BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Sahya Anggara (2018:14) kebijakan publik *(public policy)* merupakan sekumpulan pilihan yang lebih kurang saling terhubung (termasuk keputusan-keputusan yang tidak diambil) yang ditentukan oleh lembaga dan pejabat pemerintah. Eko Handoyo (2012: 1) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk memenuhi keperluan warga. Menurut Mada Sutapa (2008: 13) mengemukakan bahwa kebijakan publik memiliki dua pandangan, yang pertama melihat bahwa kebijakan publik sama dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, yang kedua adalah pandangan yang lebih fokus pada pelaksanaan kebijakan. Sedangkan menurut Abdullah Ramdhani dan Muhammad Ali Ramdhani (2017:3) kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang sadar, terarah, dan terukur yang melibatkan para pihak yang berkepentingan dalam bidang tertentu untuk mencapai tujuan tertentu dikenal sebagai kebijakan publik.

2.1.2 Tahapan Dalam Kebijakan Publik

Tahapan pada kebijakan publik merupakan langkah sistematis dalam proses pembuatan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan oleh pemerintah. Adapun tahapan menurut Eko Handoyo (2012: 29-38) sebagai berikut: 1)

Identifikasi permasalahan publik, 2) Penyusunan agenda, 3) Formulasi masalah kebijakan publik. Menurut Intan Fitri Meutia (2017: 70-83) tahapan dalam kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Formulasi Kebijakan

   Tahapan ini sebenarnya untuk memecahkan masalah publik yang telah masuk dalam agenda pemerintah adalah tahapan formulasi kebijakan, yang lebih bersifat teknis daripada tahapan agenda setting, yang lebih bersifat politis dengan menggunakan berbagai analisis teknis untuk membuat keputusan terbaik.

2. Implementasi Kebijakan

   Implementasi adalah pemahaman tentang apa yang sebenarnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku. Ini termasuk peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah pedoman kebijakan disetujui. Ini mencakup usaha administrasi dan usaha yang berdampak nyata pada masyarakat. Ini juga mencakup mengidentifikasi masalah yang dihadapi, menyebutkan tujuan yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan dan mengatur implementasi.

3. Evaluasi Kebijakan

   Evaluasi kebijakan memberikan informasi berguna tentang kinerja kebijakan. Ini mengungkap dan mengukur seberapa jauh tindakan kebijakan publik memenuhi kebutuhan dan nilai.

2.1.3 Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Ada beberapa macam jenis kebijakan, menurut Salisbury dan Heinz yang dikutip oleh Dewi (2022 : 63-64) ada 4 jenis kebijakan yaitu sebagai berikut :

1. Kebijakan *Distributive*

   Kebijakan yang dapat memberikan hasil kepada suatu kelompok atau lebih dari satu kelompok dikenal sebagai kebijakan distributif, ini dilakukan oleh beberapa orang yang berkompeten di bidangnya.

2. Kebijakan *Re-Distributive*

   Kebijakan yang membagi kembali atau redistribusi, memberikan hasil kepada kelompok tertentu dengan mengorbankan kelompok lain. Meskipun diberikan di satu sisi, ini juga memiliki elemen regulasi dan memberikan keuntungan sementara orang lain harus mengalami kerugian

3. Kebijakan *Regulatory*

   Kebijakan yang digunakan untuk mengatur didefinisikan sebagai kebijakan yang membatasi atau membenarkan tingkah laku atau tindakan dari satu atau lebih kelompok, meniadakan atau membenarkan hasil tertentu untuk kelompok-kelompok ini, bahkan secara tidak langsung.

4. Kebijakan *Self-Regulatory*

   Kebijakan *self*-regulasi digunakan untuk mengatur diri sendiri dalam menetapkan pembatasan terhadap tingkah laku atau tindakan satu atau lebih kelompok. Dengan cara ini, mereka akan meningkatkan hasil daripada menguranginya.

2.2 Teori Implementasi Kebijakan Publik

Dalam bukunya "Implementasi Kebijakan: Teori dan Praktik", Mulyadi (2015:12) menjelaskan implementasi sebagai tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tujuan implementasi adalah untuk mengubah keputusan tersebut menjadi pola operasional dan mencapai perubahan yang direncanakan. Salah satu model implementasi kebijakan adalah yang di kemukakan oleh George C. Edwards III. Model Edward III yang dikutip oleh Sunarto (2025:100) mengembangkan teori implementasi kebijakan dari perspektif *top-down*. Dia menamai model implementasi kebijakan publik dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation.* Menurut pendekatan yang di perbarui, empat faktor penting untuk keberhasilan implementasi kebijakan adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Ini adalah kondisi di mana implementasi kebijakan dapat dimulai dari kondisi abstrak dan pertanyaan tentang apakah syarat yang diperlukan untuk berhasil melaksanakan kebijakan.

Penggunaan model Edward III ini sangat cocok karena secara komprehensif menganalisis implementasi kebijakan pembentukan Koperasi Merah Putih di Kelurahan Pandanwangi melalui empat dimensi utama: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, yang langsung relevan dengan konteks birokrasi tingkat lokal kelurahan. Teori ini berpendekatan top-down yang sesuai dengan karakter kebijakan nasional seperti Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2025 dan Surat Edaran Kemendagri No. 500.3/2438/SJ. Karena fokus utama kebijakan ini adalah proses

pelaksanaan kebijakan di tingkat implementor dan masyarakat. Empat faktor ini secara langsung menunjukkan proses pembentukan koperasi yang sebenarnya. Ini termasuk informasi kebijakan yang disampaikan kepada masyarakat, kesiapan sumber daya manusia dan pendanaan, komitmen aparat pelaksana, dan mekanisme koordinasi antarinstansi. Teori ini dipilih dibandingkan dengan teori implementasi lain karena bersifat praktis, operasional, dan aplikatif dalam menentukan faktor pendukung dan penghambat kebijakan di lapangan. Selain itu, teori ini memiliki kemampuan untuk memberikan gambaran empiris yang sistematis dan menyeluruh. Oleh karena itu, dibandingkan dengan teori lain yang cenderung bersifat normatif, teori Edward III lebih tepat digunakan untuk menilai keberhasilan dan tantangan implementasi kebijakan pembentukan Koperasi Merah Putih.

Menurut Fauzan (2025) ada empat indikator dalam kebijakan publik yaitu :

1. Komunikasi

   Jika ukuran dan tujuan kebijakan dipahami oleh orang yang bertanggung jawab untuk mencapainya, implementasi akan berjalan efektif. Karena itu, konsistensi dari ukuran dasar dan tujuan kebijakan harus dikomunikasikan dengan para pelaksana. Komunikasi organisasi sangat kompleks dan rumit. Seseorang dapat menahannya hanya untuk alasan tertentu atau menyebarluaskannya. Interpretasi yang berbeda juga akan berasal dari berbagai sumber. Orang yang bertanggung jawab untuk melaksanakan keputusan harus tahu apakah mereka dapat melakukannya agar

implementasi berjalan dengan baik. Semua anggota staf harus memiliki pemahaman yang jelas dan akurat tentang maksud dan tujuan kebijakan untuk dilaksanakan. Para pembuat kebijakan tidak tahu apa yang akan diarahkan jika mereka melihat ketidakjelasan dalam spesifikasi kebijakan.

2. Sumber Daya

   Sumber daya ini termasuk jumlah karyawan, keterampilan pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk menerapkan kebijakan dan pemenuhan sumber daya terkait dalam pelaksanaan program, adanya otoritas yang menjamin bahwa program berjalan sesuai harapan, dan adanya sumber daya pendukung yang dapat digunakan untuk melaksanakan kegiatan program, seperti dana. Sumber daya manusia yang tidak memadai dalam jumlah dan kemampuan menyebabkan pengawasan yang buruk, yang menghambat pelaksanaan program. Dalam situasi di mana jumlah karyawan pelaksana kebijakan terbatas, hal-hal yang dilakukan akan meningkatkan keterampilan dan kemampuan pelaksana untuk melaksanakan program. Untuk meningkatkan kinerja program, manajemen SDM yang baik diperlukan. Karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka, mereka tidak dapat melaksanakan program ini. Mereka membutuhkan kemampuan khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik kelistrikan. Informasi adalah sumber daya penting untuk menerapkan kebijakan. Ada dua jenis informasi: informasi tentang prosedur pelaksanaan kebijakan dan program, serta informasi tentang tindakan yang harus diambil oleh

pelaksana, dan informasi tentang data yang mendukung kepatuhan terhadap undang-undang dan peraturan pemerintah. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa tingkat pusat tidak menyadari kebutuhan pelaksana di lapangan. Ketidaktahuan tentang pelaksanaan kebijakan dapat menyebabkan pelaksana menjadi tidak bertanggung jawab atau tidak hadir di tempat kerja, menyebabkan inefisien. Kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah saat ini diperlukan untuk menerapkan kebijakan. Sumber daya lain yang sangat penting adalah otoritas untuk menentukan cara program dijalankan, serta otoritas untuk membelanjakan dan mengatur keuangan, termasuk penyediaan dana, pengadaan staf, dan pengangkatan manajer. Untuk menjalankan kebijakan dan program, harus ada kantor, peralatan, dan dana yang mencukupi. Program tidak dapat beroperasi tanpa fasilitas ini.

3. Disposisi atau Sikap

   Sikap implementor adalah komponen yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Jika legislator setuju dengan isi kebijakan, mereka akan melaksanakannya dengan senang hati; namun, jika mereka berbeda dengan pembuat kebijakan, proses implementasinya akan mengalami banyak masalah. Tiga jenis sikap atau respons pelaksana terhadap kebijakan terdiri dari kesadaran pelaksana, arahan atau petunjuk pelaksana untuk merespon program ke arah penerimaan atau penolakan, dan intensitas respons. Para pelaksana, meskipun mereka memahami maksud dan sasaran program, sering kali gagal melaksanakannya dengan benar

karena mereka menolak tujuan yang ada di dalamnya. Akibatnya, mereka secara rahasia mengalihkan dan menghindari pelaksanaan program. Selain itu, dukungan dari pejabat pelaksana sangat penting untuk mencapai tujuan program. Dukungan dari pimpinan sangat penting untuk keberhasilan program dalam mencapai tujuan. Untuk menunjukkan dukungan pimpinan ini, kebijakan harus menjadi prioritas program, pelaksana ditempatkan dengan pendukung program, dan mengimbangi agama, suku, jenis kelamin, dan daerah lainnya. Selain itu, menyediakan dana yang cukup untuk memberikan insentif kepada pelaksana program untuk mendukung dan secara penuh melaksanakan kebijakan dan program.

4. Struktur Birokrasi

   Terkait badan pelaksana kebijakan adalah bagian dari sistem birokrasi. Struktur birokrasi adalah ciri-ciri, standar, dan pola hubungan yang berulang-ulang dalam badan eksekutif yang memiliki hubungan potensial dan nyata dengan fungsi mereka dalam menjalankan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, organisasi dapat dipengaruhi oleh beberapa unsur.

   a. Kemampuan staf
   b. Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan subunit dan proses pelaksanaan
   c. Sumber politik organisasi, seperti dukungan legislatif dan eksekutif; dan
   d. Vitalitas Organisasi

e. Tingkat komunikasi terbuka, yang berarti jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal yang bebas dan tingkat kebebasan relatif tinggi dalam berkomunikasi dengan orang-orang di luar organisasi

f. Hubungan formal dan informal antara suatu badan dan badan yang membuat atau melaksanakan keputusan Jika ada sumber daya yang cukup untuk melaksanakan kebijakan dan para implementor tahu apa yang harus dilakukan, pelaksanaan kebijakan masih gagal jika struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan.

2.3 Pemerintahan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Sesuai dengan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, UU ini menggantikan UU No 32 Tahun 2004, memberikan pemerintah daerah otonomi yang luas. Kelurahan sekarang menjadi bagian dari perangkat kecamatan, bukannya daerah kabupaten/kota. Tidak seperti sebelumnya, bupati atau walikota bertanggung jawab kepada lurah atau kepala kelurahan secara langsung , dengan hubungan kerja yang lebih hierarkis daripada koordinasi. Kelurahan berfungsi sebagai perpanjangan tangan kecamatan dalam mengelola beberapa urusan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat.

Sesuai dengan UU 23 Tahun 2014, Kelurahan Pandanwangi di Kota Malang termasuk dalam perangkat kecamatan Blimbing dan berfungsi sebagai

unit pelayanan administratif. Mereka akan menerapkan kewenangan mereka sesuai dengan peraturan daerah dan instruksi kecamatan. Anggaran yang dialokasikan untuk pos anggaran kecamatan memungkinkan kelurahan Pandanwangi untuk menyelenggarakan program pembangunan dan pelayanan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat. Pelaksanaan tugas kelurahan harus sesuai dengan perencanaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kecamatan dan pemerintah kota Malang, sehingga kelurahan dapat menjalankan fungsi pemerintahan daerah dengan baik. Secara keseluruhan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menetapkan kerangka hukum yang jelas untuk struktur pemerintahan daerah. Hal ini terutama mengatur kembali peran dan posisi kelurahan sebagai bagian dari perangkat kecamatan. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan pelayanan publik di tingkat wilayah kecamatan, termasuk di Kelurahan Pandanwangi.

2.4 Koperasi Merah Putih

Koperasi merupakan sebuah lembaga ekonomi yang dijalankan berdasarkan asas kekeluargaan. Setiap kegiatan ekonomi koperasi bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kesejahteraan anggota sehingga koperasi dianggap sebagai guru perekonomian bangsa Indonesia (Ramdan Kalimansyah dkk., 2022: 47). Koperasi merupakan organisasi ekonomi yang berbasis pada kerja sama anggota yang mempunyai kepentingan bersama untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosial melalui prinsip tolong-menolong dan pengelolaan yang demokratis serta berasaskan kekeluargaan. Koperasi Desa Merah Putih merupakan kebijakan

baru yang digagas sebagai upaya penguatan ekonomi desa melalui asas gotong royong dan semangat kebangsaan (Anjania Rayi Saputri dkk., 2025: 95). Melalui Koperasi Merah Putih, pemerintah menargetkan pembentukan sampai dengan 80.000 koperasi yang berperan sebagai motor penggerak ekonomi lokal yang inklusif, mandiri, dan berkelanjutan, sekaligus memperkuat ketahanan pangan serta pemerataan ekonomi di desa-desa seluruh Indonesia.

2.5 Dasar Pembentukan Koperasi Merah Putih

2.5.1 Surat Edaran Kemendagri N0. 500.3/2438/SJ

Berdasarkan Surat Edaran (SE) Kemendagri Nomor 500.3/2438/SJ yang mengatur pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih sebagai langkah strategis pemerintah dalam memperkuat perekonomian lokal serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dengan mengedepankan prinsip gotong royong, kekeluargaan, dan partisipasi bersama. Menurut SE Kemendagri No. 500.3/2438/SJ, pembentukan koperasi Merah Putih dapat dilakukan melalui tiga model:

1. Pendirian koperasi baru
2. Pengembangan koperasi yang sudah ada
3. Revitalisasi koperasi yang ada

Pembentukan Koperasi Merah Putih dimulai dengan musyawarah desa/kelurahan khusus, juga disebut Musdesus/Muskelsus di mana warga, pemerintah desa, pemuda, dan semua kelompok berpartisipasi untuk memutuskan rencana koperasi, memilih pengurus, menetapkan modal,

bidang usaha, dan nama koperasi. Rencana harus menggabungkan elemen "Merah Putih" dan nama desa atau kelurahan. Setelah itu, jika ada koperasi baru, rapat pendirian dan pembuatan akta notaris dilakukan, dan badan hukum kemudian diajukan ke Kementerian Hukum dan HAM untuk pengesahan.

2.5.2 Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2025

Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2025 adalah strategi kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden Republik Indonesia dengan tujuan untuk mempercepat proses pembentukan Koperasi Merah Putih. Instruksi ini merupakan langkah penting menuju visi Indonesia Emas 2045, di mana kemandirian ekonomi nasional didasarkan pada desa dan kelurahan sebagai pilar pembangunan dan pemerataan ekonomi. Tujuan dari undang-undang ini adalah untuk membentuk 80.000 Koperasi Merah Putih di seluruh negeri untuk meningkatkan ketahanan pangan, meningkatkan kesehatan masyarakat, menciptakan lapangan kerja, dan menjaga harga barang pokok stabil. Koperasi ini diharapkan menjadi pusat layanan terpadu di desa yang menawarkan layanan simpan pinjam. Ada beberapa poin yang terdapat di dalam instruksi tersebut, yaitu :

1. Presiden mencatat langkah-langkah yang terkoordinasi, terintegrasi, dan komprehensif antar kementerian/lembaga serta pemerintah daerah untuk optimalisasi dan percepatan pembentukan koperasi Merah Putih di desa dan kelurahan di seluruh Indonesia.
2. Koperasi Merah Putih didirikan untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha yang disesuaikan dengan potensi dan karakteristik tiap

desa. Ini termasuk kantor koperasi, layanan simpan pinjam, klinik dan apotek desa, pengadaan sembako murah, pergudangan, dan logistik.

3. Untuk mendukung koperasi ini, pemerintah pusat dan daerah harus memprioritaskan alokasi anggaran dari APBN, APBD, dan anggaran desa, dengan menggunakan dana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Program terukur yang melibatkan berbagai pihak secara aktif harus digunakan untuk mempercepat pembentukan koperasi secara strategis, afirmatif, menyeluruh, dan berkelanjutan.
5. Rencana kerja untuk pembentukan koperasi ini diharapkan dimasukkan ke dalam program dan anggaran pemerintah pusat dan daerah, dan dilaksanakan secara efektif dan akuntabel.
6. Perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pembentukan koperasi dioptimalkan melalui pertukaran dan integrasi data dan informasi antar kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah.
7. Semua menteri, kepala lembaga, dan kepala daerah harus bertanggung jawab atas pelaksanaan proses ini, bekerja sama dengan baik, dan secara teratur melaporkan kepada presiden tentang kemajuan.