

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Kebijakan Publik

Kajian *public policy* sangat luas, karena disamping menentukan garis besar kebijakan umum yang harus ditempuh oleh organisasi publik untuk mengatasi isu-isu masyarakat, kebijakan publik juga digunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi oleh organisasi publik. ruang lingkup dari permasalahan publik adalah seluruh permasalahan yang menyangkut beberapa atau banyak masyarakat.

Tujuan dari kebijakan publik adalah menyelesaikan berbagai masalah publik. masalah publik adalah masalah yang mencakup dan berdampak kepada kehidupan publik. sedangkan kebijakan publik merupakan agenda kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah yang merupakan tanggapan (*responsiveness*) terhadap lingkungan atau masalah publik. jadi dalam menyelesaikan masalah publik ini yang sangat terpenting adalah hubungan yang normative antara pejabat publik dengan masyarakat yang dipimpinnya. seorang pejabat publik harus memahami kebutuhan masyarakat yang dipimpinnya.

Sehubungan dengan hal di atas Kumorotomo (1999:105) membahas ukuran-ukuran normative yang terdapat dalam interaksi antara penguasa, penyelenggara, atau administrator negara dengan rakyat atau masyarakat umum, serta bagaimana seharusnya kebijakan-kebijakan publik itu dilaksanakan. adapun ukuran normative tersebut adalah keadilan sosial, partisipasi dan aspirasi warga

negara, masalah-masalah lingkungan, pelayanan umum, moral individu atau moral kelompok, pertanggungjawaban administrasi dan analisis etis.

Menurut william dunn (1981:70) yang dialih bahasakan oleh muhajir darwin (1987:63-64) bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan badan atau kantor-kantor pemerintah, diformulasikan dalam bidang-bidang issue yaitu arah tindakan aktual atau potensial dari pemerintah yang didalamnya terkandung konflik diantara kelompok masyarakat.

Menurut Thomas r. dye kebijakan publik adalah "*whatever government choose to do or not to do*". kebijakan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. pendapat dunn dan dye senada dengan pendapat islamy, (1992), sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kabijakan publik. hal ini disebabkan karena "sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan pemerintah.

Kemudian chief j.o. udoji mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang dipusatkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Dari berbagai pendapat para pakar di atas dapat diambil suatu pengertian bahwa kebijakan publik adalah berbagai tindakan dari pemerintah untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Masalah kebijakan publik tidak hanya masalah organisasi publik semata, tetapi merupakan masalah kehidupan masyarakat secara menyeluruh, oleh karena

itu untuk memecahkan masalah publik tersebut diperlukan berbagai disiplin ilmu. Dengan demikian dalam memecahkan masalah publik seorang analis tidak bekerja sendirian tetapi dibantu oleh tim yang terdiri dari berbagai disiplin ilmu.

William Dunn, (2000:1), memberikan definisi analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. selanjutnya Dunn, (2000:131), menambahkan bahwa analisis kebijakan merupakan disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multipel dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Dalam membuat analisis kebijakan publik, seorang analis akan melalui tahap-tahap kerangka pemikiran sebagaimana yang dikemukakan oleh Dunn, (2000), yaitu :

1. Merumuskan masalah-masalah kebijakan, yaitu kebutuhan, nilai-nilai, atau kesempatan-kesempatan yang tidak terealisasi tetapi yang dapat dicapai melalui tindakan publik.
2. Meramal masa depan kebijakan. peramalan (*forecasting*) adalah suatu prosedur untuk membuat informasi faktual tentang situasi sosial masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan.
3. Rekomendasi aksi-aksi kebijakan. prosedur analisis-kebijakan dari rekomendasi memungkinkan analis menghasilkan informasi tentang kemungkinan serangkaian aksi dimasa mendatang untuk menghasilkan konsekuensi yang berharga bagi individu, kelompok, atau masyarakat seluruhnya. didalamnya terkandung informasi mengenai aksi-aksi kebijakan,

konsekuensi di masa depan setelah melakukan alternatif tindakan, dan selanjutnya ditentukan alternatif mana yang akan dipilih.

Pemantauan dalam analisis kebijakan, merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. mengevaluasi kinerja kebijakan adalah prosedur analisis-kebijakan yang digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai nilai atau manfaat dari serangkaian aksi di masa lalu dan atau masa depan.

Secara umum unit pelaksana untuk memecahkan masalah publik adalah organisasi publik, dalam hal ini organisasi resmi pemerintahan. tetapi tidak menutup kemungkinan untuk memecahkan beberapa masalah publik tertentu dilaksanakan oleh selain pihak organisasi resmi pemerintahan, yaitu pihak swasta, maupun lembaga swadaya masyarakat.

Proses analisis kebijakan bermaksud untuk memberikan rekomendasi yang bermanfaat bagi pembuatan kebijakan yang baik, atau merupakan usaha yang bersifat multi-disipliner untuk memperoleh data atau informasi guna memberikan alternatif/cara pemecahan suatu masalah. suatu kebijakan yang baik, menurut dunn, (1994) harus melalui tahap-tahap kegiatan. tahap-tahap kegiatan tersebut adalah sebagai berikut : 1) *agenda setting*, 2) *policy formulating*, 3) *policy adoption*, 4) *policy implemntation*, 5) *policy assesment*.

Salah satu tahap kegiatan kebijakan publik yang terpenting adalah menentukan “*policy formulation*”. didalam *policy formulation* tercakup cara memformulasikan alternatif-alternatif kebijakan yang mampu untuk memecahkan masalah kebijakan, memilih akternatif-alternatif yang memadai dan efektif, serta kapan alternatif tersebut dilaksanakan.

2.1.2 Implementasi

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci.

Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain. (Subarsono, 2005:90).

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan, dan lingkungan implementasi. Variabel isi kebijakan ini mencakup:

- a. sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau termuat dalam isi kebijakan;
- b. jenis manfaat yang diterima oleh target group, sebagai contoh, masyarakat di Desa Gudang Garam lebih suka menerima program air bersih dari pada menerima program kredit sepeda motor;
- c. sejauhmana perubahan yang diinginkan dan sebuah kebijakan. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin;
- d. apakah letak sebuah program sudah tepat;
- e. apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci;
- f. apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Menurut Robert Nakamura dan Frank Smallwood hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam

mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus. (Tangkilisan, 2003:17)

Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky (1984), implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya. (Tangkilisan, 2003:17)

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi keputusan adalah:

- a. Penafsiran yaitu merupakan kegiatan yang menterjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
- b. Organisasi yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan.
- c. Penerapan yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya. (Tangkilisan, 2003:18)

2.1.2.1 Faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Ripley dan Franklin (1982) menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan program dan ditinjau dari tiga faktor yaitu:

- a. Prespektif kepatuhan (compliance) yang mengukur implementasi dari kepatuhan atas mereka.
- b. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.

- c. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan. (Tangkilisan, 2003:21)

2.1.2.2 Faktor Kegagalan Implementasi Kebijakan

Peters (1982) mengatakan, implementasi kebijakan yang gagal disebabkan beberapa faktor:

- a. Informasi, kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada obyek kebijakan maupun kepada para pelaksana dan isi kebijakan yang akan dilaksanakannya.
- b. Isi Kebijakan, implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidaktepatan atau ketidaktegasan intern ataupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.
- c. Dukungan, implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.
- d. Pembagian Potensi, hal ini terkait dengan pembagian potensi diantaranya para aktor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang. (Tangkilisan, 2003:22)

2.1.3 Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan tahap terakhir didalam proses kebijakan publik. Evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. Lester dan Stewart dalam Kusumanegara (2010) menyatakan evaluasi kebijakan pada hakekatnya mempelajari konsekuensi-

konsekuensi kebijakan publik. Evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan.

Thomas R. Dye dalam Parsons (2008:547) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah “pembelajaran tentang konsekuensi dari kebijakan publik”. Tepatnya ia mencatat evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai.

Sementara itu, Anderson (1979) berpendapat evaluasi kebijakan memusatkan perhatiannya pada estimasi, penilaian, dan taksiran terhadap implementasi (proses) dan akibat-akibat (dampak) kebijakan. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun dampak kebijakan.

2.1.3.1 Tujuan Evaluasi Kebijakan

Dalam mengevaluasi kebijakan, ada fokus yang ingin dicapai oleh pengevaluasi. Evaluasi kebijakan memiliki tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut (Subarsono, 2005:120-121) :

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan, melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.

- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan, dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan
- c. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan, salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan, pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- e. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan, evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f. Sebagai bahan melakukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang, tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan kedepan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

2.1.3.2 Langkah-Langkah Evaluasi Kebijakan

Agar suatu kebijakan dapat dievaluasi dengan baik, para ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Edward Suchman dalam Winarno (2004:169) mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standardisasi kegiatan

4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak

Menurut Suchman, mendefinisikan masalah merupakan tahap yang paling penting dalam evaluasi kebijakan. Setelah masalah didefinisikan dengan jelas maka tujuan-tujuan dapat disusun dengan jelas pula. Oleh karena itu, ia juga mengidentifikasi beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi seperti:

- 1) Apakah yang menjadi isi dari tujuan program?
- 2) Siapa yang menjadi target program?
- 3) Kapan perubahan yang diharapkan terjadi?
- 4) Apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak (*unitary or multiple*)?
- 5) Apakah dampak yang diharapkan besar?
- 6) Bagaimanakah tujuan-tujuan tersebut dicapai?

2.1.3.3 Pendekatan Evaluasi

Menurut William N. Dunn (2003:611-612), evaluasi kebijakan mempunyai dua aspek yang saling berhubungan: penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan program dan aplikasi serangkaian nilai untuk kegunaan hasil terhadap beberapa orang, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Dunn membedakan tiga jenis pendekatan dalam evaluasi antara lain:

1. Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat

dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utamanya adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri atau tidak kontroversial.

2. Evaluasi formal (*formal evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode dekriptif untuk menghasikan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utamanya bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.
3. Evaluasi keputusan teoritis (*decision-theoretic evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode dekriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok evaluasi ini dengan dua jenis pendekatan di atas adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan.

2.1.3.4 Model Evaluasi Kebijakan

Menurut Wayne Parsons (2008:549-552), ada dua macam model evaluasi kebijakan yang digunakan yaitu:

1. Evaluasi Formatif, adalah evaluasi yang dilakukan ketika kebijakan atau program yang sedang diimplementasikan merupakan analisis tentang “seberapa jauh sebuah program diimplementasikan dan apa kondisi yang bisa meningkatkan keberhasilan implementasi”. Pada fase implementasi memerlukan evaluasi “formatif” yang akan memonitor cara dimana sebuah program dikelola atau diatur untuk menghasilkan umpan balik yang bisa berfungsi untuk meningkatkan proses implementasi. Rossi dan Freeman dalam buku Parsons mendeskripsikan model evaluasi ini pada tiga persoalan, yaitu (1) Sejauh mana sebuah program mencapai target populasi yang tepat, (2) Apakah penyampaian pelayanannya konsisten dengan spesifikasi desain program atau tidak, dan (3) Sumber daya apa yang dikeluarkan dalam melakukan program.
2. Evaluasi Sumatif, adalah evaluasi yang dilakukan untuk mengukur bagaimana kebijakan atau program secara aktual berdampak pada problem yang ditanganinya. Model evaluasi ini pada dasarnya adalah model penelitian komparatif yang mengukur beberapa persoalan yaitu: (1) membandingkan sebelum dan sesudah program diimplementasikan, (2) membandingkan dampak intervensi terhadap satu kelompok dengan kelompok lain atau antara satu kelompok yang menjadi subjek intervensi dan kelompok lain yang tidak (kelompok kontrol), (3) membandingkan apa yang terjadi dengan apa yang mungkin terjadi tanpa intervensi, dan (4) membandingkan bagaimana bagian-bagian yang berbeda dalam satu wilayah mengalami dampak yang berbeda-beda akibat dari kebijakan yang sama.

2.1.3.5 Kriteria Evaluasi

Suatu kebijakan yang telah diimplementasikan harus menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan. William N. Dunn (2003:610) mengemukakan beberapa kriteria dalam menilai kinerja kebijakan, sebagai berikut: (1) Efektivitas, (2) Efisiensi, (3) Kecukupan, (4) Perataan, (5) Responsivitas, (6) Ketepatan.

Tabel 2.1 : Kriteria Evaluasi

TIPE KRITERIA	PERTANYAAN	ILUSTRASI
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I) Efektivitas tetap (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?	Kriteria Pareto Kriteria kaldor-Hicks Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: Dunn (2003:610)

2.1.3.6 Metode Evaluasi

Menurut Finsterbusch dan Motz dalam Subarsono (2005:128), untuk melakukan evaluasi terhadap program yang telah diimplementasikan, ada beberapa metode evaluasi yang dapat dipilih yakni:

- a. *Single program after – only* yaitu informasi diperoleh berdasarkan keadaan kelompok sasaran sesudah program dijalankan.
- b. *Single program before – after* yaitu informasi yang diperoleh berdasarkan perubahan keadaan sasaran sebelum dan sesudah program dijalankan.

- c. *Comparative after – only* yaitu informasi yang diperoleh berdasarkan keadaan sasaran dan bukan sasaran program dijalankan.
- d. *Comparative before – after* yaitu informasi yang diperoleh berdasarkan efek program terhadap kelompok sasaran sebelum dan sesudah program dijalankan.

Tabel 2.2 : Metodologi untuk Evaluasi Program

Jenis Evaluasi	Pengukuran kondisi kelompok sasaran		Kelompok Kontrol	Informasi yang diperoleh
	Sebelum	Sesudah		
<i>Single Program After – Only</i>	Tidak	Ya	Tidak Ada	Keadaan kelompok sasaran
<i>Single Program Before – After</i>	Ya	Ya	Tidak Ada	Perubahan kelompok sasaran
<i>Comparative After – Only</i>	Tidak	Ya	Ada	Keadaan kelompok sasaran dan kelompok kontrol
<i>Comparative Before – After</i>	Ya	Ya	Ada	Efek program terhadap kelompok sasaran dan kelompok kontrol

Sumber : Subarsono (2005:130)

2.1.3.6 Evaluasi Dampak

Sebelumnya telah disebutkan bahwa evaluasi kebijakan adalah usaha untuk menentukan dampak dari kebijakan pada kondisi-kondisi kehidupan nyata. Dampak adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari *output* kebijakan. Akibat dari *output* kebijakan ada dua macam yakni:

- Akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran (baik akibat yang diharapkan atau tidak diharapkan) dan akibat tersebut mampu menimbulkan pola perilaku baru pada kelompok sasaran (*impact*).

- Akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran, baik yang sesuai dengan yg diharapkan atau tidak dan akibat tersebut tidak mampu menimbulkan perilaku baru pada kelompok sasaran (*effects*).

Evaluasi dampak merupakan usaha menentukan dampak atas implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan pada keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan.

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2002: 170-171), setidaknya ada tiga hal yang dapat dilakukan oleh seorang evaluator didalam melakukan evaluasi kebijakan publik, yaitu: (1), evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan, misalnya pekerjaan, uang, materi yang diproduksi, dan pelayanan yang disediakan. Keluaran ini merupakan hasil yang nyata dari adanya kebijakan, namun tidak memberi makna sama sekali bagi seorang evaluator. (2), evaluasi kebijakan barangkali mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah sosial, misalnya usaha untuk mengurangi kemacetan lalu lintas atau tingkat kriminalitas. Dan (3), evaluasi kebijakan barangkali menyangkut konsekuensi-konsekuensi kebijakan dalam bentuk *policy feedback*, termasuk didalamnya adalah reaksi dari tindakan-tindakan pemerintah atau pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuat keputusan.

Pada sisi yang lain, Thomas R. Dye dalam Winarno (2002: 171-173) menyatakan dampak dari suatu kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhitungkan dalam membicarakan evaluasi.

- 1) Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat.

- 2) Kebijakan-kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan.
- 3) Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan keadaan di masa yang akan datang.
- 4) Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain, yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik.
- 5) Dimensi yang terakhir dari evaluasi kebijakan adalah menyangkut biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Sekalipun dampak yang sebenarnya dari suatu kebijakan mungkin sangat jauh dari yang diharapkan atau diinginkan, tetapi kebijakan tersebut pada dasarnya mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang penting bagi masyarakat.

2.1.3.7 Model Evaluasi Yang Digunakan Peneliti

Didalam penelitian ini, peneliti akan melakukan evaluasi dampak dengan menggunakan model *Single Program Before-After*. Peneliti hendak melihat perubahan keadaan kelompok sasaran sebelum dan sesudah program pembinaan dan peningkatan kapasitas BUM Desa diimplementasikan.

2.2 Isu – Isu Kebijakan

2.2.1 Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain, pemberdayaan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (charity). Karena pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri. Dengan demikian tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan (Konsepsi Pemberdayaan Masyarakat, hlm 2-3).

2.2.2 Tahap-tahap Pemberdayaan

Tujuan yang ingin dicapai dalam pemberdayaan masyarakat adalah untuk membentuk individu masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berpikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan tersebut. Dengan demikian untuk menjadi mandiri perlu dukungan kemampuan berupa sumberdaya manusia yang utuh dengan kondisi kognitif, psikomotorik afektif dan sumberdaya lain yang bersifat fisik dan material (Khausar, 2012). Agar pemberdayaan dapat dilakukan sesuai dengan target, perlu memperhatikan tahap-tahap yang harus dilalui meliputi:

1. Tahap kesadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.
2. Tahap transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan keterampilan agar terbuka wawasan dan memberikan keterampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan.
3. Tahap peningkatan intelektual, kecakapan keterampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk menghantarkan pada kemandirian. (Ambar Teguh S, 2004:82-83)

2.2.3 Gerakan Badan Usaha Milik Desa

Gerakan Membangun BUM Desa, atau nama lain, sebenarnya bukan makhluk baru meskipun nomenklatur itu baru diperkenalkan oleh pemerintah dalam beberapa tahun terakhir. Dulu kita mengenal berbagai institusi sosial dan institusi keuangan mikro yang dibentuk pemerintah: BKD, BINMAS, KUPEDES, KIK, KCK, BUUD, KUD, UEDSP, LPD. Belakangan juga hadir berbagai nama dana bergulir yang dikelola kelompok-kelompok masyarakat yang dibentuk oleh proyek-proyek sektoral kementerian seperti UPK dan Simpan Pinjam untuk Perempuan (SPP) dalam PNPM Mandiri Perdesaan yang bersifat LKM korporatis dan menolong rakyat desa dari jeratan rentenir serta mengingat bank-bank komersial (baik BUMN maupun swasta) tidak pro poor.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), misalnya sebagai studi kasus (Hasil studi penulis 2013), banyak desa telah mengembangkan usaha desa baik yang berorientasi bisnis sosial maupun ekonomi kreatif. Hampir semua desa di perkotaan (urban village), Hasilnya pun sangat signifikan sebagai PADes, yang tentu jumlahnya jauh lebih besar dari alokasi dana pemerintah, yang mereka gunakan untuk menopang kesejahteraan perangkat desa, membangun fasilitas publik maupun mendukung kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Dalam beberapa tahun terakhir, BUM Desa telah hadir sebagai ikon baru ketiga bagi desa, menyusul dua ikon desa sebelumnya, yakni Alokasi Dana Desa (ADD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa). Ketiga ikon itu telah tertuang dalam PP No. 72/2005, dan secara khusus BUM Desa dipayungi dan digerakkan oleh Permendagri No. 39/2010 dan Permendes, PDDT No. 4/2015. BUM Desa dimaksudkan sebagai wadah usaha desa, dengan spirit

kemandirian, kebersamaan dan kegotongroyongan antara pemerintah desa dan masyarakat, yang mengembangkan aset lokal untuk memberikan pelayanan kepada warga masyarakat dan meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat dan desa. BUM Desa tentu juga bermaksud untuk memberikan sumbangan terhadap penanggulangan kemiskinan dan pencapaian kesejahteraan rakyat.

BUM Desa tentu lahir dari kebijakan dan gerakan lokal di sisi lain. UU No. 32/2004 beserta PP No. 72/2005 dan Permendagri No. 39/2010, UU No. 06/2014 beserta PP No. 43/2014 dan Permendesa, PD TT No. 04/2015, dan di Kabupaten Serdang Bedagai menerbitkan Perda No 9/2009 dan SK Bupati Serdang Bedagai 18,85,130/410/2015 s/d 2016 Tentang Pelaksana Kegiatan Peningkatan Kapasitas BUM Desa, merupakan kebijakan yang telah memberikan kesempatan/ruang (enabling), petunjuk maupun “payung hukum” terhadap kehadiran BUM Desa. Hadirnya UU Desa No. 6/2014 juga memperkuat BUM Desa, baik BUM Desa dalam satu desa maupun BUM Desa antar desa. Dalam UU Desa, BUM Desa adalah:

”Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, 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 Desa.”

BUM Desa merupakan usaha desa yang bercirikan kepemilikan kolektif, bukan hanya dimiliki oleh pemerintah desa, bukan hanya dimiliki masyarakat, bukan juga hanya dimiliki oleh individu. Berbeda dengan koperasi yang dimiliki dan bermanfaat hanya untuk anggotanya, BUM Desa dimiliki dan dimanfaatkan baik oleh pemerintah desa dan masyarakat secara keseluruhan.

Mekanisme pembentukan BUM Desa bersifat inklusif, deliberatif dan partisipatoris. Artinya BUM Desa tidak cukup dibentuk oleh pemerintah desa, tetapi dibentuk melalui musyawarah desa yang melibatkan berbagai komponen masyarakat. Secara organisasional musyawarah desa juga dilembagakan sebagai institusi tertinggi dalam BUM Desa, seperti halnya rapat anggota dalam koperasi.

Pengelolaan BUM Desa bersifat demokratis dan teknokratis. Dimensi teknokrasi terlihat dalam bentuk pembagian kerja yang jelas, dimensi demokrasi tidak hanya terlihat pada komponen musyawarah desa (institusi demokrasi deliberatif) tetapi juga ditunjukkan pada komponen akuntabilitas. Pemisahan organisasi maupun asset BUM Desa dari pemerintah desa merupakan komponen penting untuk menjaga akuntabilitas BUM Desa.

1. Usaha BUM Desa Berbasis Masyarakat

Unit usaha dalam BUM Desa dapat memanfaatkan sumber daya lokal dan teknologi tepat guna, meliputi:

BUM Desa Banking. BUM Desa yang bertipe lembaga keuangan termasuk lembaga hadir paling awal, sebelum hadir BUM Desa tipe-tipe lain, bahkan sebelum istilah BUM Desa itu sendiri lahir. Institusi kedua lembaga yang prematur ini serupa dengan berbagai dana proyek dana bergulir yang dijalankan oleh pemerintah seperti SPP PNPM Mandiri.

BUM Desa Serving. Selain BUM Desa banking, BUM Desa serving mulai tumbuh secara inkremental di banyak desa. Keterbatasan air bersih dan ketidakmampuan sebagian besar warga mengakses air bersih, mendorong banyak desa mengelola dan melayani air bersih dengan wadah BUM Desa atau PAMDesa.

Pengelolaan air bersih secara mandiri oleh desa melalui BUM Desa itu sebenarnya merupakan sebuah perubahan yang mengandung pelajaran berharga. Pemerintah, lembaga-lembaga internasional, LSM maupun CSR perusahaan sudah lama membangun sarana air bersih yang dekat dengan masyarakat di banyak tempat. Proyek PAMSIMAS, PNPM Mandiri Perdesaan maupun proyek rekonstruksi pasca bencana juga membangun sarana air bersih di banyak desa. Pasca proyek pihak pelaksana menyerahkan kepada masyarakat setempat agar dirawat dan dikelola secara berkelanjutan. Namun berdasarkan pengamatan di berbagai tempat tidak sedikit sarana air bersih yang dihibahkan ke masyarakat itu terbengkelai dan tidak berfungsi. Mengapa? Sebagian karena menggunakan perangkat yang mahal sehingga tidak mampu dikelola secara mandiri dan berkelanjutan oleh masyarakat setempat. Tetapi penyebab paling besar adalah ketiadaan otoritas dan tata kelola pada kelompok masyarakat yang mengelola sarana air bersih. Kehadiran BUM Desa itu melahirkan otoritas dan tata kelola air bersih yang digerakkan oleh desa. Kisah ini juga memberikan petunjuk bahwa pengelolaan dan pelayanan air bersih untuk warga setempat lebih tepat dilembagakan menjadi kewenangan lokal berskala desa yang diatur dan diurus secara mandiri oleh desa.

BUM Desa Brokering dan Renting. Sebelum ada BUM Desa sebenarnya sudah ada banyak desa yang menjalankan usaha desa dalam bentuk jasa pelayanan atau jasa perantara seperti pelayanan pembayaran listrik, penyewaan perkakas rumah tangga, gedung serba guna, traktor, dan juga pasar desa. Ini adalah bisnis sederhana, bahkan bisa melakukan monopoli, dengan captive market yang jelas meskipun hanya beroperasi di dalam desa sendiri.

BUMDes Trading. BUM Desa yang berdagang kebutuhan pokok dan sarana produksi pertanian mulai tumbuh di banyak desa. Ini adalah bisnis sederhana, berskala lokal dan berlingkup internal desa, yakni melayani kebutuhan warga setempat.

2. Kecenderungan Potret Umum dan Kinerja BUM Desa

Jenis Usaha Serving Air bersih Memberikan social benefit, tidak economic profit meskipun memperoleh laba. Ini bisnis sosial yang sederhana dan tidak terlalu rumit lancar dan sehat. Didukung dengan antusias oleh warga. Pasar tidak menjadi problem, namun sering terkendala problem teknis dan manajerial. Memberi layanan dasar kepada masyarakat, terutama kaum miskin dan perempuan. Pendapatan desa Meningkatkan kualitas kesehatan

Jenis Banking Simpan pinjam Memberi kredit kecil yang lunak dan mudah kepada warga. Umumnya dibentuk secara serentak dan seragam oleh pemerintah. Sebagian kecil yang berkembang dan sukses, sebagian besar mati suri (gulungtikar). Akses kredit/ pinjam yang mudah. Mengurangi jerat rentenir Tetapi manfaat itu hilang jika BUMDesa gulung tikar

Jenis Brokering & Renting jasa pembayaran listik dan penyewaan. Meningkatkan pendapatan desa. Ini merupakan bisnis yang sederhana dan menguntungkan, tidak terkendala faktor pasar. Berjalan secara sehat dan memberikan keuntungan secara variatif tergantung skala ekonominya.

Selain gambaran umum itu ada kebutuhan untuk mengukur dan menilai kinerja BUM Desa. Kabupaten Serdang Bedagai sejauh ini sudah melakukan monitoring dan evaluasi terus-menerus terhadap BUM Desa.

2.3 Penelitian Terdahulu

Agung Septian Wijanarko; *Peran Badan Usaha Milik Desa dalam Pemberdayaan Masyarakat Di Desa Pandankrajan Kecamatan Kemlagi Kabupaten Mojokerto Tahun 2012*. Dipublikasikan sebagai Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UPN Veteran Jawa Timur.

Tujuan berdirinya BUMDes di Desa Pandankrajan adalah untuk meningkatkan perekonomian desa, meningkatkan pendapatan asli desa (padesa), meningkatkan pengelolaan berpotensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi pedesaan. Menggunakan teknik pengumpulan data dengan wawancara, serta literatur dan studi pustaka yang melibatkan berbagai elemen masyarakat desa beserta pemerintah desa dan instansi terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program badan usaha milik desa ini belum berjalan dengan baik. Kenyataan tersebut dapat dilihat dari tingkat partisipasi masyarakat desa masih rendah serta program-program badan usaha milik desa yang belum berjalan secara keseluruhan serta belum dapat mengakomodir kepentingan, potensi serta kebutuhan petani sebagaimana tujuan utama pendirian BUMDES tersebut.

Persamaan dengan penelitian peneliti:

- a. Jenis penelitian bersifat deskriptif kualitatif
- b. Data/informasi dikumpulkan dalam aneka macam cara: observasi, wawancara, intisari dokumen, dan diproses melalui pencatatan, dan pengetikan, dan dokumentasi.