

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan biasanya diwujudkan oleh pemerintah dalam bentuk undang – undang dan peraturan –peraturan yang mengatur segala sesuatu yang dianggap penting dan untuk menyelesaikan masalah – masalah yang terjadi di tengah masyarakat maupun pemerintahan itu sendiri, namun dalam pembuatan sebuah kebijakan, dibutuhkan proses yang tidak pendek dan harus penuh dengan pertimbangan – pertimbangan.

Menurut Thomas R. Dye dalam kencana (1999:106) kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah untuk melakukan, mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu. Sedangkan James E. Anderson (1979:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan – badan dan aparat pemerintah. Maka, dari definisi Anderson ini dapat dilihat bahwa kebijakan publik bisa dibuat oleh badan – badan pemerintah dalam bidang tertentu.

Sedangkan William N. Dunn dalam kencana (1997:107) mengartikan bahwa kebijakan publik adalah sesuatu rangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Kemudian Nugroho dalam bukunya Public Policy (2011:96) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Kebijakan publik adalah

strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita – citakan.” Kebijakan publik yang diambil oleh instansi pemerintah haruslah mewakili suara – suara dari masyarakatnya itu sendiri, untuk itu untuk membuat sebuah kebijakan Nugroho (2003:73) mengemukakan ada tiga tahapan penting yang harus dilakukan sebelum mengambil sebuah kebijakan yaitu :

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan

Berdasarkan pengertian kebijakan publik di atas maka dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan badan, lembaga atau negara dalam memecahkan masalah publik melalui intervensi berupa tindakan untuk melakukan suatu kebijakan dengan berbagai konsekuensinya, termasuk tindakan untuk tidak melakukan apapun.

2.2 Implementasi Kebijakan

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing – masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain. Dalam mewujudkan sebuah kebijakan beberapa ahli mengkonsepkan model implementasi kebijakan yang paling ideal yang didalamnya dijelaskan beberapa variabel yang sangat berpengaruh dalam

implementasi kebijakan. Edward III dalam Agustino (2008) mengemukakan empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan dari implementasi kebijakan, yaitu

1. **Komunikasi**, Dalam komunikasi terdapat juga tiga indikator yang dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut yaitu:

- a. Transmisi
- b. Kejelasan
- c. Konstitensi

2. **Sumber Daya**, Elemen yang terdapat dalam sumber daya yaitu :

- a. Staf
- b. Informasi
- c. Wewenang
- d. Fasilitas

3. **Disposisi**, Hal – hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi yaitu :

- a. Pengangkatan Birokrat
- b. Insentif

4. **Struktur Birokrasi**, Dalam struktur birokrasi, terdapat dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja birokrasi yaitu :

- a. Melakukan Standard Operating Procedures (SOP)
- b. Melakukan Fragment

2.3 Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

1. Pengertian BUMDes

Menurut Pasal 107 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa sumber pendapatan Desa salah satunya adalah pendapatan asli desa, yang meliputi:

- a. hasil usaha desa;
- b. hasil kekayaan desa;
- c. hasil swadaya dan partisipasi;
- d. hasil gotong royong; dan
- e. lain-lain pendapatan asli desa yang sah.

Penjelasan Pasal 107 ayat (1) menyebutkan bahwa pemberdayaan potensi desa dalam meningkatkan pendapatan desa dilakukan, antara lain, dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa, kerja sama dengan pihak ketiga, dan kewenangan melakukan pinjaman. Selanjutnya menurut Pasal 213 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa sebagai suatu lembaga ekonomi modal usahanya dibangun atas inisiatif masyarakat dan menganut asas mandiri. Ini berarti pemenuhan modal usaha BUMDes harus bersumber dari masyarakat. Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan BUMDes dapat mengajukan pinjaman modal kepada pihak luar, seperti dari Pemerintah Desa atau pihak lain, bahkan melalui pihak ketiga.

Pengertian lain tentang BUMDes terdapat dalam Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 Tentang Badan Usaha Milik Desa, yang menyatakan bahwa BUMDes adalah usaha desa yang dibentuk/didirikan oleh pemerintah desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat. Selanjutnya BUMDes dalam Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa dinyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat dan desa, Pemerintah Desa mendirikan Badan Usaha Milik Desa (ayat 1) Pembentukan Badan Usaha Milik Desa ditetapkan dalam Peraturan Desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan (ayat 2). Bentuk Badan Usaha Milik Desa harus berbadan hukum (ayat 3).

Menurut Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (2007), Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintahan desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa.

Sebagai salah satu lembaga ekonomi yang beroperasi dipedesaan, BUMDes harus memiliki perbedaan dengan lembaga ekonomi pada umumnya. Ini dimaksudkan agar keberadaan dan kinerja BUMDes mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan warga desa. Disamping itu, supaya tidak berkembang sistem usaha kapitalistis di pedesaan yang dapat mengakibatkan terganggunya nilai-nilai kehidupan bermasyarakat.

Terdapat 7 (tujuh) ciri utama yang membedakan BUMDes dengan lembaga ekonomi komersial pada umumnya yaitu:

- a. Badan usaha ini dimiliki oleh desa dan dikelola secara bersama;

- b. Modal usaha bersumber dari desa (51%) dan dari masyarakat (49%) melalui penyertaan modal (saham atau andil);
- c. Operasionalisasinya menggunakan falsafah bisnis yang berakar dari budaya lokal (*local wisdom*);
- d. Bidang usaha yang dijalankan didasarkan pada potensi dan hasil informasi pasar;
- e. Keuntungan yang diperoleh ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan anggota (penyerta modal) dan masyarakat melalui kebijakan desa (*village policy*);
- f. Difasilitasi oleh Pemerintah, Pemprov, Pemkab, dan Pemdes;
- g. Pelaksanaan operasionalisasi dikontrol secara bersama (Pemdes, BPD, anggota).

(Sumber: Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007).

Berdasarkan uraian di atas maka penulis menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan BUMDes adalah suatu badan usaha yang didirikan atau dibentuk secara bersama oleh masyarakat dan pemerintah desa dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat dalam rangka memperoleh keuntungan bersama sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Desa.

2. Tujuan Pendirian BUMDes

Empat tujuan utama pendirian BUMDes adalah:

- a. Meningkatkan perekonomian desa;
- b. Meningkatkan pendapatan asli desa;

- c. Meningkatkan pengolahan potensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- d. Menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi pedesaan.

(Sumber: Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007).

Pendirian dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah merupakan perwujudan dari pengelolaan ekonomi produktif desa yang dilakukan secara kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi, akuntabel, dan sustainable. Oleh karena itu, perlu upaya serius untuk menjadikan pengelolaan badan usaha tersebut dapat berjalan secara efektif, efisien, profesional dan mandiri

Untuk mencapai tujuan BUMDes dilakukan dengan cara memenuhi kebutuhan (produktif dan konsumtif) masyarakat melalui pelayanan distribusi barang dan jasa yang dikelola masyarakat dan Pemdes. Pemenuhan kebutuhan ini diupayakan tidak memberatkan masyarakat, mengingat BUMDes akan menjadi usaha desa yang paling dominan dalam menggerakkan ekonomi desa. Lembaga ini juga dituntut mampu memberikan pelayanan kepada non anggota (di luar desa) dengan menempatkan harga dan pelayanan yang berlaku standar pasar. Artinya terdapat mekanisme kelembagaan/tata aturan yang disepakati bersama, sehingga tidak menimbulkan distorsi ekonomi di pedesaan disebabkan usaha yang dijalankan oleh BUMDes. Dinyatakan di dalam undang-undang bahwa BUMDes dapat didirikan sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Maksud kebutuhan dan potensi desa adalah:

- a. Kebutuhan masyarakat terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok;

- b. Tersedia sumberdaya desa yang belum dimanfaatkan secara optimal terutama kekayaan desa dan terdapat permintaan di pasar;
- c. Tersedia sumberdaya manusia yang mampu mengelola badan usaha sebagai aset penggerak perekonomian masyarakat;
- d. Adanya unit-unit usaha yang merupakan kegiatan ekonomi warga masyarakat yang dikelola secara parsial dan kurang terakomodasi;

(Sumber: Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007).

BUMDes merupakan wahana untuk menjalankan usaha di desa. Apa yang dimaksud dengan “usaha desa” adalah jenis usaha yang meliputi pelayanan ekonomi desa seperti antara lain:

- a. Usaha jasa keuangan, jasa angkutan darat dan air, listrik desa, dan usaha sejenis lainnya;
- b. Penyaluran sembilan bahan pokok ekonomi desa;
- c. Perdagangan hasil pertanian meliputi tanaman pangan,
- d. perkebunan, peternakan, perikanan, dan agrobisnis;
- e. Industri dan kerajinan rakyat.

(Sumber: Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007).

Keterlibatan pemerintah desa sebagai penyerta modal terbesar BUMDes atau sebagai pendiri bersama masyarakat diharapkan mampu memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM), yang diwujudkan dalam bentuk perlindungan (proteksi) atas intervensi yang merugikan dari pihak ketiga (baik dari dalam maupun luar desa). Demikian pula, pemerintah desa ikut berperan dalam pembentukan BUMDes sebagai badan hukum yang berpijak pada tata aturan

perundangan yang berlaku, serta sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa.

Pengaturan lebih lanjut mengenai BUMDes diatur melalui Peraturan Daerah (Perda) setelah memperhatikan peraturan di atasnya. Melalui mekanisme *self help* dan *member-base*, maka BUMDes juga merupakan perwujudan partisipasi masyarakat desa secara keseluruhan, sehingga tidak menciptakan model usaha yang dihegemoni oleh kelompok tertentu ditingkat desa. Artinya, tata aturan ini terwujud dalam mekanisme kelembagaan yang solid. Penguatan kapasitas kelembagaan akan terarah pada adanya tata aturan yang mengikat seluruh anggota.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis menyimpulkan bahwa tujuan pendirian BUMDes adalah sebagai suatu badan usaha yang dapat memberdayakan berbagai potensi usaha masyarakat di desa, mendukung pelaksanaan pembangunan di desa dan menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi pedesaan.

Aktivitas yang harus dilakukan dalam persiapan pendirian BUMDes, meliputi:

1. Mendisain struktur organisasi

BUMDes merupakan sebuah organisasi, maka diperlukan adanya struktur organisasi yang menggambarkan bidang pekerjaan apa saja yang harus tercakup di dalam organisasi tersebut. Bentuk hubungan kerja (instruksi, konsultatif, dan pertanggungjawaban) antar personil atau pengelola BUMDes.

2. Menyusun job deskripsi (gambaran pekerjaan)

Penyusunan job deskripsi bagi setiap pengelola BUMDes diperlukan agar dapat memperjelas peran dari masing-masing orang. Dengan demikian, tugas, tanggungjawab, dan wewenang pemegang jabatan tidak terjadi duplikasi yang memungkinkan setiap jabatan/pekerjaan yang terdapat di dalam BUMDes diisi oleh orang-orang yang kompeten di bidangnya.

3. Menetapkan sistem koordinasi

Koordinasi adalah aktivitas untuk menyatukan berbagai tujuan yang bersifat parsial ke dalam satu tujuan yang umum. Melalui penetapan sistem koordinasi yang baik memungkinkan terbentuknya kerja sama antar unit usaha dan lintas desa berjalan efektif.

4. Menyusun bentuk aturan kerjasama dengan pihak ketiga

Kerja sama dengan pihak ketiga apakah menyangkut transaksi jual beli atau simpan pinjam penting diatur ke dalam suatu aturan yang jelas dan saling menguntungkan. Penyusunan bentuk kerjasama dengan pihak ketiga diatur secara bersama dengan Dewan Komisaris BUMDes.

5. Menyusun pedoman kerja organisasi BUMDes

Agar semua anggota BUMDes dan pihak-pihak yang berkepentingan memahami aturan kerja organisasi. Maka diperlukan untuk menyusun AD/ART BUMDes yang dijadikan rujukan pengelola dan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola BUMDes.

6. Menyusun desain sistem informasi

BUMDes merupakan lembaga ekonomi desa yang bersifat terbuka. Untuk

itu, diperlukan penyusunan desain sistem pemberian informasi kinerja BUMDes dan aktivitas lain yang memiliki hubungan dengan kepentingan masyarakat umum. Sehingga keberadaannya sebagai lembaga ekonomi desa memperoleh dukungan dari banyak pihak.

7. Menyusun rencana usaha (business plan)

Penyusunan rencana usaha penting untuk dibuat dalam periode 1 sampai dengan 3 tahun. Sehingga para pengelola BUMDes memiliki pedoman yang jelas apa yang harus dikerjakan dan dihasilkan dalam upaya mencapai tujuan yang ditetapkan dan kinerjanya menjadi terukur. Penyusunan rencana usaha dibuat bersama dengan Dewan Komisaris BUMDes.

8. Menyusun sistem administrasi dan pembukuan

Bentuk administrasi dan pembukuan keuangan harus dibuat dalam format yang mudah, tetapi mampu menggambarkan aktivitas yang dijalankan BUMDes. Hakekat dari sistem administrasi dan pembukuan adalah pendokumentasian informasi tertulis berkenaan dengan aktivitas BUMDes yang dapat dipertanggungjawabkan. Dan secara mudah dapat ditemukan, disediakan ketika diperlukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

9. Melakukan proses rekrutmen

Untuk menetapkan orang-orang yang bakal menjadi pengelola BUMDes dapat dilakukan secara musyawarah. Namun pemilihannya harus didasarkan pada kriteria tertentu. Kriteria itu dimaksudkan agar pemegang jabatan di BUMDes mampu menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Untuk itu, persyaratan bagi pemegang jabatan di dalam BUMDes penting dibuat oleh Dewan Komisaris.

Selanjutnya dibawa ke dalam forum rembung desa untuk disosialisasikan dan ditawarkan kepada masyarakat. Proses selanjutnya adalah melakukan seleksi terhadap pelamar dan memilih serta menetapkan orang-orang yang paling sesuai dengan kriteria yang dibuat.

10. Menetapkan sistem penggajian dan pengupahan

Agar pengelola BUMDes termotivasi dalam menjalankan tugas- tugasnya, maka diperlukan adanya sistem imbalan yang dirasakan bernilai. Pemberian imbalan bagi pengelola BUMDes dapat dilakukan dengan berbagai macam cara seperti, pemberian gaji yang berarti pengelola BUMDes menerima sejumlah uang dalam jumlah yang tetap setiap bulannya. Pemberian upah yang didasarkan pada kerja borongan. Sehingga jumlah yang diterima dapat bervariasi tergantung dari banyak sedikitnya beban pekerjaan yang harus diselesaikan melalui cara penawaran. Pemberian insentif jika pengelola mampu mencapai target yang ditetapkan selama periode tertentu. Besar kecilnya jumlah uang yang dapat dibayarkan kepada pengelola BUMDes juga harus didasarkan pada tingkat keuntungan yang kemungkinan dapat dicapai. Pemberian imbalan kepada pengelola BUMDes harus semenjak awal disampaikan agar mereka memiliki tanggungjawab dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Sebab pemberian imbalan merupakan ikatan bagi setiap orang untuk memenuhi kinerja yang diminta.

(Sumber: Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007).

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa upaya pengembangan dan pengelolaan BUMDes harus dilaksanakan dengan langkah-langkah yang terencana serta terpadu antara satu dengan yang lainnya dalam

rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

3. Pengelolaan BUMDes

Menurut Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (2007), pengelolaan BUMDes harus dijalankan dengan menggunakan prinsip kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi, akuntable, dan sustainable, dengan mekanisme member-base dan self help yang dijalankan secara profesional, dan mandiri. Berkenaan dengan hal itu, untuk membangun BUMDes diperlukan informasi yang akurat dan tepat tentang karakteristik ke-lokal-an, termasuk ciri sosial-budaya masyarakatnya dan peluang pasar dari produk (barang dan jasa) yang dihasilkan.

BUMDes sebagai badan usaha yang dibangun atas inisiatif masyarakat dan menganut asas mandiri, harus mengutamakan perolehan modalnya berasal dari masyarakat dan Pemdes. Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan BUMDes dapat memperoleh modal dari pihak luar, seperti dari Pemerintah Kabupaten atau pihak lain, bahkan dapat pula melakukan pinjaman kepada pihak ke tiga, sesuai peraturan perundang-undangan. Pengaturan lebih lanjut mengenai BUMDes tentunya akan diatur melalui Peraturan Daerah (Perda).

BUMDes didirikan dengan tujuan yang jelas. Tujuan tersebut, akan direalisasikan diantaranya dengan cara memberikan pelayanan kebutuhan untuk usaha produktif terutama bagi kelompok miskin di pedesaan, mengurangi praktek ijon (rente) dan pelepasan uang, menciptakan pemerataan kesempatan berusaha, dan meningkatkan pendapatan masyarakat desa.

Hal penting lainnya adalah BUMDes harus mampu mendidik masyarakat

membiasakan menabung, dengan cara demikian akan dapat mendorong pembangunan ekonomi masyarakat desa secara mandiri. Pengelolaan BUMDes, diprediksi akan tetap melibatkan pihak ketiga yang tidak saja berdampak pada masyarakat desa itu sendiri, tetapi juga masyarakat dalam cakupan yang lebih luas (kabupaten). Oleh sebab itu, pendirian BUMDes yang diinisiasi oleh masyarakat harus tetap mempertimbangkan keberadaan potensi ekonomi desa yang mendukung, pembayaran pajak di desa, dan kepatuhan masyarakat desa terhadap kewajibannya. Kesemua ini menuntut keterlibatan pemerintah kabupaten.

Karakteristik masyarakat desa yang perlu mendapat pelayanan utama BUMDes adalah:

- 1) Masyarakat desa yang dalam mencukupi kebutuhan hidupnya berupa pangan, sandang dan papan, sebagian besar memiliki mata pencaharian di sektor pertanian dan melakukan kegiatan usaha ekonomi yang bersifat usaha informal;
- 2) Masyarakat desa yang penghasilannya tergolong sangat rendah, dan sulit menyisihkan sebagian penghasilannya untuk modal pengembangan usaha selanjutnya;
- 3) Masyarakat desa yang dalam hal tidak dapat mencukupi kebutuhan hidupnya sendiri, sehingga banyak jatuh ke tangan pengusaha yang memiliki modal lebih kuat;
- 4) Masyarakat desa yang dalam kegiatan usahanya cenderung diperburuk oleh sistem pemasaran yang memberikan kesempatan kepada pemilik modal untuk dapat menekan harga, sehingga mereka cenderung memeras

dan menikmati sebagian besar dari hasil kerja masyarakat desa.

(Sumber: Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007).

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa BUMDes sangat bermanfaat bagi masyarakat desa, baik memiliki usaha produktif maupun yang belum memiliki untuk sama-sama mengembangkan ekonomi masyarakat desa secara bersama-sama. Karakter BUMDes sesuai dengan ciri-ciri utamanya, prinsip yang mendasari, mekanisme dan sistem pengelolaannya. Secara umum pendirian BUMDes dimaksudkan untuk:

- a. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (standar pelayanan minimal), agar berkembang usaha masyarakat di desa.
- b. Memberdayakan desa sebagai wilayah yang otonom berkenaan dengan usaha-usaha produktif bagi upaya pengentasan kemiskinan, pengangguran dan peningkatan PADesa.
- c. Meningkatkan kemandirian dan kapasitas desa serta masyarakat dalam melakukan penguatan ekonomi di desa.

(Sumber: Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007).

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa BUMDes memiliki peran yang penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat desa dan sebagai kontribusi untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa sehingga menunjang program pembangunan di desa. Prinsip-prinsip pengelolaan BUMDes penting untuk dielaborasi atau diuraikan agar difahami dan dipersepsikan dengan cara yang sama oleh pemerintah desa, anggota (penyerta modal), BPD, Pemkab, dan masyarakat. Terdapat 6 (enam) prinsip dalam mengelola BUMDes yaitu:

1. Kooperatif

Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes harus mampu melakukan kerjasama yang baik demi pengembangan dan kelangsungan hidup usahanya. BUMDes merupakan pilar kegiatan ekonomi di desa yang berfungsi sebagai lembaga sosial (*social institution*) dan komersial (*commercial institution*) sehingga membutuhkan kerjasama yang sinergis antara pengurus, pemerintah desa, masyarakat serta instansi terkait. BUMDes sebagai lembaga sosial berpihak kepada kepentingan masyarakat melalui kontribusinya dalam penyediaan pelayanan sosial. Sedangkan sebagai lembaga komersial bertujuan mencari keuntungan melalui penawaran sumberdaya lokal (barang dan jasa) ke pasar. Dalam menjalankan usahanya prinsip kooperatif harus selalu ditekankan. BUMDes sebagai badan hukum, dibentuk berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, dan sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa.

2. Partisipatif

Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes harus bersedia secara sukarela atau diminta memberikan dukungan dan kontribusi yang dapat mendorong kemajuan usaha BUMDes. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan BUMDes sangat diharapkan dan peran pemerintah dalam melakukan sosialisasi dan penyadaran kepada masyarakat desa melalui pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten tentang arti penting berpartisipasi dalam BUMDes bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Melalui pemerintah desa masyarakat dimotivasi, disadarkan dan dipersiapkan untuk membangun kehidupannya sendiri.

BUMDes sebagai suatu lembaga ekonomi modal usahanya dibangun atas

inisiatif masyarakat dan menganut prinsip partisipasi. Ini berarti pemenuhan modal usaha BUMDes harus bersumber dari masyarakat. Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan BUMDes dapat mengajukan pinjaman modal kepada pihak luar, seperti dari Pemerintah Desa atau pihak lain, bahkan melalui pihak ketiga. Ini sesuai dengan peraturan per undang-undangan (UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 213 ayat 3). Penjelasan ini sangat penting untuk mempersiapkan pendirian BUMDes, karena implikasinya akan bersentuhan dengan pengaturannya dalam Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan Desa (Perdes).

3. Emansipatif

Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes harus diperlakukan sama tanpa memandang golongan, suku, dan agama. Mekanisme operasionalisasi BUMDes diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat desa tanpa memandang latar belakang perbedaan apapun. Untuk itu, masyarakat desa perlu dipersiapkan terlebih dahulu agar dapat menerima gagasan baru tentang lembaga ekonomi yang memiliki dua fungsi yakni bersifat sosial dan komersial. Dengan tetap berpegang teguh pada karakteristik desa dan nilai-nilai yang hidup dan dihormati. Maka persiapan yang dipandang paling tepat adalah berpusat pada sosialisasi, pendidikan, dan pelatihan kepada pihak-pihak yang berkepentingan terhadap peningkatan standar hidup masyarakat desa

4. Transparan

Aktivitas yang berpengaruh terhadap kepentingan masyarakat umum harus dapat diketahui oleh segenap lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka.

Transparansi dalam pengelolaan BUMS sangat diperlukan mengingat BUMDes merupakan lembaga ekonomi yang beroperasi di pedesaan di mana nilai-nilai yang harus dikembangkan adalah kejujuran dan keterbukaan. Kinerja BUMDes mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan warga desa. Disamping itu, supaya tidak berkembang sistem usaha kapitalistis di pedesaan yang dapat mengakibatkan terganggunya nilai-nilai kehidupan bermasyarakat.

Keberadaan BUMDes diharapkan mampu mendorong dinamisasi kehidupan ekonomi di pedesaan. Peran pemerintah desa adalah membangun relasi dengan masyarakat untuk mewujudkan pemenuhan standar pelayanan minimal sebagai bagian dari upaya pengembangan komunitas (*development based community*) desa yang lebih berdaya dan memenuhi prinsip transparansi dalam pengelolaannya.

5. Akuntabel

Seluruh kegiatan usaha harus dapat dipertanggung jawabkan secara teknis maupun administrate. Pendirian dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah merupakan perwujudan dari pengelolaan ekonomi produktif desa yang dilakukan secara akuntabel. Oleh karena itu, perlu upaya serius untuk menjadikan pengelolaan badan usaha tersebut dapat berjalan secara efektif, efisien, professional, mandiri dan bertanggungjawab. Untuk mencapai tujuan BUMDes dilakukan dengan cara memenuhi kebutuhan (produktif dan konsumtif) masyarakat melalui pelayanan distribusi barang dan jasa yang dikelola masyarakat dan Pemdes.

Pemenuhan kebutuhan ini diupayakan tidak memberatkan masyarakat, mengingat BUMDes akan menjadi usaha desa yang paling dominan dalam menggerakkan ekonomi desa. Lembaga ini juga dituntut mampu memberikan pelayanan kepada non anggota (di luar desa) dengan menempatkan harga dan pelayanan yang berlaku standar pasar. Artinya terdapat mekanisme kelembagaan/tata aturan yang disepakati bersama, sehingga tidak menimbulkan distorsi ekonomi di pedesaan disebabkan usaha yang dijalankan oleh BUMDes.

6. Sustainabel

Kegiatan usaha harus dapat dikembangkan dan dilestarikan oleh masyarakat dalam wadah BUMDes. BUMDes didirikan dengan tujuan yang jelas yaitu pemberdayaan ekonomi masyarakat desa. Tujuan tersebut, akan dicapai diantaranya dengan cara memberikan pelayanan kebutuhan untuk usaha produktif terutama bagi kelompok miskin di pedesaan, mengurangi praktek ijon (rente) dan pelepasan uang, menciptakan pemerataan kesempatan berusaha, dan meningkatkan pendapatan masyarakat desa. Hal penting lainnya adalah BUMDes harus mampu mendidik masyarakat membiasakan menabung, dengan cara demikian akan dapat mendorong pembangunan ekonomi masyarakat desa secara mandiri dan berkelanjutan.

(Sumber: Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007).

Terkait dengan implementasi Alokasi Dana Desa (ADD), maka proses penguatan ekonomi desa melalui BUMDes diharapkan akan lebih berdaya. Hal ini disebabkan adanya penopang yakni dana anggaran desa yang semakin besar. Sehingga memungkinkan ketersediaan permodalan yang cukup untuk pendirian

BUMDes. Jika ini berlaku sejalan, maka akan terjadi peningkatan PADesa yang selanjutnya dapat digunakan untuk kegiatan pembangunan desa. Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa hal yang penting dalam upaya penguatan ekonomi desa adalah memperkuat kerjasama, membangun kebersamaan/menjalin kerekatan disemua lapisan masyarakat desa, sehingga itu menjadi daya dorong (*steam engine*) dalam upaya pengentasan kemiskinan, pengangguran, dan membuk akses pasar.

4. Prinsip-Prinsip Pengelolaan BUMDes

Prinsip-prinsip pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengacu pada Pedoman Umum *Good Corporate Governance* (GCG) Indonesia Tahun 2006 sebagai berikut:

1. Transparansi (*Transparency*)

Untuk menjaga obyektivitasnya dalam menjalankan bisnis, perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan. Perusahaan harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya masalah yang diisyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh pemegang saham, kreditur dan pemangku kepentingan lainnya.

Prinsip transparansi dilaksanakan pengurus BUMDes Wirakarya dengan menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh anggota dan masyarakat

2. Akuntabilitas (*accountability*)

Perusahaan harus dapat mempertanggung jawabkan kinerjanya secara

transparan dan wajar. Untuk itu perusahaan harus dikelola secara benar, terukur dan sesuai dengan kepentingan perusahaan dengan tetap memperhitungkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lain. Akuntabilitas merupakan prasyarat yang diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan. Prinsip akuntabilitas dilaksanakan pengurus BUMDes Wirakarya mampu mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar.

3. Responsibilitas (*Responsibility*)

Perusahaan harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan mendapat pengakuan sebagai *good corporate citizen*. Prinsip responsibilitas dilaksanakan pengurus BUMDes Simpan Pinjam melaksanakan usaha sesuai dengan peraturan undang-undang serta melaksanakan usaha untuk memelihara kesinambungan usaha

4. Independensi (*Independency*)

Untuk melancarkan pelaksanaan asas GCG, perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain. Prinsip independensi dilaksanakan pengurus BUMDes Simpan Pinjam mengelola usaha secara independen dan tidak ada dominasi usaha dan diintervensi oleh pihak lain.

5. Kewajaran dan Kesetaraan (*Fairness*)

Dalam melaksanakan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa

memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan. Prinsip kewajaran dan kesetaraan dilaksanakan pengurus BUMDes Simpan Pinjam dengan operasionalisasi kegiatan yang berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan.

5. Pendanaan BUMDes

Pada tahap awal pendirian BUM Desa, akan banyak pertanyaan mengenai dari mana modal BUM Desa didapatkan. berikut adalah pamaran tentang Modal BUM Desa menurut Peraturan Pemerintah (PP) no. 43 Tahun 2014 Pasal 135.

- (1) Modal awal BUM Desa bersumber dari APB Desa
- (2) Kekayaan BUM Desa merupakan kekayaan Desa yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham.
- (3) Modal BUM Desa terdiri atas:
 - a. penyertaan modal Desa; dan
 - b. penyertaan modal masyarakat Desa
- (4) Penyertaan modal Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a berasal dari APB Desa dan sumber lainnya.
- (5) Penyertaan modal Desa yang berasal dari APB Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat bersumber dari:
 - a. dana segar
 - b. bantuan pemerintah
 - c. bantuan pemerintah daerah
 - d. aset Dana yang diserahkan kepada APB Desa

- (6) Bantuan Pemerintah dan pemerintah daerah kepada BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) huruf b dan huruf c disalurkan melalui mekanisme APB Desa.

2.3.1 Kerangka Pikir

BUMDes menurut Penjelasan Pasal 107 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah adalah pemberdayaan potensi desa dalam meningkatkan pendapatan desa dilakukan, antara lain, dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa, kerja sama dengan pihak ketiga, dan kewenangan melakukan pinjaman. Selanjutnya BUMDes menurut Pasal 213 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai suatu lembaga ekonomi modal usahanya dibangun atas inisiatif masyarakat dan menganut asas mandiri. Ini berarti pemenuhan modal usaha BUMDes harus bersumber dari masyarakat dan tidak menutup kemungkinan BUMDes dapat mengajukan pinjaman modal kepada pihak luar, seperti dari Pemerintah Desa atau pihak lain, bahkan melalui pihak ketiga. Ketentuan Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 Tentang Badan Usaha Milik Desa, menyatakan bahwa BUMDes adalah usaha desa yang dibentuk/didirikan oleh pemerintah desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat.

Demikian pula halnya BUMDes dalam Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, bahwa dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat dan desa, Pemerintah Desa mendirikan Badan Usaha

Milik Desa (ayat 1) Pembentukan Badan Usaha Milik Desa ditetapkan dalam Peraturan

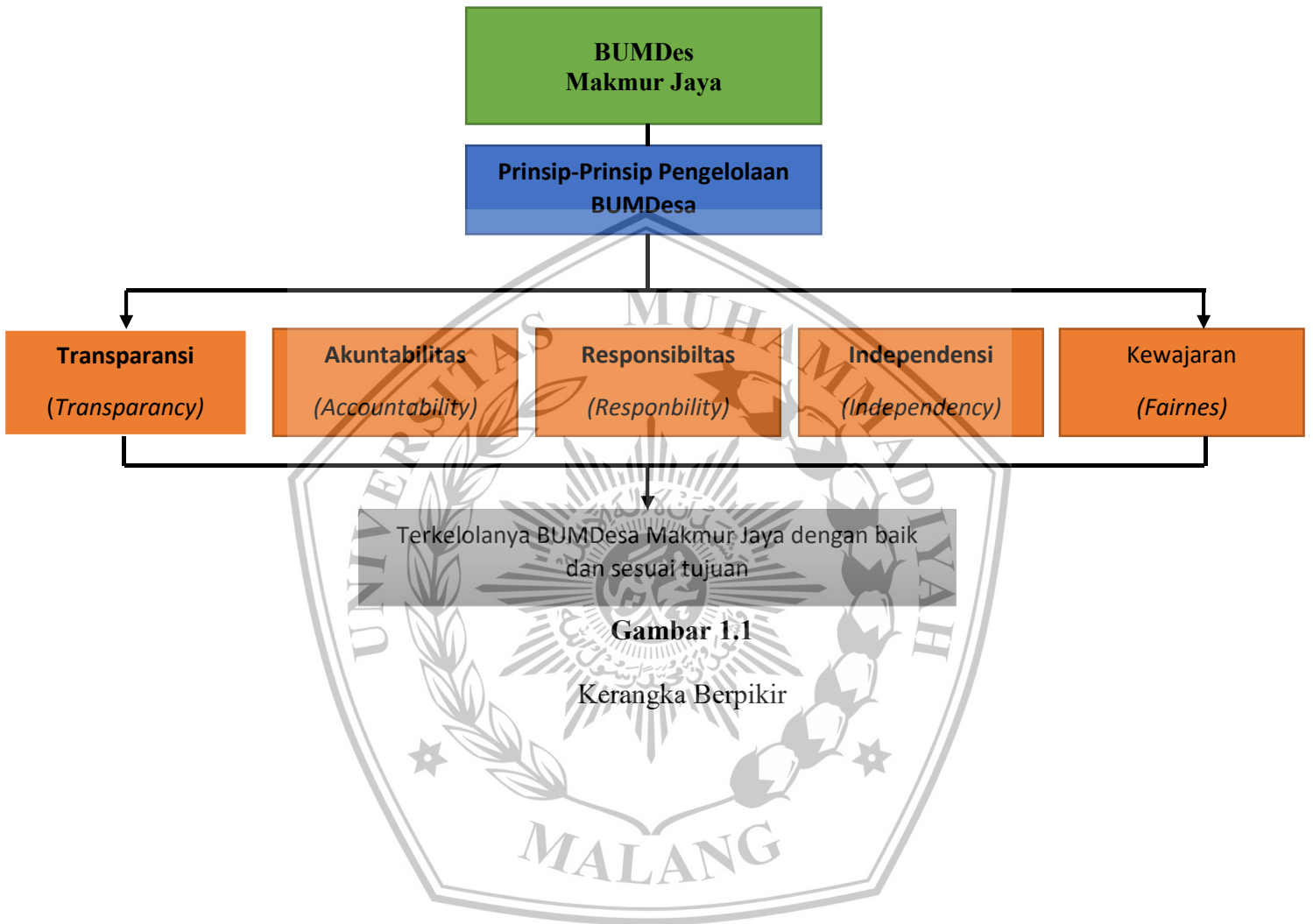
Desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan (ayat 2). Bentuk Badan Usaha Milik Desa harus berbadan hukum (ayat 3).

Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Utara yang mengatur tentang BUMDes adalah Perda Nomor 04 Tahun 2008 Tentang Badan Usaha Milik Desa. Pasal 3 Perda tersebut menyatakan bahwa maksud dan tujuan pendirian BUMDes adalah:

- a. Menggali dan memberdayakan sumber-sumber potensi desa agar lebih produktif dan bermanfaat untuk kesejahteraan masyarakat;
- b. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi desa dan Pendapatan Asli Desa;
- c. Memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja.

Salah satu BUMDes yang ada di Jombang Provinsi Jawa Timur adalah BUMDes Makmur Jaya di Desa Karobelah Kecamatan Mojoagung, yang dibentuk oleh masyarakat desa setempat dan Pemerintah Desa. BUMDes Makmru Jaya bergerak di bidang usaha koperasi simpan pinjam, jasa, perdagangan, sembako, industri kecil dan rumah tangga. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui prinsip-prinsip pengelolaan BUMDes Wirakarya di Desa Karobelah Kecamatan Mojoagung, yang akan dikaji berdasarkan Pedoman Umum *Good Corporate Governance* (GCG) Indonesia Tahun 2006 yaitu transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), tanggung jawab (*responsibility*), independensi (*independency*) dan kewajaran dan kesetaraan (*fairness*). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada

bagan kerangka pikir:



Gambar 1.1
Kerangka Berpikir