BAB II

TINJAUN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Dengan diambilnya penelitian terdahulu bertujuan untuk mendapatkan bahan sebagai perbandingan dan acuan. Selain itu, penelitian terdahulu ini untuk menghindari adanya kesamaan dalam penelitian yang telah dilakukan. Maka dari itu, peneliti memaparkan hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, diantaranya sebagai berikut:

No	Judul dan penulis	Metode dan hasil	Keterkaitan
1	Kompleksitas Proses Kebijakan Sosial oleh: Endro Winarno	Metode yang dipakai deskriptif dan informasi nyata. Hasil penelitian memberikan hasil optimal bagi masyarakat.	Keterkainatan degan penelitan saat ialah Kompleksitas kebijkan dalam penggunaan APBdes tahun 2021 di Desa Petungsewu atas kondisi masyarakat di masa Pandemi Covid-19
2	Pengaruh Pelaksanaan Kebijakan Dana Desa	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif	Dalam penelitan yang di laksanakan saat ini Kebijakan,

	terhadap Manajemen Keuangan Desa dalam Meningkatkan Efektivitas Program Pembangunan Desa oleh: Lutfhi Nur Fahri	Hasil: pelaksanaan kebijakan Dana Desa secara baik dapat dilakukan dengan mewujudkan manajemen keuangan Desa sehingga meningkatkan efektivitas program pembangunan Desa.	dana pembangunan fisik dialihkan pada program yang bersifat prioritas dalam rangka menunjang pendapatan masyarakat Desa
3	Partisipasi Masyarakat daam Musyawarah Perencanan Pembangunan Desa Oleh: Rafi'atul Hadawiya, Indra Muda & Beby Masitho Batubara	metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif yang bersifat deskriptif hasil: Hasil penelitian menunjukkan partisipasi masyarakat dalam musrenbang desa masih rendah dengan kehadiran masyarakat belum	Penelitan saat ini memliki kesamaan yaitu keterlibatan masyarakat dalam mengawal program yang di lakukan oleh pemerintah Desa.

		sepenuhnya menghadiri undangan pada pelaksanaan musrenbang desa karena didasari dengan beberapa alasan salah satunya ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah desa	

2.2. Kebijakan Publik (*Public Policy*)

Kebijakan *(Policy)* merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu (*Green Mind Community*,2009: 310).

Makna yang termuat dalam terminologi kebijakan itu sesungguhnya tidak cuma bersifat tekstual, melainkan lebih bersifat konstekstual, karena dari waktu ke waktu mengalami perubahan. Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan pemerintah. Dalam kaitan inilah mudah dipahami jika kebijakan itu acapkali diberikan makna sebagai tindakan politik (*Green Mind Community*,2009: 309).

James Anderson mengatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada (Winarno, 2012: 21).

Sementara itu, Amir Santoso di dalam Budi Winarno (2012: 22), mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat pada bidang kebijakan publik menyimpulkan bahwa, pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan kedua, menurut Amir Santoso, berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan

kebijakan. Para ahli yang masuk dalamkategori ini terbagi kedalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat- akibat yang bisa diramalkan.

Para ahli yang termasuk kedalam kubu yang pertama, melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan. Dengan kata lain, menurut kubu ini kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua lebih melihat kabijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Oleh karena itu proposisi yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain, seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta.

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan oleh *David Easton* sebagai penguasa dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi pada suku-suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasehat raja dan semacamnya. Menurut *Easton* mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian besar anggota-anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil

tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan (Winarno, 2012: 22-23).

Sebagai penguasa dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik, harus memperhatikan analisis kebijakan, karena analisis kebijakan merupakan kajian yang tidak tertutup pada kajian dari sektor publik saja, karena sektor privat pun banyak memanfaatkan metode-metode analisis kebijakan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi. Ada tiga hal yang menyebabkan analisis kebijakan lebih lazim dikenal pada sektor publik.

Pertama, sektor publik secara nyata memiliki tingkat kompleksitas yang lebih dari sektor privat. Artinya, sektor publik yang terdiri dari banyak aktor dan kepentingan memerlukan metode yang lebih lengkap untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi. Pemerintah dengan banyaknya aktor, kepentingan dan kompleksitas masalah lebih memerlukan alternatif-alternatif kebijakan untuk lebih memuaskan publik *(stakeholder)* dari masalah-masalah yang dihadapi oleh sektor privat.

Kedua, sektor publik memiliki resiko lebih tinggi untuk menghadapi masalah-masalah yang tidak dapat diprediksi. Artinya, sektor publik lebih memiliki kans untuk mendapatkan masalah-masalah baru dari kondisi yang tidak dapat diprediksi sebelumnya. Kejadian seperti ini lebih dimiliki sektor publik ketimbang sektor privat.

Ketiga, sektor publik memiliki ruang lingkup masalah yang lebih luas dari sektor privat. Artinya, pemerintah memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih memiliki cakupan luas, dan pertimbangan-pertimbangan yang lebih kompleks dari analisis kebijakan yang dimiliki sektor privat. Sampai dengan saat ini analisis kebijakan lebih diperlukan sektor publik dari sektor privat (Dwiyanto, 2009: 1-3).

Kebijakan publik dalam kerangka substansial adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi. Dengan membawa kebijakan publik dalam ranah upaya pemecahan masalah publik, maka administrasi publik akan lebih mewarnai. Kebijakan publik diarahkan pemerintah untuk memecahkan masalah publik dalam memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik. Kebijakan publik sejauh mungkin diupayakan berada dalam garis kebijakan yang berorientasi pada sebesar-besarnya kepentingan publik. Kebijakan publik melibatkan banyak aktor yang berkepentingan didalamnya. Nilai-nilai rasional yang dikembangkan dalam analisis kebijakan publik sejauh mungkin didekatkan kepada kepentingan publik (*Friedrich* dalam *Anderson*,1979 :2).

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah

untuk memudahkan kita didalam mengkaji kebijakan publik.

Namun demikian, beberapa ahli membagi tahapan-tahapan kebijakan ini dengan urutan yang berbeda misalnya, tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum dibawah ini bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi, yakni tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan (Budi Winarno,2012 :35).

Tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut :

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetensi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya,

Beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah kerana alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama seperti:

a) Penyusunan Agenda
b) Formulasi Kebijakan
c) Adopsi Kebijakan
d) Implementasi Kebijakan
e) Evaluasi Kebijakan

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan *(policy alternatives / policy options)* yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan *(policy alternatives / policy options)* yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

4. Tahap Adopsi Kebijakan

Dikumpul dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif

kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

5. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana *(implementers)*, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

6. Tahap Evaluasi Kebijakan

Tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk merahi dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Istilah kebijakan dalam kehidupan sehari-hari sering digunakan untuk menunjuk suatu kegiatan yang mempunyai maksud berbeda. Para

ahli mengembangkan berbagai macam definisi untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan dan kebijakan publik. Masing-masing definisi memberikan penekanan yang berbeda-beda, namun definisi yang dianggap lebih tepat adalah suatu definisi yang menekankan tidak hanya pada apa yang diusulkan pemerintah, tetapi juga mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan oleh pemerintah. Sementara itu, para ilmuan dalam mengkaji kebijakan publik dapat menempatkan ilmu politik sebagai ilmu yang bebas nilai atau sebaliknya, ia dapat terlibat aktif dalam memecahkan persoalan-persoalan masyarakat. Sehingga tidak bebas nilai. Sisi lain, perhatian para ilmuwan politik semakin besar. Hal ini ditunjukan oleh banyaknya tulisan dan studi menyangkut kebijakan publik. Area yang dapat dikaji dalam kebijakan publik semakin luas meliputi keseluruhan tahap dalam pembuatan kebijakan, seperti dalam tahap agenda kebijakan, perumusan kebijakan, hingga evaluasi kebijakan (Winarno, 2012: 35-37).

2.3. Terminasi kebijakan

Terminasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai sebuah konklusi yang cermat dan hati-hati atau penghentian fungsi, program, kebijakan, atau organisasi tertentu (Brewer & deLeon 1983; deLeon 1978). Sifat kehati-hatian ini menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan adalah rasional; terminasi adalah perilaku yang terencana sebelumnya menyangkut penghentian atau penutupan sebuah organisasi atau kebijakan

publik tertentu. Terminasi dipandang sebagai *outcome* dari suatu proses politik namun rasional.

Terminasi juga bisa muncul ketika dalam periode waktu yang lama terjadi kemunduran risorsis (Bardach 1976). Apabila terminasi tidak dilakukan secara tepat, maka kebijakan tersebut akan mengakibatkan efek yang berbahaya, baik dilihat dari aspek materialnya maupun ideologinya (deLeon 1987).

Terminasi kebijakan bisa dipandang sebagai akhir dari sebuah kebijakan atau program yang telah mencapai tujuan maupun awal dari proses perbaikan kebijakan terdahulu yang keliru (deLeon 1978). Para pengambil keputusan memiliki tanggung jawab untuk secara peka memantau kebijakan publik mana yang tidak efisien dan efektif dan selanjutnya sesegera mungkin mengeliminir kebijakan tersebut.

Untuk menghentikan suatu kebijakan atau program publik tidaklah mudah. Bahkan, argumentasi efisiensi dirasa tidak cukup untuk melakukan terminasi kebijakan atau program (Bardach 1976; Behn 1976,1978; Biller1976; Cameron 1978; Daniels 1997; deLeon 1978, 1987, 1997a; Frantz 1992, 1997; Katzenbach 1958). Hal ini dapat dimaklumi karena terminasi kebijakan sangat mungkin berkaitan dengan aspek aspek politis di dalamnya. Bahkan terminasi kebijakan atau program dapat dikatakan sebagai suatu pertarungan antara *political will* dan *skill* (Frantz,2002). Deborah Stone, dalam *Policy* Paradox bahkan menolak model pembuatan keputusan yang menekankan pada efisiensi, sebaliknya ia merangkul

model politik yang menekankan bagaimana orang menggunakan ide-idenya untuk dapat meraih dukungan politik dan menghilangkan dukungan para oponent nya (dalam Frantz, 2002).

Untuk mencapai sasaran dari proses terminasi, pembuat keputusan harus mengetahui kebijakan mana yang dianggap disfungsi, dan perlu membentuk konfigurasi kekuatan politik yang mendukung proses terminasi. Ada beberapa faktor yang menghambat proses pelaksanaan terminasi sebuah kebijakan. Kadangkala keraguan akan daya intelektual dalam memahami isu- isu yang berhubungan dengan persoalan tertentu bisa menjadi salah satu faktor. Hal ini diperkuat dengan keengganan para pemimpin politik maupun birokrat untuk mengakui kesalahan di waktu lampau. Disamping itu, organisasi pada dasarnya diciptakan untuk melaksanakan fungsi pelayanan dan menjalin relasi, sementara lingkungan yang adaptif cenderung meningkatkan kelanggengan institusi (*institutional permanence*) Juga, terbentuknya koalisi anti-terminasi yang solid ber-potensi menghambat proses implementasi terminasi kebijakan. Dan tidak kalah pentingnya, besarnya ongkos yang harus ditanggung untuk menggagas proses terminasi dapat menghambat proses terminasi. Lagi pula, seringkali biaya untuk melakukan terminasi sebuah kebijakan lebih besar ketimbang kalau kebijakan tersebut tetap diteruskan. Biaya untuk melakukan penggantian sebuah kebijakan dengan kebijakan lainnya (terkadang merupakan sebuah kebijakan yang redundant) dapat dipandang sebagai suatu taktik yang lemah dalam mencapai tujuan ekonomi jangka

pendek. Ongkos politik (*political costs*) bersifat intrinsik dimana esensi terminasi adalah pengakuan akan kesalahan, sementara seperti yang dikemukakan diatas, para pejabat dan pemimpin politik seringkali enggan untuk mengakui kesalahan-kesalahan yang telah terjadi. Bagi pejabat pemegang jabatan politis, kesalahan merupakan suatu beban psikologis dan potensial untuk diberikan hukuman (Bardach,1976). Biaya finansial dan legal lebih nyata Meskipun obligasi legal tidak terkait secara kuat dengan kesepakatan kontraktual, namun terminasi dapat mengganggu komitmen pemerintah (Behn 1978).Biaya emosional (*emotional costs*), meski terkesan subyektif dan irasional, namun dapat muncul karena disrupsi membangkitkan perasaan yang kuat terhadap pihak-pihak yang dikorbankan. Lagipula, emosi karena adanya disrupsi dari status quo dan politik dapat mengakibatkan terjadinya kekacauan

2.3.1. Terminasi

Terminasi Dalam bahasa yang lebih sederhana, Brewer (1978) menandaskan bahwa terminasi merupakan upaya penyesuaian (*adjustment*) kebijakan yang dianggap disfungsi, *redundant*, *out- moded*, atau *unnecessary*. Namun, karena merupakan upaya penggantian yang lebih diarahkan oleh berbagai faktor politik, keberhasilan proses terminasi kebijakan merupakan aktivitas politik yang paling problematik. Tujuannya adalah untuk merubah kebijakan atau program yang disfungsi atau *outmoded* dan memudahkan pencapaian sasaran kebijakan.

2.3.2. Faktor pendukung dan penghambat terminasi kebijakan

1. Faktor Pendukung Terminasi Kebijakan

Ada beberapa faktor pendukung terminasi kebijakan**.** Pertama, mengakumulasi pengetahuan-pengetahuan keilmuan, serta rekomendasi berulang yang diberikan oleh organisasi internasional dapat membangun keyakinan akan keinginan dan fisibilitas perubahan kebijakan yang diharapkan. Lebih lanjut, seperti yang dikatakan Bardach (1976), meningkatkan persaingan politik dan turnover dalam lembaga legislatif akan memberikan peluang bagi pejabat terpilih untuk menentukan isu-isu sosial yang potensial untuk diobati.

Setelah menentukan pilihan terminasi, maka selanjutnya penting untuk memperhatikan konteks politik yang mengikutinya Pertama, para analis perlu memahamai kelompok mana yang menentang atau mendukung terminasi kebijakan tertentu, dan apa alasannya. Karena berkaitan dengan adopsi kebijakan (Herman 1995), koalisi terminasi membutuhkan adanya pemimpin politik, yaitu seorang terminator yang memicu dan mengelola secara efektif proses terminasi kebijakan. Ia harus mampu membangkitkan dukungan baik dari kelompok kepentingan yang berpengaruh maupun dari publik secara umum, serta memilih arena diskusi kebijakan (Polsby 1984) Selanjutnya, seorang terminator perlu mengagendakan proses terminasi tersebut, menyusun koalisi dukungan, menegasi taktik yang dijalankan oleh koalisi anti-terminasi, dan mengelola proses administrasi secara detail (Behn 1976). Dengan

demikian, ia harus menjadi seorang policy enterpreneur yang efektif yang mengkombinasikan sumber-sumber intelektual, politik, dan organisasi ke dalam langkah-langkah dari tindakan pemerintah (Bardach 1972).

Serangkaian strategi politik dapat dilakukan oleh terminator (Behn 1976; 1978), di antaranya adalah 1) jangan memberikan peluang bagi para opponent;2) memperbesar konstituensi kebijakan untuk menggeser lokus keputusan dari tangan para klientele asli;3) memfokuskan perhatian pada efek-efek yang berbaha- ya, agar dapat menarik konstituen; 4) tunjukkan bahaya yang dapat timbul dengan cara melakukan pergeseran ideologi;5) sejauh mungkin melarang adanya kompromi-kompromi yang akan menghambat terminasi, 6) merekrut pihak-pihak luar sebagai administrator atau terminator; 7) menghindari legislative votes yang dapat didominasi oleh lawan dan dapat membawa ke arah kompromi; 8) sebisa mungkin untuk tidak melanggar batas-batas prerogatif legislatif agar dapat terhindar dari oposisi yang tidak perlu, dan sebagainya.

2. Faktor Penghambat

Namun faktor yang dianggap sebagai penghambat utama terminasi adalah kelembaman kebijakan (*policy-inertia*). Tetapi hal tersebut dapat diatasi jika para pembuatan kebijakan mampu mengenali dan menangkal kekuatan kekuatan anti terminasi (Frantz 1992). Oleh karenanya, kelembaman (*inertia*) dan hambatan yang lain harus dapat diatasi sebelum proses ter-minasi dilakukan.

Keterangan diatas diperkuat oleh Bardach (1976) yang menyatakan

bahwa proses terminasi seringkali terhambat karena keraguan para politisi bahwa terminasi kebijakan dapat merusak perangkat sebuah kebijakan publik yang sedang berjalan. Disamping itu, disain awal sebuah kebijakan, insentif politik yang minim, keajegan institusi (*institutional permanence*), dan hambatan legal (*legal obstacles*) menjadi faktor penghambat proses terminasi

2.3.3. Model Kingdonian dan Aplikasinya pada Terminasi Kebijakan Publik

Stabilitas organisasi merupakan akar persoalan dari keputusan untuk melakukan terminasi. Oleh karenanya, tantangan selanjutnya adalah bagaimana mengatasi hal tersebut. Untuk menjawab tantangan ini, salah satu acuan yang dapat dijadikan pegangan adalah dengan menggunakan pemikiran Kingdon (1984) yang menggunakan dua perspektif yaitu *agenda-setting* dan *policy window*. Model ini melukiskan bahwa problem, kebijakan, dan politik adalah *stream* yang independen, mengalir dalam sebuah sistem, dan kesemuanya akan menuju pada satu titik kritis, yaitu ketika terjadi perubahan agenda (Kingdon 1984, 1995). Pada titik waktu tersebut, akan terjadi penyesuaian model, analisis, dan *policy advice* sehingga mempermudah proses penyatuan ketiga *stream* tersebut dan implementasi terminasi dalam konteks politik.

Berbicara mengenai proses penetapan agenda (agenda setting), Kingdon (1984, 1995) berfokus pada tiga eksplanasi yaitu problem,

politik, dan *visible participants* Ia memandang bahwa solusi merupakan hal yang terpisah dari problem, dan kebijakan (*policy*) merupakan hasil gabungan dari problem merupakan interes dari para pemimpin politik dan solusi tawaran alternatif yang diberikan oleh birokrat atau para pakar.

Terkait dengan pernyataan diatas, Baumgartner dan Jones justru memandang *problem*, *issue definition*, dan *agenda setting* sebagai komponen yang saling terkait sebab perubahan dalam *issue definition* seringkali memunculkan sebuah issue pada agenda publik (1993). Issu definition dapat dikaitkan dengan terminasi sebab issue definition merupakan kekuatan pendorong dalam stabilitas dan instabilitas, juga karena issue definition sangat potensial untuk memobilisasi disinterest (Baumgartner and Jones 1993). Sama halnya dengan pemikiran Kingdon (1984; 1995) serta Baumgarner dan Jones (1993), Riker (1986) mengemukakan tiga sarana manipulasi, yaitu agenda control, strategic voting, dan dimensionality. Kontrol atau upaya mendapatkan keuntungan dari sebuah agenda yang muncul, mengontrol voting, dan menawarkan dimensi problem yang baru dapat mengakibatkan goncangan terhadap situasi yang sebelumnya stabil. Partisipan, baik itu official (*visible participant*) atau expert (*invisible participant*), mempengaruhi kebijakan dalam cara yang berbeda: official mempengaruhi agenda, sedangkan para expert mempengaruhi alternatif- alternatif yang akan diambil. Sedangkan enterpreneur adalah orang yang menyelaraskan keterlibatan dari para official (*visible participants*), mempromote problem baru, mendorong

jenis umpan balik yang dibutuhkan (statistik, komplain, atau *letter*), mempermudah proses, dan menyatukan berbagai streams manakala jendela kebijakan (*policy window*) dibuka. Namun mereka seringkali memiliki proposal sendiri; akan mengajukan proposal tersebut pada saat yang dianggap menguntungkannya untuk mengejar keuntungan pribadinya; mereka melaksanakan fungsi dengan mengkaitkan solusi dengan problem, problem dengan kekuatan politik, dan kekuatan politik dengan proposal (Kingdon, 1984; 1995). Oleh karenanya, semua tergantung pada bagaimana memilih *enterpreneur* yang tepat di saat yang tepat pula.

Kingdom mengemukakan bahwa *policy* window" merupakan peluang untuk mengajukan proposal menawarkan solusi, menyokong proposal tersebut, dan menunggu problem, menanti pengembangan selanjutnya dalam alur politik yang digunakan untuk mendapatkan keuntungan. Ia (1984, 1995) berpendapat bahwa proposal kebijakan menuntut waktu yang cukup lama untuk memperlancar proses tetapi bahwa pergeseran ideologi, national mood, dan krisis pergeseran dan perubahan dalam politik, ekonomi dapat membawa isu ke dalam agenda politik dan mendorong terbukanya jendela kebijakan. Ia mengemukakan bahwa dalam *window of opportunity* tertentu, perubahan utama dapat dimungkinkan, dan implementasi terminasi merupakan satu dari perubahan utama tersebut dalam lingkaran kebijakan (*policy cycle).*

Sejalan dengan hal tersebut, Bardach (1976) mengemukakan bahwa

terminasi akan berhasil manakala beberapa kondisi berikut tercipta: perubahan dalam administrasi, *delegitimasi matrix ideologi* dimana kebijakan tersebut tertanam, kemungkinan akan adanya kebijakan sebagai sebuah hal awal dari proses adopsi kebijakan, serta adanya periode turbulensi atau peluang untuk melindungi pihak-pihak yang terkena pengaruh terminasi. Terminasi akan melahirkan sebuah kebijakan baru yang disebut Kingdon sebagai unpredictable window atau oleh Baumgartner dan Jones sebagai mengubah lingkungan institusional dan politik atau mengubah konteks pembuatan kebijakan.

Dengan terbukanya windo, maka akan membangun prioritas terminasi dalam proses pembuatan keputusan. Saat issue tertentu muncul dalam agenda politik, maka saat itulah *the opportunity window* untuk menyatukan stream yang ada (problem, ke bijakan, dan politik) dan melakukan terminasi terhadap kebijakan dan program. Saat itu, pertarungan untuk mengadopsi kebijakan A; akan memberikan peluang untuk mengeliminasi atau membatasi kebijakan B; (Bardach 1976), dan terminasi dapat dipermudah dengan menghadirkannya sebagai sebuah proses dari adopsi kebijakan.

Umumnya agenda lebih dipengaruhi oleh arus problem dan politik, sementara alternatif yang dicapai lebih dipengaruhi oleh arus kebijakan (*policy*) (Kingdon 1984,1995). Untuk mengatasinya, maka analis kebijakan seringkali mempertimbangkan *"vested interests"* yang dapat meningkatkan klaim moral tertentu berkaitan dengan ketidak setaraan

(*inequity*) atau ketidak adilan dari proses perubahan (Bardach 1976; Biller 1976). Dengan demikian, periode turbulens atau instabilitas periode dimana banyak ekspektasi yang terguncang dan ketika equilibrium perlu dibangun kembali dapat memberikan kondisi tertentu untuk terminasi (Bardach 1976).

Kingdom berpendapat bahwa problem window dan "political window saling terkait satu sama lain. Ketika sebuah even politik membuka jendela, para partisipan berupaya untuk menemukan persoalan agar dapat diberikan solusi. Even politik (political event) akan semakin membuat para partisipan tersebut semakin tertarik dengan persoalan yang ada (Kingdon 1984, 1995) atau dapat membiarkan terjadinya adopsi kebijakan. Intinya adalah menciptakan iklim politik dimana terminasi dapat muncul. Hal tersebut dapat dicapai dengan menjelaskan dengan baik jauh hari sebelumnya tentang masalah fundamental dari kebijakan sehingga kebijakan tersebut harus diterminasi.

2.4. Desa

Desa merupakan kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa); kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota. (KBBI)

Undang-undang Republik Indonedsia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Ps1) menyebut bahwa desa adalah desa atau desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memilki batas wilayah yang berwewenang untuk mengatur da mengurus urusa pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan hak tradisonal yang diakui dan dihormati dalam *system* pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul "Otonomi Desa" menyatakan bahwa "Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asalusul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat" (Widjaja, 2003: 3).

Pemerintahan Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya "Otonomi Desa" Pemerintahan Desa diartikan sebagai "Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintah, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati" (Widjaja, 2003:3)

2.5. Pembangunan Ekonomi

Pembangunan ekonomi terdiri dari dua kata yaitu pembangunan dan ekonomi. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, pembangunan adalah hasil pekerjaan membangun, sedangkan ekonomi adalah suatu ilmu yang berhubungan dengan pengolahan barang industri, pertanian dan perdagangan (Badudu, 2001).

Pembangunan ekonomi terdiri dari dua kata yaitu pembangunan dan ekonomi. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, pembangunan adalah hasil pekerjaan membangun, sedangkan ekonomi adalah suatu ilmu yang berhubungan dengan pengolahan barang industri, pertanian dan perdagangan (Badudu, 2001).

Pembangunan sektor-sektor ekonomi yang berlangsung pada setiap daerah di wilayah Indonesia harus disesuaikan dengan potensi dan prioritas yang dimiliki oleh masing-masing daerah sehingga keseluruhan pembangunan merupakan satu kesatuan yang utuh dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional (Choirullah, 2007).

Ada empat model pembangunan yaitu model pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan, penciptaan lapangan kerja, penghapusan kemiskinan dan model pembangunan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar (Suryana,2000).

Menurut Todaro (Dalam Azis & Hasan 2018:8), pembangunan ekonomi merupakan bagian dari pembangunan. Sedangkan pembangunan itu sendiri dapat diartikan sebagai suatu proses multi dimensional yang

melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap-sikap mental yang sudah terbiasa, dan lembagalembaga nasional termasuk pula percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan atau pemberantasan kemiskinan yang absolut.

Dengan adanya pembangunan ekonomi maka output atau kekayaan suatu masyarakat atau perekonomian akan bertambah. Di samping itu kesejahteraan masyarakat juga akan bertambah karena pembangunan ekonomi telah dapat menambah kesempatan bagi masyarakat mengadakan pilihan yang lebih luas. Azis & Hasan 2018:9

Syarat-syarat Pembangunan Ekonomi Dalam melaksanakan pembangunan ekonomi tidak begitu saja dapat dilaksanakan, akan tetapi diperlukan beberapa syarat-syarat yang mendukung. Syarat utama dalam pembangunan adalah adanya pemerintahan dan rakyat. pembangunan tergantung pada pemerintah dan rakyat. Pembangunan tidak dapat berjalan apabila hanya salah satu yang menjalankan. Sehingga pembangunan pada dasarnya adalah dari rakyat untuk rakyat. Rakyat yang berdaulat, maka sudah sewajarnya rakyat pulalah yang menikmati hasil-hasil pembangunan (Azis & Hasan 2018:13)

Pembangunan seringkali diartikan sebagai kemajuan yang dicapai oleh suatu masyarakat dibidang ekonomi (Rahmat, 2013:1). Pembangunan ekonomi adalah suatu rangkaian proses kegiatan yang dilakukan oleh suatu negara untuk mengembangkan kegiatan atau aktifitas ekonomi untuk meningkatkan taraf hidup atau kemakmuran (*income per-kapita*) dalam

jangka panjang (Subandi, 2011:9). Pembangunan ekonomi juga merupakan suatu proses dimana pendapatan perkapita suatu negara meningkat selama kurun waktu panjang, dengan catatan bahwa jumlah penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan absolut tidak meningkat dan distribusi pendapatan tidak semakin timpang (Meier dikutip dalam Kuncoro, 2006:5).

Dalam pembangunan ekonomi diperlukan faktor pendukung agar proses pembangunan dapat berjalan sesuai tujuan pembangunan. Berdasarkan Jhingan (2012:338), salah satu faktor utama dalam pembangunan ekonomi ialah pembentukan atau pengumpulan modal. Pembentukan modal meliputi modal materil maupun modal manusia. Ada berbagai pendapat, bahwa dalam pembangunan ekonomi yang dibutuhkan hanya modal materil saja, tetapi ada juga yang berpendapat bahwa modal manusia juga dibutuhkan dalam pembangunan ekonomi. Dengan adanya pembentukan modal diharapkan tujuan pokok pembangunan akan tercipta.

Tujuan pokok pembangunan ekonomi itu sendiri adalah untuk membangun peralatan modal dalam skala yang cukup untuk meningkatkan produktivitas dibidang pertanian, pertambangan, perkebunan dan industri (Jhingan, 2012:338). Selain itu modal juga diperlukan untuk mendirikan sekolah, rumah sakit, jalan raya, jalan kereta api dan sebagainya.

Untuk dapat meningkatkan kemajuan perekonomian, suatu negara harus memenuhi persyaratan dasar dalam melakukan pembangunan. Berdasar

M.L Jhingan (2012:41), prasyarat-prasyarat dasar bagi pembangunan ekonomi diantaranya:

1. Atas dasar kekuatan sendiri, hasrat untuk memperbaiki nasib dan prakarsa untuk menciptakan kemajuan materil harus muncul dari warga negara itu sendiri,
2. Menghilangkan ketidaksempurnaan pasar yang menyebabkan immobilitas faktor dan menghambat ekspansi sektoral dan pembangunan, sehingga diperlukan perbaikan dan penggantian lembaga sosio-ekonomi.
3. Perubahan struktural, adanya peralihan dari masyarakat pertanian tradisional menjadi ekonomi industri moderen, yang mencakup peralihan lembaga, sikap sosial, dan motivasi yang ada secara radikal.
4. Pembentukan modal, merupakan faktor penting dan strategis didalam proses pembanguan. Namun penyediaan atau penciptaan modal akan menjadi sia-sia kalau tidak ada faktor lain yang menunjang pertumbuhan ekonomi Kriteria investasi yang tepat, merupakan tanggung jawab negara untuk melakukan investasi yang paling menguntungkan masyarakat, harus dikaji dengan mempertimbangkan keseluruhan kompleks dinamika perekonomian.
5. Persyaratan sosio budaya, wawasan sosio budaya masyarakat haruslah diubah jikalau pembangunan diharapkan dapat

berjalan. Kenaikan pendapatan nasional tidak akan membawa kenaikan kesejahteraan sosial, jika kenaikan pendapatan itu kurang dibarengi dengan penyesuaian budaya.

6. Administrasi, kehadiran administrasi yang kuat, berwibawa, dan tidak korup, merupakan *sine qua non* pembangunan ekonomi. Tanpa alat perlengkapan administratif yang baik dan efisien, rencana pembangunan publik maupun privat tidak akan dapat dilaksanakan secara sempurna.

Upaya pembangunan yang dilakukan daerah dapat berupa kemakmuran wilayah, kemakmuran masyarakatnya maupun kedua-duanya. Seperti yang dijelaskan dalam Sjafrizal (2012), pembangunan dalam mewujudkan kemakmuran wilayah (*place prosperity*), ditujukan agar kondisi fisik daerah lebih baik. Seperti halnya, sarana dan prasarana, perumahan dan lingkungan pemukiman, kegiatan ekonomi masyarakat, fasilitas pelayanan sosial di bidang pendidikan dan kesehatan, kualitas lingkungan hidup, dll. Meningkatkan kemakmuran wilayah dapat mendorong pesat peningkatan pertumbuhan ekonomi dan lapangan pekerjaan, hal tersebut disebabkan karena kondisi daerah yang sudah baik dapat menjadi daya tarik bagi para investor dalam menanamkan modalnya.