

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam kegiatan pembangunan nasional tidak selalu berjalan dengan baik, untuk melaksanakan kegiatan pembangunan untuk mencapai keberhasilan selalu ada dampak positif serta negatifnya, tidak terlepas dari kerja keras dan pengabdian aparat Pemerintah Desa. Meskipun demikian masih banyak masalah yang dihadapi masyarakat desa sampai saat ini belum teratasi secara tuntas, seperti misalnya masalah pembangunan Desa yang terjadi di Desa Girimekar. Oleh sebab itu, untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Sebagaimana dalam pasal 1 (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa disebutkan bahwa Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 mencakup bidang penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. Pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal,

serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Pembangunan masyarakat desa pada hakekatnya bertujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat secara keseluruhan agar lebih baik, dan lebih menyenangkan warga masyarakat dari keadaan sebelumnya.

Dalam Peraturan Menteri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa pasal 6 dijelaskan bahwa bidang pelaksanaan pembangunan desa yaitu:

1. Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan desa.
2. Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan.
3. Pengembangan usaha ekonomi produktif serta pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana ekonomi.
4. Pelestarian lingkungan hidup.

Pembangunan yang dicita-citakan adalah pembangunan masyarakat yang adil dan makmur. Keadilan akan menuju pada kemakmuran, tetapi belum tentu sebaliknya. Yang utama adalah pembangunan kesejahteraan masyarakat dalam artinya mewujudkan kehidupan masyarakat yang lebih baik lagi. Kegiatan pembangunan perlu di arahkan untuk merubah kehidupan mereka menjadilebih baik. Perencanaan dan implementasi pembangunan seharusnya berisi usaha untuk memberdayakan mereka sehingga mereka mempunyai akses pada sumber-sumber ekonomi.

Pembangunan masyarakat desa pada hakekatnya bertujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat secara keseluruhan agar lebih baik, lebih menyenangkan dan mengenakkan warga masyarakat dari keadaan sebelumnya. Mencapai kesejahteraan itulah menjadi tujuannya. Pembangunan pada prinsipnya adalah suatu proses dan usaha yang dilakukan oleh suatu masyarakat secara sistematis untuk mencapai situasi atau kondisi yang lebih baik dari saat ini. Dilaksanakannya proses pembangunan ini tidak karena masyarakat merasa tidak puas dengan keadaan saat ini yang dirasa kurang ideal. Namun demikian perlu disadari bahwa pembangunan adalah sebuah proses evolusi, sehingga masyarakat yang perlu melakukan secara bertahap sesuai dengan sumber daya yang dimiliki dan masalah yang sedang dihadapi.

Dalam pelaksanaan pembangunan desa masih belum berjalan sesuai dengan yang direncanakan, masih adanya jalan yang rusak, keluarga rumah tidak layak huni, masih adanya anak-anak yang putus sekolah, dan tidak meratanya ekonomi di Desa Girimekar. Hal ini disebabkan kurangnya aparat desa dalam melaksanakan Pembangunan Desa, kurangnya komunikasi antara pihak aparat desa dengan masyarakat menyebabkan pembangunan di desa berjalan tidak sesuai yang diharapkan dan tidak meratanya pembagian dana desa di setiap RW di desa.

Dalam rangka mewujudkan pencapaian visi dan misi desa Girimekar maka arah pembangunan desa diprioritaskan sebagai berikut:

1. Meningkatkan kinerja pemerintah desa.
2. Meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat dengan melakukan pelatihan keterampilan kepada masyarakat.

3. Meningkatkan Sumber Daya Manusia aparatur Desa yang mendukung efektifitas pembangunan Desa.
4. Mengembangkan badan usaha milik desa (Bumdes) diharapkan untuk mendorong desa mandiri secara ekonomi.
5. Program rumah tidak layak huni (Rutilahu).
6. Pembangunan Tembok Penahan Tanah (TPT).
7. Pembangunan Posyandu
8. Pengecoran Jalan Gang
9. Rabat Beton

**Tabel 1.1**  
**kegiatan pembangunan Desa Girimekar**

No	Tahun	Nama Kegiatan	Anggaran	Realisasi
1.	2016	Rabat Beton	Rp. 604.333.482,52	5 unit
		Pendirian Bumdes	Rp. 10.951.474,59	1 unit
		Posyandu	Rp. 54.580.342,89	1 unit

		Jumlah Dana	Rp.	66 9. 86 5. 30 0, 00	
2.	2017	Rabat Beton	Rp.	92 0. 84 0. 90 0	6 unit
		TPT	Rp.	38 .4 32 .2 00	1 unit
		Jumlah Dana	Rp.	95 8. 91 3. 10 0	
3	2018	Rabat Beton	Rp.	48 0. 00 0. 00 0	3 unit
		Pengerangan Jalan Gang	Rp.	21 0. 00 0. 00 0	5 unit

		RUTI L A H U	Rp. 90 .0 00 .0 00	5 unit
		Pemba ng un an Po sy an du	Rp. 25 0. 00 0. 00 0	5 unit
		Jumla h	Rp . 94 0. 00 0. 00 0	

Pencapaian pembangunan diatas akan terlaksana melalui partisipasi dan keterlibatan seluruh lapisan masyarakat, baik dari pemerintah desanya maupun masyarakatnya. Meskipun saat ini dana desa sudah naik sebanyak 4,3 persen masih adanya permasalahan yang terjadi dimasyarakat, tidak meratanya pembagiannya di setiap RW, dalam Undang-Undang Peraturan Daerah Kabupaten Bandung tentang Keuangan Desa, Keuangan Desa adalah semua hak dan dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan pelaksanaan dan hak kewajiban desa. Fenomena yang terjadi di Desa Girimekar Kecamatan cilengkrang, penulis melihat bahwa peran Kepala Desa memegang peranan penting dalam meningkatkan pembangunan desa.

Namun demikian belum diketahui secara jelas bahwa apakah kepala desa Girimekar Kecamatan Cilengkrang mempunyai andil yang cukup besar dalam

meningkatkan pembangunan demi terselenggaranya Pemerintahan Desa yang maju dan sejahtera sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat dan yang dicita-citakan oleh pendiri-pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian diatas Penulis merasa penting membahas kesenjangan yang terjadi di pemerintahan desa terutama mengenai pelaksanaan pembangunan desa. sehingga penulis memberikan judul, **“Implementasi kebijakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa di Desa Girimekar Kecamatan Cilengkrang Kabupaten Bandung”**

## **B. Fokus dan Lokus Penelitian**

### **1. Fokus**

Fokus dalam penelitian ini adalah implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tentang Pedoman Pembangunan Desa di Desa Girimekar Kecamatan Cilengkrang Kabupaten Bandung.

### **2. Lokus Penelitian**

Kantor Desa Girimekar Kecamatan Cilengkrang Kabupaten Bandung.

## **C. Rumusan Masalah**

Bagaimana Implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tentang Pedoman Pembangunan Desa di Desa Girimekar Kecamatan Cilengkrang Kabupaten Bandung?

## **D. Tujuan Penelitian**

Pada dasarnya penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi yang akurat dan sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan dengan begitu penulis dapat mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa di Desa Girimekar Kabupaten Bandung.

#### **E. Manfaat dan Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, penulis menggolongkan manfaat penelitian ini menjadi dua, yakni secara teoritis dan praktis.

##### **1. Secara Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya pengetahuan yang berkaitan dengan kebijakan dan pembangunan. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan dan referensi.

##### **2. Secara Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi pihak yang terkait, diantaranya:

###### **a. Peneliti**



Penelitian ini merupakan salah satu cara bagi peneliti untuk menerapkan berbagai ilmu yang selama ini diperoleh dalam perkuliahan dikelas, dan penelitian ini dapat menambah pengetahuan atau wawasan berkaitan dengan Ilmu Administrasi Publik Kosentrasi Kebijakan Publik.

b. Pemerintah Desa

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi seluruh lapisan Pemerintah Desa Girimekar dalam menindaklanjuti permasalahan pembangunan desa, dan hasilnya dapat menguntungkan masyarakat, dan pemerintah.

c. Untuk Pihak Lain

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya penelitian-penelitian lain yang sejenis yang telah ada dan dapat dijadikan bahan perbandingan dengan penelitian-penelitian berikutnya.

**F. Kerangka Berpikir**

Pengertian administrasi publik menurut Chandler dan Plano dalam Pasolong (2013:7) adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Untuk mengetahui implementasi dalam sebuah program atau kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah pusat atau pun daerah dapat diketahui melalui

proses sumber daya aparatur pemerintah dalam pelaksanaan program atau partisipasi masyarakat yang menjalankan sebuah kebijakan yang telah dibuat. Untuk itu harus dilaksanakannya tatanan administrasi publik yang baik dalam pengimplmentasian suatu program atau kebijakan yang telah dibuat.

Menurut Woll dalam buku Lilis Yuaningsih berjudul Kebijakan Publik (2016:16) menurutnya kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Dalam pelaksanaannya masih banyak mengalami permasalahan yang bisa dilihat dari pencapaian kerja yang dijalankan, Proses implementasi dapat dilaksanakan apabila tujuan kebijakan tersebut telah diterapkan, program-program yang telah dibuat dan dana telah dialokasikan untuk mencapai kebijakan tersebut.

Saat ini Implementasi kebijakan publik masih banyak mengalami masalah dalam menjalankan program bias dilihat dari pencapaian program yang telah dibentuk, untuk itu segala cara dilakukan pemerintah untuk pemecahan masalah tersebut dalam pencapaian program yang telah ditetapkan Undang-Undang dengan cara memperbaiki program yang dibuat.

Menurut George c. Edwards III dalam Engkus (2017:220) mengemukakan beberapa 4 (empat) variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi yang dikembangkan oleh Edward III atas pertimbangan kesesuaiannya dengan kondisi operasional lapangan. Adapun model Edward III mengajukan empat faktor atau variable yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variable atau faktor tersebut meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur organisasi.

#### **1. Komunikasi (Comunikation)**

Pengertian komunikasi menurut Edward III dalam Engkus buku yang berjudul Perspektif Kebijakan Publik (2017:221). komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang mereka kerjakan.

Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan-kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personal yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi di perlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan di harapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variable komunikasi tersebut yaitu indikator transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian, hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

Indikator kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan, ketidak jelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan. indikator konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan sesuatu komunikasi haruslah konsisten. Ini karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

## **2. Sumber Daya (Resources)**

Menurut George c Edward III dalam Deddy Mulyadi (2016:68) Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal kertas menjadi dokumen saja.

Menurut Engkus dalam buku perspektif kebijakan publik (2017:222-223). Dalam mengimplementasikan kebijakan, indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya (SDM), informasi dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk yaitu informasi yang berhubungan dan informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang ditetapkan. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Fasilitas, juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan.

### **3. Disposisi**

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Menurut Engkus dalam buku Perspektif Kebijakan Publik (2017:223-224) hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut Edward III yaitu, efek disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan peningkatan personil pelaksanaan kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada

kebijakan yang akan telah ditetapkan lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

Melakukan pengamatan birokrasi, dalam konteks ini Edward III, masyarakat bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. ini merujuk pada perujukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya.

Insentif Edward III menyatakan bahwa salah satu teknis yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya rang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.

#### **4. Struktur Birokrasi**

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standar operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur Organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut Engkus dalam buku *Perspektif Kebijakan Publik* (2017:224) walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan

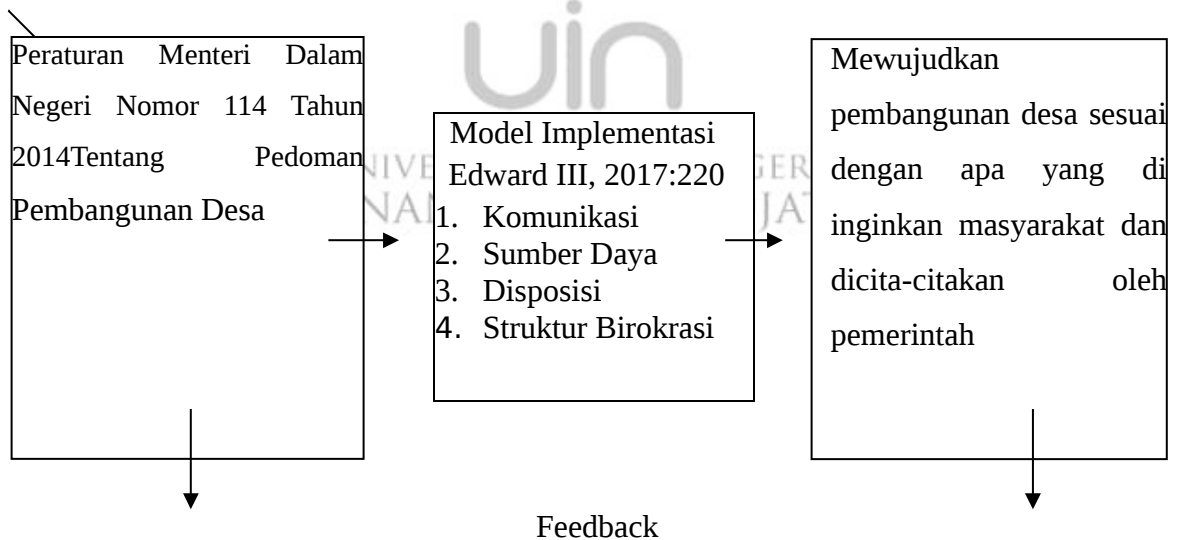
kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasikan karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi.

Kebijakan yang begitu kompleks menurut adanya kerjasama banya orang, ketidak struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan kordinasi dengan baik.

Atas penjelasan berbagai teori yang telah disampaikan mengenai kebijakan publik, maka penulis merumuskan kerangka pemikiran dalam penelitian ini sebagai berikut.

**Gambar 1.1**

**Kerangka Pemikiran Penelitian**



**G. Proposisi**

Pelaksanaan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa akan berjalan baik berdasarkan faktor komunikasi, sumber daya yang ada, disposisi dari stakeholdernya, dan struktur birokrasi.

