

TESIS

**ANALISIS MODEL INSTITUSIONALISME
PADA KEBIJAKAN DANA KELURAHAN DI KECAMATAN
TEMPE KABUPATEN WAJO**

*(THE ANALYSIS OF INSTITUTIONALISM MODEL OF VILLAGE
ADMINISTRATION FUND POLICY IN TEMPE DISTRICT
WAJO REGENCY)*

DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH :

ANDI PARAWANGSYAH

E062182001



**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

TESIS

**ANALISIS MODEL INSTITUSIONALISME
PADA KEBIJAKAN DANA KELURAHAN DI KECAMATAN
TEMPE KABUPATEN WAJO**

*(THE ANALYSIS OF INSTITUTIONALISM MODEL OF VILLAGE
ADMINISTRATION FUND POLICY IN TEMPE DISTRICT
WAJO REGENCY)*

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan

DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH:

ANDI PARAWANGSYAH

E062182001

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Andi Parawangsyah
Nomor Pokok Mahasiswa : E062182001
Program Studi : (S2) Ilmu Pemerintahan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar – benar merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut,

Makassar, 23 September 2020
Yang Menyatakan,



Andi Parawangsyah

TESIS

**ANALISIS MODEL INSTITUSIONALISME
PADA KEBIJAKAN DANA KELURAHAN DI KECAMATAN TEMPE
KABUPATEN WAJO**

Disusun dan diajukan oleh

ANDI PARAWANGSYAH

Nomor Pokok : E062182001

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal **23 Oktober 2020**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasihat

Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si.
Ketua

Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si.
Anggota

Ketua Program Studi
Ilmu Pemerintahan,

Prof. Dr. Hj. Nurlinah M, M.Si.



Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. H. Armin, M.Si.

ABSTRAK

ANDI PARAWANGSYAH. Analisis Model Institusionalisme pada Kebijakan Dana Kelurahan di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo (dibimbing oleh Rasyid Thaha dan Indar Arifin).

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis model institusionalisasi kebijakan dana kelurahan di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo.

Tipe Penelitian ini kualitatif yang akan memberikan gambaran faktual mengenai tujuan penelitian. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, dokumentasi, dan observasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: pelaksanaan kebijakan dana kelurahan di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo sejalan dengan model institusionalisasi, yakni (1) Rational Choice Institutionalism; (2) Historical Institutionalism; (3) Sosiologis Institutionalism; (4) Discursive Institutionalism; dan (5) Political Game. Namun pada proses pelaksanaan kebijakan dana kelurahan masih ditemukan beberapa hal yang belum maksimal dilakukan baik dari sisi pemerintah maupun dari kelompok masyarakat penyelenggara dana kelurahan sehingga memungkinkan terjadinya penyimpangan terhadap kelima model proses institusionalisasi tersebut. Kata Kunci: Institusionalisme, Dana Kelurahan, Kebijakan, Wajo

Kata Kunci: Institusionalisme, Dana Kelurahan, Kebijakan,



ABSTRACT

ANDI PARAWANGSYAH. The Analysis of Institutionalism Model of Village Administration Fund Policy in Tempe District, Wajo Regency (supervised by Rasyid Thaha and Indar Arifin).

The research aimed at examining and analyzing the institutionalization model of village administration fund policy in Tempe District, Wajo Regency.

The research used the qualitative methods which would give the factual description concerning the research objectives. Data were collected through the interview, documentation, and observation.

The research result indicates the implementation of village administration fund policy at Tempe District, Wajo Regency is in line with the institutionalization model, namely (1) The Rational Choice Institutionalism; (2) The Historical Institutionalism; (3) The Sociological Institutionalism; (4) The Discursive Institutionalism; and (5) The Political Game. However, the implementing of the village administration fund policy indicates that several things are not maximally carried out either by the government or community groups administering the village administration fund, so that it enables the deviation occurrences of the five models of institutionalization process.

Key words: Institutionalism, Village Administration Fund, Policy



PRAKATA

Alhamdulillah rabbil alamin, puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul “Analisis Institusionalisasi Kebijakan Dana Kelurahan di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo”. Tak lupa pula shalawat dan salam terhatur kepada Nabi Muhammad SAW yang menjadi suri tauladan dalam perjuangan menegakkan kebenaran dan kejujuran di muka bumi.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini masih terdapat kekurangan, untuk itu besar harapan semoga tugas akhir karya ilmiah ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Dalam kesempatan ini, penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan dari berbagai pihak, tesis ini tidak akan terlaksana dengan baik. Oleh karena itu, izinkan penulis menyampaikan terima kasih dan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses penulisan tesis ini.

Ucapan terima kasih yang teristimewa dengan penuh cinta kepada Istri penulis dr. Hj. Andi Putri Dahliana dan kedua putri tercinta penulis Andi Myesha Adeola Putri dan Andi Medina Putri Izzah. Ibunda Hj. Andi Bunga Jenne dan Ayahanda H. Andi Muis. Kedua orang tua/mertua penulis H. Andi Siardin Djemma dan Hj. Andi Putri Anong atas dukungan,

dorongan, doa, serta kasih sayang yang tak terbatas demi keberhasilan penulis semasa menempuh Pendidikan hingga akhir studi pada Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin. Terima kasih yang sebesar-besarnya pula penulis sampaikan kepada Bapak Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si selaku pembimbing I dan Ibu Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si selaku pembimbing II yang selalu memberi bimbingan, arahan, saran, petunjuk, serta bantuan dari awal penulisan hingga terselesaikannya penulisan tesis ini. semoga dengan apa yang diberikan menjadikan tesis ini lebih bermanfaat bagi masyarakat dan kepustakaan Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin.

Melalui kesempatan ini, penuli juga menghaturkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor dan jajarannya;
2. Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan dan jajarannya;
3. Prof, Dr. Hj. Nurlinah, M.si, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;
4. Prof. Dr. A. Gau Kadir, M.Si (Alm), Dr. H. Suhardiman Syamsu, M.Si, dan Dr. Andi Lukman Irwan, S.IP., M.Si, selaku tim penguji yang telah

memberikan masukan, kritikan serta perbaikan atas penulisan tesis ini sehingga menjadi lebih baik;

5. Seluruh dosen pascasarjana, Bapak Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si, Bapak Prof. Dr. A. Gau Kadir, M.Si (Alm), Bapak Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si, Ibu Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si, Ibu Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si, Ibu Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si, Bapak Dr. H. Andi Syamsu Alam, M.Si (Alm), Bapak Dr. H. A.M.Rusli, M.Si, Bapak Dr. H.Suhardiman Syamsu, M.Si, Bapak Dr. Jayadi Nas, M.Si, Bapak Dr. Andi Lukman Irwan, M.Si yang telah memberikan pengetahuan selama penulis menimba ilmu di Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin;
6. Para pegawai dan staf akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan bantuannya kepada penulis;
7. Para informan dalam penulisan tesis ini yang telah dengan baik menerima dan memberikan bantuannya kepada penulis;
8. Teruntuk Bapak Camat Tempe, Lurah Teddaopu, Lurah Salomenraleng, dan Lurah Watallipue beserta seluruh jajarannya yang telah memberikan segala bantuan dalam penelitian ini;
9. Para staf dan pejabat lingkup Kelurahan Padduppa yang telah banyak memberikan dorongan, perhatian, bantuan yang begitu banyak selama penulis menimba ilmu. Terima kasih banyak untuk segalanya;
10. Seluruh teman-teman angkatan 2018 Magister Ilmu Pemerintahan FISIP Unhas; Saharuddin, S.IP, Sampar Bahar, S.IP, Ahmad Affandi,

S.IP, Resky Sirumpang Kanuna, S.IP, Syahril, S.IP, Musdalifah, S.IP, dan Badriani Mustafa, S.IP, terima kasih atas segala pengalaman, kesenangan dan keseruan berbagi ilmu, kekompakan, dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. Semoga kita semua senantiasa diberkahi kebahagiaan dan kesuksesan selalu oleh Allah SWT. Amin;

11. Kepada adinda Angkatan 2019 Magister Ilmu Pemerintahan FISIP Unhas; Muhammad Yusuf, S.IP., M.Si, Fahri, S.IP, dan Marlinah Rajab, S.IP. Terimas kasih atas pengalamannya berbagi ilmu di kelas;

12. Kepada sahabat-sahabat penulis, *Dwipaty crew* beserta para keluarganya yang telah begitu banyak memberikan perhatian kepada penulis selama ini;

13. Kepada saudara penulis beserta keponakan, dan keluarga terdekat penulis. Terima kasih atas segala dorongan dan kebersamaannya.

14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah memberikan bantuan dan dukungan kepada penulis.

Akhir kata semoga tesis ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca dan menjadi rekomendasi untuk selanjutnya.

Makassar, 14 September 2020

Andi Parawangsyah

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN KEASILAN TESIS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
ABSTRAK	iv
<i>ABSTRACT</i>	v
PRAKATA	vi
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	10
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Kegunaan Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1. Institusionalisasi Kebijakan Dana Kelurahan.....	12
2.1.1. Konsep Institusionalisasi	12
2.1.1.1. <i>Rational Choice Institutionalism (RCI)</i>	16
2.1.1.2. <i>Historical Institutionalism (HI)</i>	18
2.1.1.3. <i>Institusionalisme Sosiologis (SI)</i>	20
2.1.1.4. <i>Discursive Institutionalism (DI)</i>	22

2.1.1.5. <i>Political Game</i>	23
2.1.2. Analisis Kebijakan Publik	24
2.2. Kebijakan Dana Kelurahan	28
2.2.1. Kelurahan	28
2.2.2. Dana Kelurahan	30
2.3. Penelitian Terdahulu	31
2.4. Kerangka Pikir	33
BAB III METODE PENELITIAN	34
3.1. Lokasi Penelitian	34
3.2. Tipe Penelitian	35
3.3. Sumber Data	35
3.3.1. Data Primer	35
3.3.2. Data Sekunder	35
3.4. Penentuan Informan	37
3.5. Informan	38
3.6. Teknik Pengumpulan Data	38
3.6.1. Wawancara	39
3.6.2. Dokumentasi	40
3.6.3. Observasi	41
3.7. Fokus Penelitian	42
3.8. Analisis Data	43

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	44
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	44
4.1.1. Gambaran Umum Kabupaten Wajo	44
4.1.1.1. Kependudukan	47
4.1.1.2. Visi dan Misi Kabupaten Wajo	48
4.1.2. Gambaran Umum Kecamatan	53
4.1.2.1. Kedudukan, Tugas, dan Fungsi	54
4.1.2.2. Visi dan Misi Kecamatan Tempe	57
4.1.3. Gambaran Umum Kelurahan	58
4.1.3.1. Kelurahan Teddaopu	59
4.1.3.2. Kelurahan Watallipue	60
4.1.3.3. Kelurahan Salomenraleng	61
4.2. Hasil Penelitian dan Pembahasan	62
4.2.1. Alokasi Dana Kelurahan	62
4.2.2. Model Institusionalisasi Kebijakan Dana Kelurahan	64
4.2.2.1. <i>Rational Choice Institutionalism</i>	65
4.2.2.2. <i>Historical Institutionalism</i>	85
4.2.2.3. <i>Sosiologis Institutionalisme</i>	96
4.2.2.4. <i>Discursive Institutionalism</i>	106
4.2.2.5. <i>Political Game</i>	112
4.2.3. Matriks Model Institusionalisasi Kebijakan Dana Kelurahan	117

BAB V PENUTUP	128
5.1. Kesimpulan	128
5.2. Saran	129

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Lima Model dalam Proses Kebijakan Publik	14
Tabel 2.	Penelitian Terdahulu	31
Tabel 3.	Pembagian dan luas wilayah setiap kecamatan di Kabupaten Wajo	45
Tabel 4.	Jumlah desa dan kelurahan menurut kecamatan di Kabupaten Wajo	46
Tabel 5.	Jumlah penduduk menurut kecamatan di Kabupaten Wajo ..	47
Tabel 6.	Luas wilayah menurut desa/kelurahan di Kecamatan Tempe	53
Tabel 7.	Perbandingan besaran Dana Kelurahan dan Dana Desa di Kabupaten Wajo	63
Tabel 8.	Rincian anggaran belanja langsung menurut program dan per kegiatan satuan kerja perangkat daerah Kecamatan Tempe Kelurahan Watallipue, Tahun Anggaran 2019	67
Tabel 9.	Daftar usulan rencana kegiatan prioritas Musrenbang Kelurahan Salomenraleng Tahun Anggaran 2019	73
Tabel 10.	Data program dan kebijakan pemerintah yang diterapkan di kalangan masyarakat	88
Tabel 11.	Rincian anggaran belanja langsung menurut program dan per kegiatan satuan kerja perangkat daerah Kecamatan Tempe Kelurahan Salomenraleng, Tahun Anggaran 2019 ...	92
Tabel 12.	Data pelaksanaan kegiatan pemberdayaan masyarakat program dana kelurahan di Kelurahan Teddaopu, Tahun Anggaran 2019	98
Tabel 13.	Data partisipasi masyarakat kegiatan pemberdayaan masyarakat Kelurahan Watallipue, Tahun Anggaran 2019	102
Tabel 14.	Matriks analisis model institusionalisasi kebijakan dana kelurahan di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo	118

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Besaran Alokasi Dana Kelurahan di Kecamatan Tempe, Tahun Anggaran 2019	8
Gambar 2. Realisasi Anggaran Dana Kelurahan di Kecamatan Tempe, Tahun Anggaran 2019	9
Gambar 3. Proses kebijakan publik menurut	26
Gambar 4. Struktur Organisasi Kecamatan Tempe	56
Gambar 5. Struktur Organisasi Kelurahan	59
Gambar 6. Diagram model institusionalisasi terhadap kebijakan dana kelurahan di Kecamatan Tempe Kab. Wajo	126

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Analisis kebijakan publik merupakan sebuah aktivitas praksis yang bertujuan untuk memberikan nasihat kebijakan secara riil kepada para pengambil kebijakan. Oleh karenanya ia bersifat multidisipliner, kontekstual, dan berorientasi pada pemecahan masalah.¹ Analisis kebijakan dapat dilakukan oleh siapa saja, baik yang berasal dari institusi pemerintahan maupun dari institusi luar pemerintahan. Dalam kondisi demikian, kegiatan analisis kebijakan publik sangat membutuhkan dukungan teori, kaitannya untuk memperkuat kerangka pikir dan metode di dalam penelitian kebijakan.

Agar dapat berpijak kuat secara akademis, kejelasan posisi epistemologis dalam analisis kebijakan publik mutlak diperlukan. Dalam konteks ini, menjadi penting untuk membedakan antara kerangka pikir (*framework*), teori, dan model.² Kerangka pikir dapat diartikan sebagai ruang lingkup studi, sedangkan teori dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena yang terjadi, dan model merupakan konsep yang disusun untuk menguji, mengoreksi, dan memperbaiki keberadaan sebuah teori tertentu.

¹ Harold Laswell dan Daniel Lerner, *The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method* (Stanford: Stanford University Press, 1951); David Weimer dan Alidan R Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (New Jersey: Prentice Hall, 1992).

² Elinor Ostrom, "Background on the Institutional Analysis and Development Framework", dalam *The Policy Studies Journal*, 2011, 7-27.

Istilah analisis kebijakan publik, sering kali dikaitkan dengan aspek yang lebih praktis dan terapan. Ketimbang berorientasi akademis, analisis kebijakan publik dianggap lebih berorientasi pada pemecahan masalah kebijakan riil di lapangan.³ Secara lebih lugas Thomas Dye mengatakan bahwa analisis kebijakan publik merupakan penjelasan atas apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil kebijakan tersebut, dan apa dampak dari tindakan tersebut. Lebih lanjut Dye mengatakan bahwa studi kebijakan publik sebagai analisis tentang kebijakan (*analysis of policy*), sedangkan analisis kebijakan publik sebagai analisis untuk kebijakan (*analysis for policy*).⁴

Pada level teori, ada beberapa teori yang dapat digunakan untuk mendekati masalah-masalah kebijakan publik, seperti teori perilaku (behavioralisme), teori strukturalisme, dan teori institusionalisme.⁵ Teori behaviorisme menempatkan perilaku manusia sebagai pusat analisis. Ia menekankan pada motif dan sifat dasar manusia yang menjadi dasar atas pilihan tindakan dan perilaku tertentu. Sedangkan teori strukturalisme dan intitusionalisme memiliki dasar pijak yang sama. Pilihan tindakan manusia lebih ditentukan pada struktur atau institusi yang melingkunginya, ketimbang faktor sifat dasar dan perilaku.⁶

³ Fadilah Putra & Apenwar Sanusi, *Analisis Kebijakan Publik Neo-Institusionalisme, Teori dan Praktik*, Pustaka LP3ES, Depok, 2019:5

⁴ Thomas R. Dye, *Policy Analysis: What Government Do, Why They Do It, and What Difference It Makes* (Alabama: University of Alabama Press, 1976).

⁵ Fadilah Putra & Anwar Sanusi, *op.cit*, hal. 4

⁶ *ibid*, hal. 10-11

Teori strukturalisme dan institusionalisme terpisah ketika berbicara dalam konteks kebijakan publik, khususnya dalam dimensi ekonomi-politik. Teoretikus strukturalis meletakkan dasar pemikirannya di atas kritik terhadap ketimpangan struktur kekuasaan yang tidak seimbang sebagai akibat dari eksekutifnya praktik kapitalisme dan liberalisme.⁷ Sedangkan Institusionalisme adalah sebuah studi yang mempelajari tentang asal-usul, proses bekerja, dampak, dan strategis reformasi terhadap institusi-institusi yang ada di masyarakat. Institusi merupakan basis dari berbagai bentuk interaksi antarmanusia, termasuk politik dan kebijakan publik.⁸

Kritik institusionalisme terhadap pandangan strukturalisme adalah bahwa kegagalan pembangunan yang terjadi pada sebuah negara (berkembang) tidak semata dapat disalahkan pada ketimpangan internasional. Kapasitas kelembagaan yang ada di negara tersebut dalam memproduksi kebijakan publik yang baik juga harus menjadi perhatian. Bahkan, teori institusionalisme menempatkan aspek kualitas kelembagaan sosial politik sebuah negara sebagai penentu keberhasilan pembangunan. Kelembagaan yang dimaksud di sini mencakup konstitusi, regulasi, kapasitas organisasi legislative, yudikatif dan birokrasi, serta berbagai mekanisme formal penentuan program prioritas dan alokasi anggaran yang ada di sebuah negara.⁹

⁷ *ibid*, hal. 11

⁸ *ibid*, hal. 31

⁹ *ibid*, hal. 38

Pendekatan institusionalisme adalah suatu subjek masalah yang mencakup peraturan, prosedur dan organisasi formal pemerintahan. Pendekatan ini memakai alat-alat ahli hukum dan sejarah untuk menjelaskan batas-batas pada perilaku politik maupun efektifitas demokratis.¹⁰ Pendekatan ini memfokuskan institusi negara sebagai kajian utama, bagaimana organisasi institusi itu, apa tanggung jawab dari setiap perannya, dan bagaimana institusi itu berinteraksi.

Negara sebagai pusat kekuasaan (*state power centre*) merupakan inti dari pendekatan institusional. Pendekatan institusionalisme berkembang pada abad ke-19, dimana belum terjadi perang dunia dan peran negara sangat dominan dalam kehidupan masyarakat. Fokus dari pendekatan ini adalah segi konstitusional dan yuridisnya. Bahasan tradisionalnya menyangkut undang-undang, kedaulatan, kedudukan kekuasaan formal serta yuridis dari lembaga-lembaga negara.

Pendekatan institusionalisme dibagi menjadi dua yaitu institusionalisme tradisional atau lama, dan institusionalisme baru. Perbedaan antara keduanya adalah jika institusionalisme lama mengupas lembaga-lembaga kenegaraan (aparatur negara) seperti apa adanya secara statis. Sedangkan institusionalisme baru melihat institusi negara sebagai hal yang dapat diperbaiki ke arah tujuan tertentu yang perlu ada rencana atau design yang secara praktis menentukan langkah-langkah

¹⁰ David Marsh and Garry Stoker, *Teori dan Metode Dalam Ilmu Politik*, terj, (New York: Palgrave MacMillan, 2002), 109.

untuk tercapainya tujuan tertentu. Perhatian Institusionalisme baru lebih tertuju pada analisis ekonomi, kebijakan fiskal moneter, pasar dan globalisasi ketimbang masalah konstitusi yuridis.¹¹

Studi analisis kebijakan publik dalam perspektif institusionalisme baru (neo-institusionalisme) menaruh perhatian pada proses berjalan atau bekerjanya sebuah organisasi tertentu. Maka, dalam melakukan studi neo-institusionalisme, perlu dibedakan secara tegas antara organisasi dan institusi.¹² Meskipun institusi juga dapat muncul dari dalam organisasi, tetapi secara umum organisasi merupakan bagian dari institusi. Selznick mengatakan. Bahwa organisasi adalah alat untuk mencapai tujuan. Terkadang tujuan tersebut bersifat abstrak dan sangat strategis, sehingga dibutuhkan tujuan-tujuan jangka pendek untuk merealisasikannya, sehingga masing-masing tujuan dapat membentuk sejumlah organisasi yang berbeda. Organisasi-organisasi tersebut membutuhkan seperangkat institusi, baik formal maupun informal untuk memastikan organisasi dapat berjalan dengan baik.¹³

Kebijakan publik lebih dekat dengan organisasi ketimbang institusi, sebab kebijakan publik merupakan bagian dari cara atau alat untuk mencapai tujuan tertentu. Meski demikian, dalam prosesnya, kebijakan publik tidak lepas dari keberadaan institusi, sebab institusi yang membentuk

¹¹ Retorics, "Pendekatan Institusionalisme". Diakses dari <http://retorics.blogspot.com/2015/02/pendekatan-institusionalisme.html> pada tanggal 3 Oktober 2020 pukul 02.55

¹² Philip Selznick, "Institutionalism 'Old' and 'New'", dalam *Administrative Science Quarterly*, Volume 41, Number 2, 1996, hal. 270-277.

¹³ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *op.cit*, hal. 51-52

perilaku para aktor dalam kebijakan publik, baik pada saat kebijakan diformulasikan maupun diimplementasikan.¹⁴

Sejalan dengan itu, berkenaan dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan turut melahirkan sebuah kebijakan publik yang disebut dengan kebijakan dana kelurahan. Kebijakan dana kelurahan semakin menegaskan bahwa pembangunan sarana prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan harus berjalan efisien dan efektif. Kebijakan tersebut memberikan jaminan kepada pemerintah kelurahan agar dapat melakukan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat secara kontinyu dan berkelanjutan dengan melibatkan kelompok masyarakat dan/atau organisasi kemasyarakatan.¹⁵

Alasan lain yang mendorong pemerintah menetapkan kebijakan tersebut karena melihat keberhasilan Alokasi Dana Desa (ADD) dan pengelolaan Dana Desa (DD) yang melibatkan kelompok masyarakat dalam pelaksanaannya. Pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan dana desa menjadi acuan pemerintah dalam menyusun kebijakan dana kelurahan pada Tahun 2019. Besaran anggaran yang dialokasikan pemerintah untuk Alokasi Dana Kelurahan sebesar Rp. 3 Triliun yang dibagikan ke seluruh kelurahan dengan formulasi yang berbeda. Untuk daerah kota yang tidak memiliki desa, alokasi anggaran dana kelurahan

¹⁴ *Ibid*, hal. 52

¹⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan Pasal 30 ayat (6)

paling sedikit 5% (lima persen) dari APBD setelah dikurangi DAK, dan untuk daerah kabupaten yang memiliki kelurahan dan kota yang memiliki desa, alokasi anggaran kelurahan paling sedikit sebesar dana desa terendah yang diterima oleh desa di kabupaten/kota.¹⁶

Implementasi kebijakan dana kelurahan nampaknya akan menjadi harapan besar bagi masyarakat kelurahan agar pembangunan di tingkat kelurahan dapat digalakkan lagi. Pemerataan pembangunan sebagaimana prinsip otonomi daerah akan terwujud karena adanya kepastian pembangunan yang kontinyu dan konsisten setiap tahunnya. Sehingga dengan demikian masyarakat kelurahan tidak perlu merasa khawatir terhadap pembangunan di wilayahnya. Akselerasi pembangunan maupun pelibatan partisipasi masyarakat akan tersinergi dengan baik dengan diberlakukannya kebijakan tersebut. Terlebih lagi dalam aturannya, kebijakan tersebut memberikan regulasi terhadap keterlibatan masyarakat dalam hal pelaksanaannya.

Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan dewasa ini menjadi kunci sukses pemerintah dalam hal pembangunan. Dalam hal ini masyarakat menjadi pengontrol dan pengawas dalam pelaksanaan pembangunan sehingga anggaran yang disediakan dapat terserap dengan baik dan efisien. Begitupun dalam rangka pemeliharaan hasil pembangunan menjadi tanggung jawab bersama kelompok masyarakat

¹⁶ *Ibid.* Pasal 30 ayat 7-8.

sehingga kemungkinan pembangunan berkelanjutan dapat terwujud secara partisipatif.

Kondisi demikian menjadi harapan bagi masyarakat dalam hal keberlanjutan pembangunan di tingkat kelurahan. Keinginan masyarakat melihat peningkatan kualitas pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan dengan ditetapkannya kebijakan dana kelurahan memberi tekanan kepada pemerintah agar dapat mensukseskan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Gambar 1. Besaran Alokasi Dana Kelurahan di Kecamatan Tempe, Tahun Anggaran 2019

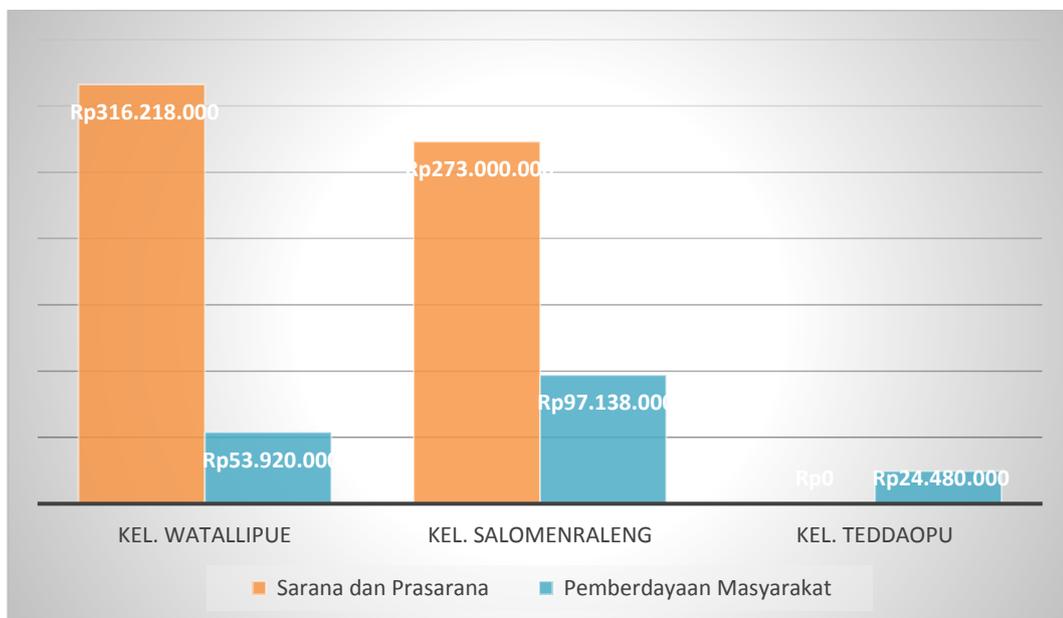


Sumber: Diolah dari data sekunder, 2020

Akan tetapi, berdasarkan data pelaksanaan program dana kelurahan di Kecamatan Tempe menunjukkan bahwa beberapa kelurahan di Kecamatan Tempe belum efektif mengimplementasikan program dana kelurahan yang telah diprogramkan sebagaimana pada gambar 1. Hal

tersebut terlihat pada gambar 2 yang mana terdapat beberapa kelurahan yang hingga akhir periode anggaran masih belum memaksimalkan pelaksanaan kebijakan dana kelurahan. Kondisi tersebut memunculkan desakan dari para stakeholder agar program tersebut dapat segera dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kualitas sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan.

Gambar 2. Realisasi Anggaran Dana Kelurahan di Kecamatan Tempe, Tahun Anggaran 2019



Sumber: Diolah dari data sekunder, 2020

Berangkat dari uraian tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul: **“Analisis Model Institusionalisme pada Kebijakan Dana Kelurahan di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo.”**

1.2. Rumusan Masalah

Penganggaran Dana Kelurahan oleh pemerintah memberikan kemampuan keuangan bagi pemerintah kelurahan untuk menjalankan program pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan. Akan tetapi dalam praktiknya sejauh ini pengelolaan dana kelurahan masih belum berjalan efektif karena masih adanya beberapa kelurahan yang belum mampu menyerap dana yang telah dialokasikan, maka dari itu muncullah pertanyaan, Bagaimana model institusionalisasi kebijakan dana kelurahan di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah yang dirumuskan sebelumnya, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis model institusionalisasi kebijakan dana kelurahan di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Secara Akademis, penulis berharap dapat menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam hal menerapkan hasil penelitian dalam bentuk karya ilmiah, dan menambah pengetahuan penulis dalam ilmu pemerintahan. Serta menambah referensi untuk dijadikan acuan pembelajaran dalam memberi informasi kepada mahasiswa.

- 2) Secara praktis, penulis berharap agar dikemudian hari penelitian ini dapat menjadi masukan kepada pemerintah dan masyarakat Kabupaten Wajo bagaimana pengelolaan dana kelurahan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Institusionalisasi Kebijakan Dana Kelurahan

2.1.1. Konsep Institusionalisme

Institusionalisme adalah sebuah studi yang mempelajari tentang asal-usul, proses bekerja, dampak, dan strategis reformasi terhadap institusi-institusi yang ada di masyarakat. Institusi merupakan basis dari berbagai bentuk interaksi antarmanusia, termasuk politik dan kebijakan publik.¹⁷ Lebih lanjut disebutkan bahwa bahasa adalah salah satu bentuk dari persepakatan komunal (*Convention*) yang pada akhirnya terformalisasi membentuk institusi. Proses formalisasi tersebut kemudian disebut dengan istilah “institusionalisasi”. Bahkan, terbentuknya negara itu sendiri adalah hasil dari proses institusionalisasi.¹⁸

Hal senada sebelumnya pernah diungkapkan oleh Ferdinand Tonnies yang mengidentifikasi terbentuknya negara yang dimulai dari komunitas-komunitas moral (*Gemeinschaft*) menjelma menjadi sebuah masyarakat yang lebih terstruktur dan sistematis (*Gesellschaft*), dan pada akhirnya membentuk sebuah negara (*Staat*).¹⁹ Oleh karena negara merupakan hasil dari sebuah proses institusionalisasi, maka semua produk

¹⁷ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *op.cit*, hal. 31

¹⁸ *Ibid*, hal. 32

¹⁹ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *loc.cit*

yang dihasilkannya, termasuk kebijakan publik, juga tak lepas dari ranah kajian institusionalisme.

Institusionalisme menempatkan aspek kualitas kelembagaan sosial politik sebuah negara sebagai penentu keberhasilan pembangunan. Kelembagaan yang dimaksud di sini mencakup konstitusi, regulasi, kapasitas organisasi legislative, yudikatif dan birokrasi, serta berbagai mekanisme formal penentuan program prioritas dan alokasi anggaran yang ada di sebuah negara. Peneliti lainnya, Helmke dan Levitsky membedakan institusi formal dan informal dari lima sudut pandang. *Pertama*, dari pembentukannya. *Kedua*, dari komunikasinya. *Ketiga*, dari penegakannya. *Keempat*, dari dokumentasinya. Dan *Kelima*, dari kodifikasinya.²⁰

Terdapat tiga model utama proses institusionalisasi dalam mengidentifikasi proses kebijakan publik. *Pertama*, model *Rational Choice Institutionalism (CRI)* yang pertama kali dikembangkan oleh Anthony Downs, melihat bahwa proses kebijakan berlangsung dalam kerangka proses rasional. *Kedua*, model *incremental* (Historikal Institusionalisme) yang dikembangkan oleh Charles Lindblom menekankan adanya keberlanjutan dan akumulasi pada proses kebijakan publik. Dan *Ketiga*, model organisasi birokratis yang dikembangkan Graham Allison menekankan pentingnya institusi dalam proses kebijakan publik.²¹

²⁰ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *op.cit.* hal. 40

²¹ *Ibid*, hal. 82-84

Selain itu, Thissen dan Warren menambahkan dua model lagi yaitu model politik dan diskursif (*Discursive institutionalism*) dan model *Political game* yang melihat arena kebijakan publik terdiri dari para aktor yang masing-masing memiliki kekuatan relative seimbang serta memiliki sumber daya masing-masing (polisentris).²² Selanjutnya dia mengembangkan kelima tipologi proses kebijakan tersebut ke dalam lima kategori, yaitu kebijakan publik rasional, politik, diskursif, integrative, dan institusional. Pengembangan ragam model kebijakan publik tersebut dilihat dari tiga perspektif, yaitu karakteristik kebijakan, proses kebijakan publik, dan desain kelembagaannya.²³

Tabel 1 Lima Model dalam Proses Kebijakan Publik

Perpektif	Rasional	Politik	Wacana	Integratif	Institusional
1	2	3	4	5	6
Kebijakan	Rasional, Keputusan Ilmiah	Kompromi antara aktor-aktor independen	Konstruksi makna dandebat	Ragam masalah dan slusi	Dibatasi oleh norma, nilai, kebiasaan
Proses	Kronologis, bertahap	Proses tawar menawar	Pertukaran argumen/makna	Berubah-ubah	Pola interaksi yang berulang
Desain kelembagaan	Tertutup dan hierarkis	Polisentris dan elitis	Ideologi/paradigm dan para pengikutnya	<i>Networking</i> jangka pendek	Aturan formal dan informasi

Sumber: Thissen dan Warren 2013

²² *Ibid*, hal. 86-87

²³ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *loc.cit*

Untuk mengetahui lebih jauh terkait dengan model institusionalisme pada kebijakan dana kelurahan, pada penelitian ini menggunakan model yang disebutkan oleh Tissen dan Warren yang menyempurnakan ketiga model sebelumnya dalam mengidentifikasi proses kebijakan publik, yaitu *Rational Choice Institutionalism*, *Historical Institutionalism*, *Institusionalisasi Organisasi Birokratis*, *Discursive Institutionalism*, dan *Political Game*.

Kelima model ini merupakan studi analisis kebijakan publik dalam perspektif neo-institusionalisme yang menaruh perhatian pada proses kebijakan publik atau bekerjanya sebuah organisasi tertentu.²⁴ Selain itu, kelima model analisis kebijakan publik tersebut juga dapat melihat keberlanjutan kebijakan dan perubahan kebijakan publik. Pada bagian keberlanjutan, kebijakan publik yang ada dan telah diterima oleh para aktor akan berdampak pada melemah atau mencairnya koalisi-koalisi kepentingan. Sementara pada bagian perubahan, digunakann untuk menjelaskan mengapa perubahan kebijakan terjadi, baik secara simultan maupun terpisah.²⁵

Alasan lainnya, yaitu kelima model institusionalisme tersebut dipilih pada penelitian ini karena dapat menyediakan informasi dan analisis yang berbeda satu sama lain. Titik temu teori neo-institusionalisme tersebut terletak tidak hanya memandang institusi secara formal dan informal,

²⁴ Philip Selznick, "Institusionalisme 'Old and 'New'", dalam *Administrative Science Quarterly*, Volume 41, Number 2, 1996, hal. 270-277.

²⁵ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *op.cit*, hal. 61-62.

melainkan juga sama-sama tertarik untuk mengkaji dampak dari institusi. Kebijakan publik merupakan hasil atau dampak paling materil dari keberadaan institusi, sehingga melakukan analisis kebijakan publik berdasarkan teori neo-institusionalisme pada dasarnya adalah esensi dari neo-institusionalisme itu sendiri.²⁶

2.1.1.1. *Rational Choice Institutionalism (RCI)*

Teori Institusionalisme pilihan rasional (RCI) berpandangan bahwa institusi merupakan mekanisme formal yang bertujuan meminimalisasi ketidakpastian dan biaya transaksi.²⁷ Ada dua sudut pandang yang lazim dianut dalam melihat institusi. Yang pertama melihat institusi sebagai kendala yang bersifat *eksogenous*, yaitu institusi merupakan kumpulan aturan yang mengatur perilaku individu di dalam organisasi dan masing-masing individu tidak memiliki daya untuk merubahnya. Sudut pandang kedua melihat aturan dalam institusi diciptakan sendiri (bisa dirubah-rubah) oleh para pemain di dalamnya. Dalam sudut pandang ini institusi merupakan cara *ekuilibrium* dalam melakukan sesuatu.

Selain itu, pada tataran yang lebih operasional terdapat tiga model tentang bagaimana RCI melihat peran institusi dalam proses kebijakan publik. Tiga model tersebut adalah *principal-agent*, *game-theory*, dan *rule-based models*.²⁸ *Principal-agent models* memberi penekanan pada hubungan antara pemimpin (*principal*) dan para pengikut (*agent*). Seorang

²⁶ *Ibid*, hal. 63

²⁷ *Ibid*, hal. 135

²⁸ B Guy Peters. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism.. 3rd*, (New York: The Continuum International Publishing Group, 2012)

atau kelompok orang menjadi pemimpin dan yang lain menjadi pengikut adalah hasil dari proses yang terlembaga. Dalam konteks kebijakan publik, hal tersebut lebih kompleks. Bukan saja karena banyaknya pemimpin dan organisasi yang terlibat, melainkan juga pola hubungan antara pemimpin dan pengikut di setiap organisasi berbeda. Dalam konteks kenegaraan memosisikan parlemen sebagai pemimpin dan birokrasi atau administrasi publik sebagai pengikut (*agent*).²⁹

Game-theory model tidak memandang ragam aktor dalam konteks ordinasi dan subordinasi sebagaimana yang ada dalam *principall-agent model*. Semua aktor dalam arena kebijakan adalah pemain yang setara dan semua memiliki kepentingan yang sama. Mereka semua berinteraksi dalam aturan main yang sama sebagaimana ditetapkan legislator. Interaksi para aktor berlangsung dalam sebuah proses yang panjang. Seiring dengan waktu para pemain (legislator, hakim, birokrat, sektor privat, LSM, dan sebagainya) akan menemukan keseimbangan kerja sama timbal balik di antara mereka, karena pola hubungan yang terbentuk telah menjadi agregat bagi pencapaian maksimal kepentingan masing-masing aktor.³⁰

Rule-Based model lebih banyak memperhatikan intitusi ketimbang aktor. Aturan dan institusi di sini dengan sengaja dirancang untuk mencapai keseimbangan dan stabilitas. Senada diungkapkan Elinor Ostrom sebagai tokoh utama dalam neo-institusionalisme (Fadilah Putra & Anwar Sanusi,

²⁹ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *op.cit*, hal. 142

³⁰ *Ibid*, hal. 143

2019:143) memandang bahwa aturan dapat membantu untuk mengendalikan perilaku para aktor, sehingga tidak mengganggu kepentingan umum.³¹ Dengan adanya aturan institusi akan dapat bekerja secara efektif karena bisa mengurangi tindakan aktor yang irasional.

2.1.1.2. *Historical Institutionalism (HI)*

Analisis kebijakan publik dalam perspektif HI lebih diarahkan pada latar (waktu maupun tempat) ketimbang mengisolasi objek amatan, sebagaimana dilakukan oleh RCI. Kekuatan analisis HI juga dapat ditemukan dari caranya mencipta harmoni antara ide, aktor, dan institusi.³² HI mengedepankan kekuatan ide sebagai salah satu perwujudan dari institusi. Dalam konteks itu, HI melihat hubungan dinamis antara ide, aktor, dan institusi dalam sebuah rentang waktu.

Ada beberapa konsep kunci dalam studi HI. Pertama adalah *path-dependence* atau jalur kelaziman. Konsep itu memercayai bahwa sekali institusi (termasuk kebijakan publik) terbentuk dan diterima masyarakat, maka ia akan sulit untuk hilang. Justru kecenderungan yang akan terjadi adalah institusi tersebut akan makin kuat dari waktu ke waktu karena telah terinternalisasi dalam masyarakat dan membentuk konstituen sendiri. Makin menguatnya institusi tersebut juga terjadi karena telah beradaptasi dengan lingkungannya dalam kurung waktu yang lama, melewati berbagai resistensi bahkan sejak awal ia diintroduksi.

³¹ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *loc.cit.*

³² Erik Blech, "Historical Institutionalism and Judicial Decision-Making Ideas, Institutions, and Actors in French High Court Hate Speech Rulings" dalam *World Politics*, Volume 70, Number 1, 2018 hal 53-85.

Beberapa konsep penting lainnya yang ada dalam HI adalah *conjunctures*, yaitu proses interaksi dampak dari hubungan sebab-akibat berbagai kejadian. Konsep penting lainnya adalah “persebaran ide”. Dalam neo-institusionalisme, ide atau system nilai adalah bagian dari institusi informasi. Konsep “persebaran ide” terkait dengan bagaimana ide yang dipegang oleh aktor dominan tersebar ke masyarakat (baik melalui paksaan maupun persuasi) kemudian terinstitusionalisasi kokoh secara formal dan informal dari waktu ke waktu. Distribusi ide juga berkaitan dengan bagaimana proses kemunculan ide tandingan (*counter discourse*) dan bagaimana masuk serta berhadapan dengan ide dominan.³³

Untuk mengungkap proses kebijakan publik, terdapat tiga aspek yang harus menjadi perhatian, yaitu *timing*, *ordering*, dan *inter-temporal linking*.³⁴ *Timing* di sini memiliki maksud bahwa pilihan akan momentum atau waktu yang tepat menjadi kunci keberhasilan analisis kebijakan publik. Kedua adalah *ordering* yang berarti analisis kebijakan publik harus dapat menentukan tahapan dari proses kebijakan. Terakhir adalah *inter-temporal linking* yang merupakan kelanjutan dari *ordering*. Keterkaitan antarkejadian dan institusi kerap terikat oleh waktu. Dalam kurung waktu tertentu, institusi dan kejadian terlihat sangat terkait, tetapi pada waktu yang lain mereka terkesan tak berhubungan.

³³ Erik Blech, “Historical Institutionalism and Judicial Decision-Making Ideas, Institutions, and Actors in French High Court Hate Speech Rulings” dalam *World Politics*, Volume 70, Number 1, 2018 hal 53-85.

³⁴ Gerard Boychuk, “Studying Public Policy: Historical Institutionalism and the Comparative Method”, dalam *Canadian Journal of Political Science*, Volume 49, Number 4, 2017, hal 643-761.

2.1.1.3. Sosiologis Institusionalisme (SI) / Institusionalisasi Organisasi Birokratis

Aktor dalam model birokratis lebih diarahkan pada aktor institusional atau sekelompok intitusi, kepentingan masing-masing aktor tidak lepas dari regulasi yang mengatur masing-masing intitusi tersebut. Proses kebijakan dalam model ini sangat ditentukan oleh proses negoisasi di antara masing-masing intitusi yang terlibat dalam masalah kebijakan tertentu. Karena itu langkah awal ketika masalah kebijakan publik muncul yang dilakukan adalah melakukan megosiasi di antara berbagai institusi yang terlibat untuk menyepakatai solusi terbaik. Setelah kesepakatan diantara berbagai institusi tersebut tercapai, maka kebijakan publik tertentu dirumuskan dan siap untuk diimplementasikan.

Pada tingkat paling akademis, Si dapat didefinisikan sebagai sebuah teori yang memandang institusi dari perspektif sosiologis. Salah satunya SI melihat posisi institusi dengan perubahan sosial yang terjadi di masyarakat. Analisis kebijakan publik berbasis SI, khususnya Weberian, akan memosisikan institusi lebih sebagai sebab terjadinya perubahan sosial ketimbang sebagai akibat. Dengan demikian, dalam melakukan analisis terhadap kebijakan publik tak mungkin dapat dilepaskan dari identifikasi kultural serta system nilai dan norma yang berlaku di masyarakat tempat kebijakan publik itu berproses.

Posisi kebijakan publik dalam Si dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sebagai hasil dari institusi dan sebagai instrument bagi institusi. Kebijakan publik sebagai hasil dari institusi, yaitu ketika para aktor kebijakan bertindak dalam mempertahankan identitas kultural mereka, dan proses persinggungan antara tindakan tersebut menghasilkan kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan hasil kompromi di antara para pejuang identitas. Sedangkan pada posisinya yang kedua, kebijakan publik merupakan instrument bagi insittusi dalam melanggengkan keberadaannya.³⁵

Pada dasarnya, isntitusi melestarikan keberadaanya melalui dua proses, yaitu pembelajaran (*learning*) sosial dan mobilisasi (*mobilization*) sosial.³⁶ Proses yang pertama lebih bersifat diskursif dan konstruktivis. Pada tahap itu, sebuah nilai tertentu mulai diperkenalkan dan ditanamkan pada alam sadar dan bawah sadar setiap individu. Hasil dari proses itu adalah kesedaran masyarakat tentang pentingnya keberadaan isntitusi bagi kehidupan mereka. Tahap yang kedua adalah tahap di mana norma dan identitas kultural disebarluaskan (*process of diffusion*). Dalam menyebarkan institusi tersebut, peran komunikasi dan praktek diskursif menjadi sangat penting. Dengan proses diskursif itu, pemahaman para aktor tentang kehidupan akan terbentuk. Hal tersebut lambat laun akan

³⁵ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *op.cit*, hal. 176

³⁶ Jeffrey T Checkel, "Why Comply? Social Learning and European Identity Change", dalam *International Organization*, Volume 55, Issue 03, 2001, hal 553-588,; Nicoleta Lasan, "european Union Inteventian in the Iranian Crisis – A Sociological Institutional Perspective." dalam *Romanian Journal of European Affairs (RJEA)*, Volume 14, Issue 1, 2014, hal 49-67.

membentuk standar dan ekspektasi tertentu terhadap berbagai fenomena di sekitarnya, termasuk kebijakan publik. Dengan demikian, kebijakan publik berperan lebih sebagai alat bagi institusi ketimbang sebagai produk dari institusi.³⁷

SI melihat posisi institusi bersifat *top-down*. Artinya, institusi yang menjelma menjadi *cognitive scripts* tersebut memberi tekanan kepada para aktor agar mereka bertindak sejalan dengan konstruksi wacana dan norma yang ada. Pemerintah dan aktor-aktor kebijakan di luar pemerintah tetap harus memastikan diri tidak melanggar standar moral dan norma tersebut, mereka juga masih membutuhkan pengakuan identitas kultural sebagai bagian dari masyarakat.

2.1.1.4. Discursive Institutionalism (DI)

Diskursif Institusionalisme (DI) mengarahkan perhatian para peneliti dan analis kebijakan publik pada pentingnya posisi ide dan wacana (*discourse*) yang ada dalam konteks institusi tertentu.³⁸ Konsep “wacana” di sini diartikan tidak hanya sebagai sebarang pemikiran, tetapi juga proses bagaimana pemikiran tersebut tersebar luas.³⁹ Schmidt menjelaskan adanya dua fungsi wacana pada dimensi ide (*ideational dimension*), yaitu fungsi kognitif dan normative.

³⁷ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *op.cit*, hal. 177

³⁸ Vivien A Schmidt, “Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?”, dalam *Comparative Political Studies*, Volume 35, Issue 2, 2002, hal. 168-193

³⁹ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *op.cit*, hal. 229-230

Fungsi wacana secara kognitif memberikan ruang bagi kemunculan sebuah ide atau gagasan kebijakan publik tertentu. Sedangkan fungsi wacana secara normative merupakan kelanjutan dari fungsi kognitif untuk memberikan legitimasi atas konstruksi ide kebijakan yang telah terbangun. Dengan kata lain, fungsi kognitif adalah tentang apa yang “ *mungkin* ” atau “ *akan* ” dilakukan (*what could be done*), sementara fungsi kognitif adalah tentang apa yang “ *seharusnya* ” dilakukan (*what should be done*).

Dalam konteks proses kebijakan publik, DI memahami hubungan antara ide dengan kekuasaan dalam tiga hal, *Pertama*, kekuasaan melalui ide (*Power through ideas*), sebuah kapasitas yang dimiliki oleh seorang aktor politik atau kebijakan untuk meyakinkan (secara persuasif) orang lain untuk berpikir dan bertindak sesuai dengan kemauannya. *Kedua*, kekuasaan atas ide (*Power over ideas*) adalah kemampuan seorang aktor dalam mendominasi makna dari ide yang berlaku di masyarakat. Dan *Ketiga*, kekuasaan di dalam ide (*Power in ideas*) adalah kekuasaan yang dimiliki oleh sebuah ide dalam mendominasi ide-ide lain yang berseberangan.⁴⁰

2.1.1.5. Political Game

Arena kebijakan *political game* terdiri dari para aktor yang masing-masing memiliki kekuatan relatif seimbang serta memiliki sumber daya masing-masing (Polisentris). Dengan demikian, tidak dapat diasumsikan

⁴⁰ Vivien Schmidt, “Theorizing Ideas and Discourse in Political Science: Intersubjectivity, Neo-Institutionalism, and the Power of Ideas”, dalam *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, Volume 29, Number 2, 2017, hal. 248-263

bahwa terdapat satu aktor utama yang mendominasi seluruh arena kebijakan. Dasar pilihan tindakan dari setiap aktor adalah rasionalitas politik, bagaimana mereka dapat mengakumulasi sumber daya sebanyak-banyaknya dari protes kebijakan publik yang sedang berlangsung.

Ketika semua aktor dalam kebijakan publik berpikir demikian, maka arena kebijakan sesungguhnya seperti permainan strategi. Di dalamnya para aktor saling berebut koalisi, menghadapi competitor, saling bermain peran, mengambil kesempatan (opportunistik), bahkan menyalahi berbagai peraturan yang berlaku.⁴¹ Dalam konteks ini, seorang analis kebijakan publik harus benar-benar dapat menangkap dinamika lingkungan politik yang sedang terjadi dalam memberikan rekomendasi kebijakan pada kliennya.

2.1.2. Analisis Kebijakan Publik

Secara etimologis, istilah kebijakan atau policy berasal dari bahasa Yunani "polis" berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi "politia" yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris "police" yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Istilah "kebijakan" atau "policy" dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai

⁴¹ Geert Teisman. 1992. *Complex Decision-making, a pluricentric View*. Hague: Vuga

untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik.

Budi Winarno (2008:16) menyebutkan secara umum istilah “kebijakan” atau “policy” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintahan) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk pembicaraan-pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik oleh karena itu diperlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.⁴²

Frederickson dan Hart dalam Tangkilisan (2003:19), mengemukakan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.⁴³ Secara umum, terdapat dua model dalam proses kebijakan publik, yaitu *stagist/linear model* dan *interactive/garbage can model*. Model *stagist/linear* bersifat pendekatan manajerial yang memandang proses kebijakan publik berlangsung secara bertahap. Mulai dari munculnya isu

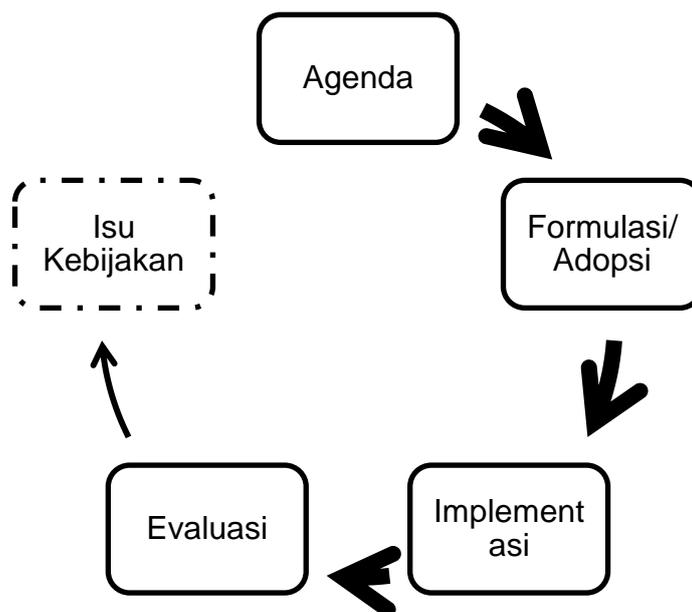
⁴² Winarno, Budi. *Kebijakan Publik (teori dan proses)*. Jakarta: Media Pressindo. 2008:16

⁴³ Tangkilisan. *Kebijakan dan Manajemen Publik*, Jakarta: PT Grasindo. 2003:19

kebijakan, agenda *setting*, formulasi, implementasi, evaluasi, dan perubahan atau penghentian kebijakan publik.

Salah satu ahli, William N Dunn menjelaskan model linier dalam memandang proses kebijakan publik memiliki alur secara bertahap. Isu kebijakan bukan termasuk tahapan formal dalam proses kebijakan publik karena berproses diluar mekanisme yang ada dalam pemerintahan, kendati demikian, isu kebijakan ini adalah yang menentukan dalam tahap-tahap kebijakan publik berikutnya.⁴⁴

Gambar 3. *Proses Kebijakan Publik*



Sumber: William N Dunn, (1981)

⁴⁴ Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2003, hal. 24.

Berbeda halnya dengan William N Dunn, John Thomas dan Merilee Grindle yang melihat kebijakan publik lebih sebagai sebuah proses interaktif.⁴⁵ Proses kebijakan publik dilihatnya memiliki tahapan lebih bersifat politis ketimbang manajerial. Bagi Thomas dan Grindlee, model linier mengabaikan fakta tempat proses implementasi kebijakan publik tidak jauh berbeda dengan proses formulasi, yakni adanya konflik kepentingan dan adu argumentasi yang berjalan secara intensif. Bahkan, dalam implementasi kebijakan aktivitas adu kepentingan cenderung lebih kuat ketimbang dalam proses formulasi.

Proses kebijakan publik yang interaktif seperti itu memunculkan argumentasi bahwa keberhasilan kebijakan publik tidak ditentukan oleh kualitas isi (konten) kebijakan tersebut, melainkan kemampuan para implementor kebijakan dalam menggalang dukungan dan mengendalikan oposan.

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan gubernur, dll. Secara terminologi pengertian kebijakan publik sangat banyak, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Pressman dan Widavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan

⁴⁵ Fadillah Putra & Anwar Sanusi, *op.cit*, hal. 76

publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta.⁴⁶

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

2.2. Kebijakan Dana Kelurahan

2.2.1. Kelurahan

Kelurahan merupakan organisasi Pemerintah terendah yang berada di wilayah administratif Kecamatan yang dipimpin oleh Lurah. Kelurahan dalam kondisi tertentu juga disebut sebagai Desa, namun memiliki perbedaan dalam hal letak administratif dan sumber penghasilan penduduknya. Kelurahan pada umumnya terletak di Ibukota Kecamatan ataupun secara administratif berada di daerah perkotaan yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian jasa dan perdagangan.

Menurut PP No. 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan menjelaskan bahwa Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan. Sama halnya dengan Camat, Lurah

⁴⁶ L. Pressman and Wildavsky, *Implementation*, Barkley and Los Angeles, University of California Press, 1973:17

yang memimpin Kelurahan menerima pelimpahan kewenangan dari Bupati/walikota sesuai dengan kebutuhan Kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan kualitas. Dalam hal ini, Lurah bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat.⁴⁷

Dalam menjalankan tugasnya Lurah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 PP No. 73 tahun 2005 tentang Kelurahan memiliki tugas yang tidak jauh berbeda sebagaimana dalam pasal 25 PP No. 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, yakni:⁴⁸

- a. pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kelurahan;
- b. pelaksanaan pemberdayaan masyarakat;
- c. pelaksanaan pelayanan masyarakat;
- d. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum;
- e. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- a. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Camat; dan
- b. pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Beda halnya dengan Kecamatan, Kelurahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan dapat membentuk suatu Lembaga Kemasyarakatan yang memiliki fungsi koordinasi dan mempunyai tugas membantu lurah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat. Disamping itu, Lurah dalam melaksanakan tugasnya dapat dibantu oleh Kepala Lingkungan dari unsur masyarakat setempat yang ditunjuk dan diangkat langsung oleh Lurah. Dalam perkembangannya, Kepala Lingkungan dewasa ini dapat juga diangkat melalui SK Bupati/Walikota atas usul Lurah melalui Kecamatan.

⁴⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, Pasal 3

⁴⁸ PP 17/2018, *op.cit*, Pasal 25

2.2.2. Dana Kelurahan

Dana Kelurahan adalah alokasi anggaran dalam APBD yang dimasukkan ke dalam anggaran Kecamatan pada bagian kelurahan untuk pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan.⁴⁹ Pelaksanaan dana kelurahan dilaksanakan berdasarkan usulan musyawarah pembangunan kelurahan dengan melibatkan kelompok masyarakat dan organisasi kemasyarakatan.

Pengalokasian dana kelurahan dimaksudkan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, mengurangi angka kemiskinan, serta memperkecil kesenjangan pendapatan di masyarakat yang dimaksudkan untuk pembangunan sarana dan prasarana kelurahan serta pemberdayaan masyarakat di kelurahan.⁵⁰ Penganggaran dana kelurahan bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) Tambahan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditransfer melalui rekening Kas Umum Daerah.

Adapun kegiatan yang diakomodir dalam penganggaran dana kelurahan merupakan kegiatan pelayanan sosial dasar yang berdampak langsung pada meningkatnya kualitas hidup masyarakat berupa:⁵¹

1. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana dan prasarana lingkungan pemukiman;

⁴⁹ *Ibid*, Pasal 1-2

⁵⁰ Angling Aditya Purbaya. *Buka Rakernas Apeksi, Mendagri Bahas Dana Kelurahan*. Diakses dari https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4609678/buka-rakernas-apeksi-mendagri-bahas-dana-kelurahan?_ga=2.9193841.590128126.1568555130-5558139.1563761709 pada tanggal 15 September 2019 pukul 21.14.

⁵¹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2018 tentang kegiatan pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan, Pasal 3

2. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana dan prasarana transportasi;
3. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan, dan/atau;
4. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana dan prasarana Pendidikan dan kebudayaan.

Sementara itu, kegiatan pemberdayaan masyarakat digunakan untuk peningkatan kapasitas dan kapabilitas masyarakat di kelurahan dengan mendayagunakan potensi dan sumber daya sendiri.⁵² Kegiatan yang dimaksudkan sebagai berikut:

1. Pengelolaan kegiatan pelayanan kesehatan masyarakat;
2. Pengelolaan kegiatan pelayanan Pendidikan dan kebudayaan;
3. Pengelolaan kegiatan pengembangan usaha mikro, kecil dan menengah;
4. Pengelolaan kegiatan Lembaga kemasyarakatan;
5. Pengelolaan kegiatan ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan/atau;
6. Penguatan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana serta kejadian luar biasa lainnya.

2.3. Penelitian Terdahulu

Tabel 2 Penelitian terdahulu

No	Nama	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan/ Perbedaan
1	2	3	4	5
1	Suparman	Implementasi Program Alokasi Dana Desa di Kecamatan Sukadana Kabupaten Kayong Utara	Implementasi program Dana Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Sukadana Kabupaten Kayong Utara belum dilaksanakan sesuai dengan harapan masyarakat desa. Hal ini disebabkan belum mampunya SDM Aparat Desa	<ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini mengkaji pengorganisasian Dana Desa yang dikelola oleh masyarakat mulai dari pengusulan hingga pelaksanaan kegiatan

⁵² Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2018 tentang kegiatan pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan, Pasal 5

1	2	3	4	5
			mengimplementasikan pertanggungjawaban ADD, serta belum optimalnya sosialisasi dan koordinasi Dinas terkait kepada masyarakat Desa.	<ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini tidak membahas tentang dampak dan keberhasilan program dana desa selain itu lokasi penelitian dan kondisi wilayah berbeda
2	Muhammad Adlin Sila	Institusionalisasi Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat	Pelembagaan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat pada Gapoktan Pemancar belum sepenuhnya melembaga karena anggotanya belum sepenuhnya mematuhi aturan yang ditawarkan pada program penguatan LDPM tersebut.	<ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini sama-sama mengkaji tentang proses institusionalisasi Lembaga masyarakat dalam menghadapi kebijakan yang baru • Penelitian ini memiliki obyek kajian yang berbeda yakni tentang ketahanan pangan
3	Fransiska ling Mariani	Istitusionalisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah	Implementasi SAKIP (Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) di Kota Malang mengalami proses institusionalisasi yang	<ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini mengkaji tentang proses institusionalisasi yang dilakukan sebuah institusi dalam menghadapi
		di Pemerintah Kota Malang	ditandai dengan adanya indikasi terjadinya <i>isomorphism</i> yang dilakukan oleh institusi Pemerintah Kota Malang	<ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini mengkaji tentang proses institusionalisasi yang dilakukan sebuah institusi dalam menghadapi kebijakan yang baru • Penelitian ini memiliki obyek kajian yang berbeda yakni tentang SAKIP

Sumber: diolah dari data sekunder, 2019

2.4. Kerangka Pikir

Berdasarkan tinjauan pustaka di atas, maka kerangka pemikiran penelitian ini dapat dirumuskan. Kebijakan Dana Kelurahan yang dikeluarkan Pemerintah dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan senantiasa menjadi peluang bagi masyarakat kelurahan dalam melaksanakan pembangunan partisipatif terkait pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan. Khususnya di Kecamatan Tempe menjadikan program Dana Kelurahan sebagai tantangan baru bagi masyarakat/kelompok masyarakat untuk melibatkan diri dalam kegiatan pembangunan di wilayahnya. Adapun bagan kerangka Pikir dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

