

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESA DALAM MENGEMBANGKAN  
BADAN USAHA MILIK DESA DI KABUPATEN KLATEN  
PROVINSI JAWA TENGAH**

**Joni Agung Priyanto**

Email: joniagungpriyanto@gmail.com

*Abstract*

*The phenomenon used as the object of research is the implementation of Village policies in developing BUM Desa. The research objectives are: first, to analyze the implementation of village policies in developing village-owned enterprises in Klaten Regency; second, compiling a model from the results of the analysis of Village Policy Implementation in developing Village-Owned Enterprises in Klaten Regency. This research uses qualitative research. The 11 research informants were determined by purposive sampling technique and snow ball technique. Secondary data collection using literature study; Primary data collection using interview and observation techniques. The discussion of the research results used descriptive analysis which was developed by using triangulation analysis by observers.*

*Keywords: Policy Implementation; Development; Village Owned Enterprises..*

**PENDAHULUAN**

Pemerintah mendorong pembentukan Badan Usaha Milik Desa melalui kebijakan penyaluran Dana Desa yang salah satunya dipergunakan untuk penyertaan modal kedalam pengelolaan Badan Usaha Milik Desa. Dengan kedudukan dan peran Badan Usaha Milik Desa yang kini menjadi sangat penting dan strategis bagi tercapainya tujuan pembangunan, dan dengan dukungan Alokasi Dana Desa yang mencapai milyaran rupiah untuk setiap Desa, maka diharapkan Badan Usaha Milik Desa tidak hanya menjadi pelapor dan sekaligus penggerak perekonomian desa namun sekaligus juga menjadi lembaga pemberdayaan masyarakat Desa.

Implementasi kebijakan publik yang efektif memerlukan syarat-syarat tertentu. Proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Hal inilah yang merupakan syarat-syarat pokok bagi implementasi kebijakan publik apapun. (Grindle dalam Sunggo, 1994:148). Implementasi kebijakan mencakup serangkaian kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara Grindle (1980). Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Grindle (1980) menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan itu ditentukan oleh *Content* dan *Context kebijakan*.



Hasil Pemeriksaan BPK RI menunjukkan dari 85 Pemerintah Daerah yang diuji petik, sebanyak 61 Pemerintah Daerah atau 71,76 persen belum melakukan pembinaan penggunaan Dana Desa dalam rangka pembentukan BUMDes dan pengelolaan BUMDes secara memadai. Hasil pemeriksaan terkait pembinaan Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap pengelolaan BUMDes menunjukkan permasalahan sebagai berikut: Bidang usaha tidak sesuai potensi; Pendirian BUMDes tanpa analisis kelayakan usaha; Penatausahaan keuangan kurang memadai; Kompetensi pengelola bumdes belum memadai; BUMDes tidak Beroperasi; Tidak ada kontribusi kepada PAD.

Sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pasal 90 agar pemerintah mendorong perkembangan BUMDes dan Renstra Kemendes PDTT Tahun 2015-2019 terkait target pembentukan BUMDes sebanyak 50.000, serta Permendes PDTT Nomor 4 Tahun 2015, Pemerintah Kabupaten Klaten telah menerbitkan Perda no 1 tahun 2018 tentang Pendirian, dan Pengelolaan BUMDes, sebagai pengganti Perda no 21 tahun 2013 yang di nilai sudah tidak sesuai. Namun demikian sampai dengan saat ini Perda No 1 tahun 2018 tersebut belum ditindaklanjuti dengan terbitnya Peraturan Bupati Klaten tentang Pelaksanaan Perda Kabupaten Klaten No 1 Tahun 2018 tersebut. Peraturan Bupati Klaten tersebut sampai saat ini masih dalam proses penyusunan rancangan, belum di bahas di bagian hukum, masih kalah prioritas dengan penanganan covid dan regulasi lain.

Pemerintah Kabupaten Klaten telah melakukan penilaian terhadap BUMdes yang ada di 391 desa dan kemudian melakukan klasifikasi kedalam 4 klasifikasi, yaitu dasar, berkembang, tumbuh dah maju, sesuai format yang dikeluarkan oleh Dispermadesdukcapil Provinsi Jawa Tengah. Penilaian yang dilakukan tersebut berdasarkan beberapa kriteria yaitu : aspek kelembagaan, aturan/legalitas, jumlah bidang usaha BUMDes, administrasi dan pelaporan, serta permodalan dan aset. Sampai dengan tahun 2020 hasil klasifikasi BUMDes di Kabupaten Klaten yang tersebar di 391 desa adalah sebagai berikut : Klasifikasi dasar sebanyak 167, klasifikasi tumbuh sebanyak 159, klasifikasi berkembang 21, klasifikasi maju 10 dan sebanyak 34 desa belum mendirikan BUMdes. Sehingga sampai dengan tahun 2020 telah terbentuk 356 BUMdes dari 391 desa. (sumber : Bapermas Kab. Klaten, diolah). Berdasarkan dokumen hasil penilaian perkembangan BUMDes tahun 2020 di Kabupaten Klaten diketahui beberapa hal sebagai berikut :

1. Terdapat BUMdes yang dalam proses pendiriannya tidak melalui Musyawarah Desa dan tidak ada dokumennya yaitu sebanyak 24 BUMDes. Yang tersebar di 11 kecamatan, yaitu Kecamatan Bayat, Trucuk, Kebonarum, Menisrenggo, Ceper, Pedan, Wonosari, Polanharjo, Karangnom, Kemalang dan Klaten Selatan.
2. Masih terdapat BUMDes yang memiliki satu unit usaha namun belum beroperasi yaitu sebanyak 96 BUMDes yang tersebar di 26 kecamatan, dan juga masih terdapat BUMDes yang memiliki lebih dari satu unit usaha, namun baru sebagian yang beroperasi yaitu sebanyak 115 BUMDes yang tersebar di 23 kecamatan.



3. Terdapat BUMDes yang belum memberikan kontribusi bagi Pendapatan Asli Desa yaitu sebanyak 232 BUMDes yang tersebar di 26 Kecamatan
4. Administrasi Keuangan belum Dikerjakan/sudah Dikerjakan namun belum Tertib, dari 357 BUMDes yang telah terbentuk, BUMDes yang administrasi Keuangan belum dikerjakan sebanyak 113, sudah dikerjakan namun belum tertib sebanyak 26.
5. Sebanyak 15 BUMDes tidak memiliki program kerja, sebanyak 7 BUMDes memiliki program kerja tapi tidak dilaksanakan.

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Menurut Creswel. Bagi peneliti kualitatif, satu-satu realitas dibangun oleh individu yang terlibat dalam situasi penelitian dengan beberapa realitas yang ada dalam situasi tertentu. Dalam penelitian terhadap orang-orang yang sedang diselidiki, memberi tafsiran studi kepada peneliti kualitatif, kemudian peneliti kualitatif perlu melaporkan setiap realitas ini dengan mengandalkan interpretasi dari informan. Informan penelitian sebanyak 11 orang ditentukan dengan *purposive sampling technique*. Pengumpulan data sekunder dari berbagai buku dan dokumen menggunakan studi kepustakaan; pengumpulan data primer dari Informan Penelitian menggunakan teknik wawancara dan observasi. Analisis data menggunakan analisis deskriptif yang dikembangkan dengan analisis triangulasi para pengamat. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah. Hal ini dikarenakan lokasi penelitian tersebut, di antara 357 BUMDes yang ada di Kabupaten Klaten, 96 BUMDes memiliki satu unit usaha namun belum beroperasi dan 115 BUMDes memiliki lebih dari satu unit usaha namun baru sebagian yang beroperasi, serta terdapat disparitas yang kompleks dari belum terbentuknya BUMDes sampai BUMDes maju. Artinya, BUMDes di Kabupaten Klaten belum mampu memberikan kontribusi nyata bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa.

### **HASIL PENELITIAN**

#### **Implementasi Kebijakan Desa dalam Mengembangkan BUMDes**

Secara konseptual, kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengembangan BUMDes adalah kepentingan-kepentingan masyarakat desa yang terkait dengan tujuan pendirian BUMDes dan manfaat hasil pengelolaan BUMDes. Tujuan pendirian BUMDes sebagaimana yang dijelaskan dengan Pasal 3 Perda Kabupaten Klaten Nomor 1 Tahun 2018. Dengan uraian tujuan pendirian BUMDes yang demikian itu maka semua warga desa berkepentingan untuk mempengaruhi proses pencapaian tujuan pendirian BUMDes agar sesuai dengan harapannya. Harapan seluruh warga desa ini merujuk pada Pasal 89 Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dengan manfaat ini seluruh warga desa semakin merasa berkepentingan dengan pendirian BUMDes. Namun dalam konteks faktual,



kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengembangan BUMDes lebih cenderung pada kuatnya kepentingan politik lokal yang bertumpu pada peran Kepala Desa yang secara *ex officio* berkedudukan sebagai Penasehat BUMDes. Kepentingan politik lokal yang dimaksud antara lain terindikasi dari penempatan orang-orang kepercayaan Kepala Desa pada struktur pengelolaan BUMDes. Karena itu, pendirian dan pengorganisasian BUMDes hendaknya dilakukan secara transparan dan demokratis melalui musyawarah desa, dengan menempatkan warga desa yang kompeten dan dipercaya oleh masyarakat desa untuk mengelola berbagai usaha. Untuk itu, diperlukan juga suatu pendekatan struktural dan pengawasan fungsional untuk mencegah dan atau mengatasi perilaku politik lokal yang tidak sesuai dengan visi dan misi pendirian BUMDes.

Tipe atau jenis-jenis keuntungan yang dihasilkan melalui proses implementasi kebijakan pengembangan BUMDes mencakup keuntungan ekonomi dan keuntungan sosial. Keuntungan ekonomi dan keuntungan sosial tersebut dimanfaatkan untuk pengembangan usaha; pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat desa, pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir. Pada umumnya pencapaian jenis-jenis keuntungan tersebut belum optimal karena adanya sejumlah kendala dalam mengembangkan BUMDes. Di antara sejumlah kendala yang dimaksud, keterbatasan sumber daya manusia pada kompetensi dan komitmen pengelola BUMDes dan keterbatasan permodalan finansial BUMDes yang terkait dengan sumber-sumber permodalan teridentifikasi masih menjadi kendala yang paling dominan dalam mengembangkan BUMDes di Kabupaten Klaten. Karena itu, diperlukan berbagai upaya untuk meningkatkan kompetensi dan komitmen pengelola BUMDes serta memperbanyak sumber-sumber permodalan finansial BUMDes agar dengan demikian dapat dikembangkan berbagai kegiatan usaha dan kerjasama BUMDes yang lebih produktif, efektif dan efisien.

Visi perubahan yang diinginkan dari proses implementasi kebijakan pengembangan BUMDes adalah tumbuhnya kesadaran kolektif masyarakat desa untuk menjadikan BUMDes sebagai salah satu penggerak perekonomian desa yang tangguh. Kesadaran kolektif yang dimaksud dapat diartikan sebagai suatu perubahan pola pikir masyarakat dari pola pikir tradisional lokal berubah menjadi pola pikir rasional global. Ketangguhan BUMDes sebagai penggerak perekonomian desa yang bisa dibangun dengan tata kelola BUMDes yang profesional dan modern dengan menggali sebanyak-banyaknya potensi dan partisipasi masyarakat – merupakan pilihan strategi perubahan yang futuristik. Dengan ketangguhan yang dimilikinya, BUMDes mampu memberdayakan masyarakat desa dengan mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran. Dalam konteks ini, yang perlu disadari adalah bahwa perubahan bisa terjadi kalau seluruh pihak, terutama pemerintah desa dan masyarakat desa, berkomitmen dan bersama-sama memajukan BUMDes. Untuk itu, keberadaan BUMDes di desa-desa perlu dikoneksitaskan dengan suatu sistem pengembangan sumber daya dan jaringan bisnis BUMDes yang dilembagakan secara berjenjang dan



meluas hingga mencapai semua sasaran potensial di seluruh sektor dan tingkatan yang terkait dengan manajemen bisnis BUMDes.

Idealnya, letak pengambilan keputusan dalam mengembangkan BUMDes berada pada kedudukan *Top leader BUMDes*. Tapi siapakah yang dimaksud *Top leader BUMDes*? Kejelasan, kepastian dan ketegasan akan posisi organisasional *Top leader BUMDes* merupakan salah satu kunci keberhasilan pengelolaan BUMDes; dan sebaliknya. Secara struktural, pada tataran pelaksana operasional, *Top leader BUMDes* yang dimaksud adalah (misalnya) Direktur Utama BUMDes. Namun fungsi struktural ini belum tentu berlaku sepenuhnya. Mengapa, karena secara normatif, Kepala Desa yang secara *ex officio* menjadi Penasehat BUMDes, mungkin bisa juga menjadi *Top leader BUMDes*. Kemungkinan ini merujuk pada ketentuan Pasal 132 PP Nomor 43 Tahun 2014 terkait penasihat dan pelaksana operasional. Penasihat sebagaimana dimaksud dijabat secara *ex-officio* oleh kepala Desa. Pelaksana operasional sebagaimana dimaksud merupakan perseorangan yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala Desa. Dengan ketentuan ini, Kepala Desa tentu merasa berkepentingan untuk menempatkan “orang-orang kepercayaannya” pada struktur dominan BUMDes. Karena kepentingan itu, maka wewenang *Top leader BUMDes* ini bisa melekat kuat pada kedudukan Kepala Desa sebagai Penasehat BUMDes. Konsekuensinya, secara psikologis letak pengambilan keputusan itu bisa saja berada di tangan Penasehat. Inilah yang disebut kendala struktural yang pertama dan utama teridentifikasi dari proses implementasi kebijakan Pengembangan BUMDes. Konsekuensinya antara lain terindikasi dari perilaku organisasi para pengelola BUMDes yang berorientasi pada arahan Kepala Desa, karena memang begitulah budaya kerja birokrasi di Indonesia, yaitu lebih berorientasi pada pimpinan dan peraturan bukan berorientasi pada hasil. Terlebih di lingkungan birokrasi Desa yang masih kuat menganut tradisi struktural yang bertumpu pada kepentingan politik lokal. Karena itu, diperlukan berbagai upaya pembinaan dan pengawasan struktural terhadap pola pengorganisasian dan penempatan personalia BUMDes agar tidak terjadi konflik kepemimpinan; dan diupayakan juga agar sistem permodalan BUMDes tidak bergantung hanya pada kebijakan alokasi dana desa untuk BUMDes; tetapi lebih bertumpu pada penyertaan modal masyarakat desa dalam pengelolaan BUMDes.

Dalam perspektif pelaksanaan kebijakan negara, pelaksana program pengembangan BUMDes bisa terdiri atas perseorangan atau kelompok kerja yang ditugaskan mengelola BUMDes; dan bisa juga terdiri atas instansi atau organisasi publik yang mempunyai fungsi pembinaan, pengembangan, pengawasan terhadap pendirian dan pengelolaan BUMDes. Dengan cakupan yang demikian itu maka secara struktural dan fungsional kinerja pelaksana program (*Program Implementers*) menjadi sangat penting dan menentukan efektivitas implementasi kebijakan pengembangan BUMDes. Dengan pandangan yang demikian itu, teridentifikasi bahwa kinerja pelaksana program tersebut dalam mengembangkan BUMDes di Kabupaten Klaten belum optimal. Hal ini terungkap bahwa di antara 357 BUMDes yang sudah berdiri



pada tahun 2019, masih ada yang memiliki unit usaha, dan walaupun sudah ada tapi tidak beroperasi. Meskipun Pemda Kabupaten Klaten telah menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pendirian dan Pengelolaan BUMDes, namun kinerja pelaksana program pengembangan BUMDes di Kabupaten Klaten yang terdiri atas 391 Desa masih belum optimal. Belum optimalnya kinerja pelaksana program pengembangan BUMDes disebabkan keterbatasan sumber daya manusia dan keterbatasan sumber daya pembiayaan, Karena itu, diperlukan berbagai upaya peningkatan dukungan sumber daya manusia dan sumber daya pembiayaan guna melaksanakan secara efektif berbagai program struktural untuk pembinaan, pengembangan dan pengawasan kinerja pengelolaan sumber daya BUMDes serta berbagai program fungsional untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan BUMDes dalam melaksanakan berbagai kegiatan usaha.

Komitmen Sumber Daya pada tataran struktural terhadap pengembangan BUMDes di Kabupaten sudah cukup optimal. Hal ini antara lain diaktualisasikan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 1 tahun 2018 tentang Pendirian dan Pengelolaan BUMDes. Dukungan legalitas formal ini tentu menjadi bagi pejabat struktural birokrasi pemerintahan untuk merumuskan dan melaksanakan berbagai kebijakan, program dan kegiatan pembinaan, pengembangan dan pengawasan terhadap pengelolaan BUMDes. Salah satu indikator komitmen sumber daya pada tataran struktural yang sudah berjalan pada tataran operasional adalah kebijakan alokasi dana desa untuk permodalan awal BUMDes. Namun pada tataran operasional di tingkat Desa, komitmen sumber daya pengembangan BUMDes di Kabupaten belum optimal. Komitmen sumber daya yang dimaksud adalah keseriusan berkontribusi dan berpartisipasi para pemangku kepentingan dalam pengembangan BUMDes. Hal ini antara lain disebabkan keterbatasan sumber daya manusia pengelola BUMDes dan sumber daya sosial masyarakat Desa. Akibatnya, di antara 357 BUMDes dari 391 Desa yang sudah berdiri sejak tahun 2019, masih ada yang memiliki unit usaha, dan walaupun sudah ada tapi tidak beroperasi. Karena itu, diperlukan berbagai upaya untuk meningkatkan dukungan kuantitas dan kualitas sumber daya dengan memperluas keterlibatan potensi dan partisipasi masyarakat desa dalam pengembangan BUMDes agar secara bertahap dan berkelanjutan BUMDes mampu menjadi penggerak perekonomian dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Sementara ini kewenangan para pemangku kepentingan yang terstruktur pada BUMDes belum tegas; dan cenderung rancu karena adanya kebijakan penyertaan modal masyarakat dan kedudukan Kepala Desa yang secara *ex officio* sebagai Penasehat BUMDes. Dengan struktur kewenangan yang belum tegas, maka akuntabilitas manajerial para pemangku kepentingan yang terlibat langsung dalam pengelolaan BUMDes menjadi kurang jelas. Dalam keadaan yang demikian itu, masing-masing pihak yang terlibat langsung dalam pengelolaan BUMDes melakukan



strategi tersendiri untuk memenuhi kepentingannya. Akibat dari struktur kewenangan para pemangku kepentingan yang belum tegas; akuntabilitas manajerial para pemangku kepentingan yang terlibat langsung yang kurang jelas; dan kinerja pengelolaan BUMDes yang dipengaruhi oleh strategi yang hanya untuk memenuhi kepentingan sendiri-sendiri, antara lain unit-unit usaha BUMDes tidak berjalan sebagaimana mestinya; dan kepercayaan masyarakat Desa terhadap kinerja BUMDes cenderung melemah. Karena itu, diperlukan suatu upaya penataan struktur kewenangan dan keterlibatan para pemangku kepentingan yang lebih tegas, agar perkembangan budaya organisasi dan perilaku organisasi BUMDes semakin kompak dan efektif dalam menggerakkan perekonomian dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Struktur pokok BUMDes itu terdiri atas Penasehat, Pelaksana Operasional, dan Pengawas. Namun Bentuk Organisasi BUMDes dapat terdiri dari unit-unit usaha yang berbadan hukum. Unit usaha yang dimaksud adalah lembaga bisnis yang kepemilikan sahamnya berasal dari BUMDes dan masyarakat. Lembaga bisnis yang kepemilikan sahamnya berasal dari BUMDes dan masyarakat merupakan hasil dari pengembangan unit-unit usaha BUMDes atau adanya rangkaian diversifikasi bisnis. Pengelolaan BUMDes membutuhkan langkah-langkah sosialisasi dan pembelajaran. Langkah-langkah sosialisasi dan pembelajaran tersebut meliputi bagaimana menjalankan bisnis sosial dan bisnis penyewaan; dan bagaimana membuat analisis kelayakan usaha BUMDes yang berorientasi pada usaha perantara, usaha bersama, bisnis sosial, bisnis keuangan dan perdagangan, bisnis penyewaan. Pengembangan kerjasama kemitraan strategis dalam bentuk kerjasama BUMDes antar Desa atau kerjasama dengan pihak swasta, lembaga donor; dan diversifikasi usaha yang berorientasi pada bisnis keuangan dan usaha bersama merupakan pilihan aliansi strategis yang diperlukan BUMDes untuk mengantisipasi persaingan bisnis. Langkah-langkah sosialisasi dan pembelajaran BUMDes dibutuhkan karena manajemen BUMDes masih bersifat konvensional dan masih berperilaku sebagai sub ordinat dari lembaga ekonomi lainnya. Karena itu dibutuhkan upaya sosialisasi dan pembelajaran secara terarah dan terpadu untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan BUM Desa dan profesionalitas pengelola BUMDes dalam mengembangkan berbagai jenis usaha.

Pengelola BUMDes memberi respon terhadap pengaduan yang timbul dari lingkungan strategis usaha yang dikelolanya. Respon yang dimaksud sesuai dengan kondisi lingkungan strategis perusahaan yang langsung berpengaruh terhadap kinerja BUMDes. Respon itu bisa dalam bentuk kebijakan, aksi atau mengambil suatu bagian tanggungjawab terhadap kondisi lingkungan yang membutuhkan *Corporate Social Responsibility* (CSR) BUMDes. Pengelola BUMDes harus mampu melihat peluang usaha dengan berusaha memanfaatkan teknologi informasi. Harus memiliki tanggungjawab terhadap lingkungan strategis, seperti yang terjadi saat ini, bahwa BUMDes harus memiliki alternatif berusaha supaya tetap eksis dan bertahan di situasi pandemi covid-19. Karena itu, tanggungjawab BUMDes terhadap berbagai hal yang membutuhkan perhatian dan atau penanganan tertentu perlu ditingkatkan dengan



menjalin komunikasi yang dapat menjamin terpeliharanya kepercayaan dan pengakuan masyarakat terhadap pentingnya BUMDes sebagai penggerak perekonomian dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Dari analisis implementasi kebijakan Pengembangan BUMDes yang menggunakan sembilan parameter keberhasilan implementasi kebijakan publik Grindle diperoleh gambaran faktual implementasi sebagai berikut :

1. Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengembangan BUMDes adalah kepentingan-kepentingan masyarakat desa yang terkait dengan tujuan pendirian BUMDes dan manfaat hasil pengelolaan BUMDes.
2. Tipe atau jenis-jenis keuntungan yang dihasilkan melalui proses implementasi kebijakan pengembangan BUMDes mencakup keuntungan ekonomi dan keuntungan sosial.
3. Visi perubahan yang diinginkan dari proses implementasi kebijakan pengembangan BUMDes adalah tumbuhnya kesadaran kolektif masyarakat desa untuk menjadikan BUMDes sebagai penggerak perekonomian dan pemberdayaan masyarakat desa.
4. Secara struktural, pada tataran pelaksana operasional, *Top leader BUMDes* adalah Direktur Utama BUMDes. Namun hal ini belum tentu berlaku sepenuhnya, karena secara normatif, Kepala Desa yang secara *ex officio* menjadi Penasehat BUMDes, bisa juga menjadi *Top leader BUMDes*. Kemungkinan ini merujuk pada ketentuan Pasal 132 PP Nomor 43 Tahun 2014 yang antara lain menyatakan bahwa pelaksana operasional merupakan perseorangan yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala Desa.
5. Dalam perspektif pelaksanaan kebijakan negara, pelaksana program pengembangan BUMDes bisa terdiri atas perseorangan atau kelompok kerja yang ditugaskan mengelola BUMDes; dan bisa juga terdiri atas instansi atau organisasi publik yang mempunyai fungsi pembinaan, pengembangan, pengawasan terhadap pendirian dan pengelolaan BUMDes.
6. Komitmen Sumber Daya pada tataran struktural sudah cukup optimal. Hal ini antara lain diaktualisasikan dengan terbitnya PP Nomor 43 Tahun 2014 dan Perda Kabupaten Klaten Nomor 1 tahun 2018. Salah satu indikator komitmen sumber daya pada tataran struktural yang sudah berjalan adalah kebijakan alokasi dana desa untuk permodalan awal BUMDes.
7. Sementara ini kewenangan para pemangku kepentingan yang terstruktur pada BUMDes belum tegas; dan cenderung rancu karena adanya kebijakan penyertaan modal masyarakat dan kedudukan Kepala Desa yang secara *ex officio* sebagai Penasehat BUMDes.
8. Struktur pokok BUMDes itu terdiri atas Penasehat, Pelaksana Operasional, dan Pengawas. Namun Bentuk Organisasi BUMDes dapat terdiri dari unit-unit usaha





yang berbadan hukum. Unit usaha yang dimaksud adalah lembaga bisnis yang kepemilikan sahamnya berasal dari BUMDes dan masyarakat.

9. Pengelola BUMDes memberi respon terhadap pengaduan yang timbul dari lingkungan strategis usaha yang dikelolanya. Respon yang dimaksud sesuai dengan kondisi lingkungan strategis perusahaan yang langsung berpengaruh terhadap kinerja BUMDes. Respon itu bisa dalam bentuk kebijakan, aksi atau mengambil suatu bagian tanggungjawab terhadap kondisi lingkungan yang membutuhkan *Corporate Social Responsibility* (CSR) BUMDes.

### **Model Ideal Implementasi Kebijakan Desa dalam Pengembangan BUMDes**

Model yang dapat disusun dari hasil analisis Implementasi Kebijakan Pengembangan BUMDes di Kabupaten Klaten adalah Model Implementasi Program Pengembangan Bumdes dengan definisi : Model Implementasi Program Pengembangan Bumdes adalah pelebagaan Sistem Pengembangan Sumber Daya dan Jaringan Bisnis BUMDes yang meliputi Struktur Program Pengembangan Bumdes; Sumber Daya Program Pengembangan Bumdes; dan Pelaksanaan Program Pengembangan Bumdes. Definisi model ini mencakup tiga dimensi pengembangan : (1) Struktur Program Pengembangan Bumdes; (2) Sumber Daya Program Pengembangan Bumdes; dan (3) Implementasi Program Pengembangan Bumdes. Deskripsi Model Implementasi Program Pengembangan Bumdes adalah berikut :

Struktur Program Pengembangan Bumdes : Struktur program dalam implementasi kebijakan Pengembangan BUMDes terdiri atas dua jenis program, yaitu Program Struktural dan Program Fungsional berikut :

Program Struktural dapat diartikan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang tersusun dan dilaksanakan secara berjenjang dan berkaitan menurut fungsi struktur pada masing-masing Kementerian/Lembaga dan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang berhubungan dengan kinerja pendirian dan kinerja pengelolaan BUMDes. Tujuan implementasi program struktural adalah terbangunnya kapasitas kelembagaan BUMDes agar mampu menjadi penggerak perekonomian dan pemberdayaan masyarakat Desa dengan membentuk lingkungan usaha BUMDes yang kondusif. Program Struktural yang menyertai implementasi kebijakan Pengembangan BUMDes adalah program pembinaan, pemantauan dan evaluasi terhadap kinerja manajemen bisnis dan kinerja sumber daya manusia dalam mengelola BUMDes. Program ini merupakan penjabaran kebijakan daerah dalam melakukan pembinaan, pemantauan dan evaluasi terhadap pendirian dan pengelolaan BUMDes. Dalam melaksanakan kebijakan pembinaan, pemantauan dan evaluasi tersebut, Kepala Daerah dapat membentuk Tim Koordinasi Pembinaan, Pemantauan dan Evaluasi yang terdiri dari pejabat-pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait. Dengan kebijakan ini, maka Tim Koordinasi tersebut dan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai tugas fungsional membina dan mengembangkan BUMDes merencanakan dan melaksanakan program struktural yang terkait dengan pendirian dan pengelolaan BUMDes. Program



struktural ini merupakan *supporting factors* yang berfungsi memperkuat kapasitas kelembagaan BUMDes. Agar semua BUMDes dalam satu wilayah kecamatan atau kabupaten mendapat sentuhan program struktural tersebut, maka dipandang perlu dilembagakan suatu sistem pengembangan sumber daya dan jaringan bisnis BUMDes di tingkat kecamatan atau tingkat kabupaten, dan bila perlu sampai tingkat provinsi. Pelembagaan sistem pengembangan yang demikian itu dipandang perlu menyertai pelaksanaan program fungsional pengembangan BUMDes.

Program Fungsional dapat diartikan sebagai suatu rangkaian kegiatan usaha yang direncanakan dan dilaksanakan oleh BUMDes, oleh sejumlah BUMDes, atau BUMDes dengan pelaku ekonomi lainnya menurut fungsi ekonomi dan fungsi sosial kegiatan usaha tersebut. Program Fungsional yang tercakup dalam pengembangan unit usaha BUMDes antara lain : Program Unit Usaha Pelayanan yang memberikan pelayanan umum kepada masyarakat desa untuk mendapat keuntungan finansial dan menyerap tenaga kerja. Unit Usaha Pelayanan yang dimaksud antara lain pelayanan air minum desa; pelayanan listrik desa; pelayanan kebersihan desa; pelayanan lumbung desa; pelayanan dekorasi dan tata rias pernikahan; pelayanan jasa transportasi; pelayanan parkir kendaraan; kursus dan lokakarya; pelayanan kebugaran fisik; pelayanan pengobatan alternatif; dan jenis-jenis pelayanan publik lainnya yang dapat dikelola oleh unit usaha BUMDes. Program Unit Usaha Ekonomis Produktif (UEP) yang memberikan sumber daya dan peluang kepada masyarakat desa untuk mendapat keuntungan ekonomi (pendapatan) dan keuntungan sosial (penyerapan tenaga kerja). Unit Usaha Ekonomis yang dimaksud antara lain toko kelontong; warung kuliner; salon kecantikan; perbengkelan; servis elektronik, penyewaan komputer, industri rumah tangga; industri kreatif; pengelolaan obyek wisata desa; pertanian teknologi tepat guna; perternakan teknologi tepat guna; dan usaha-usaha ekonomis produktif lainnya yang dapat dikelola oleh unit usaha BUMDes. Program Kelompok Usaha Bersama (KUBE) yang memberikan sumber daya dan peluang kepada kelompok-kelompok usaha masyarakat desa untuk mendapat keuntungan ekonomi (pendapatan) dan keuntungan sosial (penyerapan tenaga kerja) yang lebih dari Usaha Ekonomis Produktif. Kelompok Usaha Bersama yang dimaksud antara lain kelompok usaha industri barang dan jasa; kelompok usaha perdagangan barang dan jasa; kelompok usaha promosi dan distribusi kebutuhan bahan pokok; kelompok usaha penyedia jaringan permodalan usaha; kelompok pertunjukkan seni budaya; dan kelompok usaha lainnya yang dapat dikelola oleh BUMDes.

Sumber Daya Program Pengembangan Bumdes : Permasalahan manajerial BUMDes yang berperan strategis sebagai penggerak perekonomian dan pemberdayaan masyarakat Desa terletak pada kinerja sumber daya BUMDes. Kinerja sumber daya BUMDes yang dimaksud adalah proses dan hasil pengelolaan seluruh sumber daya administrasi BUMDes. Sumber daya administrasi BUMDes yang dimaksud meliputi sumber daya manusia (*man*), sumber daya pembiayaan (*money*), sumber daya sarana prasarana (*material*), sumber daya kebijakan (*method*), sumber daya teknologi



(*machines*) dan sumber daya publik (*market*). Sumber daya manusia terdiri dari sumber daya individual dan sumber daya sosial. Sumber daya individual yang ditugaskan mengelola BUMDes hendaknya didasarkan pada penilaian kompetensi dan komitmen yang relevan dengan jabatan atau pekerjaan yang diserahkan. Sumber daya sosial yang menjadi modal sosial BUMDes sebaiknya didasarkan pada pendekatan sosial yang memperkuat kepercayaan masyarakat kepada BUMDes. Sumber daya pembiayaan terdiri dari pembiayaan usaha dan pembiayaan sosial. Pembiayaan usaha adalah manajemen keuangan perusahaan yang diolah menurut prinsip tata kelola keuangan perusahaan; dan pembiayaan sosial adalah manajemen CSR yang diolah untuk tujuan pemberdayaan masyarakat Desa. Sumber daya pembiayaan ini hendaknya diolah dengan cara yang transparan, efektif, efisien dan akuntabel dengan menggunakan *electronic budgeting*; dan dipercayakan kepada orang yang amanah dan kompeten. Sumber daya sarana prasarana terdiri dari alat kelengkapan kerja dan fasilitas kinerja. Alat kelengkapan kerja mencakup perlengkapan kerja kantor, peralatan kerja kantor, dan bahan kerja kantor. Fasilitas kinerja mencakup gedung, jaringan air, jaringan listrik, dan jaringan komunikasi. Sumber daya sarana prasarana ini hendaknya tercatat dan dirawat dengan menerapkan suatu sistem manajemen barang. Sumber daya kebijakan terdiri dari peraturan perundang-undangan dan peraturan pengelolaan yang menjadi legalitas dan dasar hukum pendirian dan pengelolaan BUMDes serta unit-unit usaha. Sumber daya teknologi mencakup jaringan internet dan fasilitas komunikasi serta berbagai teknologi terapan untuk mengelola usaha. Sumber daya publik yang mencakup lingkungan sosial, lingkungan ekonomi, dan lingkungan hidup atau sumber daya alam.

Implementasi Program Pengembangan Bumdes : Implementasi program pengembangan Bumdes merupakan suatu rangkaian kegiatan manajemen usaha suatu Bumdes atau sejumlah Bumdes yang dilakukan secara terorganisasi, terkoordinasi dan terkoneksi secara produktif dan efisien dalam satu kesatuan sistem pengembangan sumber daya dan jaringan bisnis Bumdes. Kinerja Bumdes dapat terdiri atas pengelolaan berbagai jenis usaha sesuai dengan perkembangan, kebutuhan dan kemampuan masing-masing Bumdes. Kerjasama antar Bumdes atau antara Bumdes dengan pelaku ekonomi lainnya bisa terdiri atas sejumlah unit usaha yang dikelola secara bersama dalam skala lokal maupun skala yang lebih luas. Unit-unit usaha yang dikelola secara sinergis merupakan suatu upaya pengembangan suatu aliansi kemitraan strategis antar Bumdes atau antara Bumdes dengan pelaku ekonomi lainnya. Pengembangan aliansi kemitraan strategis dimaksudkan sebagai suatu rangkaian diversifikasi usaha yang berorientasi pada kemajuan dan keuntungan bisnis bersama. Untuk itu, strategi implementasi program pengembangan Bumdes hendaknya dilakukan secara terpadu, terpadu, bertahap dan berkelanjutan dengan menerapkan Analisis Kelayakan Usaha untuk jenis-jenis usaha tertentu yang menyerap permodalan dan tenaga kerja dalam jumlah besar.



## **PENUTUP**

Implementasi kebijakan Pengembangan BUMDes di Kabupaten Klaten diperjelas dengan terbitnya Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pendirian dan Pengelolaan BUMDes yang terdiri atas 391 Desa dan 10 Kelurahan masih belum optimal, karena adanya sejumlah kendala. Di antara sejumlah kendala yang dimaksud, belum terbitnya Peraturan Bupati pelaksanaan Perda No 1 tahun 2018, keterbatasan sumber daya manusia pengelola BUMDes dan keterbatasan permodalan finansial BUMDes teridentifikasi menjadi kendala yang paling dominan dalam mengembangkan BUMDes di Kabupaten Klaten. Untuk mengatasi kendala tersebut bisa diterapkan Model Implementasi Program Pengembangan Bumdes dengan definisi : Model Implementasi Program Pengembangan Bumdes adalah pelembagaan Sistem Pengembangan Sumber Daya dan Jaringan Bisnis BUMDes yang meliputi Struktur Program Pengembangan Bumdes; Sumber Daya Program Pengembangan Bumdes; dan Pelaksanaan Program Pengembangan Bumdes. Definisi model ini mencakup tiga dimensi pengembangan : (1) Struktur Program Pengembangan Bumdes; (2) Sumber Daya Program Pengembangan Bumdes; dan (3) Implementasi Program Pengembangan Bumdes.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Bahrullah Akbar, 2014, *BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*, Pusaka Negara
- Creswel, John. W. 1994. *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publication : New Delhi
- Grindle, Merilee S.. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey.
- Lubans, A, V, and Edgar, M, J. 1979. *Policing By Objectives A Handbook for Improving Police Management*. Social Development Corporation Hartford, Connecticut.
- \_\_\_\_\_. 1979. *Perpolisian Berorientasi Pencapaian Sasaran (Policing By Objectives)*. Sebuah Buku Pegangan Bagi Peningkatan Manajemen Kepolisian. Social Development Corporation Hartford, Connecticut.
- Mazmanian, Daniel A. And Paul A, Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, IllionisGlenview: Scott, Foresman, & Co.
- Marshall, C, Rossman,G.B. 1989. *Designing Qualitative Research*. California: SAGE Publication. Inc
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. New York: SAGE Publications.
- Moleong, Lexi J. 2000. *“Metodologi Penelitian Kualitatif”*, Bandung : PT. Remaja Rosda Karya
- Miles, Matthew B. dan A.M. huberman, 1992. *Analisis data kualitatif*. Jakarta, UI. Press
- Nazir, Moh, 1988. *Metode Penelitian*, Ghali Indonesia, Jakarta.



- Ndraha, Taliziduhu, 2011, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta, Bina Angkasa.
- \_\_\_\_\_, Taliziduhu. 1997. *Budaya Pemerintahan dan Dampaknya Terhadap Pelayanan Masyarakat*. Jakarta. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi Ketiga*.
- Neuman, W. Lawrence, 2003, *Social Research Methods Qualitative and Quantitative Approach*, Allyn and Bacon: London
- Neuman, William Lawrence, 1997, *Social Research Methods, London : Needham Heights, Allyn and Bacon*.
- \_\_\_\_\_, W. Lawrence, 2003, *Social Research Methods Qualitative and Quantitative Approach, Allyn and Bacon: London*
- \_\_\_\_\_, W. Lawrence, 2014, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 7th Edition, University of Wisconsin, Whitewater
- Poelje. 1993, *Algemene Inleiding Tot De Bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn, N. Samson N.V.
- R. Mac Iver. 1947, *The Web of Governmen*, The Mac Millan Company Ltd., New York
- Ripley, Randall. B., Franklin, Grace. A, 1990, *Policy Implementation and Bureaucracy (Second Edition)*, Chicago, Illinois : The Dorsey Press.

