

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan sebuah proses dimana kebijakan yang dirumuskan lalu diterjemahkan menjadi sebuah tindakan nyata yang dilakukan oleh pemerintah serta pihak terkait lainnya dilapangan. Keberhasilan dalam implementasi kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor penting. Diantaranya yaitu standar dan tujuan kebijakan, sumberdaya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap atau disposisi pelaksana, komunikasi antar organisasi, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Hal tersebut menekankan bahwa implementasi tidak hanya bergantung terhadap kebijakan yang baik, tetapi juga dalam faktor eksternal maupun internal yang mendukung ataupun menghambat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh sebab itu, penting bagi pemerintah untuk dapat melakukan penyesuaian kebijakan atau strategi pelaksanaan agar tujuan dari kebijakan yang dirumuskan dapat tercapai dengan optimal dengan melalui pengelolaan sumberdaya yang efektif serta komunikasi yang baik antar pihak yang terlibat.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), implementasi kebijakan sebagai proses yang terjadi setelah sebuah kebijakan dirumuskan serta bertujuan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan

dalam kebijakan tersebut. Van Meter dan Van Horn juga menekankan bahwa proses implementasi harus dievaluasi secara berkala. Hal ini dilakukan untuk dapat memastikan bahwa kebijakan berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Tantangan akan bermunculan selama proses implementasi yang diantaranya yaitu ketidakjelasan tujuan, kurangnya sumberdaya atau ketegangan politik yang dapat mengganggu dalam kelancaran proses implementasi.

Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa ada enam faktor utama yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan. Adapun faktor-faktor tersebut diantaranya yaitu standar dan sasaran, sumber daya yang tersedia, tata laksana atau struktur organisasi, komunikasi antar pemangku kepentingan, kesiapan dan komitmen pelaksanaan kebijakan serta lingkungan sosial dan politik. Teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn ini menyajikan suatu kerangka kerja untuk dapat menganalisis bagaimana kebijakan diimplementasikan di tingkat lokal maupun nasional.

a. Standar dan Tujuan Kebijakan

Standar dan tujuan kebijakan adalah variabel yang fundamental dalam implementasi kebijakan yang mana menjadi tolak ukur utama bagi pelaksana dalam memahami arah dan capaian kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan ini harus dirumuskan secara jelas, konsisten, serta terukur sehingga dapat diterjemahkan menjadi sebuah tindakan oleh pelaksana kebijakan. Van horn dan Van Meter menjelaskan bahwa

semakin spesifik dan realistis standar serta tujuan kebijakan, semakin memperbesar peluang keberhasilan implementasi, sebab pelaksana memiliki pedoman yang pasti dalam menjalankan tugas dan mengevaluasi hasil kebijakan secara objektif.

b. Sumber Daya

Sumberdaya menjadi faktor yang krusial yang menentukan kemampuan organisasi pelaksana dalam merealisasikan tujuan kebijakan. Sumber daya ini meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, informasi, fasilitas, serta kewenangan yang melekat pada pelaksana kebijakan. Van Horn dan Van Meter menegaskan bahwa kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik akan mengalami kegagalan jika tidak dibarengi dengan sumberdaya yang memadai. Kekurangan dalam sumberdaya ini akan menghambat dalam pelaksanaan program, menurunkan kinerja aparatur, dan mengakibatkan tujuan dari kebijakan ini tidak tercapai secara optimal, sehingga kecukupan dalam sumberdaya ini menjadi faktor utama keberhasilan implementasi kebijakan.

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana merupakan variabel penting yang dapat mempengaruhi dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Karakteristik ini mencakup struktur organisasi, pembagian kewenangan, pola hubungan antar unit, norma birokrasi, serta kapasitas institusional dari organisasi yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan. Van Horn dan van Meter menegaskan bahwa organisasi pelaksana yang memiliki

struktur jelas, mekanisme kerja yang efektif, serta koordinasi yang baik akan mampu menerjemahkan kebijakan kedalam tindakan yang nyata. Sebaliknya, jika struktur birokrasi yang kompleks dan tidak fleksibel dapat memperlambat proses implementasi kebijakan serta mengurangi efektivitas pencapaian tujuan kebijakan.

d. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Disposisi atau sikap pelaksana yaitu pemahaman, penerimaan, dan komitmen pelaksana terhadap kebijakan yang diimplementasikan. Disposisi ini mencerminkan sejauh mana pelaksana bersedia menjalankan kebijakan sesuai dengan standar dan tujuan yang telah ditetapkan. Van Horn dan van Meter menekankan bahwa meskipun sumberdaya dan struktur organisasi telah memadai, implementasi kebijakan tetap berpotensi gagal apabila pelaksana menunjukkan sikap kurang responsif atau tidak memiliki komitmen yang kuat. Sebaliknya, pelaksana yang memiliki pemahaman mendalam serta sikap positif terhadap kebijakan akan cenderung melaksanakan kebijakan secara konsisten dan efektif, sehingga tujuan kebijakan dapat tercapai secara optimal.

e. Komunikasi antar organisasi

Komunikasi antar organisasi merupakan variabel penting dalam memastikan konsistensi implementasi kebijakan. Komunikasi yang dimaksud mencakup proses penyampaian informasi, intruksi, dan koordinasi antara pembuat kebijakan dan pelaksana, maupun

antarorganisasi yang terlibat dalam implementasi. Van Horn dan van Meter menegaskan bahwa komunikasi harus berlangsung secara jelas, akurat, dan berkelanjutan agar tidak terjadi distorsi makna kebijakan. Lemahnya komunikasi dan koordinasi antarorganisasi dapat menimbulkan kesalahpahaman, tumpang tindih kewenangan, serta ketidksinkronan pelaksanaan, yang mengakibatkan pencapaian tujuan kebijakan menjadi terhambat.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik merupakan faktor eksternal yang turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Lingkungan ekonomi memengaruhi ketersediaan sumberdaya dan daya dukung pembiayaan kebijakan, sementara kondisi sosial berkaitan dengan tingkat penerimaan, partisipasi, dan respon masyarakat terhadap kebijakan yang dilaksanakan. Adapun lingkungan politik mencakup stabilitas politik, dukungan elite, serta dinamika kekuasaan yang dapat memperkuat atau memperlemah pelaksanaan kebijakan. Van Horn dan Van Meter menegaskan bahwa implementasi kebijakan akan berjalan lebih efektif jika didukung oleh lingkungan eksternal yang kondusif, sedangkan kondisi ekonomi yang lemah, resistensi sosial, atau konflik politik berpotensi menghambat dalam pencapaian tujuan kebijakan.

2.2 Pengertian dan Konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah dokumen yang disusun oleh pemerintah daerah sebagai rencana pengelolaan keuangan untuk satu tahun anggaran. APBD mencakup segala pendapatan yang diterima dan belanja yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah. APBD memiliki dua komponen utama, yaitu pendapatan daerah dan belanja daerah. Pendapatan daerah meliputi seluruh penerimaan yang sah bagi daerah, seperti pajak daerah, retribusi, dan bantuan keuangan dari pemerintah pusat, sementara belanja daerah adalah pengeluaran yang dilakukan untuk berbagai program dan kegiatan pembangunan.

APBD merupakan instrumen penting dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan serta dalam pembangunan di tingkat daerah. APBD ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya finansial untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat serta melaksanakan berbagai program pembangunan yang sudah direncanakan oleh pemerintah daerah. Hal ini bertujuan untuk memberikan pelayanan yang optimal terhadap masyarakat sehingga diharapkan dapat terlaksananya kesejahteraan masyarakat.

Menurut R.A. Chalit, APBD merupakan bentuk kongkrit dalam rencana kerja keuangan daerah yang komprehensif yang

mencakup pendapatan dan belanja pemerintah daerah yang dinyatakan dalam bentuk uang, hal ini untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan dalam jangka waktu tertentu di dalam satu tahun anggaran.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, APBD berfungsi sebagai instrumen perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah yang harus disusun secara transparan dan akuntabel. APBD juga harus mencerminkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat serta memprioritaskan program-program yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat

Adapun ada beberapa konsep yang berkaitan dengan APBD ini, diantaranya :

Akuntabilitas, APBD yang direncanakan oleh pemerintah daerah harus disusun secara transparan dan akuntabel. Dimana pemerintah daerah harus memberikan pelaporan yang jelas tentang alokasi dan pengelolaan anggaran tersebut sehingga sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan dan juga prioritas pembangunan.

Efisiensi dan Efektifitas, penggunaan anggaran harus dilakukan sesuai dengan apa yang menjadi tujuan yang sudah ditentukan oleh pemerintah daerah, sehingga nantinya anggaran ini dapat memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat.

Prioritas Pembangunan, dalam penyusunan APBD, pemerintah daerah harus menetapkan prioritas pembangunan yang berdasarkan pada urgensi dan dampaknya bagi kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian, tidak semua program atau kegiatan dapat dibiayai, dan alokasi anggaran harus disesuaikan dengan prioritas tersebut.

Keseimbangan Keuangan, APBD harus mencerminkan keseimbangan antara pendapatan dan belanja daerah, serta memperhatikan kemampuan keuangan daerah. Hal ini penting agar daerah tidak mengalami defisit yang berpotensi membebani keuangan daerah di masa depan.

2.3 Kebijakan Anggaran

Kebijakan anggaran merupakan instrumen bagi pemerintah untuk mengelola sumber daya keuangan sehingga akan mencapai tujuan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks daerah, kebijakan anggaran ini mencerminkan komitmen pemerintah daerah dalam menyusun rencana keuangan tahunan melalui APBD yang didalamnya termuat estimasi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah serta kebijakan pembiayaan.

Menurut Mardiasmo, kebijakan anggaran ini bukan hanya sekedar kegiatan administratif saja, melainkan merupakan suatu perwujudan nyata dari perencanaan strategis pembangunan daerah. Dengan kebijakan anggaran ini pemerintah daerah dapat menentukan arah prioritas pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta kemampuan fiskal daerah tersebut. Sehingga APBD yang

merupakan instrumen kebijakan fiskal harus disusun secara transparan, akuntabel, partisipatif dan harus berorientasi terhadap hasil.

2.4 Efektivitas Kinerja Anggaran

Efektivitas kinerja anggaran adalah salah satu indikator untuk dapat menilai tingkat keberhasilan implementasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Mardiasmo (2009), efektivitas anggaran ini berkaitan dengan capaian dari hasil program yang sudah direncanakan. Anggaran dikatakan efektif jika realisasi belanja daerah mampu menghasilkan outcome dan output sesuai dengan yang sudah ditargetkan. Hal tersebut penting sehingga pelaksanaan anggaran tidak fokus terhadap alokasi belanja namun dapat memberikan dampak nyata bagi masyarakat.

Efektivitas anggaran ini juga tidak hanya dilihat dalam serapannya, namun juga terhadap capaian dari indikator kinerja utama (IKU) dan juga indikator kinerja kegiatan (IKK) yang telah ditentukan. Sehingga efektivitas kinerja anggaran ini menjadi penting agar dapat memastikan setiap anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dapat tersalurkan dengan optimal kepada masyarakat sehingga akan memberikan kontribusi nyata terhadap pembangunan dan pelayanan publik.

2.5 Penelitian Terdahulu

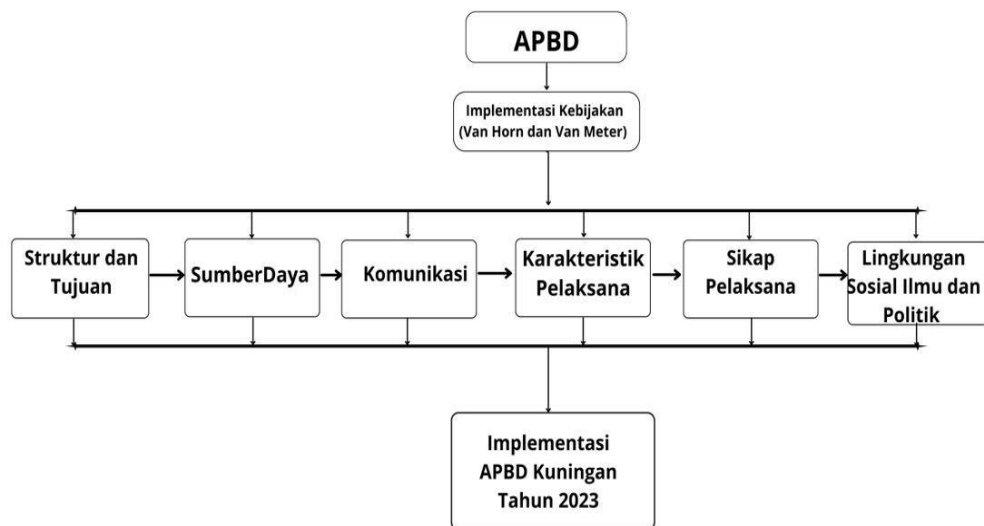
Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu

NO	JUDUL PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1.	Izzabillah, N. (2024). Implementasi Penyusunan Anggaran Kas Terhadap Pengelolaan APBD Pada Bagian Perekonomian Dan Administrasi Pembangunan Pemerintahan Bondowoso.	Anggaran kas adalah bagian integral dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mana anggaran kas ini memiliki pengaruh yang signifikan dalam menunjang keberlangsungan keuangan pemerintah daerah. Selain itu anggaran kas ini bertujuan untuk memastikan ketersediaan anggaran yang memadai pada saat dibutuhkan oleh pemerintah daerah	Mengkaji bagaimana kebijakan anggaran diterapkan dalam konteks pemerintahan daerah dan bagaimana efektivitas pengelolaan APBD dapat tercapai	Mengkaji implementasi APBD secara keseluruhan
2	Putri, S. G. (2022). Implementasi Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Dalam Upaya Percepatan Pemulihan Ekonomi Daerah Pada Masa Covid-19 di Kabupaten Batang Hari	Perubahan difokuskan terhadap sektor-sektor yang dapat berpotensi mendorong perekonomian Meskipun didapatkan keterbatasan dalam sumber daya dan pengawasan yang lemah, pemda Batang Hari melakukan berbagai cara untuk memulihkan dampak ekonomi tersebut sehingga tercipta kebijakan yang efektif dalam implementasi anggaran perubahan tersebut.	Membahas bagaimana pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah yang ada untuk pembangunan daerah serta membahas pada peran APBD dalam pemulihan ekonomi pasca pandemi covid-19.	Membahas pengelolaan APBD secara umum tidak hanya berfokus pada APBD perubahan
3.	Nasser, A. P., Bahri, S., & Juhami, J. (2024).	Implementasi kebijakan dalam pertanggung jawaban APBD di	Menemukan berbagai hambatan yang dialami oleh	Fokus terhadap proses pelaksanaan

	Implementasi Kebijakan Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah di Kabupaten Enrekang.	Kabupaten Enrekang ini menyatakan bahwa implementasi kebijakan tersebut masih belum optimal sehingga terdapat berbagai hambatan yang terjadi dalam pelaksanaannya. Khususnya dalam komunikasi antar pembuat kebijakan, sumberdaya serta ketidak pastian dalam penerapan SOP pertanggung jawaban keuangan daerah.	pemerintah daerah dalam melaksanakan implementasi APBD tersebut	APBD selama dua tahun anggaran secara spesifik serta penerapan kebijakan di implementasi secara praktis dalam konteks pengelolaan keuangan daerah.
4	Sianturi, T. U., & Hwihanus, H. (2024). Analisis Kejelasan Anggaran, Efektivitas Kinerja Anggaran & Pengawasan Keuangan Dalam Pelaksanaan Apbd Tahun 2022 Kota Blitar.	Kejelasan anggaran pemda blitar tahun 2022 ini masih perlu ditingkatkan karena masih ada beberapa bagian yang belum di transparantasikan dengan lengkap. Pada efektifitas kinerja anggaran menunjukan hasil yang cukup baik meskipun dihadapkan pada berbagai hambatan dalam segi pengawasan.	Pengelolaan dan pelaksanaan anggaran keuangan daerah yang mencakup aspek alokasi dana, efektivitas penggunaan anggaran serta pengawasan dalam pengelolaan anggaran daerah	Menekankan pada implementasi anggaran yang dialokasikan dengan berfokus pada dampak praktis dari implementasi anggaran termasuk tantangan serta hambatan yang terjadi.
5	Nuraeni, A. S. I. (2017). Implementasi kebijakan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Mamuju Utara.	Implementasi kebijakan yang dilakukan belum berjalan dengan maksimal. Hal ini masih adanya kendala dalam struktur birokrasi meskipun sudah didukung dengan sumberdaya yang memadai. Masalah utamanya adalah keterlambatan dalam penetapan APBD.	Menganalisis bagaimana kebijakan serta proses penyusunan APBD serta dampak terhadap pembangunan dan kesejahteraan masyarakat	Berfokus terhadap kebijakan anggaran yang diterapkan pada tahun tersebut.

2.6 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah untuk mengevaluasi efektivitas dan efisiensi implementasi APBD Kabupaten Kuningan pada tahun 2023 dengan mempertimbangkan faktor akuntabilitas, transparansi, serta partisipasi masyarakat. Penelitian ini juga akan mengidentifikasi berbagai hambatan dalam pelaksanaan APBD dan memberikan rekomendasi untuk perbaikan di masa depan.



Gambar 2. 1Kerangka Pemikiran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi suatu instrumen penting dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan publik di suatu daerah. Implementasi APBD yang efektif sangat menentukan dalam

keberhasilan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Pada praktiknya, APBD ini seringkali menghadapi berbagai tantangan baik dalam aspek regulasi, sumber daya, atau koordinasi antar aktor kebijakan. Oleh karena itu, dalam penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn sebagai kerangka analisis untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi APBD di Kabupaten Kuningan.

Van Meter dan Van Horn menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Dalam konteks implementasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kuningan tahun 2023, akan menganalisis enam variabel utama yaitu, standar dan tujuan kebijakan, sumberdaya, karakteristik organisasi, sikap atau disposisi pelaksana, komunikasi antar organisasi, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Standar dan tujuan kebijakan mencerminkan kejelasan serta konsistensi regulasi APBD dalam perencanaan dan pelaksanaannya. Sumber daya meliputi ketersediaan anggaran, tenaga kerja, dan infrastruktur yang mendukung dalam melaksanakan realisasi APBD agar berjalan efektif.

Karakteristik organisasi pelaksana mencakup mekanisme koordinasi, birokrasi, serta prosedur yang diterapkan dalam implementasi kebijakan. Organisasi yang memiliki struktur yang jelas, prosedur yang efektif, dan sistem komunikasi yang baik akan lebih mudah dalam melaksanakan kebijakan secara optimal.

Sikap atau disposisi pelaksana yaitu sejauh mana aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan memiliki kemauan dan kesadaran untuk menjalankan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Kesiapan pelaksanaan berkaitan dengan sumber daya yang tersedia, baik dari segi anggaran, tenaga kerja, maupun infrastruktur yang mendukung efektivitas implementasi kebijakan.

Selain itu, komunikasi menjadi faktor penting dalam koordinasi antar berbagai pihak yang terlibat seperti pemerintah daerah, DPRD, serta pemangku kepentingan lainnya yang terlibat dalam proses dan pelaksanaan APBD ini. Hal tersebut dilakukan untuk memastikan kebijakan yang dikeluarkan dapat berjalan efektif serta tepat sasaran.

Lingkungan sosial yang mencakup kondisi politik, ekonomi, serta partisipasi masyarakat juga mempengaruhi dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan APBD. Penelitian ini akan mengkaji bagaimana keenam variabel tersebut berperan dalam proses pelaksanaan APBD di Kabupaten Kuningan serta mengidentifikasi yang menjadi tantangan dalam pelaksanaan APBD tersebut.