

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini, akan dilakukan tinjauan pustaka yang melibatkan kajian terhadap berbagai sumber informasi yang relevan dengan topik penelitian ini. Tujuan dari tinjauan pustaka ini adalah untuk mengumpulkan dan menganalisis secara sistematis literatur yang telah ada guna mendapatkan pemahaman yang mendalam mengenai isu yang akan diteliti. Dalam hal ini, berbagai konsep, teori, penelitian terkait, dan kerangka teori yang relevan akan dikaji untuk memperkuat landasan teoritis penelitian ini dan memberikan pijakan yang solid dalam melakukan analisis serta menginterpretasi hasil penelitian yang akan dilakukan.

2.1 Penelitian Terdahulu

Kajian tentang penanggulangan kemiskinan, dampak pembangunan, dan program pemerintah desa dalam menanggapi persoalan kemiskinan di pedesaan adalah topik yang cukup populer. Penelitian serupa yang membahas terkait alokasi dana desa dan pengaruhnya dalam kesejahteraan masyarakat, yang dilakukan oleh Andi Pitono dan Kartiwi, dengan judul "*Dampak Dana Desa Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Di Desa Cileles Kecamatan Jatinangor Kabupaten Sumedang*". Kemudian ada pula penelitian oleh Rakhmat dan Firdaus dengan judul "*Dinamika Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia*" yang secara umum berbicara tentang permasalahan dalam mengimplementasikan program-program kebijakan penanggulangan kemiskinan yang disebabkan oleh bentuk-bentuk diskresi dari birokrasi tatanan bawah (*street level bureaucracy*) dalam

menjalankan tugas-tugas mereka. Penelitian dengan judul *“Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RTLH), Di Kota Garut, Provinsi Jawa Barat”* oleh Roebyantho dan Unaya membahas terkait penyelenggaraan program RTLH yang dilakukan di Garut serta implementasi dan dampak yang diberikan dari program tersebut. Sementara itu, penelitian *“Pengukuran Kinerja Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Desa Wisata Brayut”* oleh Rachman N.A., berusaha untuk melihat bagaimana Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri bidang Pariwisata melalui dua indikator; *policy output* dan *policy outcome*.

Berbeda dengan penelitian-penelitian di atas, terutama penelitian terkait dampak dana desa oleh Andi Pitono dan Karwati. Penelitian ini akan berupaya untuk melihat bagaimana peran suatu perangkat desa dalam pengalokasian Dana Desa dalam melaksanakan program-program kebijakan penanggulangan kemiskinan seperti yang telah disusun dan direncanakan Pemerintahan Daerah setempat.

Judul Penelitian	Rumusan Masalah Penelitian	Metodologi Penelitian
<i>Dampak Dana Desa Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Di Desa Cileles Kecamatan Jatinangor Kabupaten Sumedang</i>	Bagaimana dampak penggunaan Dana Desa terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Desa Cileles	Kualitatif analisis induktif

	Kecamatan Jatinangor Pemerintah Kabupaten Kabupaten Sumedang?	
<i>Dinamika Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia</i>	Bagaimana <i>street level bureaucracy</i> melaksanakan implementasi program- program kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia?	Kualitatif deskriptif
<i>Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RTLH), Di Kota Garut, Provinsi Jawa Barat</i>	Bagaimana pelaksanaan program RTLH dalam penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah Kabupaten Garut dalam penanggulangan Kemiskinan?	Kualitatif deskriptif
<i>Pengukuran Kinerja Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Desa Wisata Brayut</i>	apakah program PNPM Mandiri Pariwisata berhasil meningkatkan kesejahteraan pada kelompok sasaran sesuai dengan tujuan awal dibuatnya program?	Kualitatif deskriptif

<p><i>Pemanfaatan Dana Desa Dalam Menunjang Program Inovasi Desa (Di Desa Uma Anyar Dan Desa Tejakula)</i></p>	<p>Bagaimana proses pelaksanaan Program Inovasi Desa melalui Penggunaan Dana Desa?</p>	<p>Kualitatif Deskriptif</p>
--	--	------------------------------

Tabel 2.1 (Penelitian Terdahulu)

2.2 Kerangka Konseptual

Kebijakan apa pun yang dirumuskan oleh suatu pemerintahan pada dasarnya adalah hasil dari proses aktivitas politik suatu struktur sistem politik. Pada dasarnya, setiap *output* suatu sistem politik adalah upaya penyelesaian permasalahan sosial yang dapat berbentuk peraturan dan perundang-undangan sebagai fondasi umum dalam upaya penyelesaian permasalahan, yang kemudian menjadi landasan pengadaan atau perumusan program-program yang lebih bersifat teknis. Kebijakan oleh karenanya adalah suatu kesatuan daripada bentuk-bentuk umum dan teknis daripada *output* suatu sistem politik.

Dalam kaitan dengan penyelenggaraan dan implementasi kebijakan-kebijakan terkait penanggulangan kemiskinan, keseluruhan produk dari proses sistem politik dalam bentuk Undang Undang serta Peraturan Pemerintahan Pusat maupun Daerah adalah perwujudan konkret yang kemudian menjadi landasan dalam melihat apa yang diupayakan oleh struktur politik untuk menangani permasalahan kemiskinan itu sendiri.

Untuk menjawab permasalahan penelitian ini, yang mana berupaya untuk melihat bagaimana keseluruhan upaya penanggulangan kemiskinan suatu perangkat struktur politik paling rendah, yaitu desa, terlebih dahulu akan dijelaskan berbagai konsep/teori yang dapat menegaskan peranan penting struktur pemerintah desa dan kabupaten, serta konsep/teori yang menjelaskan terkait apa yang dimaksud dengan kebijakan serta implementasinya.

2.2.1 Konsep Desentralisasi

Indonesia, seperti yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan negara kesatuan. Dalam bentuk negara kesatuan seperti ini, pemerintahan umumnya dipusatkan di Pemerintah Pusat, dan kewenangan yang diberikan kepada daerah cenderung terbatas. Dalam konteks ini, biasanya karakteristik negara kesatuan cenderung bersifat sentralistis, tidak seperti negara berbentuk federal, Indonesia adalah negara kesatuan..

Dalam negara berbentuk federal, negara-negara bagian memiliki otonomi yang lebih besar dalam mengelola kekuasaan di wilayahnya, karena kekuasaan dianggap terdesentralisasi ke tingkat negara-negara bagian. Dengan kata lain, karakteristik utama dari bentuk negara federal adalah desentralisasi dan penerapan prinsip lebih demokratis dalam pengambilan keputusan. Namun, Indonesia tetap berbentuk negara kesatuan, di mana Pemerintah Pusat memiliki peran dominan dalam pemerintahan. Meskipun demikian, dalam beberapa tahun terakhir, Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan desentralisasi ke daerah dan memberikan kewenangan lebih

kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan lokal. Upaya ini bertujuan untuk mencapai tata kelola yang lebih efisien dan dapat dipertanggungjawabkan, serta memberikan kesempatan bagi partisipasi aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang berpengaruh pada kehidupan mereka di tingkat lokal.⁷ Fred Isjwara berpendapat bahwa, dibandingkan negara federal, negara dengan bentuk kesatuan lebih kokoh karena memiliki persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*).⁸ Akan tetapi, suatu negara kesatuan tidak secara otomatis adalah negara yang sangat tersentralisasi. Adapun negara-negara kesatuan yang memiliki karakter desentralisasi, yang memberikan wewenang kepada daerah dalam mengatur berbagai hal secara otonom (terlepas dari pengaruh pemerintahan pusat).⁹

Sistem desentralisasi yang diatur dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 sebenarnya tidak mencukupi untuk memahami variasi bentuk desa di Indonesia. Oleh karena itu, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa menjelaskan bahwa, berdasarkan pemikiran dan pengalaman empiris di Indonesia, terdapat setidaknya tiga tipe bentuk Desa: a) Desa adat, merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia, berfungsi sebagai komunitas yang mengatur diri secara mandiri. Konsep "otonomi asli" dipengaruhi oleh Desa adat ini. Desa adat memiliki otonomi dalam mengelola dirinya dan sumber dayanya tanpa campur tangan negara. Tugas administratif

⁷ Harun Al Rasyid, *Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia (Beberapa Butir Pemikiran)*. Dalam Adnan Buyung Nasution dkk., *Federalisme Untuk Indonesia*. Kompas, Jakarta. 2000. Hlm. 7.

⁸ Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*. Bina Cipta, Bandung. 1974. Hlm. 188

⁹ *Ibid*, Hlm. 179

yang biasanya dilaksanakan oleh negara tidak berlaku di Desa adat. Contoh nyata dari Desa adat yang masih ada adalah Desa pakraman di Bali. b) Desa administratif, merupakan desa yang berfungsi sebagai wilayah administratif yang diatur oleh negara dan hanya melaksanakan tugas administratif yang ditentukan oleh negara. Secara substansial, Desa administratif tidak memiliki otonomi dan demokrasi. Kelurahan di perkotaan adalah contoh jelas dari tipe Desa administratif. c) Desa otonom, sebelumnya dikenal sebagai Desapraja atau local self government, memiliki kedudukan dan bentuk mirip dengan daerah otonom di Indonesia. Desa otonom dibentuk berdasarkan prinsip desentralisasi dan memiliki otonomi penuh dalam mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Desa otonom berhak membentuk pemerintahan sendiri, memiliki badan legislatif, berwenang membuat peraturan Desa, dan menerima desentralisasi keuangan dari negara.¹⁰

Penyerahan wewenang yang lebih kepada pemerintahan pada tingkat daerah adalah salah satu motif pendorong utama dalam wacana reformasi pasca periode tiga dekade kekuasaan sentralistik-otokratik. Wacana ini muncul dalam bentuk nyata pertama kalinya dengan kehadiran Undang Undang No. 22 Tahun 1999, yang kemudian dilanjutkan dengan kehadiran Undang Undang No. 32 Tahun 2004. Akan tetapi, walau napas yang dibawakan oleh kedua produk legislasi ini adalah desentralisasi dan pemberian otonomi lebih pada daerah, status otonomi desa masih mengambang dan terjebak hanya sebagai

¹⁰ *Ibid.*, hlm 90

penyelenggara urusan-urusan tertentu berdasarkan wewenang pemerintahan kabupaten/kota.

Pada dasarnya, Undang Undang No 32 Tahun 2004 sebenarnya telah memunculkan narasi otonomi yang lebih untuk Desa dengan bentuk pengakuan terhadap hak asal-usul, atau yang juga disebut dengan otonomi asli.¹¹ Pengakuan tersebut membuka kemungkinan bagi desentralisasi yang memperbolehkan alokasi sumber daya kepada Desa, dan dengan adanya bentuk demokrasi, sumber daya Desa dapat dikelola untuk kepentingan masyarakat Desa. Hak Desa untuk mengelola sumber daya alam, misalnya, menjadi aset berharga dalam mendukung perekonomian masyarakat Desa. Demikian pula, peningkatan alokasi dana Desa akan sangat bermanfaat dalam mendukung peran Desa dalam menyediakan layanan dasar bagi warga Desa..¹²

Dewasa ini, fokus pemerintah daerah telah bergeser. Dengan kemunculan wacana desentralisasi dan pembangunan yang lebih menyeluruh dan merata, pemerintah daerah telah mulai terlibat dalam program-program yang bertujuan mempromosikan partisipasi rakyat dalam urusan publik, memacu pembangunan ekonomi, dan lain-lain yang bertujuan membawa perubahan sosial.¹³ Selain itu terdapat satu fungsi lain pemerintahan daerah, untuk pemerataan hasil pembangunan.

¹¹ Tim Penyusun. *Naskah Akademik Rancangan Undang Undang Tentang Desa*. Dirjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Jakarta. 2007. Hlm 1.

¹² *Ibid.*, hlm 10

¹³ M.A Muttalib, M. A. Ali Khan, *Theory of Local Government (Teori Pemerintahan Daerah)*. Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta. Hlm. 34. 2013.


Pemberian wewenang yang lebih kepada pemerintahan pada tingkat daerah adalah salah satu motif pendorong utama dalam wacana reformasi pasca periode tiga dekade kekuasaan sentralistik-otokratik. Wacana ini muncul dalam bentuk nyata pertama kalinya dengan kehadiran Undang Undang No. 22 Tahun 1999, yang kemudian dilanjutkan dengan kehadiran Undang Undang No. 32 Tahun 2004. Akan tetapi, walau napas yang dibawakan oleh kedua produk legislasi ini adalah desentralisasi dan pemberian otonomi lebih pada daerah, status otonomi desa masih mengambang dan terjebak hanya sebagai penyelenggara urusan-urusan tertentu berdasarkan wewenang pemerintahan kabupaten/kota.

Pada dasarnya, Undang Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebenarnya telah memunculkan narasi otonomi yang lebih untuk Desa dengan bentuk pengakuan terhadap hak asal-usul, atau yang juga disebut dengan otonomi asli.¹⁴ Pengakuan tersebut membuka peluang bagi desentralisasi yang memungkinkan pengalokasian sumber daya kepada Desa, dan dengan adanya bentuk demokrasi, pengelolaan sumber daya Desa dapat diarahkan untuk kepentingan rakyat Desa. Hak Desa untuk mengelola sumber daya alam menjadi aset berharga dalam mendukung ekonomi masyarakat Desa. Demikian pula, peningkatan alokasi dana Desa akan memberikan manfaat yang

¹⁴ Tim Penyusun *Naskah Akademik Rancangan Undang Undang Tentang Desa*. Dirjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Jakarta. Hlm 1. . (2007).

besar dalam mendukung peran Desa dalam menyediakan layanan dasar bagi warga Desa.¹⁵

Dalam meningkatkan partisipasi rakyat di tingkat desa, pengembangan personil desentralisasi sebagai upaya pemerintah lokal dalam pertahanan terhadap sentralisme otoriter, terdiri atas tiga jenis:

- 
- a. Pemimpin informal seperti kepala suku/klan, tokoh agama, para profesional yang berpengaruh, dan tokoh-tokoh daerah
 - b. Kepala-kepala asosiasi, dipilih atau ditunjuk untuk sebuah organisasi formal, seperti ketua liga koperasi, kepala sebuah organisasi sukarela, atau pemimpin serikat pekerja lokal
 - c. Pemegang jabatan lokal: seperti kepala kampung, orang tua, dll. Selain partisipasi dalam pemilu, ada empat dimensi partisipasi lain
 - d. Pengambilan keputusan dalam tahap awal, tahap sedang berlangsung, tahap operasional
 - e. Implementasi pada kontribusi sumber daya, administrasi, koordinasi dan pendaftaran,
 - f. Manfaat material, sosial dan pribadi
 - g. Evaluasi.¹⁶

Partisipasi melalui pemerintah daerah dapat memenuhi tiga macam tujuan pembangunan yaitu untuk mengembangkan kemampuan administratif,

¹⁵ *Ibid.*, hlm 10

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 34-35

menentukan prioritas program dan reformasi. Partisipasi akan berkembang melalui proses pemilihan umum, dan melalui sarana politik dan administratif lainnya dalam penentuan dan pelaksanaan prioritas program.

Dalam hal memacu pembangunan ekonomi, dua faktor telah berkontribusi bagi adanya perubahan kebijakan tentang kegiatan pemerintah daerah dalam pembangunan sosial dan ekonomi. Pertama, pendekatan tradisional mereka telah ditentang, seperti pemerasan keuangan di pemerintahan daerah semakin diperketat. Kedua, kepercayaan yang terus bertumbuh kepada mereka sebagai mitra Pemerintah dalam pembangunan negara secara keseluruhan telah membawa tantangan terhadap peran tradisionalnya. Semakin banyak unit pemerintah daerah yang melaksanakan peran baru dalam memobilisasi sumber daya untuk pembangunan.¹⁷

Dalam tujuan untuk transformasi sosial, pemerintah daerah berkedudukan untuk mengurangi kesenjangan antara pedesaan dan perkotaan, memecahkan problem kemiskinan melalui program-program yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh sektor masyarakat. Untuk mengatasi hal ini pula, peran pemerintah daerah dalam pemerataan hasil pembangunan menjadi sangat krusial. Pemerintah daerah merupakan pengejawantahan konkrit dari pemerintah dengan kedekatannya yang langsung dengan masyarakat. Hasil nyata dari upaya pemerintah sendiri berkaitan dengan bentuk abstrak dari fungsi-fungsi publik. Dengan tingkat pengambilan

¹⁷ *Ibid*, hlm. 35

keputusan yang terdesentralisasi, fungsi-fungsi ekonomi dan sosial akan semakin efektif karena keterlibatan masyarakat secara lebih dekat dengan pengambil dan pembuat kebijakan, hal ini dikarenakan efektivitas ini menuntut adanya pengetahuan lokal, keputusan lokal dan tindakan lokal, sehingga merangsang pertumbuhan dan inisiatif di tingkat lokal.¹⁸

Di sisi lain Andi Yusran (2007) berpendapat bahwa Desentralisasi memiliki dampak positif dan relevan baik dalam konteks organisasi swasta maupun organisasi publik. Dalam aspek politik, desentralisasi memungkinkan pemerintahan berjalan secara dinamis dan menghindari konsentrasi kekuasaan yang berisiko menyebabkan pemerintahan otoriter, tirani, dan korupsi. Selain itu, desentralisasi juga berperan sebagai sarana untuk pendidikan politik dan pengembangan keterampilan kepemimpinan. Dari perspektif demokrasi, pelaksanaan desentralisasi pemerintahan memberikan kesempatan bagi partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik. Dalam hal organisasi, desentralisasi memungkinkan unit-unit organisasi dikelola berdasarkan prinsip daya saing, meningkatkan efektivitas pelaksanaan program-program organisasi menuju pencapaian tugas secara lebih optimal. Dari sisi administrasi, desentralisasi membolehkan pengambilan keputusan yang lebih cepat dengan cara mendelegasikan wewenang kepada pemerintah daerah atau unit-unit pemerintah di tingkat lokal, yang berarti waktu dan prosedur pelayanan kepada masyarakat dapat diperpendek.¹⁹

¹⁸ *Ibid*, hlm 36

¹⁹ Yusran, Andi (2007). Desentralisasi Formulasi Kebijakan Dan Partisipasi. UIN SUSqA PRESS. Riau.

2.2.2 Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan dapat diartikan sebagai kebijaksanaan yang melibatkan penggunaan akal budi, serta berbagai rangkaian konsep dan prinsip dasar sebagai bentuk dari rencana implementasi pekerjaan bagi pemerintah atau instansi. Kebijakan dapat berbentuk pernyataan mengenai aspirasi, tujuan, prinsip, atau maksud yang menjadi panduan bagi manajemen dalam usaha mencapai sasaran yang ditetapkan.²⁰ Berdasarkan pengertian tentang kebijakan ini, dapat disimpulkan bahwa kebijakan dapat dijalankan dalam lingkup yang luas, Namun, pada praktiknya, kebijakan tersebut lebih sering dan umumnya digunakan dalam tindakan atau perilaku pemerintah serta Negara secara keseluruhan, dan lebih dikenal sebagai kebijakan pemerintahan atau kebijakan publik (public policy).²¹

Kebijakan pemerintahan pada dasarnya adalah suatu proses berkelanjutan atau terus menerus, yang memiliki siklus tertentu. Menurut Parson (dalam Muadi S., Ismail, dan Sofwani, A., 2016)²². Siklus kebijakan meliputi tiga tahap yaitu Proses formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan melibatkan perencanaan, pelaksanaan, dan penilaian keberhasilan kebijakan. Kebijakan yang telah dirumuskan bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu. Namun, keberhasilan kebijakan bergantung pada keterkaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan saat dilaksanakan. Jika pelaksanaan

²⁰Roebyantho, H., & Unayah, N. *Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RTLH), Di Kota Garut, Provinsi Jawa Barat*. Sosio Konsepsia, 2014. 311-330.

²¹ Muadi, S., MH, I., & Sofwani, A. *Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik*. *Jurnal Review Politik*, 6(2), 2016. 195-224.

²² *Ibid.*, hlm 199

kebijakan tidak terhubung dengan tujuan yang telah ditetapkan, maka kebijakan tersebut tidak akan mencapai kesuksesan.

Ada pula beberapa elemen penting dari kebijakan pemerintahan, antara lain²³. suatu yang dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah, penting untuk mencatat bahwa kebijakan tidak hanya perlu diumumkan, tetapi juga harus diwujudkan dalam bentuk tindakan nyata. Selain itu, setiap kebijakan perlu didasari oleh maksud dan tujuan tertentu sebagai dasar untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu., dan ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Dalam mengimplementasikan suatu Kebijakan, gagal atau berhasilnya memang memiliki suatu ketergantungan pada jajaran yang menjalankan praktik tersebut. Akan tetapi, implementasi kebijakan juga memerlukan proses perumusannya yang, seperti dijelaskan oleh O'Jones, mempertimbangkan empat varian kelompok kepentingan yang bila dilihat atas kepentingannya (*interest*) dan akses serta kebutuhan masyarakat, yaitu

- a. Kelompok kepentingan yang terorganisasi dengan baik dengan akses yang mapan,
- b. Kelompok kepentingan yang terorganisasi dengan baik tanpa akses yang mapan,
- c. Kelompok kepentingan yang tidak terorganisasi dengan baik tetapi memiliki akses yang mapan, dan

²³ *Ibid.*, hlm 198-199

- d. Kelompok kepentingan yang tidak terorganisasi sekaligus juga tidak memiliki akses yang mapan.²⁴

Dalam kaitan dengan implementasi suatu kebijakan, perumus kebijakan harus senantiasa bernegosiasi dengan lapisan masyarakat yang menjadi target kebijakan. Hal ini dilakukan demi proses implementasi yang dapat direspon dengan positif oleh masyarakat. Kedua proses ini, perumusan dan implementasi, bersifat dinamis dalam praktiknya, senantiasa suatu kebijakan secara berkelanjutan harus melalui proses evaluasi berdasarkan setiap kondisi dan hambatan yang ditemui dalam proses implementasi.²⁵

2.2.3. Konsep Implementasi Kebijakan

Menurut Charles Lindblom dalam Atkinson (2011), Ia menyampaikan terkait teori incrementalisme dalam implementasi kebijakan, Teori incrementalisme adalah pendekatan dalam proses pembuatan kebijakan publik yang mengedepankan perubahan kebijakan secara bertahap dan evolusioner daripada perubahan yang drastis atau revolusioner. Dalam teori ini, perubahan kebijakan lebih sering terjadi melalui penyesuaian kecil dan bertahap dalam kebijakan yang sudah ada, daripada melalui perubahan besar atau transformasi radikal. Pendekatan incrementalisme mengakui kompleksitas dan keterbatasan dalam pembuatan kebijakan publik. Dalam situasi di mana pemahaman yang

²⁴ *Ibid.*, hlm 200

²⁵ *Ibid.*, Hlm 202

lengkap tentang dampak kebijakan belum dapat diperoleh, atau di mana ada ketidakpastian atau perbedaan pendapat yang signifikan, pendekatan ini mempertimbangkan kebijakan yang dapat dipahami dan diterima oleh berbagai pihak yang terlibat.

Dalam konteks implementasi kebijakan, teori incrementalisme menyatakan bahwa implementasi kebijakan bukanlah proses yang seketika, melainkan sebuah proses yang berlangsung seiring waktu dengan penyesuaian dan modifikasi bertahap. Keputusan dan tindakan yang diambil dalam implementasi kebijakan didasarkan pada evaluasi terhadap hasil kebijakan yang telah dilaksanakan sebelumnya. Dalam teori incrementalisme, pembuat kebijakan lebih memperhatikan perubahan kecil dan inkremental yang dapat dilakukan secara politis dan administratif. Pendekatan ini menganggap bahwa perubahan besar cenderung sulit dilaksanakan dan dapat menghadapi resistensi yang signifikan dari berbagai pihak.²⁶

Lebih lanjut Herbert Simon (1965) berpendapat Teori Pemrosesan Keputusan (Decision-Making Theory) dalam konteks implementasi kebijakan tidak memiliki pencipta tunggal yang jelas karena ia merupakan gabungan dari kontribusi berbagai teori dan perspektif dalam ilmu sosial dan ilmu politik. Teori Pemrosesan Keputusan melibatkan pemahaman tentang bagaimana keputusan dibuat oleh individu, kelompok, atau

²⁶ "Incrementalism and the persistent pull of the status quo." 13 Jan. 2011, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/j.polsoc.2010.12.002>. Accessed 17 Jul. 2023.

organisasi dalam konteks pembuatan kebijakan. Pendekatan ini menekankan interaksi antara pemangku kepentingan yang memiliki preferensi, sumber daya, dan informasi yang berbeda. Teori ini juga mengakui bahwa proses pengambilan keputusan sering melibatkan negosiasi, kompromi, dan pengarahannya sumber daya menuju tujuan yang diinginkan.

Teori Pemrosesan Keputusan Herbert Simon, yang pertama kali dikemukakan pada tahun 1965, adalah konsep yang mengajukan cara manusia membuat keputusan dalam kondisi ketidakpastian atau kompleksitas. Herbert Simon, seorang ahli psikologi, ekonomi, dan ilmu komputer, mengembangkan teori ini untuk menjelaskan bagaimana individu menghadapi masalah pengambilan keputusan dalam keadaan di mana informasi yang diperlukan terbatas dan proses pengambilan keputusan memiliki batasan rasionalitas.

Berikut adalah beberapa poin penting yang terkait dengan Teori Pemrosesan Keputusan Herbert Simon:

- **Rasionalitas Terbatas:** Simon menekankan bahwa manusia tidak selalu dapat memaksimalkan keputusan mereka seperti yang diajukan dalam model rasionalitas sempurna. Sebaliknya, keputusan sering kali dibuat dengan mempertimbangkan keterbatasan informasi, waktu, dan kapasitas kognitif.
- **Tahap Pemrosesan:** Simon mengidentifikasi tiga tahap utama dalam proses pemrosesan keputusan:

- Tahap Intelijen: Identifikasi masalah, pengumpulan informasi, dan pemahaman terhadap situasi.
- Tahap Desain: Mengembangkan alternatif solusi berdasarkan informasi yang ada.

- Tahap Pilihan: Memilih alternatif yang paling sesuai dengan kriteria dan tujuan tertentu.

- *Heuristik* dan *Satisficing*: Simon memperkenalkan konsep "heuristik" sebagai aturan praktis atau pemendek jalan yang membantu dalam pengambilan keputusan. Selain itu, Simon juga mengajukan konsep "satisficing," yaitu memilih solusi yang cukup baik atau memenuhi syarat daripada mencari solusi yang optimal. Ini berarti individu cenderung memilih solusi yang memadai daripada menghabiskan waktu berlebihan mencari solusi yang sempurna.
- Asimetri Informasi: Simon mengakui bahwa asimetri informasi (ketidaksetaraan dalam akses informasi) mempengaruhi kemampuan seseorang untuk membuat keputusan yang rasional. Orang cenderung membuat keputusan berdasarkan informasi yang tersedia, bahkan jika informasi tersebut tidak lengkap atau akurat.
- Ekonomi Kognitif: Simon juga membahas tentang ekonomikognitif, yaitu bagaimana individu mengelola keterbatasan kognitif mereka untuk mengambil keputusan. Ini terkait dengan bagaimana manusia memilih tindakan yang paling efisien dalam hal

pemrosesan mental dan penggunaan sumber daya kognitif.

- **Pertimbangan Sosial dan Emosional:** Simon mengakui bahwa faktor sosial dan emosional juga berperan dalam pengambilan keputusan.

Orang sering kali dipengaruhi oleh norma sosial, ekspektasi orang lain, dan emosi mereka sendiri dalam proses pengambilan keputusan.

Teori Pemrosesan Keputusan Herbert Simon memberikan wawasan penting tentang bagaimana manusia benar-benar mengambil keputusan dalam kehidupan sehari-hari, khususnya dalam situasi yang kompleks dan berisi banyak ketidakpastian. Pendekatan ini mengakui kenyataan bahwa manusia memproses informasi secara terbatas, dan oleh karena itu, pengambilan keputusan seringkali lebih didasarkan pada heuristik, praktik, dan solusi yang memadai daripada pada analisis yang ekstensif.

Dalam implementasi kebijakan perlu adanya pilihan rasional. Anthony Downs adalah seorang ahli ilmu politik yang terkenal dengan bukunya yang berjudul "An Economic Theory of Democracy" (1957). Dalam bukunya, Downs mengajukan teori pilihan rasional untuk menganalisis perilaku pemilih dalam sistem demokrasi. Downs berpendapat bahwa pemilih memilih partai atau kandidat yang paling dekat dengan preferensi mereka dan memiliki manfaat terbesar bagi mereka. Teori ini juga dikenal dengan istilah "teori pemilih rasional"²⁷.

²⁷ Zeleny, Milan, ed. Multiple criteria decision making Kyoto 1975. Vol. 123. Springer Science & Business Media, 2012.

Teori pilihan rasional Anthony Downs, yang dijelaskan dalam bukunya "An Economic Theory of Democracy" yang diterbitkan pada tahun 1957, adalah suatu pendekatan dalam ilmu politik yang mencoba menjelaskan perilaku pemilih dalam sistem demokrasi berdasarkan pertimbangan rasional dalam mencapai tujuan pribadi mereka. Teori ini memiliki dampak besar dalam memahami bagaimana pemilih berperilaku dalam konteks politik dan bagaimana sistem demokrasi berfungsi. Berikut adalah poin-poin kunci yang terkait dengan teori pilihan rasional Anthony Downs:

- **Pendekatan Rasional:** Downs mengasumsikan bahwa pemilih dan aktor politik bertindak secara rasional dalam upaya untuk memaksimalkan kepentingan dan tujuan pribadi mereka. Dalam konteks pemilihan, pemilih akan mencoba memilih partai atau kandidat yang paling mendekati preferensi mereka.
- **Pemilih sebagai Konsumen Politik:** Downs menggunakan istilah "konsumen politik" untuk menggambarkan pemilih. Ia berpendapat bahwa pemilih memilih partai atau kandidat yang paling mendekati preferensi mereka dalam hal kebijakan dan agenda politik. Pemilih dianggap "membeli" kebijakan politik dengan memberikan dukungan suara mereka.
- **Kurva Pemilih (Voters' Curve):** Downs memperkenalkan konsep "kurva pemilih," yang menggambarkan distribusi preferensi pemilih terhadap berbagai alternatif politik. Kurva ini dapat membantu

partai atau kandidat memahami di mana letak sebagian besar pemilih dan bagaimana mereka dapat memenangkan dukungan dengan menggeser platform atau agenda politik mereka.

- Konsep Saling Menandingi (Spatial Competition): Downs

mengajukan bahwa partai dan kandidat politik bersaing dalam "ruang kebijakan" (policy space) yang merupakan spektrum kebijakan dari kiri ke kanan. Mereka berusaha untuk mendapatkan posisi yang dapat menarik pemilih yang berada pada posisi yang berbeda dalam spektrum tersebut.

- Dilema Pilih Terbaik (Median Voter Theorem): Salah satu konsep

penting dalam teori ini adalah "Median Voter Theorem." Teorema ini menyatakan bahwa dalam sistem dua kandidat yang bersaing, kandidat yang memilih kebijakan yang berada di tengah spektrum kebijakan akan memiliki keunggulan dalam menarik pemilih, karena mayoritas pemilih cenderung berada di sekitar posisi tengah tersebut.

- Konsekuensi Bagi Partai dan Kandidat: Teori ini memiliki implikasi

penting bagi partai dan kandidat politik. Mereka harus mempertimbangkan secara strategis bagaimana mereka memosisikan diri dan memilih kebijakan yang akan mendapatkan dukungan dari mayoritas pemilih.

Teori pilihan rasional Anthony Downs telah menjadi dasar penting dalam analisis politik modern, terutama dalam memahami perilaku pemilih dalam konteks sistem demokrasi. Pendekatan ini menekankan motivasi individu untuk mencari solusi yang paling sesuai dengan preferensi dan tujuan mereka, dan telah membantu membentuk pemahaman tentang kompetisi politik, strategi partai, dan dinamika pemilihan umum.

Dalam konteks implementasi kebijakan, Downs juga mengemukakan bahwa kebijakan publik terbentuk melalui interaksi antara pemilih, partai politik, dan pemerintah. Keputusan kebijakan diambil oleh para pemimpin yang berusaha memaksimalkan dukungan politik dan memenangkan pemilihan berikutnya dengan mempertimbangkan preferensi pemilih. Downs menekankan pentingnya pemahaman tentang motivasi rasional aktor politik dan pemilih dalam menganalisis implementasi kebijakan²⁸.

Lebih lanjut lagi Andi Yusran (2007) menjelaskan terkait pelaksanaan kebijakan publik bukan hanya tentang aspek prosedural semata, melainkan juga melibatkan elemen fungsional guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Peranan agensi-agensi pelaksana dalam hal ini sangat dominan dan berpengaruh penting. Lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan kelompok legislatif juga memiliki peran krusial sebagai penghubung antara pemerintah dan masyarakat. Selain berperan sebagai agensi pelaksana kebijakan, lembaga swadaya masyarakat juga turut

²⁸. Downs A. An economic theory of democracy. Harper and Row. 1957;28.

berpartisipasi dalam proses implementasi kebijakan publik. Sebagai contoh, peran koperasi unit desa (KUD) dapat dijadikan teladan dalam implementasi kebijakan kredit usaha tani (KUT) karena berfungsi sebagai perantara bagi masyarakat yang membutuhkan bantuan kredit. Kelompok legislatif juga memiliki posisi dan peran strategis dalam pelaksanaan kebijakan karena memiliki kemampuan untuk menyampaikan kebijakan kepada masyarakat melalui saluran partai politik. Agensi pelaksana lain yang memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan adalah birokrasi pemerintah. Meskipun demikian, terdapat beberapa kelemahan birokrasi yang dapat menghambat pelaksanaan kebijakan pemerintah.²⁹

2.3 Kerangka Pemikiran

Dalam suatu upaya membangun desa, yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat dan menurunkan angka kemiskinan, pemerintah dalam tingkat lokal, yaitu pemerintah desa, perlu memperhatikan berbagai faktor yang bergerak dalam masyarakat. Melalui peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pelayanan publik yang dilakukan, dimungkinkan untuk pemerintah desa semakin memahami konteks permasalahan dengan penyuluhan langsung yang muncul dari segmen publik yang menjadi sasaran pembangunan.

Kemiskinan merupakan salah satu kondisi yang seperti tidak ada ujungnya, kebijakan-demi-kebijakan penanggulangan terus-menerus membalikan kemiskinan sebagai masalah penting sebagai suatu *feedback* dalam ruang lingkup sistem politik.

²⁹ Yusran, A. Desentralisasi Formulasi Kebijakan Dan Partisipasi. UIN SUSqA PRESS. Riau. 2007.

Kebijakan kesejahteraan memerlukan kerangka pembangunan politik yang terdesentralisasi serta pemberian otonomi pada tingkat lokal.

Undang Undang Desa yang dengannya berbagai otonomi yang diserahkan kepada pemerintah desa dalam peraturan-perundang-undangan turunannya memberi kewenangan lebih bagi pemerintah desa sehingga pembangunan semakin terdesentralisasi dan memperluas wacana pengelolaan sendiri sumber daya dalam upaya-upaya mensejahterakan masyarakat. Dana Desa, yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, yang didalamnya berarti pula penanggulangan dan penurunan angka kemiskinan di tingkat desa, memerlukan pemerintah desa untuk mempertimbangkan sumber daya baik material, sosial dan manusia yang ada dalam masyarakat serta menggunakan sarana-sarana yang diperlukan untuk mengembangkan potensi dan sarana material ekonomi rakyat miskin dalam pembuatan program kedepannya.

Dengan kemampuan lebih perangkat desa melalui kehadiran Undang-Undang Desa dan Dana Desa, memberi ruang untuk pelaksanaan program-program kebijakan penanggulangan kemiskinan kabupaten karawang untuk berlangsung secara lebih efektif. Sehingga dalam pengimplementasian kebijakan secara keseluruhan semestinya dapat memberikan hasil yang optimal dalam menyelesaikan masalah. Walau penanggulangan kemiskinan dengan bantuan-bantuan mendesak memanglah dibutuhkan untuk membantu kesulitan sementara, tetapi tidak menjadi solusi terhadap akar permasalahannya. Proses penentuan program berangkat dari keseluruhan tujuan pengalokasian dana desa, yang berdasarkan penjelasan kajian akademis Undang Undang Desa memerlukan

pemerintah desa untuk secara menyeluruh melibatkan peranan masyarakat untuk mendorong perumusan program pengembangan sumber daya manusia dan material agar dapat diakses oleh kelompok masyarakat yang terdampak sebagai upaya untuk menguatkan ekonomi rakyat miskin.

Tabel dibawah menunjukkan bagaimana alur pemikiran Peneliti terkait kebijakan penanggulangan kemiskinan yang berdasarkan dari pemberian otonomi terhadap desa dan pengalokasian dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

