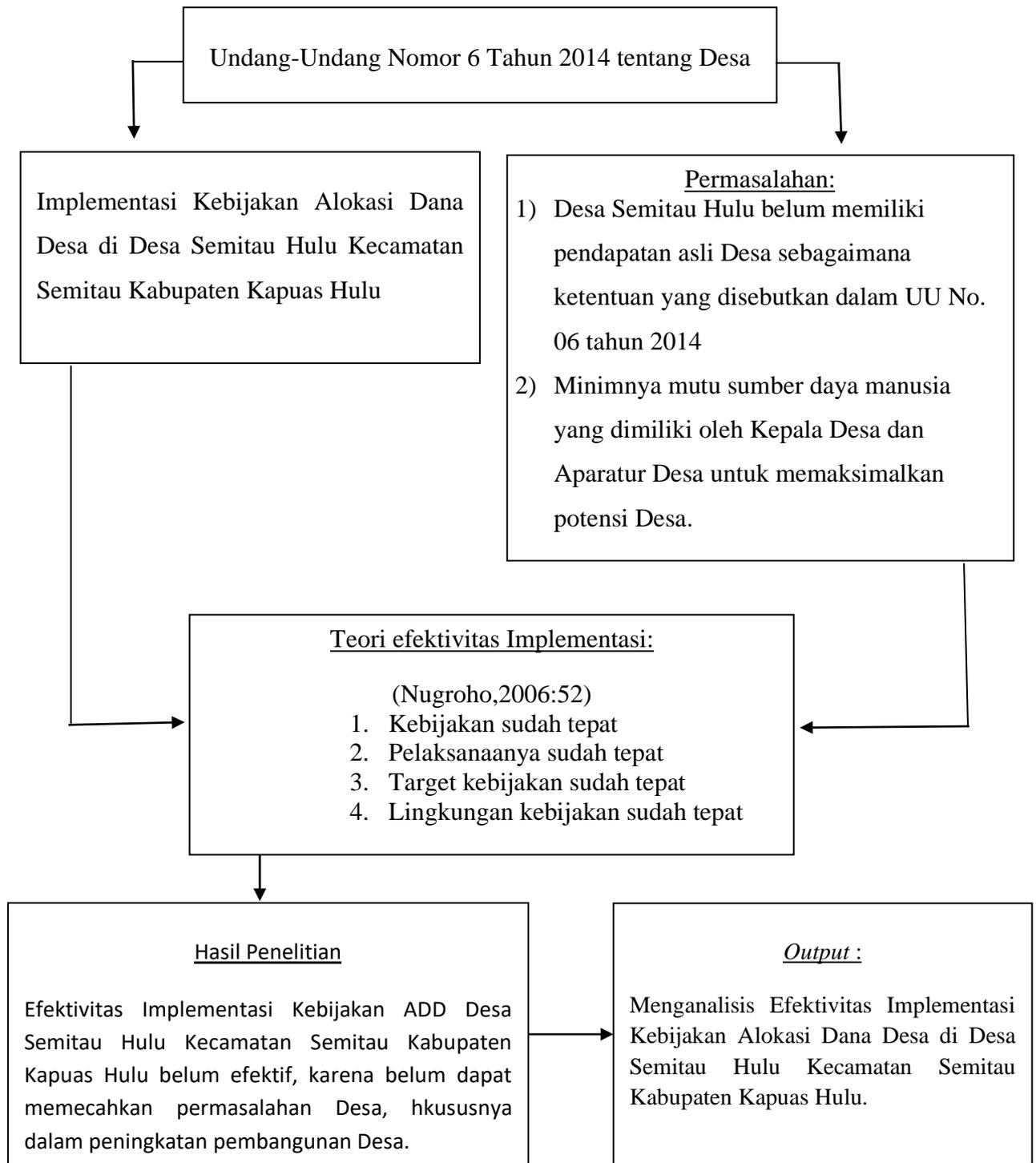
Ngabang Kabupaten Landak”. Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa faktor penghambat dari implementasi Alokasi Dana Desa (ADD) dalam Pembangunan Fisik di Desa Amang Kecamatan Ngabang Kabupaten Landak, yaitu terdiri dari sumber daya manusia aparatur Pemerintah Desa yang masih rendah. Rendahnya tingkat pendidikan aparatur Pemerintah Desa yang berpengaruh pada rendahnya mutu sumber daya manusia khususnya bagi para pelaku kebijakan dalam pengelolaan Alokasi Dana Desa, yang membuat Pemerintah Desa Amang tidak maksimal dalam mengelola anggaranan alokasi dana Desa. Kurangnya pembinaan dari pemerintah kecamatan dan kabupaten untuk meningkatkan kapasitas aparatur pemerintah Desa dalam pengelolaan keuangan, masih rumitnya birokrasi pengurusan Alokasi Dana Desa di kabupaten khususnya dalam proses pencairan dana dan kurangnya sosialisasi. Kekurangan sosialisasi mengakibatkan pembangunan menjadi terhambat, hal tersebut dikarenakan masyarakat tidak mengetahui akan diadakannya suatu kegiatan pembangunan, sehingga ketika akan melakukan kegiatan warga masyarakat banyak yang tidak dapat ikut serta dalam kegiatan tersebut. Persamaannya dengan penelitian saya adalah membahas Alokasi Dana Desa. Perbedaannya adalah lokasi penelitian atau tempat penelitian yang berbeda, narasumber yang berbeda dan teori yang digunakan berbeda..

2.4 Alur Pikir Penelitian

Alur pikir penelitian berfungsi sebagai pedoman berupa ringkasan atau bagan secara umum mengenai masalah yang akan diteliti serta proses atau alur penelitiannya sehingga mendapatkan tujuan akhir yang diinginkan. Menurut Sekran dalam Sugiyono (2003:60) menyatakan bahwa kerangka pikir penelitian merupakan model konseptual tentang bagaimana teori terhubung dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting menganalisis masalah penelitian, penulis menggunakan beberapa teori/model implementasi kebijakan sebagai landasan dalam menganalisis dan mengenal permasalahan-permasalahan di lapangan. Oleh karena itu penampilan teori-teori disini tidak dimaksudkan untuk diuji melainkan dimaksudkan untuk dijadikan sebagai patokan dalam mengembangkan konsep-konsep baru, terutama yang berkenaan dengan implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa. Adapun dalam menganalisis permasalahan mengenai efektivitas implementasi ADD di Desa Semitau Hulu, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Nugroho (2006) mengenai empat tepat dalam rangka melihat keefektifan implementasi sebuah kebijakan.

Untuk lebih jelas akan diuraikan dalam alur pikir pada gambar 2.1

Gambar 2.1 Bagan Alur Pikir



2.5 Pertanyaan Penelitian

1. Apakah kebijakan ADD di Desa Semitau Hulu Kecamatan Semitau Kabupaten Kapuas Hulu Tahun Anggaran 2021 sudah tepat khususnya dalam peningkatan pembangunan Desa?
2. Apakah kebijakan ADD di Desa Semitau Hulu Kecamatan Semitau Kabupaten Kapuas Hulu Tahun Anggaran 2021 sudah dilaksanakan dengan tepat?
3. Apakah target kebijakan program ADD di Desa Semitau Hulu Kecamatan Semitau Kabupaten Kapuas Hulu Tahun Anggaran 2021 sudah tepat?
4. Apakah kebijakan ADD di Desa Semitau Hulu Kecamatan Semitau Kabupaten Kapuas Hulu Tahun Anggaran 2021 lingkungan kebijakan sudah tepat?