

SKRIPSI

**AGENDA SETTING DALAM PERUMUSAN PERATURAN
DESA TERKAIT BADAN USAHA MILIK DESA DI
KECAMATAN MONCONGLOE KABUPATEN MAROS**

NAYLAWATI BACHTIAR

E011191007



**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**



**UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

ABSTRAK

Naylawati Bachtiar (E011191007). *Agenda Setting* dalam Perumusan Peraturan Desa Terkait Badan Usaha Milik Desa di Kecamatan Moncongloe Kabupaten Maros: 96 Halaman + 7 Tabel + 5 Gambar + Lampiran, Dibimbing oleh Dr.Muh. Tang Abdullah,S.Sos.,M.AP dan Rizal Pauzi, S.Sos.,M.Si

Dalam studi kebijakan publik, terdapat 5 tahapan dalam kebijakan salah satunya yaitu *Agenda Setting*. Tahapan ini diartikan sebagai proses memaknai realitas kebijakan dan dipertarungkan untuk masuk dalam tahap perumusan kebijakan. Penelitian ini berfokus pada Kecamatan Moncongloe yang memiliki kompleksitas masalah yang tinggi dengan pembagian 5 wilayah administratif berstatus desa. Hal ini karena Kecamatan Moncongloe memiliki letak geografis strategis, karena berbatasan dengan Kota Makassar sebagai Ibukota Provinsi Sulawesi Selatan. Sehingga dalam penanganannya membutuhkan regulasi yang lebih spesifik dan pengaturannya melalui Peraturan Desa. Peraturan ini penting karena mengatur dan menjabarkan lebih lanjut tentang pelaksanaan kewenangan desa, salah satunya adalah urusan terkait Badan Usaha Milik Desa.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan *agenda setting* dalam perumusan Peraturan Desa terkait Badan Usaha Milik Desa ditinjau dari aliran masalah, aliran politik, dan aliran kebijakan. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif bersifat deskriptif dengan sumber data primer diperoleh melalui observasi dan wawancara. Adapun data sekunder diperoleh dari data Pemerintah Kabupaten Maros, Pemerintah Desa se-Kecamatan Moncongloe, dan Badan Pusat Statistik Kabupaten Maros. Penelitian ini menggunakan analisis teori *Agenda Setting* John. W Kingdon (2014) yang terdiri dari 3 aliran *agenda setting* yaitu aliran masalah, aliran politik, dan aliran kebijakan

Hasil penelitian menunjukkan kecenderungan Peraturan Desa terkait BUMDes di Kecamatan Moncongloe menggunakan aliran politik dan aliran kebijakan Hal ini ditunjukkan dengan pembentukan regulasi atas dasar inisiasi pemerintah desa dan Peraturan Desa terkait Pendirian BUMDes dibuat atas dasar aturan pendukung di atasnya yang mewajibkan hal tersebut. Sedangkan untuk aliran masalah, hanya Peraturan Desa terkait Pengelolaan Sampah di Desa Moncongloe Lappara yang dirumuskan atas dasar aliran ini. Hal ini ditunjukkan dengan tingginya partisipasi masyarakat dan keterlibatan masyarakat dalam mendorong Peraturan Desa tersebut.

Kata Kunci : *Agenda Setting*, Peraturan Desa, Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).



**UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

ABSTRACT

Naylawati Bachtiar (E011191007). *Agenda Setting* dalam Perumusan Peraturan Desa Terkait Badan Usaha Milik Desa di Kecamatan Moncongloe Kabupaten Maros: 96 Pages + 7 Tables + 5 Figures + Appendix, Supervised by Dr.Muh. Tang Abdullah,S.Sos.,M.AP dan Rizal Pauzi, S.Sos.,M.Si

In public policy studies, there are 5 stages in policy, one of which is the Agenda Setting. This stage is defined as the process of interpreting the reality of the policy and being fought to enter the policy formulation stage. This research focuses on Moncongloe District which has a high problem complexity with the division of 5 administrative areas with village status. This is because Moncongloe District has a strategic geographical location, because it borders Makassar City as the capital of South Sulawesi Province. So that in handling it requires more specific regulations and arrangements through Village Regulations. This regulation is important because it regulates and further elaborates on the implementation of village authority, one of which is affairs related to village-owned enterprises.

This study aims to describe the agenda setting in the formulation of Village Regulations related to Village Owned Enterprises in terms of problem streams, political currents, and policy streams. This research method uses a qualitative descriptive approach with primary data sources obtained through observation and interviews. The secondary data was obtained from data from the Maros Regency Government, Village Governments in the Moncongloe District, and the Maros Regency Central Bureau of Statistics. This study uses the analysis of John's Agenda Setting theory. W Kingdon (2014) which consists of 3 streams of agenda setting namely problem flow, political flow, and policy flow

The results of the study show a tendency for Village Regulations related to BUMDes in Moncongloe Subdistrict to use political currents and policy flows. This is indicated by the formation of regulations based on the initiation of the village government and Village Regulations related to the Establishment of BUMDes made on the basis of supporting regulations above which require this. As for the flow of problems, only the Village Regulations related to Waste Management in Moncongloe Lappara Village were formulated on the basis of this flow. This is indicated by the high level of community participation and community involvement in pushing for the Village Regulations.

Keywords:Agenda Setting, Village Regulations, Village Owned Enterprises (BUMDes).



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Naylawati Bachtiar

NIM : E011191007

Program Studi : Administrasi Publik

Judul : *Agenda Setting* dalam Perumusan Peraturan Desa Terkait
Badan Usaha Milik Desa di Kecamatan Moncongloe
Kabupaten Maros

Menyatakan bahwa Skripsi yang berjudul "*Agenda Setting* dalam Perumusan Peraturan Desa Terkait Badan Usaha Milik Desa di Kecamatan Moncongloe Kabupaten Maros" benar-benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 4 April 2023

Yang menyatakan,



Naylawati Bachtiar



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Naylawati Bachtiar
NIM : E01119 1007
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik
Judul : *Agenda Setting* dalam Perumusan Peraturan Desa Terkait
Badan Usaha Milik Desa di Kecamatan Moncongloe
Kabupaten Maros

Telah diperiksa oleh Pembimbing I, Pembimbing II dan Tim Penguji skripsi dan dinyatakan sesuai dengan saran perbaikan Ujian Skripsi, Departemen Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Makassar, April 2023

Menyetujui,

Pembimbing I

Dr. Muh. Tang Abdullah S.Sos., M.AP
NIP 19720507 200212 1 001

Pembimbing II

Rizal Pauzi S.Sos., M.Si

Mengetahui:

Ketua Departemen Ilmu Administrasi Publik,



Prof. Dr. Alwi, M.Si
NIP 19631015 198903 1006



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Naylawati Bachtiar
NIM : E01119 1007
Program Studi : Ilmu Administasi Publik
Judul : *Agenda Setting* dalam Perumusan Peraturan Desa Terkait
Badan Usaha Milik Desa di Kecamatan Moncongloe Kabupaten
Maros

Telah diperiksa oleh Pembimbing I, Pembimbing II dan Tim Penguji skripsi dan dinyatakan sesuai dengan saran perbaikan Ujian Skripsi, Departemen Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Makassar, April 2023

Tim Penguji Skripsi

Ketua : Dr. Muh Tang Abdullah S.Sos.,M.AP

Sekretaris : Rizal Pauzi S.Sos.,M.Si

Anggota : 1. Dr. Muhammad Yunus, M.A

2. Dr. Badu Ahmad, M.Si

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warohmatullahi Waborakatuh

Segala puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT yang selalu melimpahkan rahmat, hidayah dan taufiknya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul “**Agenda Setting Dalam Perumusan Peraturan Desa Terkait Badan Usaha Milik Desa di Kecamatan Moncongloe, Kabupaten Maros**” sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Sarjana S1 Jurusan Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Teriring shawatat serta salam kepada Nabi Muhammad SAW yang telah mengantarkan kita dari zaman kegelapan menuju zaman yang terang benderang dan penuh akan karunia ilmu pengetahuan yang begitu luas.

Kata Rene Descartes “*cogito ergo sum*”. Aku berpikir, maka aku ada. Kata “aku berpikir” merujuk pada subyek dan “berpikir” merujuk pada aktivitas subyek. Pikiran memiliki sifat yang abstrak, sehingga untuk menjadikannya konkrit diperlukan sebuah tindakan. Maka menulis adalah aktivitas konkrit secara eksistensial yang dipilih dan dilakukan oleh penulis sebagai manusia yang berpikir. Sehingga, penyusunan skripsi ini merupakan tindakan hasil dari aktivitas berpikir. Namun, penulis penyusunan skripsi ini jauh dari kata sempurna. Olehnya itu, saran dan kritik atas tulisan ini diperlukan untuk penyempurnaan Karya Tulis kedepannya.

Penulis ingin mengucapkan terima kasih yang paling utama kepada kedua Orang Tua, Bahtiar Kadir dan Lenny Awing serta kedua adik saya, Zumra Azyara dan Muh.Nuzul Qadri atas segala Doa, kepercayaan, dukungan, dan bantuannya kepada penulis yang tidak ada hentinya sampai dengan penyelesaian skripsi ini.

Penulisan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung kepada penulis. Oleh karena itu melalui kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa** selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. **Dr. Phill. Sukri, M.Si** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
3. **Prof. Dr. Alwi, M.Si** selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin.
4. **Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos, MAP** selaku Sekretaris Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin.
5. **Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos, M.AP** selaku Pembimbing I dan **Rizal Pauzi, S.Sos, M.Si** selaku Pembimbing II yang senantiasa menyempatkan waktu, memberi dukungan, bantuan, dan saran bagi penulis dalam penyusunan skripsi.
6. **Dr. Badu Ahmad. M.Si** dan **Dr. Muhammad Yunus, MA.** Selaku Dewan Penguji dalam sidang proposal dan skripsi penulis. Terima kasih atas saran, kritik, dan arahnya dalam penyempurnaan penulisan skripsi ini.
7. **Seluruh Dosen Departemen Ilmu Administrasi Universitas Hasanuddin.** Terima kasih atas segala ilmu dan pembelajaran baik yang diberikan kepada penulis, semoga dapat dimanfaatkan sebaik mungkin.
8. **Seluruh Staf Departemen Ilmu Administrasi Universitas Hasanuddin dan Staf di lingkup FISIP UNHAS.** Terima kasih atas segala bantuan pelayanan kepada penulis selama menempuh studi di FISIP UNHAS.

9. **Herwan Pamelle, S.Sos, M.Si** selaku Camat Moncongloe yang sudah memberikan bantuan dalam pelaksanaan wawancara yang dilakukan oleh penulis.
10. **Seluruh Perangkat desa dan masyarakat di Kecamatan Moncongloe** yang telah bersedia meluangkan waktu untuk menjadi informan dan memberi informasi yang bermanfaat dalam penyusunan skripsi ini.
11. Terima kasih kepada teman-teman **MIRACLE 2019** atas segala cerita, kebersamaan dan bantuan yang diberikan kepada penulis selama menjadi mahasiswa S1. Teriring doa dan harapan, semoga sukses dalam jalan perjuangan kalian.
12. Terima kasih kepada teman-teman **Azvaca'Ein** atas segala kebersamaan selama 7 tahun yang selalu hangat dan penuh dukungan serta kebaikan. Terus saling mendukung dalam perjuangan masing-masing.
13. Terima kasih kepada teman-teman **KKN UNHAS 108 Desa Citta Kabupaten Soppeng** atas cerita dan pengalaman selama ber-KKN yang sangat menyenangkan dan berkesan. Sukses selalu dalam ruang-ruang pembelajaran dan pengabdian lainnya.
14. Terima kasih kepada **Kampus Gagasan** atas kebersamaan, bantuan, dan dukungan yang luar biasa. Terima kasih sudah selalu diajarkan untuk terus tumbuh dan berjejak. Luaskan Wawasan, Kokohkan Gagasan. Mari terus saling menokohkan!

15. Terima kasih kepada **Hml Kom. Isipol Unhas** atas kebersamaan dan ruang dialektika yang menyenangkan. Yakin Usaha Sampai!
16. Terima kasih kepada **Humanis FISIP UNHAS** atas segala cerita dan pengalaman yang cukup mengesankan selama menjadi mahasiswa S1.
17. Serta semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu per-satu, terima kasih atas bantuan dan dukungannya.

Makassar, 4 April 2023

Penulis

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Kebijakan Publik.....	10
1. Pengertian Kebijakan Publik.....	10
2. Tahapan Kebijakan Publik	11
B. Agenda Setting	13
1. Pengertian <i>Agenda Setting</i>	13
2. Pendekatan Agenda Setting	14
C. Desa	18
1. Pengertian Desa	18
2. Kewenangan, Kewajiban dan Hak Desa	19
3. Pemerintah dan Pemerintahan Desa	20
4. Produk Hukum/Regulasi di Tingkat Desa.....	22
D. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)	23
1. Pengertian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).....	23
2. Regulasi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)	25
3. Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).....	26
E. Kerangka Pikir	27
BAB III METODE PENELITIAN	31
A. Pendekatan Penelitian	31
B. Lokasi Penelitian	31

C. Fokus Penelitian.....	32
D. Sumber Data	33
E. Informan.....	33
F. Teknik Pengumpulan Data	35
G. Teknik Analisis Data	36
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	38
A. Gambaran Umum Kecamatan Moncongloe	38
1. Kondisi Geografis.....	38
2. Kondisi Kependudukan	41
B. Deskripsi Desa dan BUMDes di wilayah Kecamatan Moncongloe	42
1. Desa Moncongloe	42
2. Desa Moncongloe Lappara.....	43
3. Desa Moncongloe Bulu.....	45
4. Desa Bonto Bunga	46
5. Desa Bonto Marannu	47
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	50
A. Aliran Masalah (<i>problem stream</i>).....	52
1. Isu yang berkembang terkait Desa dan BUMDes	53
2. Atensi dan Keterlibatan Masyarakat.....	60
B. Aliran Politik (<i>political stream</i>).....	64
1. Mekanisme Perumusan Kebijakan	65
2. Usulan dari Pihak Yang Berkepentingan.....	69
C. Aliran Kebijakan	73
1. Kebijakan Pendukung	73
2. Kajian Akademik	78
BAB VI PENUTUP	82
A. Kesimpulan.....	82
B. Saran	83
DAFTAR PUSTAKA	85
LAMPIRAN.....	88

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Data IDM Kab. Maros 2021-2022	6
Gambar 2.1 Segitiga Kebijakan Publik.....	10
Gambar 2.2 Model Agenda Setting John W. Kingdon.....	16
Gambar 2.3 Kerangka Pikir.....	30
Gambar 4.1 Luas Wilayah Kecamatan di Kabupaten Maros	38

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jenis Usaha BUMDes di Kecamatan Moncongloe 2022	7
Tabel 3.1 Informan Penelitian	34
Tabel 4.1 Luas Daerah Menurut Desa di Kecamatan Moncongloe.....	40
Tabel 4.2 Kondisi Kependudukan Kecamatan Moncongloe	41
Tabel 4.3 Unit usaha BUMDes Kecamatan Moncongloe.....	48
Tabel 5.1 Peraturan Desa terkait BUMDes.....	51
Tabel 5.2 Aliran dalam agenda setting Perumusan Peraturan Desa terkait BUMDes di Kecamatan Moncongloe.....	80

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa merupakan salah satu entitas dalam hierarki pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan desa diatur dalam Undang-Undang Nomor.6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal ini sejalan dengan definisi yang dikemukakan oleh Sutardjo Kartohadikusumo (2015:9) Desa adalah suatu kesatuan hukum dan di dalamnya bertempat tinggal sekelompok masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Sebagai sebuah entitas, desa melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah sistem pemerintahan desa.

Penyelenggaraan pemerintah desa menjadi sebuah subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga memberikan kewenangan kepada desa untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan prakarsa masyarakat. Hal ini sejalan dengan konsep otonomi desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa *Dalam pemerintahan daerah kabupaten/ kota dapat dibentuk pemerintahan Desa*. Hal tersebut menegaskan posisi pemerintahan desa dalam hierarki pemerintahan Indonesia dan memperkuat eksistensi serta relasi desa

dengan pemerintah daerah dalam hal kewenangan, pembangunan, keuangan dan demokrasi desa.

Dalam konsep desa sebagai sebuah entitas dalam hierarki pemerintahan Indonesia, desa memiliki kewenangan yang dijelaskan dalam Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbunyi:

Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.

Kewenangan tersebut memberikan otonomi kepada desa dalam mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Salah satu hal krusial dan menjadi agenda penting dalam kewenangan tersebut ialah pelaksanaan pembangunan desa, yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat serta penanggulangan kemiskinan. Hal tersebut salah satunya termanifestasi dalam kebijakan pemberdayaan ekonomi dengan menghimpun dan melembagakan kegiatan ekonomi masyarakat yang selanjutnya dikenal sebagai Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) untuk mengelola potensi ekonomi sehingga terwujudnya kemandirian ekonomi desa dalam upaya mencapai tujuan pembangunan desa.

BUMDes menjadi sebuah hal kompleks yang dapat ditinjau dari berbagai perspektif keilmuan seperti hukum, ekonomi, politik dan salah satunya administrasi publik. Pendekatan paradigma administrasi publik dapat menjadi salah satu metode yang digunakan untuk menganalisis fenomena yang terjadi dalam lingkup birokrasi pemerintahan, termasuk BUMDes. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) kemudian dapat dianalisis dengan paradigma *New Public Management* (NPM).

Christopher Hood (1991:541) *New Public Management* (NPM) ini adalah transformasi nilai-nilai dan kinerja organisasi sektor privat yang juga dianggap bisa

diterapkan pada organisasi publik. NPM menggunakan mekanisme pasar sebagai terminologi dalam pengelolaan organisasi sektor publik dengan melaksanakan fungsi pemerintahan dengan perspektif ekonomi agar organisasi sektor publik dapat meningkatkan kinerjanya. Paradigma NPM menjadi dasar dalam menghadirkan BUMDes sebagai hasil dari proses kebijakan publik yang dianggap mampu menjadi lembaga yang dapat meningkatkan perekonomian masyarakat. BUMDes sebagai institusi sosial dan komersial dalam menjalankan kegiatannya, didukung dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas kerjanya.

William Dunn (2003:25) menjelaskan terdapat 5 tahapan dalam proses kebijakan publik yang meliputi *agenda setting*, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Tahapan penting dan berpengaruh dalam penentuan kebijakan adalah tahap *agenda setting*. Birkland (2015:171) menjelaskan bahwa *agenda setting* merupakan tahap penyusunan kebijakan yang penting, dimana pada tahap ini isu publik didiskusikan dan apakah mendapat perhatian publik untuk diselesaikan melalui kebijakan publik. Tahapan/proses *agenda setting* dapat dianalisis dalam BUMDes, untuk melihat bagaimana BUMDes menjalankan perannya sebagai institusi sosial dan komersial yang didukung dengan kebijakan terkait BUMDes dalam bentuk Peraturan Desa untuk mendukung efektivitas dan kualitas kerja BUMDes.

BUMDes menjadi sebuah lembaga yang dibentuk dengan nilai dan cara kerja yang digunakan pada organisasi sektor privat. Badan Usaha Milik Desa yang selanjutnya disebut BUMDes menjadi sebuah lembaga yang dimiliki oleh desa dengan pengelolaan ekonomis berbagai potensi dan kekayaan desa secara mandiri dan profesional. Pada akhirnya BUMDes dibentuk dengan tujuan

memperoleh keuntungan untuk memperkuat Pendapatan Asli Desa (PADes), memajukan perekonomian desa, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Peran strategis BUMDes harus dijalankan dengan baik guna mencapai tujuan pembangunan desa.

Kedudukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) diatur dalam Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja serta Peraturan Pemerintah No.11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai badan yang didirikan untuk mengelola potensi desa. Pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 pasal 117 menyebutkan 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 produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan atau jenis usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.

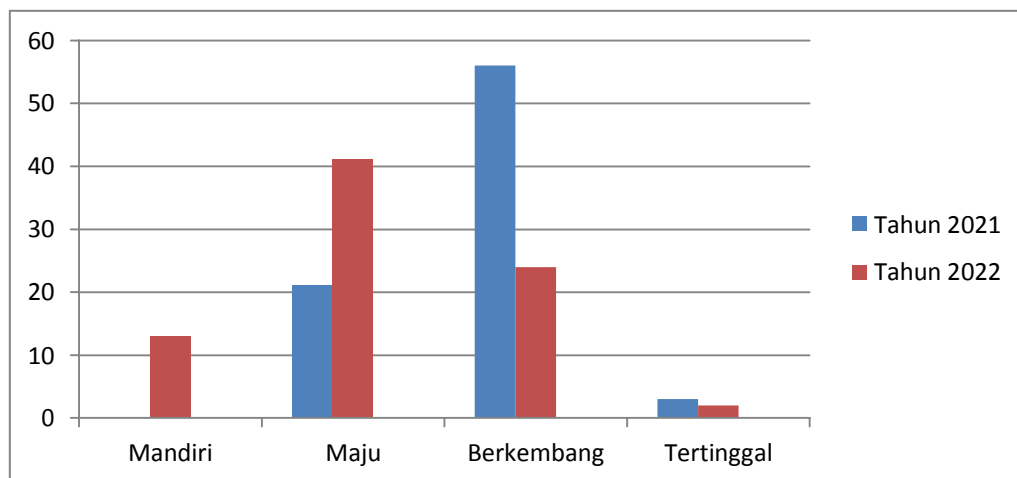
Pengaturan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) lebih lanjut diatur dalam sebuah Peraturan Desa yang secara eksplisit mengatur terkait pengelolaan BUMDes.

Berbagai kewenangan yang dimiliki BUMDes harus dijalankan dengan efektif. Efektivitas kerja bumdes harus didukung dengan berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh BUMDes, dimana efektivitas kerja bukan hanya berfokus pada kapasitas pengelolaan namun juga dibutuhkan dengan dukungan regulasi dalam menunjang efektivitas kerja BUMDes. Budiman Rusli (2013:135) menyebutkan bahwa kebijakan publik dapat dirumuskan secara subyektif dalam empat hal yakni aktor kebijakan, proses kebijakan, tujuan kebijakan dan hasil (kualitas) kebijakan. Efektivitas kerja BUMDes tersebut didukung dengan menghadirkan regulasi/ aturan terkait BUMDes yang dapat menunjang kinerjanya, dimana banyak agenda

BUMDes yang seharusnya menjadi agenda kebijakan yang dapat menghasilkan kebijakan dalam bentuk peraturan desa.

Efektivitas kerja BUMDes seharusnya didukung dengan adanya regulasi, namun pada realitasnya mengalami beberapa kegagalan akibat kurangnya kapasitas aparat desa dalam hal ini Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Kepala Desa. Hal ini sesuai dengan penelitian Mutia Rahmah & Muchlis Hamdi (2021) di Desa Cileles, Kab. Sumedang, Jawa Barat yang menunjukkan bahwa Kapasitas BPD dalam pembahasan dan penyusunan peraturan Desa masih belum memadai. Sejalan dengan penelitian tersebut, penelitian Romadhon (2020) juga menekankan terkait kendala yang seringkali dihadapi oleh BUMDes yakni belum mampu menempatkan dirinya sebagai institusi sosial dan dan komersial, rendahnya inisiatif masyarakat dalam menggerakkan BUMDes, dan kurangnya kebijakan dalam bentuk regulasi yang mengarah pada penguatan kelembagaan BUMDes.

Regulasi yang mendukung efektivitas kerja BUMDes juga masih menjadi masalah di Kabupaten Maros. Regulasi ini semestinya hadir untuk mendukung BUMDes dalam upaya meningkatkan perekonomian desa. Berdasarkan data Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (2021) terhadap Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Maros, bahwa BUMDes belum memberi dampak positif terhadap perekonomian desa dan jenis usaha yang belum sesuai dengan potensi desa. Hal ini seharusnya membutuhkan regulasi dukungan untuk menguatkan eksistensi BUMDes untuk peningkatan perekonomian. Berikut data Indeks Desa Membangun (IDM) yang dikeluarkan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Maros tahun 2021-2022



Gambar 1.1 Data IDM Kab. Maros 2021-2022

Sumber: Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kab. Maros

Berdasarkan data Indeks Desa Membangun (IDM) yang dikeluarkan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Maros 2021 bahwa dari 80 Desa yang ada di Kabupaten Maros, menunjukkan bahwa jumlah desa mandiri di Kabupaten Maros masih 16% dari total jumlah desa yang ada. Hal ini mengindikasikan bahwa peran BUMDes masih belum optimal dalam pelaksanaan kegiatan pemberdayaan masyarakat dan perekonomian dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai indikator desa mandiri.

Kabupaten Maros memiliki 14 Kecamatan, salah satunya Kecamatan Moncongloe. Kecamatan ini berbatasan langsung dengan Kota Makassar, sehingga memiliki peluang dan potensi perekonomian yang lebih besar. Hal ini semestinya dimanfaatkan dengan baik oleh BUMDes untuk menjalankan perannya sebagai institusi sosial dan komersial dalam rangka peningkatan perekonomian desa yang termanifestasi dalam PADes. Untuk mendukung hal tersebut, diperlukan adanya dukungan regulasi terkait BUMDes untuk meningkatkan efektivitas kerja BUMDes.

BUMDes masing-masing desa di Kecamatan Moncongloe memiliki berbagai jenis usaha yang berbeda, hal ini dapat ditunjukkan pada tabel berikut :

Tabel 1.1 Jenis Usaha BUMDes di Kecamatan Moncongloe 2022

Desa Moncongloe	Desa Moncongloe Lappara	Desa Moncongloe Bulu	Desa Bonto Marannu	Desa Bonto Bunga
1. Simpan pinjam 2. Pengelolaan sampah	1. Simpan Produksi kursi 2. Pengelolaan sampah 3. Kawasan kuliner	Simpan pinjam	1. Simpan pinjam 2. ATK dan <i>fotocopy</i>	1. Simpan pinjam 2. Penyewaan alat pertanian

Sumber: Data Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kab. Maros & Kecamatan Moncongloe, diolah oleh penulis

Pada umumnya, jenis usaha yang terdapat pada berbagai BUMDes di Kecamatan Moncongloe belum memiliki dukungan regulasi terkait yang baik. Berbagai usaha dan isu strategis terkait BUMDes semestinya menjadi agenda kebijakan yang hasilnya dapat berupa Peraturan Desa. Peraturan Desa sebagai sebuah hasil kebijakan publik untuk memberikan legalitas dan kejelasan terkait pengelolaan jenis usaha di BUMDes. Hal ini dapat dilihat dari salah satu Peraturan Desa terkait Pengelolaan Sampah di Desa Moncongloe Lappara yang hadir untuk memberikan legalitas dan kejelasan pengelolaan sampah yang dilakukan oleh BUMDes di Desa Moncongloe Lappara. Tentunya, Peraturan Desa lainnya di berbagai desa di Kecamatan Moncongloe juga harus didorong untuk berbagai jenis usaha BUMDes lainnya.

Permasalahan regulasi dukungan terkait BUMDes terus terjadi. Hal ini terjadi karena salah satu tahapan kebijakan publik yaitu *agenda setting* masih belum dimaknai dengan baik. Peraturan desa yang pada dasarnya dibuat oleh kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), belum mampu mengidentifikasi

isu strategis terkait BUMDes untuk diatur dalam Peraturan Desa, dimana hal ini tentunya menjadi faktor pendukung efektivitas kerja BUMDes.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Agenda Setting dalam Perumusan Peraturan Desa terkait BUMDes di Kecamatan Moncongloe Kabupaten Maros**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang ditetapkan oleh penulis dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana *agenda setting* dalam perumusan Peraturan Desa terkait BUMDes ditinjau dari Aliran Masalah (*Problem Stream*)?
2. Bagaimana *agenda setting* dalam perumusan Peraturan Desa terkait BUMDes ditinjau dari Aliran Politik (*Politics Stream*)?
3. Bagaimana *agenda setting* dalam perumusan Peraturan Desa terkait BUMDes ditinjau dari Aliran Kebijakan (*Policy Stream*)?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian, maka penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan jawaban terkait rumusan masalah yaitu:

1. Mendeskripsikan *agenda setting* dalam perumusan Peraturan Desa terkait BUMDes ditinjau dari Aliran Masalah (*Problem Stream*)
2. Mendeskripsikan *agenda setting* dalam perumusan Peraturan Desa terkait BUMDes ditinjau dari Aliran Politik (*Politics Stream*)
3. Mendeskripsikan *agenda setting* dalam perumusan Peraturan Desa terkait BUMDes ditinjau dari Aliran Kebijakan (*Policy Stream*)

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berikut:

1. Akademis

Penelitian ini merupakan pengayaan terhadap kajian dalam studi administrasi publik khususnya terkait dengan pendekatan desa dalam konsep kebijakan publik sekaligus menjadi sarana dalam mengimplementasikan teori-teori yang telah dipelajari selama perkuliahan di Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

2. Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan khususnya Pemerintah Daerah Kab.Maros dan Kecamatan Moncongloe dalam penataan dan pengelolaan BUMDes melalui regulasi yang baik.

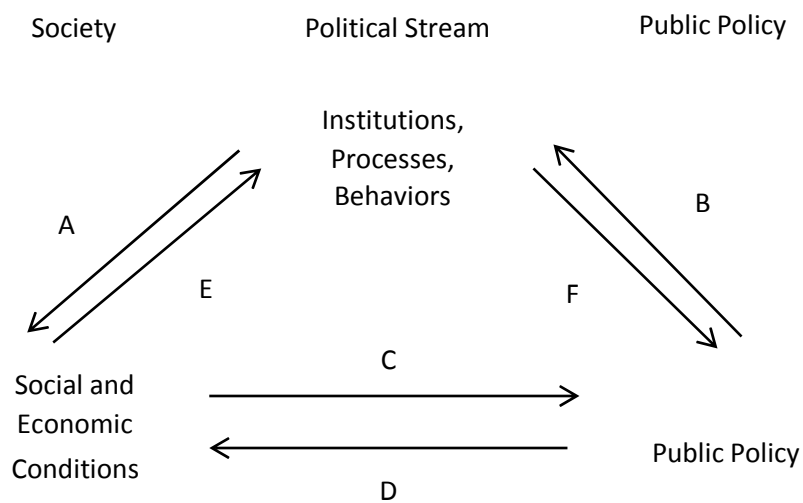
BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Secara etimologi, kebijakan berasal dari bahasa Yunani yaitu *Polis* yang berarti Kota dan dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *policy* yang berarti kebijakan. Sedangkan kata publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat atau negara. Oleh karena itu, kebijakan publik secara singkat diartikan sebagai sebuah penanganan terkait masalah-masalah yang dialami oleh masyarakat.

Kebijakan publik memiliki makna yang luas sehingga tidak terbatas dalam satu pendefinisian. Anderson (2000:33) mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapun yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang memiliki maksud dan tujuan sebagai upaya merealisasikan sasaran dan tujuan. Sedangkan Thomas R. Dye (2013:8) dalam bukunya *Understanding Public Policy* menjelaskan terkait kebijakan publik dalam segitiga kebijakan berikut:



Gambar 2.1 Segitiga Kebijakan Publik

Sumber: *Understanding Public Policy* (2013)

Berdasarkan gambar di atas, bagan kelembagaan, proses dan perilaku dalam sebuah sistem politik meliputi pemisahan kekuasaan, sistem perimbangan kekuasaan, kelompok kepentingan, birokrasi, sistem kekuasaan, dan federalisme. Adapun untuk bagan kondisi sosial ekonomi meliputi beberapa hal yaitu inflasi, resesi, pengangguran, pencapaian pendidikan, kualitas lingkungan, kemiskinan, komposisi rasial, profil agama dan etnik, kesehatan dan usia hidup, diskriminasi dan kesejahteraan. Selanjutnya, bagan kebijakan publik dihasilkan dari kondisi masyarakat yang terjadi dan perlu direspon dalam sistem politik, hak-hak masyarakat sipil, dan kebijakan diberbagai sektor serta kehadiran aturan/regulasi terkait.

Segitiga kebijakan yang dijelaskan Thomas R. Dye tersebut menjelaskan bagaimana sebuah kebijakan publik dirumuskan dan diimplementasikan, dimana hal ini juga berlaku dalam sistem kebijakan publik di Indonesia. Garis-garis panah dalam bagan tersebut menunjukkan adanya pengaruh diantara berbagai komponen yang terhubung dalam kesatuan bagan.

2. Tahapan Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat dianalisis dari proses atau tahapan-tahapan dalam menghasilkannya. Tahapan ini saling memengaruhi satu sama lain, sehingga kualitas kebijakan publik yang dihasilkan dipengaruhi oleh bagaimana kualitas proses/ tahapan yang dilaluinya. Proses/tahapan ini diartikan berbeda oleh banyak pakar kebijakan publik.

Menurut Dunn (2003:24) tahapan kebijakan publik terdiri dari 5, yaitu sebagai berikut:

- *Agenda setting*

Penyusunan agenda kebijakan atau yang dikenal dengan *agenda setting* merupakan tahap pertama dan krusial dalam sebuah tahapan kebijakan publik. Pada tahap ini, masalah publik dilihat dan dimaknai secara strategis melalui atensi dan realitas yang terjadi. Masalah publik tersebut harus bersifat strategis, mendapat perhatian publik dan mendapat alokasi sumber daya publik sehingga pada tahap inilah prioritas penyelesaian masalah publik dipertarungkan untuk menjadi sebuah agenda kebijakan yang nantinya akan dibahas oleh berbagai *stakeholders*.

- Formulasi Kebijakan

Masalah publik yang kemudian telah menjadi agenda kebijakan, dibahas oleh para pembuat kebijakan. Agenda tersebut kemudian didefinisikan dengan baik untuk menghasilkan berbagai alternatif kebijakan dalam upaya menghadirkan solusi atas masalah publik tersebut. Alternatif tersebut kemudian dibahas dan dipertarungkan untuk menjadi pilihan tindakan dari berbagai alternatif yang ada, sehingga menghasilkan sebuah tindakan yang diharapkan dapat menjadi solusi.

- Legitimasi Kebijakan

Legitimasi dimaksudkan sebagai sebuah upaya tindakan yang memberikan otorisasi terhadap proses dasar dalam pemerintahan. Legitimasi menjadi sebuah hal dalam masyarakat yang diatur oleh kedaulatan rakyat.

- Evaluasi Kebijakan

Evaluasi diartikan sebagai kegiatan fungsional yang tidak hanya dilakukan pada tahap akhir kebijakan, namun pada keseluruhan proses/tahap dalam kebijakan publik. Artinya, evaluasi dapat dilakukan pada

tahap perumusan kebijakan/*agenda setting*, formulasi dan legitimasi kebijakan.

B. Agenda Setting

1. Pengertian *Agenda Setting*

John W. Kingdon (2014:166) mendefinisikan penyusunan agenda kebijakan atau *agenda setting* sebagai proses mengarahkan suatu masalah menuju ke agenda kebijakan yang kemudian akan masuk ke jendela-jendela kebijakan sebagai sebuah akibat dari adanya proses dan dinamika politik yang terjadi selama proses *agenda setting*. Proses *agenda setting* ini kemudian dapat dimaknai dengan proses teknis-administratif dan proses politis. Proses teknis-administratif diartikan sebagai sebuah kegiatan yang dilakukan oleh para pejabat pemerintahan untuk mengerjakan sesuatu atas nama publik. Sedangkan proses politis diartikan sebagai sebuah proses pertarungan wacana, membangun koalisi dan konflik kepentingan.

Charles D. Edler dan Robert W. Cobb (1975:83) juga merumuskan agenda menjadi dua hal, yaitu sebagai berikut:

1) Agenda Sistematis

Agenda sistematis merupakan agenda yang hanya berada pada tahap pembahasan. Segala tindakan lanjutan yang akan diberikan sebagai sebuah solusi atas suatu permasalahan publik menjadi hal lebih lanjut yang legitimasi dan kewenangannya diberikan kepada lembaga pemerintah sebagai aktor pembuat kebijakan. Isu-isu yang masuk dalam agenda sistematis merupakan isu atau agenda yang cukup mendapatkan atensi publik atau masyarakat politik untuk segera diselesaikan melalui kebijakan

publik, dimana isu ini tentunya harus berada pada yurisdiksi kewenangan pemerintah yang sah.

2) Agenda Lembaga

Agenda lembaga merupakan segala isu atau agenda yang mendapatkan atensi besar dari publik atau masyarakat politik untuk segera diselesaikan melalui kebijakan publik yang dibuat oleh lembaga pemerintah yang berwenang. Isu atau agenda lembaga pemerintah kemudian menjadi agenda kebijakan, sehingga lembaga pemerintah dapat mengambil tindakan selanjutnya yang sesuai yurisdiksi kewenangannya sebagai solusi atas permasalahan publik tertentu. Agenda lembaga yang kemudian sudah menjadi agenda kebijakan kemudian diselesaikan secara lebih khusus dan konkrit dibandingkan agenda sistematis.

2. Pendekatan Agenda Setting

Penyusunan agenda kebijakan/*agenda setting* merupakan proses strategis dalam kebijakan publik, dimana pada tahap ini menjadi proses memaknai realitas kebijakan publik. Realitas tersebut dimaknai dan dipertarungkan dalam melihat masalah publik dan prioritas agenda politik. Pada proses ini pertanyaan-pertanyaan terkait mengapa persoalan ini menjadi agenda kebijakan sedangkan masalah yang lain tidak, siapa yang mempengaruhi agenda kebijakan ini dan apa motif dari tindakan tersebut, dan siapa yang akan menjalankan kebijakan ini. Setelah melewati proses pertarungan politik, mendapat atensi besar dari publik dan menjadi prioritas agenda, maka selanjutnya ialah melakukan alokasi sumber daya publik terhadap isu yang kemudian telah menjadi agenda kebijakan.

Dalam proses *agenda setting*, penyusunan agenda kebijakan dipengaruhi oleh kondisi politik namun juga membutuhkan partisipasi publik. Proses ini melahirkan sebuah kebijakan yang menjadi solusi atas suatu permasalahan publik, dimana terjadi pertarungan persepsi diantara berbagai aktor pengambil kebijakan dalam memaknai penyelesaian suatu masalah publik dalam waktu tertentu sehingga selain menjadi proses politik, *agenda setting* juga menjadi proses partisipasi masyarakat.

William Dunn (2003:226-231) juga menjelaskan terkait tahapan/proses perumusan masalah/ *agenda setting* yaitu pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem specification*), dan pengenalan masalah (*problem sensing*).

a. Pengenalan Masalah

Pengenalan masalah merupakan proses untuk melihat dan mengetahui berbagai masalah publik yang terjadi dalam realitas. Mengenali masalah berarti melihat berbagai masalah yang ada, terlepas dari metamasalah, namun hanya pada masalah yang tampak dan dirasakan langsung oleh masyarakat.

b. Pencarian masalah (*problem search*)

Pencarian masalah merupakan proses untuk melihat situasi masalah yang terjadi. Situasi masalah ini haruslah dirasakan oleh berbagai pihak, dimana tujuannya bukanlah penemuan masalah tunggal melainkan representasi masalah dari berbagai pelaku kebijakan. Berbagai masalah yang hadir kemudian saling bersaing secara dinamis, sehingga pembuat kebijakan dihadapkan pada meta masalah. Meta masalah merupakan sumber utama dari kelas masalah yang ada.

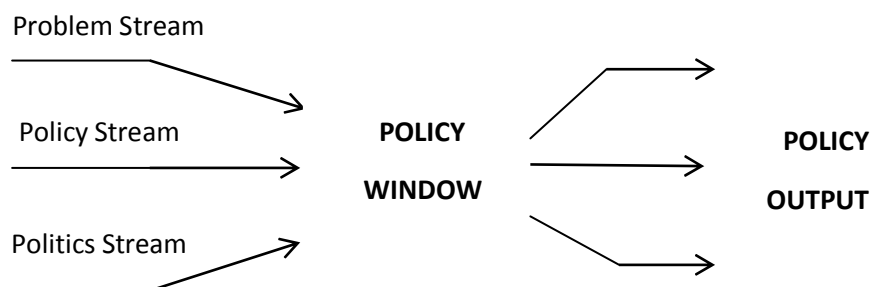
c. Pendefinisian masalah

Pendefinisian masalah menjadi sebuah proses memaknai suatu masalah melalui pendefinisian masalah dengan istilah yang mendasar dan umum. Pendefinisian ini yakni mendefinisikan masalah dalam sebuah kelas masalah tertentu, misalnya dalam kelas masalah ekonomi, sosial atau politik. Hal ini kemudian berimplikasi pada bagaimana masalah tersebut didefinisikan berdasarkan konsep substantifnya dengan baik sehingga analisisnya menggunakan variabel terkait dengan kelas masalahnya.

d. Spesifikasi masalah

Setelah masalah substantif telah dirumuskan dengan baik, selanjutnya adalah memindahkan masalah substantif tersebut menjadi masalah formal sehingga dapat dirumuskan dengan lebih spesifik. Pada tahap ini, masalah spesifikasi masalah dilakukan dengan pengembangan representasi (model) formal dari masalah substantif. Penentuan model ini akan membantu untuk membedakan hal yang esensial dan tidak esensial dari situasi masalah yang terjadi, mempertegas keterikatan antar berbagai variabel, dan memprediksi konsekuensi dari berbagai pilihan kebijakan yang ada.

John W. Kingdon (2014) menjelaskan terkait model atau pendekatan dalam *agenda setting* sebagai berikut:



Gambar 2.2 Model Agenda Setting John W. Kingdon

Sumber: *Agendas, Alternatives and Public Policies Second Edition* (2014)

Problem stream atau aliran masalah yang juga dianggap sebagai sebuah sistem kepentingan merupakan suatu keadaan dalam kehidupan masyarakat yang dipenuhi dengan berbagai isu atau peristiwa. Sebagian dari isu ini nyata dirasakan oleh masyarakat, sebagian lainnya berpotensi untuk berkembang menjadi masalah dan sebagian lainnya juga masih mengendap sehingga belum nyata dirasakan oleh masyarakat. Suatu kondisi dikatakan menjadi masalah apabila orang-orang dilingkungan tersebut sudah berpikiran bahwa dibutuhkan suatu tindakan untuk mengubahnya. Mekanisme yang digunakan untuk melihat hal tersebut yakni indikator, peristiwa dan umpan balik. Indikator merupakan ukuran yang digunakan dalam menafsirkan perubahan masalah yang terjadi. Peristiwa yakni memfokuskan pada masalah yang terjadi dengan berbagai sumber. Umpan balik digunakan untuk memberikan informasi terkait kinerja dan indikasi kegagalan akan pencapaian tujuan yang direncanakan.

Aliran masalah saja tidak cukup untuk menjadikan sebuah isu menjadi agenda kebijakan, dibutuhkan aliran atau instrumen lain yakni aliran politik (*politics stream*). Aliran politik merupakan kondisi yang tercipta karena suasana politik nasional, kekuatan politik terorganisir, pemerintahan dan pembangunan konsensus. Suasana nasional dipengaruhi opini publik dan iklim opini yang terjadi. Kekuatan politik terorganisir terdiri atas partai politik, politik legislatif dan kelompok penekan. Pemerintahan dipengaruhi perubahan dalam personil dan yurisdiksi, dan pembangunan konsensus. Aliran politik ini tercipta dari berbagai hal yang hadir sebagai mekanisme perumusan kebijakan dan peran berbagai stakeholder untuk menciptakan suasana politik dalam perumusan kebijakan.

Aliran masalah dan aliran politik kemudian akan sampai pada suatu kondisi yang disebut dengan jendela kebijakan (*policy window*). Setelah berada pada kondisi ini, aliran masalah dan aliran politik kemudian bertemu pada aliran ketiga yakni aliran kebijakan (*policy stream*). Pada aliran kebijakan ini berbagai ide muncul, bertarung satu sama lain atau dikombinasikan yang berasal dari pencetus atau komunitas kebijakan. Dinamika yang terjadi antar berbagai ide yang kemudian dianggap layak secara teknis, sesuai dengan nilai-nilai dominan komunitas dan adaptif pada kondisi masa depan kemudian menjadi sebuah agenda kebijakan.

C. Desa

1. Pengertian Desa

Secara etimologi, kata desa berasal dari bahasa sansekerta yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Menurut Widjaja (2003) Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan bahwa:

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan desa menjadi sebuah subsistem pemerintahan daerah yang terus mengalami perkembangan, sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan melalui berbagai kebijakan yang hadir. Kebijakan tersebut harus mendukung pelaksanaan pembangunan desa dan berdasarkan tujuan pembangunan nasional melalui penyelenggaraan pemerintahan ditingkat desa dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Sebagai sebuah entitas, desa telah berkembang dan menjadi salah satu fokus perhatian pemerintah yang dianggap krusial dalam rangka pembangunan nasional, dimana hal ini terbukti dengan hadirnya berbagai regulasi terkait desa.

2. Kewenangan, Kewajiban dan Hak Desa

Kewenangan desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Kewenangan Desa. Permendagri tersebut menyebutkan bahwa:

kewenangan desa adalah kewenangan yang dimiliki Desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal-usul, kewenangan lokal berskala Desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota serta kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban desa diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dimana dia menjelaskan bahwa:

a. *Desa Berhak :*

1. *Mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat dan nilai sosial budaya masyarakat.*
2. *Menetapkan dan mengelola Kelembagaan Desa*

3. Mendapatkan sumber pendapatan

b. Desa Berkewajiban :

1. Melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat Desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi
4. Mengembangkan pemberdayaan masyarakat desa
5. Memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa

3. Pemerintah dan Pemerintahan Desa

Kata pemerintah dan pemerintahan memiliki pendefinisian yang berbeda. Pemerintah berarti organ/alat atau lembaga negara yang menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan, sedangkan pemerintahan diartikan sebagai sebuah sistem yang meliputi tugas dan fungsi yang harus dilakukan oleh pemerintah. Desa sebagai sebuah subsistem dalam pemerintahan daerah yang juga memiliki otonomi sendiri, kemudian membentuk pemerintahan desa sebagai sebuah sistem yang digunakan untuk mendorong kemajuan desa dalam berbagai aspek dan fungsi pemerintahan.

Pemerintah desa merupakan kepala desa beserta jajaran perangkat desa yang menjalankan fungsi pemerintahan desa sebagaimana mestinya. Fungsi pemerintahan desa harus didasarkan atas keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Hal tersebut mendukung adanya konsep otonomi yang dimiliki oleh desa, dimana desa dapat mengurus urusan pemerintahannya sendiri melalui pemerintah desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa harus mampu mendukung pencapaian

tujuan otonomi dan pembangunan daerah yang berujung pada peningkatan taraf hidup masyarakat, peningkatan kesejahteraan masyarakat desa dan kemajuan desa, dan pelayanan prima terhadap masyarakat desa berdasarkan potensi yang dimiliki oleh desa.

Pemerintah desa melalui hak otonomi yang dimilikinya, memiliki tugas dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah desa sendiri merupakan penanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang memiliki tugas dan tanggungjawab dalam hal pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan yang kemudian termanifestasikan dalam konteks kesejahteraan masyarakat desa, peningkatan taraf hidup masyarakat, peningkatan perekonomian desa, ketertiban dan partisipasi masyarakat dan kemandirian desa.

Pemerintah desa yang dipimpin oleh kepala desa dan dibantu oleh sekretaris desa beserta perangkat desa yang terdiri dari pelaksana urusan kewilayahan dan pelaksana teknis. Segala urusan rumah tangga desa merupakan tanggungjawab kepala desa yang selanjutnya menunjuk kepala dusun untuk menjadi pelaksana urusan di masing-masing wilayahnya. Untuk mengatur urusan rumah tangga dan pemerintahannya sendiri, dibutuhkan regulasi/ produk kebijakan ditingkat desa yang menjadi tanggungjawab Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Kepala Desa. Regulasi kemudian hadir untuk melegitimasi dan menjadi landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan ditingkat desa, termasuk pengaturan terkait organisasi/lembaga dibawah pemerintah desa.

4. Produk Hukum/Regulasi di Tingkat Desa

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ter jelaskan dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Hal tersebut berimplikasi pada urgensi eksistensi peraturan perundang-undangan yang kemudian dikaitkan dengan asas legalitas yang berarti setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Desa sebagai sebuah subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan, juga membutuhkan regulasi untuk memberikan legalitas atas setiap tindakannya. Pedoman pembentukan peraturan di desa diatur dalam Undang-Undang No.13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan secara lebih jelasnya diatur dalam Permendagri No.111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa menjelaskan peraturan di Desa terdiri dari Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Peraturan Desa adalah peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Peraturan Bersama Kepala Desa adalah peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih Kepala Desa dan bersifat mengatur. Sedangkan Peraturan Kepala Desa adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dan bersifat mengatur. Adapula yang disebut dengan Keputusan Kepala Desa merupakan penetapan yang bersifat konkrit, individual dan final. Namun, hal yang perlu diperhatikan bahwa segala

peraturan di desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

D. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

1. Pengertian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Secara Etimologi, Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) terdiri dari beberapa kata, yakni badan usaha yang secara hukum (yuridis), teknis, dan ekonomis memiliki tujuan untuk mencari laba atau keuntungan. Adapun kata milik dimaknai sebagai kepunyaan atau kepemilikan sementara. Selanjutnya menurut Maryunani (2008:35) Badan Usaha Milik Desa merupakan lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintahan desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan membangun kerekatann sosial masyarakat yang dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa. Desa merupakan kesatuan wilayah yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri dan dihuni oleh sejumlah keluarga. Maka dari itu, BUMDes merupakan suatu usaha yang dilakukan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat oleh sistem pemerintahan yang memberikan payung hukum dalam teknis pelaksanaannya.

BUMDes adalah lembaga usaha yang dilakukan guna memperoleh hasil keuntungan atau laba untuk memperkuat perekonomian desa dan membangun kerekatan sosial masyarakat berdasarkan kebutuhan dan potensi desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintahan desa. BUMDes bergerak untuk pemberdayaan masyarakat desa dalam pengelolaan aset dan sumberdaya ekonomi desa.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa:

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 rakyat.

Pendefinisian terkait BUMDes berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 tersebut menjelaskan terkait terkait permodalan yang dimiliki oleh BUMDes yang kemudian digunakan untuk berbagai usaha dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini lebih lanjut dijelaskan dalam UU Cipta Kerja.

Undang-Undang Cipta Kerja dalam Pasal 117 menyebutkan bahwa *Pemerintah Desa membetuk BUM Desa untuk mendayagunakan kelembagaan perekonomian, potensi ekonomi, sumber daya alam dan sumber daya manusia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa.*

UU Cipta Kerja tersebut menjelaskan dengan inklusif terkait pendayagunaan seluruh potensi ekonomi desa oleh Badan Usaha Milik Desa dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di desa tersebut. Aturan lebih lanjut dijelaskan pada tingkatan Peraturan Pemerintah No.11 Tahun 2021.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa juga menyebutkan bahwa:

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

Badan Usaha Milik Desa berdasarkan PP No. 11 Tahun 2021 menjelaskan bahwa kedudukan BUMDes, merupakan lembaga berbadan hukum yang memanfaatkan berbagai aset dan potensi ekonomi desa yang

dimanifestasikan dalam bentuk berbagai jenis usaha yang disediakan oleh BUMDes dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.

2. Regulasi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Indonesia sebagai negara yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*) menekankan bahwa eksistensi peraturan perundang-undangan sangat penting sebagai asas legalitas dari setiap tindakan pemerintah yang harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan, maka aparat pemerintah tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi dan mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Indonesia memiliki asas hukum dan norma hukum yang bersumber dari Pancasila. Dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara umum hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas UUD NRI 1945, TAP MPR, UU/PerPU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan di Desa.

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam pelaksanaannya memiliki legalitas yang diatur dalam Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa,

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam Pasal 117, Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 4 tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa serta Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.

Regulasi tentang Badan Usaha Milik Desa digunakan untuk memberikan eksistensi BUMDes itu sendiri. Tidak hanya itu, untuk mendukung efektivitas pengelolaan BUMDes kemudian dibuat suatu produk kebijakan yang secara teknis mengatur pengelolaan BUMDes. Produk kebijakan tersebut selanjutnya dimanifestasikan dalam Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, dan Peraturan Bersama Kepala Desa.

Peraturan Desa terkait Badan Usaha Milik Desa menjadi hal yang penting untuk dirumuskan karena berkaitan dengan pengelolaan potensi ekonomi desa. Peraturan Desa ini memuat berbagai hal yang bersifat legitimasi dan regulatif untuk BUMDes. Keberadaan Peraturan Desa terkait BUMDes dapat mendukung efektivitas kerja BUMDes dalam pengelolaan dan pelaksanaan berbagai aktivitas maupun unit usahanya yang bertujuan untuk mengelola potensi ekonomi desa.

3. Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Badan Usaha Milik Desa memiliki dua fungsi yakni sebagai lembaga sosial yang berpihak kepada kepentingan masyarakat melalui kontribusinya dalam pelayanan sosial, dan sebagai lembaga komersial yaitu mencari keuntungan melalui penawaran sumberdaya lokal dalam rangka peningkatan

Pendapatan Asli Desa. Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa juga diatur dalam regulasi, mulai dari Undang-Undang hingga Peraturan Desa yang mendukung efektivitas pengelolaan BUMDes.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menegaskan bahwa pengelolaan BUMDes dilaksanakan berdasarkan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan. Lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa menjelaskan bahwa terdapat beberapa prinsip dalam pelaksanaan pengelolaan BUMDes yaitu profesional, terbuka dan bertanggung jawab, partisipatif, prioritas sumber daya lokal, dan berkelanjutan.

Pengelolaan BUMDes dilakukan dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan karena secara spesifik dan fungsinya, BUMDes tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas (PT), CV, ataupun koperasi. Maka dari itu, BUMDes dalam pelaksanaan aktivitas dan kegiatannya tidak hanya untuk membantu proses penyelenggaraan pemerintahan desa, akan tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat desa. Selain itu BUMDes juga bisa melaksanakan pelayanan jasa dan pengembangan jenis ekonomi lainnya di desa.

E. Kerangka Pikir

Desa sebagai sebuah entitas yang memiliki kedudukan dalam sistem hierarki pemerintahan Indonesia khususnya Pemerintahan Daerah, memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Hadirnya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan UU. No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membuatnya memiliki otonomi dalam hal penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Kewenangan tersebut meliputi berbagai aspek, salah satunya aspek perekonomian. Hal ini dimaksudkan bahwa desa dapat

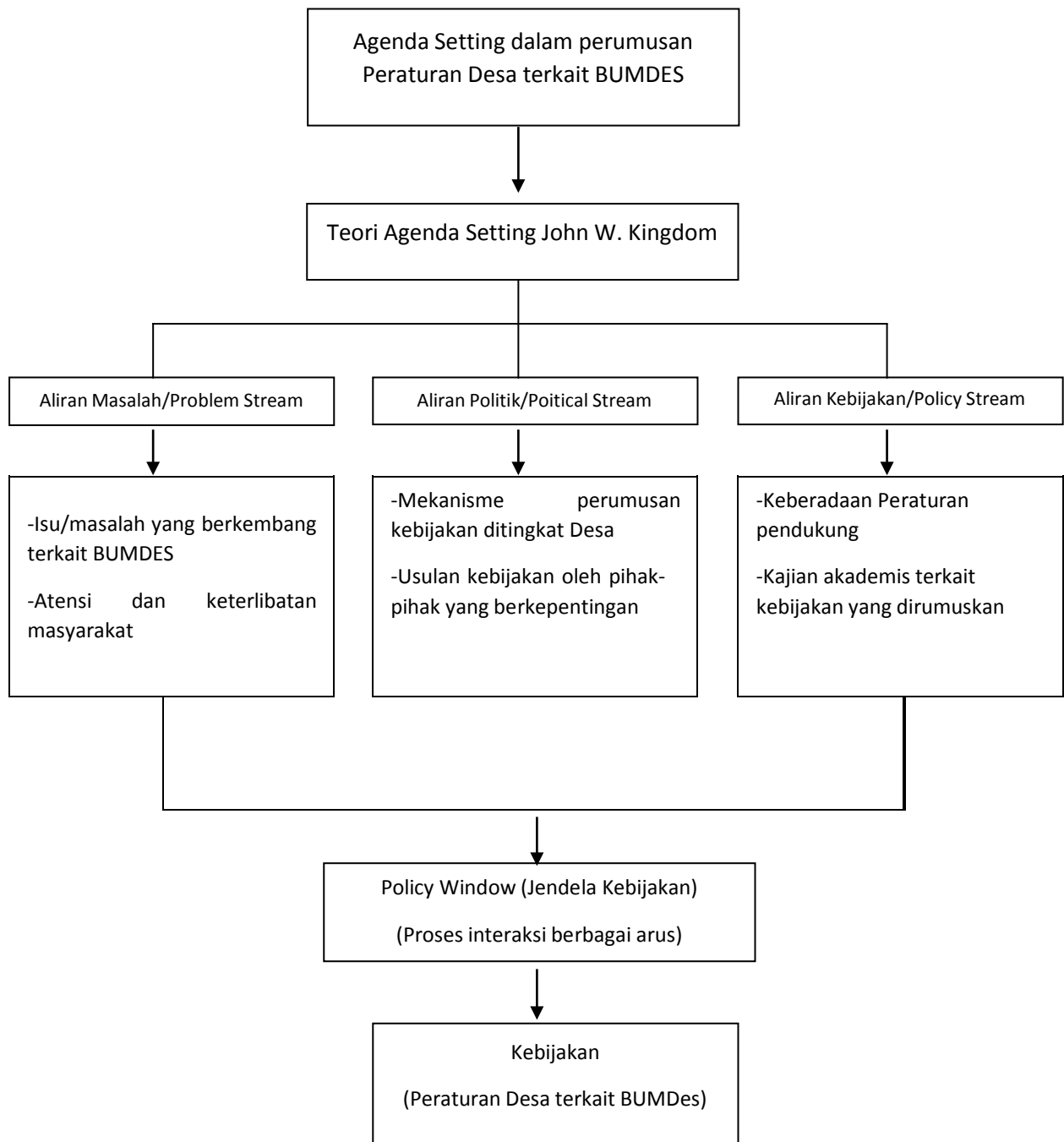
melakukan berbagai upaya dalam peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakatnya. Kewenangan tersebut dimanfiestasikan dalam bentuk pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

Badan Usaha Milik Desa merupakan sebuah lembaga yang didirikan untuk memaksimalkan potensi ekonomi desa dengan tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Dalam studi administrasi publik, dikenal adanya paradigma *New Public Management* yang menjadi salah satu dasar dan pandangan yang digunakan dalam konsep Badan Usaha Milik Desa. Pada pengelolaannya, Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) harus didukung dengan keberadaan regulasi/ kebijakan yang melegitimasi tindakan yang dilakukan oleh BUMDes. Menurut William Dunn tahapan kebijakan publik diawali dengan *agenda setting* yang merupakan tahapan penting dalam perumusan kebijakan publik. BUMDes sebagai badan yang kompleks dalam pengaturan dan pengelolaannya, membutuhkan dukungan regulasi/kebijakan yang diawali dengan proses *agenda setting*. Pada proses ini, memiliki banyak faktor yang mendukung isu/masalah menjadi sebuah kebijakan. Hal ini sejalan dengan teori *agenda setting* yang dikemukakan oleh John W. Kingdon.

John W. Kingdon (2014) mengemukakan teori terkait *agenda setting* untuk melihat faktor dalam berbagai aliran dalam penentuan agenda kebijakan. Teori ini melihat secara kompherensif terkait faktor yang mendorong isu/masalah publik menjadi sebuah agenda kebijakan secara mendetail dengan mempertanyakan berbagai aspek yang berperan yaitu aliran masalah (*problem stream*), aliran politik (*politics stream*), dan aliran kebijakan (*policy stream*). Masing-masing faktor dan aliran ini kemudian akan berdampak pada output kebijakan (agenda kebijakan) yang dihasilkan.

1. Aliran masalah (*problem stream*). Hal ini berkaitan dengan isu/masalah yang berkembang terkait Badan Usaha Milik Desa dan atensi/perhatian masyarakat pada masalah yang berkaitan dengan BUMDes melalui musyawarah di tingkat desa.
2. Proses aliran politik (*politics stream*) yang terjadi dalam perumusan Peraturan Desa terkait Badan Usaha Milik Desa. Hal ini berkaitan dengan mekanisme pengambilan kebijakan atau musyawarah terkait BUMDes ditingkat desa, dan inisiasi atas perumusan Peraturan Desa terkait BUMDes.
3. Proses aliran kebijakan (*policy stream*) yang terjadi dalam perumusan Peraturan Desa terkait Badan Usaha Milik Desa. Hal ini berkaitan dengan keberaddan kebijakan pendukung dalam hierarki aturan di atasnya dan kajian akademik yang mendasari perumusan tersebut.

Setiap aliran tersebut akan bertemu dalam sebuah tahap yang disebut dengan jendela kebijakan (*policy window*). Pada proses ini, terjadi interaksi antar aliran sehingga menemukan titik untuk menghasilkan *policy output* dalam bentuk agenda kebijakan yang selanjutnya akan masuk pada tahap formulasi kebijakan. *Policy output* dalam teori John W. Kingdon terkait *agenda setting* merupakan hasil yang diinginkan oleh pengambil kebijakan dalam bentuk agenda kebijakan yang merupakan hasil dari proses mencari dan mendefinisikan berbagai masalah yang berkembang maupun yang berpotensi untuk berkembang dalam masyarakat. Agenda kebijakan ini merupakan kesepakatan antar berbagai stakeholder terkait dengan isu/masalah yang menjadi agenda kebijakan dan kemudian lebih lanjut akan di formulasikan dalam forum musyawarah ditingkat desa.



Gambar 2.3 Kerangka Pikir