

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang memiliki wilayah dan jumlah penduduk yang besar. Indonesia juga kaya akan sumber daya alam melimpah yang dapat dimanfaatkan untuk mewujudkan kesejahteraan warga negara. Pembangunan merupakan salah satu cara untuk mensejahterakan warga negara dengan mengelola sumber daya yang ada. Pengelolaan sumber daya alam harus dilakukan pemerintah bersama masyarakat untuk mencapai kesejahteraan. Pemerintah memberi kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola wilayah rumah tangganya sendiri dengan memanfaatkan sumber daya yang ada di wilayahnya agar mendorong percepatan pembangunan.

Sesuai dengan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah diberi wewenang mengelola daerahnya sendiri. Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kebijakan otonomi tersebut, diharapkan pemerintah daerah mampu mengelola sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya guna mencapai kesejahteraan. Pembangunan tersebut lebih kearah pembangunan ekonomi yang ada di desa. Pembangunan di pedesaan menjadi penting karena sebagian besar masyarakat yang hidup digaris kemiskinan berada di desa.

Pembangunan desa mempunyai peranan penting dan strategis dalam rangka pembangunan nasional dan pembangunan daerah. Pembangunan desa yang berhasil akan berdampak juga bagi pemerintah. Pembangunan di pedesaan juga langsung berkenaan dengan masyarakat kecil secara langsung, baik itu petani, nelayan, dan lain sebagainya. Pembangunan yang melibatkan masyarakat secara langsung dalam pelaksanaannya akan berdampak kepada masyarakat dan juga berguna untuk mengurangi pengangguran.

Desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dalam Undang-Undang tersebut mengatur apa yang berkaitan dengan desa, mulai dari pemerintahan, kewenangan desa, serta lembaga atau badan usaha desa yang bertujuan tercapainya kesejahteraan masyarakat desa. Pemerintah desa diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya yang dimiliki desa untuk kesejahteraan masyarakat desa. Program pembangunan yang dilakukan, pemerintah menjadi aktor penting didalam pembangunan tersebut maka di dalam melaksanakan pembangunan dibutuhkan lembaga yang mampu menjadi wadah atau menjadi saluran pembangunan guna mendukung percepatan pembangunan di pedesaan.

Atas dasar hal tersebut, maka pemerintah mengeluarkan kebijakan mengenai pembentukan lembaga yang bersifat modern dari segi struktur dan landasan hukum untuk melaksanakan pembangunan yang hendak dijalankan oleh pemerintah. Pemerintah membuat kebijakan dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah desa salah satu contohnya untuk mendirikan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Lembaga berbasis ekonomi ini menjadi

salah satu program yang dijalankan desa sebagai sarana untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes). Peranan BUMDes sebagai instrumen penguatan otonomi desa dan juga sebagai instrumen kesejahteraan masyarakat. BUMDes sebagai instrumen otonomi desa maksudnya adalah untuk mendorong Pemerintah Desa dalam mengembangkan potensi desanya sesuai dengan kemampuan dan kewenangan desa. Instrumen kesejahteraan masyarakat yakni mendorong kesempatan berusaha di desa dan peningkatan pendapatan untuk kesejahteraan masyarakat desa. Otonomi Desa sebelumnya masuk kedalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang yang khusus membahas Desa dalam undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Salah satu yang dijelaskan didalamnya adalah mengenai badan usaha desa, yakni BUMDes.

Penjelasan lebih rinci mengenai BUMDes ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usah Milik Desa. Keseriusan pemerintah didalam mendorong Pembangunan di tingkat desa ditandai dengan adanya kebijakan-kebijakan yang memperkuat landasan hukum lembaga ekonomi ditingkat desa tersebut. Peraturan Menteri tentang Badan Usaha Milik Desa tersebut dijelaskan bahwa untuk meningkatkan kemampuan keuangan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah dengan melaksanakan kegiatan ekonomi yang langsung berkenaan dengan masyarakat, salah satunya adalah dengan mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang memanfaatkan potensi ekonomi yang dimiliki desa.

Dalam melakukan pembangunan ekonomi di desa, BUMDes merupakan lembaga ekonomi yang berbeda dengan lembaga ekonomi lainnya. BUMDes dijalankan secara kolektif antara Pemerintah desa dan juga masyarakat, serta bidang usaha yang dijalankan adalah dengan menggali potensi yang dimiliki oleh desa dan dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. BUMDes sebagai lembaga ekonomi di desa, semakin menguatkan ekonomi kerakyatan bagi masyarakat desa untuk mengelola potensi ekonomi yang ada. BUMDes yang dikelola secara bersama ini diharapkan mampu mendorong perekonomian dengan memberdayakan masyarakat. Pemerintah desa mendirikan Badan Usaha Milik Desa atas dasar prakarsa masyarakat. BUMDes diharapkan mampu mendorong meningkatnya Pendapatan Asli Desa dengan cara memberdayakan dan mengelola potensi desa sebagaimana dimaksudkan dalam tujuan BUMDes.

Undang-Undang yang mengatur tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) ini telah mendorong munculnya berbagai fenomena yang berkaitan dengan hal tersebut. Pemerintah Daerah melaksanakan program studi banding dan juga proyek percontohan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) ke daerah yang telah melaksanakan Program BUMDes yang sudah berhasil.¹ Maraknya berbagai kegiatan yang mendorong berdirinya Badan Usaha Milik Desa ini, diharapkan dalam pelaksanaannya mampu mendorong pemasukan Pendapatan Asli Desa (PADes) yang bisa digunakan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan desa. Pemasukan tersebut akan

¹Manshuri, Hanif. 2014. *Kabupaten Tana Tidung Pelajari BUMDes Lamongan*. <http://surabaya.tribunnews.com> (diakses pada 24 Maret 2014, pukul 13:43 wib)

membantu Pemerintah desa didalam melaksanakan pembangunan tidak hanya tergantung anggaran dana dari pemerintah daerah maupun pusat. Manfaat BUMDes bagi desa, akan mendorong kegiatan ekonomi ditingkat desa karena bisa menciptakan lapangan pekerjaan baru. Pemerintah Daerah yang melaksanakan proyek percontohan BUMDes adalah DPRD Kabupaten Tana Tidung Provinsi Kalimantan Utara yang melakukan kunjungan kerja ke Kabupaten Lamongan, terkait dengan penyusunan Raperda Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Program kunjungan kerja dan studi banding ini dilakukan untuk mengetahui tata cara pelaksanaan BUMDes. Kabupaten lamongan dianggap berhasil karena dari jumlah BUMDes yang ada pada Tahun 2012 dari 87 BUMDes sebanyak 74 dinyatakan sehat ekonominya.

Program Badan Usaha Milik Desa juga mendorong Pemerintah Kabupaten Bengkalis yang mengadakan pelatihan-pelatihan dan pendidikan kepada para Kepala Desa ke Jatinangor.² Pelatihan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Bengkalis ini bertujuan untuk meningkatkan wawasan para kepala desa guna memantapkan langkah mereka dalam mengelola Badan Usaha Milik Desa. Tujuannya adalah program yang hendak dijalankan ini manfaatnya bisa dirasakan langsung oleh masyarakat dengan pengelolaan yang baik dan benar. Pemerintah Daerah benar-benar memfasilitasi terkait dengan pengembangan BUMDes agar dapat meningkatkan perekonomian di desa. Terlihat dari persiapan Pemerintah Daerah didalam memberikan pembekalan-pembekalan kepada kepala desa, mulai dari pelatihan,

²Irvan. 2013. *BUMDes memiliki peran strategis tingkatkan ekonomi desa*. <http://mediacenter.riau.go.id> (diakses pada 24 Maret 2014, pukul 13:35)

pengembangan manajemen BUMDes, serta dasar hukum yang jelas terkait pendirian BUMDes dengan membuat Peraturan Daerah. Kegiatan serupa dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantaeng, Sulawesi Selatan yang memberikan pendampingan kepada Kepala Desa terkait pendirian BUMDes.³ Pendampingan yang dilakukan oleh Pemerintah daerah ini meliputi Pendampingan dalam penyusunan AD/ART, pembuatan Akta Notaris, pelatihan kepada Direktur atau pengelola BUMDes yang bekerja sama dengan Badan Pengembangan Masyarakat dan Pemerintahan Desa tingkat provinsi, Pelatihan bendahara, serta adanya pendampingan dilapangan, dalam hal ini adalah pendampingan ketika BUMDes sudah mulai berjalan.

Pemerintah Kabupaten Bojonegoro merupakan kabupaten/kota yang melakukan program percontohan BUMDes.⁴ Ada sebanyak 21 BUMDes sebagai percontohan bagi desa yang belum memiliki BUMDes dan juga desa yang sebelumnya sudah ada BUMDes namun dalam berjalannya tidak ada keberlangsungannya dan tidak mendorong Pendapatan Asli Desa (PADes). Program tersebut diharapkan mampu mendorong pemerintah desa untuk mendirikan BUMDes sebagai sarana meningkatkan ekonomi dan mensejahterakan masyarakat desa. Masih rendahnya jumlah desa yang memiliki Badan Usaha Milik Desa menjadi dorongan awal bagi pemerintah daerah untuk membuat program percontohan tersebut. Pemerintah Daerah memfasilitasi pemerintah desa dalam bentuk-bentuk pendidikan dan

³ Anonim. 2010. *BUMDes diharap gairahkan ekonomi desa*. <http://www.antaranews.com> (diakses pada 24 maret 2014, pukul 14:25 wib)

⁴ Anonim. 2014. *Pemkab Bojonegoro Siap Kembangkan BUMDES*. <http://www.halobojonegoro.com> (diakses 9 Maret 2014 Pukul 10:56 wib)

pelatihan, serta mensosialisasikan kepada masyarakat desa tentang peran yang dimiliki BUMDes apabila dimiliki oleh suatu desa.

Mekanisme operasional dari BUMDes dilaksanakan oleh masyarakat desa dengan pemerintah desa. Pemerintah memberikan pendampingan menjadi sangat penting, agar masyarakat desa dan pemerintah desa mampu menjalankan dan menerima gagasan baru tentang lembaga ekonomi yang memiliki fungsi strategis, yakni fungsi sosial dan komersil. Pengelolaan dari BUMDes masih menjaga nilai-nilai lokal yang dipegang teguh oleh masyarakat desa. Tahap persiapan seperti sosialisasi, pendidikan, pendampingan dan pelatihan kepada pihak-pihak seperti Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), tokoh masyarakat menjadi hal yang sangat perlu dilakukan karena sebagai bentuk pendukung dari pelaksanaan otonomi desa.

Sebagai lembaga ekonomi yang bertempat di pedesaan, BUMDes menjadi sebuah penopang ekonomi di desa, dimana memiliki fungsi sebagai lembaga sosial dan juga fungsi komersial. BUMDes sebagai lembaga sosial maksudnya adalah sebagai lembaga ekonomi yang bertempat di pedesaan, maka BUMDes harus berpihak pada kepentingan masyarakat desa dengan cara menyediakan pelayanan-pelayanan kepada masyarakat. Fungsi komersial dari BUMDes sendiri tidak jauh berbeda dengan sebuah perusahaan, yakni berusaha mencari keuntungan dengan cara menjual hasil dari kegiatan atau pengelolaan potensi yang dilakukan. Prinsip-prinsip ekonomi seperti efektifitas dan efisiensi menjadi penekanan dalam pelaksanaannya.

Badan Usaha Milik Desa menjadi lembaga penguatan ekonomi masyarakat. BUMDes mampu bersaing dan menjadi lembaga ekonomi yang kuat dalam menghadapi kebutuhan pasar, maka BUMDes memerlukan langkah-langkah yang strategis didalam pengelolaannya. BUMDes sebagai lembaga ekonomi yang dalam beroperasinya berprinsip kooperatif, partisipatif, transparansi, emansipatif, akuntable yang harus dikelola secara mandiri dan profesional.

Pelaksanaan BUMDes yang sudah ada, tidak dapat dipungkiri masih terjadi banyak kekurangan. Tujuan dibentuknya BUMDes adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat desa dengan mengelola dan memanfaatkan potensi sumber daya yang dimiliki desa dan dikelola sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Ditengah gencarnya pembentukan BUMDes, justru banyak BUMDes yang sudah terlebih dahulu berjalan banyak yang berhenti.⁵ Kabupaten Lombok Utara (KLU) merupakan salah satu daerah yang BUMDes banyak berhenti, dari 33 BUMDes yang dibentuk hanya tersisa 12 BUMDes yang masih berdiri. BUMDes yang keuangannya cenderung bergerak ke arah negatif dan dalam berjalannya BUMDes ini justru tidak mampu mendongkrak pemasukan bagi Pendapatan Asli Desa yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat desa. Kegagalan tersebut menjadikan pemerintah desa dalam menjalankan roda pemerintahan masih mengandalkan dana dari pemerintah daerah. Pengembangan dan pengelolaan potensi perekonomian yang ada di desa juga tidak terlaksana dengan baik.

⁵ Marsam. 2013. *Sebagian Besar BUMDes Di KLU belum mampu mendongkrak PADes*. <http://rrimataram.com> (diakses pada 24 Maret 2014 Pukul 13:35)

Fenomena lain terkait keberlangsungan BUMDes antara lain adalah pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pengelola BUMDes.⁶ Pengelola BUMDes di Desa Cibeureum telah menggunakan kewenangannya dengan menggelapkan dan merekayasa anggaran BUMDes untuk memperkaya diri sendiri. Fenomena ini tidak hanya terjadi di salah satu BUMDes saja, melainkan ada 4 BUMDes yang telah terjadi pelanggaran. Modus yang digunakanpun sama, yakni dengan memanipulasi dana BUMDes. Kasus pelanggaran yang dilakukan oleh pengelola BUMDes tersebut membuat Kejaksaan Negeri Kota Banjar memeriksa semua BUMDes yang ada di Kota Banjar.⁷ Kasus pelanggaran yang terjadi di 4 BUMDes tersebut menggunakan modus yang sama maka pihak Kejaksaan akan melakukan pemeriksaan tersebut.

Sebagai Lembaga ekonomi di tingkat Desa, modal usaha dari BUMDes sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang BUMDes dijelaskan bahwa modal BUMDes berasal dari Pemerintah Desa dan juga Masyarakat. Komposisinya adalah 51% modal berasal dari Pemerintah Desa, dan sebanyak 49% berasal dari masyarakat maupun pihak lain.⁸ Pelibatan masyarakat dalam permodalan usaha BUMDes, diharapkan masyarakat ikut berperan aktif didalam menjalankan

⁶ Hamara, Andri S. 2011. *Kejari Kota Banjar tindaklanjuti kasus BUMDes Cibeureum*. <http://www.harapanrakyat.com> (diakses pada 24 maret 2014 Pukul 04:36 wib)

⁷ Arifianto, Teguh. *Kejaksanaan Segera Periksa Semua BUMDes*. <http://kabar-priangan.com> (diakses pada 24 Maret 2014, pukul 13:4)

⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 Tentang *Badan Usaha Milik Desa*. 25 juni 2010. Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 316. Jakarta

lembaga ini. Kontribusi masyarakat dalam kegiatan ini mampu mendorong peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat itu sendiri, seperti mengurangi jumlah pengangguran yang ada di desa.

Posisi BUMDes sangatlah strategis dalam menopang perekonomian pedesaan dalam menghadapi persaingan dari luar. Modal sangat mendukung operasional BUMDes untuk merealisasikan kegiatan maupun program-program yang hendak dijalankan oleh BUMDes. BUMDes dalam pelaksanaannya berada diluar struktur organisasi pemerintahan desa, kepengurusan BUMDes ditetapkan berdasarkan peraturan desa. Masyarakat bisa ikut berpartisipasi dan memiliki kesempatan yang sama dengan masyarakat yang lain.

Dalam prakteknya ada BUMDes yang dikuasai oleh individu. BUMDes kepemilikan modalnya dikuasai oleh pihak Kepala Desa saja, sehingga masyarakat tidak merasakan manfaat dari adanya BUMDes.⁹ Keberadaan BUMDes kurang dirasakan oleh masyarakat hal ini dikarenakan seluruh pegawai atau pekerja yang ada di BUMDes merupakan anggota keluarga dari Kepala Desa. Kontribusi BUMDes dalam menaikkan Pendapatan Asli Desa (PADes) juga tidak maksimal sehingga manfaat dari BUMDes tidak sampai kepada masyarakat. Dalam mendorong terlaksananya keberlangsungan BUMDes juga perlu adanya peran aktif masyarakat didalam Pengelolaan BUMDes ini sendiri. Mengacu kepada hasil penelitian yang terdahulu, bahwa masyarakat cenderung kurang aktif didalam pelaksanaan

⁹ Deni. 2013. *Kades Cikalong Akan Selesaikan Masalah BUMDES*. <http://www.perak-online.com> (diakses pada 19 maret 2014 Pukul 22:10 wib)

BUMDes.¹⁰ Keaktifan masyarakat dalam pelaksanaan ini menjadi sangat penting karena akan mendukung keberlangsungan Badan Usaha Milik Desa yang ada di Desanya sendiri.

Dalam pembangunan ekonomi pedesaan, Pemerintah Desa memiliki kewenangan yang sangat sentral didalam mendukung pembangunan nasional. BUMDes merupakan lembaga yang menjadi salah satu cara untuk melancarkan pembangunan khususnya dalam bidang ekonomi pedesaan, diharapkan pemerintah desa mampu mengoptimalkan lembaga tersebut. Sebagai lembaga yang memiliki Badan Hukum yang menjadi landasan operasionalnya, didalamnya mengatur tentang laporan pertanggung jawaban dari keberlangsungan BUMDes. Pengelola BUMDes wajib memberikan laporan pertanggung jawaban kepada Kepala Desa dan kemudian Kepala Desa menyampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa dan Forum Musyawarah desa. Tujuannya untuk menjamin kinerja BUMDes didalam mensejahterakan masyarakat desa, dan juga sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas didalam BUMDes.

Dalam fenomena-fenomena tersebut, bahwa banyak kasus BUMDes dilakukan pelanggaran oleh pelaksana kebijakan dan juga adanya penguasaan modal BUMDes. Atas dasar hal tersebut peneliti tertarik meneliti Implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa di Bojonegoro yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2010. Dalam peraturan tersebut,

¹⁰ Ramadana, Coristya Berlian, Heru Ribawanto, dan Suwondo. *Keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai Penguat Ekonomi Desa: (Studi di Desa Landungsari, Kecamatan Dau, Kabupaten Malang)*. <http://administrasipublik.studentjournal.ub.ac.id> (Diakses pada 14 April 2014, Pukul 23:42 WIB)

diatur mengenai pembentukan BUMDes harus melalui Musyawarah desa, hal tersebut untuk menampung berbagai aspirasi masyarakat dan berdirinya BUMDes harus dilatar belakangi adanya potensi ekonomi yang dikelola oleh BUMDes. Pelatihan dan pendampingan diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro untuk menopang pelaksana kebijakan agar mampu melaksanakan kebijakan tersebut. Tujuannya adalah untuk meningkatkan ekonomi masyarakat desa, sehingga pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa bersama masyarakat.

Isi kebijakan Badan Usaha Milik Desa tersebut telah mengatur mulai dari syarat berdirinya sampai dengan pelatihan yang diberikan untuk memperlancar implementasi BUMDes yang ada, sehingga dalam penelitian ini peneliti meneliti dari segi tempat pelaksanaan kebijakan BUMDes di Bojonegoro untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi hasil implementasi BUMDes dengan judul Penelitian Implementasi Kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) di Bojonegoro (Studi di Desa Ngringinrejo kecamatan Kalitidu dan Desa Kedungprimpen Kecamatan Kanor).

1.2 Rumusan Masalah

1. Siapa Aktor yang menjadi Penggerak Program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)?
2. Bagaimana karakteristik lembaga Pemerintah Desa yang memiliki pengaruh terhadap Implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)?
3. Bagaimana kepatuhan pelaksana Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam pelaksanaan kebijakan tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian Implementasi Kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Bojonegoro adalah :

1. Untuk mengetahui siapa saja yang menjadi penggerak Implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Ngringinrejo dan Desa Kedungprimpen.
2. Untuk mengetahui karakteristik lembaga Pemerintah Desa yang memiliki pengaruh terhadap Implementasi Kebijakan Badan Usaha Milik Desa.
3. Untuk mengetahui bagaimana kepatuhan dari pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakan Badan Usaha Milik Desa.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan menambah pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu sosial dan politik, terlebih didalam bidang implementasi kebijakan publik.

2. Manfaat Praktis

Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Bojonegoro, secara khusus di Desa Ngringinrejo Kecamatan Kalitidu dan Desa Kadungprimpen Kecamatan Kanor.

1.5 Kerangka Teori

Teori Implementasi kebijakan Merilee S. Grindle

Dalam menganalisis Implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa di Bojonegoro ini menggunakan model implementasi kebijakan publik Merilee S. Grindle. Pendekatan yang digunakan oleh Grindle dikenal dengan *Implementations as A Political and Administrative Process*. Dalam Implementasi kebijakan publik, menurut Grindle di pengaruhi oleh dua variabel. Keberhasilan dari implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir.

Menurut Grindle, pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu ¹¹:

¹¹ Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. ALFABETA

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk kepada aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :
 - a) Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok. Dalam hal ini adalah apakah kebijakan Badan Usaha Milik Desa ini memberikan dampak kepada masyarakat, seperti pemberdayaan masyarakat dibidang ekonomi, yang mampu menyumbang Pendapatan Asli Desa yang dapat digunakan untuk pembangunan di desa.
 - b) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi. Hal ini dapat dilihat dari seberapa besar Pemasukan Pendapatan Asli Desa dengan adanya Badan Usaha Milik Desa yang berguna untuk membiayai program-program pemerintah desa dan pembangunan desa.

Disisi lain, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, menurut Grindle juga sangat di tentukan oleh tingkat *Implementability* kebijakan, yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy*.

A. *Content of Policy* menurut Grindle.

- a) Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi (*interest Affected*)

Berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Hal ini dikarenakan dalam pelaksanaan kebijakan publik pasti akan melibatkan banyak kepentingan dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh didalam pelaksanaan kebijakan. Isi kebijakan harus mencangkup seluruh kepentingan agar tidak ada pihak yang dirugikan sehingga pelaksanaan kebijakan dapat berjalan lancar.

Implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat sebagaimana yang diatur didalam Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 9 Tahun 2010 tentang Desa di dalam proses Implementasinya tidak lepas dari pengaruh-pengaruh kepentingan baik dari pelaksana maupun pembuat kebijakan tersebut. Sehingga dalam Peraturan tersebut dijelaskan bahwa pendirian BUMDes harus berdasarkan aspirasi masyarakat dan pemerintah desa yang dilaksanakan melalui Musyawarah Desa (MUSDES), dengan tujuan mengakomodasi aspirasi dari masyarakat.

b) Jenis manfaat (*Type of Benefits*)

Maksudnya adalah dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang mana hal tersebut menunjukkan dampak positif yang di hasilkan oleh pengimplementasian

kebijakan yang hendak dilaksanakan. Dalam kebijakan Badan Usaha Milik Desa, ada beberapa jenis manfaat dengan adanya kebijakan tersebut, yakni Pemerintah Desa bisa memanfaatkan Potensi-potensi Sumber Daya Desa, memberdayakan masyarakat desa seperti dalam kegiatan ekonomi, Pertanian, dan sebagainya. Manfaat lainnya adalah Pemerintah Desa tidak akan tergantung kepada pemerintah daerah karena sudah memiliki pemasukan kas dari BUMDes tersebut untuk melaksanakan kegiatan desa.

c) Derajat perubahan yang ingin di capai (*extent of Change Envision*)

Sebuah kebijakan yang dibuat untuk adanya perubahan, maka poin ini menjelaskan bahwa seberapa besar perubahan yang hendak dicapai oleh kebijakan ini ketika di implementasikan. Derajat perubahan yang ingin dicapai pemerintah melalui implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa adalah bagaimana desa mampu untuk meningkatkan perekonomian desa yang dilakukan dengan cara mengelola potensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta BUMDes ini mampu meningkatkan Pendapatan Asli Desa.

d) Letak pengambilan keputusan (*Site of Decision Making*)

Pengambilan keputusan ini maksudnya adalah untuk menjelaskan dimana letak pengambilan keputusan yang hendak

dilaksanakan. Sebagaimana yang telah diatur, bahwa didalam mendirikan Badan Usaha Milik Desa, pemerintah desa mendirikan BUMDes berdasarkan aspirasi masyarakat. Pendirian BUMDes ini dilaksanakan melalui Musyawarah Desa yang dihadiri oleh Pemerintah Desa dan Masyarakat.

e) Pelaksana Program (*Program Implementer*)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung pelaksana kebijakan yang mampu menjalankan BUMDes dengan baik dan mampu mengembangkan perekonomian desa demi tercapainya tujuan kebijakan. Pelaksana Badan Usaha Milik Desa haruslah orang yang memiliki pengalaman dan telah mendapatkan pembinaan manajemen. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro memberikan pelatihan-pelatihan kepada pengurus BUMDes untuk mendorong pelaksana kebijakan agar mampu menjalankan kebijakan tersebut.

f) Sumber-sumber daya yang digunakan (*Resources Committed*)

Pelaksana suatu kebijakan harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar didalam pelaksanaannya berjalan sesuai dengan target. Berdirinya BUMDes ditujukan untuk mengelola potensi sumber daya yang ada di desa yang belum dikelola secara maksimal, sehingga dalam peraturan disebutkan bahwa dalam pembentukan

BUMDes harus ada potensi ekonomi yang akan dikelola. Selain itu sumber daya manusia yang menjadi pelaksana Badan Usaha Milik Desa ini juga sangat mempengaruhi. Seperti harus memiliki keahlian dan telah mendapatkan pembinaan sebelumnya.

B. *Context of Policy* menurut Grindle.

a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat.

Menurut Grindle, selain konten kebijakan atau isi kebijakan yang menentukan hasil implementasi kebijakan, juga dipengaruhi oleh lingkungan tempat kebijakan tersebut dilaksanakan. Dalam konteks kebijakan, lingkungan tempat kebijakan di implementasikan akan dipengaruhi oleh kekuasaan, kepentingan, dan juga strategi aktor yang terlibat. Implementasi kebijakan akan melibatkan banyak aktor dalam pengambilan keputusan. Aktor ini akan terlibat secara penuh atau sedikit dalam keterlibatannya ini tergantung dari isi kebijakan. Setiap aktor memiliki minat khusus dalam kebijakan dan masing-masing akan berusaha untuk mencapainya. Dimana dalam mencapai tujuan ini mungkin terjadi berbagai persaingan kepentingan, dan yang menentukan ini dari strategi aktor, sumber daya, dan juga posisi kekuatan aktor yang terlibat.

Dalam implementasi kebijakan, perlu untuk memperhitungkan kekuatan, kepentingan, serta strategi yang

digunakan oleh aktor yang berguna untuk memperlancar pelaksanaannya, sehingga dibutuhkan perhitungan yang tepat agar kebijakan dapat terlaksana dengan baik. Implementasi Kebijakan Badan Usaha Milik Desa juga perlu memperhitungkan berbagai kepentingan, dan strategi yang akan digunakan agar dalam implementasi tersebut berjalan sesuai dengan apa yang telah di atur dalam kebijakan.

b) Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa.

Lingkungan suatu kebijakan tersebut dilaksanakan akan berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi kebijakan. variabel struktur lembaga-lembaga dan rezim yang berkuasa dalam lingkungan dimana kebijakan diimplementasikan menjadi pertimbangan tersendiri, sehingga pelaksanaan kebijakan akan sangat tergantung apakah rezim yang ada ini bersifat terbuka atau bahkan tertutup. Idealnya lembaga-lembaga tersebut menurut Grindle harus responsif terhadap pelaksanaan kebijakan, sehingga pelaksana akan bersifat fleksibel didalam pelaksanaan implementasi, lembaga ini berupa Birokrasi. Untuk menghindari intervensi oleh rezim yang ada, maka perlu didesentralisasikan kewenangan dalam implementasi tersebut.

BUMDes selaku lembaga ekonomi tingkat desa yang bertujuan untuk meningkatkan perekonomian desa dengan mengelola potensi-potensi sumber daya yang ada di desa. lembaga pemerintahan desa dan juga pemerintah desa yang berkuasa memiliki pengaruh besar didalam pelaksanaan berjalannya BUMDes tersebut. Seperti pengaruh lewat kebijakan-kebijakan yang dibuat.

c) Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

Faktor lain yang dianggap penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelakasana, maka yang hendak disampaikan dalam poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi kebijakan. Dalam mencapai tujuan sebuah kebijakan, pejabat atau pelaksana ini menghadapi dua masalah yang menyoroti interaksi lingkungan dan administrasi program. Pertama, para pejabat atau dalam hal ini pelaksana harus mengatasi masalah untuk mencapai kepatuhan seperti yang telah ditentukan dalam kebijakan. Langkah tersebut dilakukan dengan memperoleh dukungan dari pelaksana kebijakan, elit-elit yang ada. Kedua, masalah mengenai respon pelaksana. Pelaksanaan kebijakan perlu mendapatkan respons dari lembaga-lembaga seperti birokrasi untuk pencapaian program. Pelaksana harus

mampu dengan baik memahami lingkungan kebijakan dilaksanakan.

Berkaitan dengan pelaksana atau pengelola Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), apakah mereka didalam proses pelaksanaan telah mengikuti ketentuan-ketentuan yang telah dibuat atau diatur dalam kebijakan, seperti pelaksana operasional melaporkan pertanggungjawaban pelaksanaan BUMDes kepada Kepala Desa, dan selanjutnya Kepala Desa melaporkan pertanggungjawaban BUMDes kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Terkait fungsi pengawasan yang dilakukan oleh BPD dan juga Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan atas pengelolaan BUMDes.

Dalam penelitian Implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Bojonegoro ini dari segi konten atau isi kebijakan telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2010. Sehingga dalam penelitian ini akan melihat dari segi konteks atau lingkungan kebijakan untuk mengetahui faktor yang menentukan hasil implementasi kebijakan tersebut. Konteks implementasi ialah mengenai kekuatan, kepentingan, strategi, aktor yang terlibat, karakteristik rezim dan lembaga, serta kepatuhan oleh pelaksana kebijakan dan responnya.

1.6 Kerangka Konseptual

1.6.1 Kelembagaan

Kelembagaan disini adalah lembaga pemerintah yang berkuasa yang mempunyai kewenangan untuk membuat dan melaksanakan sebuah kebijakan. Seperti yang dijelaskan oleh Ramlan Surbakti, bahwa pendekatan kelembagaan terutama memusatkan kajiannya pada lembaga desa dan negara yang secara yuridis- formal, mempunyai kewenangan untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik yang berkaitan dengan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.¹²

Lembaga yang ada sangat mempengaruhi tingkat Keberhasilan Implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah, karena karakteristik lembaga yang ada di lingkungan tempat kebijakan dilaksanakan akan sangat mempengaruhi kebijakan tersebut. karakteristik ini bisa dilihat dari struktur lembaga pemerintahnya, seperti kepemimpinan dari lembaga yang ada, lingkungan dimana kebijakan tersebut dilaksanakan, apakah lingkungan masyarakat juga mendukung adanya kebijakan tersebut sangat berdampak pada tingkat keberhasilan sebuah kebijakan.

1.6.2 Kekuasaan

Kekuasaan merupakan kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain untuk berfikir dan berperilaku sesuai dengan kehendak yang memengaruhi. Pihak-pihak yang memiliki kekuasaan akan cenderung mempengaruhi pihak lain guna

¹² Surbakti, Ramlan. 1984. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia

mempertahankan kekuasaan yang dimilikinya atau istilahnya adalah melanggengkan jabatan mereka.

Apabila dikaitkan dengan Impelementasi Kebijakan, bahwa pihak-pihak yang memiliki kekuasaan atau kewenangan akan mempengaruhi setiap kebijakan yang dilaksanakan. Menurut Robson, orang yang mengembangkan pandangan tentang kekuasaan, dimana memusatkan pada perhatian perjuangan untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan, melaksanakan kekuasaan, dan memengaruhi kekuasaan.¹³

1.6.3 Badan Usaha Milik Desa

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan lembaga ekonomi di desa yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat desa dengan memanfaatkan potensi desa. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dijelaskan bahwa BUMDes adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar- besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

Tujuan BUMDes adalah untuk meningkatkan perekonomian desa dengan memanfaatkan potensi desa sesuai dengan kebutuhan desa. Pengembangan usaha masyarakat untuk pengentasan kemiskinan, mendorong tumbuhnya usaha masyarakat, dan penyedia pelayanan masyarakat desa.¹⁴ BUMDes memiliki ciri

¹³ Surbakti, Ramlan. 1984. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia

¹⁴ Saragi, Tumpal P. 2004. *Mewujudkan Otonomi Masyarakat Desa: Alternatif Pemberdayaan Desa*. Jakarta : CV. Cipiruy

utama yang membedakan dengan lembaga ekonomi yang lain. Pertama, Badan usaha ini dimiliki oleh desa dan dikelola secara bersama masyarakat sesuai dengan budaya yang ada di desa. Kedua, modal usaha bersama dari desa 51% dan dari masyarakat 49% melalui penyertaan modal.

Menurut Peraturan Menteri Nomor 39 tahun 2010 adalah Modal BUMDes berasal dari:

- a. pemerintah desa;
- b. tabungan masyarakat;
- c. bantuan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota;
- d. pinjaman; dan/atau
- e. kerja sama usaha dengan pihak lain.

BUMDes dibangun atas prakarsa (inisiasi) masyarakat, serta mendasarkan pada prinsip-prinsip Partisipasi, Transparan dan akuntabel, keterpaduan, dan keswadayaan. Dari semua itu yang terpenting adalah bahwa pengelolaan BUMDes harus dilakukan secara profesional dan mandiri.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis Penelitian

Penelitian tentang Implementasi Kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) menggunakan penelitian deskriptif kualitatif. Menggunakan penelitian kualitatif diharapkan informasi yang didapatkan lebih kaya dan lebih mendalam, sedangkan deskriptif yakni untuk menjelaskan penemuan lapangan

dan hasil lapangan yang kemudian diproses menjadi data. Dalam penelitian ini peneliti ingin mendeskripsikan bagaimana proses implementasi dari kebijakan tersebut dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

1.7.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah membahas tentang Implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Bojonegoro. Hal ini sesuai dengan program yang di jalankan oleh pemerintah Kabupaten Bojonegoro yakni proyek percontohan BUMDes sebanyak 21 BUMDes untuk mendorong pelaksanaan BUMDes di desa lain yang berhenti. Penelitian ini difokuskan pada dua BUMDes yang berhasil untuk mengetahui implementasi yang dilaksanakan, yakni di BUMDes Desa Ngringinrejo dan BUMDes Desa Kedungprimpen dilihat dari konteks atau lingkungan kebijakan dilaksanakan.

1.7.3 Waktu dan Tempat Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada semester Gasal tahun 2014/2015 di Kabupaten Bojonegoro dalam rangka untuk menyelesaikan Penulisan Skripsi. Penulis Memilih Kabupaten Bojonegoro karena Pemerintah melalui Badan Pengembangan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Bojonegoro akan melaksanakan program proyek percontohan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Tujuan dari Proyek percontohan ini adalah memberikan pendampingan kepada BUMDes yang kurang berkembang. Sehingga hal tersebut menarik peneliti untuk melakukan penelitian di Badan Usaha Milik

Desa yang sudah Berhasil dan Badan Usaha Milik Desa yang kurang Berhasil, untuk mengetahui tingkat implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa ini.

1.7.4 Teknik Penentuan Informan

Penelitian ini dalam menentukan Informan penelitian menggunakan teknik *Purposive*. Maksudnya adalah peneliti sudah menentukan informan-informan yang akan menjadi sumber data. Penentuan informan ini dilakukan setelah peneliti menelusuri tentang apa yang diteliti dan pihak-pihak yang berpengaruh atau memiliki kewenangan di lembaga tersebut.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Data dapat digolongkan menjadi dua, yakni data primer dan sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari objek yang akan diteliti. Dan data sekunder adalah yang diperoleh dari lembaga atau instansi tertentu seperti Badan Pusat Statistik.¹⁵ Teknik pengumpulan data merupakan usaha untuk mengumpulkan bahan yang berhubungan dengan penelitian yang diperoleh peneliti berupa data, fakta, maupun informasi yang benar, dapat dipercaya, serta sesuai dengan keadaan sebenarnya. Dalam mendapatkan data, langkah yang digunakan antara lain :

a. Observasi

Metode ini merupakan metode dimana peneliti melakukan pengamatan secara langsung terhadap lembaga atau badan yang sedang diteliti.

¹⁵ Suyanto, Bagong dan Sutinah. 2011. *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta: Kencana

Dalam hal ini adalah lembaga yang sedang melaksanakan kegiatan implementasi Badan Usaha Milik Desa.

b. Wawancara

Wawancara adalah pertemuan antara periset atau peneliti dan responden, yang mana jawaban dari responden ini menjadi data mentah¹⁶. Langkah ini dilakukan dengan cara tanya jawab dengan narasumber dengan menggunakan alat bantu Pedoman wawancara yang berisi catatan pokok penting yang akan ditanyakan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki. Didalam melakukan wawancara, informan terdiri dari tiga jenis, yakni informan kunci, informan ahli, dan informan yang bisa memberikan informasi terkait topik yang diteliti.

1.7.6 Subjek Penelitian

Dalam penelitian ini, subyek penelitian antara lain adalah :

1. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Kabupaten Bojonegoro, selaku lembaga yang memberikan pendampingan dan pelatihan kepada pengurus BUMDes. Narasumber dari Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa adalah Bapak Imam Cahyono selaku Kepala Bidang Kelembagaan dan Bapak Ajir.
2. Pengelola Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), sebagai pelaksana Program BUMDes. Pengelola Badan Usaha Milik Desa antara lain adalah Ketua, Sekertaris, dan Bendahara BUMDes dari setiap Badan Usaha Milik Desa.

¹⁶ Harrison, Lisa. 2007. *Metodologi Penelitian Politik*. Jakarta: Kencana

3. Pemerintah Desa untuk mengetahui peran di dalam pelaksanaan BUMDes. Pemerintah Desa ini meliputi Kepala Desa dan Sekertaris Desa maupun Badan Permusyawaratan Desa.

1.7.7 Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian adalah pada Kekuatan Politik Lokal dalam Implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Dalam konteks implementasi kebijakan Berusaha untuk mengetahui aktor-aktor yang berperan dalam implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa. Pemerintah Desa dan kepatuhan pelaksana kebijakan Badan Usaha Milik Desa dalam mempengaruhi hasil kebijakan yang dijalankan.

1.7.8 Teknik Analisis data

Dalam menganalisis data terdapat beberapa tahapan mulai dari sebelum, saat pengumpulan data dan setelah pengumpulan data. Tahapan atau alur kegiatan analisis data terdiri dari Reduksi data, penyajian data, dan verifikasi data.¹⁷

Reduksi data merupakan tahapan yang dilakukan pemilihan, penyederhanaan dan pengabstrakan yang dilakukan secara terus menerus hingga diperoleh kesimpulan. Penyajian data merupakan tahapan yang dilakukan untuk mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan penelitian yang dapat berupa grafik, bagan, dan lainnya. Verifikasi data atau kesimpulan merupakan tahapan

¹⁷ J. Miles, Mathew dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisi Data Kualitatif : Buku Sumber Tentang Metode Baru*. Jakarta : UI Press.

untuk menyimpulkan informasi atau data-data yang ada berkaitan dengan penelitian dengan dasar kebenaran dan validitas data.

Proses analisis data dalam penelitian kualitatif dimulai sebelum peneliti memasuki lapangan dan dilanjutkan pada saat peneliti berada dilapangan sampai dengan peneliti menyelesaikan kegiatan dilapangan. Sebelum peneliti memasuki lapangan, analisis dilakukan terhadap data sekunder. Analisis data diarahkan untuk menentukan fokus penelitian.

Analisis wawancara dilakukan terhadap informasi hasil wawancara. Penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk narasi hasil wawancara. Penyajian data dalam bentuk tersebut akan memudahkan dalam memahami apa yang terjadi dan pada langkah ini peneliti berusaha menyusun data yang relevan hingga menjadi informasi yang dapat disimpulkan dan memiliki makna. Pada prosesnya dapat dilakukan dengan menampilkan dan membuat hubungan antar fenomena untuk mengetahui apa yang terjadi dan perlu ditindak lanjuti untuk mencapai tujuan penelitian. Langkah terakhir adalah menarik kesimpulan berdasarkan temuan yang didapatkan dan melakukan verifikasi data.