

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Evaluasi Kebijakan Publik

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model CIPP (*Context, Input, Process, Product*) yang dikembangkan oleh Daniel L. Stufflebeam sebagai landasan utama untuk mengevaluasi kebijakan yang diterapkan dalam pengelolaan BUMDes Niaga Bahari Putra. Model evaluasi CIPP ini bertujuan untuk membantu memahami berbagai aspek kebijakan, mulai dari konteks, *input*, proses, hingga produk yang dihasilkan oleh kebijakan atau program yang sedang dievaluasi. Untuk memberikan pemahaman yang lebih komprehensif, peneliti juga perlu menjelaskan pandangan beberapa tokoh lain terkait evaluasi kebijakan model CIPP, sehingga dapat memperkaya perspektif penelitian. Berikut adalah penjelasan mendalam mengenai teori evaluasi kebijakan publik model CIPP menurut berbagai tokoh:

1. Teori Evaluasi Model CIPP oleh Daniel L. Stufflebeam

Model CIPP pertama kali diperkenalkan oleh Stufflebeam pada tahun 2017. Menurut Stufflebeam, evaluasi kebijakan harus bersifat komprehensif dan formatif, artinya evaluasi tidak hanya melihat hasil akhir, tetapi juga memperhatikan seluruh proses kebijakan atau program yang berjalan. CIPP terdiri dari empat komponen evaluasi:

1) Evaluasi Konteks (*Context*)

Evaluasi ini bertujuan untuk mengidentifikasi kebutuhan, masalah, peluang, dan keadaan lingkungan di mana program tersebut akan

dilaksanakan. Ini membantu menentukan tujuan program yang relevan. (Stufflebeam & Shinkfield, 2007).

2) Evaluasi Masukan (*Input*)

Evaluasi *input* menilai sumber daya yang tersedia untuk mendukung implementasi kebijakan, strategi, dan alternatif yang tersedia untuk mencapai tujuan. Evaluasi ini membantu menentukan perencanaan terbaik untuk pelaksanaan kebijakan atau program. (Stufflebeam, 2003).

3) Evaluasi Proses (*Process*)

Evaluasi proses berfokus pada implementasi kebijakan atau program. Ini mencakup pemantauan terhadap bagaimana kebijakan dijalankan, apakah sesuai dengan rencana, serta masalah atau kendala yang muncul selama pelaksanaan. Evaluasi proses bertujuan untuk mendeteksi deviasi antara perencanaan dan pelaksanaan agar dapat dilakukan penyesuaian secara cepat jika diperlukan. (Stufflebeam & Shinkfield, 2007).

4) Evaluasi Produk (*Product*)

Evaluasi produk bertujuan untuk mengukur dampak atau hasil dari kebijakan yang diimplementasikan. Evaluasi ini menilai apakah kebijakan tersebut berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan, serta dampak jangka pendek maupun jangka panjang terhadap masyarakat. Menurut Stufflebeam (2003), evaluasi produk sangat penting dalam menilai efektivitas dan keberhasilan kebijakan serta

menentukan apakah tujuan program telah tercapai dan apakah program tersebut bermanfaat bagi kelompok sasaran.

Stufflebeam menekankan bahwa evaluasi bukan hanya sekadar alat untuk menilai hasil, melainkan juga alat yang mendukung manajemen dan pengambilan keputusan sepanjang siklus hidup program.

2. Teori Evaluasi CIPP oleh Stufflebeam dan Zhang

Dalam karyanya yang lebih modern, Stufflebeam bersama Zhang (2017) memperdalam model CIPP dengan menambahkan aspek fungsionalitas evaluasi untuk membantu pengambil keputusan dalam memperbaiki program. Mereka menekankan bahwa evaluasi kebijakan harus bersifat *decision-oriented*, yaitu evaluasi harus memberikan informasi yang mendukung pengambilan keputusan yang lebih baik. Mereka menyoroti pentingnya menggunakan model CIPP untuk menilai program di berbagai tahap siklus program, mulai dari perencanaan hingga hasil akhir. Menurut mereka, model CIPP relevan dalam berbagai konteks, termasuk pendidikan, kesehatan, dan pembangunan masyarakat, di mana evaluasi yang terus-menerus dibutuhkan untuk peningkatan berkelanjutan.

3. William Dunn

Menurut William Dunn (2003), evaluasi kebijakan adalah proses penilaian hasil kebijakan secara sistematis. Dunn menekankan pentingnya evaluasi untuk menganalisis apakah kebijakan yang diterapkan telah mencapai hasil yang diharapkan. Menurut Dunn:

- 1) *Context Evaluation* penting dilakukan untuk memahami masalah kebijakan yang menjadi dasar intervensi.
- 2) *Input Evaluation*. Dunn menekankan pentingnya sumber daya dan strategi kebijakan yang dipilih.
- 3) *Prosess Evaluation*. Dalam evaluasi ini dilakukan pengawasan dan manajemen pelaksanaan kebijakan yang merupakan aspek krusial.
- 4) *Product Evaluation*. Selain hasil yang diharapkan, Dunn menyatakan bahwa evaluasi juga harus mempertimbangkan dampak tidak terduga dari kebijakan.

Dalam konteks model CIPP, Dunn menyoroti pentingnya konteks dan produk sebagai aspek kunci untuk memahami dampak kebijakan terhadap masyarakat. Peneliti menggunakan pandangan ini untuk meperkuat analisis dampak kebijakan BUMDes terhadap kesejahteraan masyarakat, terutama dalam aspek ekonomi dan partisipasi.

4. Howlett dan Ramesh

Howlett dan Ramesh (2020), dalam karyanya tentang studi kebijakan publik, melihat evaluasi kebijakan sebagai instrumen untuk melihat efektivitas proses dan pelaksanaan kebijakan. Mereka menekankan pentingnya proses dan bagaimana implementasi kebijakan dilaksanakan sesuai dengan perencanaan awal. Pandangan ini sesuai dengan evaluasi proses dalam model CIPP yang bertujuan menilai apakah kebijakan yang dijalankan BUMDes sesuai dengan AD/ART dan bagaimana realitas implementasinya di lapangan.

5. Owen Rogers

Owen Rogers (1999) berfokus pada pentingnya evaluasi hasil (produk) dalam model CIPP, terutama terkait dengan keberlanjutan dan dampak jangka panjang suatu program kebijakan. Rogers menyoooroti bahwa produk kebijakan harus dievaluasi tidak hanya dari hasil langsung, tetapi juga dari kontribusinya terhadap perubahan yang lebih luas di masyarakat. Dalam penelitian ini, penilaian dampak kebijakan BUMDes terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui indikator ekonomi dan partisipasi sangat sesuai dengan perspektif Rogers tentang evaluasi produk.

Peneliti memilih model CIPP yang dikembangkan oleh Stufflebeam karena model ini menyajikan pendekatan evaluasi yang komprehensif dan sistematis dalam mengevaluasi kebijakan BUMDes Niaga Bahari Putra. Model ini sangat tepat digunakan untuk menganalisis seluruh aspek kebijakan, mulai dari konteks kebijakan yang berfokus pada kebutuhan masyarakat desa, *input* yang terkait dengan sumber daya BUMDes, proses pelaksanaan program, hingga produk yang dihasilkan dari program tersebut.

Peneliti juga merujuk pada pandangan Zhang, Dunn, Howlett dan Ramesh, serta Rogers untuk memperkaya perspektif dalam evaluasi kebijakan. Penjelasan dari para tokoh lain ini digunakan untuk memberikan variasi pemahaman tentang bagaimana sebuah kebijakan dievaluasi dari berbagai sudut pandang. Hal ini penting agar peneliti dapat melihat implementasi kebijakan BUMDes secara lebih menyeluruh, termasuk efektivitas, efisiensi, serta dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat. Kombinasi teori dari para tokoh ini memberikan

landasan kuat bagi peneliti untuk menjawab dua rumusan masalah, yaitu tentang implementasi kebijakan dalam AD/ART BUMDes dan dampak program BUMDes terhadap kesejahteraan masyarakat.

2.2 Pengelolaan BUMDes

Menurut Sutoro Eko (2015) dan I. Widjaja (2011), pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan upaya yang melibatkan masyarakat desa dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya yang ada di desa secara optimal. Keduanya memiliki perspektif yang menekankan pentingnya kemandirian dan pemberdayaan masyarakat desa dalam mengelola BUMDes, di mana pengelolaan BUMDes seharusnya mencerminkan kebutuhan, potensi, dan kekhasan desa yang bersangkutan. Berikut adalah poin-poin utama dari teori pengelolaan BUMDes menurut Sutoro dan Widjaja:

1. Kemandirian Desa dalam Ekonomi

Menurut Sutoro (2015), BUMDes harus dikelola sebagai instrument untuk mencapai kemandirian ekonomi desa. Kemandirian ini dicapai dengan menggali dan memanfaatkan sumber daya lokal desa, seperti pertanian, pariwisata, produk kerajinan, dan potensi lainnya. Dengan demikian, pengelolaan BUMDes bertujuan untuk meningkatkan pendapatan desa dan kesejahteraan masyarakat, mengurangi ketergantungan pada pihak eksternal, serta mendorong ekonomi berbasis lokal.

2. Partisipasi Masyarakat

Widjaja (2011) menekankan pentingnya partisipasi aktif masyarakat dalam pengelolaan BUMDes, BUMDes tidak hanya sebagai lembaga

ekonomi yang dikelola pemerintah desa, tetapi juga harus melibatkan masyarakat desa dalam proses pengambilan keputusan, pengelolaan, dan pelaksanaan program. Partisipasi ini penting agar program yang dijalankan oleh BUMDes sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan memberikan manfaat langsung bagi mereka.

3. Pemberdayaan Masyarakat

Pengelolaan BUMDes menurut Sutoro (2015) juga berfokus pada pemberdayaan masyarakat. BUMDes harus memberikan peluang bagi masyarakat desa untuk terlibat dalam usaha-usaha ekonomi desa, baik sebagai pelaku, pekerja, maupun mitra. Tujuannya adalah meningkatkan kapasitas dan keterampilan masyarakat desa, sehingga mereka dapat lebih berdaya dan berkontribusi dalam pembangunan ekonomi lokal. BUMDes harus menyediakan program-program yang memberdayakan masyarakat, seperti pelatihan keterampilan, akses modal, dan pengembangan usaha mikro.

4. Keterpaduan antara Pemerintah Desa dan Masyarakat

Widjaja (2011) menambahkan bahwa BUMDes harus dijalankan dengan keterpaduan antara pemerintah desa sebagai pengelola kebijakan dan masyarakat desa sebagai pemilik modal sosial dan ekonomi. Ini berarti, pemerintah desa harus berperan sebagai fasilitator yang mendukung BUMDes tanpa mengambil alih seluruh kendali. Keputusan dan kebijakan yang diambil terkait BUMDes harus berdasarkan musyawarah bersama dengan masyarakat, sehingga tercapai harmoni antara pemerintah desa dan

masyarakat sehingga menciptakan program-program yang sesuai dengan potensi desa.

5. Pengelolaan yang Transparan dan Akuntabel

Pengelolaan BUMDes menurut Widjaja (2011) juga harus menjunjung tinggi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Masyarakat desa harus mengetahui dengan jelas bagaimana BUMDes dikelola, termasuk bagaimana penggunaan dana dan keuntungan dibagikan. Pengelola BUMDes bertanggung jawab kepada masyarakat melalui laporan keuangan yang terbuka dan musyawarah rutin untuk mempertanggungjawabkan kegiatan yang dijalankan.

Secara keseluruhan, menurut Sutoro dan Widjaja, pengelolaan BUMDes harus berlandaskan pada prinsip pemberdayaan, kemandirian, partisipasi, keterpaduan, serta transparansi dan akuntabilitas. Keberadaan AD/ART (Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga) BUMDes merupakan dokumen kebijakan dasar yang mengatur bagaimana BUMDes dikelola dan menjalankan fungsinya sesuai prinsip-prinsip tersebut. Dalam penelitian ini, teori pengelolaan BUMDes memberikan landasan ideal untuk mengevaluasi beberapa aspek utama dari implementasi kebijakan yang tertuang dalam AD/ART. Sehingga dapat dievaluasi sejauh mana kebijakan yang tercantum dalam AD/ART BUMDes Niaga Bahari Putra sesuai dengan implementasinya di lapangan.

2.3 Kesejahteraan Masyarakat

Kesejahteraan masyarakat mencakup berbagai dimensi yang mencerminkan kualitas hidup dan taraf kesejahteraan individu atau kelompok dalam suatu

komunitas. Menurut Todaro & Smith (2011), kesejahteraan masyarakat dapat dilihat dari seberapa baik masyarakat tersebut dapat memenuhi kebutuhan dasar mereka, yang meliputi ekonomi, kesehatan, pendidikan, dan partisipasi sosial. Dalam penelitian ini, kesejahteraan masyarakat dinilai melalui dua indikator utama, yaitu perekonomian masyarakat dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan.

2.3.1 Perekonomian Masyarakat

Perekonomian masyarakat mengacu pada kondisi ekonomi suatu kelompok atau individu dalam masyarakat, yang mencakup pendapatan, pekerjaan, serta kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Suparno (2014) menyatakan bahwa perekonomian masyarakat yang baik akan terlihat dari peningkatan pendapatan, distribusi sumber daya yang lebih merata, serta akses yang lebih baik terhadap pekerjaan dan kesempatan ekonomi.

Dalam konteks program pembangunan desa, Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) memiliki peran yang signifikan dalam meningkatkan perekonomian masyarakat melalui berbagai program usaha yang produktif. Signifikan disini berarti bahwa peran BUMDes sangat penting, besar, atau berdampak secara nyata dalam upaya meningkatkan perekonomian masyarakat. BUMDes dirancang untuk mendukung pengembangan ekonomi lokal dengan melibatkan masyarakat setempat dalam kegiatan ekonomi yang berkelanjutan. Suryanto (2016) menekankan bahwa tujuan utama dari keberadaan BUMDes adalah untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat desa melalui penciptaan lapangan kerja, peningkatan pendapatan, serta optimalisasi potensi lokal yang ada.

Indikator kesejahteraan ekonomi masyarakat dapat dilihat dari beberapa aspek, seperti peningkatan pendapatan masyarakat, pengurangan tingkat kemiskinan, peningkatan kesempatan kerja, serta peningkatan akses terhadap sumber daya ekonomi yang produktif. Program-program BUMDes yang sukses diharapkan dapat memberikan dampak yang signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat, terutama bagi kelompok-kelompok marginal.

2.3.2 Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan

Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan adalah salah satu indikator penting dari kesejahteraan sosial. Arnstein (1969) dalam konsepnya "*Ladder of Citizen Participation*" menyatakan bahwa partisipasi masyarakat mencerminkan seberapa besar masyarakat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi yang baik bukan hanya berupa kehadiran dalam forum-forum pertemuan, tetapi juga melibatkan masyarakat secara aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program atau kebijakan.

Menurut Kurniasari & Darmawan (2019), partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan berperan penting dalam meningkatkan akuntabilitas dan efektivitas kebijakan publik. Ketika masyarakat dilibatkan dalam pengambilan keputusan, kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Hal ini juga akan memperkuat rasa kepemilikan masyarakat terhadap program yang dilaksanakan, yang pada gilirannya akan meningkatkan dukungan dan keberlanjutan program.

Dalam konteks pembangunan desa, partisipasi masyarakat menjadi kunci utama untuk memastikan bahwa program-program yang dijalankan oleh BUMDes benar-benar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Menurut Shah & Thomas (2004), partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan juga berperan dalam menciptakan transparansi dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah atau pengelola BUMDes.

Tingkat partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dapat diukur dari seberapa banyak masyarakat yang terlibat dalam forum-forum diskusi, tingkat keterlibatan dalam proses perencanaan dan evaluasi, serta bagaimana suara masyarakat dihargai dalam setiap keputusan yang diambil. Tingkat partisipasi ini dapat menjadi tolok ukur penting dalam menilai keberhasilan program-program yang dijalankan oleh BUMDes dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2.4 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran ini secara komprehensif menilai implementasi kebijakan AD/ART dan dampak program BUMDes Niaga Bahari Putra melalui model evaluasi CIPP (*Context, Input, Process, Product*). Evaluasi terhadap konteks, input, proses, dan produk memberikan pandangan yang holistik mengenai sejauh mana kebijakan dan program yang dijalankan BUMDes telah memberikan dampak nyata terhadap kesejahteraan masyarakat Desa Sindangkerta, terutama dalam aspek ekonomi dan partisipasi masyarakat.

Dalam model ini, konteks berhubungan dengan kebijakan AD/ART BUMDes. Artinya, evaluasi berfokus pada bagaimana kebijakan yang ditetapkan dalam AD/ART mempengaruhi program-program yang dijalankan oleh BUMDes

Niaga Bahari Putra. Kebijakan yang ditetapkan menjadi landasan utama bagi kegiatan BUMDes, yang kemudian mengarah pada proses selanjutnya.

Input mencakup sumber daya (seperti modal, SDM, dan infrastruktur) serta perencanaan yang disiapkan untuk mendukung program-program BUMDes. Dalam kerangka ini, *input* dipengaruhi oleh konteks kebijakan yang telah ditetapkan. Evaluasi *input* melihat apakah sumber daya dan perencanaan yang tersedia cukup memadai untuk mendukung pelaksanaan program.

Proses berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan dan program-program yang sudah direncanakan. Evaluasi pada tahap ini akan melihat bagaimana kebijakan yang direncanakan diterapkan dalam operasional BUMDes. Proses ini memengaruhi keberhasilan pelaksanaan program, yang berdampak langsung pada *output* yang dihasilkan.

Product berhubungan dengan hasil akhir atau dampak yang dihasilkan oleh pelaksanaan program. Dalam konteks BUMDes, dampaknya diukur dari peningkatan kesejahteraan masyarakat, baik dari aspek ekonomi maupun partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Evaluasi *product* mengukur apakah program yang dijalankan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam AD/ART dan seberapa jauh program tersebut memberikan dampak positif terhadap masyarakat.

Siklus ini mengalir dari konteks (kebijakan AD/ART), yang memengaruhi *input* (sumber daya dan perencanaan). Kemudian, *input* ini memengaruhi proses (pelaksanaan kebijakan), dan proses akan menghasilkan produk (dampak terhadap kesejahteraan masyarakat). Hasil atau dampak dari produk tersebut kemudian dapat

digunakan untuk menilai kembali kebijakan, sehingga terjadi siklus evaluasi yang berkelanjutan. Kerangka ini menggambarkan bahwa setiap tahap dalam model CIPP memiliki keterkaitan erat. Kegagalan dalam satu tahap dapat mempengaruhi tahap-tahap berikutnya, dan sebaliknya, kesuksesan dalam perencanaan dan pelaksanaan dapat menghasilkan dampak yang lebih signifikan bagi kesejahteraan masyarakat. Untuk memudahkan dalam memahami alur yang akan dilakukan dalam penelitian ini, pembaca dapat melihat gambar berikut.

Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran

