



Implementasi Kebijakan Program Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) di Desa Hulawa Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo

Sintiya Hintalo¹ Asna Aneta² Rustam Tohopi³

¹²³Administrasi Publik Universitas Negeri Gorontalo
sintyahintalo@gmail.com

Received : Feb 10, 2024; Accepted : March 18, 2024
DOI 10.25299/jiap.2024.16316

Abstract

Based on the study, implementing the Village-Owned Enterprise Program (BUMDes) Policy in Hulawa Village, Paguyaman Sub-district, Boalemo regency, has followed Hulawa Village Regulation number 3 of 2017. These are viewed from the perspective of communication, resources, implementing attitude/disposition, and bureaucratic structure. In its implementation, several problems were still found, namely the lack of ability of policy implementers to carry out existing programs, lack of communication and coordination between policy makers and policy implementers, and the absence of a clear and structured organizational structure. It can be concluded that the implementation of the Village-Owned Enterprises (BUMDes) Program Policy in Hulawa Village, Paguyaman Sub-district, Boalemo Regency, has not been implemented optimally following existing regulations. Several things still need to be improved, such as aspects of communication, resources, implementing attitude/disposition, and bureaucratic structure.

Key Words: Policy Implementation, Village-Owned Enterprise Program, BUMDES

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Hulawa Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo, dilihat dari aspek komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana/disposisi, dan struktur birokrasi. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dengan analisis data kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dokumentasi. Berdasarkan hasil penelitian dilapangan bahwa Implementasi Kebijakan Program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Hulawa Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo telah di implementasikan sesuai dengan Peraturan Desa Hulawa nomor 3 tahun 2017. Dilihat dari aspek komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana/disposisi, dan struktur birokrasi. Dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa masalah yang ditemukan yaitu kurangnya kemampuan pelaksana kebijakan dalam menjalankan program-program yang ada, kurangnya komunikasi dan koordinasi antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan, dan belum adanya penataan struktur organisasi yang jelas dan terstruktur.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Program Badan Usaha Milik Desa, BUMDes

Pendahuluan

Sejak memasuki era reformasi, pelaksanaan urusan pemerintahan mengalami perubahan sistem yang cukup signifikan. Hal ini ditandai dengan adanya pembagian urusan pemerintah antara urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah.

Disahkannya Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa maka memberikan suatu pengakuan atas otonomi asli yang ada pada desa. Dalam hal ini juga pemerintah telah membuat undang-undang mengenai pemerintahan desa, salah satunya adalah Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005 tentang desa, yang isinya menyebutkan bahwa pemerintah desa memiliki kesempatan untuk membangun dan meningkatkan perekonomian desa.

Peran pemerintah desa dinilai sangat penting dalam upaya pembangunan nasional dikarenakan mayoritas penduduk Indonesia cenderung bermukim di wilayah pedesaan sehingga hal tersebut memberikan pengaruh yang cukup besar dalam upaya penciptaan stabilitas nasional (Sa'dullah dalam Kushartono, 2016).

Untuk mewujudkan wacana mengenai pembangunan daerah melalui desa ini, maka diperlukan strategi dan gerakan konkret dalam memaksimalkan peningkatan kehidupan yang lebih sejahtera terutama dalam bidang ekonomi. Salah satu upaya yang bisa dilakukan oleh pemerintah desa adalah dengan mendorong gerak ekonomi desa melalui kewirausahaan desa, dimana kewirausahaan desa menjadi strategi dalam pengembangan dan pertumbuhan kesejahteraan. Kewirausahaan desa ini dapat diwadahi dalam Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang dikembangkan oleh pemerintah maupun masyarakat desa (Anggraeni, 2016).

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 39 tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa bahwa Badan Usaha Milik

Desa (BUMDes) adalah usaha desa yang dibentuk/didirikan oleh pemerintah desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat. Pembentukan BUMDes bertujuan untuk menerima kegiatan-kegiatan yang berkembang sesuai adat istiadat, kegiatan-kegiatan berdasarkan program pemerintah dan seluruh kegiatan lainnya yang mendukung upaya peningkatan pendapatan masyarakat.

Sayutri (dalam Kushartono, 2016) juga mengemukakan bahwa keberadaan BUMDes diperlukan guna menggerakkan potensi desa serta dapat membantu dalam upaya pengentasan kemiskinan. Hal tersebut juga didukung oleh pendapat Hardijono dkk (2014) yang menyatakan bahwa pendirian BUMDes merupakan jalan untuk membentuk ekonomi pedesaan yang mandiri sebagai upaya untuk meningkatkan pendapatan asli desa.

Tak terkecuali di Desa Hulawa sebagai salah satu wilayah administratif di Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo yang juga telah mendirikan BUMDes sejak tahun 2017. Sampai saat ini kebijakan program BUMDes masih menjadi langkah yang diupayakan dalam menjawab masalah-masalah ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat di Desa Hulawa sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Desa Hulawa nomor 3 tahun 2017 tentang Pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Dalam peraturan tersebut diuraikan bahwa tujuan dari pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang diberi nama Sinar Hulawa itu salah satunya adalah untuk meningkatkan pendapatan masyarakat desa dan pendapatan asli desa. Dalam pelaksanaannya terdapat beberapa program yang dijalankan oleh pengelola BUMDes Sinar Hulawa sejak tahun 2017.

Sejak berdiri pada tahun 2017, BUMDes Sinar Hulawa sendiri memiliki 2 jenis usaha yang dijalankan yaitu usaha simpan pinjam dan usaha warung serba ada

(Waserda). Dua jenis usaha ini menjadi awal perputaran ekonomi masyarakat Desa Hulawa. Usaha simpan pinjam sendiri memberikan kesempatan kepada masyarakat Desa Hulawa untuk memperoleh pinjaman uang dalam waktu yang cepat dengan bunga pengembalian sebesar 5%. Begitu pula dengan usaha warung serba ada (Waserda). Usaha tersebut dilakukan dengan menjual barang-barang harian yang dijual secara ecer maupun grosir.

Kemudian pada tahun 2020 dan tahun 2021 BUMDes Desa Hulawa menambah 2 jenis usaha lainnya yaitu usaha peternakan sapi dan usaha jasa lapak dagang. Penambahan 2 jenis usaha ini diharapkan dapat lebih meningkatkan pendapatan masyarakat desa. Usaha peternakan sapi tersebut dilakukan dengan memberikan modal pembelian dan perawatan sapi yang kemudian akan dijual kembali dengan harga yang lebih mahal. Dan untuk jasa lapak dagang sendiri memberikan kesempatan kepada masyarakat yang ingin berdagang untuk menempati lapak dagang yang sudah disediakan. Sehingga masyarakat akan lebih mudah dalam melakukan kegiatan jual beli dan di waktu yang bersamaan juga dapat membantu meningkatkan pendapatan bagi masyarakat yang berdagang.

Namun sangat disayangkan selama 3 tahun terakhir program-program BUMDes Sinar Hulawa tidak berjalan secara optimal. BUMDes yang didirikan sejak tahun 2017 tersebut mengalami pertumbuhan dan perkembangan yang tidak begitu stabil. Hal ini dikarenakan terdapat 2 jenis usaha yang sudah tidak berjalan lagi yaitu usaha simpan pinjam dan usaha warung serba ada (Waserda). Akhirnya jumlah pendapatan BUMDes juga mengalami pertumbuhan yang tidak begitu stabil. Kondisi tersebut dilihat pada jumlah pendapatan BUMDes yang naik turun di setiap tahunnya.

Jumlah penyertaan modal BUMDes dan pendapatan memiliki perbandingan yang cukup jauh. Seperti yang digambarkan pada tahun 2021 BUMDes menerima penyertaan modal sebesar Rp. 5.832.044, dengan target pendapatan sebesar Rp. 5.000.000 dan pendapatan yang menurun dengan jumlah Rp. 4.378.000. Kemudian tahun 2022 BUMDES memperoleh penurunan jumlah penyertaan modal sebesar Rp. 4.378.000 dengan target pendapatan sebesar Rp. 5.000.000, dengan pendapatan BUMDes yang menjadi Rp. 6.880.000. Dan pada tahun 2023 BUMDes memperoleh penyertaan modal sebesar Rp. 6.880.000 dengan target pendapatan sebesar Rp. 10.000.000 tetapi hanya memperoleh pendapatan sebesar Rp. 5.000.000.

Sejalan dengan data di atas, Kepala Desa Hulawa juga menyatakan bahwa terdapat beberapa masalah yang kemudian menyebabkan eksistensi dari BUMDes itu sendiri mulai redup. Disebutkan bahwa awal melambatnya perputaran ekonomi BUMDes ini terjadi pada saat pandemi Covid-19. Beberapa unit usaha yang memerlukan kegiatan secara tatap muka harus terhenti akibat aturan *work from home* (bekerja dari rumah) mulai diterapkan. Unit usaha warung serba ada (Waserda) menjadi unit usaha yang merasakan dampaknya. Karena masih kurangnya kemampuan pengelola BUMDes dalam melakukan manajemen keuangan pada saat covid dan pasca covid.

Selain itu, masih kurangnya pelatihan dan pendampingan kepada pengelola BUMDes juga menjadi kendala dalam optimalnya implementasi program BUMDes di Desa Hulawa. Hanya ada 2 sampai 3 kali pelatihan yang pernah di ikuti oleh

pengelola BUMDes. Artinya, pengelola BUMDes masih memiliki keterbatasan pengetahuan mendalam terkait dengan pengelolaan BUMDes. Kondisi ini semakin memperparah buruknya pengelolaan BUMDes baik dalam perencanaan, kesekretariatan dan penatausahaan, maupun pengelolaan keuangan BUMDes Desa Hulawa. Sehingga segala bentuk unit usaha yang sedang berjalan tidak dapat memberikan pendapatan yang maksimal ke desa itu sendiri.

Persoalan lainnya yang juga ikut menyebabkan BUMDes di Desa Hulawa belum dapat berjalan secara optimal adalah kondisi kuantitas dan kualitas sumber daya manusia (SDM) dalam mengelola BUMDes. Pengelola BUMDes di Desa Hulawa hanya di isi oleh penasehat yang dijabat langsung oleh kepala desa, pengawas dari BPD, direktur, sekretaris dan bendahara. Dengan bermodalkan 5 orang pengelola, maka tidak heran jika dalam pelaksanaannya BUMDes masih mengalami kesulitan dalam menjalankan 4 unit usaha yang ada. Selain itu pembagian tugas dan fungsi juga kurang sesuai dengan kemampuan dan jenjang pendidikan yang mereka miliki. Kondisi tersebut akan memberikan pengaruh dalam proses implementasi kebijakan program BUMDes ini. Tidak hanya masalah sumber daya manusia, dalam implementasi kebijakan BUMDes di Desa Hulawa juga tidak memenuhi tahapan dari kebijakan publik itu sendiri.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan analisis lebih dalam tentang Implementasi Kebijakan Program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa

Hulawa Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo.

Tinjauan Pustaka Kebijakan Publik

Secara etimologis, istilah kebijakan atau *policy* berasal dari bahasa Yunani "*polis*", yang berarti negara atau kota, dan kemudian berkembang ke dalam bahasa Latin "*politia*", yang berarti negara. Dalam bahasa Inggris, "*policie*" berarti menangani masalah publik atau administrasi pemerintahan. Kebijakan atau "*policy*" adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan bagaimana seorang aktor, seperti seorang pejabat, suatu kelompok, atau badan pemerintah, berperilaku, atau sejumlah aktor yang berpartisipasi dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Keban (dalam Kadji, 2015) mengatakan bahwa *Public policy* dapat dilihat sebagai suatu produk, sebagai rangkaian proses, sebagai kerangka kerja, dan sebagai sebuah konsep filosofi Kebijakan dianggap sebagai produk karena dianggap sebagai serangkaian hasil, seperti kesimpulan atau rekomendasi. Selain itu, kebijakan juga dianggap sebagai serangkaian proses, di mana kebijakan dianggap sebagai cara untuk menyelesaikan masalah dalam sebuah organisasi dan untuk mengidentifikasi solusi, yaitu program dan prosedur yang digunakan untuk mencapai produk kebijakan. Kebijakan juga disebut sebagai kerangka kerja di mana tawar menawar dan negosiasi dilakukan untuk merumuskan masalah dan metode implementasi kebijakan. Di sisi lain, kebijakan juga dianggap sebagai suatu ide filosofis yang mencakup serangkaian aturan atau prinsip.

Menurut Chandler dan Plano kebijakan publik adalah suatu pola pemanfaatan sumberdaya-sumberdaya yang tersedia sebagai upaya memperbaiki masalah-masalah masyarakat dan pemerintah. Realitas di lapangan

menunjukkan bahwa pelaksana kebijakan dapat membantu memecahkan masalah publik dengan banyak cara. Untuk memastikan bahwa semua orang memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam semua aspek pembangunan dan kemasyarakatan, pemerintah melakukan intervensi terus menerus yang dikenal sebagai kebijakan publik.

Tidak jauh berbeda dengan pendapat Chandler dan Plano, Dye (dalam Kadji, 2015) juga memberikan definisi dasar tentang kebijakan publik dengan mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan bertujuan untuk memahami tiga hal yaitu: i) tindakan pemerintah, ii) faktor-faktor yang mempengaruhinya, dan iii) konsekuensi dari pelaksanaan kebijakan publik.

Edwards III dan Sharkansy memiliki pandangan yang sama dengan Dye. Mereka berpendapat bahwa : "Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan lakukan, atau tidak dilakukan". Kebijakan sebenarnya adalah kumpulan tujuan untuk program pemerintah yang dilaksanakan atau tidak. Namun, Carl Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai: "Suatu tindakan yang difokuskan pada tujuan yang direncanakan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu yang ditandai dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan."

Berdasarkan perspektif di atas, jelas bahwa banyak para ahli lebih cenderung menganggap bahwa segala bentuk tindakan yang dilakukan oleh pemerintah merupakan bentuk kebijakan publik. Pandangan kedua adalah para ahli yang lebih melihat kebijakan dari sudut pandang implementasi kebijakan (*policy implementation*). Kelompok kedua juga terbagi menjadi dua kelompok lagi: yang pertama melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang dibuat oleh

pemerintah dengan tujuan tertentu, dan yang kedua melihat bahwa kebijakan publik memiliki dampak atau hasil yang dapat diprediksi atau diantisipasi sebelumnya.

Implementasi Kebijakan

Keseluruhan proses kebijakan mencakup penerapan kebijakan. Udoji (dalam Mustari, 2015) menyatakan bahwa pelaksanaan undang-undang sama pentingnya dengan proses pembuatan undang-undang. Pelaksanaan kebijakan sangat penting, bahkan lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Jika tidak dilaksanakan, kebijakan hanyalah rencana atau impian indah yang tersimpan dan tersusun rapi. Dengan kata lain, penetapan atau persetujuan kebijakan bukan merupakan akhir dari pembuatan kebijakan.

Setelah kebijakan diformulasikan, langkah berikutnya adalah penerapan kebijakan. Salah satu definisi yang paling umum digunakan untuk implementasi kebijakan adalah Implementasi diartikan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Menurut Dunn (dalam Mustari, 2015) implementasi kebijakan akan lebih mirip dengan kegiatan praktis, seperti mengeksekusi dan mengarahkan. Secara lebih jelas Dunn menyatakan bahwa "*Policy implementation involves the execution and steering of a laws of action overtime. Policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical*".

Sangat logis bahwa implementasi kebijakan memerlukan proses politik dan administrasi karena sifat praktisnya. Hal karena implementasi kebijakan berkaitan dengan tujuan kebijakan (*policy goals*). Dalam konteks pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan kekuasaan (*power*), kepentingan, dan strategi para pelaku

kebijakan, serta karakteristik lembaga dan rezim, serta persetujuan untuk pelaksanaan dan respons terhadap kebijakan.

Setelah kebijakan diimplementasikan, konteks implementasi seperti ini baru akan terlihat. Hal ini menunjukkan bahwa proses pelaksanaan kebijakan adalah salah satu tahapan penting dalam proses perumusan dan pembuatan kebijakan. Keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan menentukan keberhasilannya dalam mencapai tujuannya. Oleh karena itu, rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan berguna atau hanya akan menjadi kumpulan kata-kata yang indah dan baku yang tersimpan dalam dokumen jika tidak diterapkan. Dengan demikian, proses implementasi adalah salah satu indikator dalam mengukur keberhasilan strategi atau kebijakan.

Jones menyatakan bahwa tidak berlebihan jika dikatakan implementasi adalah merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses lahirnya kebijakan (dalam Mustari, 2015). Namun, sebagian besar dari kita sering berpikir bahwa setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang, kebijakan itu akan dapat dilaksanakan dan hasilnya akan sesuai dengan harapan pembuat kebijakan. Meskipun demikian, Putra menyatakan bahwa "Sifat kebijakan itu kompleks dan saling tergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan negara yang bersifat *self-executor*, yang paling banyak adalah yang bersifat *non-self-executor*, artinya kebijakan negara perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak seperti yang diharapkan" (dalam Mustari, 2015).

George Edward III menyatakan bahwa masalah utama dalam administrasi publik adalah kurangnya perhatian yang diberikan pada pelaksanaannya (dalam Mustari, 2015). Edward menyarankan empat hal utama yang harus diperhatikan agar implementasi kebijakan menjadi efektif: komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*),

komitmen (*disposition* atau *attitude*), dan struktur birokrasi.

Komunikasi (*Communication*)

Menurut Edwards III (dalam Mustari, 2015), agar implementasi kebijakan dapat berhasil, individu yang bertanggung jawab atas proses tersebut harus mengetahui apa yang harus dilakukan. Perintah untuk melaksanakan kebijakan harus diberikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada individu yang memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Jika pesan dan perintah pembuat kebijakan tidak jelas dan tidak terdefinisi dengan baik, maka kemungkinan besar akan terjadi kesalahpahaman di tingkat implementor kebijakan yang ditunjuk. Ini benar-benar akan terjadi kebingungan di tingkat implementor, terutama tentang bagaimana mereka harus memahami tugas dekripsi.

Komunikasi mencakup cara kebijakan disampaikan kepada organisasi dan/atau masyarakat umum, ketersediaan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, pendapat dan respons dari pihak yang terlibat, dan struktur organisasi yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan. Edward mengatakan bahwa tiga faktor dapat digunakan untuk mengukur aspek komunikasi yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

Sumber Daya (*Resources*)

Edwards III (dalam Mustari, 2015) menyatakan bahwa faktor *resources* (sumber daya) yang penting terdiri dari staf yang tepat dengan keahlian yang diperlukan; informasi yang cukup dan relevan tentang cara mengimplementasikan kebijakan dan memungkinkan penyesuaian bagi siapa saja yang terlibat dalam implementasi kebijakan; kewenangan untuk memastikan bahwa kebijakan ini dilakukan dengan maksud dan tujuan tertentu; dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah, dan persediaan) untuk

tujuan memberikan layanan kepada masyarakat.

Jumlah sumber daya manusia atau aparat tidak merupakan satu-satunya aspek dari faktor sumber daya; ini juga mencakup kapasitas dan motivasi sumber daya manusia untuk mendukung implementasi kebijakan tersebut. Oleh karena itu, sumber daya yang memadai dan memenuhi kualifikasi akan memungkinkan implementasi kebijakan yang tepat dan efektif.

Tidak peduli seberapa jelas, akurat, dan konsisten perintah untuk menerapkan kebijakan tersebut, implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif jika staf yang bertanggung jawab untuk menerapkannya kekurangan sumber daya dalam pekerjaan mereka. Sumber daya yang penting termasuk jumlah karyawan yang cukup dengan keahlian yang memadai, informasi yang cukup dan relevan tentang prosedur implementasi kebijakan, otoritas yang memastikan bahwa kebijakan dilaksanakan sesuai dengan sasaran dan tujuan kebijakan, dan dukungan untuk fasilitas, termasuk sarana dan aktivitas yang dimaksudkan untuk memberikan layanan publik. Tidak adanya sumber daya menunjukkan bahwa kebijakan tidak dapat diterapkan, pelayanan prima tidak dapat diberikan, dan aturan yang masuk akal tidak akan disusun dengan sebaik-baiknya.

Sikap Pelaksana (*Disposition*)

Menurut Edwards III (dalam Mustari, 2015), sikap pelaksana adalah komponen ketiga yang paling penting dalam proses penerapan kebijakan publik. Para implementor kebijakan tidak hanya harus tahu apa yang harus dilakukan dan memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, tetapi mereka juga harus memiliki keinginan dan kecenderungan untuk bersikap positif saat menerapkan kebijakan. Kebanyakan implementor menggunakan sedapat mungkin otoritas

dalam menjalankan kebijakan. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa mereka tidak tergantung pada pembuat kebijakan dan masalah kebijakan itu sendiri sangat kompleks.

Kadang-kadang implementor kebijakan melaksanakan kebijakan tidak sesuai dengan harapan pembuat kebijakan. Akibatnya, pembuat kebijakan sering diminta untuk mengubah atau bekerja dengan cara yang diatur pelaksanaannya atau bahkan membatasi otoritas mereka. Jika para implementor memiliki sikap positif terhadap kebijakan tertentu, mereka cenderung menerapkannya sesuai dengan harapan pembuat kebijakan sebelumnya. Namun, ketika para implementor dan pembuat keputusan tidak setuju satu sama lain, proses implementasi kebijakan akan menjadi semakin tidak terarah dan bahkan membingungkan.

Struktur Birokrasi

Menurut Edwards III (dalam Mustari, 2015), meskipun ada cukup sumber daya untuk implementasi kebijakan dan para implementor tahu apa yang harus dilakukan dan siap untuk melakukannya, proses implementasi kebijakan kadang-kadang terhambat oleh struktur birokrasi yang tidak efektif. Fragmentasi organisasi dapat menyebabkan kesulitan untuk mencapai koordinasi yang diperlukan untuk keberhasilan proses penerapan kebijakan. Di sisi lain, pelaksanaan kebijakan membutuhkan kolaborasi yang melibatkan banyak orang. Hal ini menyebabkan sumber daya yang tidak digunakan, kesempatan yang terlewatkan, kecacauan, dan kebijakan yang dirancang untuk mencapai tujuan silang, sehingga fungsi penting terlupakan.

Para implementor kebijakan akan tahu apa yang harus dilakukan dan memiliki keinginan dan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, tetapi struktur organisasi yang mereka layani akan menghalangi mereka dari

melaksanakannya. Proses implementasi kebijakan selalu terhambat oleh fragmentasi birokrasi dan karakteristik organisasinya. Fragmentasi ini selalu menyebabkan pemborosan sumber daya, tindakan yang tidak diharapkan, dan koordinasi yang terhambat, yang semuanya menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan publik. Menurut Edward dalam Nugroho (2011:636), struktur birokrasi berkaitan dengan kesesuaian struktur birokrasi yang bertanggung jawab untuk menerapkan kebijakan publik. Tujuannya adalah untuk menghindari penyimpangan birokrasi, karena struktur ini menghambat proses implementasi.

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 39 tahun 2004, BUMDes adalah usaha desa yang didirikan atau didirikan oleh pemerintah desa, dan masyarakat dan pemerintah desa bertanggung jawab atas modal dan pengelolaannya. Disisi lain menurut Manikam (2010:19), Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintah desa untuk meningkatkan perekonomian desa. BUMDes dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa.

BUMDes didirikan berdasarkan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah untuk tujuan meningkatkan Pendapatan Asli Desa (Padesa). Jika BUMDes dapat memperoleh pendapatan asli desa, semua pemerintah desa akan terdorong untuk mendirikan BUMDes. BUMDes harus berbeda dari lembaga ekonomi lainnya karena beroperasi di pedesaan.

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa mendefinisikan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai berikut: "Badan Usaha Milik Desa, 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 untuk mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa."

BUMDes membutuhkan modal sosial seperti kerja sama, solidaritas, dan kepercayaan untuk mengembangkan usaha yang menjangkau jejaring sosial yang lebih inklusif. BUMDes berkembang dalam politik yang inklusif melalui Musyawarah Desa, forum tertinggi untuk pengembangan usaha ekonomi Desa yang digerakkan oleh BUM Desa.

BUMDes adalah bentuk usaha ekonomi Desa kolektif antara pemerintah Desa dan masyarakat Desa. BUMDes melakukan usaha ekonomi dengan elemen bisnis sosial dan bisnis ekonomi. Badan usaha milik desa (BUM) diizinkan oleh undang-undang desa untuk menampung semua kegiatan ekonomi dan/atau pelayanan umum yang dikelola oleh desa dan/atau bekerja sama dengan desa lainnya. BUM Desa menjadi tempat bagi warga Desa untuk belajar tentang manajemen, kewirausahaan, kepemimpinan, kepercayaan, dan tindakan kolektif.

Metode

Adapun metode penelitian yang digunakan digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif dengan analisis kualitatif. Informan dalam penelitian ini berjumlah 11 orang yang terdiri dari pengelola BUMDes pemerintah desa, dan masyarakat desa.

Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan (tiga) cara yaitu : wawancara, observasi, dan dokumentasi. Selannya ahapan analisis data dilakukan dengan Reduksi Data (*Data Reduction*), Penyajian Data (*Data Display*) Penarikan kesimpulan atau verifikasi (*Conclusion Drawing/ Verification*)

Hasil dan Pembahasan

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah bentuk usaha ekonomi Desa kolektif antara pemerintah Desa dan masyarakat Desa. BUMDes melakukan usaha ekonomi dengan elemen bisnis sosial dan bisnis ekonomi. Di desa Hulawa Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo kebijakan BUMDes diatur dalam Peraturan Desa Hulawa nomor 3 tahun 2017 tentang pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dengan melihat dari beberapa aspek yang dikemukakan oleh Edward III terkait model implementasi kebijakan yang meliputi aspek komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana/disposisi, dan struktur birokrasi. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode yang sudah ditetapkan yaitu pendekatan kualitatif, dimana peneliti melakukan analisis lebih dalam tentang kebijakan yang sedang dijalankan. Analisis itu dilakukan melalui kegiatan wawancara dengan beberapa informan baik informan kunci maupun informan pendukung. Adapun hasil deskripsi dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Komunikasi

Adapun hasil penelitian terkait aspek komunikasi dalam implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang ada di desa Hulawa Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo menunjukkan bahwa bentuk komunikasi yang dilakukan antara pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah desa Hulawa dan pelaksana kebijakan yaitu pengelola BUMDes tidak berjalan dengan baik. Sering kali pemerintah desa yang wakili oleh kepala desa melakukan pertemuan secara formal dan non formal untuk menyampaikan apa saja yang harus mereka lakukan sebagaimana tertuang dalam Peraturan Desa Hulawa nomor 3 tahun 2017 tentang pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Akan tetapi, komunikasi

tersebut tidak memberikan pemahaman yang berarti kepada para pengelola BUMDes. Hal ini disebabkan oleh komunikasi yang hanya terjalin beberapa kali saja dan tidak adanya konsistensi dalam penyampaian komunikasi kepada para pelaksana kebijakan. Sehingga pengelola BUMDes tidak memahami dengan benar apa saja tugas dan tanggung jawab mereka sebagai pelaksana kebijakan.

Ketidajelasan informasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan ini juga diperparah oleh kemampuan pelaksana dalam menangkap informasi yang disampaikan oleh pembuat kebijakan. Hal ini dibuktikan dengan dua program BUMDes yang akhirnya harus dihentikan karena pengelola BUMDes tidak berhasil menangkap arahan dan perintah dari pembuat kebijakan untuk memperbaiki prosedur pelaksanaan program-program yang berjalan. Alhasil program BUMDes berhenti dengan sisa pendapatan dan sisa modal yang sangat sedikit. Fenomena ini membuktikan bahwa komunikasi yang dibangun akan mempengaruhi tingkat keberhasilan para pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan.

Perbedaan pemahaman antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan menjadi awal yang buruk dalam proses implementasi kebijakan. Komunikasi yang hanya berjalan satu arah juga menjadi penghambat dalam diterimanya informasi yang disampaikan dengan baik. Komunikasi lebih banyak dilakukan oleh pembuat kebijakan dalam hal ini kepala desa Hulawa bersama dengan ketua BUMDes saja. Arah komunikasi yang monoton ini menjadikan informasi hanya berhenti pada satu pihak saja dan pihak lainnya menerima informasi yang tidak valid. Sehingga memungkinkan adanya kesalahpahaman dalam penangkapan informasi yang dimaksud oleh pembuat kebijakan.

Sedangkan bentuk komunikasi komunikasi yang dibangun oleh pengelola

BUMDes dengan masyarakat desa masih sangat kurang. Komunikasi yang terjalin dengan baik hanya dilakukan pada awal kepengurusan pengelola BUMDes saja. Hal ini dapat dilihat dari partisipasi masyarakat dalam mengikuti program-program BUMDes yang ada seperti usaha simpan pinjam dan sewa lapak dagang. Komunikasi yang dibangun juga melalui rapat, sosialisasi, dan pertemuan langsung di sekretariat BUMDes. Membuat informasi terkait dengan program BUMDes ini belum tersampaikan dengan baik kepada masyarakat. Selain itu, pemerintah desa juga ikut berperan dalam menjalin komunikasi dengan masyarakat. Bahkan komunikasi yang terbangun lebih banyak dilakukan oleh pemerintah desa dalam hal ini kepala desa dengan masyarakat. Sedangkan pengelola BUMDes sangat jarang melakukan komunikasi dengan masyarakat. Puncaknya pada awal tahun 2023 pengurus BUMDes sudah tidak aktif lagi dalam menjalankan program-program BUMDes. Kondisi tersebut mengharuskan 2 (dua) unit usaha yaitu usaha simpan pinjam dan usaha waserda dihentikan. Meskipun demikian, pemerintah desa tetap melanjutkan unit usaha yang tersisa dan senantiasa menjalin komunikasi dengan masyarakat.

Komunikasi ini berjalan dengan baik dibantu juga oleh pemerintah desa Hulawa selaku pembuat kebijakan. Koordinasi antara pemerintah desa dan pengelola BUMDes ini memberikan pemahaman yang jelas kepada masyarakat terkait dengan program-program yang dikelola BUMDes. Akan tetapi masyarakat masih belum memahami dengan benar tujuan dari kebijakan program BUMDes ini dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah desa. Sehingga seringkali masyarakat menganggap program BUMDes ini hanya bantuan yang diberikan serta merta tanpa harus memperoleh keuntungan kepada masyarakat desa sendiri. Yang sebenarnya program BUMDes ini bertujuan untuk

meningkatkan pendapatan masyarakat desa dan pendapatan asli desa sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Desa Hulawa nomor 3 tahun 2017 tentang pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

Edward III (dalam Mustari, 2015) menegaskan bahwa proses implementasi kebijakan akan berjalan secara lebih efektif, apabila pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab dalam proses implementasi kebijakan tersebut memahami apa yang harus dilakukan. Penyampaian kebijakan yang akan diimplementasikan harus dikemukakan dengan jelas dan akurat oleh para pelaksana. Jelas dalam artian harus lugas dan konsisten tidak mengandung makna yang bias dan terlalu luas. Jika arahan dan perintah ini tidak disampaikan secara spesifik, maka dipastikan akan terjadi kesalahpahaman di tingkat impelmentor kebijakan yang diberikan tanggung jawab. Hal ini jelas akan memberikan kebingungan dan keraguan bagi para pelaksana kebijakan khususnya dalam memahami tugas dan fungsi yang harus mereka lakukan.

Menurut Van Metter dan Horn (dalam Winarno, 2014) koordinasi merupakan cara yang paling ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin jelas koordinasi dan komunikasi antar pihak-pihak yang dilibatkan dalam proses implementasi kebijakan, akan semakin sedikit juga asumsi yang mengandung kesalahan-kesalahan kecil terjadi begitupula sebaliknya. Komunikasi sering dipandang remeh oleh para impelmentor kebijakan. Tanpa mereka sadari kesalahan-kesalahan kecil muncul akibat adanya informasi yang tidak dikomunikasikan dengan jelas dan konsisten. Komunikasi dalam suatu organisasi merupakan hal yang sensitif dan kompleks. Perbedaan informasi yang diterima akan memberikan dampak yang besar dalam proses implementasi kebijakan baik ditingkat pelaksana maupun tingkatan dibawahnya.

Komunikasi (*communication*) berkaitan dengan bagaimana kebijakan tersebut dikomunikasikan kepada organisasi (pelaksana) atau publik. Hood (dalam Mustari, 2015) menyatakan bahwa koordinasi dan komunikasi memiliki peran yang sangat penting dalam proses implementasi kebijakan. Hal ini disebabkan oleh arahan dan perintah dapat lebih mudah dimengerti dan selaras dengan tujuan yang dicita-citakan.

Jika dipahami dengan baik maksud dari pernyataan di atas adalah dalam mengimplementasikan satu kebijakan perlu adanya komunikasi yang dibangun antar pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan. Sebagaimana dinyatakan oleh Grindle (Mulyadi, 2015:47), "implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program khusus. Seringkali dalam penyampaian komunikasi terjadi salah pengertian di beberapa tingkatan yang menyebabkan para implementor gagal dalam mengimplementasikan kebijakan dengan efektif. Sebaiknya para pimpinan lebih menegaskan lagi maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut kepada para pelaksana, sampai mereka memahami betul apa yang harus mereka lakukan. Komunikasi yang baik dan terarah akan memberikan keberhasilan bagi para pelaksana dalam mencapai tujuan dari kebijakan.

Berdasarkan fenomena yang digambarkan di atas dan teori yang disampaikan oleh beberapa ahli tentang komunikasi menunjukkan bahwa komunikasi dalam implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di desa Hulawa belum terjalin dengan optimal. Pasalnya komunikasi hanya terjadi pada awal kepengurusan di tahun 2021 dan teputus pada awal tahun 2023. Dalam menjalankan program-program BUMDes, pengelola BUMDes belum sepenuhnya melibatkan pemerintah desa

dan juga masyarakat desa. Sehingga tidak terjalin komunikasi yang baik antar pihak yang bersangkutan dalam implementasi kebijakan Program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Keadaan pengelola BUMDes yang sudah tidak aktif dan juga berhentinya 2 program BUMDes yaitu simpan pinjam dan waserda menjadi alasan belum optimalnya implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Hulawa.

Sumber Daya

Sebagaimana pendapat yang disampaikan oleh beberapa informan terkait dengan implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di desa Hulawa Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo bahwa sumber daya menjadi kebutuhan mendasar yang harus dipenuhi dalam mewujudkan tujuan dari kebijakan publik itu dibuat. Sumber daya yang dimaksud merupakan para pelaksana kebijakan dalam hal ini pengelola BUMDes yang ada di desa Hulawa.

Hasil penelitian mengarah pada kuantitas dan kualitas dari para pengelola BUMDes dalam menjalankan program-program yang ada. Kemampuan sumber daya manusia dari pengeloa BUMDes masih bisa dikatakan rendah. Pasalnya dalam proses implementasi kebijakan pengelola BUMDes yang hanya terdiri dari 3 orang yaitu ketua, sekretaris dan bendahara ini belum cukup dalam melakukan pengelolaan BUMDes dengan baik. Selain itu, penempatan posisi yang tidak sesuai dengan keahlian dari pengelola BUMDes juga menjadi salah satu kendala dalam proses pengimplementasian kebijakan ini. BUMDes sendiri membutuhkan pemahaman yang baik dalam bidang bisnis, wirausaha, perputaran modal, dan hal lain yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan BUMDes. Kemampuan ini yang belum dimiliki oleh para pengelola BUMDes. Sehingga dalam prosesnya, para

pelaksana kebijakan masih menemui kesulitan dalam menjalankan program-program yang ada.

Berikutnya peneliti juga menemukan bahwa ketersediaan sumber anggaran dalam hal ini modal usaha BUMDes sudah sangat cukup memadai. Sejak berdiri pada tahun 2017 sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Desa Hulawa nomor 3 tahun 2017 tentang pendirian Badan Usaha Miiik Desa (BUMDes), BUMDes sudah diberikan penyertaan modal setiap tahunnya. Modal ini bersumber dari dana desa yang dianggarkan sebagai dana prioritas melalui anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes). Sampai pada tahun 2020, total jumlah penyertaan modal ke BUMDes desa Hulawa mencapai Rp. 500.000.000. Sayangnya jumlah yang fantastis ini tidak dapat dikelola dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Hal ini dibuktikan dengan jumlah pendapatan yang diperoleh tidak berbanding lurus dengan jumlah penyertaan modal yang sudah diberikan. Kondisi ini membuat pemerintah desa sepakat untuk tidak memberikan penyertaan modal lagi ke BUMDes sejak tahun 2021. Karena pemerintah desa menemui keraguan pada kapasitas para pelaksana kebijakan dalam mengelola modal yang sudah diberikan. Akhirnya saat ini BUMDes berjalan dengan modal yang bersumber dari sisa pendapatan dan modal terakhir yang dimiliki.

Adapun ketersediaan sumber daya fasilitas dalam hal ini sarana dan prasarana yang digunakan dalam proses implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di desa Hulawa Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo sudah sangat memadai. Para impelementor sudah difasilitasi dengan gedung sekretariat BUMDes yang didalamnya sudah terdapat komputer, laptop, printer, AC, dan barang-barang yang diperlukan dalam kegiatan operasional BUMDes sehari-hari. Unit usaha waserda juga sudah memiliki bangunan

yang sama tempatnya dengan sekretariat BUMDes. Demikian pula untuk usaha sewa lapak, sudah didirikan lapak dagang sejak tahun 2021 dengan beberapa petak bangunan yang juga memiliki area parkir yang sangat luas. Fasilitas-fasilitas ini jelas sangat menunjang terselenggaranya implementasi kebijakan publik dengan baik. Akan tetapi para pelaksana tidak dapat memanfaatkan ketersediaan sarana dan prasarana ini dengan baik. Sebagian besar dari fasilitas yang sudah disediakan ini mengalami kerusakan akibat tidak adanya pemeliharaan yang baik dari para pelaksana kebijakan.

Sementara itu, kesesuaian potensi desa dengan program-program yang dijalankan oleh BUMDes juga menjadi aspek yang harus dipertimbangkan. Keputusan terkait program apa saja yang menjadi prioritas BUMDes harus selaras dengan kondisi desa dan masyarakat desa. Tujuan dari diimplementasikannya kebijakan ini salah satunya adalah untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan desa dan pendapatan asli desa. Dengan mayoritas penduduk desa Hulawa sebagai petani dan pelaku usaha, dapat dipastikan bahwa program-program BUMDes yang berjalan sangat sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hasil wawancara dengan beberapa menunjukkan kepuasan dan rasa syukur mereka terhadap program yang dikelola BUMDes yang memberikan banyak manfaat bagi mereka. Sehingga partisipasi masyarakat desa Hulawa untuk ikut andil dalam pelaksanaan program BUMDes ini sangat aktif.

Sumber daya yang dikemukakan oleh Edward III (dalam Mustari, 2015) menjelaskan bahwa sumber daya penting meliputi anggota organisasi yang memiliki kemampuan yang dibutuhkan, informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan terjadi penyesuaian terhadap siapa saja yang terlibat dalam proses implementasi

kebijakan, kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan dengan maksud dan tujuan tertentu, dan berbagai fasilitas (berupa bangunan peralatan, tanah, dan persediaan) didalamnya untuk kepentingan pemberian pelayanan publik.

Sumber daya ini berkaitan dengan ketersediaan sumber daya pendukung lebih utama sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kemampuan para implementor dalam menjalankan kebijakan yang telah dibuat. Perpaduan sumber daya yang diperlukan dalam implementasi kebijakan harus dilakukan dengan baik.

Setiap proses yang dilewati membutuhkan sumber daya yang memadai. Dalam prakteknya implementasi kebijakan program memerlukan ketersediaan sumber dana, tenaga kerja, dan peralatan yang dibutuhkan untuk melaksanakan program yang ada. Sumber daya yang berkualitas akan memberikan pengaruh pada efektif tidaknya implementasi suatu kebijakan.

Menurut Edward III (dalam Widodo, 2010) sumber daya terdiri dari sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, dan sumber daya kewenangan. Ketersediaan sumber daya ini sangat penting untuk pelaksanaan kebijakan terlaksana dengan optimal. Sumber daya manusia merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2019) menyatakan bahwa kemungkinan sumber daya yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah staff/pelaksana kebijakan. Selain itu, Edward III juga menambahkan bahwa tidak peduli seberapa jelas dan konsistennya perintah implementasi dan seberapa akurat perintah tersebut disampaikan, jika personel yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kekurangan sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif maka implementasinya juga tidak akan berjalan efektif.

Selanjutnya sumber daya anggaran merupakan salah satu aspek yang berkaitan dengan kemampuan anggaran dalam membiayai proses implementasi kebijakan itu berlangsung. Edward III juga menyatakan bahwa keterbatasan anggaran dan penolakan masyarakat membatasi perolehan fasilitas yang memadai. Hal pada gilirannya akan mengurangi kualitas pelayanan yang dapat diberikan oleh pelaksana kebijakan kepada masyarakat. Menurut Edward III, salah satu faktor utama yang menyebabkan program tidak berjalan dengan baik adalah kurangnya insentif yang diberikan kepada implementor. Menurut Edward III, salah satu faktor utama yang menyebabkan program tidak berjalan dengan baik adalah kurangnya insentif yang diberikan kepada implementor. Dalam Widodo (2010:101), Edward III menyimpulkan bahwa kekurangan sumber daya anggaran akan berdampak pada keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Keterbatasan anggaran menyebabkan pelaku kebijakan rendah terlibat, selain program tidak dapat dijalankan secara optimal.

Tidak hanya sumber daya anggaran yang memberikan pengaruh terhadap efektif tidaknya implementasi kebijakan dilakukan, sumber daya peralatan juga memberikan efek yang cukup signifikan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010) sumber daya peralatan terdiri dari sarana yang digunakan untuk menjalankan implementasi suatu kebijakan. Sumber peralatan ini mencakup gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memberikan kemudahan dalam proses pelayanan kepada masyarakat.

Kewenangan adalah sumber daya lain yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:103) menyatakan bahwa: Kewenangan (authority) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu

lembaga akan mempengaruhi suatu lembaga dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini penting ketika lembaga menghadapi masalah dan harus segera menyelesaikannya.

Sikap Pelaksana (Disposisi)

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan terkait dengan sikap pelaksana/disposisi dalam implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di desa Hulawa, Kecamatan Paguyaman, Kabupaten Boalemo belum berjalan optimal. Dapat dilihat gambaran secara jelas tentang komitmen dari para pengelola BUMDes dalam menjalankan program-program yang ada. Sejauh ini komitmen dari para pengelola BUMDes masih dikatakan kurang. Rasa kepemilikan terhadap BUMDes belum tertanam dalam individu masing-masing pengelola BUMDes. Ada beberapa alasan yang menyebabkan komitmen dari pengelola BUMDes ini masih rendah, diantaranya adalah jumlah gaji yang diterima masih belum tetap, masih adanya intervensi dari pemerintah desa, dan masih kurangnya kemampuan berwirausaha dari para pengelola BUMDes. Sikap dan respon negatif yang diberikan oleh para pengelola BUMDes dalam menjalankan program yang ada juga menjadi salah satu penyebab rendahnya komitmen dari para pengelola BUMDes sebagai pelaksana kebijakan. Dengan alasan-alasan tersebut tidak heran jika para pengelola BUMDes masih belum memiliki komitmen yang jelas dalam mengimplementasikan kebijakan program BUMDes ini.

Selain komitmen dari pengelola BUMDes, sikap pelaksana/disposisi dalam pelaksanaan kebijakan program BUMDes ini juga bisa dilihat melalui kerja sama yang dilakukan oleh pengelola BUMDes dengan beberapa pihak. Kerja sama ini bisa berupa hubungan atau interaksi dengan pihak-pihak tertentu yang saling memberikan

keuntungan. Bentuk kerja sama ini dilakukan untuk lebih menambah relasi dan jangkauan dari program BUMDes sendiri agar lebih berkembang secara signifikan.

Dapat disimpulkan bahwa kerja sama yang dilakukan oleh para pengelola BUMDes dengan beberapa pihak sudah cukup baik. Hal ini dibuktikan dengan adanya partisipasi aktif dari masyarakat yang ikut terlibat dalam beberapa program dengan masyarakat. Keterlibatan masyarakat tersebut merupakan bentuk kerja sama paling kecil yang dilakukan oleh pengelola BUMDes dalam rangka menambah daya tarik masyarakat dalam memanfaatkan potensi yang dimiliki. Selain itu, kerja sama BUMDes juga pernah terjalin dengan pemerintah desa dalam penyediaan bahan makanan pokok yang akan dibutuhkan oleh masyarakat penerima bantuan BPNT selama 4-5 bulan pada tahun 2022. Kerja sama yang lain juga dilakukan bersama BRI unit paguyaman dalam penyediaan BRILink di unit usaha waserda. Beberapa kerja sama menjadi awal yang baik dalam implementasi kebijakan program BUMDes di desa Hulawa.

Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif, para pelaksana kebijakan (implementor) tidak hanya harus tahu apa yang harus dilakukan dan dilaksanakan jika mereka ingin melaksanakan kebijakan secara efektif dan efisien, sebagaimana pernyataan menurut Edward III dalam Widodo (2010), disposisi didefinisikan sebagai kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

Terdapat beberapa variabel yang menarik perhatian Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) terkait disposisi implementasi kebijakan adalah: 1) Penunjukan birokrasi. Jika personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang

diinginkan oleh pejabat yang lebih atas, disposisi atau sikap pelaksana akan menghalangi pelaksanaan kebijakan. Akibatnya, pelaksana kebijakan harus dipilih dan dipekerjakan oleh individu yang berdedikasi pada kebijakan, terutama untuk kepentingan warga masyarakat, 2) Salah satu cara untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan adalah dengan meningkatkan insentif; pada dasarnya orang bergerak sesuai kepentingan mereka sendiri, sehingga tindakan para pembuat kebijakan dipengaruhi oleh manipulasi insentif. Meningkatkan keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan mendorong para pelaksana untuk menjalankan tugas dengan baik. Ini dilakukan untuk memenuhi kepentingan organisasi atau individu.

Dengan demikian, jika dilihat dari fenomena yang ada dilapangan dan keberadaan teori yang menjelaskan tentang sikap pelaksana/disposisi dalam implementasi kebijakan program BUMDes di desa Hulawa dapat dikatakan belum optimal. Jika dilihat dari segi komitmen dan sikap dari para pengelola BUMDes selaku implementor kebijakan yang masih negatif menjadikan kebijakan yang diterapkan juga tidak berjalan secara efektif. Walaupun memiliki komitmen yang belum jelas, akan tetapi kerja sama yang dibangun oleh pengelola BUMDes dengan beberapa pihak dapat terlaksana dengan baik. Hal ini akan memberikan efek positif dalam implementasi kebijakan program BUMDes di desa Hulawa Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo.

Struktur Birokrasi

Adanya beberapa pendapat yang disampaikan oleh informan kunci dan pendukung terkait dengan struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di desa Hulawa belum tertata dengan baik. Hal ini dibuktikan melalui standar operasional prosedur (SOP) dalam

menjalankan program-program BUMDes menunjukkan bahwa SOP yang digunakan oleh pengelola BUMDes ini berpedoman pada AD/ART BUMDes desa Hulawa sendiri. Dalam AD/ART tersebut tertuang mekanisme secara prosedural bagaimana masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam unit-unit usaha yang diprogramkan oleh BUMDes. Dijelaskan tentang dokumen-dokumen yang harus dipenuhi oleh masyarakat, aturan-aturan selama mengikuti unit usaha tertentu, jumlah keuntungan yang akan diperoleh, dan waktu kerja sama berlangsung. Secara rinci prosedur dari tiap-tiap unit usaha sudah dideskripsikan dalam AD/ART dan juga diperkuat oleh argumen yang disampaikan oleh pengelola BUMDes serta masyarakat. Meskipun dalam pelaksanaannya masih belum optimal karena kurangnya komunikasi yang jelas antara pengelola BUMDes dan juga masyarakat. Sehingga seringkali masyarakat tetap merasakan adanya alur yang masih berbelit-belit. Dengan demikian, perihal standar operasional prosedur (SOP) dalam implementasi kebijakan program BUMDes ini dikatakan masih belum cukup memadai efektifnya kebijakan tersebut dilaksanakan.

Struktur birokrasi tidak hanya membahas tentang standar operasional prosedur (SOP) yang harus dipenuhi, akan tetapi juga membahas tentang pengorganisasian dan penataan struktur organisasi para pelaksana kebijakan. Penataan struktur ini diperlukan agar dalam proses implementasi kebijakan tidak terjadi tumpang tindih arahan dan perintah yang diberikan. Sehingga pencapaian tujuan kebijakan juga dapat dilakukan dengan optimal.

Berdasarkan hasil wawancara bersama para pelaksana kebijakan terkait pembagian tugas dan fungsi dapat disimpulkan bahwa pembagian tugas yang dilakukan masih belum merata. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya tugas ganda yang dimiliki

oleh masing-masing pengelola BUMDes. Bahkan tugas yang mereka emban sudah bukan lagi bagian dari posisi struktural yang mereka tempati. Kurangnya jumlah pengelola BUMDes juga menjadi salah satu alasan mengapa pembagian tugas ini masih belum sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari masing-masing pengelola. Tidak heran jika para pelaksana mengerjakan tugas yang sebenarnya tidak menjadi urusannya. Kondisi ini akan memberikan kesulitan kepada pengelola BUMDes dalam melakukan manajemen BUMDes secara lebih terstruktur.

Terlepas dari kenyataan bahwa implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi, Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana memiliki pengetahuan dan keinginan untuk melakukannya.

Menurut Edwards III dalam Winarno (2005), birokrasi memiliki dua karakteristik utama, yaitu standar operasional prosedur (SOP) dan fragmentasi. Menurut Winarno (2005) standar operasional prosedur (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya, dan kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. Edwards III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa, ketidakjelasan standar operasional prosedur yang berkaitan dengan mekanisme, sistem, dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, dan kewenangan, serta ketidaksesuaian hubungan antara organisasi pelaksana satu sama lain juga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

Namun, berdasarkan temuan penelitian Edward III dalam Winarno (2005), ada kemungkinan bahwa SOP dapat menghalangi pelaksanaan kebijakan baru yang membutuhkan gaya kerja atau jenis

staf yang berbeda untuk menerapkannya. Dengan demikian, semakin banyak kebijakan yang membutuhkan perubahan dalam praktik organisasi yang biasa, semakin besar kemungkinan SOP menghambat pelaksanaannya. Menurut Edward III dalam Winarno (2005), fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi, dan dalam Widodo (2010), struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau terputus-putus) dapat meningkatkan kegagalan komunikasi karena ada kemungkinan yang lebih besar bahwa instruksinya akan berubah, dan semakin berubah pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif.

Berdasarkan hasil wawancara bersama para pelaksana kebijakan terkait pembagian tugas dan fungsi dapat disimpulkan bahwa pembagian tugas yang dilakukan masih belum merata. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya tugas ganda yang dimiliki oleh masing-masing pengelola BUMDes. Bahkan tugas yang mereka emban sudah bukan lagi bagian dari posisi struktural yang mereka tempati. Kurangnya jumlah pengelola BUMDes juga menjadi salah satu alasan mengapa pembagian tugas ini masih belum sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari masing-masing pengelola. Tidak heran jika para pelaksana mengerjakan tugas yang sebenarnya tidak menjadi urusannya. Kondisi ini akan memberikan kesulitan kepada pengelola BUMDes dalam melakukan manajemen BUMDes secara lebih terstruktur.

Hasil penelitian dan juga teori dari para ahli memberikan gambaran tentang bagaimana struktur birokrasi yang meliputi aspek standar operasional prosedur (SOP), penataan struktur organisasi, dan pembagian tugas dan fungsi. Standar operasional prosedur (SOP) yang digunakan dalam menjalankan program-program

BUMDes sudah tertuang dalam AD/ART BUMDes akan tetapi belum tersosialisasi dengan baik kepada masyarakat. Sama halnya dengan penataan struktur organisasi pengelola BUMDes yang masih cacat karena belum terisi dan tertata dengan baik. Sedangkan untuk pembagian tugas dan fungsi dari tiap-tiap pelaksana juga masih tumpang tindih dan tidak sesuai dengan posisi struktural. Sesuai dengan hasil wawancara bersama beberapa pihak maka dapat disimpulkan bahwa struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di desa Hulawa Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo masih belum terorganisir dengan baik. Masih adanya tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan alur kebijakan yang menghambat terwujudnya pencapaian tujuan dari kebijakan itu dibuat.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian ini kesimpulan peneliti sebagai berikut. Pertama, Implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa di Desa Hulawa Kecamatan Paguyaman Kabupaten Boalemo belum dilakukan dengan optimal sesuai dengan amanat yang tertuang dalam Peraturan Desa Hulawa nomor 3 tahun 2017 tentang pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Kedua, Komunikasi yang dilakukan antara pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah desa Hulawa dan pelaksana kebijakan yaitu pengelola BUMDes tidak berjalan dengan baik. Ketiga, Sumber daya yang ada belum memadai dan belum dimanfaatkan dengan. Keempat, Sikap pelaksana/disposisi yang meliputi aspek komitmen dari pelaksana kebijakan dan kerja sama yang dilakukan dalam implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Hulawa belum direalisasikan dengan optimal. Dan kelima, Struktur birokrasi yang meliputi aspek standar operasional prosedur (SOP), penataan struktur

organisasi, dan pembagian tugas dan fungsi dalam implementasi kebijakan program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Hulawa Kecamatan Paguyaman masih belum terorganisir dengan baik.

Daftar Pustaka

- Abdussamad, J., Tui, F. P., Mohamad, F., & Dunggio, S. (2022). Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Melalui Program Bank Sampah Di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bone Bolango. Publik: Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia, Administrasi Dan Pelayanan Publik, 9(4), 850–868.
- Agustino, Leo. 2008. Dasar-Dasar Kebijakan Publik, Bandung: Alfabeta
- Ahmad, O. ; Ihsan, N., Profesor, J., Soedarto, H., Hukum, S., & Semarang, T. (2018). Analisis Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Gerbang Lentera Sebagai Penggerak Desa Wisata Lerep. Journal Of Politic And Government Studies, 7(04), 221–230.
- Amanda, P. I. (2019). Kebijakan Publik (Teori, Analisis, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan). Thejournalish: Social And Government, 1, 34–38.
- Anderson, James E.1970. Public Policy Making, New York: Reinhart and Wiston.
- Aneta, A. (2010). Model Dan Pendekatan Implementasi Publik. Jurnal Administrasi Publik, 1(1), 55–65.
- Anggraeni, M. R. R. S. (2016). Peranan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Pada Kesejahteraan Masyarakat Pedesaan Studi Pada Bumdes Di Gunung Kidul, Yogyakarta. Modus, 28(2), 155.
- Ardyansyah, D. (2010). Kebijakan Publik Sebagai Kebijakan Publik. Jurnal Medtek, 2(3), 78–91.
- Bender, D. (2016). Desa - Optimization Of Variable Structure Modelica Models Using Custom Annotations. Acm International Conference Proceeding

- Series, 18-April-2(1), 45–54.
- Tui, F. P., Tohopi, R., Abdussamad, J., & Nani, Y. N. (2022). Implementasi Sistem Keuangan Desa (Siskeudes) Di Kecamatan Bonepantai (Studi Kasus Di Desa Tamboo Kecamatan Bonepantai Kabupaten Bone Bolango). *Journal Administration And Public Service*, 2(2), 99–107.
- Budiono, P. (2015). Implementasi Kebijakan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes). *Jurnal Politik Muda*, 4(1), 116–125.
- Chintary, V. Q., & Lestari, A. W. (2016). Peran Pemerintah Desa Dalam Mengelola Badan Usaha Milik Desa (Bumdes). *Jisip: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 5(2), 59.
- Firmanudin, R., & Rahmawati, M. P. (2022). Implementasi Kebijakan Bumdes Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Melalui Pengelolaan Sampah Di Desa Bangunrejo Kabupaten Kendal. *Journal Publicuho*, 5(3), 672-684.
- Gamayanto, I., Nilawati, F. E., & Suharnawi, -. (2017). Pengembangan Dan Implementasi Dari Wise Netizen (E-Comment) Di Indonesia. *Techno.Com*, 16(1), 80–95.
- Handoyo, E. (2012). *Kebijakan publik*. Semarang: Widya Karya.
- Kadji, Y. (2016). Buku Formulasi Dan Impelementasi Kebijakan. In *Jurnal Penelitian Pendidikan Guru Sekolah Dasar* (Vol. 6, Nomor August).
- Karim, A. (2019). Peningkatan Ekonomi Desa Melalui Badan Usaha Milik Desa (Bumdes). In *Nas Media Pustaka*. 186t2rg.Pdf
- Kushartono, E. W. (N.D.). *Pengembangan Desa Mandiri Melalui Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes)* Fitrie Arianti Universitas Diponegoro Semarang.
- Laru, F. H. U., & Suprojo, A. (2019). peran pemerintah desa dalam pengembangan badan usaha milik desa (BUMDes). *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JISIP)*, 8(4), 367-371.
- Liow, H. (2018). Implementasi Kebijakan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa Di Desa Tondegesean Kecamatan Kawangkoan. *Jurnal Administrasi Publik*, 4(61).
- Maulidiah, N., & Megawati, S. (2022). Implementasi Kebijakan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Dalam Pengembangan Desa Wisata. *Publika*, 10(2), 391–406.
- Moleong, Lexy J. (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja
- Muadi, S. S. A. M. I. (2016). Konsep Dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik. *Review Politik*, 06, 195–224.
- Mustari, N. (2015). Pemahaman Kebijakan Publik(Formulasi,Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik). *Kebijakan Publik Deliberatif*, 1, 286.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2021). Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2021. Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa, Badan Usaha Milik Desa, 1–71.
- Permendes No 3. (2021). *Badan Usaha Milik Desa*. Kemendes Pdtt, 1–137.
- Rahmawati, M. P., & Suwarji, S. (2021). Implementasi Kebijakan Pengelolaan BUMDes pada Masa Pandemi di Desa Protomulyo Kaliwungu Selatan Kabupaten Kendal. *Journal Of Social Politics And Governance (Jspg)*, 3(1), 23-35.
- Ristanti, Y. D., & Handoyo, E. (2017). Undang-Undang Otonomi Daerah Dan Pembangunan Ekonomi Daerah. *Jurnal Riset Akutansi Keuangan*, 2(2), 115–122.
- Rizzal Firmanudin, Maulida Putri Rahmawati, & Suprihatma. (2022). Implementasi Kebijakan Bumdes Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Melalui Pengelolaan

- Sampah Di Desa Bangunrejo Kabupaten Kendal. *Journal Publicuho*, 5(3), 672–684.
- Robert, B., & Brown, E. B. (2004). Implementasi Kebijakan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa Di Desa Tondegesean Kecamatan Kawangko. 1, 1–14.
- Sri, A., & Dewi, K. (2014). Sebagai Upaya Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (Pades) Serta Menumbuhkan Perekonomian Desa. *V(1)*, 1–14.
- Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sumba, P. D., Tui, F. P. D., & Tohopi, R. (2021). Implementasi Kebijakan Program Kampung Keluarga Berencana. *Jurnal Administro : Jurnal Kajian Kebijakan Dan Ilmu Administrasi Negara*, 3(1), 06–11.
- Suryadi, A., Rusli, B., & Alexandri, M. B. (2021). Implementasi Kebijakan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Di Kecamatan Pameungpeuk Kabupaten Bandung. *Responsive: Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Administrasi, Sosial, Humaniora Dan Kebijakan Publik*, 4(1), 29–46.
- Ubi Laru, F. H., & Suprojo, A. (2019). Peran Pemerintah Desa Dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes). *Jisip : Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 8(4), 367–371.
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
- Teori, E. S. M. (2009). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Wahab, S. A. (2021). Analisis kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan publik. Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta: PT Buku Kita