

TESIS

DISKRESI BIROKRASI GARIS DEPAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ALOKASI DANA DESA DI KECAMATAN LEIHITU KABUPATEN MALUKU TENGAH

The Discretion of Front Line Bureaucracy In the Implementation of Village
Fund Allocation Policy in Leihitu District of Central Maluku Regency



Oleh :

IN HUTUELY

P0800211414

PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2014

**DISKRESI BIROKRASI GARIS DEPAN DALAM IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN ALOKASI DANA DESA DI KECAMATAN LEIHITU
KABUPATEN MALUKU TENGAH**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi
Administrasi Pembangunan

Disusun dan diajukan oleh

IN HUTUELY

Kepada

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR

2014

TESIS

DISKRESI BIROKRASI GARIS DEPAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ALOKASI DANA DESA DI KECAMATAN LEIHITU KABUPATEN MALUKU TENGAH

Disusun dan diajukan oleh

IN HUTUELY

Nomor Pokok P0800211414

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal **20 januari 2014**

dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui :

Komisi Penasihat

Dr. Alwi, M.Si
Ketua

Dr. Hj. Hasniati, M.Si
Anggota

Ketua Program Studi
Administrasi Pembangunan

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin

Dr. Alwi, M.Si

Prof. Dr. Ir. Mursalim

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : In Hutuely
Nomor Pokok Mahasiswa : P0800211414
Program Studi : Administrasi Pembangunan
(Kebijakan Publik)

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 20 Januari 2014

Yang menyatakan

In Hutuely

PRAKATA

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul "Diskresi Birokrasi Garis Depan Dalam Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa Di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah ", sebagai syarat kelengkapan dalam menyelesaikan Program Magister Ilmu Administrasi Pembangunan di Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari sungguh bahwa tesis ini dapat tersusun berkat bantuan, dorongan serta kesabaran yang tulus dan tidak sedikit dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini, dengan segala keterbatasan yang ada, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dan perhatian guna penyusunan tesis ini.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya haturkan, khususnya kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin Makassar, Prof. Dr. dr. Idrus A. Patturusi, Sp.B, Sp.BO dan Direktur Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar, Prof. Dr. Mursalim, M.Sc yang telah mengijinkan penulis untuk menempuh pendidikan Magister Ilmu Administrasi Pembangunan di Universitas Hasanuddin Makassar ini.
2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar, Prof. Dr. H. Hamka Naping, MA beserta para Pembantu Dekan.
3. Dr. Alwi, M.Si, selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Pembangunan Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

4. Dr. Alwi, M. Si, sebagai Ketua Penasihat dan Dr. Hj. Hasniati, M.Si sebagai anggota Komisi atas bantuan dan bimbingan yang telah diberikan mulai dari saat perkuliahan, bimbingan proposal, bimbingan penelitian hingga sampai pada saat penyelesaian tesis ini.
5. Prof. Dr. H. Suratman, M.Si, Dr. Muhammad Rusdi, M.Si dan Dr. Atta Irene Allorante, M.Si atas saran dan kritik yang membangun serta penilaian dan perbaikan terhadap penyusunan tesis ini.
6. Para Guru Besar, dan Dosen Pengampu, serta staf administrasi akademik baik yang ada di Pascasarjana maupun yang ada di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.
7. Dirjen Dikti Kemendiknas RI, yang telah memberikan kesempatan dan memberikan beasiswa bagi penulis untuk mengikuti pendidikan Magister pada Ilmu Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin Makassar.
8. Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Abdul Azis Kataloka (STIA-ALAZKA) Ambon Drs. J. Madubun, M.Si dan para Pembantu Ketua, Drs. Z. A. Rengifurwarin, M.Si, E.A.R. Wattimena, SH, Drs. Sukur Soasiu, M.Si serta Ketua Yayasan Tura Bail Goran Riun Drs. A.Z.R. Wattimena, M.Si, yang telah memberikan rekomendasi dan dukungannya kepada penulis untuk melanjutkan studi lanjut di Universitas Hasanuddin Makassar.

9. Camat leihitu Dra.S.H.Soumena beserta Staf yang telah memberikan rekomendasi dan ijin untuk melakukan penelitian serta data-data bagi penulis.
10. Kepala Desa Kaitetu, M. Armin Lumaela dan Kepala Desa Hila, Drs. Abd Rahim Ollong beserta Staf yang telah mengijinkan penulis untuk melakukan penelitian serta memberikan data-data yang penulis butuhkan dalam penyelesaian Tesis ini.
11. Alm ayahanda dan Ibunda yang sangat saya hormati dan saya banggakan, terima kasih yang tak terhingga atas segala bimbingan, do'a dan kasih sayang yang telah Ayah Ibu berikan kepada ananda selama ini.
12. Kakak-kakak dan adik-adikku serta ponaan-ponaan yang tercinta yang selalu memberikan perhatian serta motivasi kepada penulis untuk selalu berusaha dan tidak pernah putus asa.
13. Teman-teman Pascasarjana Ilmu Administrasi Pembangunan angkatan 2011, terima kasih untuk persahabatan, kebersamaan dan semangat yang telah diberikan serta menorehkan kenangan dan kesan yang tak terlupakan bagi penulis.

Penulis yakin bahwa sekecil apapun bantuan itu pasti akan memberikan manfaat yang besar bagi suatu kemajuan. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahmah, taufik, dan hidayah-Nya bagi kita semua.Amin.

Makassar, 2014

In Hutuely

ABSTRACT

IN HUTUELY. The .Discretion of Front Line Bureaucracy In the Implementation of Village Fund Allocation Policy in Leihitu District of Central Maluku Regency (supervised by Alwi and Hasniati))

The aims of the research were to analyze the practice of official discretion of *Street Level Bureaucracy* in the implementation of Village Fund Allocation policy in Leihitu District of central Maluku Regency.

The research was conducted in Hila Village and Kaitetu Village of Leihitu District Central Maluku Regency. The methods of obtaining the data were observation technique and in-depth interview to key informants. The data were analyzed qualitatively.

The result of the research indicate that the practice of official discretion of *Street Level Bureaucracy* in the implementation of Village Fund Allocation policy in Leihitu District of Central Maluku Regency consists of three indicators, i.e. (1) to limit the service access because of the problem of minimum fun allocated , (2) the change of allocation technique of micro economic assistance as an effort of even distribution of fund, (3) the cange of report presentation technique because of the low autonomy of village officials.

Key words: discretion, Implementation, ADD

ABSTRAK

IN HUTUELY. *Diskresi Birokrasi Garis depan dalam Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah(dibimbing oleh Alwi dan Hasniati)*

Penelitian ini bertujuan menganalisis praktik diskresi pegawai pada *Street Level Bureaucracy* dalam pengimplementasian kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah.

Penelitian dilaksanakan di Desa Hila dan Desa Kaitetu Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah. Pengumpulan data dilakukan dengan tehnik observasi dan wawancara mendalam terhadap informan kunci. Data dianalisis secara kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik diskresi pegawai pada *Street Level Bureaucracy* dalam implementasi kebijakan alokasi dana desa di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah terdiri atas tiga indikator, yaitu (1) membatasi akses layanan karena terkendala oleh minimnya dana yang dialokasikan, (2) perubahan teknis pengalokasian bantuan ekonomi mikro sebagai upaya pemerataan dana, dan (3) perubahan teknis penyusunan laporan dikarenakan masih rendahnya kemandirian aparat desa.

Kata Kunci: diskresi, implementasi, ADD.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
SURAT PERNYATAAN.....	iii
PRAKATA.....	iv
ABSTRAK.....	v
ABSTRACK	iv
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR LAMPIRAN	x

BAB I PENDAHULUAN

A. LatarBelakangMasalah	1
B. RumusanMasalah.....	7
C. TujuanPenelitian	8
D. KegunaanPenelitian.....	8

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Michael Lipskytentang Street-Level Bureaucracy.....	9
B. KonsepDiskresi.....	16
C. Praktek Diskresi.....	22
D. KonsepKebijakanPublik	32
E. Implementasi KebijakanAlokasidanaDesa.....	37
F. PenelitianTerdahulu.....	52
G. KerangkaPikir.....	54

BAB III METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian	60
B. Waktu dan Lokasi Penelitian	60
C. Sumber Data	61
D. Fokus Penelitian	61
E. Informan Penelitian	62
F. Teknik Pengumpulan Data	62
G. Teknik Analisis Data	63
H. Definisi Operasional	65

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian	67
B. Pembahasan	97

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	115
B. Saran	116

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

TABEL	HALAMAN
1. Jumlah penduduk menurut umur dan jenis kelamin desa Hila.....	69
2. Jumlah penduduk menurut umur dan jenis kelamin desa Kaitetu.....	71
3. Pemanfaatan dana desa di desa kaitetu kecamatan leihitu.....	77
4. Perkembangan ADD pada tahun 2010-2012.....	79
5. kondisi sarana dan prasarana dua desa di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah.....	87

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Judul	Halaman
1	Bagan Kerangka Pikir	59
2	Model Analisis Interaktif	66

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor	Judul
1	Surat Permohonan Izin penelitian dari Program Pasca Sarjana FISIP Universitas Hasanuddin
2	Surat Izin Penelitian dari Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Pemerintah Kota Ambon
3	Surat Izin penelitian dari Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Masohi
4	Surat Izin penelitian dari Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah Kecamatan Leihitu, Hila
5	Surat Izin penelitian dari Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah Kecamatan Leihitu Negeri Hila
6	Surat Izin penelitian dari Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah Kecamatan Leihitu Negeri Hila
7	Surat Izin penelitian dari Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah Kecamatan Leihitu Negeri Kaitetu
8	Dokumentasi Penelitian

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peran birokrat sebagai pelaksana pelayan publik seringkali menghadapi dilemma. Sebagaimana diketahui dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada umumnya terkait dengan berbagai aspek seperti jumlah dan variasi kelompok masyarakat yang dilayani, begitu juga dengan reaksi kelompok sasaran yang dilayani sedekian cepat. Sementara pada sisi yang lain, pada umumnya birokrat garis depan merasa bahwa sumber daya yang tersedia tidak mampu untuk mencukupi kebutuhan permintaan yang ditujukan kepadanya (Weatherley dan Lipsky, 1977).

Diskresi menjadi isu krusial dalam pelayanan publik seiring dengan adanya tuntutan kepada aparat birokrasi untuk dapat memberikan pelayanan publik yang lebih responsif, efektif, dan akuntabel. Selama ini kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik terkesan masih setengah hati dan belum maksimal. Kinerja birokrasi masih terkesan tradisional. Hal ini ditandai dengan adanya model pelayanan yang sangat taat pada juklak dan juknis yang diterapkan secara kaku sehingga seringkali pelayanan yang diberikan tidak bisa merespon tuntutan baru dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat.

Birokrasi juga kurang kreatif dan inovatif. Birokrasi terkadang tidak mau merespon hal-hal yang berada di luar tupoksi dan peraturan yang ada dan menganggap hal tersebut bukan merupakan tanggung jawab mereka. Akibatnya, banyak permasalahan masyarakat yang tertunda bahkan tidak terselesaikan. Orientasi yang dibangun adalah loyal kepada pemimpin, bukan loyal kepada masyarakat.

Street Level Bureaucracy sendiri adalah para pegawai pelayanan publik yang terlibat langsung dengan warga negara (Lipsky,1980). Contohnya adalah pegawai, polisi, pekerja jawatan sosial, TU, pekerja medis, dan paramedis. Street Level Bureaucracy ini memiliki keleluasaan secara substansial untuk mengeksekusi kebijakan yang keputusannya berimplikasi langsung kepada warga negara. Dalam melakukan eksekusi kebijakan secara umum, *Street Level Bureaucracy* relatif otonom dari otoritas organisasi dalam membuat tafsiran mengenai eksekusi kebijakan dan juga memiliki kewenangan diskresi yakni keleluasaan dalam melakukan eksekusi kebijakan. Mereka yang bekerja dalam tataran Street Level Bureaucracy ini adalah ujung tombak kebijakan yang diputuskan oleh para elit (Nurdjaman, 2002).

Mentaati peraturan memanglah sebuah kewajiban bagi aparat pemerintahan, tetapi yang perlu diingat bahwa kebijakan yang dibuat pun masih bersifat sangat terbatas dan belum tentu sesuai dengan konteks, situasi, dan kondisi di lapangan. Karena kita ketahui, perkembangan masyarakat sangat dinamis sehingga konteksnya juga selalu berubah-

ubah. Dengan adanya tantangan yang semakin kompleks dan tuntutan yang kuat untuk melakukan pelayanan yang lebih responsif, efisien, cepat dan memuaskan, maka perlu dilakukan sebuah kebijakan operasional yang bernama diskresi.

Pertimbangan melakukan diskresi ini adalah secara empiris suatu kebijakan atau peraturan tidak akan mampu merespon semua aspek dan kepentingan semua pihak. Hal ini dikarenakan adanya keterbatasan prediksi para regulator atau stakeholders dalam perumusan suatu kebijakan maupun peraturan. Dalam hal ini diskresi menjadi sebuah solusi.

Diskresi birokrasi adalah serangkaian tindakan yang dilakukan aparat pelayanan berdasarkan pada kreativitas, inisiatif, dan tidak terlalu bersandar pada juklak yang kaku. Dalam menjalankan fungsinya, birokrasi melakukan cara-cara yang berorientasi pada upaya pemuasan kepentingan publik. Indikatornya adalah dapat mengatasi kesulitan ketika pimpinan tidak berada di tempat, dapat mengatasi masalah ataupun kesulitan berdasarkan kreativitas dan inisiatif sendiri tetapi masih dalam koridor aturan yang berlaku (Hendytio, 1998).

Diskresi apabila diterapkan dalam memberikan pelayanan publik, maka dapat melakukan berbagai penyesuaian sehingga aturan yang ada tetap bisa menjawab tuntutan, aspirasi, dan dinamika masyarakat. Tetapi, diskresi ini harus memenuhi syarat- syarat yakni diskresi yang dilakukan tetap pada koridor visi, misi, dan tujuan yang ingin dicapai oleh

pemerintah, diskresi dilakukan untuk kepentingan umum, diskresi dilakukan dalam batas wilayah kewenangannya, dan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Partisipasi dan pengawasan dari pihak-pihak terkait penting dilakukan agar keleluasaan yang dimiliki Street Level Bureaucracy sesuai koridornya dan bermanfaat untuk masyarakat. Street Level Bureaucracy harus mengetahui secara jelas apa yang menjadi tugas, kewajiban, visi misi agar dalam prakteknya mereka mengetahui secara tepat apa yang bisa dan harus mereka lakukan untuk memberikan pelayanan kepada publik. Namun demikian, aturan tetap dijadikan pedoman tetapi tetap dijalankan fleksibel sesuai konteks dan tuntutan masyarakat. Aparat birokrasi terutama dalam Street Level Bureaucracy tidak terkungkung oleh orientasi teknis prosedural dalam memberikan pelayanan kepada publik. Aturan tidak dipahami secara kaku sehingga mampu berinisiatif dan menerjemahkan aturan sesuai dengan kondisi dan situasi lapangan demi pelayanan maksimal kepada masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana terkandung dalam makna UU nomor 32 Tahun 2004 adalah guna terwujudnya kemandirian daerah yang bertumpu pada pemberdayaan potensi lokal. Meskipun titik berat otonomi diletakkan pada tingkat Kabupaten/Kota, namun secara esensi sebenarnya kemandirian tersebut harus dimulai dari level pemerintahan di tingkat paling bawah, yaitu Desa, sehingga pembangunan daerah seharusnya lebih terfokus pada pemberdayaan

masyarakat dan Desa. Selama ini, pembangunan desa masih banyak bergantung dari pendapatan asli desa dan swadaya masyarakat yang jumlah maupun sifatnya tidak dapat diprediksi.

Selain itu, desa memperoleh pula bantuan pembangunan dari dinas/instansi pemerintah Kabupaten, dimana penentuan program-programnya lebih ditetapkan oleh dinas/instansi itu sendiri (*top down*). Meskipun programnya baik tetapi sering tidak ketemu dengan asas manfaat karena tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh desa, sehingga sering kita jumpai masyarakat kurang peduli dalam mendukung program ini maupun memeliharanya. Sesuai dengan PP 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, disebutkan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Untuk melaksanakan kewenangan tersebut pemerintah desa memiliki sumber-sumber penerimaan yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang dilakukan. Hal yang penting untuk diperhatikan dalam mendukung proses pelaksanaan pembangunan di setiap desa adalah adanya kepastian untuk pembiayaannya. Penetapan pembiayaan pembangunan dapat berasal dari berbagai sumber seperti dari Pemerintah, swasta maupun masyarakat.

Beberapa Kabupaten telah melakukan inovasi dengan pengalokasian dana langsung ke desa dari APBD-nya untuk mendukung pembangunan di wilayah pedesaan. Alokasi dana ke desa ini, telah terbukti mampu untuk mendorong penanganan beberapa permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat desa secara mandiri, tanpa harus lama menunggu datangnya program-program dari pemerintah Kabupaten.

Alokasi Dana Desa (ADD) adalah bagian keuangan desa yang diperoleh dari bagi hasil pajak daerah dan bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten. Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa pada Pasal 18 dijelaskan bahwa Alokasi Dana Desa (ADD) berasal dari APBD Kabupaten/ Kota yang bersumber dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten/ Kota untuk Desa, paling sedikit 10% (sepuluh persen).

Kecamatan Leihitu adalah salah satu dari beberapa kecamatan di Kabupaten Maluku Tengah yang responsif terhadap tuntutan desa. Pemerintah Daerah telah mengalokasikan dana untuk desa yang disebut dengan Alokasi Dana Desa (ADD) dengan harapan pembangunan semakin merata sampai ke tingkat desa. Sebagai suatu kebijakan publik, program ini hendaknya diimplementasikan sesuai dengan arah kebijakan. Namun demikian, sebuah kebijakan ataupun program seringkali tidak dapat dilaksanakan dengan tepat sesuai dengan petunjuk teknis ataupun

petunjuk pelaksanaan. Hal ini seringkali menimbulkan dilema bagi birokrat, sehingga menimbulkan kecenderungan terjadinya diskresi. Dalam administrasi pemerintahan, diskresi merupakan kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan dari Badan atau Pejabat administrasi pemerintahan menurut pendapatnya sendiri sebagai pelengkap dari asas legalitas manakala hukum yang berlaku tidak mampu menyelesaikan permasalahan tertentu yang muncul secara tiba-tiba, bias karena peraturannya memang tidak ada atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas.

Implementasi kebijakan ADD meliputi beberapa tahap yakni tahap persiapan, tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, tahap pengendalian dan monitoring evaluasi, tahap pelaporan, tahap penyelesaian pekerjaan dan tahap pemeliharaan dan pelestarian. Penelitian ini dipandang perlu untuk mengkaji praktek diskresi yang dilakukan birokrat dalam setiap tahapan implementasi kebijakan ADD di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah.

B. Rumusan Masalah

Untuk mendapatkan gambaran tentang pelaksanaan Diskresi dalam implementasi kebijakan alokasi dana desa di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah, penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

Bagaimana praktik diskresi pegawai pada Street Level Bureaucracy dalam implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini sebagai berikut :

Menganalisis praktik diskresi pegawai pada Street Level Bureaucracy dalam implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat :

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori-teori implementasi kebijakan publik tentang bentuk diskresi pegawai pada Street Level Bureaucracy dalam implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada Pemerintah Kabupaten Leihitu khususnya dalam pembangunan desa melalui Alokasi Dana Desa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Michael Lipsky tentang *Street-Level Bureaucracy*

Michael Lipsky (1980) dalam bukunya *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services* mendefinisikan konsep *street-level bureaucrats* (selanjutnya diterjemahkan sebagai birokrat garis depan) yang dipahami sebagai *Public service workers who inter-act directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work*. Dalam pandangan Lipsky (1980) disebutkan bahwa *bureaucrats who not only deliver but actively shape policy outcomes by interpreting rules and allocating scarce resources. Through their day-to-day routines and the decisions they make, these workers in effect produce public policy as citizens experiences*.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat dijelaskan bahwa *Street-Level Bureaucracy* sebagai pegawai publik yang berinteraksi secara langsung dengan masyarakat dalam mengimplementasikan kebijakan publik yang mana dalam melaksanakan pekerjaannya seringkali memiliki kebijaksanaan sendiri dalam bentuk diskresi. Mengacu pada pengertian tersebut, ada beberapa pegawai-pegawai publik yang dicontohkan oleh Lipsky sebagai birokrat garis depan yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat seperti pekerja pada lembaga pendidikan (pegawai), petugas kepolisian, atau pegawai-pegawai yang bersentuhan langsung dengan kesejahteraan masyarakat termasuk dalam hal ini

adalah petugas pemberi layanan kesehatan masyarakat pada Pusat-pusat Kesehatan Masyarakat seperti dokter, perawat, petugas administrasi kesehatan dan lain-lain.

Penjelasan Lipsky (1980) mengenai birokrat garis depan ini dikatakan bahwa sebagai actor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik dan berinteraksi dengan masyarakat yang dilayani, para birokrat garis depan ini memiliki banyak pola perilaku tersebut tidak seragam dan berbeda-beda antara instansi maupun antara individu satu dengan yang lain dalam membuat kebijakan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Lebih lanjut dijelaskan oleh Lipsky (1980) bahwa sikap dan perilaku birokrat garis depan dipengaruhi oleh norma dan budaya masyarakat dimana birokrat garis depan tersebut bekerja.

Tugas pekerjaan yang dilaksanakan oleh birokrat garis depan adalah pekerjaan yang bersifat teknis sehingga kebijakan-kebijakan yang diambil terkait dengan implementasi kebijakan adalah yang bersifat teknis juga. Pada umumnya pola pekerjaan birokrat garis depan cenderung sama dan bersifat rutin, sehari-hari menghadapi pekerjaan yang sama. Pola interaksi dengan warga cukup intens sehingga antara petugas dengan warga masyarakat cukup dekat dan bahkan kadang-kadang terus berinteraksi langsung setiap hari. Misalnya saja petugas kesehatan yang bekerja di Puskesmas secara berkala setiap hari saat dapat berinteraksi dengan warga masyarakat karena pilihan masyarakat pada Puskesmas sebagai tempat berobat berlangsung secara relatif tetap.

Berdasarkan penjelesan-penjelasan mengenai faktor *Street-Level Bureaucracy* menunjukkan bahwa ruang lingkup birokrasi garis depan ini mencakup semua tingkatan organisasi yang berada pada level paling dasar dari sebuah struktur organisasi birokrasi atau berada pada tataran *lower management*. Sehingga dengan posisi seperti ini, maka birokrat garis depan memiliki substansi layan yang diberikan selalu berinteraksi langsung dengan warga masyarakat yang dilayaninya.

Pejabat atau pegawai yang menempati posisi pada tataran *Street-Level Bureaucracy* ini umumnya memiliki keahlian yang cukup strategis dan bukan hanya melaksanakan tugas tugas formal rutin, tetapi juga menjadi mediator antara masyarakat dengan organisasi pemberi layanan secara umum. Sehubungan dengan itu kinerja atau *performance* organisasi dalam perspektif pelayanan publik sangatlah ditentukan oleh sejauhmana birokrat garis depan ini mampu menerjemahkan berbagai kepentingan dan keinginan atau kebutuhan masyarakat terhadap birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Diskresi pada dasarnya merupakan bentuk katup pengaman yang dapat digunakan oleh birokrat garis depan dalam mengatasi kesenjangan kebijakan terutama yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dengan kebutuhan riil masyarakat di daerah yang lebih dinamis. Masih sering dijumpai adanya kebijakan atau peraturan yang dioperasionalkan di daerah yang ternyata kurang sesuai dan tidak menjawab kebutuhan masyarakat. Selain daripada itu keterbatasan-keterbatasan sumber daya

yang dimiliki oleh birokrat garis depan juga kadangkala luput dari perhatian para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, pemanfaatan ruang diskresi oleh birokrat menjadi penting, karena faktor keterbatasan yang sering muncul pada saat pelaksanaan pelayanan yang sulit diidentifikasi dan dihindari. Sebagaimana disebutkan oleh John Locke (dalam Astuti, 2009:31) bahwa diskresi merupakan persyaratan untuk menjalankan pemerintahan yang efektif dan efisien. Ia menegaskan bahwa untuk pelayanan publik kadangkala diperlukan kewenangan tertentu bahkan bisa jadi bertentangan dengan peraturan yang ada. Kewenangan diskresi diperlukan karena tidak ada undang-undang atau peraturan yang mampu mengantisipasi setiap kejadian dan konsekuensi-konsekuensi yang tidak diinginkan. Tindakan diskretif yang diambil oleh pejabat birokrasi tidak lain untuk memecahkan permasalahan yang timbul khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Birokrat garis depan menempati posisi strategis dalam implementasi kebijakan. Sebagaimana diketahui implementasi kebijakan merupakan perwujudan daripada artikulasi kepentingan warga masyarakat yang telah diproses melalui formulasi kebijakan oleh berbagai *Stakeholders* yang terlibat. Sebagian besar diantara kebijakn publik yang dirasakan langsung oleh warga masyarakat adalah melalui pelayanan publik.

Peran birokrat garis depan sebagai pelaksana pelayan publik seringkali menghadapi dilemma. Sebagaimana diketahui dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada umumnya terkait dengan berbagai aspek seperti jumlah dan variasi kelompok masyarakat yang dilayani, begitu juga dengan reaksi kelompok sasaran yang dilayani sedekian cepat. Sementara pada sisi yang lain, pada umumnya birokrat garis depan merasa bahwa sumber daya yang tersedia tidak mampu untuk mencukupi kebutuhan permintaan yang ditujukan kepadanya (Weatherley dan Lipsky, 1977).

Menurut Lipsky (1980) birokrat garis depan cenderung member prioritas bagi kegiatan yang mudah dilakukan, kasus-kasusrutin yang telah diprogramkan dengan mengorbankan kegiatan yang lebih kompleks, yang tidak diprogramkan, dan kasus-kasus yang memakan waktu yang banyak. Demikian pula untuk program-program kegiatan yang dianggap mendesak dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat biasanya lebih diprioritaskan dibandingkan dengan kegiatan-kegiatan preventif atau pencegahan, dan kegiatan yang tidak terjangkau dan tidak bisa dicapai, atau kegiatan-kegiatan yang memerlukan tindak lanjut. Pada kenyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa birokrat garis depan tidak ingin mengambil resiko yang terlalu besar terhadap apa yang dilakukannya. Umumnya mereka melakukan kegiatan yang lebih mudah dilaksanakan dan tidak memerlukan perhatian yang lebih serius.

Faktor penyebab birokrat garis depan melakukan perilaku koping tersebut, sebagaimana dikatakan oleh Lipsky (1980) adalah karena para birokrat garis depan bekerja dengan sumber daya yang tidak memadai dalam beberapa keadaan dimana permintaan akan selalu meningkat untuk memenuhi penawaran layanan/jasa. Oleh sebab itu mereka tidak pernah bisa bebas dari implikasi batasan-batasan secara signifikan. Dalam menghadapi keterbatasan-keterbatasan sumber daya tersebut, birokrat garis depan memiliki kebijaksanaan yang luas dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumber daya sesuai keterbatasan yang ada. Dalam penerapan sumber daya terhadap pekerjaan, mereka dihadapkan pada ketidakpastian yang bersumber pada konflik atau tujuan yang tidak jelas yang memberikan petunjuk tidak merata atas pekerjaan mereka. Birokrat garis depan juga dihadapkan pada ketidakpastian lain yang timbul dari kesulitan-kesulitan dalam mengukur dan mengevaluasi hasil kerja.

Bangun teori yang dikemukakan oleh Lipsky dalam teori *street-level bureaucracy* yang di dalamnya menjelaskan tentang *coping behaviors* ini lebih kuat dalam mengidentifikasi daripada menjelaskan pola perilaku *coping*. Teori ini sebenarnya tidak dibangun berdasarkan hasil penelitian empiric yang sistematis, tetapi hanya menggunakan beberapa contoh empiris dari literatur penunjang dalam rangka menjelaskan argument teoritisnya. Oleh sebab itu, maka teori tersebut tidak sepenuhnya berhasil dan menjelaskan mengapa perilaku koping tersebut dapat terjadi, dan mengapa pula terjadi protes atau kasus-kasus pelayanan tertentu. Pada

kenyataannya seringkali warga masyarakat memberikan stigma terhadap birokrasi pemerintah atas pelayanan yang mereka lakukan. Padahal tidak semua birokrat garis depan melakukan perilaku-perilaku yang merugikan masyarakat yang dilayaninya. Masih banyak birokrat yang menjalankan tugasnya dengan baik dan mengikuti aturan yang ada.

Berbagai hasil penelitian mengenai birokrasi pelayanan publik khususnya berkaitan dengan peran birokrasi garis depan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di Indonesia menunjukkan adanya patologi dan stigma birokrasi pelayanan publik. Secara empiris gejala tersebut menurut Islamy (1999) terlihat pada :

- a. Aparat birokrasi garis depan (pelayanan) lebih menampilkan diri sebagai majikan daripada aparat pelayanan.
- b. Aparat pelayanan lebih berorientasi pada status quo daripada peningkatan pelayanan.
- c. Aparat pelayanan lebih memusatkan pada kekuasaan daripada keinginan untuk melakukan perubahan (terutama kapasitas diri).
- d. Aparat pelayanan lebih mementingkan prosedur daripada substansi.
- e. Aparat pelayanan lebih mementingkan diri sendiri daripada masyarakat yang harus dilayani.

Munculnya berbagai tuntutan dan masalah yang menimpa birokrasi garis depan tersebut, telah mendorong berbagai pihak terutama pimpinan birokrasi pemerintah itu sendiri untuk melakukan redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi peran birokrasi publik dalam memberikan pelayanan yang

sebaik-baiknya kepada masyarakat. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah tersebut untuk memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik dikenal dengan istilah profesionalisme pelayanan publik. Usaha untuk memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik tersebut yang pada akhirnya nanti menciptakan pelayanan prima (*service excellent*).

B. Diskresi

Menurut Kamus Hukum, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri. Sedangkan menurut Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Draft bulan Juli 2008 didalam pasal 6 mengartikan diskresi sebagai wewenang badan atau pejabat pemerintahan dan atau badan hukum lainnya yang memungkinkan untuk melakukan pilihan dalam mengambil tindakan hukum dan atau tindakan faktual dalam administrasi pemerintahan.

Lukman (1996:82) yang mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair*(Perancis), *freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi Negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. Selanjutnya dijelaskan bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi Negara harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi Undang-Undang untuk mengatur

segala macam kasus posisi dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu perlu adanya kebebasan atau diskresi administrasi Negara yang terdiri atas diskresi bebas dan diskresi terikat. Pada diskresi bebas, Undang-Undang hanya menetapkan batas-batas dan administrasi Negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut, sedangkan pada diskresi terikat, Undang-Undang menetapkan beberapa alternatif keputusan dan administrasi Negara bebas memilih salah satu alternatif keputusan yang disediakan oleh Undang-Undang.

Indroharto (1993) dalam Mustamu (2011:3) menyebut wewenang diskresi sebagai wewenang fakultatif, yaitu wewenang yang tidak mewajibkan badan atau pejabat tata usaha Negara menerapkan wewenangnya, tetapi memberikan pilihan sekalipun hanya dalam hal-hal tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya. Sedangkan Basah (1997) dalam Mustamu (2011:3) menyatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi Negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam Negara hukum berdasarkan Pancasila.

Koentjoro (2004) dalam Mustamu (2011:3) mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi Negara atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa, dimana peraturan penyelesaian

untuk masalah itu belum ada. Sedangkan Warassih (2005) dalam Mustamu (2011:3), menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan publik, para birokrat dapat menentukan kebijaksanaannya sendiri untuk menyesuaikan dengan situasi dimana mereka berada, terutama di dalam mengimplementasikan suatu kebijaksanaan publik. Dengan adanya diskresi ini diharapkan agar dengan kondisi yang ada dapat dicapai suatu hasil atau tujuan yang maksimal.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya diskresi merupakan kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan dari Badan atau Pejabat administrasi pemerintahan menurut pendapatnya sendiri sebagai pelengkap dari asas legalitas manakala hukum yang berlaku tidak mampu menyelesaikan permasalahan tertentu yang muncul secara tiba-tiba, bias karena peraturannya memang tidak ada atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas.

Diskresi pada dasarnya merupakan bentuk katup pengaman yang dapat digunakan oleh birokrat garis depan dalam mengatasi kesenjangan kebijakan terutama yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dengan kebutuhan riil masyarakat di daerah yang lebih dinamis. Masih sering dijumpai adanya kebijakan atau peraturan yang dioperasionalkan di daerah yang ternyata kurang sesuai dan tidak menjawab kebutuhan masyarakat. Selain daripada itu keterbatasan-keterbatasan sumber daya

yang dimiliki oleh birokrat garis depan juga kadangkala luput dari perhatian para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, pemanfaatan ruang diskresi oleh birokrat menjadi penting, karena faktor keterbatasan yang sering muncul pada saat pelaksanaan pelayanan yang sulit diidentifikasi dan dihindari. Sebagaimana disebutkan oleh John Locke (dalam Astuti, 2009:31) bahwa diskresi merupakan persyaratan untuk menjalankan pemerintahan yang efektif dan efisien. Ia menegaskan bahwa untuk pelayanan publik kadangkala diperlukan kewenangan tertentu bahkan bisa jadi bertentangan dengan peraturan yang ada. Kewenangan diskresi diperlukan karena tidak ada undang-undang atau peraturan yang mampu mengantisipasi setiap kejadian dan konsekuensi-konsekuensi yang tidak diinginkan. Tindakan diskretif yang diambil oleh pejabat birokrasi tidak lain untuk memecahkan permasalahan yang timbul khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Menurut Benyamin, diskresi didefinisikan sebagai kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri. Dengan demikian, menurutnya setiap pejabat publik memiliki kewenangan diskresi.

Selanjutnya Gayus T. Lumbuun mendefinisikan diskresi sebagai berikut:

“Diskresi adalah kebijakan dari pejabat negara dari pusat sampai daerah yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang melanggar dengan undang-undang, dengan tiga syarat. Yakni, demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenangannya, dan tidak melanggar Azas-azas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).”

Mengenai definisi tersebut diatas, selanjutnya Gayus T. Lumbuun menjelaskan bahwa secara hukum mungkin orang yang menggunakan asas diskresi tersebut melanggar, tetapi secara azas ia tidak melanggar kepentingan umum dan itu merupakan *instant decision* (tanpa rencana) dan itu bukan pelanggaran tindak pidana. Sedangkan definisi diskresi menurut Basah (1989) adalah:

”..., tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai..., melibatkan administrasi negara di dalam melaksanakan tugas-tugas servis publiknya yang sangat kompleks, luas lingkupnya, dan memasuki semua sektor kehidupan. Dalam hal administrasi negara memiliki keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan walaupun demikian sikap tindaknya itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum”.

Berdasarkan definisi tersebut, tersimpulkan bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh suatu diskresi adalah:

- a. Ada karena adanya tugas-tugas *public service* yang diemban oleh administratur negara;
- b. Dalam menjalankan tugas tersebut, para administratur negara diberikan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan;
- c. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum.

Dengan demikian diskresi muncul karena adanya tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai, tujuan bernegara dari faham negara kesejahteraan adalah untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Tidak dapat dipungkiri bahwa negara Indonesia-pun merupakan bentuk negara kesejahteraan modern yang tercermin dalam pembukaan

UUD 1945. Dalam paragraf keempat dari pembukaan UUD 1945 tersebut tergambar secara tegas tujuan bernegara yang hendak dicapai. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut maka pemerintah berkewajiban memperhatikan dan memaksimalkan upaya keamanan sosial dalam arti seluas-luasnya. Hal tersebut mengakibatkan pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat (*public service*) yang mengakibatkan administrasi negara tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan ataupun bertindak dengan dalih ketiadaan peraturan perundang-undangan (*rechtsvacuum*). Oleh karena itu untuk adanya keleluasaan bergerak, diberikan kepada administrasi negara (pemerintah) suatu kebebasan bertindak yang seringkali disebut *fries ermessen* (Jerman) ataupun *pouvoir discretionnaire* (Perancis).

Kebebasan bertindak sudah tentu akan menimbulkan kompleksitas masalah karena sifatnya menyimpangi asas legalitas dalam arti sifat "pengecualian" jenis ini berpeluang lebih besar untuk menimbulkan kerugian kepada warga masyarakat. Oleh karena itu terhadap diskresi perlu ditetapkan adanya batas toleransi. Batasan toleransi dari diskresi ini dapat disimpulkan dari pemahaman yang diberikan oleh Basah sebelumnya, yaitu adanya kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri; untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu; tidak boleh mengakibatkan kerugian kepada

masyarakat, harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan juga secara moral.

Jika kita berbicara mengenai pertanggungjawaban, maka diskresi akan terkait dengan permasalahan subyek yang memiliki kewenangan membuat diskresi, maka subyek yang berwenang untuk membuat suatu diskresi adalah administrasi negara dalam pengertian sempit, yaitu eksekutif. Argumentum yang dikedepankan sehubungan dengan hal ini adalah bahwa eksekutiflah yang lebih banyak bersentuhan dengan masalah pelayanan publik oleh karena itu diskresi hanya ada di lingkungan pemerintahan (eksekutif). Bentuk-bentuk sederhana dari keputusan administrasi di luar peraturan perundang-undangan yang dapat dilihat dalam contoh kehidupan sehari-hari adalah memo yang dikeluarkan oleh pejabat, pengumuman, surat keputusan (SK), surat penetapan, dan lain-lain.

Menurut Muchsan (2007), pelaksanaan diskresi oleh aparat pemerintah (eksekutif) dibatasi oleh 4 (empat) hal, yaitu:

- a. Apabila terjadi kekosongan hukum;
- b. Adanya kebebasan interpretasi;
- c. Adanya delegasi perundang-undangan;
- d. Demi pemenuhan kepentingan umum.

C. Praktik Diskresi

Diskresi atau *Freies Ermessen* sebagai suatu kebebasan bertindak sudah barang tentu akan rentan dengan kompleksitas masalah karena

sifatnya menyimpangi asas legalitas dalam arti sifat "pengecualian". Bahkan ketika implementasinya salah arah, maka kebijakan jenis ini tidak jarang justru menimbulkan kerugian yang lebih besar kepada warga masyarakat. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa banyak diantara aparat pemerintahan yang mengeluarkan diskresi tidak sesuai dengan aturan main yang telah ditentukan.

Apakah karena minimnya pemahaman atau karena faktor kesengajaan, namun yang pasti bahwa ada banyak kebijakan yang bernama diskresi justru menimbulkan beban bagi rakyat. Diskresi tidak jarang dimanfaatkan sebagai sarana untuk meraup keuntungan pribadi atau pihak-pihak tertentu. Oleh karena itu, maka terhadap diskresi perlu ditetapkan adanya batas toleransi.

a. Membatasi Akses Layanan

Secara teoritis, tidak ada batasan tentang pengertian kebutuhan untuk pelayanan publik. Instansi-instansi yang menyediakan pelayanan publik harus memikirkan cara-cara untuk mendistribusikan pelayanan tersebut.

Michael Lipsky (1980) menjelaskan bahwa birokrasi street-level mempraktekkan pemberian diskresi atas dispensasi manfaat atau alokasi sanksi. Lipsky berargumen bahwa praktek birokrasi bawahan tersebut merupakan mekanisme untuk mengatasi situasi yang sulit, yakni sebagai upaya untuk keluar dari situasi frustratif antara besarnya permintaan pelayanan dan keterbatasan sumber daya yang dimiliki.

Untuk mendistribusikan pelayanan-pelayanan kepada publik yang harus dipastikan bahwa ketersediaan atau kemampuan dalam memberikan pelayanan berdasarkan tingkat kebutuhan akan permintaan layanan publik. Dengan kata lain pelayanan harus diverifikasi berapa besar sumber daya yang tersedia untuk memberikan pelayanan dengan jumlah permintaan pelayanan kemudian mendistribusikan pelayanan berdasarkan jenis pelayanan yang telah diverifikasi.

b. Perbedaan dalam Memberikan Pelayanan

Di birokrasi tingkat bawah, setidaknya terdapat empat alasan yang saling berhubungan dalam pendistribusian pelayanan publik. Pertama, seperti disebutkan sebelumnya, bahwa masyarakat sebagai penerima jasa pelayanan publik ingin birokrasi mampu merespon secara fleksibel terhadap berbagai bentuk situasi dan mampu memahami setiap orang dalam memberikan pelayanan. Hal ini terutama terjadi untuk birokrasi tingkat bawah.

Kedua, birokrat tingkat bawah sering ingin membuat perbaikan pelayanan terhadap masyarakat sebagai penerima jasa pelayanan publik. Dengan demikian masyarakat akan puas dengan pelayanan yang diterima dan umumnya akan merasa kecewan jika pelayanan yang diberikan tidak sesuai keinginannya.

Ketiga, dan paling jelas, birokrasi sering memberikan pelayanan yang berbeda kepada masyarakat. Semua orang mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik. Dengan demikian, intervensi

birokrasi sangat diperlukan untuk memastikan bahwa pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sudah sesuai.

Keempat adalah Pengalokasian pelayanan publik paling banyak bersentuhan dengan birokrasi tingkat bawah. Dalam beberapa situasi ada alasan kuat bahwa banyak terjadi perbedaan dalam memberikan pelayanan kepada publik.

c. Memahami Pengguna Jasa Publik dan situasi kerja

Birokrat tingkat bawah perlu mengontrol masyarakat sebagai pengguna jasa publik pada bagian ini, terdapat beberapa hal yang dipertimbangkan dalam hubungannya dengan mengontrol masyarakat sebagai pengguna jasa publik.

- a. Birokrat tingkat bawah berinteraksi dengan pengguna jasa publik yang dibatasi oleh aturan yang jelas untuk membatasi hubungan antara birokrat sebagai penyedia layanan dengan masyarakat sebagai pengguna layanan. Banyak kantor-kantor penyedia pelayanan publik (Kantor Pemerintah) telah menyusun aturan seperti standar operasional prosedur dengan tujuan untuk dipatuhi masyarakat yang membutuhkan pelayanan.
- b. Masyarakat pengguna jasa layanan publik atau Klien diisolasi dari satu sama lain. Layanan birokrasi diatur sehingga klien memiliki sedikit pengetahuan tentang orang lain di posisi yang sama. Kebanyakan klien pengolahan terlindung dari pengamanannya orang lain klien. Terisolasi klien. Mereka tidak mungkin untuk melihat kondisi

mereka sebagai cerminan dari struktur sosial dan pengobatan mereka sebagai tidak dapat diterima.

- c. Layanan dan prosedur birokrat tingkat bawah dijabarkan dengan jelas sehingga mudah dipahami oleh masyarakat yang memputuhkan layanan. tindakan mempengaruhi klien sebaiknya dilakukan dengan memberikan apa yang diinginkan. Klien (masyarakat pengguna jasa layanan publik) diharapkan untuk bersyukur atas manfaat pelayanan yang mereka terima.
- d. Masyarakat pengguna jasa layanan publik atau Klien selalu mengharapkan pelayanan yang baik. Dengan beberapa hal penting pada birokrasi tingkat bawah yang harus dipahami dalam hubungannya dengan memberikan pelayanan kepada Masyarakat pengguna jasa layanan publik. Salah satunya adalah efisiensi dalam memberikan pelayanan. Misalnya berapa waktu yang dibutuhkan oleh Masyarakat pengguna jasa layanan publik dalam menerima satu jenis layanan.
- e. Interaksi dengan Masyarakat pengguna jasa layanan publik atau klien diatur dengan baik sehingga birokrasi tingkat bawah dapat mengontrol isi, waktu dan konten dan langkah yang sebaiknya mereka ambil.

d. Tingkat Mentalitas

Pekerja mempertahankan pola-pola ini secara psikologis. Mereka menganggap beradaptasi dengan pekerjaan tidak hanya sebagai

mekanisme untuk mengatasi keterbatasan sumber daya, tetapi juga sebagai persyaratan fungsional dari melakukan pekerjaan di tempat kerja.

Pertama, birokrat tingkat bawah mengubah tujuan mereka untuk mencocokkan kemampuan mereka untuk melakukan lebih baik. Kedua, mereka secara mental dengan adanya penyesuaian mental dengan kondisi yang terjadi dilapangan adalah salah satu cara untuk mengurangi ketegangan antara penyedia jasa layanan dengan penggunaan layanan. Singkatnya, birokrat tingkat bawahan mengembangkan konsepsi pekerjaan mereka, dan klien, yang mengurangi ketegangan antara kemampuan dan tujuan, sehingga membuat pekerjaan mereka secara psikologis lebih mudah untuk mengatur.

Menurut Muchsan landasan yang dapat digunakan oleh aparat pemerintahan dalam hubungannya dengan diskresi ada dua yaitu :

1. *Wet matig* (mengggunakan landasan peraturan perundang-undangan)

Dalam landasan *wet matig* ini yang menjadi dasar atau batu pijakan ialah peraturan undang-undang baik dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUDNRI), Ketetapan MPR yang masih berlaku, Undang-Undang/Perpu, Peraturam pemerintah, peraturan daerah provinsi dan kota. *Wet matig* ini merupakan landasan yang ideal.

2. *Doel matig* (mengggunakan landasan kebijakan)

Dalam landasan *Doel matig* ini yang menjadi dasar atau batu pijakan ialah kebijakan. Dalam hal ini Produk hukum sudah ada, tetapi

dikesampingkan. Hal ini diperbolehkan, dikarenakan di dalam hukum tata pemerintahan dikenal adanya azas diskresi/*freies ermessen* (asas kebebasan bertindak). Hal ini bukan berarti dikesampingkannya sama sekali asas legalitas, karena sikap tindak administrasi negara harus dapat diuji berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi ataupun berdasarkan ketentuan hukum yang tidak tertulis seperti asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kebijakan diperbolehkan sebab dalam hukum tata pemerintahan terdapat teori diskresi. Namun menurut Muchsan asas diskresi ini menimbulkan dilema :

- 1) Di satu pihak apabila diskresi selalu digunakan, akan terjadi perbuatan pemerintah yang sewenang-wenang.
- 2) Tetapi sebaliknya jika pemerintah takut melakukan diskresi, maka tujuan pembangunan nasional yang mulia, adil dan makmur sulit terwujud.
- 3) Kalau dilakukan dengan negatif oleh pemerintah maka timbul semena-mena atau sembarangan atau penyalahgunaan wewenang.
- 4) Kalau tidak dilakukan atau digunakan tidak berwujud sesuatu yang bermanfaat.

Menurut Muchsan (2007,) ada 4 (empat) pembatasan terhadap penggunaan asas diskresi yaitu :

1. Apabila terjadi kekosongan hukum (*recht vacuum*)

Dimana realitas yang terjadi gerak kehidupan masyarakat ternyata lebih cepat, daripada peraturan yang ada, sehingga membutuhkan hukum yang cepat pula. Contohnya kasus seorang wanita yang hamil duluan sebelum pernikahan resmi, hal itu membutuhkan hukum yang mengatur mengingat dimana hukum positif kita tidak mengatur hal tersebut.

2. Apabila ada kebebasan penafsiran (*interpretasi*)

Hal ini dikarenakan didalam produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang ada menimbulkan makna yang ambiguitas dan multitafsir, sehingga adanya diskresi dikarenakan kebebasan penafsiran (*interpretasi*) yang dilakukan aparat pemerintah. Contohnya ialah keputusan Bang Ali Sadikin (mantan Gubernur Jakarta) mengenai Penghasilan asli daerah, retribusi atau pajak daerah sehingga terjadi pelegalan judi dan tempat prostitusi di Jakarta untuk menunjang pembangunan DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Indonesia.

3. Apabila ada delegasi undang-undang

Dengan adanya pendelegasian undang-undang para aparat pemerintah dapat melakukan diskresi contohnya : (HO) *hinder ordonantie* di dalam HO disebutkan “pemberian ijin oleh kepala daerah asal tidak berbahaya”. Di dalam HO tidak disebutkan unsur-unsur bahaya. Ini artinya, undang-undang (HO) memberikan delegasi kepada masing-masing daerah untuk membuat sendiri unsur-unsur bahaya.

4. Demi pemenuhan kepentingan umum (*public interest*)

Machiavelli mengatakan: “demi kepentingan umum halalkan segala cara.” Kepentingan umum yang ideal seharusnya (*sollen*) dibuat dalam bentuk undang-undang, karena kepentingan umum menyangkut kehendak rakyat yang dalam hal ini di wakili oleh DPR, dimana produk hukum yang dihasilkan oleh DPR adalah undang-undang. Selama ini, peraturan mengenai kepentingan umum dibuat dalam bentuk: Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri yang merupakan kewenangan pemerintah (eksekutif), dikhawatirkan hal tersebut akan disalahgunakan oleh pemerintah (eksekutif) dengan alasan demi kepentingan umum.

Menurut Muchsan, seandainya ada pengaturan mengenai kepentingan umum maka unsur-unsur kepentingan umum secara teoritis, yaitu:

1. Berbentuk proyek pembangunan yang dilaksanakan oleh negara
2. Penggunaannya atau pelaksanaannya oleh negara
3. Dalam penggunaannya harus bersifat *non profit oriented* atau tidak berorientasi mencari keuntungan melainkan pelayanan yang prima terhadap kepentingan masyarakat.

Sementara menurut Sjachran Basah, secara tersirat berpendapat bahwa pelaksanaan *freies ermessen* atau asas diskresi tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan “secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai

kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama”.

Penggunaan asas diskresi diatas merupakan sarana bagi aparat pemerintah untuk melakukan terobosan-terobosan serta pemecahan-pemecahan masalah yang membutuhkan penyelesaian yang cepat dan belum ada aturan yang mengatur tentang hal tersebut. Namun dalam melakukan diskresi aparat pemerintah juga harus memiliki kewenangan yang didelegasikan undang-undang dan dilakukan semata-mata demi kepentingan umum.

Apabila aparat pemerintahan dalam melakukan diskresi ternyata menyalahgunakan wewenangnya maka dapat di gugat di pengadilan tata usaha negara dan pastinya Hakim menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai batu uji atau landasan terhadap diskresi yang dilakuan. Menurut Muchsan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang cocok di Indonesia hanya terdiri dari 5 saja yakni :

1. Asas kepastian hukum
2. Asas permainan yang layak
3. Asas kecermatan
4. Asas keseimbangan
5. Asas ketetapan dalam mengambil sasaran

Kelima asas tersebut sudah dipakai oleh hakim menjadi yurisprudensi, sehingga aparat pemerintah seharusnya memahami betul ketika mengambil kebijakan diskresi tidak melanggar asas-asas umum

pemerintah yang baik. Dapat dikatakan hukum tata pemerintahan memberikan ruang yang bebas terhadap aparat pemerintahan untuk melakukan tugas pemerintahan dengan diberikan asas diskresi namun juga memberi peringatan yang tegas mengenai tidak disalahgunakannya asas diskresi tersebut.

Peranan asas diskresi dalam penggunaannya oleh aparat pemerintah harus dilakukan dengan cermat karena aktivitas-aktivitas dalam penyelenggaraan negara sangatlah padat, dinamis dan bergerak terus mengikuti tantangan dan perkembangan jaman. Aparat pemerintahan yang menggunakan tentunya sudah mengerti bahwa apa yang dilakukannya harus dipertanggungjawabkan pada masyarakat dan Tuhan Yang Maha Esa.

D. Kebijakan Publik

Secara Konseptual, kata *policy* diartikan dan diterjemahkan menjadi istilah kebijakan atau kebijaksanaan, kerana memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah dalam suatu pemerintahan.

Kebijakan publik sebagai suatu istilah yang terkadang menimbulkan berbagai perbedaan persepsi dan penafsiran, baik di kalangan ilmunan maupun di kalangan para praktisi lainnya. Oleh karena itu perlu dibedakan istilah kebijakan dan kebijaksanaan dalam aktifitas sehari-hari.

Said (2004), perbedaan makna antara konsep kebijakan dan kebijaksanaan tidak menjadi persoalan selama kedua istilah itu diartikan

sebagai keputusan pemerintah yang bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat atau kepentingan publik.

Keban (2004), berpandangan bahwa perlu dibedakan makna istilah dari istilah kebijakan dan kebijaksanaan dalam kehidupan sehari-hari. Istilah kebijakan menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan kebijaksanaan berkenaan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya diharap atau sebaliknya berdasarkan alasan-alasan tertentu. Lebih lanjut dikatakan kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik, sedangkan kebijaksanaan selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu.

Chandler dan Plano dikutip oleh Rakhmat (2009) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap berbagai sumber daya yang tersedia untuk :

- a. Apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah.
- b. Apa dampak dari kebijakan publik tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.
- c. Apa dampak dari kebijakan publik tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Rumusan lain yang agak mirip dengan defenisi di atas, yang dikemukakan oleh Edwards III dan Shransky (1978) yang mendefenisikan kebijakan sebagai *“What government say and do or not to do. It is the goals or purpose of government programs”*

Kebijakan publik adalah “apa yang dikatakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang dilakukannya..... ia adalah tujuan-tujuan pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan.

Dalam penelitian ini, kebijakan yang dimaksudkan adalah kebijakan publik yang lebih sering dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi suatu masalah publik tertentu. Dengan pembatasan ini, maka pembahasan berikut akan terfokus pada kebijakan publik yang diamaknai dengan proses politik, dengan aktor utamanya adalah pemerintah. Dalam literatur kebijakan, para ahli mendefinisikan konsep kebijakan publik secara berbeda-beda berdasarkan sudut pandangannya masing-masing. Sejalan dengan pendapat ini, maka Thomas Dye dikutip dalam Rakhmat (2009) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“whatever government choose to do or not to do”*.

Kebijakan publik adalah pilihan pemerintah untuk melakukan dan tidak melakukan sesuatu. Dari definisi ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat.

Kebijakan publik adalah "bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintah merupakan respons terhadap suatu isu publik atau isu kebijakan".

Di samping itu, makna kebijakan publik menyangkut pilihan-pilihan fundamental yang diambil oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu, maka memilih dalam pengertian kebijakan publik harus dilihat sebagai semua tindakan yang memiliki tujuan. Sebaliknya sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan publik karena pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu akan berdampak sama besarnya dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Selanjutnya menurut Anderson (1975) suatu konsep kebijakan publik adalah sebagai berikut :

"Public Policy is a purposive course of action, followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter of concern".

Kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau pelaku kebijakan di dalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan.

Elemen yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain :

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud apa yang dilakukan.
- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.

Selanjutnya menurut Kadji (2008), bahwa kebijakan publik telah membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik, dan kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam semua bidang pembangunan dan kemasyarakatan.

Mustopadidjaya (2003) mengatakan kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan.

Pada prinsipnya sebuah kebijakan publik terkait dengan tindakan-tindakan yang mengarah pada suatu tujuan, dan dapat dipahami melalui beberapa komponen didalamnya dikemukakan oleh Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Rakhmat (2009), yaitu :

- a. *Policy demans*, yaitu adanya berbagai permintaan atau tuntutan dari para masyarakat dan pemangku kepentingan untuk melakukan ataupun tidak melakukan tindakan terhadap suatu masalah tertentu.
- b. *Policy decision*, yaitu keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah dengan maksud untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik.
- c. *Policy Statement*, adalah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan public tertentu.
- d. *Policy outputs*, yaitu wujud atau bentuk kebijakan publik yang paling dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai realisasi pelaksanaan sebuah kebijakan.

- e. *Policy outcomes*, yaitu adanya hasil akhir dari suatu kebijakan yang telah diimplementasikan dan member dampak dan perubahan bagi masyarakat.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan kebijakan publik dibuat dalam rangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan. Kebijakan publik ini berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Kebijakan publik yang telah disahkan akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih abstrak ke dalam realita nyata. Dengan kata lain pelaksanaan kebijakan publik berusaha menimbulkan hasil (outcomes) yang dapat dinikmati terutama oleh kelompok sasaran (*target groups*).

E. Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa

1. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi dalam kamus besar Webster dirumuskan bahwa “*to implement*” (mengimplementasikan) berarti “*to provide the means for carrying out*” (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); “*to give practical effect to*” (menimbulkan dampak / akibat terhadap sesuatu). Konsep implementasi diatas memberi pengertian bahwa implementasi adalah perbuatan melakukan sesuatu yang pada akhirnya akan memberikan dampak terhadap sesuatu yang merupakan objek dari implelementasi itu sendiri.

Pengertian ini diperkuat oleh pendapat Van Meter dan Van Horn dalam Solichin (2001 : 65) tentang definisi implementasi :

Proses implementasi sebagai *“those action by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu / pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan).

Syaukani, dkk (2002 : 295) bahwa implementasi merupakan suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijaksanaan kepada masyarakat sehingga kebijaksanaan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan.

Pendapat Jones lebih luas dibandingkan dengan pendapat kedua penulis di atas. Menurut Jones (1991: 295), implementasi adalah menyuruh menyelesaikan pekerjaan dan melakukannya. Jones menambahkan bahwa implementasi adalah sebuah proses dalam mendapatkan sumber daya tambahan sehingga dapat mengukur apa-apa yang telah dikerjakan.

Menurut Mazmanian, Daniel A dan Sabatier Paul A. (dalam Solichin, 2002 : 65) mengemukakan bahwa implementasi Kebijakan pemerintah mengandung makna tertentu, yaitu :

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk meng-administrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat / dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Berdasarkan pendapat di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Allison dalam Kunarjo (1992 : 44), bahwa tahap implementasi merupakan tahap yang penting dan kritis yang memerlukan kerjasama segenap pihak dalam penyusunan dan pelaksanaan suatu kebijakan. Sebelum suatu program dilaksanakan, dilakukan persiapan yang matang dalam segala hal yang menyangkut program, misalnya organisasi, tenaga kerja termasuk kualifikasi orang-orang yang terlibat didalamnya. Dalam siklus pengelolaan program, setelah langkah persiapan dan persetujuan pihak yang berwenang, akan tiba pada tahap implementasi yang merupakan operasionalisasi keputusan-keputusan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Namun perlu diingat bahwa terdapat faktor-faktor penyebab kegagalan implementasi yang dikemukakan oleh Hoogerwerf (1983 : 166-173), sebagai berikut :

1. Isi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena; (1) samar-samarnya isi kebijakan (tujuan-tujuan tidak dapat terinci), sarana dan penentuan

prioritas, program kebijakan yang terlalu umum atau sama sekali tidak ada, (2) kurangnya ketetapan intern dan ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan, (3) kadang-kadang perundang-undangan mempunyai begitu banyak lubang, sehingga tanpa banyak kesulitan obyek-obyek kebijakan dapat mengelaknnya, hal mana dapat mematahkan semangat para pelaksana, (4) kurang sumber-sumber pembantu (waktu, uang dan tenaga manusia).

2. Informasi

Kurangnya informasi dari para faktor terhadap ojek kebijakan dan struktur komunikasi yang serba kurang antara organisasi pelaksana dan obyek dukungan.

3. Dukungan

Pelaksana suatu kebijakan akan dipersulit jika pelaksana tidak cukup dukungan untuk suatu kebijakan. Juga kurang kesediaan obyek-obyek kebijakan untuk kerja sama pada pelaksana, serta obyek-obyek kebijakan “terikat” kepada kegiatan-kegiatan tertentu oleh kewajiban-kewajiban sesuai dengan undang-undang, kepatuhan dari obyek-obyek kebijakan sedikit, jika peraturan-peraturan ini bertentangan dengan pendapat yang dianut oleh obyek-obyekkebijakan, atau keputusan mereka.

4. Pembagian potensi

Gagalnya suatu kebijakan dapat pula disebabkan karena adanya pembagian potensi diantara aktor-aktor yang terlibat didalamnya

dan adanya pembagian wewenang dan tanggung jawab yang tidak disertai dengan pembatasan-pembatasan yang jelas, serta adanya desentralisasi dalam pelaksanaan.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi itu ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab, fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara disebut sistem penyampaian kebijakan negara yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sasaran-sasaran tertentu yang dirancang secara khusus serta diarahkan menuju terciptanya tujuan-tujuan dan sasaran yang dikehendaki.

2. Implementasi Kebijakan ADD

Alokasi Dana Desa (ADD) adalah bagian keuangan desa yang diperoleh dari bagi hasil pajak daerah dan bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten. Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa pada Pasal 18 dijelaskan bahwa Alokasi Dana Desa (ADD) berasal dari APBD Kabupaten/ Kota yang bersumber dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten/ Kota untuk Desa, paling sedikit 10% (sepuluh persen).

Konsep ADD sendiri sebenarnya bermula dari sebuah kritik dan refleksi terhadap model bantuan desa yang diberikan Pemerintah Pusat bersamaan dengan agenda pembangunan desa sejak tahun 1969. Dalam mendesain transfer keuangan pusat dengan daerah, Pemerintah pada saat itu ternyata masih melanjutkan tradisi Pemerintah sebelumnya. Ini terlihat dari masih berlakunya beragam jenis transfer keuangan yang ditujukan kepada desa, seperti Bantuan Desa (Bandes), Dana Pembangunan Desa (Bangdes), serta Inpres Desa Tertinggal (IDT). Yang kemudian ini ditransformasikan melalui regulasi terbaru yaitu Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/640/SJ Tahun 2005 menjadi Alokasi Dana Desa (ADD).

Sesuai dengan Surat Edaran tersebut, ADD dimaksudkan untuk membiayai program Pemerintahan Desa dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat. ADD juga merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang seiring dengan pertumbuhan desa tersebut berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Hal ini tentu karena desa mempunyai hak untuk memperoleh bagi hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/ kota, dan bagian dari dana perimbangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten/ kota.

Bagi Desa, Alokasi Dana Desa (ADD) merupakan fiskal transfer yang membantu dalam penyelenggaraan pembangunan desa menuju

kemandirian. Secara umum, ADD atau di beberapa daerah disebut dengan Dana Alokasi Umum (DAU) Desa dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh Desa dan Masyarakat desa. Dana tersebut meskipun terbatas, namun telah mampu menjadi stimulan bagi pembangunan desa. Sebagian besar masyarakat desa berpendapat bahwa kebijakan ADD ini dirasa lebih bermanfaat dibandingkan dengan kebijakan Dana Pembangunan Desa dan Kelurahan (DPDK). Ini dikarenakan mekanismenya dirasa lebih transparan dan partisipatif, ditambah lagi pemanfaatannya yang lebih demokratis berdasarkan rembug desa. Ini tentunya sesuai dengan salah satu tujuan dari ADD sendiri yaitu meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Pilihan pada model kebijakan ADD ini dalam perspektif konvensional analisis kebijakan publik merupakan upaya mereplikasi kebijakan serupa, sebagaimana model relasi keuangan pemerintah pusat dengan daerah. Sedangkan dalam perspektif kritis pemahaman substansi kebijakan secara mendalam, ADD adalah manifestasi kabupaten dalam memenuhi hak-hak dasar desa dalam memberikan pelayanan publik. Untuk mencapainya, harus ada konsistensi pemerintah dalam menjalankan desentralisasi keuangan. Kalau pemerintah provinsi dan kabupaten mendapat perimbangan dana dari pemerintah pusat,

seharusnya pemerintah desa juga mendapatkan perlakuan yang sama (Dunn, 2003).

Sesuai amanat Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakankebijakan tentang desa, terutama dalam memberi pelayanan, peningkatan peran serta, peningkatan prakarsa dan pemberdayaan masyarakat desa yang ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menegaskan, bahwa keseluruhan belanja Daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban Daerah. Atas dasar tujuan itulah salah satunya sehingga ADD dikururkan, sehingga kebijakan yang diterbitkan berkenaan ADD selayaknya dapat diimplementasikan dalam bentuk program, dan mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan, yaitu pemberdayaan masyarakat. Oleh Makmur (2008:29) melihatnya sebagai upaya perwujudan peran aktif masyarakat dapat terwadahi melalui lembaga kemasyarakatan yang ada.

Dikururkannya ADD pada dasarnya wujud fasilitasi untuk desa dalam rangka meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga desa mempunyai hak untuk memperoleh bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota.

Perolehan bagian keuangan desa dari kabupaten/kota selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa (ADD) yang penyalurannya melalui kas desa untuk dapat diimplementasikan pemanfaatannya ke dalam bentuk tindakan maupun program. Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, 2006:139) 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. Hal tersebut didalamnya mencakup partisipasi masyarakat dalam keseluruhan manajemen pembangunan dari perencanaan pembangunan hingga penilaian hasil-hasil pembangunan. Sementara itu, sebagai keluaran menurut Ndraha (1997:109), bahwa partisipasi dapat digerakkan atau dibangun. Di sini partisipasi berfungsi sebagai keluaran proses stimulasi atau motivasi melalui berbagai upaya pemberdayaan, seperti Inpres Bantuan Desa, Lomba Desa, UDKP, LKMD, KUD dan lain sebagainya. Wardhani dan Haryadi (2004:5) kembali mengemukakan, bahwa pemberdayaan memiliki kesamaan dengan pengembangan, meliputi serangkaian kegiatan untuk meningkatkan aset dan kemampuan masyarakat, mampu mengakses berbagai sumberdaya, permodalan, teknologi dan pasar dengan pendekatan pendampingan, peningkatan kapasitas, pelayanan dan pembelaan menuju kemandirian masyarakat. Atas dasar itulah maka pemanfaatan ADD merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik untuk diimplementasikan.

Laster dan Steward (dalam Winarno, 2007:144) mengemukakan, bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan kebijakan. Implementasi mempunyai makna pelaksanaan perundang-undangan dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan atau program-program. Maknanya bahwa desa bebas menggunakan ADD sepanjang bisa dipertanggungjawabkan. Diperlukannya implementasi kebijakan untuk pemanfaatan ADD dalam rangka pemberdayaan masyarakat dimaksud, dinilai mempunyai beberapa implikasi, yaitu: (1) Berorientasi pada maksud dan tujuan dari perencanaan yang melibatkan segenap aktor sebelumnya; (2) Pola tindakan dari pejabat pemerintah; (3) Sebagai non regulasi upah; dan (4) Bersifat positif dan negatif (Anderson dalam Winarno, 2007:18).

Diimplementasikannya ADD untuk pemberdayaan masyarakat, pada hakikatnya merupakan proses lanjutan dari tahap formulasi kebijakan, meliputi penetapan strategi dan tujuan-tujuan kebijakan, sedangkan tindakan adalah upaya pencapaian keberhasilan program dalam rangka mencapai tujuan. Meter dan Horn (dalam Wibawa, *et al.*, 1994:45) mengartikan sebagai implementasi kebijakan, meliputi tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta untuk mencapai tujuan.

Mengingat Dasar Hukum dikurirkannya ADD adalah Undang-undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Pasal 2A ayat (2) dan ayat (4), Pasal 18 ayat (5) dan (6). Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah khususnya Pasal 78 ayat (1), (2), (3), Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah khususnya Pasal 15 ayat (1), (2), (3).

Atas dasar rujukan kebijakan tersebut maka pihak yang terlibat penuh dalam pemanfaatan ADD adalah birokrasi seperti yang dijelaskan oleh Ripley dan Franklin (dalam Tachjan, 2008:35), bahwa *bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities, bureaucratic units play a large role, although they are not dominant.*

Evaluasi implementasi kebijakan menurut Nugroho (2004:195), bahwa evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut *timing*

evaluasi, yaitu sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan dan setelah dilaksanakan. Evaluasi sebelum pelaksanaan yang disebut William Dunn (1999) sebagai evaluasi summatif. Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut evaluasi proses. Evaluasi setelah kebijakan yang juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan dan/atau evaluasi dampak/pengaruh (*outcome*) kebijakan.S

Secara terpisah James P. Lester dan Joseph Steward Jr (dalam Nugroho, 2004:197) mengelompokkan evaluasi implementasi kebijakan menjadi: (1) Evaluasi proses; (2) Evaluasi dampak; dan (3) Evaluasi kebijakan. Mengenai tiga hal evaluasi tersebut, bahwa evaluasi proses adalah evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi. Evaluasi dampak, yaitu evaluasi berkenaan dengan hasil dan/atau pengaruh dari implementasi kebijakan, sedangkan evaluasi kebijakan yaitu menyangkut tentang kebenaran hasil yang dicapai telah mencerminkan tujuan yang dikehendaki, yaitu pemberdayaan masyarakat.

3. Tahapan Implementasi ADD

Implementasi program Alokasi Dana Desa (ADD) mempunyai tahapan-tahapan dalam pelaksanaannya sebagai berikut:

1. Tahap Persiapan
 - a) Pembentukan kelembagaan pengelola Alokasi Dana Desa
 - b) Sosialisasi pelaksanaan Alokasi Dana Desa
2. Tahap Perencanaan

- a) Kepala desa mengadakan sosialisasi pelaksanaan ADD dan pembentukan tim pelaksana ADD yang ditetapkan dengan keputusan kepala desa sesuai ketentuan peraturan yang berlaku
- b) Kepala desa dan perangkat desa membuat rencana detail tentang penggunaan Alokasi Dana Desa untuk penyelenggaraan pemerintahan
- c) Kepala desa bersama LPMD dan tokoh masyarakat membuat rencana detail tentang Alokasi Dana Desa untuk pemberdayaan masyarakat termasuk rencana biaya, kelompok sasaran, kebutuhan material dan tenaga dari masyarakat dan lain-lain sesuai kebutuhan yang berlaku
- d) Kepala desa menuangkan kegiatan yang di danai ADD dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

3. Tahap Pelaksanaan

- a) Setelah perturan desa tentang APBDes ditetapkan, maka tim pelaksana Alokasi Dana Desa (ADD) tingkat desa dapat mulai melakukan kegiatan yang diawali dari penyusunan program kegiatan yang di danai dari Alokasi Dana Desa (ADD).
- b) Alokasi dana untuk penyelenggaraan pemerintahan dikelola oleh tim Pelaksana Bidang Pemerintahan
- c) Alokasi dana untuk pemberdayaan masyarakat dikelola oleh tim Pelaksana Bidang Pemberdayaan Masyarakat
- d) Format program kegiatan sebagaimana contoh

4. Tahap Pengendalian, Monitoring Evaluasi dan Pengawasan
 - a) Pengendalian, Monitoring Evaluasi dan Pengawasan pelaksanaan Alokasi dana Desa dilakukan oleh kepala desa, tim pengendali tingkat kecamatan dan tim fasilitas tingkat kabupaten
 - b) Monitoring Evaluasi dan Pengawasan kegiatan dilaksanakan oleh tim pendamping/Assistensi
5. Tahap Pelaporan
 - a. Pelaporan dilaksanakan untuk mengetahui perkembangan proses pengelolaan dan penggunaan Alokasi Dana Desa (ADD) yang mencakup :
 - 1) Perkembangan kegiatan dan penyerapan dana
 - 2) Masalah yang dihadapi dan pemecahannya
 - 3) Pencapaian hasil penggunaan Alokasi Dana Desa (ADD)
 - b. Pelaporan ADD meliputi:
 - 1) Pelaporan Kegiatan.
 - i) Tim pelaksana ADD tingkat desa menyampaikan laporan kepada tim pengendali tingkat kabupaten setiap 3 bulan
 - ii) Tim pengendali tingkat kecamatan menyampaikan laporan kepada tim pelaksana ADD tingkat desa kepada tim fasilitas tingkat kabupaten setiap 3 bulan
 - iii) Tim fasilitas tingkat kabupaten merekap seluruh laporan dari tim pengendali dan melaporkan kepada Bupati
 - 2) Pelaporan Keuangan

- i) Pelaporan keuangan dilaksanakan oleh kepala desa dan secara teknis dilaksanakan oleh bendahara desa
- ii) Pelaporan dilaksanakan setiap tahapan penerimaan ADD dan dilaporkan kepada Bupati melalui Camat
- iii) Pelaporan keuangan dalam bentuk Surat Pertanggungjawaban (SPJ)
- iv) Format pelaporan keuangan sebagaimana contoh

3) Format Pelaporan Kegiatan

6. Tahap Penyelesaian Pekerjaan

Setelah pekerjaan yang menjadi tanggung jawab tim pelaksana selesai dilaksanakan, maka tim dimaksud menyerahkan hasil pelaksanaan pekerjaan kepada pemerintah desa/kelurahan sesuai ketentuan yang berlaku

7. Tahap Pemeliharaan dan Pelestarian

Kegiatan pemberdayaan masyarakat yang didanai Alokasi Dana Desa pada dasarnya adalah untuk pengentasan kemiskinan, pemerataan pendapatan, kesempatan kerja dan kesempatan berusaha sehingga masyarakat harus bisa memiliki dan menikmati, maka untuk pelestarian atau keberlangsungan kegiatan menjadi tanggungjawab masyarakat dan kelompok sasaran.

F. Penelitian Terdahulu

1. Septiyanto, Utomo dan Sulistiyani (2013) dengan judul penelitian Studi Kebijakan Publik Evaluasi Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Kendal Selama Tahun 2008-2012. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pada dasarnya, pelaksanaan ADD di Kabupaten Kendal telah dilandasi oleh Surat Edaran Mendagri serta perundangan-perundangan lainnya. Salah satunya dibuatnya Peraturan Bupati No.77 Tahun 2007 sebagai pedoman pelaksanaan dari ADD. Dari tahun 2008 hingga tahun 2012 menunjukkan meskipun didalamnya telah diatur secara jelas, namun pada tataran tertentu ADD masih ditemui persoalan dilapangan. Program ADD dari tahun 2008-2012 belum menunjukkan perubahan yang signifikan masih monoton, dan pencapaian tujuan yang diharapkan masih dalam proses atau bertahap sehingga membutuhkan beberapa tahun kedepan untuk mencapai hasil yang optimal.
2. Syaiful (2010) melakukan penelitian yang berjudul Implementasi Kebijakan Pengalokasian Dana Desa Di Kabupaten Banjar (Studi Pada Empat Desa), menyimpulkan hasil penelitian bahwa anggaran yang dialokasikan ke desa cukup besar dan Alokasi Dana Desa sudah melebihi ketentuan minimal Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, namun dalam pencapaian tujuan kebijakan belum maksimal, hal ini terlihat dari (1) Anggaran yang dialokasikan belum dapat memenuhi kebutuhan desa dengan layak, (2) Anggaran yang

diserap oleh desa tidak seluruhnya diserahkan kepada desa untuk dikelola sendiri, (3) Dominasi Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan keuangan desa menyulitkan desa untuk menyelenggarakan otonominya sendiri sehingga masyarakat dan lembaga desa menjadi pasif.

3. Magfiroh (2010) dengan judul penelitian Implementasi Program ADD (Alokasi Dana Desa) Dalam Menunjang Pembangunan Desa Tahun 2008-2009 di Kabupaten Bantul. Hasil penelitian menunjukkan bahwa semua pihak pelaksana ADD berpedoman pada Peraturan Bupati Bantul Nomor 02 B Tahun 2009 tentang Pedoman Umum Alokasi dan Pelaksanaan Alokasi Dana Desa Kabupaten Bantul sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati Nomor 05 A Tahun 2009. Secara rutin diadakan monitoring dan evaluasi antar pihak pelaksana ADD dan pertanggungjawaban pada akhir periode sehingga apabila ditemukan pelanggaranpelanggaran dapat dipertanggungjawabkan secara adminidtrasi dan hukum. Pada tingkat desa dituangkan ke dalam Perdes untuk selanjutnya melalui berbagai tahapan sebagai syarat pencairan dana ADD. Dapat disimpulkan bahwa dengan adanya pelaksanaan ADD menimbulkan dampak positif baik dari kerjasama antar pelaksana ADD dan juga kegiatan lain yang juga dibiayai oleh pemerintah sebesar 3,06 dan termasuk dalam kategori "baik".

Berdasarkan kajian pada ketiga hasil penelitian terdahulu, maka dapat disimpulkan bahwa persamaan penelitian ini terletak pada dua hal yakni (1) obyek kajian berupa kebijakan Alokasi Dana Desa, (2) analisis data dengan menggunakan deskriptif kualitatif. Sedangkan perbedaannya bahwa penelitian ini menitikberatkan pada diskresi yang dilakukan oleh aparat desa dalam mengimplementasikan kebijakan ADD pada dua desa di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah.

E. Kerangka Pikir

Peran birokrat sebagai pelaksana pelayan publik seringkali menghadapi dilemma. Sebagaimana diketahui dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada umumnya terkait dengan berbagai aspek seperti jumlah dan variasi kelompok masyarakat yang dilayani, begitu juga dengan reaksi kelompok sasaran yang dilayani sedekian cepat. Sementara pada sisi yang lain, pada umumnya birokrat garis depan merasa bahwa sumber daya yang tersedia tidak mampu untuk mencukupi kebutuhan permintaan yang ditujukan kepadanya (Weatherley dan Lipsky, 1977).

Menurut Lipsky (1980) birokrat garis depan cenderung memberi prioritas bagi kegiatan yang mudah dilakukan, kasus-kasus rutin yang telah diprogramkan dengan mengorbankan kegiatan yang lebih kompleks, yang tidak diprogramkan, dan kasus-kasus yang memakan waktu yang banyak.

Demikian pula untuk program-program kegiatan yang dianggap mendesak dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat biasanya lebih diprioritaskan dibandingkan dengan kegiatan-kegiatan preventif atau pencegahan, dan kegiatan yang tidak terjangkau dan tidak bisa dicapai, atau kegiatan-kegiatan yang memerlukan tindak lanjut. Pada kenyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa birokrat garis depan tidak ingin mengambil resiko yang terlalu besar terhadap apa yang dilakukannya. Umumnya mereka melakukan kegiatan yang lebih mudah dilaksanakan dan tidak memerlukan perhatian yang lebih serius.

Faktor penyebab birokrat garis depan melakukan perilaku koping tersebut, sebagaimana dikatakan oleh Lipsky (1980) adalah karena para birokrat garis depan bekerja dengan sumber daya yang tidak memadai dalam beberapa keadaan dimana permintaan akan selalu meningkat untuk memenuhi penawaran layanan/jasa. Oleh sebab itu mereka tidak pernah bisa bebas dari implikasi batasan-batasan secara signifikan. Dalam menghadapi keterbatasan-keterbatasan sumber daya tersebut, birokrat garis depan memiliki kebijaksanaan yang luas dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumber daya sesuai keterbatasan yang ada. Dalam penerapan sumber daya terhadap pekerjaan, mereka dihadapkan pada ketidakpastian yang bersumber pada konflik atau tujuan yang tidak jelas yang memberikan petunjuk tidak merata atas pekerjaan mereka. Birokrat garis depan juga dihadapkan pada ketidakpastian lain yang timbul dari kesulitan-kesulitan dalam mengukur dan mengevaluasi hasil kerja.

Teori yang dikemukakan oleh Lipsky dalam teori *street-level bureaucracy* yang di dalamnya menjelaskan tentang *coping behaviors* ini lebih kuat dalam mengidentifikasi daripada menjelaskan pola perilaku *coping*. Teori ini sebenarnya tidak dibangun berdasarkan hasil penelitian empiric yang sistematis, tetapi hanya menggunakan beberapa contoh empiris dari literatur penunjang dalam rangka menjelaskan argument teoritisnya. Oleh sebab itu, maka teori tersebut tidak sepenuhnya berhasil dan menjelaskan mengapa perilaku koping tersebut dapat terjadi, dan mengapa pula terjadi protes atau kasus-kasus pelayanan tertentu. Pada kenyataannya seringkali warga masyarakat memberikan stigma terhadap birokrasi pemerintah atas pelayanan yang mereka lakukan. Padahal tidak semua birokrat garis depan melakukan perilaku-perilaku yang merugikan masyarakat yang dilayaninya. Masih banyak birokrat yang menjalankan tugasnya dengan baik dan mengikuti aturan yang ada.

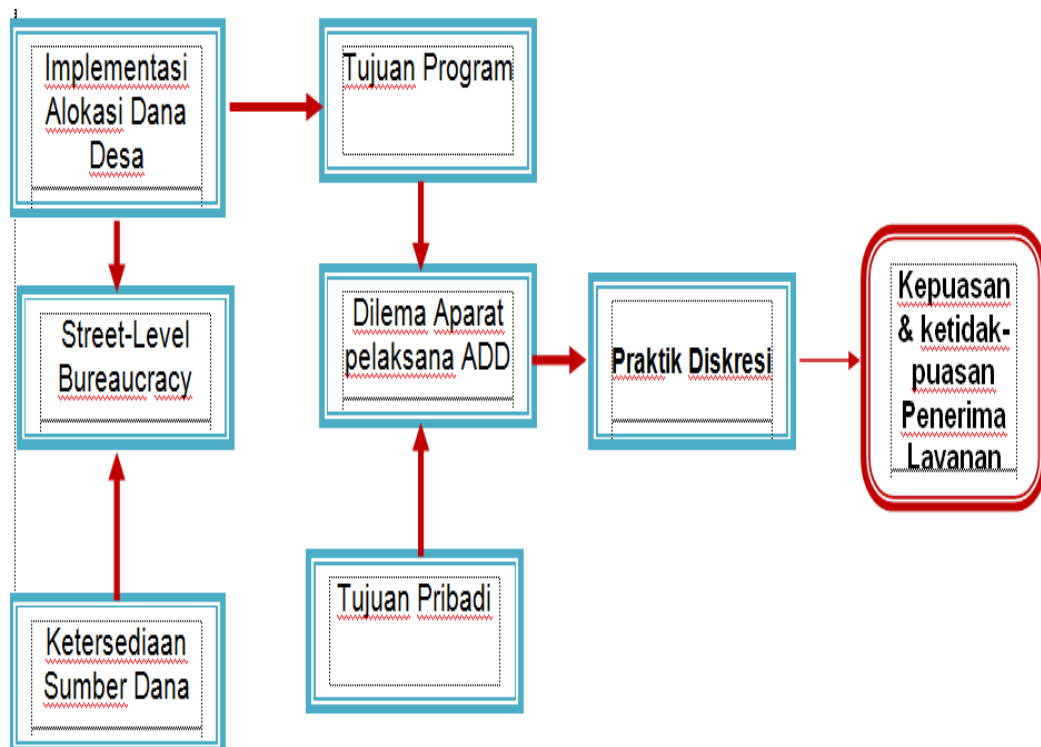
ADD merupakan salah satu kebijakan pemerintah yang dimaksudkan untuk membiayai program Pemerintahan Desa dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat. Pemberian ADD merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri berdasar keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Hal ini karena desa mempunyai hak untuk memperoleh bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, dan bagian dari dana perimbangan

keuangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten/kota. Adapun tujuan pelaksanaan ADD adalah: 1) meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sesuai kewenangannya; 2) meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi desa; 3) meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan bekerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa; serta 4) mendorong peningkatan swadaya gotong royong masyarakat (Anonim, 2005).

Kecamatan Leihitu adalah salah satu dari beberapa kecamatan di Kabupaten Maluku Tengah yang responsif terhadap tuntutan desa. Pemerintah Daerah telah mengalokasikan dana untuk desa yang disebut dengan Alokasi Dana Desa (ADD) dengan harapan pembangunan semakin merata sampai ke tingkat desa. Sebagai suatu kebijakan publik, program ini hendaknya diimplementasikan sesuai dengan arah kebijakan. Namun demikian, sebuah kebijakan ataupun program seringkali tidak dapat dilaksanakan dengan tepat sesuai dengan petunjuk teknis ataupun petunjuk pelaksanaan. Hal ini seringkali menimbulkan dilema bagi birokrat, sehingga menimbulkan kecenderungan terjadinya diskresi. Dalam administrasi pemerintahan, diskresi merupakan kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan dari Badan atau Pejabat administrasi pemerintahan menurut pendapatnya sendiri sebagai

pelengkap dari asas legalitas manakala hukum yang berlaku tidak mampu menyelesaikan permasalahan tertentu yang muncul secara tiba-tiba, bias karena peraturannya memang tidak ada atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas.

Penelitian ini dipandang perlu untuk mengkaji praktek diskresi yang dilakukan birokrat dalam setiap tahapan implementasi kebijakan ADD di Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka disusun kerangka pikir sebagai berikut :



Gambar 1. Kerangka Pikir

Diadopsi dari Michael Lipsky 1980