

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi Kebijakan

Menurut Winarno (2002:74), bahwa ada empat faktor yang mempengaruhi proses implementasi antara lain:

1. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan;
2. Karakteristik-karakteristik badan pelaksana;
3. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang mempengaruhi yuridiksi atau organisasi implementasi;
4. Kecenderungan para pelaksana terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan.

Implementasi yang kurang berhasil seringkali kurang memperhatikan atau membutuhkan mekanisme dan prosedur lembaga, sehingga pejabat-pejabat tinggi (Pemkab) kurang dapat meningkatkan kemungkinan bahwa para pelaksana kurang dapat bertindak secara konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijaksanaan.

Kontek implementasi kebijakan Pemerintah, menuntut adanya perubahan atau inovasi terhadap peran pemerintah dari pelaksana menjadi fasilitator, sehingga kiranya dapat memberikan intruksi, terhadap pelayanan masyarakat, mengatur menjadi memberdayakan dan bekerja semata-mata untuk memenuhi aturan menjadi bekerja untuk mewujudkan misi. Menurut Omoregie (2014:23) implementasi program merupakan satu tahap penting dalam proses program, yaitu suatu proses untuk membuat suatu yang formal bisa terselenggara di lapangan oleh aktor sehingga memberi hasil.

Menurut teori Edward III (Tachjan. 2006:25) ada empat hal yang mempengaruhi terlaksananya implementasi program antara lain:

1. Komunikasi,
2. Disposisi /sikap pelaksana,
3. Sumber daya,
4. Struktur Birokrasi.

Implementasi adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengopersikan sebuah program, dengan tiga kegiatan sebagai pilarnya, sebagaimana dinyatakan Jones (2006:46) yaitu: Organisasi, yaitu menyangkut pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit dan metode untuk menjadikan program; Interpretasi, yaitu menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan; Aplikasi/penerapan, yaitu ketentuan rutindari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan ujian program. Berdasarkan apa yang dikemukakan Winarno tersebut, menunjukkan bahwa efektivitas implementasi suatu kebijakan sangat ditentukan oleh perilaku birokrasi pelaksananya. Perilaku ini dipengaruhi oleh lingkungan kebijakan.

Van Meter dan Van Horn (Wibawa, 2006:19), merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan, dengan membagi 6 (enam) indikator yang semuanya ini harus dicermati oleh seorang avaluator, yaitu:

1. Kompetensi dan jumlah staf
2. Rentang dan derajat pengendalian

3. Dukungan politik yang dimiliki
4. Kekuatan organisasi
5. Derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi;
6. Keterkaitan dengan pembuat kebijakan.

Keenam indikator tersebut, maka indikator terakhir menunjuk pada akses organisasi dalam mempengaruhi kebijakan. Kesemua indikator tersebut membentuk sikap pelaksanaan terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan akhirnya dapat menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya. (Baicker, 2014: 35).

Ada tujuh kegiatan pemberdayaan masyarakat, yaitu:

1. Pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan.
2. Pembangunan sarana dan prasarana produksi .
3. Pembangunan sarana dan prasarana pemasaran.
4. Pembangunan sarana dan prasarana perhubungan.
5. Pembangunan sarana dan prasarana teknologi tepat guna.
6. Pembangunan sarana dan prasarana kesehatan dan pendidikan.
7. Pembangunan sarana dan prasarana pengembangan sosial budaya. (Walters, 2000:56).

Tetapi dalam implementasinya belum seluruh kegiatan pemberdayaan masyarakat tersebut dapat dilaksanakan. Kegiatan pemberdayaan masyarakat lebih diprioritaskan pada kegiatan pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan dan pembangunan sarana dan prasarana perhubungan. (Xiaohua, Li, 2008: 77).

2.2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan (*Determinan*)

Pemerintah telah membuat sejumlah kebijakan atau program dibidang ekonomi, politik, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya yang tujuan semuanya adalah untuk peningkatan kesejahteraan rakyat, keadilan, pemerataan, peningkatan pendapatan, kepedulian terhadap orang miskin dan berbagai tujuan yang layak untuk dipuji. Namun sayangnya pelaksanaan suatu kebijakan atau program tersebut selalu dipengaruhi oleh berbagai faktor. Dunn (2000:11) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan atau program ditentukan oleh *policy content* (isi kebijakan) dan *context* (konteks implementasi), yaitu:

1. Isi kebijakan atau program mencakup :
 - a. Kepentingan yang dipengaruhi
 - b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
 - c. Derajat perubahan yang diinginkan
 - d. Kehendak pembuat kebijakan
 - e. Siapa pelaksana program dan Sumber daya
2. Sedangkan konteks implementasi mencakup:
 - a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
 - b. Karakteristik lembaga dan penguasa dan Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana. Implementasi kebijakan atau program bukanlah sekedar berkaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang

memperoleh apa dari implementasi kebijakan atau program merupakan tahap yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Menurut Agustino (2006:18) ada tiga faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi program yakni: 1, sumber daya manusia. 2, sosialisasi Penyaluran dana, 3, pelaksanaan koordinasi.

2.3. Kebijakan Publik

Kebijakan publik yang keputusan dan tindakan yang dilakukan atau dilakukan oleh pemerintah pada hakekatnya bertujuan untuk kepentingan masyarakat, dan faktor yang mendasar dari tujuan kebijakan publik adalah berpengaruh bagi masyarakat. Islami (1991;20) menyatakan bahwa Kebijakan negara (*Public policy*) adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau orientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Kemudian Udoji dalam (Wahab 1997;5) menyatakan bahwa Kebijakan negara sebagai suatu tindakan yang bersangsi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah yang saling berkaitan, yang mempengaruhi sebgaaian besar warga masyarakat”.

Dari kedua pendapat tersebut diatas memberikan gambaran bahwa hakikat kebijakan publik pada dasarnya mempengaruhi masyarakat, yaitu ada akibat-akibat atau dampak-dampak yang dirasakan oleh masyarakat. Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku Negara pada

umumnya, atau seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Hal ini semakin jelas dengan adanya konsep kebijakan dari Carl Freidrich (Irfan Islami, 2001: 3) yang mendefinisikan kebijakan sebagai berikut : “ *...a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in and effort to reach a goal or realize an objective or a purpose* “ (....serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatankesempatan terhadap pelaksanaan usulam kebijakan untuk mencapai tujuan).

Budiharjo (1992:12) mengemukakan “kebijakan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu”, sedangkan Iswono (1996:229-230) menyebutkan bahwa “kebijakan merupakan hasil dari suatu keputusan setelah melalui pemilihan alternatif yang tersedia dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu secara efektif”. Kebijakan publik selain berkaitan dengan peranan institusi administrasi, juga dengan masyarakat sebagai pihak yang menjadi sasaran kebijakan. Karena itu menurut Iswono (1996:229-230) bahwa”kebijakan publik akan menjawab pertanyaan tentang apa yang harus dilakukan oleh seorang administrator. Hal ini subtansi akantetapi juga proses pelaksanaan dinamis serta akibat terhadap masyarakat.

Kebijakan publik pada umumnya dapat ditinjau dari dua perspektif yaitu dari perspektif analisis dan evaluasi kebijakan. Perspektif pertama, analisis dan evaluasi kebijakan itu sendiri mengandung dua hal yaitu analisis kebijakan dan analisis evaluasi. Dalam analisis kebijakan diharapkan akan ditemukan alternatif – alternatif yang tepat dan sesuai, sehingga mampu mengatasi permasalahan yang sedang dihadapi sehingga tujuan yang diinginkan dapat tercapai. Evaluasi kebijakan memberikan penilaian atas masalah-masalah suatu kebijakan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan, dilihat dari sudut *adequateness*, *effectiveness*, *appropriateness* dan *efficiency*. Perspektif kedua yaitu meliputi proses kebijakan pada perumusan, pelaksanaan, penilaian dan pengawasan. Singadilaga (1997) berkesimpulan penggabungan antara *policy analysis* dan *policy process* dapat dikatakan sebagai *policy process* dapat dikatakan sebagai *policy cycle*, yang kemudian selanjutnya mengarah kepada terbentuknya suatu sistem kebijakan publik. Artinya dalam *policy cycle* itu mengandung beberapa tindakan yang perlu ditempuh, yaitu *problem identification* (identifikasi masalah), *legitimation* (perumusan), *implementation* (penerapan), dan *Evaluation* (evaluasi), (Jones, 1989;1).

Pada tahap pertama yaitu identifikasi masalah, pemerintah dituntut untuk melakukan suatu tindakan berupa pemecahan masalah yang tepat dan sesuai. Maksudnya adalah bahwa kebutuhan atau ketidakpuasan yang dimiliki oleh masyarakat perlu dicari cara penanggulangannya, baik yang dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena akibat oleh masalah itu ataupun oleh orang lain mempunyai tanggung jawab untuk masalah itu. Tahap di berikutnya adalah

legitimation process yang di dalamnya mengandung berbagai kegiatan pilihan-pilihan, seperti mengidentifikasi pilihan, merumuskan pilihan, penilaian yang tersedia, dan pada akhirnya pemilihan alternatif terbaik. Selama merumuskan pilihan-pilihan yang dilakukan dalam proses ini harus bersifat obyektif dan subyektif. Obyektif artinya alternatif di pilih dapat memberikan dampak yang positif yang luas. Sedangkan subyektif yaitu alternatif yang alternatif yang dipilih menyangkut aspek emosional dari pembuat kebijakan, masyarakat dan akhirnya dapat memberikan keuntungan bagi semua pihak. (Yulk, 2008, 21)

Pengertian *policy implementation* sebagai tahap berikutnya menurut Dunn (1981;56) adalah “*Policy implementation in volves the execution and steering of a course of action over time. Policy implementation is essentially a practical activity a distinguished from policy formulation which is essentially theoritical*”. Pelaksanaan kebijakan itu merupakan kegiatan praktis daripada teoritis dan konseptual seperti yang ditekankan dalam proses legitimasi. Dalam menerapkan kebijakan yang telah ditetapkan itu diperlukan adanya pengendalian ataupun pengawasan sepanjang waktu. Disamping berorientasi pada kepentingan organisasi dan pribadi, lebih jauh dikatakan Hoogerwerf (1983) bahwa implementasinya para pelaksana kebijakan akan menjurus kepada suatu proses yang rumit dan berbelit-belit dan bahkan dianggap permulaan baru dari pada seluruh proses kebijakan.

Pada tahap terakhir (*policy evaluation*) adalah sangat diperlukan guna dapat memberikan suatu rekomendasi atau bahan kepada pembuat kebijakan selanjutnya guna penyempurnaan kualitas kebijakan berdasarkan dari aspek

positif maupun negatif atas pelaksanaan kebijakan yang telah berlalu. Dalam proses ini selain bersifat evaluatif, tetapi juga bersifat empiris dan normatif. Evaluatif artinya menekankan pada makna atau nilai dari suatu kebijakan apakah sesuai dengan etika dan moral, dan dengan demikian jenis informasi yang sifatnya mendukung ataupun dapat memberikan petunjuk yang berorientasi ke masa depan.

James E. Anderson mendefinisikan kebijaksanaan itu adalah “*apurposeive course of action followed by an actor or set actors in dealing with a problem or metter of concern* “ (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Sedangkan Amara Raksataya menyebutkan bahwa kebijaksanaan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan harus memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Sedangkan pemahaman mengenai kebijakan publik sendiri masih terjadi adanya silang pendapat dari para ahli. Namun dari beberapa pendapat mengenai kebijakan publik terdapat beberapa persamaan, diantaranya yang disampaikan oleh Thomas R. Dye (Irfan Islamy, 2001:18) yang mendefinisikan kebijakan

publik sebagai “*is what ever government chose to door not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus *ada* tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, “sesuatu yang tidak dilaksanakan” oleh pemerintahpun termasuk kebijaksanaan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan “ oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatuyang dilakukan oleh pemerintah.

George C. Edward III dan Ira Sharkansky memiliki pendapat yang hampir sama dengan Thomas R. Dye mengenai kebijakan publik, yaitu “*...iswhat government say to do or not to do, it is goals or purpuses of government program ...*” (...adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan public itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah...). Namun dikatakan bahwa kebijakan public itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundangundangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah (Irfan Islamy, 2001: 19)

Oleh karenanya dalam terminology ini, kebijakan public yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan riil yang muncul ditengah-tengah masyarakat untuk dicarikan jalan keluar baik melalui peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan pejabat birokrasi dan keputusan lainnya termasuk peraturan daerah, keputusan pejabat politik dan sebagainya.

Dalam perannya untuk pemecahan masalah, Dunn (1994: 30) berpendapat bahwa tahap penting dalam pemecahan masalah publik melalui kebijakan adalah :

- a. Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*)
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)
- c. Adopsi kebijakan (*policy adoption*)
- d. Implementasi kebijakan (*Policy Implementation*)
- e. Penilaian Kebijakan (*Policy assesment*)

Setiap tahap dalam pengambilan kebijakan harus dilaksanakan dan dengan memperhatikan sisi ketergantungan masalah satu dengan yang lainnya. Proses penetapan kebijakan atau yang sering dikenal dengan *policy making process*, menurut Shafrits dan Russel dalam Keban (2006: 63) adalah:

1. *Agenda setting* dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi,
2. Keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan
3. Tahap implementasi kebijakan,
4. Evaluasi program dan analisa dampak,
5. *Feedback* yaitu memutuskan untuk merevisi atau menghentikan.

Proses kebijakan di atas bila diterapkan akan menyerupai sebuah siklus tahapan penetapan kebijakan. Dengan demikian kebijakan public adalah produk dari pemerintah maupun aparatur pemerintah yang hakekatnya berupa pilihan-pilihan yang dianggap paling baik, untuk mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi public dengan tujuan untuk dicarikan solusi pemecahannya secara tepat, cepat dan akurat, sehingga benar adanya apa yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah dapat saja dipandang sebagai sebuah pilihan kebijakan.

2.4. Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik yang telah disyahkan, tidak akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih bersifat abstrak. Kedalam realita nyata. Dengan kata lain, pelaksanaan kebijakan publik berusaha menimbulkan hasil yang dapat dinikmati terutama oleh sekelompok sasaran. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik menurut kamus Webster (Wahab, 1997:50) di artikan “*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to public process* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu sasaran tertentu.

Mazmanian dan Sabtier (1983:4) menjelaskan arti implementasi sebagai berikut: Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan dan mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata masyarakat atau kejadian-kejadian.

Definisi ini menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Kekurangan atau kesalahan suatu kebijakan biasanya akan diketahui setelah kebijakan itu dilaksanakan, begitu juga suksesnya pelaksanaan kebijakan dapat dilihat dari akibat yang ditimbulkan sebagai hasil pelaksanaan kebijakan.

Sehubungan dengan hal di atas, Islamy (1994:107) mengemukakan bahwa Suatu kebijakan negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota-anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan pemerintah atau negara.

Dalam pelaksanaan kebijakan dapat juga diartikan sebagai penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu sehingga menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Dengan demikian pelaksanaan suatu kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pemerintah, dan lain-lain. Proses implementasi yang dilakukan setelah ditetapkan dan dilegitimasi dimulai dengan interpretasi terhadap kebijakan itu sendiri. Wibawa (1994:35) menyatakan pembuatan kebijakan, disatu pihak merupakan proses yang memiliki

logika *bottom up*, dalam arti proses diawali dengan pemerataan kebutuhan atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian alternatif cara pemenuhannya. Sebaliknya implementasi kebijakan dipihak lain, pada dirinya mengandung logika *top down*, merupakan tindakan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan-tindakan yang konkrit dari mikro.

Masalah yang paling penting didalam implementasi suatu kebijakan adalah kita harus memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan secara keseluruhan, sekalipun demikian untuk memperjelas persoalannya proses implementasi kebijakan haruslah ditinjau menurut tahapan-tahapannya, sebagai mana dikemukakan Wahab (1997:102) implentasi kebijakan merupakan :

Suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan. Dan dalam proses tersebut haruslah ditinjau tahapan-tahapannya yaitu :

1. Out put–out put (keputusan-keputusan) dari badan pelaksana.
2. Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut.
3. Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana.
4. Persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan tersebut.

Jones (1994:12) mengartikan implementasi kebijakan publik sebagai “*Getting the job done and doing it*”. Pengertian yang demikian ini merupakan pengertian yang sangat sederhana. Tetapi dengan kesederhanaan rumusan yang demikian ini, tidak berarti bahwa implementasi kebijakan adalah merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Tetapi pelaksanaanya menurut Jones menuntut ada syarat antara lain adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasional yang mana hal ini sering disebut dengan *resources*. Karenanya lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai “ *a process of getting additional resources so as to figure out what is to*

be done". Implementasi dalam hal ini merupakan proses mendapatkan sumber daya tambahan, sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Apa yang dikemukakan Jones tentang implementasi tersebut, tidak kurang dari suatu tahapan dari suatu kebijakan yang paling tidak memerlukan dua macam tindakan yang beruntun. Kedua, melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan.

Selanjutnya Jones (1994:296), mengemukakan ada tiga kegiatan penting dalam implementasi program yaitu :

1. Organisasi : pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan.
2. Interpretasi : menafsirkan agar program (sering kali dalam hal status) menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.
3. Penerapan : ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau perlengkapan yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa masalah yang terpenting dalam pelaksanaan kebijakan adalah bagaimana memindahkan suatu keputusan kedalam kegiatan atau pengoperasiannya dengan cara tertentu. Dan cara tersebut adalah apa yang dilakukan memiliki nalar dengan keputusan tersebut serta berfungsi dengan baik di lingkup kebijakan.

Mengenai pelaksanaan kebijakan, Hoogerwerf (Gunawan,1999:24) mengemukakan :

Bahwa pelaksanaan kebijakan itu hampir selalu harus disesuaikan lagi. Hal itu disebabkan tujuan dirumuskan terlalu umum, saran tidak dapat diperoleh pada waktunya dan faktor waktu yang dipilih terlalu optimis, semua ini berdasarkan gambaran situasi yang kurang tepat. Dengan kata lain pelaksanaan kebijakan di dalam praktek sering menjadi suatu proses yang berbelit-belit, yang menjurus kepada permulaan baru dari seluruh proses kebijakan atau menjadi buyar sama sekali.

Keberhasilan implementasi kebijakan banyak bergantung kepada

penempatan orang-orang yang memiliki kemampuan atau keahlian melaksanakan program-program yang telah disusun, sehingga mampu mengukur berapa besar keberhasilan program yang dilaksanakan. Dengan demikian ia akan dapat membandingkan dengan standar kemampuan profesional lainnya.

Hal ini tentunya menunjukkan bahwa implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap pencapaian hasil daripada kebijakan dalam kerja/mekanisme sistem, sehingga out put yang dihasilkan sesuai dengan target atau cita-cita yang hendak di capai melalui perumusan kebijakan. Dengan demikian proses perumusan kebijakan selanjutnya dapat lebih cermat dan hati-hati, serta memberikan kejelasan mengenai implementasi kebijakan selanjutnya. Guna tercapai implementasi kebijakan secara efektif dan efisien, maka hal yang harus menjadi perhatian adalah mengantisipasi terjadinya kegagalan pelaksanaan kegiatan. Marse (Suryaningrat, 1980:105) kegagalan pelaksanaan kebijakan ada empat macam antara lain :

- a. Isi kebijakan;
- b. Informasi para aktor;
- c. Dukungan terhadap kebijakan; dan
- d. Pembagian potensi antar aktor pelaksana.

Kegagalan suatu kebijakan dapat terjadi apabila isi dari kebijakan itu sendiri bersifat kabur, samar-samar, tidak terperinci dengan baik, sarana dan prioritas, serta program yang terlalu umum atau sama sekali tidak ada serta kurangnya informasi bagi pelaksanaan kebijakan. Sifat kabur/samar dari isi suatu kebijakasaan yang ditetapkan akan menyebabkan longgarnya pegangan dan pedoman bagi aktor pelaksana dan membuka kemungkinan timbulnya berbagai

interpretasi mengenai isi dari kebijakan tersebut. Adanya kekurangan dari isi kebijakan juga akan mengakibatkan kegagalan pelaksanaan kebijakan yang disebabkan oleh kekurangan sumber pembantu seperti biaya, sumber daya manusia, pengetahuan, pengalaman dan lain sebagainya.

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang jelas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut. Komponen yang ketiga biasanya belum dijelaskan secara rinci dan birokrasi yang harus menerjemahkannya sebagai program aksi dan proyek. Komponen cara berkaitan siapa pelaksananya, berapa besar dan darimana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana system manajemennya dan bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur. Komponen inilah yang disebut dengan implementasi (Wibawa, dkk., 1994: 15). Implementasi kebijakan, sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980). Mengenai hal ini Wahab (2002: 59) menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan Udoji (Wahab, 2002: 59) mengata kan bahwa *“the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will*

remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented" (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Menurut Michael Howlett dan Ramesh (1995: 153) mengenai implementasi kebijakan, menerangkan bahwa : "*after a public problem has made its way to the policy agenda, various options have been proposed to resolved it, and goverment has made some choice among those options, what remains is putting the decision into practice*"...the policy implementation is defined as the process whereby programs or policies are carried out; its denotes the translation of plans into practice" (setelah masalah publik ditentukan, maka itu merupakan jalan menuju agenda kebijakan, bermacam pilihan telah ditentukan untuk memecahkannya, dan pemerintah telah membuat beberapa pilihan dari alternatif tersebut, yang menempatkan keputusan menjadi pelaksanaan, ...implementasi kebijakan merupakan proses dari sebuah program atau kebijakan dilaksanakan ; yang ditandai dengan terjemahan dari rencana menuju pelaksanaan". Senada dengan apa yang dikemukakan para ahli diatas, Winarno (2002: 29) mengemukakan bahwa "suatu program kebijakan akan hanya menjadi catatan-catatan elit saja jika program tersebut tidak diimplementasikan". Artinya, implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari sebuah program atau kebijakan, oleh karena itu suatu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh

badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

Metter 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”. Wibawa (1986: 21) menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyata-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 (1992: 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 bertanggungjawab 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*). Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat dijelaskan bahwa:

1. Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
2. Meningkatnya kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi yang dimiliki.
3. Meningkatnya pemerataan pendapatan, kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa serta dalam rangka pengembangan kegiatan sosial ekonomi masyarakat.
4. Meningkatnya partisipasi swadaya gotong royong masyarakat.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Menurut Hogwood dan Gunn (Wahab, 1997 : 71-81), untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan, antara lain:

1. kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana;
2. tersedia waktu dan sumber daya;
3. keterpaduan sumber daya yang diperlukan;
4. implementasi didasarkan pada hubungan kausalitas yang handal;
5. hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung;

6. hubungan ketergantungan harus dapat diminimalkan;
7. kesamaan persepsi dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. tugas-tugas diperinci dan diurutkan secara sistematis;
9. komunikasi dan koordinasi yang baik;
10. pihak-pihak yang berwenang dapat menuntut kepatuhan pihak lain.

Menurut Grindle (Wibawa, dkk., 1994) implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Isi kebijakan berkaitan dengan kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, siapa pelaksana program, dan sumber daya yang dikerahkan. Sementara konteks implementasi berkaitan dengan kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasaan dan kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Sedangkan George C Edward III (Subarsono, 2005:90) memberikan pandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi (sikap), (4) struktur birokrasi. dan keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

Adapun Van Metter dan Van Horn (Subarsono, 2005:99) menyebutkan ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

- a. Standar dan sasaran kebijakan;
- b. Sumberdaya;
- c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas;
- d. Karakteristik agen pelaksana;

e. Kondisi-kondisi sosial, ekonomi, dan politik

Sedangkan G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (AG.Subarsono, 2005: 101) menyatakan bahwa ada empat variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dampak suatu program, yaitu :

1. Kondisi lingkungan;
2. Hubungan antar organisasi;
3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program;
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana;

Berdasarkan variabel yang berpengaruh terhadap implementasi program maka dapat disimpulkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program, yaitu sikap pelaksana, sumberdaya, komunikasi, struktur organisasi, lingkungan dan standard serta sasaran.

2.4.1. Komunikasi

Menurut Wiratmo dkk. (1996: 220), komunikasi adalah proses berbagi informasi dengan individu-individu lainnya. Informasi merupakan suatu pikiran atau gagasan yang hendak diberikan kepada individu-individu lainnya. Komunikasi merupakan keterampilan manajemen yang sering digunakan dan sering disebut sebagai satu kemampuan yang sangat bertanggung jawab bagi keberhasilan seseorang, ia sangat penting sehingga orang-orang sepenuhnya tahu bagaimana mereka berkomunikasi.

Selanjutnya Kenneth dan Gary (dalam Umar, 2001: 25), mengemukakan bahwa komunikasi dapat didefinisikan sebagai penyampaian informasi antara dua

orang atau lebih yang juga meliputi pertukaran informasi antara manusia dan mesin. Komunikasi dalam organisasi dapat dilihat dari sisi komunikasi antarpribadi dan komunikasi organisasi.

Sedangkan Cangara (2001 : 18) menyatakan bahwa komunikasi adalah ” suatu transaksi, proses simbolik yang menghendaki orang-orang mengatur lingkungannya dengan (1)membangun hubungan antar sesama manusia (2) melalui pertukaran informasi(3) untuk menguatkan sikap dan tingkah laku orang lain (4) serta berusaha mengubah sikap dan tingkah laku itu ”. Sejalan dengan itu menurut Widjaja (2000 : 88) mengatakan bahwa komunikasi adalah:

”proses penyampaian gagasan, harapan dan pesan yang disampaikan melalui lambang tertentu yang mengandung arti dilakukan oleh penyampai pesan ditujukan kepada penerima pesan. Dalam proses komunikasi kebersamaan tersebut diusahakan melalui tukar menukar pendapat, penyampaian informasi, serta perubahan sikap dan perilaku ”.

Pada hakekatnya setiap proses komunikasi terdapat unsur – unsur sebagai berikut (Widjaja 2000 : 30) :

1) Sumber pesan

Adalah dasar yang digunakan dalam penyampaian pesan dan digunakan dalam rangka memperkuat pesan itu sendiri.

2) Komunikator

Adalah orang atau kelompok yang menyampaikan pesan kepada orang lain, yang meliputi penampilan, penguasaan masalah, penguasaan bahasa.

3) Komunikan

Adalah orang yang menerima pesan.

4) Pesan,

Adalah keseluruhan dari apa yang disampaikan oleh komunikator, dimana pesan ini mempunyai pesan yang sebenarnya menjadi pengarah dalam usaha mencoba mengubah sikap dan tingkah laku komunikan. Adapun unsur – unsur yang terdapat dalam pesan meliputi : cara penyampaian pesan, bentuk pesan (informatif, persuasif, koersif), merumuskan pesan yang mengena (umum, jelas dan gamblang, bahasa jelas, positif, seimbang,sesuai dengan keinginan komunikan).

5. Media,

Adalah saran yang digunakan komunikator dalam penyampaian pesan agar dapat sampai pada komunikan, meliputi media umum,media massa.

6. Efek,

Adalah hasil akhir dari suatu komunikasi, yakni sikap dan tingkah laku orang, sesuai atau tidak sesuai dengan yang kita harapkan, apabila sikap dan tingkah laku orang lain itu sesuai maka komunikasi berhasil, demikian sebaliknya.

Pada dasarnya efek merupakan hasil dari komunikasi, efek komunikasi menurut Riyanto (1987:27) dapat berupa :

- 1) Penambahan pengetahuan.
- 2) Peningkatan pengetahuan.
- 3) Perubahan sikap.
- 4) Perubahan tingkah laku.
- 5) Timbulnya kekacauan, prestise dan sebagainya.

Tujuan komunikasi keorganisasian antara lain untuk memberikan informasi baik kepada pihak luar maupun pihak dalam, memanfaatkan umpan balik dalam rangka proses pengendalian manajemen, mendapatkan pengaruh, alat untuk memecahkan persoalan untuk pengambilan keputusan, mempermudah perubahan-perubahan yang akan dilakukan, mempermudah pembentukan kelompok-kelompok kerja serta dapat dijadikan untuk menjaga pintu keluar-masuk dengan pihak-pihak luar organisasi (Umar, 2001: 27). Hal ini juga sejalan dengan pendapat Robbins (2006 : 392) yang menyatakan bahwa komunikasi menjalankan empat fungsi utama didalam kelompok atau organisasi : pengendalian, motivasi, pengungkapan emosi, dan informasi.

Sedangkan arah komunikasi di dalam suatu organisasi (Umar, 2001: 27-28) antara lain:

- a. Komunikasi ke bawah,
yaitu dari atasan ke bawahan, yang dapat berupa pengarahan, perintah, indoktrinasi, inspirasi maupun evaluasi. Mediana bermacam-macam, seperti memo, telepon, surat, dan sebagainya.
- b. Komunikasi ke atas,
yaitu komunikasi dari bawahan ke atasan. Fungsi utamanya adalah untuk mencari dan mendapatkan informasi tentang aktivitas-aktivitas dan keputusan-keputusan yang meliputi laporan pelaksanaan kerja, saran serta rekomendasi, usulan anggaran, pendapat-pendapat, keluhan-keluhan, serta permintaan bantuan. Mediana biasanya adalah laporan baik secara lisan maupun tertulis atau nota dinas.

c. Komunikasi ke samping,

yaitu komunikasi antar anggota organisasi yang setingkat. Fungsi utamanya adalah untuk melakukan kerja sama dan proaktif pada tingkat mereka sendiri, di dalam bagian atau antar bagian lain yang bertujuan untuk memecahkan berbagai masalah maupun menceritakan pengalaman mereka dalam melaksanakan pekerjaannya. Komunikasi ke luar, yaitu komunikasi antara organisasi dengan pihak luar, misalnya dengan pelanggan dan masyarakat pada umumnya.

Organisasi berkomunikasi dengan pihak luar dapat melalui bagian *Public Relations* atau media iklan lain. Menurut Cummings (dalam Umar, 2001: 30-31), mengkomunikasikan sesuatu memiliki cara sendiri-sendiri. Untuk mengkomunikasikan ke bawah hal-hal pokok yang perlu dikuasai oleh atasan adalah:

- a. Memberikan perhatian penuh pada bawahan.
- b. Menggunakan pertanyaan-pertanyaan terbuka.
- c. Mendengarkan dengan umpan balik.
- d. Memberikan waktu yang cukup.
- e. Menghindari kesan memberikan persetujuan maupun penolakan.

Untuk komunikasi ke atas, bawahan dapat melakukan cara-cara berkomunikasi berikut ini:

- a. Melaporkan dengan segera setiap perubahan yang dihadapi;
- b. Menyusun informasi sebelum dilaporkan;
- c. Memberikan keterangan selengkapya jika atasan memiliki waktu;

- d. Mengajukan fakta bukan perkiraan;
- e. Melaporkan juga perihal sikap, produktivitas, moral kerja, atau persoalan khusus yang dihadapi bawahan;
- f. Menghindari penyebaran informasi yang salah;
- g. Meminta nasihat atasan mengenai cara-cara menangani masalah yang sulit diatasi sendiri oleh bawahan.

Menurut American Management Associations (AMA) ada sepuluh pedoman komunikasi yang baik, yang secara ringkas adalah sebagai berikut (Handoko, 1994: 290):

- a. Cari kejelasan gagasan-gagasan terlebih dahulu sebelum dikomunikasikan;
- b. Teliti tujuan sebenarnya setiap komunikasi;
- c. Pertimbangkan keadaan fisik dan manusia keseluruhan kapan saja komunikasi akan dilakukan;
- d. Konsultasikan dengan pihak lain, bila perlu, dalam perencanaan komunikasi;
- e. Perhatikan tekanan nada dan ekspresi lainnya sesuai isi dasar berita selama berkomunikasi;
- f. Ambil kesempatan, bila timbul, untuk mendapatkan segala sesuatu yang membantu umpan balik;
- g. Ikuti lebih lanjut komunikasi yang telah dilakukan;
- h. Perhatikan konsistensi komunikasi;
- i. Tindakan atau perbuatan harus mendorong komunikasi;
- j. Jadikan pendengar yang baik, berkomunikasi tidak hanya untuk dimengerti tetapi untuk mengerti;

Hal senada juga dikemukakan oleh George C. Edward (Winarno, 2002 : 126) yang menyatakan bahwa ada tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (clarity). Faktor utama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. Pertama pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi.

Faktor kedua yang mempengaruhi komunikasi menurut Edward III adalah kejelasan. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal.

Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan

baik.

Dikaitkan dengan penelitian implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) ini, maka fenomena yang digunakan untuk mengukur komunikasi adalah :

1. Intensitas sosialisasi kebijakan ADD.
2. Kejelasan komunikasi kebijakan ADD dari para pelaksana.
3. Konsistensi perintah-perintah kebijakan ADD.

2.4.2. Sumberdaya

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian sumber- sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik (Winarno, 2002 : 132).

Pendapat yang hampir sama juga disampaikan oleh Gomes (1997:24) yang menyatakan bahwa suatu organisasi tidak terlepas dari pengaruh lingkungan yang ada di sekitarnya. Lingkungan merupakan sumber pemasok input bagi organisasi, dan juga sebagai penerima output dari organisasi itu sendiri. Dari lingkungan suatu organisasi memperoleh bahan-bahan (materials) yang diperlukan, baik fisik maupun non-fisik, dan dari lingkungan juga organisasi menangkap cita-cita, tujuan, kebutuhan, dan harapan. Unsur manusia di dalam organisasi, tersebut, mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena manusia yang bisa mengetahui input-input apa yang perlu diambil dari lingkungan, dan bagaimana caranya untuk mendapatkan atau menangkap input tersebut, teknologi dan cara apa yang dianggap tepat untuk mengolah atau mentransformasikan input-input

tersebut menjadi output-ouput yang memenuhi keinginan lingkungan.

Dengan demikian, dalam organisasi terdapat kurang lebih tiga variabel utama, yang mempengaruhi organisasi, yaitu manusia, dan lingkungan, yang saling berinteraksi menurut pola tertentu, dan masing-masing memiliki karakteristik atau nilai-nilai tertentu. Winarno (2002 : 138) juga menyebutkan bahwa sumber-sumber yang akan mendukung kebijakan yang efektif terdiri dari jumlah staf yang mempunyai ketrampilan yang memadai serta jumlah yang cukup, kewenangan, informasi dan fasilitas.

Dikaitkan dengan penelitian ini, maka fenomena yang akan dilihat dalam sumber-sumber yang akan mempengaruhi implementasi kebijakan ADD adalah :

1. Kemampuan Sumber daya manusia pelaksana ADD.
2. Penyediaan fasilitas-fasilitas yang mendukung kebijakan ADD.

2.4.3. Sikap

Sikap merupakan seperangkat pendapat, minat, atau tujuan, yang menyangkut harapan akan suatu jenis pengalaman tertentu, dan kesediaan dengandengan suatu reaksi yang wajar (Mas'ud, 1991: 31). Adam (2000:36) menyebutkan bahwa sikap adalah merupakan reaksi yang timbul atas suatu rangsangan dari situasi atau seseorang, sedangkan Gibson (1993:57)mendefinisikan sikap sebagai berikut : Sikap (*attitude*) adalah kesiapsiagaan mental, yang dipelajari dan diorganisasi melalui pengalaman dan mempunyai pengaruh tertentu atas cara tanggap seseorang terhadap orang lain, obyek dan situasi yang berhubungan dengannya”.

Dari pendapat–pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa sikap adalah

reaksi atas rangsangan suatu obyek tertentu yang diikuti dengan kecenderungan untuk bertindak atau bertingkah laku, baik berupa sikap mendukung atau menolak.

Ada tiga komponen dalam sikap seseorang, yaitu (Mar'at, 1982: 13):

- (1) Komponen kognitif yang hubungannya dengan kepercayaan, ide dan konsep.
- (2) Komponen afektif yang menyangkut kehidupan emosional seseorang;
- (3) Komponen konasi yang merupakan kecenderungan bertingkah laku.

Sedangkan menurut Widjaja (2000:111), ada tiga tahapan yang harus dilalui seseorang agar dapat meningkatkan kesadarannya dalam memenuhi kewajiban :

- 1) Aspek kognitif, yang berhubungan dengan gejala pikiran.
- 2) Aspek afektif, yang berkaitan dengan proses yang menyangkut perasaan tertentu.
- 3) Aspek psikomotor, yang berkaitan dengan kecenderungan untuk bertindak terhadap suatu obyek.

Sikap merupakan kumpulan dari berpikir, keyakinan dan pengetahuan. Namun di samping itu evaluasi negatif maupun positif yang bersifat emosional yang disebabkan oleh komponen afeksi. Semua hal ini dengan sendirinya berhubungan dengan obyek. Pengetahuan dan perasaan yang merupakan kluster dalam sikap akan menghasilkan tingkah laku tertentu. Obyek yang dihadapi pertama-tama berhubungan langsung dengan pemikiran dan penalaran seseorang. Sehingga komponen kognisi melukiskan obyek tersebut, dan sekaligus dikaitkan

dengan obyek-obyek lain di sekitarnya. Hal ini berarti adanya penalaran pada seseorang terhadap obyek mengenai karakteristik (Mar'at, 1982: 13-14).

Berdasarkan evaluasi tersebut maka komponen afeksi memiliki penilaian emosional yang dapat bersifat positif atau negatif. Berdasarkan penilaian ini maka terjadilah kecenderungan untuk bertindak hati-hati. Komponen afeksi yang memiliki sistem evaluasi emosional mengakibatkan timbulnya perasaan senang/tidak senang atau takut/tidak takut. Dengan sendirinya pada proses evaluasi ini terdapat suatu valensi positif atau negatif. Oleh karena itu pada seseorang yang tingkat kecerdasannya rendah, kurang memiliki aspek penalaran yang baik, dan dalam evaluasi emosionalnya pun kurang adanya kehalusan sehingga mengakibatkan kecenderungan tingkah laku yang kurang serasi (kasar). Dikaitkan dengan penelitian ini maka fenomena yang digunakan untuk mengukur sikap adalah :

1. Persepsi pelaksana terhadap kebijakan Alokasi Dana Desa.
2. Respon pelaksana kebijakan Alokasi Dana Desa.
3. Tindakan pelaksana kebijakan Alokasi Dana Desa.

2.4.4. Struktur Birokrasi

Pengertian birokrasi menunjuk pada suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengerahkan tenaga dengan teratur dan terus menerus, untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dengan lain perkataan, birokrasi adalah organisasi yang bersifat hierarkhis, yang ditetapkan secara rasional untuk mengkoordinir pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas-tugas administratif (Lewis A. Coser dan Bernard Rosenberg, dalam Soekanto, 1982: 293).

Menurut Max Weber (dalam Soekanto, 293) ciri-ciri birokrasi dan cara terlaksananya adalah sebagai berikut:

- a. Adanya ketentuan-ketentuan yang tegas dan resmi mengenai kewenangan yang didasarkan pada peraturan-peraturan umum, yaitu ketentuanketentuan hukum dan administrasi:
 - 1) Kegiatan-kegiatan organisasi sehari-hari untuk kepentingan birokrasi dibagi-bagi secara tegas sebagai tugas-tugas yang resmi.
 - 2) Wewenang untuk memberi perintah atas dasar tugas resmi diberikan secara langsung dan terdapat pembatasan-pembatasan oleh peraturanperaturan mengenai cara-cara yang bersifat paksaan, fisik, keagamaan dan sebaliknya, yang boleh dipergunakan oleh pada petugas.
 - 3) Peraturan-peraturan yang sistematis disusun untuk kelangsungan pemenuhan tugas-tugas tersebut dan pelaksanaan hak-hak. Hanya orang-orang yang memenuhi persyaratan umum yang dapat dipekerjakan.
- b. Prinsip pertingkatan dan derajat wewenang merupakan sistem yang tegas perihal hubungan atasan dengan bawahan di mana terdapat pengawasan terhadap bawahan oleh atasannya. Hal ini memungkinkan pula adanya suatu jalan bagi warga masyarakat untuk meminta agar supaya keputusan- keputusan lembaga-lembaga rendahan ditinjau kembali oleh lembaga-lembagayang lebih tinggi.
- c. Ketatalaksanaan suatu birokrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis yang disusun dan dipelihara aslinya atau salinannya. Untuk keperluan ini harus ada tata usaha yang menyelenggarakan secara khusus.

- d. Pelaksanaan birokrasi dalam bidang-bidang tertentu memerlukan latihan dan keahlian yang khusus dari para petugas.
- e. Bila birokrasi telah berkembang dengan penuh, maka kegiatan-kegiatan meminta kemampuan bekerja yang maksimal dari pelaksana-pelaksananya, terlepas dari kenyataan bahwa waktu bekerja pada organisasi secara tegas dibatasi.
- f. Pelaksanaan birokrasi didasarkan pada ketentuan-ketentuan umum yang bersifat langgeng atau kurang langgeng, sempurna atau kurang sempurna, yang kesemuanya dapat dipelajari. Pengetahuan akan peraturan-peraturan memerlukan cara yang khusus yang meliputi hukum, ketatalaksanaan administrasi dan perusahaan.

Dengan memperhatikan ciri-ciri yang telah diuraikan oleh Max Weber, maka dapat dikatakan bahwa birokrasi paling sedikit mencakup 5 (lima) unsur, yaitu (Soekanto, 1982: 293-294):

- a. Organisasi
- b. Pengerahan tenaga
- c. Sifatnya yang teratur
- d. Bersifat terus menerus
- e. Mempunyai tujuan

Menurut Sutarto (1995: 40) organisasi adalah sistem saling pengaruh antar orang dalam kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian dapat diketemukan adanya berbagai faktor yang dapat menimbulkan organisasi, yaitu orang-orang, kerjasama, dan tujuan tertentu. Berbagai faktor

tersebut saling kait merupakan suatu kebulatan. Setiap organisasi harus membentuk struktur organisasi sehingga jelas organisasi yang dimaksud. Struktur organisasi akan nampak lebih tegas apabila dituangkan dalam bagan organisasi. Yang dimaksud dengan struktur organisasi adalah kerangka antar hubungan satuan-satuan organisasi yang di dalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang yang masing-masing mempunyai peranan tertentu dalam kesatuan yang utuh (Sutarto, 1995: 41). Struktur organisasi yang baik harus memenuhi syarat sehat dan efisien. Struktur organisasi sehat berarti tiap-tiap satuan organisasi yang ada dapat menjalankan peranannya dengan tertib. Struktur organisasi efisien berarti dalam menjalankan peranannya tersebut masing-masing satuan organisasi dapat mencapai perbandingan antara usaha dan hasil kerja. Agar dapat diperoleh struktur organisasi yang sehat dan efisien, pada waktu membentuk harus memperhatikan berbagai asas organisasi (Sutarto, 1995: 43).

Menurut Steers (1985: 70) sekurang-kurangnya ada enam faktor struktur yang dapat dikenali, yang ternyata mempengaruhi beberapa segi implementasi kebijakan organisasi. Keenam faktor ini adalah: (1) tingkat desentralisasi, (2) spesialisasi fungsi, (3) formalisasi, (4) rentang kendali, (5) ukuran organisasi, dan (6) ukuran unit kerja.

Sedangkan Robbins (2006: 585) menyebutkan ada enam unsur kunci untuk merancang struktur organisasi, yaitu : spesialisasi pekerjaan, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, sentralisasi dan desentraliasasi, serta formalisasi.

Desentralisasi adalah batas perluasan berbagai jenis kekuasaan dan wewenang

dari atas ke bawah dalam hierarki organisasi. Dengan demikian pengertian desentralisasi berhubungan erat dengan konsep partisipasi dalam pengambilan keputusan. Makin luas desentralisasi makin luas ruang lingkup bawahan dapat turut serta dalam dan memikul tanggung jawab atas keputusan-keputusan mengenai pekerjaan mereka dan kegiatan mendatang dari organisasinya (Steers, 1985: 71).

Spesialisasi adalah pembagian fungsi-fungsi organisasi menjadi kegiatan-kegiatan yang sangat khusus. Spesialisasi dapat diukur dengan berbagai cara, mencakup jumlah divisi dalam sebuah organisasi dan jumlah bagian dalam setiap divisi, jumlah posisi yang berlainan dan jumlah subunit yang berbeda dalam sebuah organisasi, dan jumlah pekerjaan dan jabatan yang terdapat dalam sebuah organisasi. Spesialisasi memungkinkan setiap pekerja mencapai keahlian di bidang tertentu sehingga dapat memberikan sumbangan secara maksimal pada kegiatan ke arah tujuan (Steers, 1985: 74).

Formalisasi menunjukkan batas penentuan atau pengaturan kegiatan kerja para pegawai melalui prosedur dan peraturan yang resmi. Semakin besar pengaruh peraturan mengatur tingkah laku pekerja, semakin besar tingkat formalisasinya. Peningkatan formalisasi merupakan penghalang bagi implementasi kebijakan karena para manajer dalam struktur yang sangat formal akan cenderung melakukan segala sesuatu sesuai peraturan (Steers, 1985: 75).

Rentang kendali (rentangan kontrol) adalah jumlah terbanyak bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan tertentu. Bawahan langsung adalah sejumlah pejabat yang langsung berkedudukan di bawah seorang atasan tertentu. Atasan langsung adalah seorang pejabat yang memimpin langsung

sejumlah bawahan tertentu (Sutarto,1995: 172). Menurut Sutarto (1995: 174), ada dua faktor yang harus diperhatikan dalam menentukan berapa sebaiknya jumlah pejabat bawahan yang langsung dapat dipimpin dengan baik oleh seorang pejabat atasan tertentu, yaitu:

1. Faktor subyektif, yaitu faktor yang melekat pada pejabatnya, misalnya: kepandaian, pengalaman, kesehatan, umur, kejujuran, keahlian, kecakapan, dan lain-lain.
2. Faktor obyektif, yaitu faktor yang berada di luar pejabatnya, misalnya: corak pekerjaan, jarak antar pejabat bawahan, letak para pejabat bawahan, stabilitasnya organisasi, jumlah tugas pejabat, waktu penyelesaian pekerjaan.

Besarnya ukuran organisasi dapat mempengaruhi berbagai aspek keberhasilan organisasi. Bertambah besarnya ukuran organisasi tampaknya mempunyai hubungan positif dengan peningkatan efisiensi. Faktor-faktor seperti pergantian pimpinan yang teratur, berkurangnya biaya tenaga kerja, dan pengendalian lingkungan semua ini dapat dianggap sebagai beberapa aspek yang mengatur pelaksanaan pekerjaan secara tertib dan efisien (Steers, 1985: 80). Pengaruh ukuran unit kerja terhadap sikap dan tingkah laku para pekerja dan pengaruhnya terhadap organisasi tampak berlainan dengan ukuran organisasi. Bagi para pekerja semakin besarnya ukuran unit kerja selalu dihubungkan dengan berkurangnya kepuasan kerja, tingkat kehadiran, merosotnya tingkat kebetahan, dan meningkatkan perselisihan perburuhan (Steers, 1985: 80).

Berkaitan dengan penelitian ini, maka fenomena yang dipergunakan untuk

mengukur struktur birokrasi adalah :

1. Pembentukan Struktur Organisasi
2. Pembagian Tugas.
3. Koordinasi dari para pelaksana kebijakan.

2.4.5. Lingkungan

Robbins (2003:608) menyatakan bahwa lingkungan tidak pernah kekurangan definisi. Benang merah yang menghubungkannya adalah pertimbangan atas faktor diluar organisasi itu sendiri. Misalnya, definisi yang paling populer, mengidentifikasikan lingkungan sebagai segala sesuatu yang berada di luar batas organisasi. Lingkungan organisasi itu sendiri terdiri dari lembaga – lembaga atau kekuatan – kekuatan yang berada di luar organisasi dan berpotensi mempengaruhi kinerja organisasi itu. Lazimnya lingkungan ini mencakup pemasok, pelanggan, pesaing, badan pengaturan pemerintah, kelompok publik penekan dan semacamnya. Selanjutnya juga dikatakan bahwa terdapat tiga dimensi utama lingkungan organisasi, yaitu kapasitas, volatilitas dan kompleksitas.

Kapasitas lingkungan mengacu sampai tingkat mana lingkungan itu mendukung adanya pertumbuhan. Lingkungan yang kaya dan bertumbuh akan menimbulkan sumber daya yang berlebihan, sehingga dapat menyangga organisasi pada saat kelangkaan relatif. Kapasitas yang berlebihan dapat memberi kesempatan bagi sebuah organisasi membuat kesalahan, sedangkan kapasitas yang langka tidak mentolerir adanya kesalahan. Tingkat ketidakstabilan lingkungan

dimasukan dalam dimensi volatility. Jika terdapat tingkat perubahan yang tidak dapat diprediksi, lingkungan tersebut adalah dinamis. Hal ini menyukarkan manajemen untuk meramalkan secara tepat kemungkinan yang terkait dengan berbagai alternatif keputusan. Pada sisi lain terdapat sebuah lingkungan yang stabil.

Pada akhirnya lingkungan harus dinilai dalam hubungannya dengan kompleksitas, artinya tingkat dari heterogenitas dan konsentrasi di antara elemen lingkungan. Suatu lingkungan yang sederhana adalah homogen dan terkonsentrasi. Sebaliknya lingkungan yang heterogenitas dan penyebaran disebut lingkungan yang kompleks.

Berkaitan dengan penelitian ini, maka fenomena yang dipergunakan untuk mengukur lingkungan dari kebijakan Alokasi Dana Desa adalah :

1. Kapasitas lingkungan, yaitu kemampuan Badan Permusyawaratan Desa dan lembaga-lembaga kemasyarakatan desa dalam mendukung kebijakan.
2. Alokasi Dana Desa.
3. Kestabilan peran Badan Permusyawaratan Desa dan lembaga-lembaga kemasyarakatan desa dalam mendukung kebijakan Alokasi Dana Desa.
4. Kompleksitas, yaitu banyaknya campur tangan lembaga-lembaga diluar organisasi pelaksana Alokasi Dana Desa yang mempengaruhi kebijakan.

2.4.6. Ukuran dan Tujuan

Menurut Van Metter dan Van Horn (Winarno, 2002 : 110) identikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana

ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna di dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Namun demikian, dalam banyak kasus ditemukan beberapa kesulitan untuk mengidentifikasi dan mengukur pencapaian. Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa ada dua penyebab untuk menjawab hal ini, yaitu pertama, disebabkan oleh bidang program yang terlalu luas dan sifat tujuanyang kompleks. Kedua, akibat dari kekaburan-kekaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan.

Sejalan dengan pendapat di atas, Mazmanian dan Sabatier (Subarsono 2001:102), menyatakan bahwa standar dan tujuan kebijaksanaan yang dirumuskan dengan cermat dan disusun dengan jelas dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang konkrit bagi pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu Berdasarkan pendapat para ahli di atas, fenomena yang dipergunakan untuk mengukur ukuran dan tujuan kebijakan Alokasi Dana Desa dalam penelitian ini adalah kesesuaian program dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Ketepatan sasaran sesuai dengan kebijaksanaan yang ditentukan.