

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN LANGKAT
NOMOR 5 TAHUN 2015 TENTANG PERANGKAT DESA
Studi di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat**

TESIS

OLEH

**SUWANTO
NPM. 161801080**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 20/3/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)20/3/20

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN LANGKAT
NOMOR 5 TAHUN 2015 TENTANG PERANGKAT DESA
Studi di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat**

TESIS

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik Pada
Program Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH

**SUWANTO
NPM. 161801080**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 20/3/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)20/3/20

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

Tesis ini telah disetujui untuk diperbanyak dan dipertahankan oleh :

N a m a : Suwanto
N I M : 1618010080
Program : Magister Administrasi Publik
Judul : Implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015
Tentang Perangkat Desa, studi di Kecamatan Secanggang Kabupaten
Langkat.

Pembimbing I



Dr. Warjio, MA

Pembimbing II



Dr. Isnaini, SH.M.Hum

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**


Dr. Warjio, MA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, 25 April 2018



Suwanto

ABSTRAK

Implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa, studi di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat

Nama : Suwanto, NPM : 1618010132

Untuk menjalankan pemerintahan di desa dan memberikan pelayanan kepada masyarakat serta dalam melaksanakan kewajiban, tugas, dan fungsinya kepala desa dibantu oleh perangkat desa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Pasal 26 ayat (2) huruf b menyatakan bahwa kepala desa berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan perangkat desa. Pada Pasal 48 menyatakan bahwa perangkat desa terdiri atas sekretaris desa, pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis. Perangkat desa dipilih oleh kepala desa dan bertugas untuk membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana yang disebutkan di Pasal 49 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Sebagai pelaksanaan pengaturan tentang perangkat desa di daerah, maka Pemerintah Kabupaten Langkat telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa Di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat. Metode yang digunakan adalah deskriptif, dengan sampel penelitian sebanyak 22 orang yang diambil secara purposive sampling. Analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis tabel frekwensi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa Kabupaten Langkat sesuai dengan kriteria yang ditetapkan, yaitu dengan rata-rata total skor 2,62, maka termasuk dalam kategori baik dalam arti bahwa Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa Kabupaten Langkat tersebut telah berjalan efektif atau berhasil sebagaimana diharapkan. Namun apabila dilihat dari masing-masing indikator, menunjukkan adanya perbedaan angka skor rata-rata dimana indikator sumber-sumber menunjukkan kategor sedang, sedangkan ketiga indikator lainnya (komunikasi, kecenderungan dan struktur birokrasi) termasuk dalam kategori baik. Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa Kabupaten Langkat telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dan Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa di Kecamatan secanggang Kabupaten Langkat, adalah keterbatasan sumberdaya manusia yang ada di desa dan kurang efektifnya komunikasi yang terjalin diantara komponen yang terlibat dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa.

Keywords: Implementasi kebijakan, perangkat desa, peraturan bupati langkat.

ABSTRACT

Implementation of Langkat District Regulations Number 5 Year 2015 Regarding Village Officials, study in Secanggang District, Langkat Regency

Name: Suwanto, NPM: 1618010132

To carry out governance in the village and provide services to the community and in carrying out its obligations, duties and functions, the village head is assisted by village officials. Based on Law Number 6 of 2014 concerning Villages, Article 26 paragraph (2) letter b states that the village head has the authority to appoint and dismiss village officials. Article 48 states that village officials consist of village secretaries, regional executors and technical implementers. Village officials are chosen by the village head and have the duty to assist the village head in carrying out his duties and authorities as stated in Article 49 of Law Number 6 of 2014 concerning Villages. As the implementation of regulations on village officials in the regions, the Langkat District Government has issued Regional Regulation Number 5 of 2015 concerning Village Officials.

This study aims to determine and analyze Regional Regulation Number 5 Year 2015 Regarding Village Officials in Secanggang District, Langkat Regency. The method used is descriptive, with 22 research samples taken by purposive sampling. Data analysis was performed using frequency table analysis.

The results of this study indicate that the Implementation of Langkat District Regulation Number 5 Year 2015 Regarding Langkat Regency Village Apparatus is in accordance with established criteria, namely with an average total score of 2.62, it is included in both categories in the sense that the Implementation of Langkat District Regulation No. 5 of 2015 concerning the Village Apparatus of Langkat Regency has been running effectively or successfully as expected. However, when viewed from each indicator, there are differences in the average score where the indicators of sources show a moderate category, while the other three indicators (communication, tendency and bureaucratic structure) are included in both categories. Langkat District Regulation Number 5 Year 2015 concerning Village Apparatus The Langkat Regency is in accordance with the provisions of Law Number 6 of 2014 concerning Village and Permendagri Number 83 Year 2015 Regarding Village Apparatus Appointment and Dismissal. Factors influencing the implementation of Langkat District Regulation No. 5 of 2015 concerning Village Apparatuses in Secanggang District, Langkat Regency, are the limited human resources available in the village and the lack of effective communication between the components involved in implementing Langkat District Regulation No. 5 2015 About Village Officials.

Keywords: Implementation of policies, village officials, regent Langkat regulations.

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Tuhan Yang Kuasa yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **Implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa, studi di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat**". Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Sumatera Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof.Dr. A. H. M. Ya`kub Matondang MA, Rektor Universitas Medan Area
2. Ibu Prof.Dr.Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS, Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area
3. Bapak Dr. Warjio, MA, Ketua Program Studi MAP, Program Pascasarjana Universitas Medan Area, sebagai Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penyelesaian tesis ini.
4. Bapak Dr. Isnaini, SH.M.Hum sebagai Pembimbing II, yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penyelesaian tesis ini.
5. Camat Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat dan seluruh staf, atas informasi yang diberikan kepada penulis guna penyelesaian tesis ini.

6. Bapak dan Ibu dosen serta staf pengajar khususnya prodi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.
7. Terimakasih pula kepada Ayahanda Saman dan Ibunda Almh. Ngatik (Amini), Istri tercinta Muherni, S.Pd, ananda kami Nurhanita, S.Pd dan Iwanto, S.Pd, Sohob kami Tumini, Abang, Kakak serta semua fihak yang telah memberikan bantuan serta seluruh keluarga yang senantiasa memberi dorongan dan semangat serta do`a demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Medan, 25 April 2018

P e n u l i s

Suwanto

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
ABSTRAKSI	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
PERNYATAAN.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I : PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah 1	
1.2. Perumusan Masalah.....	6
1.3. Tujuan Penelitian.....	6
1.4. Manfaat Hasil Penelitian	7
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Kebijakan Publik 8	
2.2. Implementasi Kebijakan 15	
2.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan	15
2.2.2. Model Implementasi Kebijakan	18
2.1.3. Pengukuran Implementasi Kebijakan	26

BAB III	: METODE PENELITIAN	
3.1.	Waktu dan Tempa Penelitian	31
3.2.	Metode Penelitian.....	31
3.3.	Populasi dan sampel	31
3.4.	Teknik Pengumpulan Data	32
3.5.	Definis Konsep dan Operasional	33
3.6.	Teknik Analisis Data.....	34
BAB IV	:HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
4.1.	Gambaran Umum Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat	35
4.2.	Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat	68
4.4.	Pembahasan Hasil Penelitian	84
BAB V	: KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1.	Kesimpulan	92
5.2.	Saran - Saran	93
DAFTAR PUSTAKA		94
LAMPIRAN-LAMPIRAN		

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 1 Undang – undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa) . Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Republik Indonesia (Pasal 18B ayat (2) UUDNRI Tahun 1945) .

Pemerintah desa sendiri merupakan struktur yang paling bawah dalam sistem pemerintahan nasional, pemerintah desa mempunyai kedekatan dengan masyarakat dari berbagai lapisan, golongan, kepentingan dan berbagai persoalan dalam masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa jika pemerintahan desa berfungsi dengan baik, maka akan sangat memberikan pengaruh signifikan terhadap kemajuan di berbagai bidang dalam masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, desa harus mampu mewujudkan partisipasi dan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai warga desa.

Perwujudan dari partisipasi dan peran aktif masyarakat merupakan dampak dari konsep demokrasi yang dianut di Indonesia. Menurut Amirmachmud, sebagaimana dikutip oleh Moh. Mahfud M.D (2003:19), bahwa negara (dengan bentuk pemerintahan) demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasinya (demokrasi) berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Salah satu bentuk dari partisipasi masyarakat dalam suatu negara tersebut menurut Samidjo adalah keterlibatannya dalam pemilihan umum (pemilu). Pemilu merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang demokratis. Termasuk didalamnya adalah pemilihan kepala desa yang selanjutnya disingkat menjadi pilkades. Secara historis pilkades telah berjalan lama dan bersifat langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil telah dipahami sebagai pengakuan terhadap keanekaragaman sikap politik partisipasi masyarakat dalam demokratisasi di tingkat desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 371 ayat(1) disebutkan bahwa dalam daerah kabupaten/kota dapat dibentuk desa. Hal ini berarti suatu kabupaten memiliki kewenangan untuk membentuk desa di wilayah kabupatennya. Selain itu desa juga memiliki kewenangan, dimana dalam Pasal 371 ayat (2) disebutkan bahwa desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai desa. Desa juga memiliki otonomi sama seperti yang dimiliki oleh kabupaten/kota yang disebut otonomi

desa. Otonomi Desa merupakan otonomi asli, bulat dan utuh, serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban untuk menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut.

Dalam menjalankan otonominya, desa dipimpin oleh seorang kepala desa. Untuk menjalankan pemerintahan di desa dan memberikan pelayanan kepada masyarakat serta dalam melaksanakan kewajiban, tugas, dan fungsinya kepala desa dibantu oleh perangkat desa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Pasal 26 ayat (2) huruf b menyatakan bahwa kepala desa berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan perangkat desa. Pada Pasal 48 menyatakan bahwa perangkat desa terdiri atas sekretaris desa, pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis. Perangkat desa dipilih oleh kepala desa dan bertugas untuk membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana yang disebutkan di Pasal 49 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

Untuk menjadi perangkat desa diwajibkan untuk memenuhi persyaratan yang tertera pada Pasal 50 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan bahwa berpendidikan paling rendah Sekolah Menengah Umum/Sederajat serta pada saat pengangkatan minimal berusia 20 (dua puluh) tahun dan maksimal 42 (empat puluh dua) tahun dan persyaratan lainnya yang ditentukan dengan peraturan daerah berdasarkan peraturan pemerintah. Mengenai pemberhentian perangkat desa dijelaskan dalam Pasal 53 yang menyatakan bahwa perangkat desadiberhentikan salah satunya apabila telah genap berusia 60 (enam puluh) tahun..

Pengaturan ini kemudian ditungkan ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015. Serta ditindaklanjuti dengan penetapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa. Dalam Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 pada Pasal 12 menyebutkan bahwa perangkat desa yang diangkat sebelum ditetapkan peraturan menteri ini tetap melaksanakan tugas berdasarkan surat keputusan pengangkatannya. Pada Pasal 13 menyebutkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah peraturan ini ditetapkan.

Sebagai pelaksanaan pengaturan tentang perangkat desa di daerah, maka Pemerintah Kabupaten Langkat telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa. Dalam Peraturan Daerah tersebut yang dimaksud dengan Perangkat Desa adalah unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi yang diwadahi dalam Sekretariat Desa, dan unsur pendukung tugas Kepala Desa dalam pelaksanaan kebijakan yang diwadahi dalam bentuk pelaksana teknis dan unsur kewilayahan.

Ketentuanyang diatur dalam Peraturan daerah tersebut adalah hal-hal yang berkaitan dengan : pengangkatan perangkat desa meyangkut persyaratan pengangkatan, mekanisme pengangkatan, pemberhentian perangkat desa, unsur

staf perangkat desa, peningkatan kapasitas aparatur desa dan kesejahteraan perangkat desa.

Persyaratan Pengangkatan Pasal 2 (1) Perangkat Desa diangkat oleh Kepala Desa dari warga Desa yang telah memenuhi persyaratan umum dan khusus. (2) Persyaratan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut: a. Berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat; b. Berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun; c. Terdaftar sebagai penduduk Desa dan bertempat tinggal di Desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran; dan d. Memenuhi kelengkapan persyaratan administrasi. (3) Persyaratan Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah persyaratan yang bersifat khusus dengan memperhatikan hak asal usul dan nilai sosial budaya masyarakat setempat dan syarat lainnya. (4) Persyaratan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Dalam pelaksanaannya, pengangkatan perangkat desa di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat masih menemukan berbagai masalah, terutama yang berkaitan dengan tata cara pengangkatan perangkat desa tersebut. beberapa persoalan yakni pengangkatan perangkat desa tidak sesuai amanat peraturan daerah (Perda) Nomor 5 tahun 2015 pasal 10 ayat 2 huruf A tentang perangkat desa yang dimana perangkat desa berasal dari unsur BPD, Tokoh Agama, Masyarakat, pemuda dan tokoh Perempuan dan perekrutan perangkat desa tidak transparan dan terjadi nepotisme. Sesuai dengan ketentuan bahwa sebelum melakukan pengangkatan perangkat desa, terlebih dahulu harus dibentuk tim

untuk melakukan penjaringan dan seleksi calon perangkat desa. Kalau dibentuk tim, artinya bukan hanya kepala desa yang terlibat, tapi ada juga dari unsur masyarakat lainnya. Pengangkatan perangkat desa harus melalui mekanisme yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan terkait. Kepala desa tidak dapat mengangkat perangkat desa tanpa konsultasi dan rekomendasi tertulis dari camat.

Berdasarkan permasalahan diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti atau mengangkat masalah tersebut didalam penelitian ini, yaitu dengan judul “Implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa, Studi di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat “.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas maka dirumuskan masalah penelitian, yaitu :

- 1) Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa, di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat?
- 2) Faktor-faktor apa yang mempengaruhi dalam implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa, di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

- 1) Untuk menganalisis implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa, di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat.
- 2) Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa, di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian adalah :

a. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pengembangan dan memperkaya ilmu Administrasi Publik terutama dalam implementasi kebijakan publik.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah khususnya Pemerintah Kabupaten Langkat dalam upaya penataan organisasi desa khususnya pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku..

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik mempunyai pengertian yang variatif tergantung dari siapa yang mengemukakan sehingga tidak dapat digeneralisasikan menjadi suatu pengertian yang representatif memuaskan. Kebijakan Publik adalah suatu proses pembuatan kebijakan oleh pemerintah atau pemegang kekuasaan yang berdampak pada masyarakat luas. Secara etimologi, Kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani yaitu *Polis* yang berarti negara, kota. Sedangkan dalam bahasa Latin yaitu *politia* yang berarti negara, dan dalam bahasa Inggris *policie* untuk menunjuk suatu masalah yang berhubungan dengan permasalahan Publik dan Administrasi pemerintahan. Sedangkan kata Publik berasal dari bahasa Inggris yaitu public yang berarti umum, masyarakat atau negara. Jadi disimpulkan bahwa, pengertian kebijakan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan suatu tindakan yang benar dan bersih berdasarkan nilai norma yang mereka miliki.

Menurut James Anderson (dalam Islamy, 2000:17) mendefinisikan kebijakan adalah “*A Purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (“Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”). Sedangkan menurut Wiliiam N. Dunn (2003:132), Kebijakan Publik (Public Policy) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif

yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.

Menurut pendapat Thomas R. Dye (dalam Islamy, 2000:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Is whatever governments choose to do or not to do*” (“apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”). Dari pendapat ini mengandung pengertian sebagai suatu keputusan untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan, sehingga diam pun bisa dianggap sebagai suatu kebijakan. Selanjutnya Richard Rose (dalam Winarno, 2002:15) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “Serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.”

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino(2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f. 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
- i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya

sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan- ketentuan, standar, proposal dan grand design (Suharno :2009 : 11).Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan.

Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan- aturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dengan keputusan (decision) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.Berkenaan dengan definisi kebijakan ini, Budi Winarno (2005) mengingatkan bahwa dalam mendefinisikan kebijakan haruslah melihat apa yang sebenarnya dilakukan daripada apa yang diusulkan mengenai suatu persoalan. Alasannya adalah karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi, sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai.

Beralasan hal tersebut, Budi Winarno menganggap definisi dari James Anderson yang mirip dengan definisi Friedrich sebagai yang lebih tepat. Anderson merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Jadi, definisi ini memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dan keputusan (decision) --pemilihan salah satu di antara berbagai alternatif kebijakan yang tersedia.

Di samping itu, konsep ini bisa mencakup tindakan-tindakan seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberian izin atau lisensi yang biasanya tindakan-tindakan tersebut tidaklah dianggap sebagai masalah-masalah kebijakan karena sebenarnya berada di luar kebijakan publik.

Sholichin Abdul Wahab mengajukan definisi dari W.I Jenkis yang merumuskan kebijaksanaan publik sebagai : *“a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”*(serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara- cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).Pendapat yang lain dikemukakan Chief J.O Udoji dalam Sholichin

Abdul Wahab. Udoji mendefinisikan kebijakan publik “an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large” (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar masyarakat).

Definisi kebijakan yang oleh Sholichin Abdull Wahab dan Budi Winarno dianggap lebih tepat dibanding definisi lainnya adalah yang dikemukakan James Anderson yang diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Dalam kaitan ini, aktor-aktor bukan pemerintah (swasta) tentu saja dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik. Sementara itu, Amir Santosa dengan mengkomparasikan berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam kebijakan publik mengumpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori.

Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan kedua menurut Amir Santosa berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori atau kelompok ini terbagi ke dalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang dapat diramalkan.

Para ahli yang termasuk ke dalam kubu ini yang pertama melihat kebijakan publik dalam ketiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian. Dengan kata lain, menurut kelompok atau kubu ini, kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksanaan kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Sedangkan kubu yang kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu atau kelompok kedua ini diwakili oleh Presman dan Widavsky yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang dapat diramalkan.

Dari berbagai definisi tentang kebijakan publik yang dikemukakan para ahli, pandangan yang dikemukakan James Anderson dianggap cukup tepat. Dengan mengikuti pandangan Anderson, kebijakan publik diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Dalam kaitan dengan hal ini, aktor-aktor bukan pemerintah/swasta tentunya dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik. Dari pendapat-pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik memiliki ciri-ciri antara lain :

- a. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau suatu tindakan yang berorientasi pada tujuan.

- b. Bersifat positif berupa tindakan-tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan suatu keputusan pemerintah untuk tidak melakukan apapun.
- c. Serangkaian kegiatan yang tidak berdiri sendiri.
- d. Dibuat dan dilakukan oleh pemerintah.
- e. Didasari oleh suatu peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.
- f. Ditujukan untuk kepentingan umum.

2.2. Implementasi Kebijakan

2.2.1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Kata implementasi (*implementation*) berasal dari kata dasar verb *implement*, menurut kamus Oxford-Advanced Learner's Dictionary (1995:595) bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to put something into effect* (menggerakkan sesuatu untuk menimbulkan dampak/akibat); *to carry something out* (melaksanakan sesuatu). Dengan demikian implementasi menurut arti kata harfiah adalah pelaksanaan sesuatu, sehingga implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan suatu kebijakan (keputusan, Peraturan DPRD Provinsi Sumatera Utara ataupun undang-undang lainnya).

Konsep implementasi kebijakan bervariasi tergantung dari sudut pandang atau pendekatan yang digunakan. Implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses menurut pendapat Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2002:102) membatasi implementasi kebijakan sebagai berikut :

“Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk

mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.”

Dengan demikian pada tahap implementasi kebijakan ini mencakup usaha-usaha mengubah keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional maupun usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil. Dan tahap implementasi baru terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan. Namun demikian suatu implementasi kebijakan tidak selalu berhasil adakalanya tujuan tidak tercapai. Suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai disebut sebagai *implementation gap* (Andrew Dunsire dalam Abdul Wahab, 1997:61). Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut (Walter Williams dalam Abdul Wahab, 1997 : 61).

Lebih lanjut Hogwood dan Gunn (dalam Abdul Wahab, 1997:61) membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam 2 (dua) kategori, yaitu :

“1. *Non implementation* (tidak terimplementasikan) mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai persoalan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi.

1. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil) terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Hal ini biasanya dipengaruhi oleh faktor-faktor:

1. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*)
2. Kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*)
3. Kebijakan itu sendiri bernasib jelek (*bad luck*)
4. Sejak awal kebijakan tersebut memang jelek, dalam artian telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis.”

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa peran pelaksana implementasi sangat menentukan terimplementasikannya suatu kebijakan sehingga pelaksana implementasi harus benar-benar memahami kebijakan yang akan dilaksanakan. Disamping itu faktor eksternal perlu diperhatikan pula untuk dapat mendukung bagi kelancaran dalam implementasi kebijakan tersebut. Untuk mengetahui apa yang sebenarnya terjadi setelah suatu kebijakan dibuat dan dirumuskan adalah subyek implementasi kebijakan.

Selanjutnya implementasi kebijakan dapat dianalisa dari beberapa pendekatan meliputi pendekatan struktural, pendekatan prosedural, pendekatan manajerial, pendekatan berperilaku dan pendekatan politik seperti yang ditulis oleh Abdul Wahab (1997:111-120). Dalam penelitian ini implementasi kebijakan dianalisa dengan menggunakan pendekatan prosedural. Dilihat dari pendekatan prosedural maka implementasi dipandang sebagai proses prosedural. Pendekatan prosedural menjelaskan implementasi dari proses prosedur yang tepat dijalankan dalam implementasi kebijakan.

Definisi prosedur (procedure) menurut Richard F. Neulshel (dalam Jogiyanto, 2001:1), sebagai berikut :“Suatu prosedur adalah suatu urutan operasi klerikal (tulis menulis), biasanya melibatkan beberapa orang di dalam satu atau lebih departemen, yang diterapkan untuk menjamin penanganan yang seragam dari transaksi-transaksi bisnis yang terjadi.”

Pendapat yang lain dikemukakan oleh Jerry FitzGerald, Ardra F. FitzGerald dan Warren D. Stallings, Jr., (dalam Jogiyanto, 2001:2)

mendefinisikan prosedur sebagai berikut : “Suatu prosedur adalah urutan yang tepat dari tahapan-tahapan instruksi yang menerangkan apa (what) yang harus dikerjakan, siapa (who) yang mengerjakannya, kapan (when) dikerjakan dan bagaimana (how) mengerjakannya.“

Dengan demikian yang dimaksud prosedur adalah urutan tahapan-tahapan instruksi bagaimana suatu kegiatan dilaksanakan menyangkut pelaksana, waktu, tata cara dan aturan maupun ketentuan yang berlaku yang dijalankan. Dengan demikian implementasi kebijakan yang dimaksud adalah pelaksanaan suatu kebijakan sesuai tatacara, aturan maupun ketentuan yang berlaku. Dimana yang dimaksud dengan tata cara adalah urutan bagaimana kegiatan dilakukan, aturan adalah hal-hal yang bersifat mengatur sebagai pegangan dalam melaksanakan kegiatan dan ketentuan adalah hal-hal yang bersifat mengikat berkaitan dengan aturan yang ada.

2.2.2. Model Implementasi Kebijakan

Menurut Sabatier (1986: 21-48), terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle (1980: 6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses

pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Gambar 2 : Implementation as a Political and Administrative Process

(Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, p. 11)





MEASURING SUCCESS

T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Nakamura dan Smallwood, 1980: 2). Pada gambar 01 terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program – secara garis besar – dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

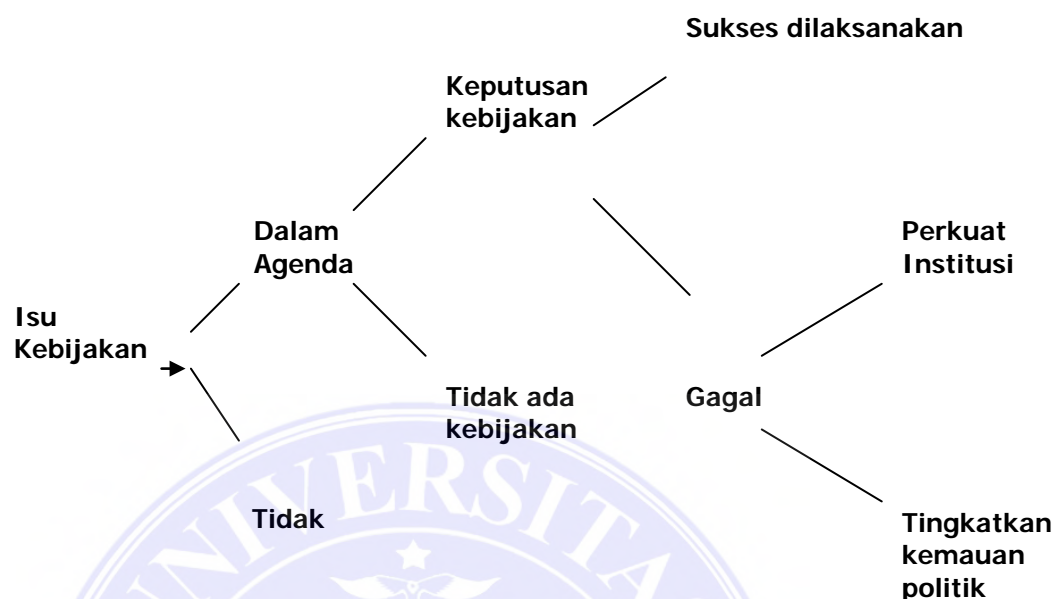
Gambar 3 : Model Linier Implementasi Kebijakan

(dikutip dari Baedhowi, 46-48)

Fase Agenda

Fase Keputusan

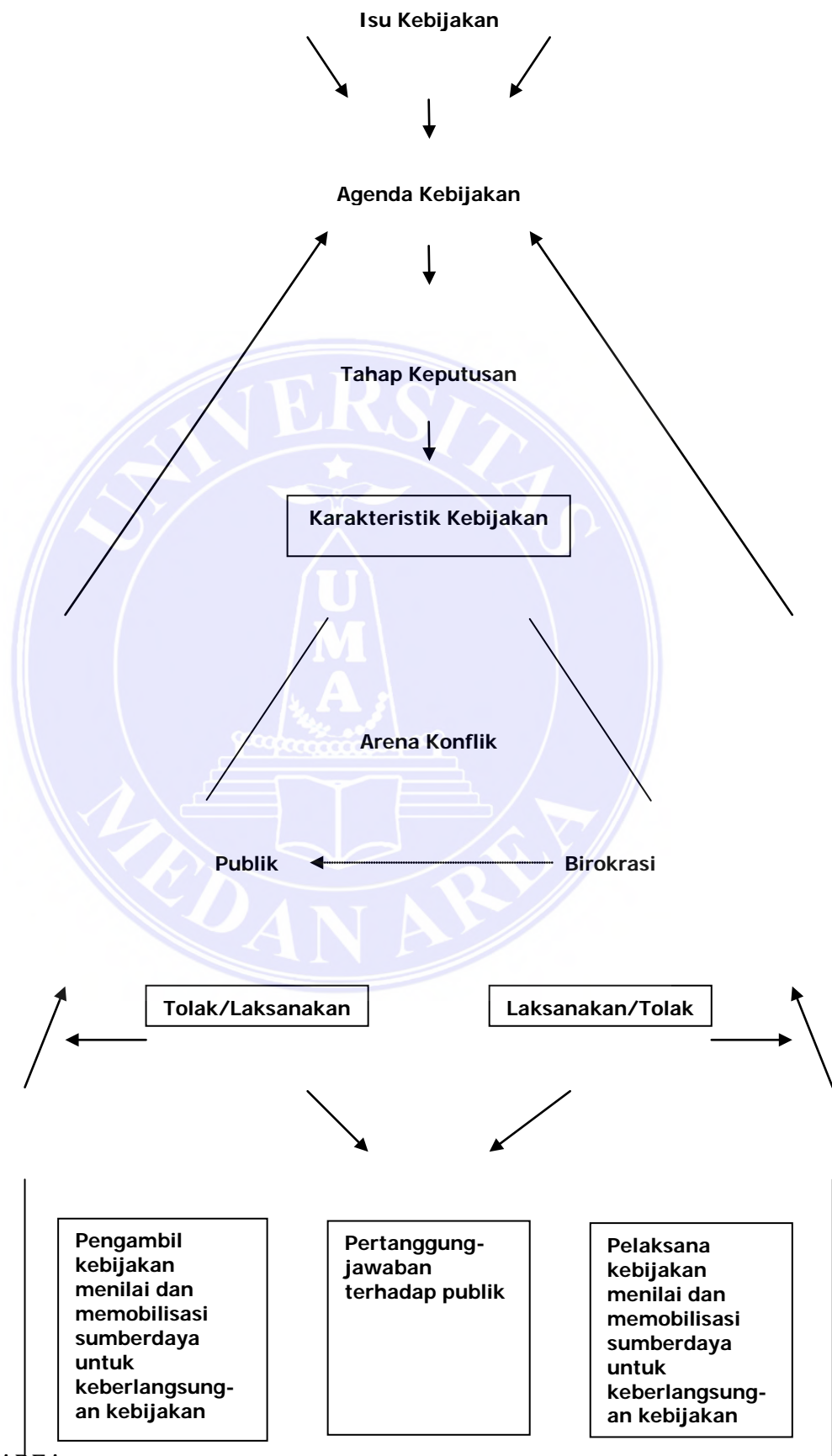
Fase Pelaksanaan



Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (lihat Baedhowi, 2004: 47). Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

Gambar 4 :Model Interaktif Implementasi Kebijakan

(Thomas R. Dye. 1981. *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs, NY)





Potensi Hasil Kebijakan

Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

Pada gambar4 terlihat bahwa meskipun persyaratan input sumberdaya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumberdaya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

Jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta output dan outcomenya.

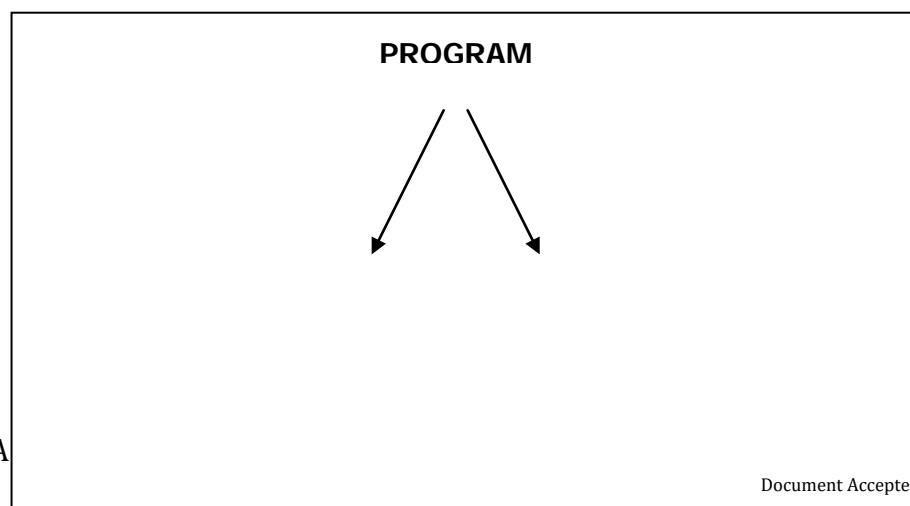
Selain model implementasi kebijakan di atas Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan. (Tarigan, 2000: 20). Keduanya meneguhkan pendirian bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (i) jumlah perubahan yang akan dihasilkan, dan (ii) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

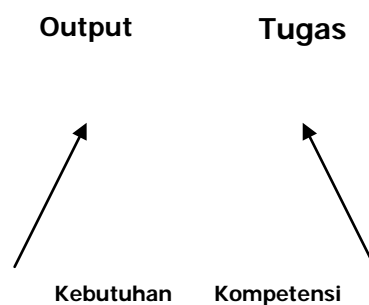
Tanpa mengurangi kredibilitas model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi menurut Grindle. Kata kunci yakni perubahan, kontrol dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle. Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi.

Sejalan dengan pendapat di atas, Korten (baca dalam Tarigan, 2000: 19) membuat Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program.

Gambar : **Model Kesesuaian**

(Dikutip dari David C. Korten (1988) dalam Tarigan, h. 19)





Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja

program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain – program, pemanfaat dan organisasi – juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam outcomes (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

2.2.3. Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi

pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986: 12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu: (1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang, (2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta (3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah. Sedangkan menurut Goggin *et al.* (1990: 20-21, 31-40), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh

pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui: (i) besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan dan (ii) bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari Korten juga relevan digunakan (lihat kembali Gambar 3 dan penjelasannya) sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut Korten tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn (lihat Grindle, 1980: 6) bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud

oleh keduanya meliputi: (i) ukuran dan tujuan kebijakan, (ii) sumber kebijakan, (iii) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, (iv) komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, (v) sikap para pelaksana, dan (vi) lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Menurut Quade (1984: 310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan; (2) Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya; (3) Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan (4) Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai komparasi dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang mengembangkan “kerangka kerja analisis implementasi” (lihat Wahab, 1991: 117). Menurutnya, peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal

pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu: (1) mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap; (2) kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya; dan (3) pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup: (i) kesukaran teknis, (ii) keragaman perilaku kelompok sasaran, (iii) persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan (iv) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup: (i) kejelasan dan konsistensi tujuan, (ii) ketepatan alokasi sumber daya, (iii) keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, (iv) aturan keputusan dari badan pelaksana, (v) rekrutmen pejabat pelaksana, dan (vi) akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (i) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (ii) dukungan publik, (iii) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, (iv) dukungan dari pejabat atasan, dan (v) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16). Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup: (i) output kebijakan badan pelaksana, (ii) kesediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan, (iii) dampak nyata output kebijakan, (iv) dampak output kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan, dan (v) perbaikan.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Waktu dan Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat. Penelitian lapangan dilaksanakan selama 2 (dua) bulan yaitu Maret s/d April 2018.

3.2. Bentuk Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan yakni kualitatif dengan penjabaran deskriptif yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa, di Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat. Menurut Bogdan dan Taylor dalam Lexy J (1996), metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Dimana data yang terkumpul merupakan hasil dari lapangan yang diperoleh melalui pengumpulan data primer seperti observasi, wawancara, studi pustaka, dan pengumpulan data sekunder seperti data pendukung yang diperoleh dari arsip/dokumen yang sudah ada atau literatur tulisan yang sangat berkaitan dengan judul penelitian.

3.3. Populasi dan Sampel

Informan dalam penelitian ini adalah mereka yang terlibat secara langsung sebagai implementator dalam kebijakan Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa, di Kecamatan Secanggang Kabupaten

Langkat. Informan dalam penelitian ini dipilih karena paling banyak mengetahui atau terlibat langsung. Pemilihan informan dalam penelitian ini dengan cara *purposive sampling*. Yaitu, teknik penarikan sample secara subjektif dengan maksud atau tujuan tertentu, yang mana menganggap bahwa sampel yang diambil tersebut memiliki informasi yang diperlukan bagi penelitian yang dilakukan. Adapun yang menjadi informan pada penelitian ini adalah :, Camat Kecamatan Secanggang, Kasi Pemerintahan, Kepala Desa, Tim Seleksi dan BPD. Jumlah sampel dalam penelitian ini sebanyak 22 orang.

3.4. Metode Pengambilan Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi *data primer* dan *data sekunder*. *Data primer*, yaitu data yang langsung diperoleh dari lapangan, yang diperoleh melalui :

- a. *Kuesioner*, yaitu dengan menyebarkan daftar pertanyaan kepada responden terpilih.
- b. *Observasi*, yaitu melakukan pengamatan langsung terhadap objek penelitian.

Sedangkan *data sekunder*, dilakukan dengan teknik dokumentasi, yaitu data yang diperoleh telah diolah baik dalam bentuk angka maupun berupa uraian sesuatu hal yang berhubungan dengan penelitian ini dan dapat dijadikan bahan informasi yang diperoleh dari instansi yang terkait dalam implementasi Peraturan

Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa di Kecamatan Secanggang.

3.5. Variabel Penelitian

Variabel yang diukur dalam penelitian ini adalah implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa yang diukur dari aspek :

1. Komunikasi :

- kejelasan konsep kebijakan Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa.
- kejelasan tujuan/sasaran implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa yaitu adanya perangkat aturan yang efektif.

2. Sumber-sumber :

- keahlian/kemampuan yang dimiliki komponen pelaksana dalam implementasi Peraturan Bupati Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa.
 - otoritas/wewenang yang ada pada pelaksana
 - sumber daya, dana dan prasarana yang dimiliki

3. Kecenderungan-kecenderungan :

- Peranan Pemerintah Kabupaten Dairi
- Badan Pengelola Keuangan Kabupaten Dairi

4. Struktur birokrasi :

- adanya keterpaduan komponen pelaksana dalam pelaksanaan program

- adanya pengaruh dari luar organisasi yang dapat mempengaruhi keterpaduan komponen pelaksanaan dalam mencapai tujuan

3.6. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini dilakukan teknik analisa data yaitu metode deskriptif, yaitu suatu metode dimana data yang diperoleh disusun kemudian diinterpretasikan sehingga memberikan keterangan terhadap permasalahan yang diteliti dengan menggunakan tabel tunggal. Untuk menganalisa data-data yang telah diperoleh dari hasil penelitian di lapangan khususnya dari penyebaran angket akan digunakan analisa tabel tunggal atau yang disebut analisa tabel frekwensi. Analisa tabel tunggal (frekwensi) ini dimaksudkan untuk memperinci data-data sekaligus menyajikan presentase dari masing-masing jawaban reesponden, sehingga akan dapat diketahui data yang paling dominan, atau yang paling besar persentasenya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 1997, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : PT. Rineka Cipta
- Anderson, James E., 1975, *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Dwiyanto, Agus, 2002, *Reformasi Birokrasi Di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan Dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Dunn, William N., 2003, Penerjemah Samodra Wibawa dkk., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press.
- Dunn, William N., 1999, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R., 1995, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- Edward III, 1980. *Implementation Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarter Press.
- Islamy, M. Irfan, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika..
- Islamy, M.Irfan, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

- Jones, Charles O., 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Lufunyo, Hussein, 2013. "Impact of public sector reforms on service delivery in Tanzania". *Journal of Public Administration and Policy Research*. Vol 5(2) pp. 26-49, May, 2013.
- Miles, Matthew B. & A. Michael Huberman, 1984, *Qualitative Data Analysis*, Sage publication Inc, USA.
- Moleong, Lexy J., 1995, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins.
- Meter, Donald Van, dan Carl Van Horn, 1975, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework dalam Administration and Society 6, 1975, London: Sage.
- Nugroho D, Riant, 2004. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo
- Osborne, David, dan Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume Book.
- Ripley, Randall B., 1985, *Policy Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Inc., Chicago.
- Sugiyono, 2008. *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung : Alfabeta.
- Tangkilisan, Hesel Nogi, 2003, *Implementasi Kebijakan Publik: Transformasi Pemikiran George Edwards*. Yogyakarta: YPAPI.

Van Meter, Donald S., and Carl E Van Horn, 1975, *Administration & Society : The Policy Implementation Process A Conceptual Framework*, Sage Publications Inc., Ohio.

Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Perangkat Desa.