

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu digunakan sebagai pembandingan penelitian sekarang dengan penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Dengan demikian akan diketahui perbedaan serta untuk mengetahui tingkat kebaruan penelitian yang dilakukan sekarang. Berikut ini penulis kemukakan lima penelitian terdahulu yang masih relevan dengan penelitian ini yaitu :

Penelitian Sanusi, dkk (2014) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Desa Balansiku Kecamatan Sebatik Kabupaten Nunukan”. Tujuan penelitian tersebut untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi pengelolaan Alokasi Dana Desa di desa Balansiku Kecamatan Sebatik Kabupaten Nunukan. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif yang menyatakan bahwa Pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Balansiku Kecamatan Sebatik ternyata mempunyai implikasi dalam mendorong perubahan atau peningkatan pembangunan desa. Implementatif pengelolaan alokasi dana desa di situs penelitian belum efektif tetapi telah menunjukkan adanya perubahan yang berarti terhadap kesejahteraan masyarakat.

Penelitian Magdalena, dkk (2013) yang berjudul “Implementasi Alokasi Dana Desa di Wilayah Kecamatan Tenggarong Seberang Kabupaten Kutai Kartanegara”. Tujuan penelitian tersebut untuk memberikan gambaran pelaksanaan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Tenggarong Seberang Kabupaten

Kutai Kartanegara dan faktor-faktor penunjang dan penghambat yang mempengaruhi implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa di wilayah tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dimana penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Tenggarong Seberang Kabupaten Kutai Kartanegara berjalan cukup lancar. Hal ini dapat terlihat dari tahap persiapan berupa Rencana Kegiatan Pembangunan Desa (RKP Desa) yang dasar penyusunannya adalah aspirasi dari masyarakat desa langsung melalui Musrenbang. Dalam forum tersebut, baik dari tingkat dusun, tingkat desa dan tingkat kecamatan dibicarakan mengenai kebutuhan pembangunan, penyelesaian setiap kegiatan sampai dengan tahap penyusunan pertanggungjawaban sehingga pencapaian tujuan Alokasi Dana Desa sudah optimal.

Penelitian Irma (2015) yang berjudul “Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) Di Kecamatan Dolo Selatan Kabupaten Sigi”. Tujuan penelitian tersebut untuk mengetahui bagaimana akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Dolo Selatan terutama mengenai penggunaan dana 70% untuk pemberdayaan masyarakat. Sebagaimana diketahui, Kecamatan Dolo Selatan merupakan kecamatan yang mendapatkan Alokasi Dana Desa (ADD) cukup besar dan mempunyai jarak tempuh yang cukup dekat dengan pusat pemerintahan Kabupaten Sigi. Tipe penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Hasil penelitiannya adalah akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di wilayah Kecamatan Dolo Selatan Kabupaten Sigi dilihat dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban baik secara teknis maupun administrasi

sudah berjalan dengan baik. Namun dalam hal pertanggungjawaban administrasi keuangan, kompetensi sumber daya manusia pengelola di kecamatan tersebut masih merupakan kendala utama sehingga memerlukan pendampingan dari aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi.

Penelitian Florensi (2014) yang berjudul “Pelaksanaan Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) dalam Memberdayakan Masyarakat Desa di Desa Cerme, Kecamatan Grogol, Kabupaten Kediri”. Tujuan penelitian tersebut untuk mengetahui pelaksanaan Kebijakan Alokasi Dana Desa dalam memberdayakan masyarakat desa di Desa Cerme, Kecamatan Grogol, Kabupaten Kediri. Tipe penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Hasil dari penelitian tersebut adalah adanya kebijakan ADD juga menumbuhkan kesadaran kepada masyarakat tentang perlunya membangun desa yang lebih baik, dilihat melalui keikutsertaan masyarakat desa dalam kegiatan desa, kepedulian masyarakat dalam persoalan sosial kemasyarakatan, kepedulian masyarakat dalam hal pembangunan desa, serta pemahaman arti pentingnya pembangunan desa.

Penelitian Arifiyanto dan Kurrohman (2014), yang berjudul “Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa di Kabupaten Jember”. Tujuan penelitian tersebut untuk mengetahui bagaimana penerapan sistem akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Umbulsari Kabupaten Jember. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan model kasustunggal. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif merupakan proses transformasi data penelitian dalam bentuk tabulasi sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan. Pelaksanaan

program Alokasi Dana Desa di Kecamatan Umbulsari telah menerapkan prinsip partisipatif, responsif dan transparan. Penerapan prinsip akuntabilitas pada tahap pelaksanaan ADD ini masih sebatas pada pertanggungjawaban fisik sedangkan dari sisi administrasi sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Jember.

Selanjutnya, dalam penelitian ini terdapat perbedaan atau hal yang sifatnya kebaruan dengan kelima penelitian sebelumnya karena penelitian ini fokus pada implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa dengan empat indikator yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana dan struktur birokrasi. Penelitian ini juga fokus pada penggunaan Alokasi Dana Desa yang dikelola berdasarkan prinsip transparan, akuntabel, partisipatif, tertib dan disiplin anggaran apakah telah sesuai dengan tujuan seperti yang tercantum dalam Peraturan Bupati Tegal Nomor 2 Tahun 2017.

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Sefokus Terdahulu**

No	Peneliti & Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Sanusi, DB. Paranoan, Achmad Djumlani, 2014	Tujuan penelitian untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Balansiku Kecamatan Sebatik Kabupaten Nunukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif deskriptif, dengan strategi studi kasus.</li> <li>• Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Uji keabsahan data dengan triangulasi sumber data dan teknik pengumpulan data.</li> <li>• Analisis datanya menggunakan teknik analisis interaktif melalui pengumpulan data, reduksi data, penyajian dan penarikan kesimpulan.</li> </ul>	Pengelolaan Alokasi Dana Desa Di Desa Balansiku Kecamatan Sebatik mempunyai implikasi dalam mendorong perubahan atau peningkatan pembangunan desa. Meskipun secara implementatif pengelolaan alokasi dana desa di situs penelitian, belum efektif tetapi telah menunjukkan adanya perubahan yang berarti terhadap kesejahteraan masyarakat. Meskipun dalam proses dihadapkan pada persoalan administratif, tetapi secara akumulatif pengelolaan alokasi dana desa mencapai sasaran (rencana kerja) dan kontribusinya sangat jelas yaitu dapat memperbaiki dan meningkatkan pembangunan desa di Desa Balansiku Kecamatan Sebatik. Alokasi dana desa secara implementatif masih menghadapi

No	Peneliti & Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
				persoalan terutama yang berkenaan dengan pencairan dana yang tidak selalu selaras/sinkron terhadap rencana kegiatan yang diprogramkan. Hal ini disebabkan adanya keterlambatan dana pada Tahap II oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan.
2.	Betaria Magdalena, Aji Ratna Kusuma, Heriyono Susilo Utomo. 2013	Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran pelaksanaan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Tenggarong Seberang Kabupaten Kutai Kartanegara dan faktor-faktor penunjang dan penghambat yang mempengaruhi implementasi. Selanjutnya diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi Pemerintah Daerah untuk meningkatkan keberhasilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penelitian menggunakan Kualitatif deskriptif, dengan teknik pengumpulan data wawancara mendalam.</li> <li>• Teknik analisis data menggunakan model interaktif sebagaimana dikembangkan Miles dan Huberman.</li> </ul>	Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Tenggarong Seberang Kabupaten Kutai Kartanegara berjalan cukup lancar. Hal ini dapat terlihat dari tahap persiapan berupa Rencana Kegiatan Pembangunan Desa (RKPDesa) yang dasar penyusunannya adalah aspirasi dari masyarakat desa langsung melalui Musrenbang, baik dari tingkat dusun tingkat Desa dan tingkat kecamatan mengenai kebutuhan pembangunan, penyelesaian setiap kegiatan sampai dengan tahap penyusunan pertanggungjawaban. Namun indikasi tujuan

No	Peneliti & Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
		dalam pengelolaan Alokasi Dana Desa.		untuk meningkatkan partisipasi swadaya gotong – royong masyarakat justru mengalami penurunan yang disebabkan oleh alokasi dana pembangunan desa – desa di Kecamatan Tenggarong Seberang bukan hanya bersumber dari ADD, namun juga bersumber dari dana APBD, PNPM, Comdev dan CSR dari perusahaan perusahaan tambang yang berlokasi di Kecamatan Tenggarong Seberang. Sehingga swadaya masyarakat hanya bersifat kegiatan gotong – royong dalam proses realisasi pembangunan, dalam bentuk tenaga dan material sebagai pelengkap realisasi tersebut.
3.	Ade Irma. 2015	Mengetahui bagaimana akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Dolo Selatan terutama mengenai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penelitian ini adalah penelitian kualitatif deskriptif.</li> <li>• Adapun yang menjadi informan: kepala Desa, ketua bpd, tokoh masyarakat, tokoh masyarakat, tokoh pemuda.</li> </ul>	Akuntabilitas sudah berjalan dengan baik, namun dalam hal pertanggung jawaban administrasi keuangan kompetensi sumber daya manusia pengelola masih merupakan kendala utama, sehingga masih

No	Peneliti & Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
		<p>penggunaan dana 70% untuk pemberdayaan masyarakat, sebagaimana kita ketahui Kecamatan Dolo Selatan merupakan kecamatan yang mendapatkan Alokasi Dana Desa (ADD) cukup besar dan mempunyai jarak tempuh yang cukup dekat pusat pemerintahan Kabupaten Sigi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Model analisa data terdiri atas tiga komponen yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.</li> </ul>	<p>memerlukan pendampingan dari aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi. Masih ditemukan cukup banyak temuan yang mengindikasikan bahwa pengelolaan administrasi keuangan ADD belum sepenuhnya sesuai dengan ketentuan peraturan daerah. Manfaat Alokasi Dana Desa (ADD) pada pemberdayaan ekonomi masyarakat desa di Kecamatan Dolo Selatan telah nampak dan dirasakan dengan baik oleh masyarakat.</p>
4.	Helen Florensi . 2014	<p>Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pelaksanaan Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penelitian dilakukan melalui pengamatan langsung di lapangan yakni Desa yang telah dipilih oleh peneliti atau dengan cara <i>purposive sampling</i> yakni sampel yang telah ditetapkan oleh peneliti dengan alasan dan tujuan khusus.</li> <li>• analisis data dilakukan dengan cara mengelompokkan</li> </ul>	<p>Hadirnya Kebijakan ADD juga menumbuhkan kesadaran kepada masyarakat tentang perlunya membangun desanya untuk menciptakan kondisi yang lebih baik. Dilihat melalui keikutsertaan masyarakat desa dalam kegiatan desa, kepedulian masyarakat desa dalam persoalan sosial kemasyarakatan, kepedulian masyarakat desa dalam hal pembangunan desa, serta pemahaman arti pentingnya</p>

No	Peneliti & Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
			dan mengkombinasikan data yang diperoleh, serta menetapkan serangkaian hubungan keterkaitan diantara data tersebut.	pembangunan desa. hadirnya Kebijakan ADD juga memberikan kesempatan masyarakat desa untuk mendukung pelaksanaan ADD dengan berpartisipasi melalui keterlibatan mereka dalam kegiatan
5.	Dwi Febri Arifiyanto, Taufik Kurrohman. 2015	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan sistem akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Umbulsari Kabupaten Jember.	Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif merupakan proses transformasi data penelitian dalam bentuk tabulasi sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan.	Perencanaan program Alokasi Dana Desa di 10 desa se Kecamatan Umbulsari secara bertahap telah melaksanakan konsep pembangunan partisipatif masyarakat desa yang dibuktikan dengan penerapan prinsip partisipatif, responsif, transparansi guna pembelajaran kepada masyarakat desa dalam rangka mewujudkan pemberdayaan masyarakat desa melalui forum musrenbangdes. Pelaksanaan program Alokasi Dana Desa di Kecamatan Umbulsari telah menerapkan prinsip partisipatif, responsif dan transparan. Penerapan prinsip akuntabilitas pada tahap pelaksanaan ini masih sebatas pada pertanggungjawaban fisik, sedangkan dari sisi

No	Peneliti & Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
				administrasi sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten. Pertanggungjawaban program Alokasi Dana Desa di Kecamatan Umbulsari secara teknis maupun pertanggungjawaban sudah cukup baik.

## 2.2 Administrasi Publik

Administrasi publik menurut Chandler dan Plano (dalam Keban, 2008:3) adalah proses dimana sumber daya dan personal publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan.

Nicholas Henry (dalam Keban, 2008:31) mengungkapkan bahwa standar suatu disiplin ilmu seperti yang dikemukakan oleh Robert T. Golembiewski, mencakup fokus dan lokus. Berdasarkan dua kategori tersebut, Henry

mengungkapkan bahwa telah terjadi lima paradigma dalam administrasi negara, seperti diuraikan berikut ini.

Paradigma pertama (1900 – 1926) dikenal sebagai dikotomi antara politik dan administrasi publik. Politik harus memusatkan perhatiannya terhadap kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat. Dalam paradigma ini hanya ditekankan aspek lokus saja, yaitu *government bureaucracy* tetapi fokus atau metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara jelas dan terperinci.

Paradigma kedua (1927 – 1937) disebut sebagai paradigma prinsip-prinsip administrasi. Prinsip-prinsip administrasi sebagai fokus administrasi publik yaitu POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting*) yang dapat diterapkan dimana saja atau bersifat universal. Lokus dari administrasi publik tidak pernah diungkapkan secara jelas karena prinsip tersebut dapat berlaku dimana saja termasuk organisasi pemerintah.

Paradigma ketiga (1950 – 1970) adalah administrasi negara sebagai ilmu politik. Teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik. Muncul paradigma baru yang menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya menjadi kabur karena prinsip administrasi negara mengandung banyak kelemahan.

Paradigma keempat (1956 – 1970) adalah administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Perilaku organisasi, analisis manajemen, perkembangan teknologi modern, analisis sistem, riset operasi merupakan fokus dari paradigma ini. Semua fokus yang dikembangkan disini diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya dalam

dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik karena itu lokusnya menjadi kurang jelas.

Paradigma kelima (1970 – sekarang) adalah administrasi publik sebagai administrasi publik. Fokus dan lokusnya sudah jelas. Fokus dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen dan kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

Dari banyaknya paradigma di atas, sejak muncul paradigma kelima, yaitu administrasi publik sebagai administrasi publik perhatian terhadap kebijakan publik mulai bertambah. Administrasi publik semakin bertambah perhatiannya terhadap wilayah ilmu kebijaksanaan (*policy science*), politik ekonomi, proses pembuatan kebijaksanaan pemerintah dan analisisnya (*public policy making process*), juga cara-cara pengukuran dari hasil-hasil kebijaksanaan yang telah dibuat. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori organisasi, praktik dalam analisis kebijakan publik (*public policy*), dan teknik-teknik administrasi dan manajemen yang sudah maju. Adapun lokus normatif dari administrasi publik adalah pada birokrasi pemerintahan dan pada persoalan-persoalan masyarakat (*public affair*).

### **2.3 Kebijakan Publik**

Berdasarkan sudut pandang dari para ilmuwan administrasi publik, definisi kebijakan publik dapat diklasifikasikan sebagai berikut : (Suwitri, 2010:9)

1. Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah.  
Thomas R. Dye mengemukakan kebijakan publik sebagai apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Dalam upaya mencapai tujuan negara, pemerintah perlu mengambil pilihan langkah tindakan yang dapat berupa melakukan

ataupun tidak melakukan sesuatu. Tidak melakukan sesuatu apapun merupakan suatu kebijakan publik karena merupakan upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut memiliki dampak yang sama besarnya dengan pilihan langkah untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat.

2. Kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian nilai-nilai masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah.

Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek terarah. David Easton mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.

3. Kebijakan publik dipandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah untuk mencapai tujuan.

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut :

1. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan.

2. Tahap formulasi kebijakan

Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling

bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahapan ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Secara singkat, tahap – tahap kebijakan adalah seperti gambar dibawah ini :

**Gambar 2.1**

**Tahapan Kebijakan**

Tahap-Tahap Kebijakan:

Penyusunan kebijakan



Formulasi kebijakan



Adopsi kebijakan



Implementasi kebijakan



Evaluasi kebijakan

Sumber: William Dunn (2007: 32-34)

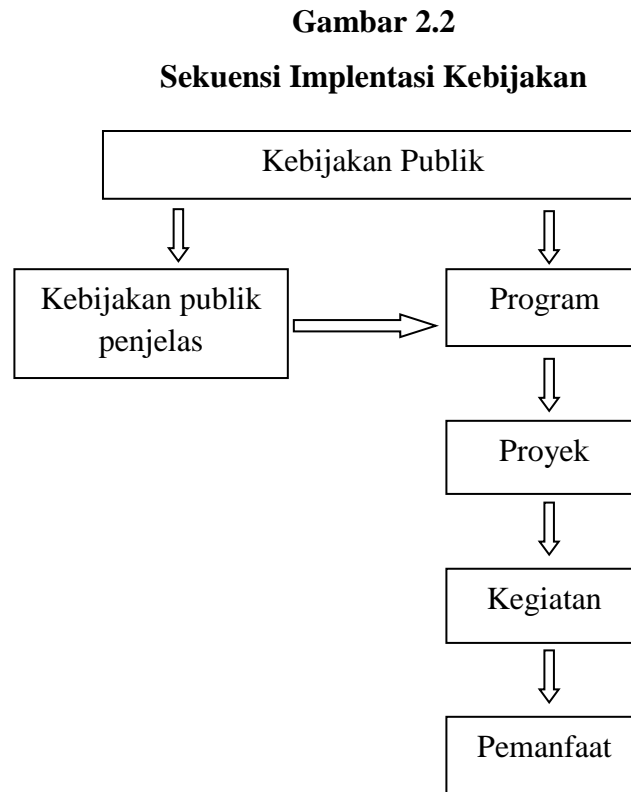
Unsur-unsur tersebut merupakan proses wajib dalam sebuah pembuatan kebijakan, dimana prosesnya saling terkait dan berkelanjutan satu sama lain. Untuk membuat sebuah kebijakan publik yang baik, proses kebijakan tersebut harus diperhatikan dengan seksama agar kebijakan publik yang dibuat dapat berjalan sesuai dengan yang diinginkan.

## 2.4 Implementasi Kebijakan Publik

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam prakteknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Danial Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983:61) sebagaimana dikutip Agustino (2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Menurut Nugroho (2008:432-433) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan

dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivatif atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber : Nugroho, 2008:433

Setelah mengetahui pengertian dan prinsip-prinsip pokok implementasi kebijakan perlu diketahui pula bahwa di dalam implementasi kebijakan memiliki pendekatan-pendekatan yang kedepannya akan menentukan teori apa yang tepat digunakan untuk mengkaji suatu kebijakan.

## 2.5 Pendekatan dan Model Implementasi Kebijakan

### 2.5.1 Pendekatan Implementasi Kebijakan

Dalam implementasi kebijakan terdapat banyak model-model implementasi kebijakan baik yang beraliran *top down*, *bottom up*, maupun *mixed* dimana masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya yang dapat dijadikan rujukan atau pedoman dalam mengadakan penelitian. Berikut ini adalah beberapa pendekatan dalam implementasi kebijakan : (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012:38)

#### a. Pendekatan *Top Down*

Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Inti pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

#### b. Pendekatan *Bottom Up*

Dalam perkembangannya, pendekatan *top down* tidak lepas dari kritik. Menurut para pengkritiknya pendekatan *top down* terlalu sentralistik, yaitu para perancang kebijakan merupakan aktor kunci yang justru sebenarnya merupakan penghambat utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan. *Bottom up* adalah pendekatan yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus serta menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

#### c. Pendekatan *Mixed*

Pendekatan ini adalah kombinasi dari pendekatan *top-down* dan *bottom-up* yang muncul karena adanya perbedaan dari keduanya. Pendekatan ini lebih melihat suatu kebijakan sebagai satuan alat atau instrumen bagi kebijakan. Selain itu, pendekatan ini merupakan *instrument choice* bagi pemerintah untuk mengkonkritkan desain. Pendekatan ini diawali dari observasi kemudian diperluas dengan melibatkan beberapa teknik pemetaan masalah, yaitu : (1) *market*; (2) *family or community*; (3) *regulation, public interprise or direct provision*; dan (4) *mixed*.

Dari uraian di atas, disimpulkan bahwa kebijakan ADD di Desa Margasari Kecamatan Margasari Kabupaten Tegal menggunakan pendekatan *top-down* yang

mana pendekatan ini sangat membutuhkan sistem kontrol dan komunikasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Inti dari pendekatan *top-down* adalah sejauh mana para pelaksana kebijakan sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Kebijakan Alokasi Dana Desa bersifat sangat strategis dalam upaya mendukung pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan meningkatkan kemandirian desa sehingga perencanaan, pengalokasian, pelaksanaan dan monitoring membutuhkan arahan langsung dari pemerintah kabupaten.

### **2.5.2 Model Implementasi Kebijakan**

Model implementasi kebijakan publik digunakan untuk dapat melihat faktor-faktor yang mempengaruhi suatu kebijakan yang akan dilaksanakan. Dalam implementasi kebijakan dikenal beberapa model implementasi kebijakan, yaitu :

#### **a. Model Implementasi George Edward III**

Dalam pandangan George Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor yang saling berhubungan satu sama lain, yakni:

##### **1. Komunikasi**

Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa implemementor kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah itu dapat diikuti. Secara umum Edwards membahas tiga hal dalam proses komunikasi kebijakan yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan.

## 2. Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial serta fasilitas-fasilitas. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif.

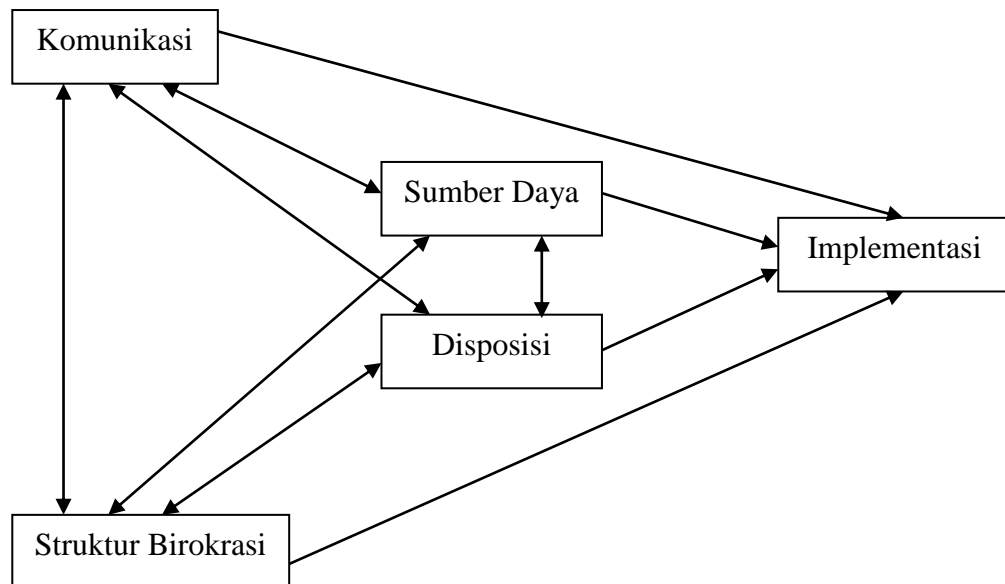
## 3. Disposisi

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

## 4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Selain itu menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja, ukuran-ukuran dasardan fragmentasi. (Agustino, 2008:140).

**Gambar 2.3**  
**Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III**



Sumber : Agustino, 2008:140

b. Model Implementasi Van Meter dan Van Horn

Menurut Van Meter dan Van Horn terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, yaitu : (Leo Agustino, 2008:142)

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio kulture yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

## 2. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Di luar sumber daya manusia yang tersedia dalam proses implementasi kebijakan, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu.

## 3. Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Luas wilayah cakupan implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana.

## 4. Sikap / kecenderungan (*disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan dari tingkat pusat(*top down*).

#### 5. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

#### 6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan (Agustino, 2008:142-144)

#### c. Model Implementasi Merilee S. Grindle

Dalam Agustino (2008:154), model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan Merilee S. Grindle menuturkan bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, menurut Grindle amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri yang terdiri atas *content of policy* dan *context of policy*.

##### 1. *Content of policy* menurut Grindle adalah :

- a. *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

*Interest affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

b. *Type of benefits* (tipe manfaat)

Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan.

c. *Extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan akan dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d. *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan publik memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka harus dijelaskandimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e. *Program implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten demi keberhasilan suatu kebijakan.

f. *Resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksana suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber daya yang diperlukan agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2. *Context of policy* menurut Grindle adalah :

a. *Power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan gagal.

b. *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya. Pada bagian ini dijelaskan karakteristik suatu lembaga yang turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c. *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari pelaksana. Pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. (Agustino, 2008:154-156)

Berdasarkan uraian model implementasi kebijakan publik yang diungkapkan oleh para ahli, penulis menggunakan model yang dikemukakan oleh George C. Edward III. Pemilihan model ini didasarkan atas relevansi antara model George C. Edward III dengan permasalahan di lapangan dan fenomena penelitian Kebijakan Alokasi Dana Desa di Desa Margasari Kecamatan Margasari Kabupaten Tegal.

## **2.6 Alokasi Dana Desa (ADD)**

Alokasi Dana Desa (ADD) adalah dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. Maksud diberikannya ADD adalah untuk membantu membiayai program pemerintahan desadan percepatan pembangunan desa sesuai kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal skala desa yang dimiliki dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Tujuan diberikannya ADD adalah :

- a. Meningkatkan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar;
- b. Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;
- c. Mengembangkan ekonomi pertanian berskala produktif;
- d. Mengembangkan dan memanfaatkan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi;

- e. Meningkatkan kualitas ketertiban dan ketentraman masyarakat desa berdasarkan kebutuhan masyarakat desa;
- f. Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan;
- g. Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat;
- h. Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial;
- i. Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat;
- j. Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat;
- k. Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa);
- l. Meningkatkan peran dan kemampuan lembaga kemasyarakatan desa;
- m. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan;
- n. Meningkatkan kemampuan dan profesionalisme aparatur pemerintahan desa;
- o. Meningkatkan kemampuan dan daya saing produk serta usaha ekonomi masyarakat perdesaan;
- p. Meningkatkan pelayanan masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan pendidikan, sosial budaya, kesehatan dan ekonomi masyarakat.

Prinsip Alokasi Dana Desa sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Bupati Tegal Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengalokasian dan Pelaksanaan serta Penetapan Lokasi dan Alokasi Dana Desa Kabupaten Tegal adalah :

- a. ADD dikelola berdasarkan prinsip transparan, akuntabel, partisipatif, tertib, disiplin anggaran, dan penggunaannya dilakukan secara hemat, terarah dan terkendali;
- b. Keadilan, dengan mengutamakan hak atau kepentingan seluruh warga desa tanpa membeda-bedakan;
- c. Pengelolaan ADD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan keuangan Desa dalam APBDesa;
- d. Kegiatan yang didanai oleh ADD direncanakan dan dilaksanakan secara terbuka dan dibahas denganmelibatkan seluruh unsur elemen masyarakat dalam Musyawarah Desa dengan mengacu pada prioritas pembangunan yang tercantum dalam RPJM Desa dan RKP Desa.
- e. Pengelolaan ADD harus dapat dipertanggung jawabkan secara administratif, teknis, dan hukum.

Perhitungan ADD ditetapkan atas dasar pagu Alokasi Dasar (AD) ditambah dengan pagu Alokasi berdasarkan Formula (AF). Besaran pagu Alokasi Dasar ditentukan90% (sembilan puluh perseratus) dari jumlah ADD Kabupaten yang dibagi secara merata kepada seluruh desa.Besaran pagu Alokasi berdasarkan Formula (AF), ditentukan sebesar 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah ADD Kabupaten,dibagi secara proporsional kepada seluruh desa berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dengan bobot sebagai berikut:

- a. Jumlah penduduk dengan bobot sebesar 25%;
- b. Jumlah penduduk miskin dengan bobot sebesar 35%;
- c. Luas wilayah dengan bobot sebesar 10%; dan

d. Tingkat kesulitan geografis dengan bobot sebesar 30%.

ADD dialokasikan untuk penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa, operasional pemerintahan desa, tunjangan dan operasional Badan Permusyawaratan Desa (BPD), insentif Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) bidang pemerintahan, bidang pembangunan, bidang pemberdayaan dan bidang kemasyarakatan. Pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari Alokasi Dana Desa meliputi tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, tahap pelaporan dan penyerahan hasil pekerjaan. Evaluasi pengelolaan Alokasi Dana Desa dilakukan untuk mengetahui tingkat efektifitas dan efisiensi, dampak dan permasalahan yang ada dalam pelaksanaan kegiatan pada berbagai tingkat koordinasi kegiatandan menjadi bahan perumusan kebijakan lebih lanjut.

## 2.7 Kerangka Pemikiran

**Gambar 2.4**  
Kerangka Pemikiran Penelitian

