

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan

Istilah *Policy* (Kebijakan) berasal dari bahasa Yunani, Sansakerta, dan Latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sansakerta *polis* (Negara-kota) dan *pur* (kota) dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (Negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris pertengahan *politice*, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan (Dunn, 2003 : 51)

Pada perkembangan istilah *Policy* (Kebijakan) seringkali penggunaannya saling berkaitan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan, untuk lebih jelasnya berikut ini beberapa tokoh sebagai berikut Friedrich dalam Winarno yang berjudul Kebijakan Publik (2016 : 20) memandang kebijakan sebagai :

“Suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang telah diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

Pengertian tersebut mengartikan bahwa kebijakan bukan hanya dilakukan oleh pemerintah saja tetapi bisa saja melalui usulan individu dimana dalam

realisasinya akan menimbulkan hambatan atau peluang bagi para sasaran kebijakan. Anderson dalam Winarno (2016 : 20) mengatakan :

“Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan, konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan”.

Istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda.

Seorang pakar politik Richard Rose dalam Winarno (2016 : 20) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan, ketimbang sebagai suatu keputusan sendiri”.

Sedangkan menurut Suntoro dalam bukunya yang berjudul kebijakan publik (2015 : 1) menyatakan bahwa :

“Kebijakan berarti kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan suatu konsep dan azas yang menjadi garis besar dan rencana pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam pemerintahan atau organisasi sebagai pernyataan cita-cita, tujuan, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran”.

Dengan demikian dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan mengenai arti dari kebijakan yakni suatu sikap yang diambil oleh seseorang, kelompok, organisasi atau instansi pemerintah dalam menentukan sebuah keputusan guna merubah kondisi seseorang, kelompok, organisasi atau instansi pemerintahan tersebut untuk mencapai tujuan tertentu.

2.1.2 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan-kebijakan sering kita temukan dalam bidang kesejahteraan sosial (*social welfare*), dibidang kesehatan, perumahan rakyat, pertanian, pembangunan ekonomi, hubungan luar negeri, pendidikan nasional dan lain sebagainya. Kebijakan-kebijakan tersebut ada yang berhasil dan ada yang gagal oleh karena luasnya dimensi yang dipengaruhi oleh kebijakan publik, istilah kebijakan sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademis, seperti dalam kuliah-kuliah ilmu politik. Istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas dalam “Kebijakan Luar Negeri Indonesia” Menurut Charles O. Jones, dalam Winarno yang berjudul kebijakan publik (2016 : 18).

Setelah mengetahui pengertian dari kebijakan sebagai dasar ilmu tentang kebijakan publik, maka selanjutnya adalah memahami uraian tentang kebijakan publik pada dasarnya kebijakan publik berbeda dengan kebijakan privat atau kebijakan swasta.

Carl Fredrick dalam Leo Agustino (2019: 16) yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah :

“Serangkaian tindakan kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, atau kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Teori Anderson (1990 : 3) dalam Leo Agustino (2019: 17) kebijakan publik didefinisikan sebagai :

“Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”.

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, yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*).

Kebijakan adalah aktivitas dari pemerintah yang mempunyai tujuan, mempunyai nilai dan memberikan dampak positif dan negatif bagi masyarakat luas. Kebijakan publik didalamnya meliputi sumberdaya, manfaat, kebijakan, serta keterlibatan publik. Selanjutnya terdapat beberapa aktor dalam proses kebijakan publik ini, sama halnya dengan teori dari Anderson yang telah dikemukakan diatas bahwa proses kebijakan publik sampai dengan implementasi kebijakan memerlukan aktor yang sangat berpengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan. Dalam buku Leo Agustino (2019: 27-50) bahwa aktor kebijakan publik diantaranya:

- a. Aktor Negara yakni aktor lembaga legislative, eksekutif, dan yudikatif.
- b. Aktor Non Negara yakni terdiri dari suatu kelompok kepentingan dan kelompok penekan, partai politik, media masa, dan warga Negara sebagai individu.

Dengan demikian dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan mengenai arti dari kebijakan publik yakni serangkaian kegiatan yang

mempunyai maksud dan tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor seperti misalnya kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu yang diperhatikan yang berhubungan dengan perundang-undangan.

2.1.3 Tahap-Tahap Pembuatan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu Michael Howlet dan M. Ramesh dalam Subarsono (2019 : 13) mengemukakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan yaitu :

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada akhir, tetapi juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah kebijakan, program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, dan tahap dampak kebijakan.

2.2 Implementasi Kebijakan

2.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan, implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah diterapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemah kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*) pemahaman seperti ini dari pembagian proses kebijakan publik kedalam beberapa tahap dimana implementasi berada di tengah-tengahnya.

Implementasi adalah salah satu tahapan penting dalam kebijakan publik, jika kebijakan tanpa ada implementasi, hal tersebut tidak akan ada efeknya bagi masyarakat, implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy maker* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengaur perilaku kelompok sasaran. Subarsono (2019 : 87).

Implementasi bukan hanya sekedar aktivitas, tetapi suatu yang terencana dan dilaksanakan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan, implementasi juga dapat diartikan sebagai proses yang terjadi setelah hukum dikeluarkan yang memberikan otoritas terhadap suatu kebijakan. Hal ini selaras dengan pendapat Ripley dan Franklin dalam Winarno yang berjudul kebijakan publik (2016 : 134) mengemukakan bahwa Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*banefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan

maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah.

Sedangkan menurut Van Meter Van Horn membatasi Implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Udoji (1981) dalam Agustino (2019: 129) bahwa :

“the execution of policies is as, important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue print file jacket uses there are implemented. Implementasi kebijakan berarti sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada formulasi kebijakan. Kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”.

Implementasi kebijakan publik menurut Nugroho dalam *Public Policy* (2011 : 618) bahwa Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Sementara itu, Abidin (2012 : 163) menjelaskan bahwa :

“Implementasi suatu kebijakan pada dasarnya merupakan transformasi yang multiorganisasi. Oleh karena itu, strategi implementasi mengaitkan kepentingan yang terakomodasikan, semakin besar kemungkinan suatu kebijakan berhasil diimplementasikan”.

Jadi kesimpulannya Implementasi merupakan salah satu tahapan pelaksanaan penting dalam suatu kebijakan, jika kebijakan tanpa ada implementasi, hal tersebut tidak akan ada efeknya bagi masyarakat, seperti halnya implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy maker* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

2.2.2 Model Implementasi Kebijakan

Terdapat banyak model yang dikemukakan oleh para pakar dan tidak ada satu model yang paling cocok untuk implementasi kebijakan dan bukan pula kompetisi diantara model implementasi kebijakan karena isu yang lebih relevan adalah kesesuaian implementasi dengan kebijakan karena itu sendiri terdapat beberapa model implementasi kebijakan oleh beberapa ahli diantaranya adalah :

Van Metter dan Van Horn dalam Leo Agustino (2019: 133-136) mengemukakan ada enam faktor yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan yaitu :

- 1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan**

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

- 2. Sumber Daya**

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumberdaya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan menuntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

4. Sikap/ Kecenderungan (*Disposition*)

Sikap penerima atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan 'dari atas' (*top-down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang ingin warga selesaikan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksana kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat

mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan oleh karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi; pemenuhan sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia; sikap atau kecenderungan implementor mencakup respon, pemahaman, dan prefensi nilai yang dimiliki oleh implementor, komunikasi antarorganisasi terkait dalam artian koordinasi; serta kondisi lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

2.3. Badan Usaha Milik Desa

2.3.1 Pengertian Badan Usaha milik Desa

Defnisi BUMDes menurut Maryunani (2008 : 35) adalah:

“Lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintah desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan membangun kerekatan sosial masyarakat yang dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa”

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 Tentang

Badan Usaha Milik Desa berbunyi :

“Badan Usaha milik Desa merupakan lembaga usaha desa yang dibentuk oleh pemerintah desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat melalui musyawarah desa yang kemudian dikelola oleh pengurus BUMDes bersama-sama dengan masyarakat setempat”.

Peraturan menteri Desa Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa, yang menjadi pedoman bagi daerah dan desa dalam pembentukan dan pengelolaan BUMDes.

Peraturan Menteri Desa Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa Pasal 1 Ayat (2) berbunyi :

“Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat”

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 10 Tahun 2009 Seri D.3 tentang Pedoman Pembentukan Badan Usaha Milik Desa yang menjadi pedoman bagi Kabupaten Cirebon dalam pembentukan dan pengelolaan BUMDes di setiap desa wilayah Kabupaten Cirebon.

“Kegiatan usaha/jasa yang bergerak dalam pelayanan bidang perekonomian yang diselenggarakan oleh desa, badan usaha yang selanjutnya disebut BUMDes adalah Badan Usaha Milik Desa yang berbadan hukum dan dibentuk peraturan Desa”.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang BUMDes Pasal 1 Ayat (1) menyatakan bahwa:

“Badan Usaha Milik Desa yang selanjutnya disebut BUMDes adalah badan hukum yang didirikan oleh desa dan/atau bersama desa-desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktifitas, menyediakan jasa pelayanan, dan/atau menyediakan jenis usaha lainnya untuk sebesar- besarnya kesejahteraan masyarakat Desa”.

Karena itu pengembangan BUMDes merupakan bentuk penguatan terhadap lembaga-lembaga ekonomi desa serta merupakan alat pendayagunaan ekonomi local dengan berbagai ragam jenis potensi di desa, jadi BUMDes adalah suatu lembaga usaha yang artinya memiliki fungsi untuk melakukan usaha dalam rangka mendapatkan suatu hasil seperti keuntungan atau laba, memperkuat Pendapatan Asli Desa dan membangun kerekatan sosial masyarakat yang dibentuk berdasarkan kebutuhan desa.

2.3.2 Maksud dan Tujuan Pendirian BUMDes

Menurut purnomo (2004 : 17-18), maksud dan tujuan pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah sebagai berikut :

Maksud pembentukan Badan Usaha Milik Desa antara lain :

1. Menumbuhkembangkan perekonomian desa.
2. Meningkatkan Sumber Pendapatan Asli Desa.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan jasa bagi peruntukan hajat hidup masyarakat desa.
4. Sebagai perintis bagi kegiatan usaha di desa.

Adapun tujuan pembentukan Badan Usaha milik Desa antara lain :

1. Meningkatkan peranan masyarakat desa dalam mengelola sumber-sumber pendapatan lain yang ah.
2. Menumbuhkembangkan kegiatan ekonomi masyarakat desa, dalam unit-unit usaha desa.
3. Menumbuhkembangkan usaha sektro informal untuk dapat menyerap tenaga kerja asyarakat di desa.
4. Meningkatkan kreatifitas berwirausaha desa masyarakat desa yang berpenghasilan rendah.

Adapun pendirian BUMDes menurut Peraturan Menteri Desa Nomor 4 Tahun 2015 BAB II pendirian BUMDes pasal 3 yang berbunyi :

1. Meningkatkan perekonomian Desa;

2. Mengoptimalkan aset Desa agar bermanfaat untuk kesejahteraan Desa;
3. Meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi Desa;
4. Mengembangkan rencana kerja sama usaha antar desa dan/atau dengan pihak ketiga;
5. Menciptakan peluang dan jaringan pasar yang mendukung kebutuhan layanan umum warga;
6. Membuka lapangan kerja;
7. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi Desa; dan
8. Meningkatkan pendapatan masyarakat Desa dan Pendapatan Asli Desa.

Berdasarkan penjelasan diatas penulis menyimpulkan bahwa, maksud dan tujuan BUMDes sepenuhnya adalah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa, mengoptimalkan aset desa, meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi desa.

2.3.3 Peranan Program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Menurut Seyadi (2016:16) Peranan BUMDes adalah sebagai berikut :

1. Membangun dan mengembangkan potensi dan kemampuan ekonomi masyarakat Desa, pada umumnya untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosialnya.
 2. Berperan secara aktif dalam upaya mempertinggi kualitas kehidupan manusia dan masyarakat.
 3. Memperoleh perekonomian rakyat sebagai dasar kekuatan dan ketahanan perekonomian nasional dengan BUMDes sebagai pondasinya.
 4. Berusaha untuk mewujudkan dan mengembangkan perekonomian masyarakat desa.
5. Membantu para masyarakat untuk meningkatkan penghasilannya sehingga dapat meningkatkan pendapatan dan kemakmuran masyarakat