

DISERTASI
IMPLEMENTASI PROGRAM DANA DESA
DI KABUPATEN WAJO

*Village Fund Program Implementation
in Wajo Regency*

OLEH

RUSLIMIN
E013181007



PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024

**IMPLEMENTASI PROGRAM DANA DESA
DI KABUPATEN WAJO**

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi
Ilmu Administrasi Publik**

Disusun dan diajukan oleh

R U S L I M I N

Kepada

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

IMPLEMENTASI PROGRAM DANA DESA
DI KABUPATEN WAJO

Disusun dan diajukan oleh

RUSLIMIN
E013181007

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 18 Maret 2024
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui
Promotor,

Prof. Dr. H. Mohamad Thahir Haning, M.Si
NIP. 195705071984031001

Co. Promotor,

Prof. Dr. H. Badu Achmad, M.Si
NIP. 196212311989031028

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,

Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si
NIP 196012311986011005

Co. Promotor,

Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si
NIP. 19650311197032001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si
NIP 197508182008011008

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Dengan ini menyatakan bahwa Disertasi dengan judul :

“IMPLEMENTASI PROGRAM DANA DESA DI KABUPATEN WAJO”

Adalah merupakan hasil karya saya sendiri yang belum pernah dipublikasikan baik secara keseluruhan maupun sebagian dalam bentuk jurnal, working paper atau bentuk lain yang dipublikasikan secara umum. Karya Ilmiah ini sepenuhnya merupakan karya intelektual saya dan seluruh sumber yang menjadi rujukan dalam karya ilmiah ini telah saya sebutkan sesuai Kaidah Akademik yang berlaku di Universitas Hasanuddin Makassar, termasuk para pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran pada isi, kecuali yang menyangkut ekspresi kalimat dan desain penulisan.

Demikian Pernyataan ini saya nyatakan secara benar dengan penuh tanggung jawab dan integritas.

Makassar, 18 Maret 2024



RUSLIMIN

PRAKATA



Alhamdulillahirabbi “alamin tiada kata yang paling awal penulis ucapkan, selain puja dan puji syukur kehadiran Allah SWT. Shalawat dan Salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, kepada keluarga, sahabat-sahabat-Nya sekalian, dan para pendahulu muslim yang telah mendahului semoga mendapat nikmat dan rahmat disisi-Nya. Oleh karena atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi dengan judul **“Implementasi Program Dana Desa di Kabupaten Wajo”** penulis Disertasi ini dimaksudkan sebagai salah satu prasyarat kelulusan Program Doktor Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.

Penyelesaian studi dan disertasi ini merupakan sebuah proses yang panjang, penuh dinamika, penuh hambatan dan tantangan, namun berkat pertolongan Allah SWT, sehingga kami dapat menyelesaikan studi hingga akhir, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Bapak Prof. Dr. Phil. Sukri, S. Ip, M.Si., selaku Dekan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.

3. Bapak Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim., M.Si., selaku Ketua Program Studi Program Doktor Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Bapak Prof. Dr. Budu., Ph. D.Sp.M (K)., M.Med., selaku Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.
5. Bapak Prof. Dr. Mohamad Thahir Haning, M.Si., selaku Promotor yang telah mengarahkan dan menuntun dengan ikhlas dalam penulisan disertasi ini.
6. Bapak Prof. Dr. Badu Achmad, M.Si., selaku Co-Promotor I, yang telah meluangkan waktu dan pikiran dalam membimbing penulis.
7. Ibu Dr. Gita Susanti, M.Si., selaku Co-Promotor II, yang telah banyak mencurahkan gagasan dan pikiran secara ikhlas menuntun penulis.
8. Ibu Prof. Dr. Hamsinah, M. Si, Bapak Dr. Muhammad Yunus, MA dan Dr. Syahribulan, M. Si, selaku penguji internal dan Ibu Prof. Dr. Andi Aslinda Akmal, M. Si, selaku penilai eksternal yang telah banyak memberikan saran dalam penyempurnaan penulisan Disertasi ini.
9. Bapak/Ibu Dosen Program Pascasarjana pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.
10. Seluruh Staf akademik yang telah memberikan pelayanan secara tulus ikhlas dan memuaskan kepada kami selama masa studi.
11. Tidak lupa juga terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh keluarga besar, Almarhum Ayahanda Cokeng dan Almarhumah Ibunda

Deyyang beserta seluruh keluarga besar, Sahabat dan teman-teman yang senantiasa memanjatkan doa, memberikan bantuan moril dan materil.

Penulis menyadari bahwa penulisan disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih banyak kekurangan, untuk saran dan masukan senantiasa penulis harapkan demi penyempurnaan disertasi ini. Demikian, semoga disertasi ini dapat memberi manfaat dan bernilai ibadah di sisi Allah Subhanahu Wata” ala. Terima Kasih.

Wassalamu alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, Juni 2023

R u s l i m i n

ABSTRAK

Ruslimin. Implementasi Program Dana Desa di KabupatenWajo (dibimbing oleh Mohamad Thahir Haning, Badu Achmad, Gita Susanti).

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of implementation*) implementasi kebijakan dana desa di Kabupaten Wajo, mendeskripsikan dan menganalisis dampak implementasi kebijakan dana desa di KabupatenWajo serta mendeskripsikan dan menemukan model implementasi kebijakan yang relevan dengan studi implementasi kebijakan dana desa di KabupatenWajo.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan pendekatan studi kasus. Pengumpulan data melalui wawancara, observasi, telaah dokumen dan analisis data menggunakan reduksi data, penyajian data, verifikasi dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa sasaran utama dari implementasi kebijakan adalah: **isi kebijakan:** *pertama* terpenuhinya kebutuhan masyarakat melalui sejumlah program diantaranya pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa, *kedua* meningkatkan pemberdayaan ekonomi lokal, penciptaan akses transportasi lokal kewilayah pertumbuhan, *tiga* mewujudkan kemandirian masyarakat dan menciptakan desa-desa mandiri dan berkelanjutan, **lingkungan kebijakan**, proses implementasi belum berhasil memenuhi kebutuhan kelompok sasaran disebabkan terbatasnya kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh implementor (kepala desa), tidak adanya ruang bagi implementor melakukan perubahan dan penyesuaian terhadap situasi lingkungan dimana kebijakan diterapkan, rendahnya sumberdaya yang dimiliki oleh implementor tidak sebanding dengan kuatnya arus kepentingan masyarakat dalam masalah program dana desa juga menjadi penyebab gagalnya manfaat kebijakan didistribusikan secara adil dan merata. **Dampak dana desa** menunjukkan pengaruh positif terhadap peningkatan kemandirian desa yang ditunjukkan dengan adanya peningkatan status desa, secara nasional program dana desa memberi dampak positif terhadap perbaikan kesejahteraan masyarakat desa, meningkatkan lapangan kerja, mengentaskan masyarakat desa dari kemiskinan dan mengatasi kesenjangan masyarakat di perdesaan. Model yang direkomendasikan menjadi lebih optimal yaitu **berkreasi dan berinovasi** kepada pengambil keputusan (*policy maker*) ditingkat lokal untuk mencari kebijakan alternatif, selanjutnya **Inovatif** kepada implementor tingkat bawah untuk mengadaptasi kebijakan yang akan dijalankan sesuai dengan kondisi lingkungan kebijakan tapi dilaksanakan secara bertanggungjawab dan berorientasi pada hasil yang diharapkan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Kebijakan, Dana Desa

ABSTRACT

Ruslimin, Village Funding Program Implementation in Wajo District (supervised by Mohamad Thahir Haning, Badu Achmad, Gita Susanti).

The purpose of this research is to describe and analyze the policy content (policy content) and policy environment (context of implementation) of village fund policy implementation in Wajo Regency, to describe and analyze the impact of village fund policy implementation in Wajo Regency, and to describe and find relevant policy implementation models with a study of Village Fund policies in Wajo Regency.

This research employs qualitative research methods and a case study approach. Data gathering methods include interviews, observation, document examination, and data analysis techniques such as data reduction, data display, verification, and conclusion drawing.

According to the findings of this research, the primary goals of policy implementation are: policy substance: First, by satisfying community needs through a variety of programs such as governance, infrastructure, advice, and empowerment; second, by strengthening the local economy and creating local transit access to growing areas; three, achieving community independence and establishing independent and sustainable villages, the policy environment, the implementation process has failed to meet the needs of the target group due to the implementor's (village head's) insufficient power and authority, The failure of policy benefits to be distributed fairly and evenly is also caused by a lack of space for implementers to make changes and adjustments to the environmental situation where the policy is implemented, as well as a low level of resources owned by the implementor that is not commensurate with the strong flow of community interest in village fund program issues. Village funds have a favorable impact on enhancing village independence, as evidenced by an increase in village status. The village fund program has a significant impact on the welfare of village communities, expanding employment possibilities, alleviating poverty in village communities, and bridging gaps in rural areas on a national scale. The recommended model is more optimal, namely creative with decision makers (policy makers) at the local level to look for alternative policies, followed by creative with lower-level implementers to adapt policies that will be implemented in accordance with the policy environment's conditions, but responsibly and oriented toward the expected results.

Keywords: Policy Implementation, Policy, Village fund.

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan	ii
Prakata.....	iii
Abstrak	vi
Abstract	vii.
Daftar Isi.....	viii
Daftar Tabel	xii
Daftar Gambar.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	16
C. Tujuan Penelitia.....	17
D. Manfaat Penelitian	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	19
A. Administrasi Publik	19
B. Konsep Kebijakan Publik	23
1. Definisi Kebijakan Publik	31
2. Tingkatan Dan Proses Kebijakan Publik.....	37
C. Implementasi Kebijakan Publik.....	43
1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik	43
2. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik	57
3. Model Implementasi Kebijakan Publik	62
D. Prose Penggunaan Anggaran Dana Desa.....	82
1. Anggaran Pembangunan Desa.....	82
2. Fungsi Anggaran Dana Desa	87
3. Pengawasan Penggunaan Dana Desa	89
4. Perencanaan Program Pembangunan Desa	90

E. Keadaan Dan Potensi Desa Kabupaten Wajo.....	93
F. Program Dana Desa	98
1. Pengertian Dana Desa.....	100
2. Maksud Tujuan Dan Sasaran Dana Desa.....	101
3. Pengelolaan Keuangan Dana Desa	103
4. Asas Pengelolaan Keuangan Desa	108
5. Struktur Organisasi Keuangan Pemerintah Desa.....	110
6. Prinsip Pengelolaan Keuangan Desa	111
G. Penelitian Terdahulu.....	112
H. Kerangka Pikir Penelitian.....	117
BAB III METODE PENELITIAN	120
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	120
B. Lokasi Penelitian	121
C. Fokus Penelitian	122
D. Informan Penelitian	123
E. Jenis Data dan Teknik Pengumpulan Data	124
F. Teknik Pengolahan Analisis Data.....	126
G. Pengecekan Keabsahan Data	138
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	131
A. Gambaran Umum Lokasi penelitian.....	131
1. Profil Kabupaten Wajo	131
2. Kependudukan.....	138
3. Visi dan Misi Kabupaten Wajo	140
4. Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Wajo	142
5. Profil Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Wajo.....	146
6. Konsep Desa	157
7. Administrasi Desa	158
8. Urusan Hak Asal Usul Desa	159
9. Pelaksanaan Pemerintahan Desa	164
10. Tingkat pencapaian Program Pembangunan	173
11. Tingkat Pendidikan Kepala Desa Kabupaten Wajo	177

B. Hasil Penelitian.....	179
1. <i>Content Of Policy and Context Of Policy</i> dalam Implementasi Kebijakan Dana Desa di Kabupaten Wajo	179
a. Isi Kebijakan (<i>Content Of Policy</i>) dalam Implementasi Kebijakan Dana Desa di Kabupaten Wajo	179
1. Kepentingan yang dipengaruhi (<i>Interest Affected</i>).....	179
2. Jenis Manfaat (<i>Type Of Benefits</i>)	187
3. Derajat Perubahan yang diinginkan (<i>Extend of Change Envisioned</i>).....	193
4. Kedudukan Pengambil Keputusan (<i>Site Of Decision Making</i>) ...	198
5. Pelaksana Program (<i>Program Implementors</i>)	206
6. Ketersediaan Sumber Daya (<i>Resource Committed</i>)	212
b. Lingkungan Kebijakan (<i>Contest Of Policy</i>) dalam implementasi kebijakan Dana Desa di Kabupaten Wajo	215
1. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat	215
2. Karakteristik Pemerintah dan Lembaga	219
3. Kepatuhan dan Daya Tanggap kelompok sasaran.....	222
2. Dampak Implementasi Kebijakan Dana Desa di Kabupaten Wajo	227
C. Pembahasan	250
1. <i>Content Of Policy and Context Of Implementation</i> dalam Implementasi Kebijakan Dana Desa di Kabupaten Wajo	250
a. Isi Kebijakan (<i>Content Of Policy</i>)	250
1. Kepentingan yang dipengaruhi (<i>Interest Affected</i>)	250
2. Jenis Manfaat (<i>Type Of Benefits</i>)	253
3. Derajat Perubahan diinginkan (<i>Extend of Change Envisioned</i>)	256
4. Kedudukan Pengambil Keputusan (<i>Site Of Decision Making</i>).....	258
5. Pelaksana Program (<i>Program Implementors</i>).....	260
6. Ketersediaan Sumber Daya (<i>Resource Committed</i>).....	263
b. Lingkungan Kebijakan (<i>Contest Of Policy</i>)	265
1. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat.....	265
2. Karakteristik Pemerintah dan Lembaga.....	267

3. Kepatuhan dan Daya Tanggap	269
2. Dampak Implementasi Kebijakan Dana Desa Kabupaten Wajo.....	272
3. Model Rekomendasi Implementasi Kebijakan Dana Desa Kabupaten Wajo	284
a. Proposisi	300
b. <i>Novelty</i>	302
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	303
A. Kesimpulan.....	303
1.a. Isi Kebijakan (<i>Content Of Policy</i>)	303
b. Lingkungan Kebijakan (<i>Context Of Implementation</i>).....	306
2. Dampak Implementasi Kebijakan Dana Desa Kabupaten Wajo	308
3. Model Implementasi Kebijakan Dana Desa Kabupaten Wajo	309
4. Implikasi Penelitian	309
B. Saran	311
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

2.1. Komparasi Hasil Penelitian Terdahulu Dengan Hasil Disertasi	113
4.2. Pembagian dan Luas Wilayah setiap Kecamatan Kabupaten Wajo	136
4.3. Jumlah Desa dan Kelurahan menurut Kecamatan Kabupaten Wajo	137
4.4. Jumlah Penduduk menurut Kecamatan Kabupaten Wajo	138
4.5. Data Pegawai Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	156
4.6. Tingkat Pendidikan Pegawai Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Wajo	157
4.7. Tingkat Pendidikan Kepala Desa Kabupaten Wajo	178
4.8. Ringkasan temuan penelitian dimensi Kepentingan yang dipengaruhi (<i>Interest of affected</i>) dalam implementasi kebijakan Dana Desa.....	186
4.9. Ringkasan temuan penelitian dimensi Jenis Manfaat (<i>Type Benefits</i>) dalam implementasi kebijakan Dana Desa.....	192
4.10. Ringkasan temuan penelitian dimensi Derajat Perubahan yang diinginkan (<i>Extend of Change Envisioned</i>) dalam implementasi kebijakan Dana Desa	198
4.11. Ringkasan temuan penelitian dimensi Kedudukan Pengambil Keputusan (<i>Site of Decision Making</i>) dalam implementasi kebijakan Dana Desa.....	205
4.12. Ringkasan temuan penelitian dimensi Pelaksana Program (<i>Program Implementors</i>) dalam implementasi kebijakan Dana Desa	212
4.13. Ringkasan temuan penelitian dimensi Ketersediaan Sumber Daya (<i>Resource Committed</i>) dalam implementasi kebijakan Dana Desa	214
4.14. Ringkasan temuan penelitian dimensi Kemampuan, Kepentingan, dan Strategi Aktor dalam implementasi kebijakan Dana Desa	218
4.15. Ringkasan temuan penelitian dimensi Karakteristik Pemerintah dan Lembaga dalam implementasi kebijakan Dana Desa	221
4.16. Ringkasan Temuan Penelitian Dimensi Tingkat Kepatuhan dan Daya Tanggap kelompok sasaran.....	226
4.17. Status Desa menurut Indeks Desa Membangunn (IDM) Kabupaten Wajo	232

4.18. Implementasi Kebijakan Dana Desa di Desa Ugi Tahun 2022.....	233
4.19. Implementasi Kebijakan Dana Desa di Desa Nepo Tahun 2022	236
4.20. Implementasi Kebijakan Dana Desa di Desa Lagoari Tahun 2022	239
4.21. Implementasi Kebijakan Dana Desa di Desa Wewangrewu Tahun 2022	244
4.22. Implementasi Kebijakan Dana Desa di Desa Liu Tahun 2022	247
4.23. Dampak dana desa dalam Perkembangan Status Desa berdasarkan Indeks Desa Membangun Kabupaten Wajo	278
4.24. Klasifikasi status desa berdasarkan Indeks Desa Membangun (IDM)....	279
4.25. Tipologi Desa berdasarkan tingkat perkembangan, kemajuan desa	281

DAFTAR GAMBAR

2.1	Proses Kebijakan Publik Menurut Easton	40
2.2	Proses Kebijakan Publik Menurut Anderson	41
2.3	Proses Kebijakan Publik Menurut Dye	41
2.4	Model Implementasi Kebijakan Menurut Edwards III	63
2.5	Model Implementasi Kebijakan Menurut Meter Dan Horn.....	66
2.6	Model Implementasi Kebijakan Menurut Merilee S. Grindle	70
2.7	Model Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian Dan Sabatier.....	78
2.8	Siklus Pengelolaan Keuangan Desa Menurut Budi Winarno	83
2.9	Siklus Pengelolaan Keuangan Desa	106
2.10	Struktur Organisasi Pengelolaan Keuangan Desa.....	110
2.11	Kerangka Pikir Penelitian	119
3.12	Siklus Analisis Data Penelitian Kualitatif.....	127
4.13	Peta Administrasi Kabupaten Wajo	133
4.14	Struktur Organisasi Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Wajo.....	155
4.15	Struktur Organisasi Tata Pemerintahan Desa Kabupaten Wajo	163
4.16	Existing Model Berkreasi dan Berinovasi Implementasi kebijakan dana Desa Kabupaten Wajo	296
4.17	Model Rekomendasi Berkreasi dan Berinovasi dalam Kerangka Implementasi Merilee S. Grindle.....	299

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai Negara kesatuan, yang memiliki masyarakat yang multicultural dibangun atas dasar pancasila mulai dari pusat sampai ke desa. Sejak lama, desa telah memiliki system dan mekanisme pemerintahan serta norma social masing-masing. Namun hingga saat ini pembangunan desa belum menjadi prioritas utama pemerintah. Istilah desa disesuaikan asal-usul, adat istiadat, dan nilai-nilai budaya masyarakat di setiap daerah otonom di Indonesia.

Untuk melaksanakan pemerataan pembangunan Desa di Negara Indonesia, maka pemerintah pusat berkewajiban untuk memberikan bantuan Dana, untuk alokasi pembangunan desa agar desa mampu berkembang menjadi desa yang mandiri, Menurut Budi Winarno (2008:94) birokrasi memainkan peran dominan dalam pelaksanaan program pembangunan masyarakat desa. Yang termasuk peran tersebut adalah mengarahkan pelaksanaan program pembangunan pedesaan secara spesifik, pengawasan, melakukan audit, melakukan monitoring organisasi pedesaan.

Desa merupakan entitas penting dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan desa telah ada sejak sebelum Indonesia di proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Desa pada masa lalu merupakan komunitas sosial dan merupakan pemerintahan bangsa Indonesia yang keberadaannya telah ada jauh sebelum Indonesia berdiri. Bahkan,

terbentuknya Indonesia mulai dari desa. Fakta menunjukkan bahwa sebagian besar wilayah Indonesia adalah pedesaan. Jika jumlah desa dan kota dibandingkan, Perbandingannya lebih banyak jumlah desa dibandingkan kota.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Tahun 2016 tercatat jumlah kabupaten sebanyak 415, jumlah kota sebanyak 93, sementara jumlah desa tercatat sebanyak 82.030. Dan data tersebut, jumlah desa lebih banyak dibandingkan dengan jumlah kabupaten atau kota. Akan tetapi, dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan, eksistensi desa belum mendapatkan perhatian secara optimal berdasarkan peraturan perundang-undangan. Desa selalu dipandang sebagai objek pembangunan yang hanya mengandalkan sisa anggaran pembangunan daerah kabupaten.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi luas kepada daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan rasa keadilan dan kepatutan, serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat, termasuk diantaranya yang diberi otonomi (*given autonomy*) itu adalah desa.

Desa disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Undang-Undang Desa) sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus

urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Reformasi pemerintahan desa akan terlihat dengan jelas hubungan yang harmonis masyarakat desa dengan pemerintah desa, sehingga pemerintah desa dalam segala keputusannya dan tindakannya selalu mengutamakan kepentingan dan aspirasi masyarakat desa tanpa melupakan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka persatuan dan kesatuan bangsa (Bhinneka Tunggal Ika). Disamping itu masyarakat desa wajib mendukung pemerintahannya dengan menaati keputusan-keputusan serta menaati tindakan-tindakannya yang demokratis dan sekaligus dapat pula mengoreksi tindakan-tindakan yang merugikan masyarakat desa. Untuk melakukan desa mandiri, maka segenap potensi desa baik berupa kelembagaan, sumber daya alam dan sumber daya manusia harus dapat dioptimalkan. Potensi alam yang besar dan bernilai tidak akan bertahan lama/langgeng apabila tidak dikelola dan dimanfaatkan secara baik dan benar adalah pengelolaan yang berprinsip pada pembangunan pedesaan yang berkesinambungan dan kelestarian lingkungan.

Untuk mempercepat ketertinggalan pembangunan pedesaan pemerintah desa wajib melaksanakan akuntabilitas dalam penggunaan dana desa dan tingkatkan kualitas sumber daya manusia, dengan pendekatan yang dapat mewadahi seluruh komponen sumber daya manusia dengan kualitas yang ada mampu ikut serta berpartisipasi. Selain itu dalam proses menuju desa yang

sukses, efektifitaskan Dana Desa dalam pembangunan pedesaan dengan berbasis kemasyarakatan dengan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat desa.

Potensi lain yang perlu dikembangkan dan diberdayakan adalah kelembagaan. Kelembagaan yang ada di desa tidak perlu diseragamkan pada setiap desa. Suatu hal yang penting bahwa lembaga sosial merupakan wadah aspirasi masyarakat yang menjadi pendorong dinamika masyarakat desa. Lembaga-lembaga sosial yang diharapkan tumbuh dan berakar dari bawah dan berkembang sesuai dengan budaya adat istiadat setempat termasuk didalamnya bagaimana mengelola lembaga-lembaga desa (*grassroot*). Dengan demikian, penguatan kelembagaan dan Dana Desa sangat menentukan untuk menuju pembangunan pedesaan yang berhasil dan sukses, aman dan damai. Dan kemudian dalam system sosial kemasyarakatan di Indonesia, desa paling terpenting untuk mencapai cita-cita dasar berbangsa dan bernegara.

Menurut Yansen TP (2014, 52-53) berpendapat bahwa kedudukan desa harus dipertegas sebagai daerah otonom. Jangan sampai terdapat tafsir yang berbeda-beda dalam pelaksanaannya. Jangan sampai aturan berganti tapi perilaku sama saja seperti sebelumnya. Dalam Undang-Undang disebutkan, bahwa pemerintah desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pelaku pembinaan kemasyarakatan desa, dan pelaku pemberdayaan terhadap masyarakat desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara

Kesatuan Republik Indonesia, Bhineka Tunggal Ika serta Kepentingan masyarakat desa.

Desa merupakan lembaga pemerintahan yang wajib mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat/Negara dari birokrasi Negara di semua level (*the bureaucracies*) maupun tokoh warga desa dan lembaga hukum, oleh karena itu para kepala desa yang berada di Kabupaten Wajo mereka harus memiliki kemampuan dan keahlian dalam administrasi dalam meng-efektivitaskan anggaran Dana Desa, untuk dalam pembangunan yang telah dinantikan oleh rakyat/masyarakat, sehingga anggaran Dana Desa sangat efektifitas untuk mencapai tujuan kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Masyarakat di Kabupaten Wajo mengetahui adanya Dana Desa dan Alokasi Dana Desa, sebagai alat yang digunakan dalam pembangunan desa? Namun apa transparansi dan akuntabilitas diterapkan dalam penggunaan Dana Desa dalam pembangunan desa, dan kemudian masyarakat melihat sesuai dengan kenyataan bahwa setiap tahun diadakan musyawarah desa untuk merencanakan program kebutuhan masyarakat desa dan setiap tahun keluar Dana Desa dan Dana Desa yang digunakan untuk program pembangunan yang sangat di butuhkan oleh masyarakat di Kabupaten Wajo, tetapi program pembangunan yang telah dimusyawarkan terlaksana secara akuntabel dan ada pengawasan secara transparansi dalam penggunaan dana desa pembangunan yang kelihatan nampak. Apakah mereka tidak melaksanakan perencanaan anggaran yang di gunakan untuk menjalankan program pembangunan desa melalui Dana Desa, sehingga tidak ada hasil

pembangunan melalui alokasi dana desa. Dan selanjutnya apa badan permusyawaratan desa terlibat dalam pengawasan dana desa dan dana desa untuk dalam pelaksanaan pembangunan desa di Kabupaten Wajo.

Apakah para kepala desa di Kabupaten Wajo melaksanakan kebijakan secara akuntabilitas, dan transparan, jujur dan adil terhadap masyarakat dan warga desa? Dan apa masyarakat dilibatkan musyawarah dalam penyusunan anggaran dan pelaksanaan program pembangunan dan bertanya tentang sumber dan penggunaan Dana Desa, terhadap para kepala desa masing-masing tujuan anggaran Dana Desa digunakan untuk kebutuhan pembangunan desa.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi dan peran sebagai pengawas dan anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokrasi. Apa pemerintah desa saling berhubungan dengan masyarakat/warga desa, dan mereka terbuka pada kepala desa masing-masing. Dan apakah Organisasi desa transparan dalam pengelolaan dan pelaksanaan program Dana Desa, yang digunakan untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 bahwa pendapatan Desa terdiri dari: 1) Pendapatan Asli Desa (PAD) dari: hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, serta gotong royong, 2) Pembagian Pajak atau Restitusi Kabupaten, 3) Dana Perimbangan Pusat dan Daerah Kabupaten atau Alokasi Dana Desa (ADD), 4) Bantuan Keuangan

dari Pemerintah Provinsi dan Kabupaten, 5) Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Dana Desa adalah bantuan stimulan atau dana perangsang untuk mendorong dalam membiayai program penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat (Permendes No. 5 Tahun 2015), juga merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK), (UU No. 6 Tahun 2014).

Tujuan pemerintah menyalurkan dana desa secara langsung kepada desa adalah agar desa berdaya (*empower*) dalam menjalankan dan mengelola untuk mengatur dan mengurus prioritas bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Adapun penggunaan dana desa dikelola melalui mekanisme pembangunan partisipatif dengan menempatkan masyarakat desa sebagai subyek pembangunan, karena itu rencana penggunaan dana desa wajib dibahas dan disepakati dalam musyawarah desa. Pelaksanaan Dana Desa ini ditujukan untuk program-program fisik dan non fisik yang berhubungan dengan indikator. Perkembangan Desa, meliputi tingkat pendidikan, tingkat pendapatan masyarakat, dan tingkat Kesehatan, (Budiyono, 2013:4).

Penggunaan anggaran Dana Desa adalah sebesar 30% (tiga puluh perseratus) untuk belanja aparatur dan operasional. Pemerintah Desa, sebesar 70% (tujuh puluh perseratus) untuk biaya pemberdayaan masyarakat. Belanja pemberdayaan masyarakat digunakan untuk: a) Biaya perbaikan sarana publik

dalam skala kecil; b) Penyertaan modal usaha masyarakat melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa); c) Biaya untuk pengadaan ketahanan pangan; d) Perbaikan lingkungan dan pemukiman; e) Teknologi tepat guna; f) Perbaikan kesehatan dan pendidikan; g) Pengembangan sosial budaya; h) Kegiatan lain yang dianggap penting, (Hanif, 2011:90).

Telaah Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) DPR RI terhadap hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI atas Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Dana Desa (DD) tahun anggaran 2015 sampai dengan semester I tahun 2018 pada 80 Kabupaten, 5 kota dan 1.006 kecamatan pada 33 provinsi seluruh Indonesia menemukan adanya beberapa permasalahan utama pengelolaan Dana Desa, baik dalam aspek pembinaan maupun aspek pengawasan.

“Permasalahan pada aspek pembinaan pengelolaan Dana Desa antara lain belum adanya regulasi penetapan standar akuntansi pemerintahan desa dan belum adanya regulasi penyelenggaraan dan pembinaan aparatur desa yang lengkap, mutakhir dan sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain itu, perencanaan Dana Desa juga belum dilakukan berdasarkan pemetaan masalah dan kebutuhan desa. Pelaksanaan pembinaan program kegiatannya belum sepenuhnya selaras dengan skala prioritas penggunaan Dana Desa. Sedangkan permasalahan pada aspek pengawasan pengelolaan Dana Desa, antara lain adalah mengenai perencanaan pengawasan oleh pemerintah daerah yang belum mempertimbangkan risiko. hal itu terlihat dari masih adanya pemerintah daerah yang tidak memiliki rencana dan pemetaan masalah dalam

pembuatan kegiatan pengawasan. “Pengawasan belum sepenuhnya mencakup evaluasi atas kesesuaian APB Desa dengan skala prioritas penggunaan Dana Desa, serta belum termuatnya tindak lanjut perbaikan dalam laporan hasil pengawasan. Dengan pembinaan dan pengawasan pengelolaan Dana Desa yang baik, diharapkan tujuan pembangunan dan pemberdayaan desa dapat tercapai secara efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Memahami kasus dari perspektif model implementasi (teori Merilee S.Grindle) bahwa terjadinya kasus tersebut terletak pada faktor lingkungan kebijakan.

Secara realitas, permasalahan yang muncul adalah kurang tepatnya pencapaian sasaran program. Inilah yang dipertanyakan dalam teori Merilee S. Grindle (Subarsono, 2011:93), apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci. Ternyata pada pelaksanaan program Dana Desa banyak yang kurang tepat sasaran. Artinya program-program yang semula dianggarkan untuk dibiayai (dalam RAB), seringkali digantikan oleh program lain yang ternyata memiliki kepentingan yang lebih besar untuk diprioritaskan.

Hal ini diperparah dengan adanya beberapa jenis kegiatan yang dibiayai oleh Dana Desa yang digunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Seperti inilah disampaikan oleh Romo Benyamin Daud, Direktur Yayasan Pembangunan Sosial Ekonomi Larantuka tentang ada beberapa penyebab penyalahgunaan Dana Desa, “Minimnya kompetensi aparat pemerintah desa, tidak adanya transparansi dan kurang adanya pengawasan

pemerintah dan masyarakat desa. Perencanaan sudah diatur sedemikian rupa (*di-setting*) oleh Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), pengelolaan Dana Desa (DD) tidak sesuai Rancangan Anggaran Biaya (RAB) dan belanja tidak sesuai Rancangan Anggaran Biaya (RAB).” (KedaiPena/20/11/2018).

Dengan kasus-kasus tersebut, dapat dikatakan bahwa dalam implementasi kebijakan tersebut terdapat kekeliruan yang mendasar, sebab jumlah pelakunya hampir setengah dari jumlah pejabat desa, sehingga memunculkan asumsi adanya faktor yang mempengaruhinya. Oleh Merilee S. Grindle (Subarsono, 201:93) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh dua variabel yang fundamental, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Pada variabel isi kebijakan ini mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh *target groups*, (3) sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, (4) apakah letak sebuah program sudah tepat, (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup; (1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, (2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa, (3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Terkait pada kebijakan Dana Desa, oleh Sukasmanto (2014) menyebutkan jenis dan penyebab penyalahgunaan dana desa antara lain: (1) Kesalahan karena ketidaktahuan (mekanisme), (2) Tidak sesuai rencana, tidak jelas peruntukannya/tidak sesuai spesifikasi, (3) Tidak sesuai pedoman, Juklak (Petunjuk Pelaksanaan), Juknis (Petunjuk Teknis) khususnya pengadaan barang dan jasa, (4) Pengadministrasian laporan keuangan: *Mark-up* dan *Mark-down*, *double counting*, (5) Pengurangan Dana Desa, misalnya dana desa dijadikan “pundi-pundi” kepala desa dan perangkat untuk kepentingan pribadi, (6) Tidak dapat mempertanggungjawabkan penggunaan, (7) Penyelewengan aset desa, penjualan atau tukar guling Tanah Kas Desa (Bengkok), penyewaan Tanah Kas Desa (TKD) yang bukan haknya, misalnya untuk perumahan bisnis property dan penyalahgunaan dana hasil pelepasan TKD.

Kasus yang diberitakan pada KPK (Koran Pemberita Korupsi (24 Oktober 2020) bahwa Dewan Pengurus Daerah Lembaga Komunitas Anti Korupsi (DPD L-KONTAK) Kabupaten Wajo menyebutkan ada 10 Desa di Kecamatan Pitumpanua Kabupaten Wajo Provinsi Sulawesi Selatan dilaporkan ke Kejaksaan Negeri (Kejari) Wajo, atas dugaan *Mark-up* anggaran Dana Desa (DD) Tahun Anggaran 2017, 2018, dan 2019 dan penempatan prioritas anggaran yang diduga bukan kewenangan atau yang menjadi aset desa. Ismaryanti A, Sekretaris DPD L-KONTAK Kabupaten Wajo mengatakan, “Dalam Laporan Pengaduan ini, Lembaga kami telah melakukan analisa dan perhitungan atas pelaksanaan anggaran Dana Desa

yang kami duga terjadi *Mark-up* anggaran.” Hal itu dilakukan untuk demi tegaknya supremasi hukum di Kabupaten Wajo.

Memahami kasus dari perspektif model implementasi (teori Merilee S.Grindle) bahwa terjadinya kasus tersebut terletak pada faktor lingkungan kebijakan yaitu besarnya kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dalam hal ini besarnya kewenangan kepala desa yang menerima Dana Desa langsung masuk pada rekening desa, dan penggunaannya merupakan kewenangan penuh dari kepala desa, sementara BPD hanya sebagai pengawas, yang juga terkadang memiliki hubungan kolega yang dekat. Seperti ungkapan *Lord Acton* (John Emerich Edward Dalberg-Acton) dalam suratnya kepada Bishop Mabadell Creighton, yakni: “*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”, bahwa kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan yang *absolute* cenderung korupsi *absolut*”, (Ermansjah,2010:1). Seperti diuraikan pada PP No. 72 Tahun 2005 bahwa sumber Dana Desa dari APBN dan APBD yang dibagikan kembali ke desa. Artinya sumber dana itu berasal dari pajak dan retribusi yang dipungut dari rakyat, maka harus jelas pelaporan dan pertanggungjawabannya.

Bentuk pertanggungjawaban Dana Desa terintegrasi dengan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), sehingga bentuk pertanggungjawabannya adalah pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Bentuk pelaporan atas kegiatan-kegiatan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)

yang dibiayai dari Dana Desa adalah sebagai berikut: (a) Laporan berkala, artinya laporan mengenai pelaksanaan penggunaan Dana Desa dibuat secara rutin setiap bulan. Adapun yang dimuat dalam laporan berkala adalah realisasi penerimaan Dana Desa dan realisasi belanja Dana Desa; (b) Laporan akhir penggunaan Dana Desa yang mencakup perkembangan pelaksanaan dan penyerapan dana, masalah yang dihadapi, dan rekomendasi penyelesaian hasil akhir penggunaan Dana Desa.

Terkait masalah pelaporan dan pertanggung jawaban pengelolaan keuangan Dana Desa yang terjerat di Kabupaten Wajo, seperti diberitakan Suaraya News, 24 Oktober 2020, Lembaga Badan Pemantau dan Kebijakan Publik (BPKP) Kabupaten Wajo melaporkan resmi sejumlah kepala desa (Kades) di 14 kecamatan di Kabupaten Wajo ada sekitar 69 Kades se Kabupaten Wajo yang dilaporkan oleh BPKP ke penegak hukum baik kepolisian maupun Kejaksaan termasuk ke Polda dan Kejati Sulawesi selatan. Ketua BPKP Kabuten Wajo, Andi Sumitro mengungkapkan, dari 69 Kades yang akan dilaporkan itu diantaranya 2 desa di Kecamatan Bola, 6 desa di Kecamatan Pammana, 2 desa di Kecamatan Takkalalla, 7 desa di Kecamatan Sabbangparu, 9 desa di Kecamatan Tanasitolo, 4 desa di Kecamatan Maniangpajo, dan 4 desa di Kecamatan Belawa. Selanjutnya 3 desa di Kecamatan Gilireng, 6 desa di Kecamatan Sajoanging, 4 desa di Kecamatan Penrang, 6 desa di Kecamatan Keera, 11 desa di Kecamatan Pitumpanua serta 5 desa di Kecamatan Majauleng. “Ke-69 desa ini rata-rata diindikasikan terjadinya sejumlah temuan dalam beberapa item masing-masing

pekerjaannya baik menggunakan anggaran Dana Desa dan ADD tahun anggaran 2018 dan 2019.”

Melihat jumlah kasus dugaan pelanggaran pelaporan tersebut di atas, inilah yang dipertanyakan oleh Merilee S. Grindle dalam teorinya, “*compliance and responsiveness*”, yaitu sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan. Artinya para implementor (Kepala Desa dan aparat Desa) tidak memiliki kepatuhan terhadap transparansi dan akuntabilitas pelaporan, sehingga ditemukan sebagai pelanggaran.

Berdasarkan petunjuk teknis sistem pelaporan penggunaan Dana Desa bahwa kepala desa menyampaikan laporan realisasi penyerapan dan capaian *output* Dana Desa setiap tahap kepada Bupati.

Laporan realisasi penyerapan dan capaian *output* Dana Desa, terdiri atas: (1) Laporan realisasi penyerapan Dana Desa dan capaian *output* tahun anggaran sebelumnya; dan (2) Laporan realisasi penyerapan Dana Desa dan capaian output tahap I (pertama). Laporan realisasi penyerapan dan capaian output Dana Desa tahun anggaran sebelumnya disampaikan paling lambat tanggal 7 Januari tahun anggaran berjalan. Sedangkan, laporan realisasi penyerapan dan capaian *output* Dana Desa tahap I disampaikan paling lambat tanggal 7 Juli tahun anggaran berjalan. Dalam hal terdapat pemutakhiran capaian *output* setelah batas waktu penyampaian laporan, kepala desa dapat menyampaikannya kepada Bupati untuk selanjutnya dilakukan pemutakhiran data pada aplikasi *software*.

Dampak negatif dari ketidakpatuhan terhadap implementasi kebijakan Dana Desa tersebut di Kabupaten Wajo, seperti diberitakan Jurnal Polri.com (20/11/2020) warga masyarakat Pallimae Kecamatan Sabbangparu Kabupaten Wajo merasa prihatin terhadap penggunaan Dana Desa pada tahun 2018, sebab ada beberapa pekerjaan menggunakan dana desa yang ada di desa Pallimae tidak sesuai gambar, seperti pekerjaan jembatan di dusun Mannyili desa Pallimae, jalan tani, dan beberapa kegiatan di bidang pemberdayaan masyarakat di *mark-up* dikerjakan asal-asalan (tidak bermutu dan tidak berkualitas) bahkan ada kegiatan yang tumpah tindih serta kurang volume dan telah hancur (tidak sesuai Bestek).

Implikasi terhadap penyalahgunaan standar kinerja Dana Desa menjadi tanda buruk suatu kebijakan, dimana seharusnya berdampak positif bagi masyarakat. Inilah yang menjadi sorotan pada teori implementasi Merilee S. Grindle tentang *type of benefits*, yaitu jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan, dan *extend of change envision*, yaitu seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas. Dengan kasus yang diuraikan di atas, maka implementasi kebijakan ternyata tidak menghasilkan lebih baik, bahkan habis tak berguna (sia-sia).

Dari beberapa kasus penyalahgunaan pada implementasi kebijakan Dana Desa melalui pemberitaan dari media resmi di Kabupaten Wajo, menandakan bahwa implementasi kebijakan Dana Desa telah banyak terjadi dan menjadi hal krusial dan urgen yang mesti diperoleh pasti tentang faktor-

faktor penyebabnya. Sebagai penulis dan akademisi, maka hal ini sangat menarik untuk dilakukan penelitian, bukan hanya sebagai kewajiban administrasi pendidikan, akan tetapi ini lebih menyangkut masalah penyalahgunaan uang rakyat oleh oknum yang tidak bertanggungjawab. Atas dasar itulah penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, **“Implementasi Program Dana Desa di Kabupaten Wajo.”**

B. Rumusan Masalah

Fenomena seperti yang telah penulis uraikan sebelumnya, membuat penulis merasa perlu untuk meneliti lebih jauh implementasi kebijakan dana desa di Kabupaten Wajo dari berbagai informasi data dan fakta yang terjadi di Kabupaten Wajo memperlihatkan jika implementasi kebijakan dana desa belum maksimal, akibatnya pembangunan desa dikeluhkan oleh masyarakat. Adapun rumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimana *Content of policy* dan *Context of policy* dalam implementasi kebijakan Dana Desa di Kabupaten Wajo?
2. Bagaimana Dampak implementasi kebijakan Dana Desa di Kabupaten Wajo?
3. Bagaimana Model Implementasi kebijakan Dana Desa di Kabupaten Wajo?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis *Content of policy* dan *Context of policy* dalam implementasi kebijakan Dana Desa di Kabupaten Wajo.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis dampak implementasi kebijakan Dana Desa di Kabupaten Wajo.
3. Untuk mengelaborasi model implementasi kebijakan Dana Desa di Kabupaten Wajo.

D. Manfaat Penelitian

Dari uraian pada latar belakang tersebut di atas, rumusan masalah, tujuan penelitian, maka penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Aspek Teoritik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi penting bagi pengayaan bahan kajian teoritik dalam pengembangan ilmu administrasi publik dimasa yang akan datang, khususnya kebijakan Dana Desa. Kemudian juga diharapkan dapat memberikan informasi penting bagi peneliti selanjutnya yang meneliti dana desa dari aspek lainnya.

2. Aspek Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan nyata bagi Pemerintah Daerah (Kabupaten dan Desa) dalam membuat program pembangunan desa (*grand desain*), khususnya pemanfaat Dana

Desa/bantuan, sehingga diharapkan kedepannya pelaksanaan program pembangunan yang lebih maksimal.

3. Aspek Metodologis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kerangka kerja (*tools*) dalam menganalisis dimensi pembangunan desa berbasis masyarakat dan sumber daya desa.

4. Dapat menjadi rujukan model kebijakan Dana Desa di berbagai wilayah di Indonesia baik secara praktis maupun teoritis.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

Pada beberapa dasawarsa terakhir ini studi tentang kebijakan publik dalam lingkup administrasi publik secara intensif dilakukan para ahli, bagaimana perkembangan studi kebijakan publik dalam kajian administrasi publik dapat ditelusuri dari perubahan paradigma administrasi publik yang berlangsung dari waktu ke waktu.

Hendry (1995) mengemukakan lima buah paradigma dalam administrasi public, paradigma pertama (1900 – 1926) disebutnya sebagai dikotomi politik-administrasi. Paradigma ini mengemukakan ketika Frank J Goodnow dalam bukunya *“Politics and Administration”* (1900) mengemukakan bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah. Politik berhubungan dengan kebijaksanaan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan tujuan Negara, sedangkan administrasi berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Good Now, lokus dari administrasi publik pada birokrasi pemerintahan. Sementara itu walaupun badan legislatif dan yudikatif mempunyai juga kegiatan administrasi dalam kapasitas yang terbatas tetapi memiliki fungsi pokok dan tanggung jawab tetap yaitu melaksanakan tujuan Negara. Pandangan Good Now menjadi masalah bagi para akademisi dan praktisi yang kemudian dikenal dengan dikotomi politik-administrasi.

Paradigma kedua (1927-1937) disebut oleh Hendry sebagai prinsip-prinsip administrasi. Paradigma ini muncul menurut Hendry setelah terbitnya

buku W.F Willowghbi yang berjudul “*Principle Of Publik Administration*” karya ini bersama karya Leonard D White *Introduction to the Study of PublicAdministration* (1926) yang termasuk dalam paradigma pertama menempatkan administrasi publik pada puncak kejayaannya. Pengembangan pengetahuan manajemen memberikan pengaruh yang makin besar terhadap timbulnya prinsip-prinsip tersebut. Oleh karena itu mudah dipahami bila lokus dari administrasi publik diletakkan pada keahlian dalam prinsip-prinsip administrasi. Lokus ini berlaku dimanapun karena prinsip-prinsip tersebut bersifat universal, paradigma ini diperkuat dengan lahirnya karya-karya lain dari beberapa akademisi seperti Mary Parker Foeel, Henry Fayol, James D Mooney dan Alan C Reiley.

Paradigma ketiga adalah administrasi publik sebagai ilmu politik (1950-1970). Menurut Hendry paradigma ketiga muncul setelah melalui masa penuh tantangan (1938-1947) dan reaksi terhadap tantangan tersebut (1947-1950). Luther M Gulick dan Lyndall Urwick yang mengemukakan lokus administrasi tidak terlalu penting dibandingkan dengan fokusnya. Tantangan kedua datang dari Herbert D Simon yang mengatakan bahwa paradigma dua macam ahli administrasi publik yang bekerja secara serasi dan saling memberikan dorongan. Ada yang memusatkan perhatian pada perkembangan ilmu administrasi murni dan kelompok lain lebih memusatkan perhatian pada pembuatan kebijakan umum. Tantangan ini berakhir pada tahun 1940 setelah tampilnya dua pandangan dimana satu pandangan berpendapat bahwa politik dan administrasi tidak bias dipisahkan, dan pandangan lainnya berpendapat

bahwa prinsip-prinsip administrasi yang berlaku secara universal tidak konsisten.

Menurut Hendry kritik-kritik konseptual yang mengalir berakibat pada administrasi Negara melompat kebelakang dan kembali ke dalam induknya ilmu politik. Hasilnya adalah diperbaharainya kembali lokus administrasi publik yaitu birokrasi pemerintah tetapi dengan demikian kehilangan fokusnya. Dalam periode ini sebagian besar usaha ditujukan untuk menetapkan kembali hubungan-hubungan konseptual antara administrasi publik dengan ilmu politik. Konsekuensinya adalah keharusan untuk menetapkan kembali fokus administrasi publik. Walaupun ada upaya untuk kembali kepada induknya tetapi ilmu politik mulai meninggalkan administrasi publik, dalam periode ini Hendry mencatat dua perkembangan penting yaitu penggunaan studi kasus sebagai instrument *epistemology* serta pasang surut perbandingan dan pembangunan administrasi publik sebagai sub bidang ilmu administrasi.

Paradigma keempat berlaku dalam periode (1956-1970), paradigma ini oleh Hendry disebut sebagai administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Paradigma ini muncul karenasarjana-sarjana administrasi publik dianggap sebagai warga kelas dua dalam departemen ilmu politik. Oleh karena itu mereka mencari pemecahannya. Alternatif yang dipilih adalah administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Dalam hubungan ini ilmu administrasi hanya memberikan lokus pada administrasi publik tidak menetapkan fokusnya, oleh karena itu sejumlah usaha pengembangan mulai dilakukan untuk menentukan

fokus administrasi publik. Berbagai pandangan tentang fokus ini mengemukakan seperti pada teori organisasi dan pengembangan organisasi (ilmu manajemen).

Paradigma kelima adalah administrasi public sebagai administrasi publik (1970-sekarang). Meskipun kekacauan intelektual masih tetap berlangsung tetapi gagasan Simon di tahun 1947 tentang suatu dualisme akademik dari administrasi publik mulai memiliki validitas yang baru. Dalam periode ini perhatian administrasi publik terhadap ilmu kebijakan, politik ekonomi, proses pembuatan kebijakan publik, analisis kebijakan publik dan cara-cara mengevaluasi hasil kebijakan semakin tinggi. Dalam konteks paradigma ini fokus administrasi publik adalah teori organisasi dan teori manajemen, sedangkan lokusnya adalah kepentingan publik dan masalah-masalah publik.

Bertumpu pada perkembangan paradigma administrasi publik yang dikemukakan oleh Nicholas Hendry tersebut dapat disimpulkan bahwa eksistensi kebijakan publik dalam administrasi publik mulai diperkenalkan Herber Simon dalam masa penuh tantangan (1947 dan lebih mengemukakan pada paradigma terakhir yaitu administrasi publik sebagai administrasi publik sejak tahun 1970 sampai sekarang. Pada beberapa dasawarsa terakhir ini studi tentang kebijakan publik dalam lingkup administrasi publik secara intensif dilakukan para ahli, bagaimana perkembangan studi kebijakan publik dalam kajian administrasi publik dapat ditelusuri dari perubahan paradigma administrasi publik yang berlangsung dari waktu ke waktu.

B. Konsep Kebijakan Publik

Ilmu kebijakan adalah disiplin ilmu yang relatif baru, muncul di Amerika Utara dan Eropa di era pasca-perang Dunia II karena mahasiswa ilmu politik mencari pemahaman baru tentang hubungan antara pemerintah dan warga negara (Hawlett dan Ramesh, 1995). Sebelum itu, studi-studi kehidupan politik cenderung berfokus pada dimensi normatif atau moral pemerintah atau pada hal-hal kecil tentang operasi lembaga-lembaga politik tertentu. Para sarjana bidang ilmu terkait dengan dimensi normatif atau moral yang mengkaji teks-teks besar filsafat politik barat, mencari pemahaman tujuan pemerintah dan kegiatan pemerintah yang seharusnya melakukan sesuatu jika warga mereka ingin mencapai kehidupan yang baik.

Pertanyaan ini menghasilkan pembahasan yang kaya tentang sifatmasyarakat, peran negara, dan hak-hak dan tanggung jawab warga negara dan pemerintah. Namun, kesenjangan semakin jelas antara teori politik preskriptif dan praktek politik negara-negara modern membuat banyak Negara mencari metode lain dalam sistem pelaksanaan politik, salah satu yang akan mendamaikan teori dan praktek politik melalui analisis empiris politik yang ada. Demikian pula, para sarjana di bidang ilmu ini tertarik dalam institusi pemerintah yang telah melakukan pengujian empiris yang rinci mengenai lembaga legislatif, pengadilan, dan birokrasi walaupun umumnya mengabaikan aspek normatif lembaga tersebut.

Studi struktur formal institusi politik ini melampaui perhatian terhadap detail dan prosedurnya, tetapi untuk sebagian besar tetap bersifat deskriptif,

gagal untuk menghasilkan dasar untuk mengevaluasi kekuatan, kelemahan, atau tujuan struktur tersebut. Pada era pasca perang dekolonisasi, ada rekonstruksi negara- negara yang dilanda perang, dan pembentukan lembaga baru pemerintahan internasional, para mahasiswa ilmu politik mencari pendekatan yang akan memadukan penelitian mereka dengan pertanyaan-pertanyaan tentang keadilan, pemerataan, dan mengejar pembangunan sosial, ekonomi, dan pembangunan politik. Dalam konteks ini perubahan dan penilaian kembali (*reassessment*), beberapa pendekatan baru untuk mempelajari fenomena politik muncul (Suratman 2017)

Beberapa fokus pada tingkat perilaku mikro manusia dan psikologi warga Negara pemilih lainnya terkonsentrasi pada karakteristik masyarakat nasional dan budaya; sementara yang lainnya lagi berfokus pada sifat sistem politik nasional dan global. Sebagian besar pendekatan-pendekatan *behaviorisme* ini, studi elit, *cybernetics* politik, dan studi-studi tentang politik kebudayaan telah muncul danmenghilang karena para sarjana ilmu ini bereksperimen dengan masing-masing persepsinya sebelum menguasai keterbatasan ilmu ini dan meninggalkannya untuk mencari sesuatu yang lebih baik.

Satu pendekatan dengan fokusnya adalah tidak begitu banyak ada pada struktur pemerintah atau perilaku pelaku politik, atau pada apa yang pemerintah harus atau seharusnya dilakukan, tetapi pada apa yang pemerintah sebenarnya lakukan. Ini merupakan suatu pendekatan yang berfokus pada

kebijakan publik dan pembuatan kebijakan publik, atau, sebagai pencetus yang menganggap hal itu, ilmu pemerintahan.

Dipelopori oleh Lasswell (1970) dan lain-lainnya di Amerika Serikat dan Inggris, ilmu kebijakan diharapkan menggantikan ilmu politik tradisional, mengintegrasikan studi tentang teori politik dan praktik politik tanpa jatuh ke dalam sterilitas formal, ilmu hukum. Lasswell mengajukan ilmu kebijakan yang memiliki tiga karakteristik yang berbeda yang akan membedakannya dari pendekatan sebelumnya: itu akan mencakup bidang multi-disiplin, pemecahan masalah, secara eksplisit normatif, dengan bidang multi-disiplin Lasswell (1970) memaksudkan bahwa suatu ilmu kebijakan harus melepaskan diri dari studi sempit lembaga-lembaga politik dan struktur dan mencakup kerja dan penemuan bidang ilmu lain seperti sosiologi dan ekonomi hukum, dan politik.

Pemecahan masalah itu, ia membayangkan sebuah ilmu kebijakan yang melekat ketat pada relevansi dalil-dalil yang berorientasi pada solusi sendiri terhadap masalah dunia nyata dan tidak terlibat dalam dan perdebatan murni akademis dan seringkali steril, misalnya, mengkaraktreeristikkan interpretasi klasik dan kadang-kadang tidak jelas teks politiknya. Secara eksplisit normatif, Lasswell memaknai ilmu kebijakan yang tidak boleh berjubah dalam kedok objektivitas ilmiah, tetapi harus mengakui kemustahilan yang memisahkan tujuan dan cara, atau nilai-nilai dan teknik dalam studi tindakan-tindakan pemerintah.

Orientasi umum terhadap aktivitas pemerintah yang disarankan oleh Lasswell tetap ada pada kita. Namun, perjalanan waktu telah menyebabkan

beberapa perubahan dalam tiga komponen spesifik dari orientasi kebijakan yang diidentifikasi:

Pertama, meskipun penekanan pada multi-*discipinarity* tetap, sekarang ada bagian besar literatur yang berfokus pada kebijakan publik secara umum. Kebijakan ilmu pengetahuan sekarang sangat banyak bergelut dalam 'disiplin' nya sendiri dengan konsep yang unik, adanya perhatian, dan kosa kata dan terminologi tersendiri. Meskipun banyak konsep-konsep ini telah meminjam dari disiplin ilmu lain, ketika digunakan dalam konteks ilmu kebijakan publik mereka kini memiliki arti yang agak tertentu. Selain itu, konsep multi-disciplinarity sendiri kini sudah berubah dalam arti bahwa para sarjana bidang ilmu ini biasanya tidak peduli dengan apakah mereka harus meminjam dari disiplin ilmu lain, melainkan dari mereka harus menjadi ahli setidaknya dalam dua bidang yakni: konsep dan persoalan mengenai ilmu kebijakan, dan sejarah serta isu-isu yang ada di daerah substantif ilmu kebijakan yang sedang mengalami pengujian.

Kedua, selama empat puluh tahun terakhir perhatian eksklusif para sarjana bidang ilmu kebijakan dengan pemecahan masalah yang konkrit telah berkurang. Pada awalnya diharapkan bahwa bidang ilmu pembuatan kebijakan publik dan hasilnya akan menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi langsung yang dapat diterapkan untuk masalah-masalah sosial yang ada. Meskipun dapat patut dipuji, pepatah ini kandas pada kompleksitas proses kebijakan itu sendiri, di mana pemerintah sering terbukti bandel dan resisten terhadap nasihat pakar' bidang ilmu ini yang mereka hadapi. Di dunia kebijakan publik

nyata, keunggulan analisis teknis seringkali dikesampingkan untuk kebutuhan politik. (Suratman, 2017).

Terakhir kritikan untuk ilmu kebijakan tetap secara eksplisit normatif juga berubah dari waktu ke waktu, walaupun agak kurang memiliki prinsip dasar lainnya. Untuk sebagian besar, para sarjana ilmu kebijakan telah menolak untuk mengecualikan nilai dari analisis mereka, dan bersikeras atas dasar mengevaluasi tujuan dan sarana kebijakan, serta proses pembuatan kebijakan itu sendiri. Namun, keinginan analis untuk menetapkan tujuan spesifik dan norma menurun dengan meningkatnya realisasi kegelisahan masalah masyarakat banyak. Beberapa peneliti itu sekarang mengevaluasi ilmu kebijakan dalam hal efisiensi atau efektivitas, atau menggunakan catatan upaya kebijakan dalam upaya untuk menentukan apakah pemerintah telah mengarahkan aktivitas mereka terhadap pencapaian tujuan yang telah ditetapkannya.

Pendapat para ahli telah diarahkan untuk menemukan gagasan tentang suatu ilmu' kebijakan dan menyamakan promosinya dengan era harapan yang belum direalisasi dan harapan untuk rekayasa sosial dan perencanaan pemerintah. Meskipun kadang-kadang dibenarkan dengan klaim-klaim yang membumbungatas studi individual, kritisme ini harus menjadi peringatan terhadap perumusan yang prematur atau *ill founded* atau konseptual menyesatkan yang berlebihan, bukan sebagai penolakan terhadap kebutuhan untuk melakukan studi sistematis tindakan pemerintah. Sejauh bahwa ilmu-ilmu kebijakan telah mengembangkan bagian yang signifikan dari studi-studi

empiris teoritis ke dalam berbagai kegiatan pemerintah di seluruh dunia, upaya awal dan pokok-pokok dari Lasswell dan para pengikutnya yang tetap berharga dan terus memberikan fondasi dimana ilmu kebijakan publik didasarkan. Munculnya pada fokus pada kebijakan di dalam ilmu politik merupakan hasil kontribusi dari empat tokoh utama: Harold laswell (1970), Herbert Simon (1945), Charles Lindblom (1959) dan David Easton (1953) yang dikutip Parson (2008).

Harold Lasswell memperkenalkan ilmu kebijakan pada 1970 dalam edisi pertama jurnal *policy sciences*, dia memperkenalkan ide tentang pengetahuan proses kebijakan dan dia mengatakan bahwa pandangan ilmu kebijakan mengandung ciri yang khas, yakni berorientasi persoalan (*problem oriented*). Fokus pada problem berarti bahwa kajiannya harus multidisipliner dan melibatkan sintesis dari berbagai ide dan teknik penelitian. Ilmuan kebijakan harus menciptakan kreativitas dalam menganalisis persoalan. Disini ia harus menggunakan "manajemen kreatif" dan memperluas peta konseptual yang mendefinisikan persoalan sebagaimana yang dilihat oleh spesialis.

Harbert Simon, adalah pakar yang memberi kontribusi dalam konteks pilihan rasional dalam pengambilan keputusan, karena sifat kebijakan publik yang multidisipliner, maka karya Simon berdampak terhadap ilmu-ilmu sosial lainnya, antara lain: ilmu ekonomi, psikologi. manajemen, komputer, sosiologi, dan politik. Perhatiannya terhadap proses pengambilan keputusan manusia dipusatkan pada ide rasionalitas sebagai sesuatu yang "terkadang" namun mampu membuat perbaikan. Ide Simon pengkajian pembuatan

keputusan dari sudut pandang tahapan rasional, yakni intelegensi, desain, dan pilihan, telah menjadi unsur utama dalam analisis kebijakan. Charles Lindblom yang mendukung pendekatan rasional dengan konsep *instrumentalism* yang sedikit berbeda dengan pendekatan Simon. dalam mengkritik model "rasional" seperti yang dikemukakan oleh Simon dan pendukungnya, Linblom juga menolak ide bahwa pemikiran dari segi "tahapan" atau relasi fungsional" mempunyai manfaat bagi studi proses kebijakan.

Menurut Linbdlom, model yang diilhami oleh gagasan Lasswell, Simon, dan Easton adalah model yang menyesatkan. Karenanya Linbdlom (1968) mengajukan model lain yang menjelaskan kekuasaan dan interaksi antara fase dan tahapan David Easton memberi kontribusi melalui model system politik, yang sangat mempengaruhi cara studi kebijakan publik mengkonseptualisasikan hubungan antara pembuatan kebijakan, output, dan lingkungannya. Karakteristik utama model Eastonian adalah model ini melihat proses kebijakan dari segi input yang diterima, dalam bentuk aliran dari lingkungan, di mediasi melalui saluran input (partai, media, kelompok kepentingan), permintaan di dalam sistem politik (*with inputs*) dan konversinya menjadi output dan hasil kebijakan.

Area studi kebijakan publik saat ini telah melampaui ketiga bidang tersebut, seperti: pendidikan, kesehatan, perumahan pariwisata, pertanian, industri, perdagangan, transportasi, sebagainya. Makna dan hakikat kebijakanpublik merupakan suatu keputusan yang dilaksanakan oleh yang

berwenang untuk kepentingan masyarakat (*public interest*). Kepentingan masyarakat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan dan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan (demands) dari rakyat.

Terdapat dua jenis aliran tentang kebijakan publik, yaitu: 'Kontinentalis' dan 'Anglo Saxonis'. Pemahaman kontinentalis melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tatanegara. Sehingga kebijakan publik dilihat sebagai proses interaksi di antara institusi- institusi negara. Pada pemahaman kontinental kebijakan publik dipahami sebagai produk dari legislatif dan eksekutif. Pemahaman kontinentalis melihat bahwa sebuah kebijakan dapat *full implemented* setelah sekian banyak kebijakan pelaksanaannya sehingga suatu kebijakan publik kadang memerlukan waktu yang relatif lama. Kebijakan publik dalam pendekatan *continental* dipandang cenderung menggunakan model *top-down* (Fattah, 2013). Pemahaman *anglo saxon* memahami kebijakan publik sebagai turunan dari proses politik demokrasi. Kebijakan publik dilihat sebagai produk interaksi antara negara dan publik. gagasan dasarnya adalah bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama. Prinsip yang digunakan adalah egalitarianisme tidak berhenti pada tingkat antar- individu, tetapi juga an individu dan negara. Model kebijakan *Anglo Saxon'* biasanya sangat sederhana.

Undang-undang biasanya lengkap hingga bagaimana pelaksanaannya. Pendekatan '*anglo saxon*' relatif mempertemukan pendekatan yang *top-down*

dan *bottom up* (Nugroho, 2009). Kebijakan publik yang baik, diperlukan untuk mencapai agenda-agenda pembangunan. Sistem demokrasi yang baik atau demokrasi yang dilakukan secara mendalam (*Deeping democracy*) harus dilanjutkan dengan *excellencing public policy*. Domain kebijakan publik sering kali dibedakan dalam tiga fokus bahasan, yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Satu hal yang paling penting adalah bahwa sebaik apapun kebijakan jika tidak implementasikan dengan baik maka kebijakan itu menjadi sia-sia atau hanya menjadi sebuah rencana yang baik.

Administrasi dalam sudut pandang Wilsonian, akan mengambil alih setelah kebijakan selesai. Pekerjaan administrator adalah melaksanakan kebijakan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan, dan peran penyedia layanan adalah menjalankan kebijakan yang diatur oleh birokrat. Dalam pandangan Parsons (Suratman.2017) ini menguatkan bahwa implementasi kebijakan publik adalah domain administrasi publik. Hal ini merupakan aspek fundamental bagi gagasan administrasi publik dengan model *Anglo-Saxon*.

1. Defenisi Kebijakan Publik

Istilah “kebijakan” yang disepadankan dengan kata bahasa Inggris “*policy*” sebenarnya berbeda dengan kata kebijaksanaan (*Wisdom*). Kebijakan merupakan pilihan tindakan yang lahir dari berbagai alternatif yang ada yang dianalisis secara mendalam yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik.

Kebijakan publik oleh Soerwargono dan Djohan (1998:161) menyatakan bahwa salah satu fungsi utama dari pemerintah yaitu membuat kebijakan publik. Argumentasi terpenting dalam hal ini adalah semua warga Negara akan senantiasa bersentuhan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah, karena yang diatur oleh kebijakan publik tentunya yang menyangkut kepentingan umum. Peran kebijakan publik sangat berperan bagi masyarakat kewilayahan itu sendiri yang tentunya kearah positif dengan memperbaiki yang perlu diperbaiki atau mempertahankan yang sudah pada titik optimal dari kewilayahan itu sendiri, sebagaimana dalam buku *The Will To Improve* (Murray Li 2008:9) kehendak untuk memperbaiki terletak pada gangguan kekuasaan atau dalam hal bagaimana kebijakan itu. Dengan demikian dalam pemenuhan atau pelayanan kebutuhan hidup masyarakat, pemerintah memiliki peranan yang penting dan menentukan. Literatur mengenai kebijakan publik telah banyak menyajikan berbagai definisi kebijakan publik, baik dalam arti luas maupun sempit. Untuk memahami berbagai definisi kebijakan publik, ada baiknya jika kita membahas beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik menurut Young dan Quinn:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang di buat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan financial untuk melakukannya.

- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik biasa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu. (Nugroho, 2004)

Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bias dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah. Pandangan lain tentang kebijakan seperti yang diungkapkan oleh Rochefort dan Cobb (Jenny 2009:88) *policy making is a struggle over alternative realities* (kebijakan adalah perjuangan atas alternatif realitas), yang ingin dicapai dari adanya kebijakan yaitu, kemampuan pembuat kebijakan untuk mengendalikan dan merencanakan situasi sebelum

terjadinya masalah-masalah atau mengatasi masalah yang ada dalam masyarakat, ketika dilihat lebih jauh disinilah pentingnya peranan pemerintah dalam pembuatan kebijakan dimana berawal dari formulasi kebijakan hingga tahap evaluasi pemerintah sebagai *policy making* mampu membentuk realitas sesuai dengan tujuan dalam kebijakan, selanjutnya di tambahkan Rochefort dan Cobb (Jenny, 2009 : 89) *that a policy science designed for application in the real world* (bahwa ilmu kebijakan yang dirancang untuk aplikasi dalam dunia nyata), memahami maksud tersebut tentunya menggambarkan bahwa pemerintah selaku operator dan regulator kebijakan harus mampu membuat kebijakan yang berangkat dari sistematika ilmu kebijakan itu sendiri, atau dengan kata lain tahapan-tahapan dari pembuatan kebijakan harus dilaksanakan sesuai dengan kaidah-kaidah yang ada dalam proses kebijakan publik.

Winarno (2002 :17) Menjelaskan bahwa ‘kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada para pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara mencapai tujuan tersebut’. Lebih lanjut Easton (Islamy,2001:19), memberikan definisi “*The authorritative allocation of values for the whole society*” (kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat). Berdasarkan definisi ini, Easton menegaskan, bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan

sesuatu tersebut, diwujudkan dalam pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Anderson (Thoha,1999:3) mengemukakan beberapa implikasi berkaitan dengan adanya pengertian kebijakan publik tersebut yaitu:

- 1) Bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan.
- 2) Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- 3) Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
- 4) Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- 5) Bahwa kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang penting didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa.

Perwujudan dan pelaksanaan tindakan suatu kebijakan oleh Islamy (2001 : 107) dinyatakan bahwa ‘Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat’, dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara, dengan demikian kalau mereka tidak bertindak/berbuat sesuai dengan keinginan pemerintah/negara itu, maka kebijakan negara menjadi tidak efektif.

Peranan dari kebijakan publik lebih lanjut dijelaskan oleh Barzeley (Wahab, 1997:119) yang mengatakan adanya suatu kebijakan publik yang pada gilirannya menghasilkan peraturan perundang-undangan (*rule*)

sebagai barang- barang publik (*public goods*), dalam pengertian lain bahwa kebijakan publik dalam bentuk konkrit sebagai peraturan perundang-undangan, telah dipandang sebagai suatu hal yang menyangkut kepentingan publik walaupun dalam banyak hal pemerintah seringkali gagal menghasilkan hasil yang diinginkan, jika dilihat dari kaca mata kepentingan publik.

Kondisi demikian menurut Sudarsono, (1994:18) disebabkan oleh ciri lain dari *rule* yang sifatnya tidak lengkap (*incompleteness*). Hal ini terutama disebabkan oleh keterbatasan kemampuan manusia dalam mengantisipasi problem kepentingan masa mendatang, itulah sebabnya *rule* harus diperbaiki. Apabila *rule* sebagai barang publik sudah dipandang kurang sesuai dengan kepentingan publik (*public interest*), sesuai dengan hirarki proses kebijakan tersebut jelas *rule* harus senantiasa direvisi, diperbaharui dan diserasikan dengan perkembangan lingkungan global (Sudarsono, 1996:18). Sesuai tidaknya suatu kebijakan publik dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*rule*) dengan kepentingan publik, hal itu akan sangat tergantung terhadap hasil penilaian masyarakat (*results citizens value*).

Pada tingkat operasional tertentu sering kali beranggapan bahwa jika suatu ketika pemerintah membuat kebijakan tertentu, maka kebijakan tersebut dengan sendirinya akan dapat dilaksanakan dan hasilnya pun akan mendekati seperti apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut. pandangan demikian, ternyata tidak seluruhnya betul, sebab dinegara-

negara dunia ketiga menurut Smith (Wahab,1991:100), ‘implementasi kebijakan publik, justru merupakan batu sandungan terberat dan serius bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan pembangunan dibidang sosial dan ekonomi’.

Selanjutnya menurut Wahab (1991:150) ada sejumlah alasan yang dapat diberikan mengapa implementasi kebijakan merupakan batu sandungan dalam mewujudkan efektivitas organisasi birokrasi, salah satunya adalah birokrasi pemerintah belum merupakan satuan yang efektif, efisien dan berorientasi kepada tujuan.

2. Tingkatan dan Proses Kebijakan Publik

Menurut Lembaga Administrasi Negara (Mizaroh, 1997) tingkatan kebijakan publik antara lain meliputi:

1) Kebijakan Nasional

Kebijakan Nasional adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negara sebagaimana tertera dalam Pembukaan UUD 1945. Yang berwenang menetapkan kebijakan nasional adalah MPR, Presiden, dan DPR. Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undang dapat berbentuk: UUD, Ketetapan MPR, Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).

2) Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional. Yang berwenang menetapkan kebijakan umum adalah Presiden. Kebijakan

umum yang tertulis dapat berbentuk: Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (KEPPRES), Instruksi Presiden (INPRES)

3) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijaksanaan pelaksanaan adalah merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk Peraturan, Keputusan, Instruksi.

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho (2004), menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yakni:

- a. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau mendasar yaitu (a) UUD 1945; (b) UU/ Perpu; (c) Peraturan Pemerintah; (d) Peraturan Presiden; dan (e) Peraturan Daerah.
- b. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjabaran pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota.
- c. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk

kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

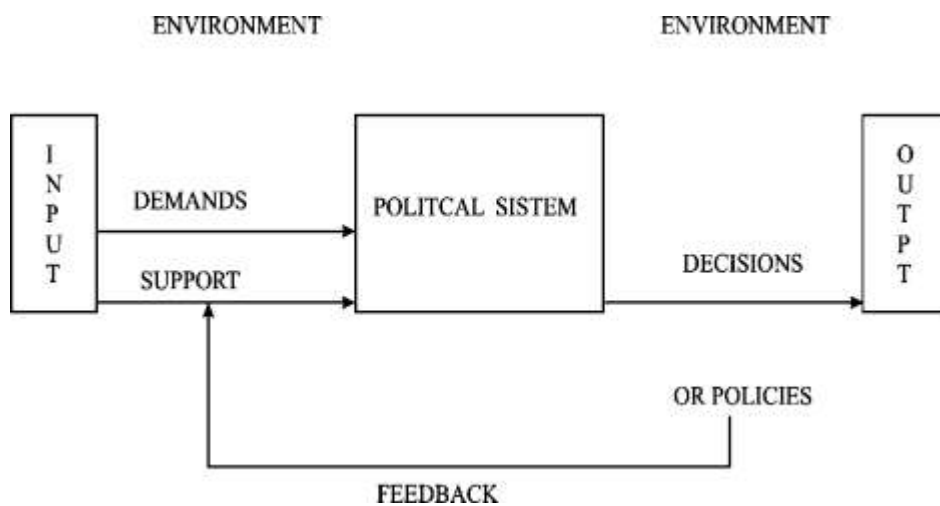
Berdasarkan gambaran tentang hirarki kebijakan, nampak jelas bahwa kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah merupakan kebijakan publik yang bersifat strategi tapi belum implementatif, karena masih memerlukan deviasi kebijakan berikutnya atau kebijakan publik penjelas atau yang sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan.

Terkait dengan hirarki kebijakan secara umum, Abidin (2004: 31-34) membedakan kebijakan dalam 3 (tiga) tingkatan, sebagai berikut:

- a. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan;
- b. Kebijakan pelaksanaan, yaitu kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang;
- c. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

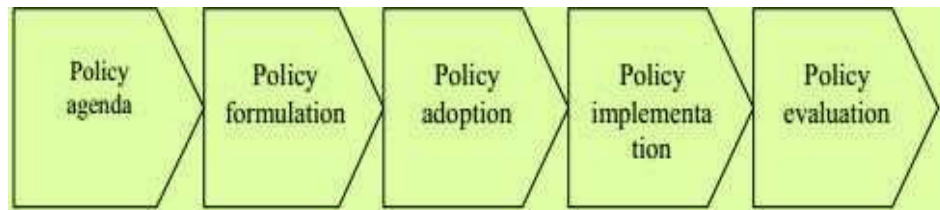
Kebijakan dapat dipandang sebagai suatu sistem, maka kebijakan juga dapat dipandang sebagai proses. Nugroho (2003) menyebutkan, dilihat dari proses kebijakan, teori proses kebijakan paling klasik dikemukakan oleh David Easton. Easton (1971), menjelaskan bahwa proses kebijakan dapat dianalogikan dengan sistem biologi. Sistem biologi

pada dasarnya merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Easton dalam terminologi ini menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Sistem politik, seperti yang dipelajari dalam ilmu politik, terdiri dari *input*, *throughput*, dan *output*, seperti di gambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Proses Kebijakan Publik (Easton, 1971)

Model proses kebijakan publik dari Easton (1971) mengasumsikan proses kebijakan publik dalam sistem politik dengan mengandalkan input yang berupa tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*). Model Easton ini tergolong dalam model yang sederhana, sehingga model Easton ini dikembangkan oleh para akademisi lain, seperti Anderson, Dye, dan Dunn. Menurut Anderson (1984), proses kebijakan melalui tahap-tahap (*stage*) sebagai berikut:



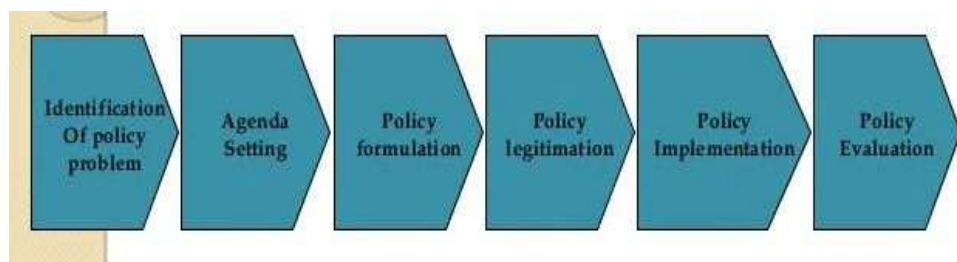
Gambar 2. Proses Kebijakan Publik (Anderson, 1984)

Penjelasan dari tahapan proses kebijakan menurut Anderson (1984)

adalah:

- Stage 1 : Policy agenda, yaitu those problem, among many, which receive the serious attention of public officer*
- Stage 2 : Policy formulation, yaitu the development of pertinent and acceptable proposal course of action for dealing with problem.*
- Stage 3 : Policy adaption, Yaitu the development of support for a specific proposal so that policy can legitimated or authorized.*
- Stage 4 : Policy implementation, yaiu appliction of the policy by the government's administrative machinery to problem.*
- Stage 5 : Policy evaluation, yaitu effort by the government to determine whether the policy was effective and why, and why not.*

Pakar lain, Dye (1976) mengemukakan tahap proses kebijakan yang hampir mirip dengan model Anderson (1984). Menurut Dye (1976) proses kebijakan publik dapat digambarkan, sebagai berikut:



Gambar 3. Proses Kebijakan publik (Dye,1976)

Tahap implementasi kebijakan, Dunn menyarankan agar dilakukan analisis berupa pemantauan (*monitoring*). Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan, mengidentifikasi hambatan, dan menemukan pihak-pihak yang bertanggung jawab pada tiap tahap kebijakan. Tahap evaluasi kebijakan, Dunn menyatakan bahwa tahap ini tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah diselesaikan namun juga memberikan klarifikasi sekaligus kritik bagi nilai-nilai yang mendasari kebijakan, serta membantu penyesuaian dan perumusan kembali masalah. Evaluasi juga memberikan *feedback* bagi perumusan masalah, sehingga model Dunn ini juga mengkompromikan model yang diusulkan pertama kali oleh Easton.

Model-model kebijakan dari Easton, Anderson, Dye, maupun Dunn, memiliki satu kesamaan (Nugroho, 2003: 387), yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari formulasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan. Nugroho (2003: 387) menyatakan ada satu pola yang sama, bahwa model format kebijakan adalah “gagasan kebijakan”, “formalisasi dan legalisasi kebijakan”, “implementasi”, baru kemudian menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan, setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan.

Berdasarkan teori-teori proses kebijakan, dapat dirumuskan 3 (tiga) kata kunci yakni “formulasi”, “implementasi”, dan “kinerja”. Setelah sebuah kebijakan diformulasikan, langkah selanjutnya tentu saja

mengimplementasikan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena masalah- masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul dilapangan. Ancaman utama selain itu adalah konsistensi implementasi rencana adalah 20 persen keberhasilan, implementasi adalah 60 persen sisanya, 20 persen sisanya adalah sebagaimana kita mengendalikan implementasi (Nugroho, 2003: 501).

Melihat bahwa implementasi merupakan tugas yang memakan sumber daya (*resources*) paling besar, maka tugas implementasi kebijakan juga sepatutnya mendapatkan perhatian lebih. Terkadang dalam praktik proses kebijakan publik, terdapat pandangan bahwa implementasi akan bisa berjalan secara otomatis setelah formulasi kebijakan berhasil dilakukan. Nugroho (2003: 484) menyatakan *implementation myopia* yang sering terjadi di Indonesia salah satunya adalah selama ini dianggap jika kebijakan sudah dibuat, implementasi akan “jalan dengan sendirinya”. Terkadang sumber daya sebagian besar dihabiskan untuk membuat perencanaan pada hal justru tahap implementasi kebijakan yang seharusnya memakan sumber daya paling besar, bukan sebaliknya.

C. Implementasi Kebijakan Publik

1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa

dari suatu kebijakan dalam pandangan Grindle (Wahab,1997:59). Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan bahkan Udoji (1981: 32) mengatakan bahwa *“the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented”*. Ini menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan dalam arti walaupun perumusan dilakukan dengan sempurna namun apabila proses implementasi tidak bekerja sesuai persyaratan, maka kebijakan yang semula baik akan menjadi jelek begitu pula sebaliknya.

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut (Wibawa dkk, 1994:15). Cara mencapai sasaran terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yakni siapa implementatornya, jumlah dan sumber dana, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dan sistem manajemen dilaksanakan, serta kinerja kebijakan diukur. Di dalam cara inilah komponen tujuan yang luas dan sasaran yang spesifik diperjelas kemudian diinterpretasikan. Cara ini biasa disebut implementasi. Meter dan Horn (1975:6) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan.

Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan.

Pandangan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh William dan Elmore sebagaimana dikutip Sunggono (1994:139), didefinisikan sebagai “keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan”. Sementara Mazmanian dan Sabatier (1981) menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa. Sedangkan Wibawa (1994:5), menyatakan bahwa “implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dari suatu kebijakan atau program”.

Pandangan tersebut di atas menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target group, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa konsekuensi logis terhadap dampak baik yang

diharapkan (*intended*) maupun dampak yang tidak diharapkan (*spillover/negatif effects*).

Eugene Bardach (Akibat dan Tarigan 2008:1), dalam tulisannya mengatakan bahwa penulis yang lebih awal memberikan perhatian terhadap implementasi ialah Douglas R. Bunker dalam penyajiannya didepan *the American Association for the Advancement of Science* pada tahun 1970, yang mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan sebagai suatu fenomena sosial politik. Konsep tersebut kemudian semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran mengenai implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan.

Pendekatan dalam implementasi kebijakan publik oleh De Leon (2002) dikelompokkan menjadi 3 (tiga) generasi. Generasi pertama, yaitu pada yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Para ilmuwan sosial yang misil kuba., Generasi ini menggambarkan pula implementasi kebijakan yang berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik.

Generasi kedua, tahun 1980-an, dalam generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas kebawah” (*top- downer perspective*). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1981), dan Paul Berman (1980).

Muncul pula pendekatan *bottom-upper* disaat yang sama, dikembangkan oleh Michael Lipsky (1980) dan Benny Hjern (1983).

Generasi ketiga, 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcom L. Goggin (1990), memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksanaan implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Muncul pendekatan kontingensi atau situasional dalam implementasi kebijakan disaat yang sama, mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan ini adalah antara lain Richard Matland (1995), Helen Ingram (1990), dan Denise Scheberle (1997).

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Terkait dengan implementasi kebijakan publik, yang menurut Djadja Saefullah dalam prakatanya pada buku Tachjan (2006), bahwa studi kebijakan publik tersebut dapat dipahami dari 2 (dua) perspektif, yakni; Pertama, Perspektif politik, bahwa kebijakan publik didalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan sebagai kepentingan publik didalam mengalokasikan dan mengelolah sumber daya (*official officers*) di dalam menerjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas.

Memahami kebijakan publik tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu kita lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meski telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujud.

Tachjan (2006:63), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu. Pandangan tersebut, mengarahkan kita bahwa produk kebijakan apapun yang akan diimplementasikan haruslah mengedepankan pemahaman terhadap kebijakan publik tersebut, baik dari perspektif politik maupun dari prospektif administratif secara berimbang. Pertimbangan mendasar yang prinsipil dan substansial bahwa setiap kebijakan sejak dirumuskan, diimplementasikan. Sampai tahapan evaluasi pasti bersinggungan dengan perbedaan kepentingan dalam tataran politik, akan tetapi harus pula membuat kita semakin proaktif dalam mewujudkannya pelaksanaan kebijakan berdasarkan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat publik sebagai wujud kehandalan dalam prospektif administratif kebijakan itu sendiri.

Dunn (2003:56), memberikan argumennya tentang implementasi kebijakan sebagai *policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical*. Terkait dengan sikap praktis yang ada dalam proses implementasi

kebijakan, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi, karena terkait dengan tujuan diadakannya kebijakan (*policy goals*). Dipandang dari konteks implementasi kebijakan, maka hal ini akan berkaitan dengan kekuasaan (*power*), kepentingan, dan strategi para pelaku kebijakan, disamping karakteristik lembaga dan rezim serta izin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan. Konteks implementasi kebijakan baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Proses implementasi pelaksana akan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuan ditentukan dalam pelaksanaannya. Rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa kalau tidak diimplementasikan. Tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya.

Josy Adiwisatra dalam prolognya pada buku Tachjan (2006), menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi “macam kertas” apabila tidak berhasil dilaksanakan. Keberhasilan implementasi kebijakan kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

Implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, seperti hanya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Sebuah kebijakan yang sudah diambil secara tepat pun masih kemungkinan mengalami kegagalan, jika proses implementasinya berjalan secara tidak baik dan optimal, sehingga kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya. Kenyataan ini mengisyaratkan, bahwa implementasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagai mana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Nugroho (2003: 158), menawarkan 2 (dua) pilihan langkah untuk lebih mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu langsung mengimplementasikan adalah bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan agar dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang realitas sehingga dapat memenuhi kepentingan publik.

Wahab (1997: 53) mengatakan, bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam publik undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan

peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara bentuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya. Setelah suatu keputusan yang diambil, langkah berikutnya adalah bagaimana keputusan itu diimplementasikan.

Implementasi bersifat interaktif dari proses kegiatan yang mendahuluinya. Pengambilan kebijakan dengan implementasinya memiliki keterkaitan satu sama lain. Tanpa implementasi, maka suatu kebijakan yang telah dirumuskansia-sia belaka karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah pada *action intervention* itu sendiri (Naihasya, 2006). Implementasi kebijakan dalam kasus ini memiliki kedudukan yang penting dalam pengambilan kebijakan.

Meter dan Horn (1975), mengartikan implementasi sebagai tindakan- tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan. Nakamura dan Smallwood (1980: 17) mengemukakan, bahwa: (1) *A declaration government preferences*; (2) *Mediated by a number of actor who*; and (3) *Create acircular proces characterriztd by reciprocal power relations and negotiation*. Hoogwood dan Gunn (1984), mengemukakan bahwa implementasi merupakan suatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah.

Nugroho (2003: 119), mengartikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Pendapat Nugroho sejalan dengan pendapat Salusu (2003: 409), yang mengartikan implementasi sebagai operasional dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah. Berkaitan dengan faktor sumberdaya manusia yang mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Masmanian dan Sabatier (1983) membuat kategorisasi bahwa implementasi kebijakan dipahami melalui 3 (tiga) perspektif yang berbeda, yaitu: (1) pembuat kebijakan: (2) pejabat pelaksana di lapangan, dan (3) Aktor individu selaku kelompok target.

Kepatuhan pelaksanaan diukur dengan melihat kesesuaian perilaku pelaksanaan dengan kewajiban yang dilaksanakan. Implementasi suatu kebijakan merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan untuk menjadi kenyataan. Pengorganisasian tujuan-tujuan tersebut melalui peraturan perundang-undangan, merupakan bagian yang terpenting dan tidak dapat dipisahkan dengan lingkungan dalam proses pengambilan keputusan. Implementasi suatu kebijakan berkaitan erat dengan faktor manusia, dengan berbagai latar belakang aspek sosial, budaya, politik, dan sebagainya.

Menurut Akib (2010) Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah

pendapat ini didasari atas pandangan Van Meter dan Van Horn (1975), bahwa tugas implementasi adalah jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.

Anderson (1984:92), menanyakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada 4 (empat) aspek yang harus diperhatikan, yaitu: (1) siapa yang dilibatkan dalam implementasi; (2) Hakikat proses administrasi; (3) kepatuhan atas suatu kebijakan; dan (4) efek dari dampak implementasi. Pandangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan keputusan yang diinginkan.

Tangkilisan (2002: 18), menjelaskan ada 3 (tiga) kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan, yaitu: (1) penafsiran; (2) organisasi; dan (3) penerapan, Abidin (2004: 191), mengemukakan bahwa implementasi sesuatu kebijakan berkaitan dengan 2 (dua) faktor utama, yaitu: (1) faktor internal yang meliputi: kebijakan yang akan dilaksanakan dan faktor-faktor pendukung; dan (2) Faktor eksternal yang meliputi: kondisi lingkungan dan pihak- pihak terkait.

Abidin (2004: 191), menjelaskan bahwa implementasi pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan yang bersifat sentralistis atau dari atas kebawah (apa yang dilaksanakan adalah apa yang telah diputuskan). Abidin (2004: 191), juga menjelaskan bahwa implementasi kebijakan

dapat dilihat dari 4 (empat) pendekatan, yaitu: (1) pendekatan struktural; (2) pendekatan prosedural; (3) pendekatan kejiwaan; dan (4) pendekatan politik.

Nugroho (2003: 158) dan Naihasya (2006: 128), menjelaskan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada 2 (dua) langkah yang dilakukan, yaitu: (1) langsung mengimplementasikan kedalam bentuk program-program; dan (2) melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Maka, ada 2 (dua) hal penting yang harus diperhatikan berkenaan dengan implementasi kebijakan, yaitu: (1) peralatan kebijakan; dan (2) kewenangan yang tersedia untuk melakukan implementasi (Abidin, 2004: 199), adalah cara yang di pakai dalam menerapkan kebijakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Peralatan kebijakan ini berhubungan dengan sumber daya manusia, khususnya sumber daya aparatur dan organisasi. Sumber daya aparatur adalah subyek dan sekaligus objek dalam implementasi kebijakan. Subjek berkenaan dengan kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan dan objek sumber daya manusia berkaitan dengan penerimaan suatu kebijakan.

Menurut Abidin (2004) kewenangan merupakan kekuasaan tertentu yang dimiliki dan secara formal diakui pihak-pihak lain untuk menggunakan peralatan yang tersedia dalam kebijakan. Kewenangan berkaitan dengan posisi yang bersangkutan dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Penting untuk melihat status dari kebijakan yang akan dilaksanakan, apakah merupakan suatu kebijakan umum,

kebijakan pelaksanaan, suatu kebijakan operasional atau teknis. Implementasi kebijakan umum biasanya melakukan melalui petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis, karena masing-masing kebijakan terdapat pelaksanaan sendiri-sendiri.

Tujuan implementasi kebijakan secara sederhana adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah direncanakan dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut (Wibawa, dkk., 1994).

Nugroho (2003:163), menjelaskan bahwa manajemen kegiatan implementasi kebijakan dapat disusun secara berurutan melalui tahapan-tahapan:(1) implementasi strategi (pra Implementasi); (2) pengorganisasian; (3) menggerakkan dan pemimpin; dan (4) pengendalian.

Inti dari dari pada implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Hal penting yang juga harus diperhatikan adalah perlunya pedoman yang dapat mengarahkan ruang gerak dari pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom didalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus. Pedoman ini membantu pelaksana untuk menyesuaikan diri apabila ada hal-hal yang bersifat khusus yang ditemukan ketika melakukan implementasi keputusan. Implementasi kebijakan pada umumnya cenderung

mengarah pada pendekatan sentralistis atau dari atas ke bawah. Abidin (2004), menjelaskan bahwa tidak semua kebijakan berhasil diimplementasikan secara sempurna, karena menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sukar diprediksikan.

Implementasi sering mengalami hambatan, yaitu dalam proses perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplifikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan, akibatnya adalah kesenjangan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan. Kesenjangan ini menurut Warnham (Salusu, 2003:432), disebabkan oleh: (1) tidak tersedia sumber daya pada saat dibutuhkan; (2) kurangnya informasi; (3) tujuan-tujuan dari unit-unit organisasi sering bertentangan sehingga membutuhkan waktu yang lama bagi manajemen untuk menyesuaikan. Kesenjangan juga boleh jadi disebabkan: (1) karena tidak dilaksanakan atau di laksanakan tidak sebagai mana mestinya; dan (2) karena mengalami kegagalan dalam proses pelaksanaan.

Berdasarkan pandangan para pakar kebijakan, penulis berpendapat bahwa implementasi kebijakan bahwa diartikan sebagai upaya melakukan, mencapai, memenuhi, dan menghasilkan suatu produk kegiatan. Terkadang dalam implementasi kebijakan tidak selalu dapat dilaksanakan tertib dan rapih, bahkan terkadang dalam implementasinya produk kebijakan tersebut gagal atau tidaksesuai dengan harapan sehingga perlu dilakukan kaji ulang (evaluasi kebijakan).

Perumusan kebijakan yang terlalu umum, secara tidak dapat diperoleh atau tidak dapat dipakai tepat pada waktunya, atau karena faktor waktu yang dipilih terlalu optimistik dan sebagainya, merupakan gambaran yang kurang tepat pada implementasi kebijakan.

2. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III (1980) yang mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan(ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan?

Berdasarkan kedua pertanyaan ini dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumberdaya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Dengan demikian keempat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Komunikasi, suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apa bila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan.

Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna mengambil keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

Disposisi atau sikap pelaksana, merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan. Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat. Pertama, adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang. Kedua, adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis. Ketiga, keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah. Keempat, awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmanian dan Sabatier, (1983:5) ada dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Dari perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik

tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor lain dalam lingkungan politis.

Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara output kebijakan dengan tujuan awalnya.

Ripley (1986:11) memperkenalkan pendekatan implementasi, yaitu pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual”. Pendekatan kepatuhan muncul dari literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling sedikit terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan (2) adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle,1980). Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi, sedangkan keberhasilan proses implementasi ditentukan kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan (2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain; cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari

sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

Agustino (2006:155), juga menyatakan bahwa dalam implementasi kebijakan dikenal adanya 2 (dua) pendekatan, yaitu:

a. Pendekatan *Top-down*

Pendekatan *top-down* serupa dengan pendekatan *command and control* (Stewart, 2000:108) yang dilakukan secara tersentralisasi, dimulai dari aktor ditingkat pusat dan keputusan-keputusan diambil di tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bertolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator atau birokrat yang berada pada level bawah (*street level bureaucrat*) “. Pendekatan secara *top-down* menunjukkan pendekatan secara satu pihak dari atas kebawah, dimana didalam proses implementasi peran pemerintah sangat besar, pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap menghambat, sehingga para pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategi yang berasal dari level birokrasi rendah maupun subsistem-subsistem kebijakan yang lain, Suratman (2107) mengelompokkan tipikal perspektif implementasi *top down* pada pakar antara lain, Pressman dan Wildavsky, Meter dan Horn, Mazmanian dan Sabatier, Edward III dan Merilee Grindle.

b. Pendekatan *Bottom-up*

Pendekatan *bottom-up* serupa dengan pendekatan *the market approach* (Stewart, 2000: 108), lebih menyoroti implementasi kebijakan yang terformulasi dari inisiasi warga masyarakat. Argumentasi yang diberikan adalah masalah dan persoalan yang terjadi pada level daerah hanya dapat mengerti secara baik oleh warga setempat, sehingga pada tahap implementasinya pun suatu kebijakan selalu melibatkan masyarakat secara partisipatif. Pendekatan secara *bottom-up* didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah. Asumsi yang mendasari pendekatan ini adalah bahwa implementasi berlangsung dalam lingkungan pembuat keputusan terdesentralisasi.

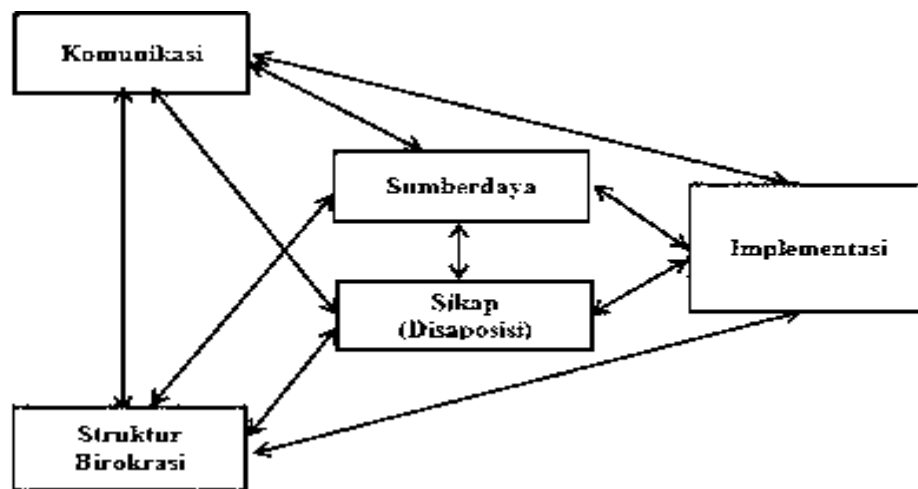
3. Model Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam sistem politik, diimplementasikan oleh badan- badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan pelaksanaan kebijakan tersebut hari demi hari sehingga menuju kinerja kebijakan. Implementasi tersebut dapat melibatkan banyak aktor kebijakan sehingga sebuah kebijakan bisa menjadi rumit. Kerumitan dalam tahap implementasi kebijakan bukan hanya ditunjukkan dari banyaknya aktor kebijakan yang terlibat, namun juga variabel-variabel yang terkait

didalamnya. Subarsono (2011: 89) menyebutkan beberapa teoritisi implementasi kebijakan yang menyebutkan berbagai variabel tersebut.

a. Model Edwards III (Model Pendekatan Masalah Implementasi)

Implementasi kebijakan (Edwards III, 1980: 9-11), dipengaruhi oleh 4(empat) variabel, yaitu: (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi, dan (4) Struktur birokrasi, sebagai berikut:



Gambar 4. Model Implementasi Kebijakan Edwards III (1980: 148)

Komunikasi, menurut Edwards III (1980: 10) harus ditransmisikan pada personil yang tepat, harus jelas, akurat, dan konsisten. Pembuat keputusan atau *decision maker* diharapkan agar implementasi kebijakan sesuai dengan yang dikehendaknya, harus memberikan informasi secara tepat. Komunikasi yang tepat juga menghindari diskresi pada para implementor karena mereka akan mencoba menerjemahkan kebijakan umum menjadi tindakan yang spesifik. Diskresi ini tidak perlu dilakukan jika terdapat aturan yang jelas serta spesifik mengenai apa yang perlu dilakukan. Aturan yang

terlalu kaku juga dapat menghambat implementasi karena akan menyulitkan adaptasi dari para implementor.

Kebijakan yang ditransmisikan kepada agen pelaksana yang tepat, jelas, dan konsisten, tetapi tidak menghalangi adaptasi dari para agen pelaksana tersebut. Sumber daya, menurut Edwards III (1980: 11), menjelaskan bahwa akan hal yang diperlukan agar implementasi berjalan efektif. Tanpa memandang seberapa pun jelas dan konsistennya perintah implementasi dan tanpa memandang seberapa pun akuratnya perintah tersebut ditransmisikan, jika implementor yang mengimplementasikan kebijakan kekurangan sumber daya, maka implementasi tidak akan efektif. Sumber daya yang dimaksud oleh Edwards III meliputi staff, informasi, otoritas, dan fasilitas.

Terkait disposisi, menurut Edwards III menekankan bahwa sikap atau disposisi merupakan hal yang krusial karena jika implementor kebijakan memiliki disposisi yang berlawanan dengan arah kebijakan, maka perspektif ini juga dapat mengakibatkan ketidak sesuaian antara tujuan kebijakan yang sesungguhnya dengan implementasi kebijakan dilapangan. Edwards III menawarkan 2 (dua) alternatif solusi guna mengatasi kebuntuan implementasi karena adanya resistensi dari pelaksanaan. Alternatif pertama adalah dengan pergantian personil dan alternatif kedua adalah memanipulasi insentif. alternatif pertama menurut Edwards III lebih cenderung sulit daripada alternatif kedua.

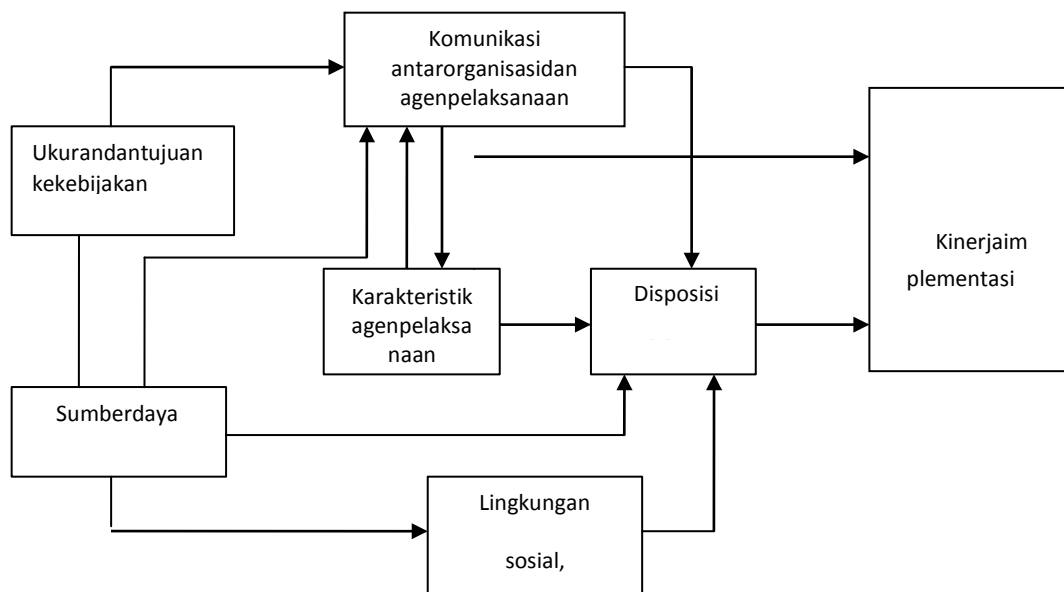
Alternatif kedua ini sering kita jumpai dalam manajemen organisasi. Organisasi yang mengutamakan kinerja seperti dalam perusahaan sering kali memberikan kenaikan gaji yang berbeda diantara karyawan. Karyawan yang memiliki kinerja lebih bagus akan mendapatkan kenaikan gaji yang lebih besar daripada karyawan yang memiliki kinerja yang dibawahnya.

Faktor Keempat yang dikemukakan Edwards III adalah struktur birokrasi. Edwards III (1980:125) menyatakan bahwa dua sub variabel yang memberikan pengaruh besar pada birokrasi adalah *Standard Operating Procedures* (SOP) dan pragmentasi. SOP merupakan respon yang timbul dari implementor untuk menjawab tuntutan-tuntutan pekerjaan karena kurangnya waktu dan sumber daya serta kemauan adanya keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks. SOP ini sering kita jumpai dalam pelayanan masyarakat pada organisasi pada pelayanan publik terkait fragmentasi, Edwards III (1980:125) menjelaskan fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab dari suatu kebijakan pada beberapa unit organisasi.

b. Model Meter dan Horn (Model Proses Implementasi Kebijakan)

Van Meter dan Van Horn, mendefinisikan implementasi kebijakan, merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau organ pemerintah yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan oleh keputusan.

Terdapat 5 (lima) variabel mempengaruhi implementasi kebijakan menurut Meter dan Horn (1975), yaitu: (1) Standar dan sasaran kebijakan; (2) sumber daya; (3) komunikasi antar organisasi; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik.



Gambar 5. Model implementasi kebijakan Meter dan Horn (1975)

Variabel-variabel yang dilakukan oleh Meter dan Horn tersebut, adalah:

1) Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Standar dan sasaran kebijakan yang kabur akan menyebabkan multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara agen implementasi

2) Sumber Daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resources*).

3) Hubungan antara organisasi

Implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Diperlukan koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu program.

4) Karakteristik agen pelaksana

Karakteristik agen pelaksanaan mencakup birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok mendukung atau kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipasi, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

6) Disposisi implementor

Disposisi implementor mencakup 3 (tiga) hal yang penting, yakni:
(a) Respons implementor terhadap kebijakan, yang akan

mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, (b) Kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (c) Intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Berdasarkan pada teori yang diajukan oleh Edwards III, maka variabel (1) Standar dan sasaran kebijakan dapat disamakan dengan variabel “komunikasi” dalam model Edwards III. Penjelasan yang ada menunjukkan bahwa diperlukan adanya standar dan sasaran kebijakan yang ada menunjukkan bahwa diperlukan adanya standar dan sasaran kebijakan yang jelas sehingga tidak menimbulkan multi interpretasi maupun konflik. Variabel (2) Sumber daya sejalan dengan variabel ‘sumber daya’ pada model Edwards III, yaitu mencakup SDM dan non SDM. Variabel (3) Hubungan antara organisasi dapat disamakan dengan variabel “struktur organisasi” dari model Edwards III. Variabel (4) Karakteristik agen pelaksanaan dan variabel (6) Disposisi implementor, dapat disamakan dengan variabel “disposisi’ dalam model Edwards III. Hal ini dikarenakan variabel (4) pada implementor mengacu pada preferensi nilai atau sikap yang ada pada implementer dalam menyikapi nilai-nilai yang dibawa oleh kebijakan.

Perbedaan dari ke enam variabel yang di kemukakan oleh Meter dan Horn, adalah variabel (5) Kondisi sosial, dan ekonomi, yang tidak terdapat dalam model Edwards III. Variabel yang dikemukakan oleh Meter dan Horn nampaknya dari Dry yang melibatkan tiga elemen dalam sistem kebijakan, maka faktor sosial, politik, dan ekonomi dapat

kita masukkan dalam elemen lingkungan kebijakan *policy environment*. Edwards III tidak memasukkan elemen lingkungan kebijakan dalam teorinya kemungkinan karena beliau memfokuskan teorinya pada aktor-aktor kebijakan yang mengimplementasikan kebijakan itu sendiri (implementor kebijakan) sehingga tidak memfokuskan pembahasan pada apa yang terdapat di luar implementor kebijakan.

Satu hal yang terlihat menonjol pada gambar metode implementasi menurut Meter dan Horn, yaitu model ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan akan menuju “kinerja” kebanyakan ahli yang mengemukakan model proses kebijakan (Easton, Anderson, dan Dunn) tidak memasukkan “kinerja kebijakan” dalam model proses kebijakan. Nugroho (2003: 388), mengemukakan: uniknya para akademis tidak memasukkan “kinerja kebijakan”, melainkan langsung pada evaluasi kebijakan. Salah satu kemungkinannya adalah para akademi menilai bahwa ‘kinerja kebijakan’ adalah proses yang “pasti terjadi’ dalam kehidupan publik, bahkan tanpa harus di sebutkan.

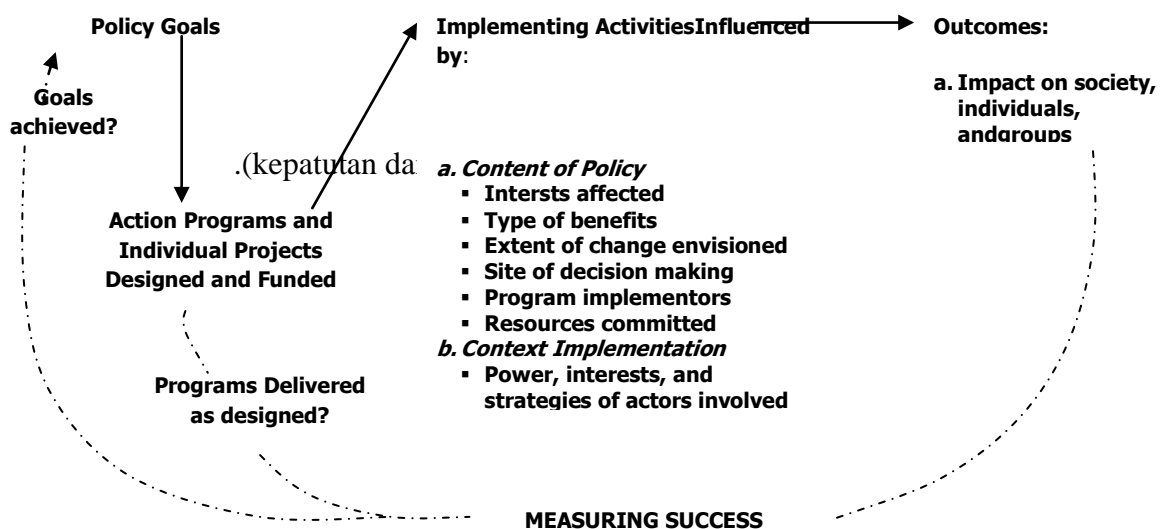
c. Model Merilee S. Grindle (Model Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi)

Model politik administratif Merilee S. Grindel (1980) berasumsi bahwa tugas implementasi adalah menetapkan suatu mata rantai yang memungkinkan arah kebijakan umum sebagai suatu hasil dari aktifitas pemerintahan. Dalam hal ini, kebijakan pemerintah diterjemahkan kedalam program tindakan guna mencapai tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan tersebut. Program tindakan itu seperti dapat

dijabarkan kedalam proyek-proyek spesifik yang mudah dilaksanakan. (Suratman, 2017).

Terdapat 2 (dua) variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle (1980), yaitu konten kebijakan (*content of policy*) dan konten implementasi (*context of implementation*). Variabel konten kebijakan, meliputi: (1) *interest affected* (kepentingan yang di pengaruhi); (2) *Type of benefits* (jenis manfaat); (3) *Extent of change envision* (jangkauan perubahan yang diinginkan); (4) *Site of decision making* (kedudukan pengambil keputusan); (5) Program implementor (pelaksanaan program); dan (6) *Resources committed* (ketersediaan sumber daya).

Variabel konteks implementasi, meliputi: (1) *Power, interest and strategi of actor involed* (kemampuan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat) (2) *Institution and regime characteristic* (karakteristik pemerintah dan lembaga); dan (3) *Compliance and responsiveness*



Gambar 6. Model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle (1980)

Variabel konten kebijakan diperinci kedalam 6 (enam) unsur, yaitu:

1) *Interest affected* (kepentingan yang dipengaruhi)

Jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap kegiatan politik. Kebijakan publik yang dimaksudkan untuk menimbulkan perubahan-perubahan dalam hubungan sosial, politik, ekonomi, dan sebagainya, akan dapat merangsang munculnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh kebijakan publik tersebut.

2) *Type of benefits* (jenis manfaat)

Program yang memberikan manfaat secara kolektif atau terhadap banyak orang akan lebih mudah untuk memperoleh dukungan dan tingkat kepatuhan yang tinggi dari target groups atau masyarakat banyak.

3) *Extent of change envision* (jangkauan perubahan yang diinginkan)

Program yang bersifat jangka panjang dan menuntut perubahan perilaku masyarakat dan tidak secara langsung atau segera mungkin dapat dirasakan manfaatnya bagi masyarakat (*target groups*) cenderung lebih mengalami kesulitan dalam implementasinya.

4) *Site of decision making* (kedudukan pengambilan keputusan)

Semakin tersebar pengambilan kedudukan pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan publik, baik secara geografis maupun secara organisatoris, akan semakin sulit pula implementasi program, semakin banyak satuan-satuan pengambilan keputusan yang terlibat di dalamnya.

5) *Program implementor* (pelaksanaan program)

Kemampuan pelaksanaan program akan mempengaruhi keberhasilan implementasi program tersebut. Birokrasi yang memiliki staf aktif, berkualitas, berkeahlian, dan berdedikasi tinggi terhadap pelaksanaan tugas akan sangat mendukung keberhasilan implementer program.

6) *Resources committed* (ketersediaan sumber daya)

Tersedianya sumber-sumber secara memadai akan mendukung keberhasilan implementasi program atau kebijakan publik.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik juga ditentukan oleh variabel lingkungan atau konteks kebijakan. Variabel ini meliputi 3 (tiga) unsur, yaitu:

1) *Power, interest and strategi of actor involed* (kemampuan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat)

Strategi, sumber, dan posisi kekuasaan dari implementor akan menentukan keberhasilan implementasi suatu program. Aktor politik akan menyusun strategi untuk memenangkan persaingan

terjadi dalam implementasi apabila kekuatan politik merasa berkepentingan terhadap suatu program, sehingga output suatu program akan dinikmatinya.

2) *Institution and regime characteristic* (karakteristik pemerintah dan lembaga) Implementasi suatu program tentu akan mendapat konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi. Penyelesaian konflik menentukan *who gets what* atau “siapa mendapatkan apa”.

3) *Compliance and responsiveness* (kepatuhan dan daya tanggap)

Tujuan program dalam lingkungan khusus dapat tercapai jika para implementor tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dari *beneficiaries*. Tanpa daya tanggap yang cukup dalam implementasi, implementor akan kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang penting bagi keberhasilan implementasi.

Model Merilee S. Grindle memiliki aspek yang hampir sama dengan model Meter dan Horn. Aspek yang sama adalah memasukkan elemen lingkungan kebijakan sebagai faktor mempengaruhi implementasi kebijakan. Meter dan Horn mengikutsertakan ‘kondisi sosial, politik, dan ekonomi’ sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, dan Merilee S. Grindle mengikutsertakan variabel besar “konteks implementasi”.

Kelebihan dari model Merilee S. Grindle dalam variabel konteks implementasi adalah model ini lebih menitik beratkan pada politik dari para pelaku kebijakan. Unsur pertama dari variabel kompleks implementasi yaitu *power, interest and strategies of actors involved* menjelaskan bahwa isi kebijakan sangat dipengaruhi oleh peta perpolitikan dari para pelaku kebijakan. Aktor-aktor penentu kebijakan akan berusaha menempatkan kepentingan mereka pada kebijakan-kebijakan yang melibatkan minat mereka, sehingga kepentingan mereka terakomodasi di dalam kebijakan.

Unsur kedua dari Merilee S. Grindle yaitu *institution and regime characteristics* maupun unsur ketiga yaitu *compliance and responsiveness* memiliki kesamaan dengan faktor disposisi dari model Edwards III. Pada unsur kedua (Karakteristik lembaga dan penguasa) implementasi suatu program tentu akan mendatangkan konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi. Timbul resistensi terhadap suatu kebijakan dari suatu kelompok kepentingannya terancam dan akan menimbulkan konflik. Cara penanganan konflik pada penguasa yang otoriter tentu akan berbeda dengan cara penanganan pada penguasa yang demokratis.

Unsur ketiga dari variabel konteks implementasi dari model Merilee S. Grindle, yaitu *compliance and responsiveness*. Perbedaan dengan model Edwards III dalam hal ini adalah Merilee S. Grindle memfokuskan pada disposisi penguasa/rezim/pembuat kebijakan,

sedangkan Edwards III lebih menekankan pada diposisi implementor. Tanpa daya tanggap yang cukup dalam implementasi, implementor akan kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang penting bagi keberhasilan implementasi. Pelibatan politik dalam unsur ini angkanya masih berkaitan dengan unsur pertama yang menyebutkan unsur kekuasaan, minat, dan strategi aktor-aktor, karena jika suatu isu melibatkan kepentingan dalam minat dari pembuat kebijakan dan atau implementor kebijakan tersebut, maka responsivitas dari pembuat kebijakan maupun implementor semestinya juga lebih tinggi.

Merilee S. Grindle juga memandang bahwa implementasi kebijakan masih melibatkan politik pada variabel konten kebijakan. Unsur pertama hingga keempat, yaitu *interest affected*, *type of benefits*, *extent of change envisioned*, dan *site of decision making*, terlihat bahwa peran politik masih kuat. Jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik. Peran politik juga masih dapat ditelusuri pada unsur kedua hingga keempat.

Merilee S. Grindle juga memiliki kesamaan pandangan dengan Edwards III maupun Meter dan Horn pada variabel konten/isi kebijakan. Unsur kelima, yaitu program implementor menunjukkan kemampuan pelaksanaan program akan mempengaruhi keberhasilan implementasi program. Pendapat ini sehubungan dengan faktor sumber daya yang dikemukakan oleh Edwards III maupun Meter dan Horn.

Merilee S. Grindle membedakan 'sumber daya' dari model Edwards III maupun Meter dan Horn.

Unsur keenam yaitu *resources committed* dinyatakan sebagai tersedianya sumber- sumber secara memadai. Kedua unsur (undur kelima dan keenam) dari model Merilee S. Grindle dapat disimpulkan sama dengan faktor sumber daya sebagaimana dikemukakan Edwards III maupun Meter dan Horn, tetapi Merilee S. Grindle membedakan sumber daya sebagai SDM (Sumber Daya Manusia) dan non SDM.

d. **Model Mazmanian dan Sabatier (Model Kerangka Kerja Analisis implementasi)**

Terdapat 3 (tiga) kelompok variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), yaitu:

1) Mudah tindaknya masalah dikendalikan (*tractability of the problem*)

Kategori *tractability of the problem* mencakup variabel-variabel:

(a) tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan; (b) tingkat kemajemukan kelompok sasaran; (c) proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi; dan (d) cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.

2) Kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasikan proses implementasi (*ability of statute to structure implementation*)

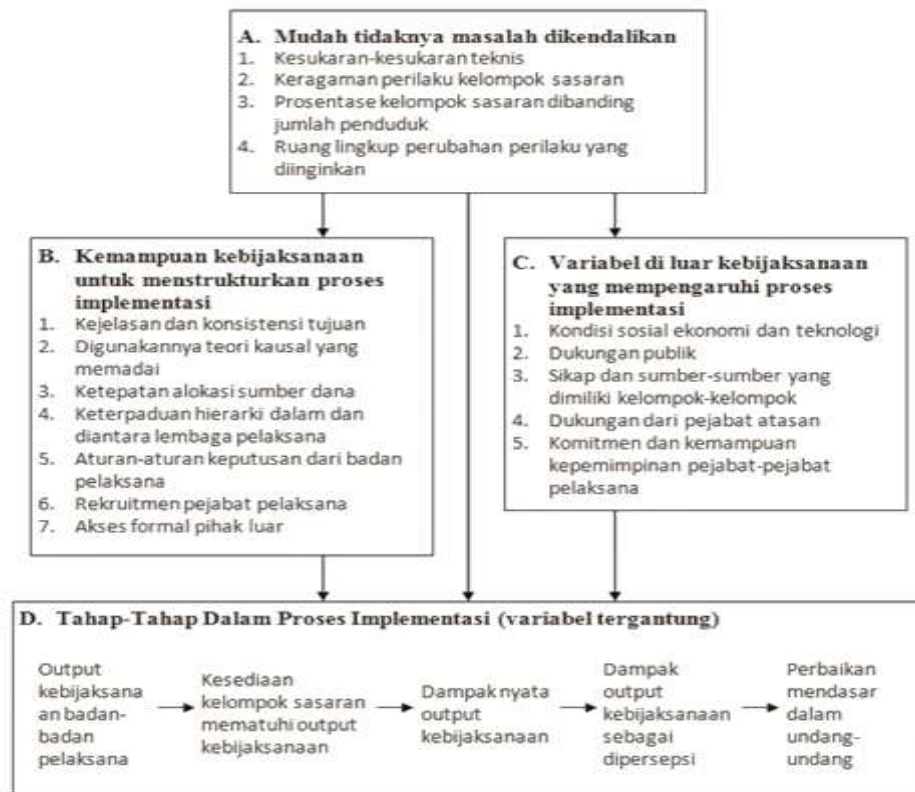
Kategori *ability of statute to structure implementation* mencakup variabel- variabel: (a) kejelasan isi kebijakan; (b) seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis; (c) besarnya alokasi

sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut; (d) seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar instansi pelaksana; (e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana; (f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan; dan (g) seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

3) Variabel diluar kebijakan/variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)

Kategori *nonstatutory variables affecting implementation* mencakup variabel-variabel: (a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi; (b) Dukungan publik terhadap kebijakan; (c) Sikap dari kelompok pemilih (*constituent groups*); dan (d) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

HUBUNGAN ANTAR VARIABEL IMPLEMENTASI
MODEL MAZMANIAN DAN SABATIER.



Sumber: Wahab, Solichin Abdul, 2002, Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Edisi Kedua, Jakarta : Bumi Aksara.

Gambar 7. Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier (1983)

Mazmanian dan Sabatier juga memasukkan variabel lingkungan kebijakan sebagai variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Perbedaan utamanya dengan model Merilee S. Grindle adalah, selain variabel konten kebijakan yang oleh Mazmanian dan Sabatier dikelompokkan sebagai kemampuan statuta untuk menstrukturisasi implementasi (*ability of statute to struceturize implementation*), mereka juga memperluas variabel yang mempengaruhi kebijakan yang menjadi tingkat kesulitan masalah (*tractability of the problem*) dan variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi implementasi/*nonstatutory variables affecting implementation*.

Mazmanian dan Sabatier memperhitungkan tingkat kesulitan teknis (*technical difficulties*), keberagaman kelompok sasaran (*diversity of target group behavior*), persentasi kelompok sasaran terhadap total populasi (*target group as a percentage of the population*), serta tingkat perubahan perilaku yang diharapkan (*extent of behavioral change required*) pada variabel tingkat kesulitan masalah (*tractability of the problem*). Unsur keempat, yaitu tingkat perubahan perilaku yang diharapkan (*extent of behavioral change required*) memiliki kesamaan salah satu unsur dari variabel kebijakan dari Merilee S. Grindle yaitu *extent of the change envisioned*.

Unsur pertama yaitu *socioeconomic conditions and technology pada nonstatutory variable*, memiliki kesamaan dengan variabel Meter dan Horn yaitu keadaan sosial, politik, dan ekonomi. Perbedaan utamanya adalah Mazmanian dan Sabatier menyebutkan kata teknologi sebagai satu kesatuan dengan sosial ekonomi, sebagai mana Merilee S. Grindle, Mazmanian dan Sabatier juga memperhatikan aspek politik.

Unsur kedua, yaitu *public support*, maupun unsur keempat, yaitu *support from sovereigns*, memperlihatkan bahwa dukungan publik (*bottom*) maupun dukungan dari penguasa (*top*) ikut menentukan implementasi. Tanpa adanya dukungan dari kedua pihak (*top and bottom*) maka implementasi akan menghadapi kendala dukungan dari atas maupun bawah ini melibatkan proses politik. Publik yang memiliki kepentingan lebih cenderung akan mendukung suatu

kebijakan yang mengutamakan kepentingan mereka. Penguasa juga akan cenderung mendukung kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka.

Unsur kedua, yaitu *attitudes and resources of constituency groups* memiliki kesamaan dengan faktor disposisi dari model Edwards III. Perbedaannya adalah Edwards III memfokuskan pada sikap /*attitude* dari implementor, sedangkan Mazmanian dan Sabatier lebih fokus pada sikap dari *constituent* atau pemilih.

Unsur kelima, yaitu *commitment and leadership skill of implementing officials*, model Mazmanian dan Sabatier juga memfokuskan pada komitmen dan kemampuan kepemimpinan dari implementor. Keunggulan model ini adalah terkait dengan kepemimpinan yang belum dibahas pada model-model sebelumnya.

Model Mazmanian dan Sabatier pada variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasi implementasi (*ability of statute to structure implementation*), memiliki beberapa kesamaan dengan model Edwards III. Unsur pertama, yaitu *Clear and Consistent objectives* bersesuaian dengan faktor komunikasi dari model Edwards III. Kejelasan dan konsistensi tujuan merupakan salah satu faktor yang dimaksud oleh Edwards III dan faktor komunikasi. Agen-agen implementor akan menemui kesulitan mengimplementasikan kebijakan tanpa tujuan yang jelas dan konsisten.

Unsur keenam, yaitu *decision rules of implementing agencies* juga merupakan dengan faktor komunikasi dari model Edwards III. Unsur kelima ini juga menuntut adanya kejelasan aturan (*rules*) dari agen-agen pelaksana. Kesesuaian antara model Mazmanian dan Sabatier dengan model Edwards III terlihat pada unsur ketiga yaitu *initial allocation of financial resources*, maupun unsur keenam yaitu *recruitment of implementing official*, unsur alokasi dana maupun unsur *rekrutmen* petugas implementasi memiliki kesamaan yang faktor sumber daya dari model Edwards III, Meter dan Horn, maupun Merilee S. Grindle. Model Merilee S. Grindle, model Mazmanian dan Sabatier juga memisahkan sumber daya manusia dan non sumber daya manusia pada faktor sumber daya. Unsur lain yang sesuai yang model Edwards III adalah unsur keempat yaitu *hierarchical integration within and among implementing institutions*, unsur ini serupa dengan faktor struktur birokrasi dalam model Edwards III. Integrasi hierarkis didalam dan diantara lembaga implementor merupakan hal yang mutlak diperlukan agar implementasi kebijakan tidak saling overlap.

Terdapat pula unsur yang tidak didapati pada variabel lain, yaitu kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasi kebijakan. Unsur kedua, yaitu *incorporation of adequate casual theory* menuntut adanya kajian ilmiah maupun empiris agar sebuah kebijakan dinilai layak dikatakan mampu menstrukturisasi implementasi. Adanya landasan teori kausal yang kuat maupun kajian ilmiah dan bukti empiris, dan sebuah

kebijakan melewati *fit and proper test* sebelum menjadi kebijakan yang memungkinkan untuk dilaksanakan.

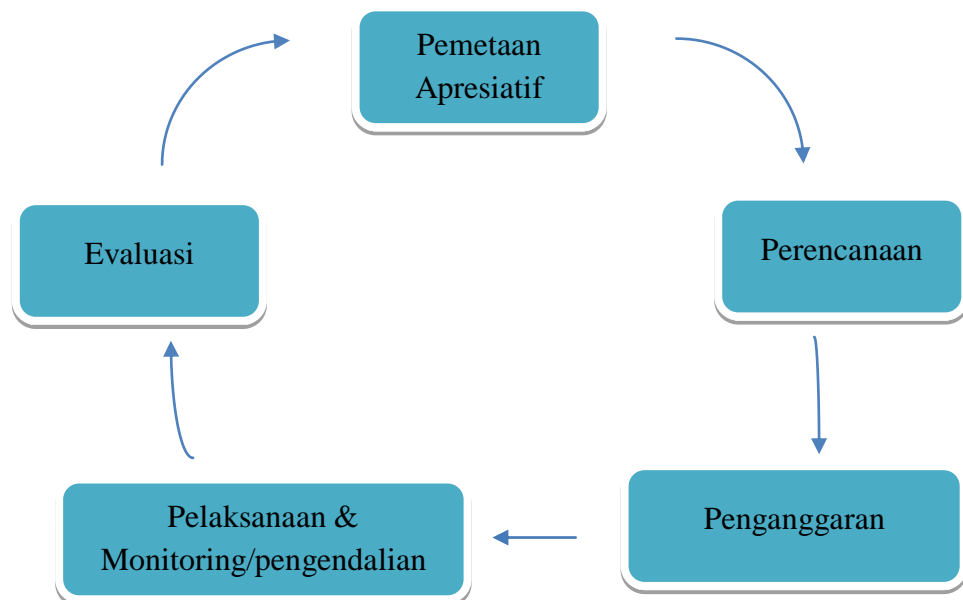
Perbedaan dengan model lain juga terdapat pada unsur ketujuh, yaitu formal *access by outsiders*. Keunggulan Mazmanian dan Sabatier adalah bahwa model ini juga memperhitungkan peran serta publik dalam implementasi kebijakan. Implementasi akan berjalan relatif lebih lancar apabila publik diberi kesempatan untuk mengakses proses kebijakan, atau paling tidak dalam salah satu prosesnya seperti penentuan agenda atau evaluasi kebijakan. Beberapa kajian kemudian mengkategorikan model Mazmanian dan Sabatier ini memiliki pendekatan *bottom-upper*, atau pendekatan kebijakan dari bawah (publik) keatas (penentu kebijakan).

D. Proses Penggunaan Anggaran Dana Desa

1. Anggaran Pembangunan Desa

Untuk melaksanakan pemerataan pembangunan Desa di negara Indonesia, maka pemerintah pusat berkewajiban untuk memberikan bantuan Dana, untuk Alokasi pembangunan desa agar desa mampu berkembang menjadi desa yang mandiri. Menurut Budi Winarno (2008:94) birokrasi memainkan peran dominan dalam pelaksanaan program pembangunan masyarakat desa. Yang termasuk peran tersebut adalah mengarahkan pelaksanaan program pembangunan pedesaan secara

spesifik, pengawasan, melakukan audit melakukan monitoring terhadap organisasi pedesaan. Penganggaran pembangunan desa partisipatif dan berbasis kekuatan adalah suatu proses untuk menentukan besaran dan sumber-sumber anggaran guna melaksanakan program/kegiatan sesuai prioritas yang tertuang dalam RKP Desa dengan berlandaskan pada analisa aset/kekuatan yang ada terutama yang tersedia di desa. Proses penganggaran ini melibatkan berbagai unsur yang ada di desa termasuk perempuan, warga miskin, kaum muda dan yang lainnya serta pihak lain yang potensial untuk memberikan dukungan penganggaran pembangunan desa merupakan bagian dalam siklus pengelolaan pembangunan. Berikut ini adalah gambaran posisi penganggaran dalam siklus pengelolaan pembangunan desa.



Gambar 8. Siklus Pengelolaan Keuangan Desa (menurut Budi Winarno (2008:94))

Dari gambar diatas terlihat bahwa secara umum penganggaran dalam siklus pengelolaan pembangunan desa berada pada posisi ketiga yaitu setelah perencanaan. Ini berarti bahwa rencana pembangunan tahunan yang telah di susun menjadi acuan dalam penyusunan anggaran pembangunan. Dalam Permendagri No. 37 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan Keuangan Desa Pasal 5 ayat (5) dinyatakan bahwa penyusunan RKP desa diselesaikan paling lambat akhir Januari tahun anggaran sebelumnya. Lebih lanjut pada pasal 6 terkandung makna bahwa rancangan peraturan desa tentang APBDes didasarkan pada RKP Desa. Selanjutnya menurut peraturan pemerintah tahun 2014 Pasal 93.

- 1) Pengelolaan keuangan Desa meliputi:
 - a. perencanaan;
 - b. pelaksanaan;
 - c. penatausahaan;
 - d. pelaporan; dan
 - e. pertanggungjawaban.
- 2) Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 3) Dalam melaksanakan kekuasaan pengelolaan keuangan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepala Desa mengusahakan sebagaimana kekuasaannya kepada perangkat Desa.

Penganggaran pembangunan Desa yang umumnya terjadi adalah proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Padahal secara administrasi, yang dimasukkan dalam APBDes adalah dana/uang yang direncanakan masuk dalam rekening desa dan akan digunakan sebagai pembiayaan pelaksanaan program/kegiatan. Sementara pada kenyataannya penganggaran pembangunan desa terutama yang dana/uangnya tidak melalui rekening desa atau dengan kata lain dikelola langsung oleh warga dan atau organisasi warga jumlahnya bahkan lebih besar dari yang tercatat dalam rekening desa. Oleh sebab itu ruang lingkup penganggaran pembangunan desa yang dimaksudkan dalam pembahasan ini meliputi:

1. Anggaran pembangunan desa yang dan/uangnya direncanakan melalui rekening desa (selanjutnya disebut dengan APBDes)
2. Anggaran pembangunan desa yang dana/uangnya direncanakan langsung dikelola oleh organisasi/kelompok warga dan tidak masuk dalam rekening desa (selanjutnya disebut dengan APBDes).

Namun demikian kedua rencana anggaran pembangunan desa ini dilakukan melalui proses musyawarah penganggaran pembangunan desa dan secara administrasi tercatat didesa.

Kemandirian desa dalam penganggaran dapat dilihat dari dua hal utama yaitu:

1. Proses. terkait dengan proses, indikasi kemandirian dapat dilihat misalnya dari partisipasi warga. Apakah keterwakilan warga (termasuk perempuan, warga miskin, kaum muda dan yang termarjinalkan) ikut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan anggaran

pembangunan desa. Apakah fasilitas proses penganggaran ini dipimpin oleh warga (bukan pihak dari luar desa). Apakah dalam proses penganggaran ini dilakukan analisa aset/kekuatan untuk menentukan besaran dan sumber anggarannya. Apakah dalam proses penganggaran telah mempertimbangkan pemenuhan kebutuhan dasar warga menjadi prioritas anggarannya.

2. Hasil. Penganggaran pembangunan desa akan menghasilkan rencana anggaran pembangunan desa baik yang tersusun dalam bentuk APBDes maupun non APBDes. Sebelum APBDes diberlakukan makaperlu ditetapkan dengan Peraturan Desa (Perdes). Dalam kaitan dengan hasil ini, indikasi kemandirian desa selain adanya dokumen APBDes yang telah ditetapkan dengan Perdes serta anggaran pembangunan non APBDes adalah besaran dan sumber anggarannya. Apakah anggaran yang direncanakan lebih besar bersumber dari luar ataukah dari aset /kekuatan yang dimiliki warga dan desa. Apakah ada sumber-sumber anggaran yang direncanakan terutama dari warga dan desa dapat tersedia secara berkelanjutan.

Agar indikasi kemandirian desa ini dapat lebih mendalam lagi maka dapat dikembangkan lebih lanjut. Proses penganggaran pembangunan desa harus dijalankan untuk mendorong tata pemerintahan lokal demokratis. Misalnya pelibatan perempuan, warga miskin, kaum muda dan marjinal lainnya dalam proses terutama ikut serta dalam pengambilan keputusan. Pelibatan warga dalam proses penganggaran pembangunan desa akan

meningkatkan kepercayaan warga kepada aparaturn pemerintahan desa, serta meningkatkan rasa memiliki dan tanggungjawab warga. Proses penganggaran pembangunan desa juga harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Fungsi Anggaran Dana Desa

Menurut Gant dalam Syamsi (1986:97) bahwa fungsi anggaran adalah mengalokasikan dana-dana kepada badan-badan pemerintah sehemat mungkin. Selanjutnya mengalokasikan dana tersebut juga mempunyai fungsi yang oleh Musgrave dalam Syamsi (1986:97) disebutkan sebagai fungsi alokasi berupa pengalokasian penggunaan anggaran untuk pembuatan sarana dan prasarana bagi kepentingan umum dan untuk kepentingan individual. Penganggaran desa mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi.

- a. Fungsi Otorisasi mengandung bahwa penganggaran desa menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan, belanja dan pembiayaan pada tahun yang bersangkutan Artinya keseluruhan pendapatan dengan mengoptimalkan aset-aset desa menjadi modal pembangunan menjadi lebih utama. Prioritas belanja berdasar pada RKPDes yang merupakan kewenangan desa menjadi bagian penting untuk mendapatkan alokasi dari APBDes. dengan kata lain pemerintah desa tidak bisa menganggarkan kegiatan diluar yang sudah tertuang dalam APBDes.

- b. Fungsi Perencanaan mengandung arti bahwa penganggaran desa menjadi pedoman bagi aparat desa dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Fungsi Pengawasan mengandung arti bahwa penganggaran desa menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- d. Fungsi Alokasi mengandung arti bahwa penganggaran desa harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian desa, penganggaran ini juga harus memberikan ruang kepada kelompok miskin, perempuan dan orang termarginalkan di desa untuk mendapatkan alokasi (manfaat) dari penganggaran yang ada.
- e. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan penganggaran desa harus memperhatikan rasa keadilan bagi masyarakat desa terutama untuk kelompok miskin. perempuan dan kelompok termarginalkan di desa.
- f. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah desa menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian desa. dengan demikian belanja pembangunan desa juga harus memperhatikan aspek kemanfaatannya dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan

melipatgandakan sumberdaya untuk menggerakkan sektor ekonomi yang ada di desa.

3. Pengawasan Penggunaan Dana Desa

Pengawasan merupakan terjemahan dari bahasa Inggris “*controlling*” yang berarti sebagai suatu proses kegiatan seorang pemimpin untuk menjamin agar pelaksanaan kegiatan organisasi sesuai dengan rencana. Kebijakan dan ketentuan yang telah ditetapkan (LAN RI, 1988:263). Pengawasan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata awas yang berarti mampu mengetahui secara cermat dan seksama (Sujanto, 1983:19). Pengawasan juga diartikan sebagai usaha atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak (Manullang dan Sujanto, 1983:19) Riyadi (2003:263), mengatakan bahwa pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Sarwoto (1996:93) bahwa pengawasan adalah kegiatan manajemen yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki. Pada dasarnya pengawasan merupakan salah satu aktivitas pengamatan yang cermat dan sistematis terhadap pelaksanaan berbagai kegiatan guna menjamin pelaksanaan program kerja yang baik pemanfaatan sumber daya dan dana waktu maupun standar yang telah ditentukan sebelumnya.

Namun perlu diperhatikan dalam pelaksanaan pengawasan adalah proses-proses pengawasan yang terdiri dari beberapa fase,

- a. Menentukan alat pengukur (*standar*)
- b. Mengadakan penilaian (*evaluate*)
- c. Mengadakan tindakan perbaikan (*corrective action*), Manullang (1981)

Berdasarkan berbagai pengertian yang telah dikemukakan oleh para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah setiap usaha yang dilakukan oleh atasan atau mempunyai fungsi untuk mengetahui pelaksanaan tugas menurut rencana dan ketentuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dengan pengertian ini terdapat dua makna yang terkandung didalamnya, yaitu pertama, menggambarkan mengenai wujud kegiatan pengawasan oleh atasan yang mempunyai wewenang untuk mengetahui pelaksanaan tugas. Kedua, menggambarkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh pengawasan sesuai dengan peraturan yang telah berlaku.

4. Perencanaan Program Pembangunan Desa

Pada dasarnya perencanaan merupakan fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan yang memuat sejumlah pilihan dengan strategi dan arah tindakan untuk dilaksanakan di masa depan guna mencapai suatu tujuan. Menurut Kunarjo (1993:87) bahwa perencanaan yang baik mempunyai beberapa persyaratan, yaitu:

- 1) didasari dengan tujuan pembangunan,
- 2) konsisten dan realistis.

- 3) pengawasan berkesinambungan,
- 4) mencakup aspek fisik dan pembiayaan
- 5) memahami berbagai ciri hubungan antara variabel ekonomi, serta
- 6) mempunyai koordinasi yang baik. Selanjutnya kinerja mengusulkan lima komponen yang perlu diperhatikan dalam perencanaan aspek proyek, yaitu:

- 1) Menentukan tujuan proyek tersebut dibangun
- 2) Menentukan jadwal
- 3) Menentukan anggaran
- 4) Menentukan organisasi pelaksana
- 5) Menentukan kebijaksanaan dan prosedur

Batasan tersebut memperlihatkan bahwa perencanaan mempunyai unsur-unsur:

- 1) Berhubungan dengan hari depan
- 2) Mendesain seperangkat kegiatan secara sistematis dan dirancang untuk mencapai tujuan tertentu

Perencanaan mempunyai hubungan yang erat dengan pelaksanaan penggunaan Alokasi Dana Desa perencanaan yang diawali dengan tahap persiapan dan penyusunan kegiatan. Kegiatan tersebut meliputi:

- 1) Penentuan prioritas kegiatan
- 2) Penentuan lokasi
- 3) Alokasi dana dan penentuan jadwal kegiatan
- 4) Memperhatikan keterpaduan dengan kegiatan lainnya

Penganggaran dan perencanaan ibarat 2 sisi mata uang yang memiliki hubungan sangat kuat dan tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Terkait dengan pembangunan desa, penggunaan anggaran tanpa rencana yang jelas dan baik sangat terpengaruh pada efektivitas dan efisiensinya. Demikian pula sebaliknya, perencanaan tanpa adanya anggaran yang memadai maka akan sulit terealisasi untuk memperoleh hasil sesuai dengan yang diharapkan.

Untuk memudahkan dalam menyusun anggaran, maka kegiatan-kegiatan dalam Rencana Kegiatan Pembangunan Desa (RKPDesa) dikelompokkan berdasarkan rencana sumber pembiayaan. Pelaksanaan RKPDesa mengikuti tahun anggaran yang ditetapkan pemerintah. Dalam Permendagri 37 tahun 2007, disebutkan bahwa 1 tahun anggaran mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Penganggaran desa dimulai setelah dilakukannya Musrenbang Desa. Penganggaran dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat termasuk masyarakat miskin, perempuan, kelompok pemuda pemudi dan kelompok yang termarginalkan lainnya didesa.

Dalam Permendagri No 37 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan desa dijelaskan bahwa anggaran pendapatan dan belanja desa, selanjutnya disingkat APBDesa adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan BPD, dan ditetapkan dengan peraturan desa. Dengan kata lain, APBDes merupakan rencana pembiayaan pelaksanaan pembangunan dan

operasional pemerintah desa, yang disetujui oleh masyarakat desa. Sebagai pemilik pembangunan, seluruh masyarakat desaseharusnya terlibat dalam proses penyusunan APBDesa. Dalam prosesnya mereka terus difasilitasi untuk memastikan bahwa anggaran pembangunan di desa menempatkan mereka sebagai penerima manfaat utama.

E. Keadaan Dan Potensi Desa

DESA seringkali memberikan gambaran akan suatu ruang sejuk dengan panorama pemandangan yang indah. Terbayang sawah membentang, aliran sungai yang jernih dengan keragaman hayatinya, serta kultur tradisional terasa masih kental di sana.

Terlepas dari itu semua seiring berjalannya waktu, bertambahnya jumlah penduduk, perkembangan informasi dan teknologi yang cepat, menyebabkan dibutuhkan infrastruktur dan sarana prasarana yang memadai pola ruang desa pun perlahan mulai mengalami pergeseran, hingga perlu masterplan guna membangun desa menjadi lebih mandiri dan modern.

Pembangunan desa sejatinya telah mendapat perhatian lebih dari Pemerintah, khususnya setelah ditetapkannya Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kedua peraturan ini menjadi dasar pentingnya pembangunan Indonesia yang dimulai dari tingkat pemerintahan paling rendah.

Potensi desa perlu dikaji dan digali lebih dalam serta dikembangkan menjadi desa yang maju dan mandiri. Mulai dari kondisi alamnya, sosial budaya, perekonomian, pariwisata dsb. Untuk mengungkap itu semua diperlukan pengumpulan data yang mencakup semua dimensi, guna keperluan perencanaan tata ruang desa.

Badan Pusat Statistik (BPS) selaku instansi penghimpun data, kembali menggelar pendataan Potensi Desa (PODES) 2021, yang merupakan pendataan lengkap kewilayahan satu-satunya sebagai *updating* data desa terkini, dengan sistem yang modern dibanding PODES sebelumnya, yaitu adanya *predefine geotagging* dan infrastruktur pada program *Computer Assisted Personal Interview (CAPI)*.

Latar belakang kegiatan ini yaitu, kebutuhan data dan informasi kewilayahan hingga wilayah terkecil semakin beragam dan harus dipenuhi untuk perencanaan pembangunan. Dengan data valid maka pengukuran perkembangan desa secara makro dapat terukur. PODES menyediakan data potensi sosial ekonomi, sarana dan prasarana wilayah kabupaten/kota, kecamatan hingga level desa.

Selain itu data hasil pendataan PODES juga mampu menggambarkan potensi yang dimiliki wilayah tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia, yaitu tentang keberadaan dan perkembangan potensi yang meliputi kondisi sosial, ekonomi, sarana dan prasarana wilayah yang tercakup dalam kuesioner PODES.

Data PODES juga sangat strategis karena menyediakan data pokok penyusunan *Small Area Estimation (SAE)* dan menyediakan data yang mendukung perencanaan Sensus Pertanian 2023. Selain itu, PODES juga merupakan sarana *updating* untuk MFD, urban rural, dan tipologi desa lainnya (BPS,2021).

Indikator Pembangunan Desa Pendataan PODES oleh BPS menghasilkan indikator penting bagi pembangunan desa khususnya, yaitu Indeks Pembangunan Desa (IPD) merupakan indeks komposit yang menggambarkan tingkat kemajuan/perkembangan desa pada suatu waktu, berguna untuk evaluasi pembangunan yang telah dilaksanakan desa (BPS,2021). Angka IPD digunakan Bappenas untuk mengetahui perkembangan desa dan menyusun perencanaan pembangunan.

Indikator lainnya Indeks Kesulitan Geografis (IKG) merupakan indeks komposit yang disusun menggunakan beberapa dimensi dan indikator kuantitatif untuk menggambarkan tingkat kesulitan geografis desa yang dialami masyarakat desa dalam mengakses layanan dasar, sehingga menjadi data sentral dalam rangka pengalokasian dana desa yang digelontorkan pemerintah.

Angka IKG dimanfaatkan oleh Kemenkeu sebagai input formulasi besaran dana desa. Dana desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia, serta penanggulangan kemiskinan, yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa. Dapat dikatakan bahwa

IPD dan IKG sangat bermanfaat bagi pemerintah guna menyusun masterplan pembangunan hingga level desa.

Tak dapat dipungkiri bahwa kemajuan informasi teknologi, telah membawa arus perubahan komunikasi sangat cepat. Kebutuhan sarana IT seolah menjadi wajib di setiap lini area administratif hingga level desa. Pandemi COVID-19 yang melanda berdampak semakin dibutuhkannya sarana IT yang mencukupi untuk terlaksananya proses edukasi di dunia Pendidikan misalnya.

Berbagai upaya pemerintah untuk desa sejatinya telah mendapat perhatian serius, diantaranya program internet masuk desa yang dikelola oleh Dinas Kominfo, pengembangan desa melalui program desa wisata untuk pemulihan ekonomi yang pelaksanaannya berkolaborasi antara kemendes dan kemenparekraf. Program pengembangan desa digital guna menggerakkan perekonomian masyarakat desa, melalui pemberdayaan masyarakat desa dapat memberikan manfaat ekonomi, contohnya *online shopping* telah merambah hingga ke desa dan sebagainya.

Akhirnya data-data yang digali dari pendataan PODES 2021 mencakup dimensi sosial, ekonomi, infrastruktur, wisata dsb, akan segera menghasilkan data terkini. Pendataan yang dilaksanakan serentak pada Juni 2021, hasilnya kelak dapat memberikan gambaran keberhasilan pembangunan desa di seluruh wilayah tanah air Indonesia.

Karakteristik lahan dan potensi wilayah Kabupaten Wajo yang di dalam Khasanah Lontara Wajo diungkapkan sebagai daerah yang terbaring dengan posisi yang dikatakan "*Mangkalungung Ribulu'E Massulappe Ripottanang'E Mattodang Ritasi'E/Tappareng'E*" yang artinya Kabupaten Wajo memiliki lahan 3 (tiga) dimensi yaitu:

- a. Tanah berbukit yang berjejer dari Selatan Kecamatan Tempe ke Utara semakin bergunung utamanya di Kecamatan Maniangpajo dan Kecamatan Pitumpanua yang merupakan wilayah pembangun, hutan dan tanaman industri, perkebunan coklat, cengkeh, jambu mente serta pengembangan ternak.
- b. Tanah dataran rendah yang merupakan hamparan sawah dan perkebunan/tegalan pada wilayah bagian Timur, Selatan, Tengah, dan Barat. Danau Tempe dan sekitarnya serta hamparan laut yang terbentang sepanjang pesisir atau teluk Bone di sebelah Timur merupakan potensi untuk pengembangan perikanan dan budidaya tambak.
- c. Potensi sumber daya air yang cukup besar, baik air tanah maupun air permukaan yang terdapat di danau dan sungai-sungai yang ada seperti Sungai Bila, Sungai Walanna'E, Sungai Cenrana'E, Sungai Gilireng, Sungai Siwa, Sungai Awo merupakan potensi yang dapat dan akan dimanfaatkan untuk pengairan dan penyediaan air bersih.

F. Program Dana Desa

Dasar hukum pengelolaan anggaran Dana Desa dalam pertanggungjawaban Kepala Desa,

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).
2. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 5539) sebagaimana telah diubah dengan peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5717).
3. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 168, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5558) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 88, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5694).
4. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

Perundang- Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199).

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2092).
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2093).
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2094).
8. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 158).
9. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 159).
10. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas

Penggunaan Dana Desa Tahun 2016 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1934).

11. Peraturan Daerah Kabupaten Wajo Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Wajo 2014-2018.
12. Peraturan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) 2016-2021 (Lembaran Desa Tahun 2016 Nomor 001).
13. Permendagri Nomor 46 Tahun 2016 Tentang Laporan Kepala Desa.
14. Peraturan Bupati Wajo Nomor 06 Tahun 2018 Tentang Tata cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa di Kabupaten Wajo.
15. Keputusan Bupati Wajo Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Penetapan Besaran Alokasi Dana Desa Setiap Desa Dan Prioritas Penggunaan Alokasi Dana Desa Di Kabupaten Wajo Tahun Anggaran 2018.
16. Peraturan Bupati Wajo Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Desa Tahun Anggaran 2018.

1. Pengertian Dana Desa

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, dana desa merupakan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh peratus) yang pembagiannya untuk desa secara proporsional, (Pasal 68 ayat (1). Kemudian Peraturan Menteri

Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa disebutkan bahwa dana desa berasal dari APBN kabupaten/kota yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10 % (sepuluh persen), (Pasal 18).

Dana Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK).

Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa. Hak dan kewajiban tersebut menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan yang perlu diatur dalam pengelolaan keuangan desa yang baik. Dengan kata lain Dana Desa merupakan bagian keuangan desa yang diperoleh dari bagi hasil pajak daerah dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa yang dibagikan secara proporsional.

2. Maksud, Tujuan dan Sasaran Dana Desa

Pada Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan bahwa desa memiliki kewajiban diantaranya yaitu meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa, mengembangkan

pemberdayaan masyarakat desa, serta memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa. Selain itu masyarakat desa memiliki beberapa hak untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa diantaranya:

- 1) Meminta dan mendapatkan informasi dari pemerintah desa sertamengawasi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa;
- 2) Memperoleh pelayanan yang sama dan adil;
- 3) Menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa;
- 4) Mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan ketenteraman dan ketertiban di desa.

Untuk mewujudkan apa yang menjadi kewajiban desa dan hak masyarakat desa tersebut maka sangat diperlukan tersedianya dana untuk itu. Salah satunya yaitu Dana Desa. Adapun maksud, tujuan dan sasaran dari Dana Desa adalah sebagai berikut:

a. Maksud

Maksud Dana Desa adalah bantuan keuangan dari pemerintahan (pusat) kepada pemerintah desa yang berasal dari anggaran pendapatan kabupaten, dimaksudkan untuk membiayai program pemerintahan desa dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat.

b. Tujuan

Adapun tujuan dari dana desa adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan sesuai kewenangannya.
2. Meningkatkan kemampuan lembaga masyarakat di desa dalam perencanaan pelaksanaan dan pengendalian dan pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi desa.
3. Meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan bekerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa.
4. Mendorong peningkatan swadaya gotong royong masyarakat.
5. Membantu meringankan beban masyarakat, terutama masyarakat yang berekonomi lemah/miskin.

c. Sasaran

Sasaran utama Dana Desa adalah:

1. Meningkatnya efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
2. Meningkatnya pelaksanaan pembangunan desa;
3. Meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat;
4. Meningkatnya partisipasi dan pemberdayaan masyarakat desa

3. Pengelolaan Keuangan Dana Desa

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa disebutkan bahwa Dana Desa merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara (APBN) yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Dana Desa yang diperoleh oleh desa akan digunakan untuk Penyelenggaraan Pemerintahan, Pelaksanaan Pembangunan, Pembinaan Kemasyarakatan, dan Pemberdayaan Masyarakat. Darmiasih, (2015:8) mengatakan bahwa secara garis besar terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan program Dana Desa:

- a) Terdapat 8 Tujuan Dana Desa yang bila disimpulkan secara umum Dana Desa bertujuan peningkatan aspek pembangunan baik prasarana fisik maupun non fisik dalam rangka mendorong tingkat partisipasi masyarakat untuk pemberdayaan dan perbaikan taraf hidupnya.
- b) Azas dan prinsip pengelolaan Dana Desa yaitu transparan, akuntabel, dan partisipatif. Hal ini berarti Dana Desa harus dikelola dengan mengedepankan keterbukaan, dilaksanakan secara bertanggungjawab, dan juga harus melibatkan peran serta aktif segenap masyarakat setempat.
- c) Dana Desa merupakan bagian yang integral (satu kesatuan/tidak terpisahkan) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban, dan pelaporannya.

- d) Penggunaan Dana Desa ditetapkan sebesar 30% untuk belanja aparatur dan operasional Desa dan sebesar 70% untuk belanja pemberdayaan masyarakat.
- e) Meskipun pertanggungjawaban Dana Desa integral dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), namun tetap diperlukan pelaporan atas kegiatan – kegiatan yang dibiayai dari anggaran Dana Desa secara berkala (bulanan) dan laporan hasil akhir penggunaan Dana Desa. Laporan ini terpisah dari pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), hal ini sebagai bentuk pengendalian dan monitoring serta bahan evaluasi bagi Pemda.
- f) Untuk pembinaan dan pengawasan pengelolaan Dana Desa dibentuk Tim Fasilitasi Kabupaten/Kota dan Tim Pendamping Kecamatan dengan kewajiban sesuai tingkatan dan wewenangnya. Pembiayaan untuk Tim dimaksud dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan diluar untuk anggaran Dana Desa.

Siklus pengelolaan keuangan desa meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban, dengan periodisasi 1 (satu) tahun anggaran, terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember

Gambaran rincian proses Siklus Pengelolaan Keuangan Desa adalah sebagai berikut:

Gambar 9. Siklus Pengelolaan Keuangan Desa



Sumber: Panduan Pengelolaan Keuangan Desa

Untuk mewujudkan tujuan peraturan perundangan tersebut, dana transfer haruslah dikelola dengan tahapan yang sesuai Pasal 93 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang meliputi: perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Untuk melaksanakan ketentuan pasal tersebut, dalam Bab V Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa dijelaskan bahwa:

- 1) Perencanaan pengelolaan keuangan desa dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) berdasarkan RPJMDesa dan RKDesa tahun berkenaan disusun oleh Sekertaris Desa dan disampaikan kepada Kepala Desa yang kemudian dibahas bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk disepakati

bersama dalam musyawarah yang melibatkan masyarakat paling lambat bulan Oktober tahun berjalan.

- 2) Pelaksanaan pengelolaan keuangan desa, penerimaan dan pengeluaran desa dalam rangka pelaksanaan kewenangan desa dilaksanakan melalui rekening desa yang harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah. Serta pelaksanaan kegiatan dengan dokumen Rencana Anggaran Biaya (RAB) yang mengharuskan mengajukan Surat Permintaan Pembayaran.
- 3) Penatausahaan dilakukan oleh bendahara desa, dengan kewajiban mencatat setiap penerimaan dan pengeluaran serta melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib dan menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada Kepala Desa.
- 4) Pelaporan pelaksanaan APBDDesa di sampaikan Kepala Desa kepada Bupati berupa laporan semester pertama paling lambat akhir bulan Juli tahun berjalan dan laporan semester akhir tahun paling lambat akhir bulan Januari tahun berikutnya.
- 5) Pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan dengan melampirkan format Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), format Laporan Kekayaan Milik Desa (LKMD), dan format Laporan Pemerintahan dan Pemerintah Daerah

yang masuk ke desa yang harus di informasikan kepada masyarakat secara tertulis dan dengan media informasi.

Kegiatan Pengelolaan Keuangan Desa dapat dilaksanakan dengan baik tentunya harus didukung diantaranya oleh sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas serta sistem dan prosedur keuangan yang memadai. Oleh karenanya, pemerintah desa harus memiliki struktur organisasi pengelolaan keuangan, uraian tugas, bagan alir, dan kriteria yang menjadi acuan dalam kegiatan pengelolaan keuangan desa.

4. Asas Pengelolaan Keuangan Desa

Asas-asas pengelolaan keuangan desa sebagaimana tertuang dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014, sebagai berikut:

- a. **Transparan** yaitu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa. Azas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. **Akuntabel** yaitu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Asas akuntabel yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan

penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

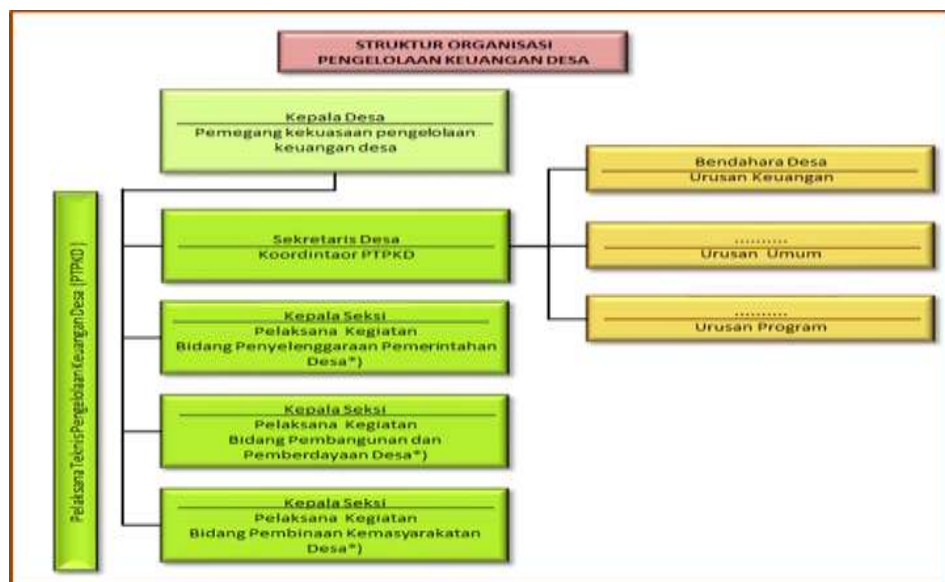
- c. Partisipatif yaitu penyelenggaraan pemerintahan desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa;
- d. Tertib dan disiplin anggaran yaitu pengelolaan keuangan desa harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya.

Beberapa disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam Pengelolaan Keuangan Desa yaitu: (Juklak Bimkon Pengelolaan Keuangan Desa,2014:36)

- a. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
- b. Pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia /tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBDes/PAPBDes.
- c. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dan dilakukan melalui Rekening Kas Desa.

5. Struktur Organisasi Keuangan Pemerintah Desa

Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa dipegang oleh Kepala Desa. Namun demikian dalam pelaksanaannya, kekuasaan tersebut sebagian dikuasakan kepada perangkat desa sehingga pelaksanaan pengelolaan keuangan dilaksanakan secara bersama-sama oleh Kepala Desa dan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa.



Gambar 10. Struktur Organisasi Pengelolaan Keuangan Desa
Sumber: Juklak Bimkon Pengelolaan Keuangan Desa, 2014:36

Penjelasan gambar bahwa Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD) terdiri dari Sekretaris Desa, Kepala Seksi dan Bendahara Desa. Kepala Desa adalah Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan milik desa yang dipisahkan. Sekretaris Desa selaku Koordinator PTPKD membantu Kepala Desa dalam melaksanakan Pengelolaan Keuangan Desa. Kepala Seksi merupakan salah satu unsur

dari PTPKD yang bertindak sebagai pelaksana kegiatan sesuai dengan bidangnya. Bendahara Desa merupakan salah satu unsur dari PTPKD yang dijabat oleh kepala/staf urusan keuangan dan memiliki tugas untuk membantu Sekretaris Desa. Bendahara Desa mengelola keuangan desa yang meliputi penerimaan pendapatan desa dan pengeluaran/pembiayaan dalam rangka pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Penatausahaan dilakukan dengan menggunakan Buku Kas Umum, Buku Kas Pembantu Pajak, dan Buku Bank.

6. Prinsip Pengelolaan Keuangan Desa

Dalam pelaksanaan keuangan desa, terdapat beberapa prinsip umum yang harus ditaati yang mencakup penerimaan dan pengeluaran. Prinsip itu diantaranya bahwa seluruh penerimaan dan pengeluaran desa dilaksanakan melalui Rekening Kas Desa. Pencairan dana dalam Rekening Kas Desa ditandatangani oleh Kepala Desa dan Bendahara Desa. Namun khusus bagi desa yang belum memiliki pelayanan perbankan di wilayahnya maka pengaturannya lebih lanjut akan ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota. Dengan pengaturan tersebut, maka pembayaran kepada pihak ketiga secara normatif dilakukan melalui transfer ke rekening bank pihak ketiga. Dalam pelaksanaannya, Bendahara Desa dapat menyimpan uang dalam kas desa pada jumlah tertentu untuk memenuhi kebutuhan operasional pemerintah desa. Batasan jumlah uang tunai yang disimpan dalam kas desa ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota.

Selain itu, agar operasional kegiatan berjalan lancar, dimungkinkan juga pembayaran kepada pihak ketiga dilakukan dengan menggunakan kas tunai melalui pelaksana kegiatan (panjar kegiatan). Pemberian panjar kepada pelaksana kegiatan dilakukan dengan persetujuan terlebih dahulu dari kepala desa setelah melalui verifikasi Sekretaris Desa. Semua penerimaan dan pengeluaran desa didukung oleh bukti yang lengkap dan sah serta ditandatangani oleh Kepala Desa dan Bendahara Desa. (Juklak Bimkon Pengelolaan Keuangan Desa, 2014: 64).

G. Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian yang dikemukakan di bawah ini merupakan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini, khususnya fokus penelitian mengenai implementasi program Dana Desa. Hasil-hasil penelitian tersebut ditampilkan atau disajikan untuk memperlihatkan urgensi atau letak perbedaan dan persamaan dari masing-masing penelitian tersebut dengan penelitian ini, atau meletakkan dimana posisi penelitian ini di dalam penelitian-penelitian terdahulu, seperti metode penelitian yang digunakan, pendekatan penelitian, hasil penelitian dan relevansi penelitian. Oleh karena itu berikut dapat diuraikan masing-masing hasil penelitian dalam tabel 2.1. berikut;

Tabel 1. Komparasi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Hasil Disertasi

No	Nama dan Tahun	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian/Disertasi	Relevansi	Perbedaan
1.	Gt. Judid Ihsan Permana Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) Di Desa Mahe Seberang Kecamatan Tanjung Kabupaten Tabalong Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal, Volume I Edisi 2, Juli-Desember 2012	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Desa Mahe Seberang Kecamatan Tanjung Kabupaten Tabalong secara keseluruhan berjalan dengan baik hal ini ditunjukkan dengan terakomodirnya sebagian keperluan masyarakat di ADD, meningkatnya pembangunan infrastruktur dan terpenuhinya prasarana sosial kemasyarakatan. Akan tetapi pada implementasinya masih terdapat banyak kendala dalam memahami dan menjalankan isi kebijakan, kekeliruan dalam ketepatan alokasi sumber dana, keterlambatan dalam penyampaian laporan ke tim ADD tingkat selanjutnya dan kekurangan sumber daya aparatur yang terampil.	Hasil penelitian kami menunjukkan sasaran utama dari kebijakan program dana Desa di Kabupaten Wajo, seperti: 1) bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, 2) bidang pelaksanaan pembangunan desa, 3) bidang pembinaan kemasyarakatan, 4) bidang pemberdayaan masyarakat, 5) bidang penanggulangan bencana, darurat dan mendesak desa.	Penelitian ini yang dilakukan oleh Gt Judid Ihsan Permana, memiliki kesamaan focus terakomodirnya sebagian keperluan masyarakat di ADD, meningkatnya pembangunan infrastruktur dan terpenuhinya prasarana social kemasyarakatan, demikian halnya dengan penelitian yang kami lakukan juga melihat pemanfaatan dana desa untuk kepentingan masyarakat dalam pembangunan infrastruktur dan prasarana social masyarakat.	Penelitian yang dilakukan oleh Gt. Judid Ihsan Permana, hanya ingin melihat apakah implementasi kebijakan sudah sesuai dengan ketentuan atau tidak. Sedangkan Hasil Penelitian kami menunjukkan sasaran utama dari kebijakan program dana desa di Kabupaten Wajo.
2.	Elysabeth Permatasari, Sopanah, Khojanah Hasan Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Meningkatkan Pembangunan Dan Pemberdayaan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perangkat Desa masih memerlukan pembinaan tentang sosialisasi dan administrasi pengelolaan keuangan desa untuk memberikan pemahaman dan pengetahuan tentang peraturan dan perundang-undangannya. Faktor penghambat berupa kualitas sumber daya manusia dalam hal pengetahuan dan	Hasil penelitian kami menunjukkan pemerintah mengimplementasikan kebijakan program dana desa untuk mendukung peningkatan kualitas Pembangunan dipedesaan.	Penelitian yang dilakukan oleh Elysabeth Permata sari Sopanah, Khojanah Hasan memiliki kesamaan focus pada pengelolaan keuangan desa serta analisi pada pemahamann dan pengetahuan tentang peraturan	Penelitian yang dilakukan oleh Elysabeth Permatasari, Sopanah, Khojanah Hasan hanya menganalisis berdasarkan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan

No.	Nama dan Tahun	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian/Disertasi	Relevansi	Perbedaan
	Masyarakat Desa Conference on Innovation and Application of Science and Technology (CIASTECH 2018) Universitas Widyagama Malang, 12 September 2018	pemahaman Undang-Undang Desa dan kurangnya pelatihan dan pendampingan perangkat desa.		dan perundang-undangannya.	pertanggungjawab an serta faktor penghambat mengenai ADD. Sedangkan hasil penelitian kami menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan program dana desa menggunakan kerangka peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang pengelolaan Keuangan Desa dan perda Kabupaten Wajo.
3.	Kristina Eti, Septina Dwi Rahmawati Analisis Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pembangunan Desa JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik ISSN. 2442-6962 Vol. 8 No. 3 (2019)	Penelitian menyimpulkan bahwa Pengelolaan ADD. Dalam meningkatkan pembangunan desa di Desa Gunungsari cukup baik, berdasarkan perspektif pengelolaan ADD yang dilakukan oleh Pemerintah Desa mengikuti aturan petunjuk teknis yang diatur dalam undang-undang. Hal ini dilihat dari proses pelaporan serta tanggung jawab yang mengalami keterlambatan pembangunan.	Hasil penelitian kami menunjukkan pemerintah mengimplementasikan kebijakan program dana desa untuk mendukung peningkatan kualitas pembangunan dipedesaan.	Penelitian yang dilakukan oleh Krisna Eti, Septina Dwi Rahmawati memiliki kesamaan focus pada meningkatkan pembangunan di desa dan pemerintah desa mengikuti aturan-aturan petunjuk teknis yang diatur dalam undang-undang.	Penelitian yang dilakukan oleh Kristina Eti, Septina Dwi Rahmawati lebih melihat kearah kesesuaian dengan petunjuk teknisnya saja. Sedangkan penelitian ini lebih mendalam, bukan hanya pada juklak dan juknisnya, tetapi termasuk faktor penyebab lahirnya permasalahan.
4.	Dian Fawzy Ilmia Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa Di	Berdasarkan hasil pengujian analisis tematik akuntabilitas perencanaan alokasi dana desa dilakukan secara transparan dan partisipatif. Akuntabilitas pelaksanaan	Penelitian ini fokus pada implementasi program dana desa dengan tujuan peningkatan pembangunan,	Penyuluhan untuk masyarakat desa dalam hal pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa	Penelitian yang dilakukan oleh Dian Fawzy Ilmia menggunakan konsep manajemen.

No.	Nama dan Tahun	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian/Disertasi	Relevansi	Perbedaan
	Kecamatan Ampel Kabupaten Boyolali Jurnal Ekonomi-QU (Jurnal Ilmu Ekonomi) Vol. 10, No. 1, April 2020	dan penatausahaan berjalan dengan transparan, partisipatif, akuntabel, tertib dan disiplin anggaran. Sedangkan untuk akuntabilitas pelaporan dan pertanggungjawaban berjalan dengan transparan, akuntabel, tertib dan disiplin anggaran.	pemberdayaan masyarakat desa sehingga masyarakat dan pemerintah dapat memberikan kepercayaan kepada kepala desa dengan adanya pertanggungjawaban.	lainnya yang akan meningkatkan sumber daya, dan bimbingan teknis untuk pemerintah desa, pembangunan, seperti, : perbaikan jalan, Pembukaan/pembukaan jalan, jembatan dan sarana prasarana fisik social lainnya.	Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah implementasi kebijakan pada teori proses implementasi menurut Merilee S. Grindle
5.	Stesie Ferderika Manisa, Jonhy Manaroinsong, Mareyke G. V. Sumual Akuntabilitas Dan Pengawasan Terhadap Pengelolaan Alokasi Dana Desa (Studi Kasus Pada Desa Talawaan Atas, Kecamatan Wori, Kabupaten Minahasa Utara) JAIM: Jurnal Akuntansi Manado, Vol. 1, No. 2, Hal. 8-12, 2020	Hasil penelitian adalah sebagai berikut: (1) Perencanaan Program Dana Desa di Desa Talawaan Atas telah melibatkan partisipatif masyarakat yang ditampung dalam forum Musyawarah Dusun Dan Musyawarah Desa. , (2) Pelaksanaan program Dana Desa di Desa Talawaan Atas sudah sesuai dengan peraturan yang diatur oleh pemerintah.(3) pelaporan Dana Desa secara teknis maupun administratif sudah baik, pemerintah desa telah melakukan pelaporan serta pertanggungjawaban terhadap masyarakat maupun pemerintah secara baik walaupun transparansi. (4) Pengawasan Dana Hasil penelitian kami menunjukkan pemerintah mengimplementasikan kebijakan program dana desa untuk mendukung peningkatan kualitas pembangunan dipedesaan Desa Talawaan Atas dilakukan oleh berbagai pihak tidak terkecuali masyarakat, baik dari	Penelitian ini fokus pada implementasi program dana desa dengan tujuan peningkatan pembangunan, pemberdayaan masyarakat desa sehingga masyarakat dan pemerintah dapat memberikan kepercayaan kepada kepala desa dengan adanya pertanggungjawaban	Alokasi dana desa pada desa Talawaan sudah berjalan sesuai dengan peraturan yang diatur oleh pemerintah, demikian halnya dengan penelitian yang kami lakukan juga melihat pola dan struktur program dana desa untuk kepentingan masyarakat.	Hasil penelitian yang dilakukan oleh Stesie Ferderika Manisa, Jonhy Manaroinsong, Mareyke G. V. Sumual lebih melihat pada konsep manajemen Sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada implementasi kebijakan pada secara teoritis kebijakan public.

No.	Nama dan Tahun	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian/Disertasi	Relevansi	Perbedaan
		pemerintah melalui inspektorat yang melakukan inspeksi mendadak maupun dari masyarakat yang langsung mengawasi dalam pelaksanaan dan perencanaannya serta penggunaan Dana Desa.			
6.	<p>Hilmi dan Ramlawati Efektivitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa Pada Desa Silondou Kecamatan Basi Dondo Kabupaten Tolitoli</p> <p>Economy Deposit Journal Volume 2 No 2, Desember 2020</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan (1) Efektivitas pengelolaan alokasi dana desa dari tahun 2014-2019 sudah berada dalam kategori efektif. Tingkat efektivitas pengelolaan alokasi dana desa pada Desa Silondou yaitu tahun 2014 (98,98%), 2015 (100%), 2016 (100%), 2017 (98,24%), 2018 (100%), dan 2019 (99,57%). (2) Hambatan yang dialami dalam merealisasi alokasi dana desa pada Desa Silondou adalah pemahaman masyarakat terhadap ADD, miss komunikasi, dan pencairan alokasi dana desa yang terlambat. (3) menanggulangi hambatan dalam merealisasi alokasi dana desa dapat dilakukan dengan pelatihan, meningkatkan koordinasi unit kerja, dan anggaran dana Cadangan</p>	<p>Hasil penelitian kami menunjukkan pemerintah mengimplementasikan kebijakan program dana desa secara akuntabilitas dan transparansi.</p>	<p>Penelitian yang dilakukan oleh Hilmi dan Ramlawati memiliki kesamaan fokus pada analisis efektivitas pengelolaan dana desa.</p>	<p>Hasil penelitian yang dilakukan oleh Hilmi dan Ramlawati I lebih melihat pada konsep manajemen (efektifitas). Sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada implementasi kebijakan pada secara teoritis kebijakan publik.</p>

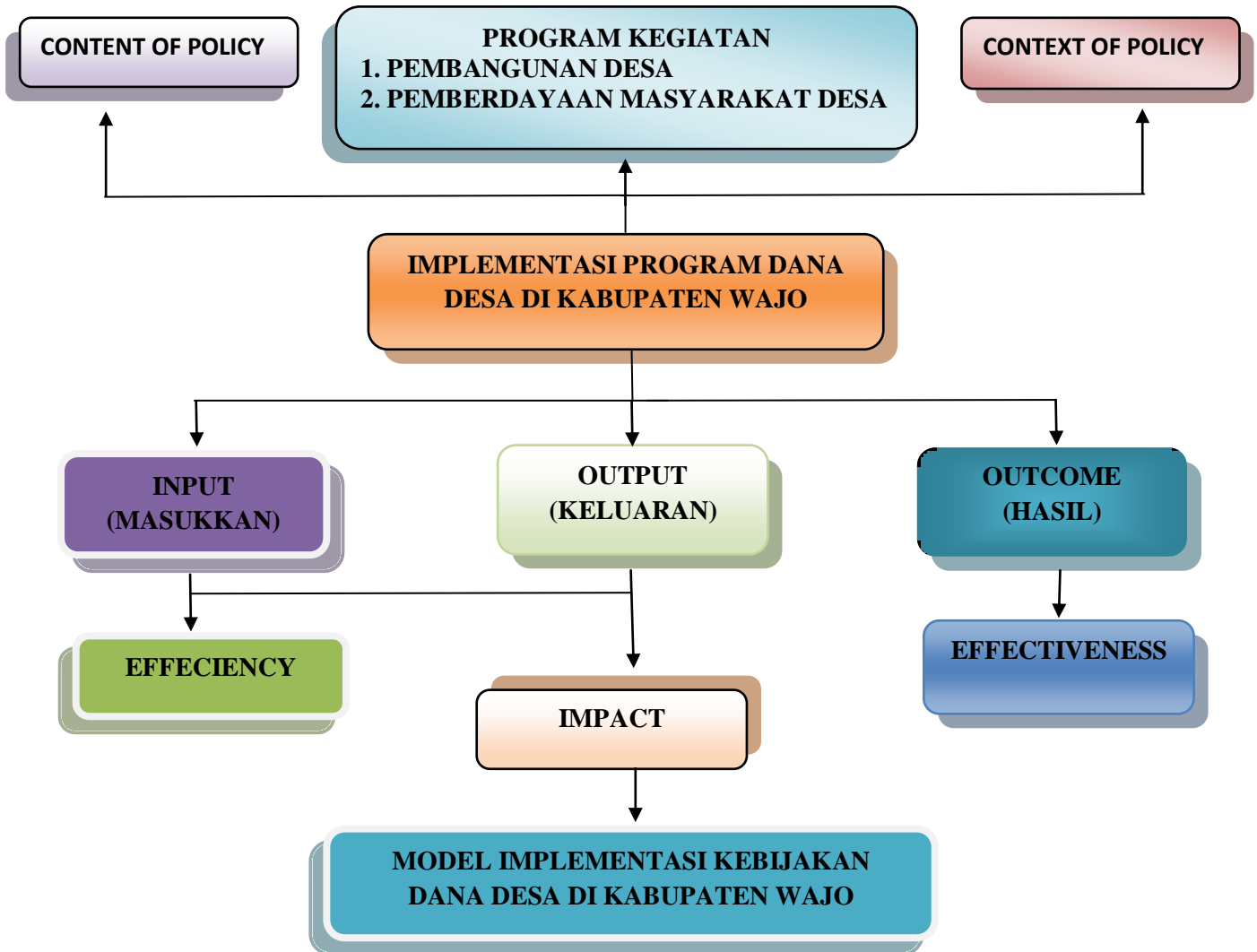
H. Kerangka Pikir Penelitian

Pelaksanaan program Dana Desa diatur oleh pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Peraturan mengenai Dana Desa ditindak lanjuti melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/640/SJ Tahun 2005 tentang Pedoman Dana Desa dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada pemerintah desa yang intinya berisi mengenai prosedur pelaksanaan dana desa. Untuk menindaklanjuti PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa serta Surat Edaran Mendagri Nomor 140/640/SJ Tentang Pedoman Dana Desa salah satunya mengatur tentang penggunaan Dana Desa yakni Dana Desa yang diterima pemerintah desa sejumlah 30% dipergunakan untuk biaya operasional penyelenggaraan pemerintahan desa. Kemudian dana desa yang diterima pemerintah desa sejumlah 70% dipergunakan untuk pembangunan fisik, non fisik dan pemberdayaan masyarakat desa.

Mengingat banyaknya persoalan dalam proses implementasi program Dana Desa yang menyebabkan kurang maksimalnya pelaksanaan program Dana Desa, maka melalui penelitian ini akan dianalisis dan dideskripsikan implementasi program Dana Desa. Analisis dan deskripsi yang dibuat akan merujuk pada permasalahan, kemudian akan menjadi alternatif untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Dalam penelitian ini dari beberapa teori yang dikemukakan di atas, peneliti menggunakan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi menurut **Merilee.S.Grindle** (1980) sebagai variabel implementasi dengan pertimbangan sebagai berikut bahwa,

implementasi program Dana Desa pada proses pelaksanaannya dipengaruhi oleh isi kebijakan seperti; kepentingan kepala desa, kepentingan Bupati (*interest affected*), dukungan masyarakat dan lembaga desa (program implementer), dan sumber daya yang digunakan (*resources committed*), selain itu memiliki beberapa unsur yang saling berkaitan dan ada jenjang hirarki kebijakan yang saling berkaitan dengan lembaga lain; seperti; Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa, Kementerian Keuangan, Pemerintah Kabupaten, selain itu permasalahan Dana Desa dipengaruhi oleh lingkungan kebijakan, seperti; faktor ekonomi, sosial dan politik (*Power, Interest and Strategies of Actor Involved*). Dari pelaksanaan program Dana Desa yang dilihat dari isi kebijakan dan lingkungan kebijakan dapat ditentukan (diukur) sejauhmana kebijakan itu terlaksana (*outcomes*). dengan menggunakan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi ini akan dijelaskan dengan rinci dan sistematis sesuai permasalahan dan alternatif pemecahannya agar dapat efektif. Berikut digambarkan kerangka pikir penelitian ini:

Kerangka Pikir Penelitian



Gambar 2.11. Kerangka Pikir
Sumber: Diadaptasi dari Merilee S. Grindle (1980)