BAB II
TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS KERJA

2.1 Implentasi Kebijakan

2.1.1 Pengertian Implementasi

Pengelolaan uang desa dengan adanya aplikasi yang di berikan pemerintah secara gratis akan menjadi lebih cepat tentunya dan dapat menghemat pengeluaran biaya desa dari biaya pembelian aplikasi melalui pihak ke tiga (swasta). Pengelolaan uang desa tersebut terjadi sudah tidak membutuhkan banyak tenaga manusia lagi melainkan yang dibutuhkan adalah manusia yang mempunyai ahli teknologi informasi untuk mengoprasionalkan aplikasi pengelolaan keuangan tersebut. Oleh karena itu, dalam menunjang terwujudnya pengelolaan keuangan desa yang transparan, akuntabel, partisipasif perlu didukung dengan adanya implementasi yang berorientasi pada pengelolaan uang desa dan tujuan yang akan di tercapai.

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan. pengertian di atas, menekankan bahwa implementasi tidak hanya melibatkan

badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut tentang kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berdampak baik sesuai dengan harapan maupun yang tidak sesuai dengan harapan.

Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn menjelaskan adalah : *"Implementations is the actions undertaken by both individuals or officials or government groups or private directed at achieving the purpose outlined in the policy making"* (Van Meter dan Van Horn, 1975:447). Pengertian di atas menjelaskan bahwa implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat atau pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang digariskan dalam pembuatan kebijakan. Pemerintah sebagai pembuat kebijkan bertanggung jawab untuk menjalankan peraturan, tetapi bukan hanya pemerintah yang menjalankan peraturan melainkan semua elemen masyarakat yang menjalankan peraturan untuk mencapai sebuah kebijakan.

Sedangkan implementasi menurut Nugroho pada prinsipnya adalah cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan (Nugroho, 2003:158). Implementasi merupakan prinsip dalam sebuah tindakan atau cara yang dilakukan oleh individu atau kelompok orang untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan.

Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijkan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijkan tersebut dapat memberikan dampak buruk atau tidak bagi

masyarakat, hal tersebut bertujuan agar suatu kebijkan tidak bertentangan dengan masyarakat, hal tersebu bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat itu sendiri.

Mazmanian mengemukakan implementasi sebagai :

> *"Implementation of the basic policy decision, usually in the form of law, but can also form the commandments or the decision-keotusan important executive or judicial bodies or decision. Typically, this decision identifies the problem you wan addressed, explicity mention the purpose or objectives to be achieved, and various ways to structure or organize the implementation process."*(Mazmanian, 1983:61).

Implementasi apabila dikaitkan dengan kebijkan tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan agar mencapai tujuan yang diinginkan.

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijkan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Proses tersebut berjalan secara dinamis mengikuti perkembangan kondisi dan situasi yang terjadi. Hal ini sejalan dengan pendapat Agustino yaitu :

> "Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap program-program tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil (*outcome*) yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut." (Agustino, 2008:138).

Menurut definisi di atas implementasi merupakan proses pelaksanaan dari kebijakan yang secara struktur dan terintegrasi dengan konsep yang menyatukan antara peranan penting dalam suatu pemerintah dalam mewujudkan tujuan dari kebijakan itu sendiri, pelaksanaan Kebijakan berpengaruh terhadap kemampuan aparatur dan faktor lingkungan sebagai pendukung berjalannya pelaksanaan dari

kebijakan itu, namun dalam prosesnya banyak kendala dari kemampuan aparatur sebagai pelaksana sehingga tindakan-tindakan dalam pencapaian tujuan kebijakan berjalan tidak optimal, upaya peningkatan kemampuan aparatur guna untuk menunjang proses pelaksanaan kebijakan berjalan optimal sesuai dengan yang diharapkan. Pemerintah memberikan fasilitas berupa pembinaan dan pengarahan kepada aparatur sebagai bagian dari pelaksana kebijakan tersebut.

Cheema (1983:28) mengidentifikasikan empat faktor yang dapat mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

a. Kondisi lingkungan (environmental conditions)
b. Hubungan antara organisasi (inter-organizational relationship)
c. Sumber daya (resources)
d.Karakter institusi implementor(characteristic implementing agencies)
(Rondinelli dan Cheema ,1983:28)

Implementasi dalam prosesnya harus dapat melihat dari segi kondisi lingkungan agar penerapan kebijakan tidak sulit beradaptasi dengan lingkungan baik dari implementor dengan individual ataupun perkemlompok, implementasi dapat berjalan apabila hubungan antar organisasi terjalin baik dan tidak mementingan kepentingan golongan untuk saling menguntukan satu sama lain dengan mengesampingkan kepentingan publik. Implementor mampu dalam melihat sumber daya manusia yang sedang berseteru sehingga kebijakan yang sudah dibuat akan lebih mudah untuk di implementasikan kepada golongan atau masyarakat guna untuk menyelesaikan masalah yang muncul dari masyarakat itu sendiri.

Berdasarkan pada beberapa pengertian di atas, maka implementasi berkaitan dengan proses, hasil, aktivitas dan tindakan untuk memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi dan situasi yang lebih baik. Proses merupakan suatu jenjang

waktu dari pelaksanaan terhadap program-program yang telah dirumuskan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Berjalan tidaknya suatu implementasi tergantung dari prosesnya. Hasil merupakan suatu yang didapatkan setelah suatu program dijalankan. Aktivitas berkaitan dengan kegiatan yang dilakukan aparatur dalam melaksanakan program-program.

2.1.2 Pengertian Kebijakan

Kebijakan pada dasarnya menitikberatkan pada "publik dan masalah-masalahnya". Kebijakan membahas bagaimana isu-isu dan persoalan tersebut disusun (*constructed*), didefinisikan, serta bagaimana semua persoalan tersebut diletakkan dala agenda kebijakan. Cochran mengemukakan inti dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah adalah *policy consists of political decision for implementing program to achieve social goal* (kebijakan terdiri dari keputusan politis untuk mengimplementasi program dalam meraih tujuan demi kepentingan masyarakat) (Cochran, 1999: 2).

Istilah kebijakan dalam bahasa Inggris *policy* yang dibedakan dari kata *wisdom* yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Kebijakan merupakan pernyataan umum perilaku daripada organisasi. Kebijakan membatasi ruang lingkup yang dalam dengan menetapkan pedoman untuk pemikiran pengambilan keputusan dan menjamin bahwa keputusan yang diperlukan akan memberikan sumbangan pemikiran terhadap penyelesaian tujuan yang menyeluruh.

Menurut pendapat Sirait definisi kebijakan, sebagai berikut: "Kebijakan merupakan garis pedoman untuk pengambilan keputusan" (Sirait, 1991:115).

Kebijakan merupakan sesuatu yang bermanfaat, yang merupakan penyederhanaan sistem yang dapat membantu dan mengurangi masalah-masalah dan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu, maka kebijakan dianggap sangat penting. Hal ini sejalan dengan pendapat Hasibuan yang menyatakan pentingnya kebijakan, yaitu:

1. Kebijakan merupakan kerangka dasar pemikiran dalam membimbing tindakan yang akan diambil untuk mencapai hasil yang diinginkan.
2. Kebijakan akan memberikan arti terhadap tujuan.
3. Kebijakan dipergunakan untuk menempatkan tujuan daripada organisasi.
4. Kebijakan merupakan alat delegation of authority yang penting bagi pengorganisasian.
5. kebijakan merupakan alat untuk mendapatkan wewenang.
   (Hasibuan, 1996:99).

Berdasarkan uraian-uraian di atas, bahwa kebijakan sangat diperlukan karena kebijakan dipandang sebagai pedoman yang dipakai untuk mencapai tujuan dan hasil yang diharapkan sesuai dengan keputusan-keputusan yang dibuat.

Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Edwards III mengungkapkan komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edwards III, 1980:10-11). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Kebijakan menurut Jenkins mengemukakan bahwa:

> “Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor”. (Jenkins, 1978:2).

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Lasswell dan Kaplan juga mengemukakan pengertian kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah (Lasswell dan Kaplan, 1970:17). Berdasarkan pengertian tersebut, suatu kebijakan berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah.

Definisi lain mengenai kebijakan yang diungkapkan oleh Friedrich yang mengatakan kebijakan adalah:

> “Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud” (Friedrich, 1963:79).

Berdasarkan pengertian di atas, maksud dari kebijakan sebagai bagian dari kegiatan, dimana kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan pemerintah tidak

selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Wahab, bahwa untuk memperluas cakrawala pandang dan memperdalam pemahaman kita mengenai konsep kebijkan, ada baiknya kita harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut :

a. Kebijkan harus dibedakan dari keputusan.
b. Kebijkan sebenarnya tidak secara serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
d. Kebijakan mencakup keiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
f. Kebanyakan para penulis buku kebijkan public mendefinisikan kebijakan *(policy)* tidak lupa memasukkan ke dalam definisinya itu akan perlunya setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit.
g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu)
i. kebijakan publik, meski tidak eksekutif, menyangkut para kunci lembaga-lembaga pemerintah.
j. Kebijkan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.
(Wahab, 2008:41-50)

Beradasarkan pendapat di atas kebijkan tidak hanya menyangkut kebijakan yang dibuat oleh swasta namun kebijakan dibuat oleh instansi pemerintahan juga.

Kebijakan sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, istilah kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Jika diuraikan terdapat perbedaan antara kebijakan dengan kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang yang berkaitan dengan dengan aturan-aturan yang ada. Sedangkan kebijakan mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada

dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. Menurut Islamy berpendapat bahwa:

> "Kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh lagi (lebih menekankan kepada kearifan seseorang), sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya sehingga policy lebih tepat diartikan sebagai kebijakan, sedangkan kebijaksanaan merupakan pengertian dari kata wisdom". (Islamy, 1997:5)

Berdasarkan pendapat tersebut, kebijakan pada dasarnya suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan tertentu dan bukan hanya sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan menurut pendapat George Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* yaitu:

> *"Policy implementation, as we have seen, is the stage of policymaking between the establishment of a policy-such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule-and the consequences of the policy for the people whom it affects".(*Implementasi kebijakan, maka dapat dikatakan bahwasanya implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan seperti bagian dari tindakan legislatif, menerbitkan perintah eksekutif, penyerahan keputusan peradilan, atau diterbitkannya suatu peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi orang-orang yang mempengaruhinya) (Edwards III, 1980:01)

Berdasarkan pengertian implementasi kebijakan di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat

yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan baik.

Implementasi kebijakan menurut pendapat Pressman dan Wildavsky yaitu : "*Implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, and complete*". (Implementasi untuk melaksanakan, membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, dan melengkapi). (Pressman dan Wildavsky, 1978:21). Secara etimologi implementasi itu dapat diartikan sebagai suatu aktivitas yang berjalan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil, dan apabila pengertian implementasi di atas digabungkan dengan kebijakan publik, maka implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan atau disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai suatu tujuan kebijakan dengan baik.

Implementasi kebijakan menurut pendapat Tachjan, Implementasi Kebijakan Publik adalah:

> "Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika top-down maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat kongkrit atau makro" (Tachjan, 2006:25).

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan, artinya implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan dimana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan.

Pengertian implementasi kebijakan menurut Indiahono adalah sebagai berikut:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel dilapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan. Output adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. Output biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. Outcome adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan". (Indiahono, 2009:143)

Berdasarkan penjelasan di atas bahwa, implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam merumuskan suatu kebijakan yang akhirnya berupa keputusan kebijakan yang dapat menimbulkan pengaruh (sebab/akibat), dari pemerintah yang benar-benar aplikabel dilapangan untuk menghasilkan *output* dan *outcomes*, dimana *output* sebagai penyebab kebijakan sedangkan *outcomes* sebagai dampak dari kebijakan.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas mengenai implementasi kebijakan, maka peneliti dapat menginterpretasikan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Akan tetapi, walaupun kebijakan tersebut sudah tepat dan telah mengikutsertakan masyarakat maka akan mengalami kendala-kendala yang mengakibatkan kegagalan yang diakibatkan oleh kurang diimplementasikan oleh para pelaksana kebijakan. Oleh karena itu, apabila suatu kebijakan dapat berhasil maka dalam prosesnya harus

melibatkan masyarakat dan juga dalam mengimplementasikan kebijakan harus maksimal sehingga tujuan yang diharapkan dapat tercapai dengan baik.

Penjelasan daripada unsur-unsur implementasi kebijakan lainnya disampaikan oleh Van Meter dan Van Horn dimana menempatkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam proses implementasi kebijakan, diantaranya sebagai berikut:

1. *The competence and size of an agency's staff;*
2. *The degree of hierarchical control of subunit decisions and process within the implementing agencies;*
3. *An agency's political resources (e.g., support among legislators and executives);*
4. *The Vitality of an organization;*
5. *The degree of "open" communications (i.e., networks of communication with fee horizontal and vertical communication, and a relatively high degree of freedom in communications with persons outside the organization) within an organization;*
6. *The agency's formal and informal linkpages with the "policy-making" or "policy-enforcing" body.*
   (Van Metter dan Van Horn, 1975:471)

Berdasarkan pengertian tersebut peneliti dapat menggambarkan bahwa proses panjang dari pada unsur-unsur implementasi kebijakan menjadi perhatian bahwa proses implementasi kebijakan bukanlah hal yang mudah dan terjadi begitu saja, namun sudah berdasarkan perencanaan yang matang dan kesiapan dari pada aparatur maupun masyarakat yang akan menjalankannya. Pada akhirnya baik aparatur pelaksana maupun masyarakat menginginkan yang terbaik dari kebijakan tersebut yaitu tercapai tujuannya.

Model pendekatan implementasi kebijakan selanjutnya adalah model bottom up, dimana model ini memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat (Agustino, 2012:157). Pendekatan

bottom up berpangkal dari keputusan-keputusan dan formulasi kebijakan yang ditetapkan dan berada di level masyarakat yang merasakan sendiri permasalahan yang mereka alami. Sehingga dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumber daya yang tersedia, sistem sosio-kultur yang berjalan agar kebijakan tersebut tidak kontraprodutif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

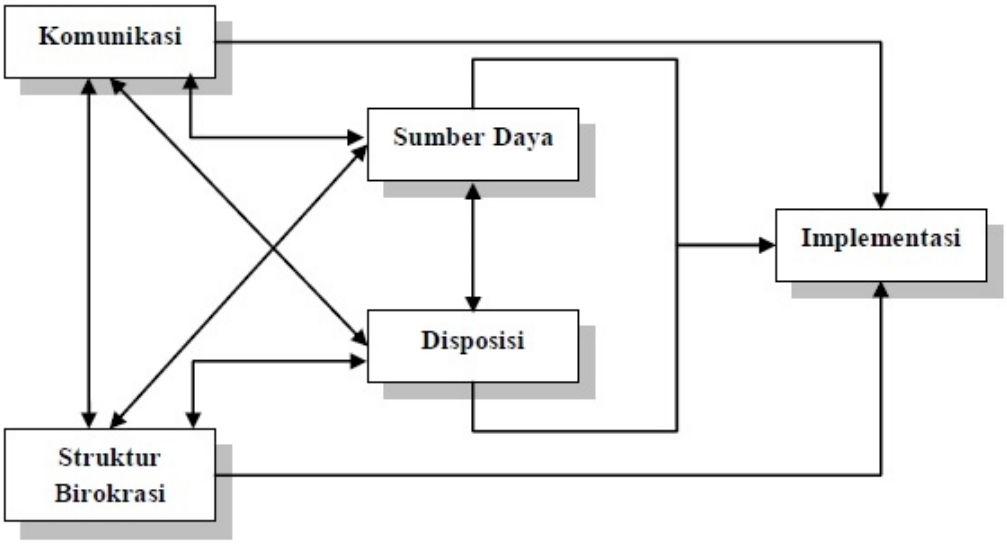
2.1.4 Model Implementasi Kebijakan

Model-model implementasi kebijkan dari berbagai para ahli pada dasarnya adalah untuk memberikan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijkan. Model implementasi yang dikembangkan oleh George C. Edwards III disebut dengan *Direct and Indirect Impact of Implementation*. Dalam penekatan yang diteorikan oleh George C. Edwards III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan, yaitu:

1. *Communication* (Komunikasi)
2. *Resources* (Sumber Daya)
3. *Disposition* (Disposisi)
4. *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi)

(Edwards III, 1980:10)

Gambar 2.1
Model Direct and Indirect Impact of Implementation



(Sumber: Edwards III, 1980)

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implentasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dala hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya politik yang tersediadan pelaksanaan implementasi kebijakan.

Pertama, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah komunikasi. Menurut Edwards III komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan baru dapat berjalan manakala komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus

ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Kedua, menurut Edwards III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya dapat berjalan dengan baik dan rapi, yaitu staf, informasi, wewenang dan fasilitas.

Ketiga, variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai implementasi suatu kebijakan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk mekaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak menjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah pengangkatan birokrat dan insentif.

Keempat, menurut Edwards III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, tetapi kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat

terlaksana atau terealisasi masih tetap ada karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumbernya.

Model implementasi kebijakan menurut Grindle yaitu menggunakan pendekatan *top down*. Pendekatannya tersebut dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle yang dikutip oleh Agustino keberhasilan suatu implementasi kebijakan public ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri , ada dua varibel menurt Grindle yang terdiri dari *Content Of Policy* dan *Context Of Policy,* yaitu :

1. *Content Of Policy*
   a. *Interest Affected* (Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)
   b. *Type Of Benefits* (Tipe Manfaat)
   c. *Extent Of Change Envision* (Derajat perubahan yang ingin dicapai)
   d. *Site Of Decision Making* (Letak pengambilan keputusan)
   e. *Program Implementer* (Pelaksana Program)
   f. *Resouces Committed* (Sumberdaya-sumberdaya yang digunakan)

2. *Context Of Policy*
   a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari actor yang terlibat)
   b. *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)
   c. *Compliance and Responsiveness* (Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)
   (Grindle dalam Agustino, 2014:154)

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

Type Of benefits berupaya untuk menunjukan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberpa jenis manfaat yang menunjukan dampak posotif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakn yang berhak dilaksanakan.

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Context of policy* yang ingin dijelaskan pada point *extent of change envision* adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijkan harus mempunyai skala yang jelas.

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian *Site of decision making* harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

Dalam melaksanakan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya *program implementer* (pelaksana program/kebijakan) yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini. Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaanya berjalan dengan baik.

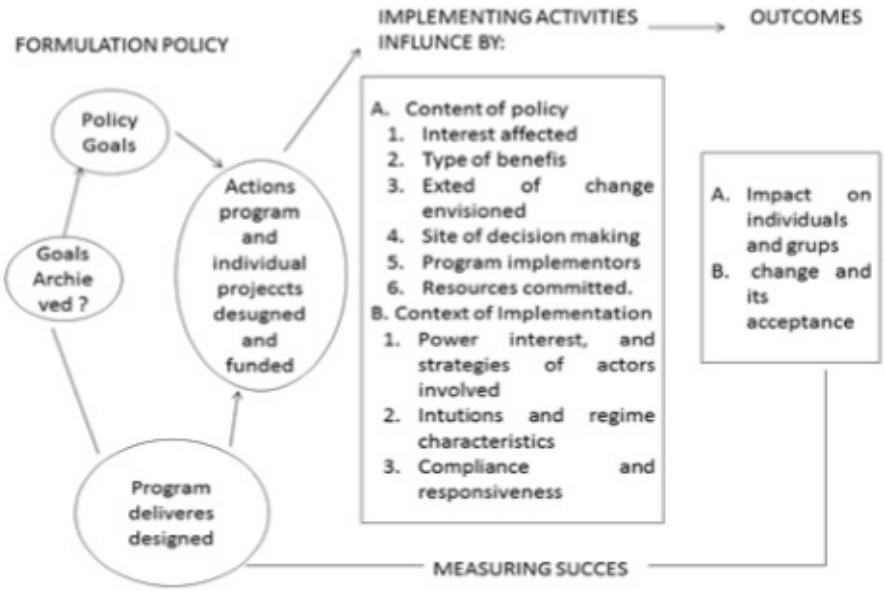
Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan dan kekuasaan, kepentingan, seperti *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari actor yang terlibat), serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang

sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan tidak akan berjalan dengan baik.

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian *institution and regime characteristic* ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Hal lainnya yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana , maka yang hendak dijelaskan pada poin *compliance and responsiveness* adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Model implementasi menurut Grindle digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.2
Model Pendekatan *Implementation as A Political and Administrative Process* (Merilee S. Grindle)



(Sumber : Grindle dalam Nugroho, 2006:634)

Model Grindle dapat dipahami bahwa keunikan model ini terletak pada pemahamanya yang kompeherensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementator, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi diantara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumberdaya implementasi yang diperlukan.

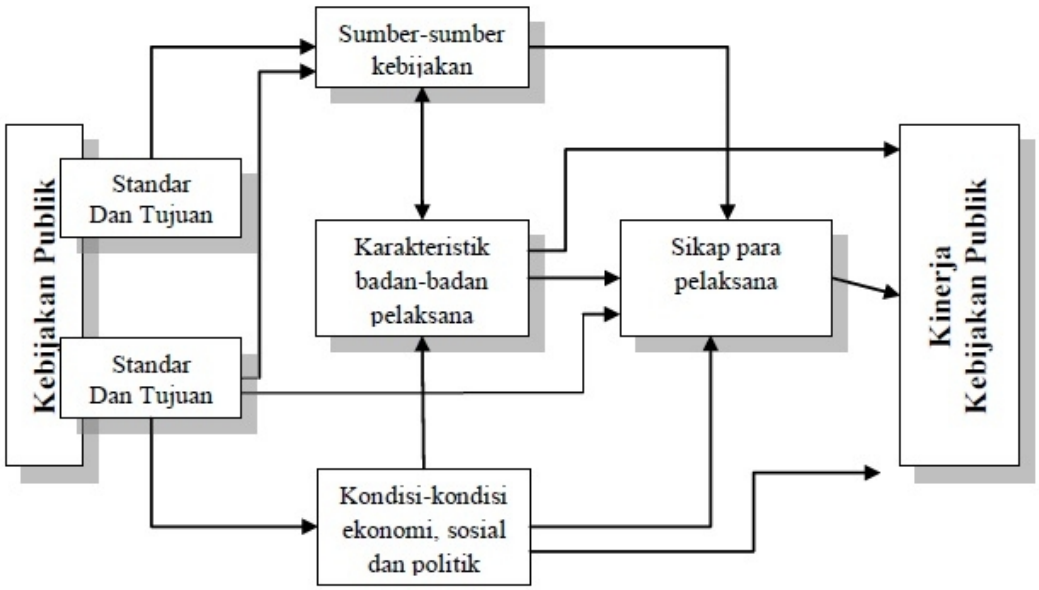
Model pendekatan yang lainnya dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan public yang tinggi dan yang berlangsung berhubungan dalam hubungan berbagai variable.

Van Meter dan Vanhorn mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*, yaitu:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;
2. Sumber-sumber kebijakan;
3. Karakteristik badan-badan pelaksana;
4. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;
5. Sikap para pelaksana; dan
6. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

(Meter dan Vanhorn, 1975:462-478).

Gambar 2.3
A Model of The Policy Implementation



(Sumber: Meter dan Van Horn, 1975)

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implentasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dala hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Pertama, ukuran dan tujuan kebijakan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan.

Kedua, menurut Van Meter dan Vanhorn, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Meter dan Vanhorn,

1975:465). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ketiga, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya.

Subarsono mengungkapkan kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7). Komponen dari model ini terdiri dari stuktur-struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka, disamping itu perhatian juga perlu ditujukan kepada ikatan-ikatan badan pelaksana dengan pameran-pameran serta dalam penyampaian kebijakan.

Keempat, dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Van Meter dan Vanhorn mengungkapkan:

> "Sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik …… dukungan sumber daya ekonomi dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan dan dalam lingkungan politik dukungan elite politik sangat diperlukan dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan" (Meter dan Vanhorn, 1975:471).

Perubahan kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara pelaksanaan program, variasi-variasi dalam situasi politik berpengaruh terhadap pelaksanaan kerja. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri.

Kelima, Van Meter dan Vanhorn mengungkapkan bahwa karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Vanhorn, 1975:472). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keenam, Van Meter dan Vanhorn mengungkapkan bahwa komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki efek tidak langsung pada kinerja, apa pengaruh ini terhadap variabel dependen ditengahi oleh variabel independen lain. Jelas yang memberikan pelayanan publik akan dipengaruhi oleh cara yang standar dan tujuan komunikasi untuk pelaksana dan sejauh mana standars dan

tujuan memfasilitasi pengawasan dan penegakan hukum (Meter dan Vanhorn, 1975:473). Standar dan tujuan tidak langsung berdampak pada disposisi pelaksana melalui kegiatan komunikasi interorganisasi.

Hubungan antara sumber daya dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik dari yurisdiksi menerapkan (atau organisasi) menunjukkan bahwa ketersediaan sumber daya fiskal dan lainnya dapat menciptakan permintaan oleh warga negara swasta dan terorganisir kelompok-kelompok kepentingan-untuk partisipasi dalam dan implementasi berhasil dari program (Meter dan Vanhorn, 1975:476). Prospek manfaat dari program ini dapat menyebabkan kelompok dinyatakan diam untuk menekan partisipasi maksimum. Berdasarkan sumber daya terbatas yang tersedia, warga negara kepentingan pribadi dan terorganisir dapat memilih untuk menentang kebijakan atas dasar bahwa manfaat dari partisipasi sedikit dibandingkan dengan biaya potensial.

Berdasarkan pemaparan model-model implementasi kebijakan di atas, untuk mengkaji dan menganalisis implementasi kebijakan pengelolan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat, peneliti memilih model implementasi Edwards III. Alasan Peneliti memilih implementasi Edwards III, karena menurut peneliti model tersebut sesuai terhadap permasalahan yang peneliti teliti.

2.1.5 Faktor Pendukung Implementasi Kebijkan

Keberhasilan implementasi kebijakan tidak akan lepas dari faktor kesuksesan suatu lembaga-lembaga atau badan-badan dalam menyelenggarakan suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Menurut Winarno implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan :

"Alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan" (Winarno, 2002:102).

Pengertian di atas mengandung makna bahwa untuk mensukseskan suatu kebijakan dibutuhkan kerjasama yang baik antara pemerintah selaku pembuat dan pelaksana dari suatu kebijakan dengan masyarakat selaku objek yang akan menjalankan kebijakan tersebut. Kedua faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain untuk mewujudkan sebuah kebijakan.

Intensitas kecendurangan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan.(Winarno, 2002:110). Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada dilingkungannya. Menurut Sunggono, Masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan public dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu buat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan public karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;

5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.
   (Sunggono. 1994:144)

Berdasarkan pengertian tersebut, masyarakat merupakan faktor penting dalam menjalankan kebijakan publik. Masyarakat akan menjalankan kebijakan publik karena mereka sadar bahwa sebuah kebijakan dikeluarkan karena maksud yang baik dan memberikan manfaat bagi masyarakat dan juga ada kecenderungan di masyarakat bahwa jika tidak menjalankan kebijakan tersebut mereka akan mendapatkan sanksi.

Menurut Winarno implementasi kebijakan bila dipandang dalm pengertian yang luas, merupakan : “Alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Winarno, 2002:102).

Menurut pendapat di atas implementasi kebijakan merupakan sebuah alat yang berperan sebagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik dalam administrasi hokum. Faktor-faktor tersebut bekerja sama untuk menjalankan kebijakan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Adapun syarat-syarat untk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna yaitu :

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dari sumber-sumber yang cukup memadai.
c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
e. Hubunugan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.

f. Hubungan saling ketergantungan kecil.
g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
h. Tugas-tugas terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
i. komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
j. Pihhak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.
(Wahab, 1997:71-78).

Berdasarkan pendapat di atas sarat-sarat implementasi kebijakan publik secara sempurna adalah kondisi eksternal yang di hadapi, waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai, sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia, Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausulitas yang handal, Hubungan kausulitas bersifat langsung, Hubungan saling ketergantungan kecil, Pemahaman yang mendalam, Tugas-tugas diperinci, Komunikasi dan koordinasi dan Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Faktor-faktor tersebut yang menjadikan suatu implementasi kebijakan berjalan dengan sempurna.

2.1.6 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan sempurna dan semestinya dikarenakan ada faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Sunggono implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat yaitu :

a. Isi kebijakan
Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan *intern* maupun *ekstern* dari kebijakan yang akan dilaksanakan.

Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat,* penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan public dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi
   Implementasi kebijakan mengansumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
c. Dukungan
   Pelaksana suatu kebijakan akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakn tersebut.
d. Pembagian potensi
   Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.
   (Sunggono, 1994:145)

Berdasarkan pengertian di atas faktor - faktor penghambat implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain isi kebijakan, informasi, dukungan dan pembagian potensi. Sementara menurut Darwin (1999) menyatakan bahwa ada 5 aspek yang menjadi penghambat implementasi kebijakan, yaitu:

a. Kepentingan
   Dalam proses implementasi suatu kebijakan publik seringkali menimbulkan konflik dari kelompok sasaran atau masyarakat, artinya terbuka peluang munculnya kelompok tertentu diuntungkan (gainer), sedangkan dipihak lain implementasi kebijakan tersebut justru merugikan kelompok lain. Implikasinya, masalah yang muncul kemudian berasal dari orang-orang yang merasa dirugikan. Upaya untuk menghalang-halangi, tindakan complain bahkan benturan fisik biasa saja terjadi. Singkatnya, semakin besar konflik kepentingan yang terjadi dalam implementasi kebijakan publik, maka semakin sulit pula proses implementasi nantinya, demikian pula sebaliknya

b. Azas manfaat
   Dalam konteks pemerintahan yang efektif, pemerintah haruslah menyelesaikan persoalan-persoalan, walaupun tidak bisa dikatakan seluruh persoalan, karena keterbatasan diri pemerintah sendiri, untuk kemudian memberdayakan masyarakat atau melalui LSM dan organisasi lainnya untuk menyelesaikan persoalan mereka yang muncul dalam masyarakat.
c. Budaya
   Aspek lain yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik adalah perubahan perilaku kelompok sasaran atau masyarakat, maksudnya sebelum implementasi kebijakan kelompok sasaran atau masyarakat melakukan sesuatu dengan pola implementasi kebijakan terdahulu. Ketika suatu kebijakan baru diimplementasikan, terjadi perubahan baik dalam finansial, cara atau tempat lain sebagainya. Perubahan tersebut akan menimbulkan resistensi dari kelompok sasaran.
c. Aparat pelaksana
   Aparat pelaksana atau implementor merupakan factor lain yang menentukan apakah satu kebijakan publik sulit atau tidak diimplementasikan. Komitmen untuk berperilaku sesuai tujuan kebijakan penting dimiliki oleh aparat pelaksana. Oleh Darwin (1999) mengatakan bahwa dalam hal ini diperlukan pengembangan aturan yang jelas dan sistem monitoring dan kontrol yang efektif dan transparan yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya perilaku aparat yang berlawanan dengan tujuan publik tersebut. Selain itu, masyarakat perlu diberdayakan agar lebih kritis dalam menyikapi perilaku aparat yang menyimpang.
d. Anggaran
   Suatu program akan dapat terimplementasi dengan baik jika didukung oleh sumber daya yang memadai, dalam hal ini dapat berbentuk dana, peralatan teknologi, dan sarana serta prasarana lainnya. Kesulitan untuk melaksanakan satu program terkait erat dengan beberapa hal yang disebut. (Darwin, 1999:65)

Berdasarkan pengertian di atas suatu kebijakan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka jika tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidak akan efektif.

2.2 Pengertian Aplikasi

Menurut Jogiyanto (2004:8) aplikasi merupakan sistem yang dirancang dan disusun sedemikian rupa untuk menghasilkan informasi yang terpadu dengan menggunakan sarana komputer sebagai sarana penunjangnya.

Sedangkan menurut Anisyah (2000:30), aplikasi aplikasi merupakan software yang berfungsi untuk melakukan berbagai bentuk pekerjaan atau tugas-tugas tertentu seperti penerapan, penggunaan dan penambahan data.

Menurut Dhanta (2009:32), aplikasi (application) adalah software yang dibuat oleh suatu perusahaan komputer untuk mengerjakan tugas-tugas tertentu, misalnya Microsoft Word, Microsoft Excel.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas aplikasi merupakan penerapan, menyimpan sesuatu hal, data permasalahan, pekerjaan kedalam suatu sarana atau media yang digunakan untuk menerapkan atau mengimplementasikna hal atau permasalahan tersebut sehinggga berubah menjadi bentuk yang baru tanpa meenghilangkan nilai-nilai dasar hal, data, permasalahan atau pernasalahan atau pekerjaan. Jadi dalam hal ini hanya bentuk dari tampilan data yang berubah, sedangkan isi yang termuat dalam data tersebut tidak mengalami perubahan. Jadi program aplikasi adalah sederetan kode yang digunakan untuk mengatur komputer supaya dapat melakukan pekerjaan sesuai dengan keinginan programmer atau user.

2.3 Pengertian Sistem

Negara Indonesia saat ini sedang menuju ke arah perkembangan yang lebih menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan lebih terbuka dalam menangkap aspirasi atau suara nurani masyarakat yang berkembang di lingkungan masyarakat. Dalam era keterbukaan ini, tuntutan pemerintah untuk menyampaikan informasi melalui perangkat-perangkat lunak seperti komputer sangat diperlukan. Hal tersebut dikarenakan masyarakat sekarang lebih kritis dalam mengatasi masalah yang berkaitan dengan pelayanan publik, selain itu juga masyarakat era sekarang jauh lebih terbuka terhadap hal-hal baru khususnya dalam perkembangan dunia informasi.

Perkembangan informasi berbasis komputer ini, pemerintah daerah juga dituntut agar siap dalam mengoprasionalkan semua pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sistem komputerisasi. Melengkapi pandangan tersebut, maka diuraikan mengenai sistem, data dan informasi. Pengertian sistem menurut Kadir sistem adalah sekumpulan elemen yang saling terkait atau terpadu yang dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan (Kadir,2003:54).

Pengertian sistem menurut Kadir di atas jelas bahwa sistem merupakan sekumpulan elemen yang saling berhubungan untuk mencapai suatu tujuan. Anwar juga menjelaskan pengertian sistem, sistem adalah seperangkat komponen yang saling berhubungan dan saling bekerja sama untuk mencapai beberapa tujuan (Anwar, 2004:4).

Oleh karena itu, setelah membahas kedua pendapat para ahli dapat disimpulkan bahwa sistem merupakan suatu komponen yang tidak bisa dipisahkan satu dengan yang lainnya, komponen tersebut saling berhubungan dan mempunyai tujuan yang sama. Jika komponen-komponen tersebut yang membentuk sistem tidak saling berhubungan dan tidak bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan maka komponen tersebut atau kumpulan tersebut bukanlah sistem. Maka suatu sistem sangat diperlukan untuk menentukan dan mencapai suatu tujuan tertentu.

2.4 Pengelolaan Keuangan Desa

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa Pasal 1 Ayat 6 yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan desa. Sedangkan menurut Arif (2007:32) pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan desa. Berdasarkan penjelasan di atas pengelolaan keuangan desa dilakukan melalui beberapa tahap mulai dari perencanaa, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggung jawaban.

Pasal 20 ayat 1 menjelaskan bahwa perencanaan adalah Sekretaris Desa Menyusun Rancangan Peraturan Desa Tentang APBDesa berdasarkan RKPDesa tahun berkenaan. Pasal 24 ayat 1 menjelaskan pelaksanaan adalah semua penerimaan dan pengeluaran desa dalam rangka pelaksanaan kewenangan desa

dilaksanakan melalui rekening desa artinya semua penerimaan dan pengeluaran desa harus dikelola melalui rekening desa yang didukung dengan bukti yang lengkap dan sah.

Pasal 35 ayat 2 menjelaskan penatausahaan adalah bendahara desa wajib melakukan pencatatan setiap penerimaan dan pengeluaran serta melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib. Pasal 37 ayat 1 Menjelaskan Pelaporan adalah Kepala Desa menyampaikan laporan realisasi pelaksanaan APBdesa kepada Bupati/Walikota berupa laporan semester pertama dan laporan semester akhir tahun. Pasal 38 ayat 1 menjelaskan bahwa pertanggungjawaban adalah Kepala Desa Menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa kepada Bupati/Walikota setiap akhir tahun anggaran.

2.5 Pengertian Sistem Keuangan Desa (SisKeuDes)

Aplikasi tata kelola keuangan desa ini pada awalnya dikembangkan Perwakilan BPKP Sulawesi Barat sebagai proyek percontohan di lingkungan BPKP pada bulan Mei 2015. Aplikasi ini telah diimplementasikan secara perdana di Pemerintah Kabupaten Mamasa pada bulan Juni 2015. Keberhasilan atas pengembangan aplikasi ini selanjutkan diserahkan kepada Deputi Kepala BPKP Bidang Pengawasan Penyelenggaran Keuangan Daerah setelah melewati tahapan *Quality Assurance* (QA) oleh Tim yang telah ditunjuk. Terhitung mulai tanggal 13 Juli 2015 aplikasi keuangan desa ini telah diambil alih penanganannya oleh Deputi Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah di Jakarta. Latar belakang hadirnya Aplikasi Siskeudes, beberapa diantaranya adalah: Direktif Presiden, Permintaan

DPR-RI saat RDP, Rekomendasi KPK-RI, Peran BPKP sebagai auditor internal Pemerintah.

Aplikasi keuangan desa ini menggunakan database Microsoft Acces sehingga lebih *portable* dan mudah diterapka**n** oleh pengguna aplikasi yang awam sekalipun. Secara teknis transaksi keuangan desa termasuk dalam kelompok skala kecil, sehingga lebih tepat ditangani secara mudah dengan *database acces* ini. Penggunaan aplikasi dengan menggunakan *database SQLServer* hanya dikhususkan untuk tujuan tertentu atau volume transaksi sudah masuk dalam kategori skala menengah.

Penggunaan aplikasi keuangan desa harus mendapatkan persetujuan dari BPKP selaku pengembang aplikasi. Pemerintah Daerah dapat mengajukan permohonan penggunaan aplikasi ini kepada Perwakilan BPKP setempat. Pengajuan penggunaan aplikasi agar dikoordinasikan oleh Pemerintah Daerah sehingga dapat diterapkan pada seluruh desa yang ada pada pemerintah daerah yang bersangkutan. Persetujuan penggunaan aplikasi dilakukan dengan cara memberikan kode validasi dan sml pemda yang dikeluarkan secara resmi oleh BPKP.

2.6 Kerangka Pemikiran

Implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat masih belum optimal. *Pertama,* keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) staff operator SisKeuDes. Hal ini dilihat dari observasi dan wawancara peneliti di DPMD Kabupaten Bandung Barat dan beberpa desa yang mengatakan hanya ada satu pelaksana teknis di DPMD (Admin SisKeuDes) tersebut. Selain itu, staff

operator aplikasi SisKeuDes yang berada di desa-desa hanya ada satu operator, artinya adanya rangkap jabatan karena tidak ada operator khusus aplikasi SisKeuDes. *Kedua,* tidak adanya SOP khusus. Hal ini dilihat dari observasi dan wawancara peneliti dengan aparatur DPMD Kabupaten Bandung Barat dan beberpa aparatur desa di Kabupaten Bandung Barat yang mengatakan belum ada SOP khusus secara tertulis yang dibuat oleh DPMD Kabupaten Bandung Barat mengenai kebijakan aplikasi SisKeuDes.

Berdasarkan permasalahan di atas maka untuk mengkaji dan menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat peneliti menggunakan teori George Edwards III yang di dalamnya terdapat 4 dimensi yaitu *Comunication* (komunikasi) terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). *Resouces* (Sumber daya) terdiri dari staff (aparatur), *information* (informasi), *Authotity* (kewenangan), dan *Facilities* (fasilitas). *Dispositions* (sikap pelaksana) terdiri dari *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana), (*Staffing the beaucracy*) pengangkatan aparatur dan *Incentives* (insentif). *Bureaucratic Structure* (Struktur birokrasi) terdiri dari *Standard Operating Procedures* (SOP), dan *Fragmentation* (Fragmentasi). (Edwards III, 1980:11-12).

Pertama, *Comunication* atau Komunikasi adalah proses penyampaian pesan informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. Komunikasi merupakan syarat utama dalam implementasi kebijakan untuk berjalan lebih efektif. Menurut Edwards III komunikasi terdiri dari : *Transmision* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh

para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas. *Consistency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Kedua, *Resouces* (Sumber daya), Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistensi ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan. Jika para implementor mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berjalan dengan efektif.

Menurut Edwards III sumber daya terdiri dari : Staff (aparatur) adalah pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. *Information* (informasi) adalah data yang diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik pada masa sekarang atau yang akan datang dalam melaksanakan dan mematuhi apa yang telah menjadi tugas dan kewajibannya. *Authority* (kewenangan) adalah kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan

dalam melaksanakan kebijakan. *Facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

Ketiga, Dispotition (disposisi) adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan seperti memiliki kejujuran, mempunyai komitmen, dan sifat demokratik. Menurut Edwards III disposisi terdiri dari : *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. (*Staffing the bureaucracy*) adalah pengangkatan dan pemilihan pegawai pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan dan *Incentives* (insentif) adalah kecenderungan yang ada pelaksana melalui manipulasi incentives oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik.

Keempat, *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi) merupakan suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Menurut Edwards III Struktur Birokrasi terdiri dari : *Standard Operating Procedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. *fragmentation* (fragmentasi) adalah pembagian tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

Berdasarkan pemaparan di atas, peneliti membuat definisi operasional sebagai berikut:

1. Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.
2. Kebijakan adalah suatu aturan yang dibuat Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat dalam implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.
3. Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan untuk tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan oleh keputusan kebijaksanaan dalam implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.
4. Pengelolaan Keuangan Desa adalah keseluruhan kegiatan yang yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan desa dalam implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.
5. Aplikasi adalah software yang berfungsi untuk melakukan berbagai bentuk pekerjaan atau tugas-tugas tertentu seperti penerapan, penggunaan dan penambahan data dalam implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.
6. Sistem adalah seperangkat komponen yang saling berhubungan dan saling bekerja sama untuk mencapai beberapa tujuan dalam implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.

7. implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat adalah suatu tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan yang meliputi :
    1. C*ommunication* atau Komunikasi, yaitu suatu proses penyampaian informasi yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat dalam implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat. Komunikasi ini dipengaruhi oleh 2 faktor yaitu :
        a. *Transmision* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi atau sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat kepada seluruh desa di Kabupaten Bandung Barat mengenai informasi dalam implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.
        b. *Clarity* (kejelasan) adalah jelasnya sumber informasi dalam penyampaian informasi implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat, yang mana dengan kejelasan informasi, pelaksana dapat mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah kepada seluruh desa di Kabupaten Bandung Barat.
        c. *Consistensy* (konsistensi) adalah tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas

dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat dalam implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat kepada seluruh desa di Kabupaten Bandung Barat.

2. *Resources* (sumber daya), adalah pelaksana yang bertanggung jawab untuk melaksanakan seluruh desa di Kabupaten di Kabupaten Bandsung Barat. Sumber Daya terdiri dari:
   a. Sumber daya manusia adalah pelaku kebijkan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam mengelola implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan.
   b. Sumber daya informasi adalah data yang sudah diolah menjai satu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik masa sekarang atau yang akan datang di seluruh desa di Kabupaten Bandung Barat dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya dalam implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.
   c. Kewenangan adalah sesuatu yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat di DPMD Kabupaten Bandung Barat dan seluruh desa yang berada di Kabupaten Bandung Barat yang merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam

melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dalam kewenangannya.

d. Sumber daya fasilitas adalah sarana untuk menunjang kelancaran pelaksanaan implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat di seluruh desa yang berada di Kabupaten Bandung Barat, tanpa adanya sarana dan prasarana yang mendukung maka pelaksanaan kebijakan aplikasi SisKeuDes tersebut tidak akan berhasil.

3. *Disposition* (sikap pelaksana) adalah sikap positif pelaksana untuk melaksankan kebijakan yang menjadi tujuan dalam implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat. Disposition (sikap pelaksana) terdiri dari:

   a. *Effect of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah pelaksana yang menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.

   b. *Staffing the bureaucracy* (pengangkatan aparatur) adalah pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan terhadap implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.

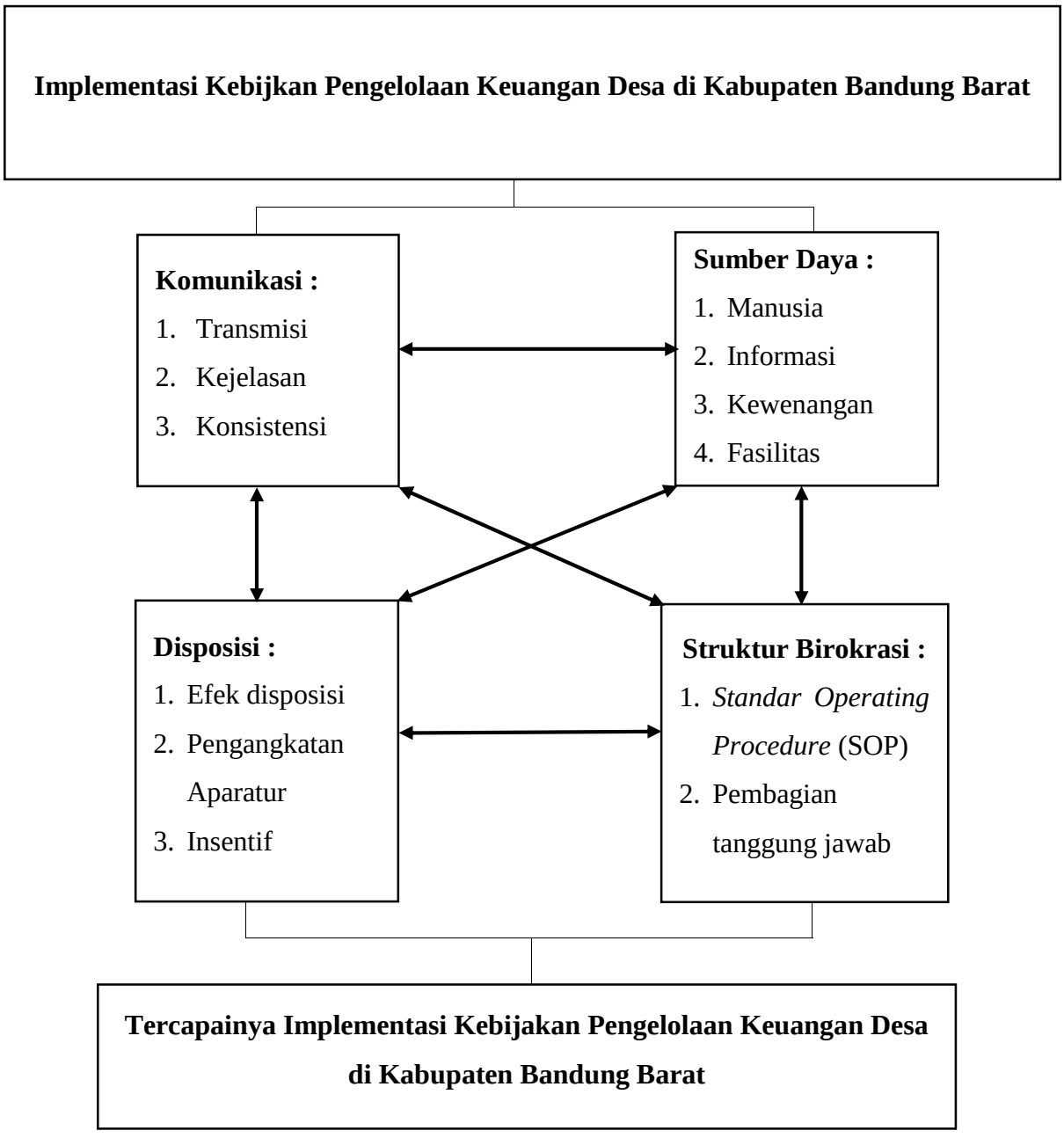
   c. *Incentivies* (insentif) adalah kecenderungan-kecenderungan yang ada pada pelaksana melalui manipulasi insentif oleh pembuat

kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya yang akan membuat pelaksana melaksanakan implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.

4. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) adalah susunan dan hubungan antara tiap bagian secara posisi yang ada pada kantor desa dalam menjalin kegiatan operasional untuk mencapai tujuan implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat. Struktur birokrasi terdiri dari:
   a. *Standard Operating Prosedure* (SOP) adalah mekanisme, sistem, dan prosedur pelaksana kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan, dan tanggung jawab dalam implementasi kebijakan Pengelolaan Keuangan Desa di Kabupaten Bandung Barat.
   b. *Fragmentation* (pemberian tanggung jawab) adalah pemeberian tanggung jawab atas bidang kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana dalam implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat.

Implementasi kebijkan tersebut akan berjalan dengan baik jika semua pihak yang terkait kebijakan tersebut dapat mengaplikasikan empat indikator Implementasi Kebijakan yang disebutkan oleh Edwards III : Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Setelah terimplementasikan empat indikator tersebut maka akan tercapainya implementasi kebijakan pengelolaan Keuangan Desa di Kabupaten Bandung Barat.

Gambar 2.4
Kerangka Pemikiran



(Sumber : Hasil Pengolahan Peneliti 2017)

2.7 Proposisi

Implementasi kebijakan pengelolaan keuangan desa di Kabupaten Bandung Barat ditentukan oleh faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.