

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Era otonomi telah banyak mendorong daerah untuk lebih memperhatikan nilai-nilai yang berguna untuk mencapai kesejahteraan masyarakatnya serta menciptakan kemandirian daerah guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan peningkatan kehidupan yang lebih baik dalam bidang ekonomi, sosial maupun politik. Otonomi yang sesungguhnya adalah otonomi yang memberikan kewenangan sepenuhnya kepada daerah untuk menjalankan pemerintahan yang mandiri serta kreatif dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Dalam undang-undang otonomi daerah yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa desa disarankan untuk memiliki suatu badan usaha yang berguna untuk mengakomodir perekonomian, kebutuhan serta potensi desa.

Dalam era otonomi juga perlu diberlakukan kebijakan yang memberikan akses dan memberikan kesempatan kepada desa untuk dapat menggali potensi baik sumber daya alam maupun sumber daya manusianya yang berada dalam wilayah desa tersebut yang nantinya digunakan sebagai sumber pendapatan desa. Pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) seperti yang tercantum dalam UU No.32 Tahun 2004 ini merupakan salah satu upaya dari Pemerintah dalam meningkatkan peran desa untuk dapat ikut serta dalam peningkatan perekonomian daerah pada umumnya serta peningkatan

pendapatan desa pada khususnya. Untuk itu maka Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul mengeluarkan sebuah peraturan daerah sebagai lanjutan dari upaya pemerintah dalam peningkatan potensi desa. Peraturan daerah (Perda) tersebut adalah Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2008 tentang Pedoman Pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Serta menganjurkan agar setiap desa memiliki Badan Usaha Milik Desa.

Landasan hukum yang melandasi berdirinya BUMDes ini antara lain adalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, serta PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa serta peraturan daerah setempat yang dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul. Sedangkan maksud dari pendirian BUMDes tersebut adalah sebagai usaha desa yang dimaksudkan untuk menampung seluruh kegiatan peningkatan pendapatan masyarakat, baik yang berkembang menurut adat istiadat setempat maupun kegiatan perekonomian yang diserahkan untuk dikelola oleh masyarakat dari program proyek pemerintah dan pemerintah daerah. Sedangkan tujuan dari pendirian BUMDes adalah sebagai upaya untuk memberdayakan masyarakat pedesaan dengan meningkatkan kapasitas masyarakat dalam merencanakan dan mengelola pembangunan perekonomian desa, serta mendukung kegiatan investasi lokal dan meningkatkan keterkaitan perekonomian pedesaan dan perkotaan dengan membangun sarana dan prasarana perekonomian pedesaan yang dibutuhkan untuk mengembangkan produktifitas usaha mikro pedesaan. Disamping itu pendirian BUMDes ini mempunyai sasaran yaitu terlayannya masyarakat desa dalam mengembangkan usaha ekonomi produktif serta

tersedianya beragam media usaha dalam mengurangi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin pedesaan.

BUMDes mempunyai 4 (empat) tujuan utama yaitu:

1. Meningkatkan perekonomian desa
2. Meningkatkan pendapatan asli desa (Padesa)
3. Meningkatkan pengelolaan potensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat
4. Menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi pedesaan.

Pendirian BUMDes adalah merupakan perwujudan dari pengelolaan ekonomi produktif desa yang dilakukan secara *kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi, akuntabel, sustainable*¹. Oleh karena itu perlu upaya serius untuk menjadikan pengelolaan BUMDes tersebut dapat berjalan secara efektif, efisien, professional, 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 pemerintah desa.

¹ Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa. Departemen Pendidikan Nasional pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP). Malang. Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya. 2007.

Dinyatakan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 bahwa BUMDes dapat didirikan sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa setempat. Yang dimaksud dengan kebutuhan dan potensi desa adalah sebagai berikut:

1. Kebutuhan masyarakat terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok;
2. Tersedianya sumberdaya desa yang belum dimanfaatkan secara optimal terutama kekayaan desa dan terdapat permintaan di pasar;
3. Tersedianya sumber daya manusia yang mampu mengelola badan usaha sebagai asset penggerak perekonomian masyarakat;
4. Adanya unit-unit usaha yang merupakan kegiatan ekonomi warga masyarakat yang dikelola secara parsial dan kurang terakomodasi.

Kabupaten Gunung Kidul merupakan sebuah kabupaten yang memiliki 18 (delapan belas) kecamatan yang sebagian besar masih berada diwilayah pedesaan dan memiliki berbagai macam potensi pertanian dan peternakan yang sangat baik. Salah satunya adalah Kecamatan Semanu yang terletak di sebelah timur kota Wonosari, ibukota kabupaten Gunung Kidul. Kecamatan Semanu, merupakan kecamatan yang dikenal memiliki berbagai macam potensi pertanian dan peternakan di Kabupaten Gunung Kidul. Kecamatan ini memiliki 5 (lima) desa yaitu: Desa Semanu, Desa Pacarejo, Desa Dadapayu, dan Desa Ngeposari. Kelima desa yang berada di kecamatan Semanu tersebut merupakan desa yang memiliki potensi pertanian yang sangat menonjol, sebagai contoh adalah Desa Pacarejo yang mempunyai potensi tanaman perkebunan seperti bawang merah dan cabai, sedangkan Desa Ngeposari dikenal sebagai desa yang memiliki potensi pertanian penangkaran benih

jagung dan kedelai serta tanaman singkong dan hasil palawija yang memiliki kualitas yang baik. Desa Ngeposari merupakan desa yang sangat potensial di bidang pertanian dan penangkaran benih bahkan dinas tanaman pangan setempat sering mengadakan kerjasama dengan petani dalam penangkaran benih. Pada tahun 2006 telah dilakukan beberapa kegiatan dalam rangka pengembangan potensi desa ini, antara lain adalah pengembangan budidaya kedelai untuk benih (penangkaran benih), difasilitasi dan dibina oleh Dinas Pertanian Kabupaten Gunung Kidul dan UPTD BP2AFTP Seksi Pengembangan Perbenihan Palawija, varieties yang ditanam adalah Baluran, dilakukan sebanyak 3 kali tanam antara 10 – 15 ha. Produktifitasnya mencapai 2 ton/ha. Seluruh benih dibeli oleh Dinas Pertanian dengan harga Rp 7000/ wose kering, kelompok tani yang melakukan penangkaran benih adalah kelompok tani dari Dusun Kalabangi Lor B, Kalabangi Wetan, Kalabangi Kulon, Kranggan, Gunungsari, Tunggaknongko. dan Kangkung A².

Kemudian juga pengembangan beras merah lokal varieties Mendel dan Sregeng. Varieties Segreng telah banyak dibudidayakan oleh petani sebagai beras konsumsi maupun dijual untuk industri pakan unggas. Sedangkan beras merah varieties Mandel baru saja dilakukan pemurnian benih dengan luas 2000 meter persegi. Pemurnian ini bertujuan untuk sertifikasi dan pendaftaran benih. Varieties Mendel telah diresmikan sebagai varieties nasional unggulan Kabupaten Gunung Kidul. Produktivitas beras merah baik Sregeng maupun Mandel antara 2-3 ton/ ha. Produktivitas ini masih jauh dibawah beras Ir 64

² KKN PPM UMY 2009. *Pemberdayaan Badan Usaha Milik Desa Dalam Pengembangan Agribisnis Pedesaan.*

atau C4 yang mencapai 5-6 ton/ha. Namun beras merah Mandel dapat dipasarkan antara Rp 8000 sampai Rp 10000 per kilogram. Beras Merah telah menjadi *brand* Kabupaten Gunung Kidul terutama dengan bermunculannya warung atau restoran dengan menu beras merah yang diminati konsumen dari luar Gunung Kidul.

Selanjutnya di desa ini juga telah dikembangkan budidaya jagung sebagai benih (penangkaran benih jagung) yang telah dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali, kelompok tani yang mengembangkan adalah berasal dari dusun Kalabangi Lor B dan Kranggan. Penangkaran benih jagung ini difasilitasi oleh UPTD BP2AFTP Seksi Pengembangan Perbenihan Palawija Propinsi DIY. Luas tanam antara 10 ha, dengan produktivitas rata-rata 3 - 4 ton/ha. Benih jagung ini sebagian besar dibeli oleh UPTD BP2AFTP seksi Pengembangan Perbenihan Palawija Propinsi DIY dengan rata-rata harga Rp 3000 - Rp 5000/kg. Harga ini 100% lebih tinggi dari harga jagung konsumsi yang diterima petani pada saat panen di waktu yang sama³.

Akan tetapi adanya potensi yang sangat baik tersebut tidak diikuti dengan sarana dan prasarana penunjang kegiatan pertanian. Petani sering mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pertanian seperti kesulitan modal, pupuk dan pengairan. Permasalahan lain yang dihadapi adalah petani kesulitan dalam memasarkan hasil pertanian mereka karena minimnya pengetahuan serta sumberdaya manusia, dan yang sering terjadi petani hanya mengandalkan para tengkulak untuk membeli hasil pertanian mereka dengan

³ Sumber: KKN PPM UMY 2009. Pemberdayaan Badan Usaha Milik Desa Dalam Pengembangan Agribisnis Pedesaan.

harga dibawah standar. Selain itu juga petani masih mengandalkan pihak lain dalam penyediaan sarana dan prasarana meskipun pada aspek teknis petani telah menguasai akan tetapi dalam aspek lainnya (pemasaran) masih mengandalkan pihak lain. Adanya jaminan pemasaran benih oleh pemberi fasilitas membuat petani tidak berfikir untuk mengakses jalur pemasaran yang lain. Petani tidak berfikir bagaimana nantinya apabila sudah tidak ada pihak yang membantu dalam kegiatan pertanian mereka. Karena selama ini petani begitu bergantung kepada bantuan pemerintah daerah setempat. Maka beberapa waktu yang lalu desa ini dengan di bantu oleh fasilitator yang dalam hal ini adalah KKN PPM Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, telah mendirikan sebuah badan usaha milik desa yang didirikan dengan maksud memberikan wahana kepada desa serta masyarakat desa yang sebagian besar adalah petani dan para penangkar benih untuk melakukan kegiatan perekonomian dan memenuhi kebutuhan kegiatan pertanian mereka.

Dalam penelitian kali ini maka saya akan mengambil lokasi penelitian di Desa Ngeposari Kecamatan Semanu dengan alasan bahwa desa ini memiliki potensi yang begitu baik dalam tanaman perkebunan, pertanian maupun peternakan namun dalam pengelolaan dan pemasaran petani masih belum dapat mengakses sarana dan prasarana secara layak serta adanya peralatan yang jumlahnya sangat minim, selain itu juga desa ini telah memiliki sebuah badan usaha milik desa yang dimaksudkan untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat desa yang sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani. Peneliti akan melakukan berbagai kegiatan penelitian yang nantinya dapat

diketahui apakah badan usaha milik desa yang telah berdiri di Desa Ngeposari ini berjalan sesuai dengan tujuan BUMDes tersebut secara senyatanya, yaitu mengakomodir kebutuhan petani serta menjadikan BUMDes ini sebagai wahana dalam memasarkan potensi pertanian yang ada di desa ini. Serta peneliti juga akan melihat apakah petani dan masyarakat desa tersebut terbantu dalam pemenuhan kebutuhan mereka dengan adanya BUMDes di desa ini. Serta apakah BUMDes ini mempunyai peran dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat desa setempat, serta membantu memberdayakan masyarakat petani sehingga akan berdampak apada peningkatan kesejahteraan secara ekonomi. Apa saja faktor yang mempengaruhi implementasi program ini.

B. RUMUSAN MASALAH.

Berdasarkan judul penelitian dan latar belakang masalah yang ada, maka dapat disimpulkan rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi program BUMDes di desa Ngeposari tahun 2009
2. Faktor apa sajakah yang mempengaruhi implementasi program Badan Usaha Milik Desa di Desa Ngeposari Kecamatan Semanu ini?

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN.

1. Tujuan penelitian:

- a. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan program BUMDes di Desa Ngeposari Kecamatan Semanu.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Badan Usaha Milik Desa di Desa Ngeposari Kecamatan Semanu.

2. Manfaat Penelitian:

a. Manfaat Teoritis:

- Di harapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan teori tentang analisis kebijakan publik.

b. Manfaat Praktis:

- Melalui penelitian ini diharapkan dapat diketahui keefektifan pendirian BUMDes Desa Ngeposari ini dalam mengakomodir potensi desa dan kebutuhan masyarakat desa.
- Penelitian ini diharapkan menjadi bahan referensi untuk pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Gunung Kidul dan Pemerintah Daerah lainnya di Indonesia pada umumnya.
- Untuk memberikan masukan kepada pemerintah desa Ngeposari dan masyarakat Desa Ngeposari dalam mengimplementasikan program Badan Usaha Milik Desa di desa tersebut.

D. KERANGKA DASAR TEORI

1. Kebijakan Publik.

Thomas R Dye dalam buku Riant Nugroho D mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda⁴.

Sementara itu *Harold Laswell* mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu⁵.

Sedangkan *Riant Nugroho D* menyebutkannya bahwa kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan-diabaikan.

Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tertinggi dibuat oleh legislatif, ini berarti mengikuti prinsip dasar *trias politica*. Formulasi kebijakan atau perundangan adalah legislatif, eksekutif hanya melaksanakan saja sementara yudikatif mengadili jika eksekutif melakukan pelanggaran.

Kebijakan publik yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan eksekutif. Model ini bukan menyiratkan ketidakmampuan legislatif namun mencerminkan tingkat kompleksitas permasalahan yang tidak memungkinkan legislatif untuk bekerja sendiri. Di Indonesia produk kebijakan publik yang dibuat oleh kerjasama kedua lembaga ini adalah

⁴ Riant Nugroho D. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Kompetindo Gramedia. Hal 3

⁵ *Ibid*,

undang-undang tingkat nasional dan peraturan daerah tingkat propinsi, kabupaten dan kota. Secara khusus, ditingkat nasional untuk hal tertentu yang bersifat darurat, maka pemerintah dapat menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau perpu yang bersifat sementara sampai undang-undangnya dibuat.

Kebijakan yang selanjutnya adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saja. Di dalam perkembangannya, peran eksekutif tidak cukup hanya dilaksanakan kebijakan yang dibuat legislatif karena dengan meningkatnya kompleksitas kehidupan bersama diperlukan kebijakan-kebijakan publik pelaksanaan yang berfungsi sebagai turunan dari kebijakan publik yang ada di atasnya.

Di Indonesia ragam kebijakan publik yang dibuat eksekutif bertingkat, antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah
- b. Keputusan Presiden
- c. Keputusan Menteri (Kepmen) dan kepala lembaga pemerintah non departemen.

Sedangkan di tingkat daerah kebijakan yang dibuat antara lain adalah:

- a. Keputusan gubernur dan bertingkat keputusan dinas-dinas dibawahnya;
- b. Keputusan bupati dan bertingkat keputusan dinas-dinas dibawahnya;

- c. Keputusan walikota dan bertingkat keputusan dinas-dinas di bawahnya.

Dari uraian diatas dapat di simpulkan bahwa:

- a. Kebijakan publik mudah dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan untuk kesejahteraan ataupun kepentingan masyarakat;
- b. Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita yang telah ditempuh.

Jadi dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang di ambil pemerintah dan lembaga legislatif, baik itu dilaksanakan ataupun tidak dilaksanakan yang mempunyai suatu tujuan, yang ditujukan kepada seluruh warga masyarakat atau rakyat untuk meningkatkan kehidupan yang lebih baik.

2. Implementasi Kebijakan/Program

Menurut *Rian Nugroho D⁶*, implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan, *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Tujuan dari kebijakan publik adalah melakukan intervensi, maka

⁶ *ibid*

dari itu, implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan dari intervensi itu sendiri.

Sedangkan menurut George C Edward III⁷ implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Menurut George C Edward III yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan adalah komunikasi, sumber daya, sikap/disposisi, dan struktur birokrasi.

Dalam pengimplementasian kebijakan komunikasi sangat penting, ketidakjelasan komunikasi tentang suatu implementasi kebijakan akan membuat proses implementasi tersebut tidak sesuai dengan tujuan sebenarnya. Maka komunikasi menjadi sangat penting dalam proses implementasi kebijakan, pesan yang disampaikan kepada objek kebijakan yang dalam hal ini adalah masyarakat harus dapat disampaikan dengan jelas agar proses pengimplementasian tersebut dapat berjalan sesuai harapan.

Selanjutnya adalah sumber daya, sumber daya yang dimaksud adalah sumber daya manusia yang meliputi, staf, keahlian dari pelaksana, informasi yang cukup dan relevan untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dengan pelaksanaan program serta fasilitas-fasilitas pendukung yang digunakan dalam melaksanakan program seperti sarana dan prasarana. Sumber daya manusia yang tidak

⁷ Budi Winarno. 2002: *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo

memadai atau kurang mumpuni akan berpengaruh pada proses pengimplementasian serta proses berjalannya program dan kegiatan sehingga akan berdampak pada hasil.

Selanjutnya faktor yang mempengaruhi adalah sikap implementator, bentuk/sikap implementator seharusnya berorientasi pada tujuan dan hasil yang akan dicapai, karena banyak kebijakan yang ditunggangi berbagai kepentingan, pembuat kebijakan sering dilakukan untuk berbagai tujuan, diantaranya adalah kepentingan berbagai kelompok dan individu, maka sikap yang harus di tunjukkan oleh implementator kebijakan adalah arah pelaksana apakah pelaksana akan menolak atau menerima dan bagaimana intensitas respon tersebut.

Dan yang terakhir adalah struktur birokrasi, yang dimaksud dengan struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola hubungan yang berulang dalam badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan tersebut.

Sedangkan model pengimplementasian menurut Van Meter dan Van Horn diklasifikasikan dengan permasalahan serta tipe permasalahannya, Van Meter dan Van Horn (1975)⁸, disebut sebagai *A model Of Policy Implementation Proces*. Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya

⁸ DR. Solichin Abdul Wahab, MA. 1997. *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara Edisi Kedua*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja.

Menurut ahli diatas yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah *independent variable* atau variable bebas yang saling berkaitan, variable-variable yang saling berkaitan itu adalah:

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan
- b. Ciri-ciri atau sifat badan usaha/instansi pelaksana
- c. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- d. Sikap para pelaksana
- e. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Variabel-variabel kebijakan memiliki keterkaitan dengan tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran.

Sementara itu Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier⁹ mengembangkan model kebijakan yang disebut *A Frame Work For Implementation*. Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dalam

⁹ Dr. Solichin Abdul Wahab, MA. 1997. *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta Bumi Aksara. hal 79

analisis implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Variable-variable yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan *digarap* dikendalikan;
- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstruktur secara tepat proses implementasinya; dan
- c. Pengaruh langsung berbagai variable politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Sedangkan implementasi program merupakan *break down* dari sebuah kebijakan atau sebuah turunan (*derivate*) dari sebuah kebijakan yang diwujudkan dalam sebuah program. Kebijakan merupakan *guide* yang kemudian diturunkan kedalam program-program, kegiatan dan proyek yang menjadi fokus untuk pencapaian tujuan dalam sebuah kebijakan tersebut.

Dalam proses implementasi kebijakan, contohnya adalah kebijakan konversi minyak ke gas elpiji akan berbeda dalam proses pengimplementasian dengan kebijakan pengentasan narkoba dan psikotropika. Maka proses pengimplementasian kebijakan ataupun pengimplementasian program merupakan suatu *act* yang dilakukan setelah perumusan kebijakan yang biasanya terdiri dari program dan

kegiatan yang bertujuan untuk mencapai rumusan-rumusan yang ada dalam sebuah kebijakan.

3. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah peraturan atau kebijakan yang ditetapkan oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan dengan kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) dan harus memenuhi syarat-syarat formal dapat mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- Peraturan daerah propinsi yang berlaku di propinsi tersebut. Peraturan daerah propinsi dibentuk oleh DPRD Propinsi dengan persetujuan bersama gubernur.
- Peraturan daerah kabupaten/kota yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan daerah kabupaten/kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota. Peraturan daerah kabupaten/ kota tidak subordinat dengan peraturan daerah propinsi.

*Irawan Soejito*¹⁰ memberikan perbedaan pengertian keputusan dalam arti sempit dan pengertian tentang keputusan dalam arti luas,

¹⁰ Joko, Prakoso. 1985. Proses Pembuatan Peraturan Daerah. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Keputusan dalam arti sempit dapat diartikan sebagai suatu perwujudan kehendak dari seorang penguasa atau pejabat umum yang ditugaskan melaksanakan suatu norma hukum tata usaha tertentu atau dengan kata lain merupakan suatu norma atau hal khusus atau tertentu saja sehingga dengan diambilnya keputusan itu maka berakhirilah pula fungsi keputusan tersebut.

Sedangkan peraturan dalam arti luas adalah keputusan yang merupakan norma dalam setiap hak yang dapat dimasukkan kedalamnya, dengan lain kata sifatnya umum dan dimaksudkan untuk berlaku lama.

- Dasar Hukum Peraturan Daerah

Sebagaimana yang diuraikan peraturan daerah adalah merupakan produk perundang-undangan pemerintah daerah yang merupakan hasil kompromis antara DPRD dengan kepala daerah dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku.

*M. Solly Lubis*¹¹ mengemukakan ada tiga dasar atau landasan dalam rangka segala pembuatan peraturan pada tiap jenis dan tingkat yaitu:

- 1) Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) kedalam suatu rencana atau draft peraturan negara, misalnya di negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan dasar filsafat perundang-undangan. Pada prinsipnya tidak dibuat suatu peraturan yang bertentangan dengan dasar filsafat ini.

¹¹ Ibid .

2) Landasan Yuridis

Landasan Yuridis merupakan landasan hukum bagi pembuatan suatu peraturan. Jadi suatu kebijakan pemerintah daerah yang akan dituangkan kedalam suatu peraturan daerah harus mempunyai dasar hukum dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih atas. Didalam menempatkan landasan yuridis didalam peraturan daerah harus memperhatikan tata urutan perundang-undangan, jika mendapat dua atau lebih landasan yuridis suatu peraturan daerah yang tingkatannya sama, maka peraturan perundang-undangan yang lebih tua ditempatkan yang lebih atas.

3) Landasan Politis

Landasan Politis merupakan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan pemerintah. Tata tertib perundang-undangan di daerah tergantung kepada tata tertib ketata negaraan yang berpuncak kepada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 beserta batang tubuhnya untuk mencapai tujuan nasional.

4. Badan Usaha Milik Desa

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan lembaga usaha desa yang dikelola masyarakat dan pemerintah desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa.

BUMDes menurut undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, didirikan antara lain dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Desa (Padesa). Jika pendapatan asli desa dapat diperoleh dari BUMDes, maka kondisi itu akan mendorong setiap pemerintah desa untuk mendirikan badan usaha ini. Sebagai salah satu lembaga ekonomi yang beroperasi di pedesaan, BUMDes harus memiliki perbedaan dengan lembaga ekonomi lainnya. Hal ini dimaksudkan agar keberadaan dan kinerja BUMDes dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan warga desa. Disamping itu agar tidak berkembang sistem usaha kapitalis dipedesaan yang dapat mengganggu nilai-nilai kehidupan masyarakat.

- a. Perbedaan antara BUMDes dan lembaga ekonomi lainnya adalah:
- 1) Badan Usaha ini dimiliki oleh desa dan dikelola secara bersama;
 - 2) Modal usaha bersumber dari desa (51%) dan masyarakat (49%) melalui penyertaan modal (saham atau andil);
 - 3) Operasionalisasinya menggunakan falsafah bisnis yang berakar dari *local wisdom* atau budaya lokal;
 - 4) Bidang usaha yang dijalankan berdasarkan pada potensi dan hasil informasi dari pasar;
 - 5) Keuntungan yang diperoleh ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan anggota (penyerta modal) dan masyarakat melalui *village policy* atau kebijakan desa;

- 6) Difasilitasi oleh pemerintah, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah desa;
- 7) Pelaksanaan operasionalisasi dikontrol bersama (Pemdes, BPD dan anggota);

BUMDes sebagai suatu lembaga ekonomi modalnya usahanya dibangun atas inisiatif masyarakat dan menganut asas mandiri, ini berarti pemenuhan modal BUMDes harus bersumber dari masyarakat. Meskipun demikian tidak menutup kemungkinan BUMDes dapat mengajukan pinjaman modal kepada pihak luar seperti kepada pemerintah desa atau kepada pihak ketiga. Hal ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No. 32 Tahun 2004 pasal 213 ayat 3)

- b. Tujuan Pendirian BUMDes antara lain:
 - 1) Meningkatkan perekonomian desa;
 - 2) Meningkatkan pendapatan asli desa (padesa);
 - 3) Meningkatkan pengelolaan potensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
 - 4) Menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi desa;

Pendirian dan pengelolaan BUMDes adalah merupakan perwujudan pengelolaan ekonomi produktif desa yang dilakukan secara kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi, akuntabel, dan *sustainable*. Oleh karena itu perlu upaya serius dalam menjadikan

pengelolaan BUMDes tersebut berjalan efektif, efisien, proporsional 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 pemerintah desa. Pemenuhan kebutuhan ini diupayakan tidak memberatkan masyarakat, mengingat BUMDes akan menjadi usaha desa yang akan paling dominan yang menggerakkan usaha desa. Lembaga ini juga dituntut dapat memberikan pelayanan kepada non anggota (diluar desa) dengan mendapatkan harga dan pelayanan yang berlaku dengan standar pasar, artinya terdapat mekanisme kelembagaan/tata aturan yang disepakati bersama sehingga tidak menimbulkan distorsi ekonomi dipedesaan yang disebabkan usaha yang dijalankan BUMDes.

BUMDes dapat berfungsi mewadahi berbagai usaha yang dikembangkan di pedesaan. Oleh karena itu didalam BUMDes dapat terdiri dari beberapa unit usaha yang berbeda-beda, ini sebagaimana yang ditunjukkan oleh struktur organisasi BUMDes yang memiliki 3 (tiga) unit usaha yakni: unit perdagangan, unit jasa keuangan, unit produksi.

- c. Unit yang berada di dalam struktur organisasi BUMDes secara umum dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) yaitu:
 - 1) Unit jasa keuangan misalnya menjalankan usaha simpan pinjam;

2) Unit usaha sektor riil/ ekonomi misalnya menjalankan usaha pertokoan atau waserda, fotocopy, sablon, *home industry*, perkebunan, pertanian, perikanan.

Sedangkan susunan kepengurusan BUMDes terdiri dari komisaris (penasehat) yang secara *ex ficio* dijabat oleh kepala desa yang bersangkutan. Komisaris sebagai penasehat BUMDes dalam melakukan tugas-tugasnya. Komisaris mempunyai kewajiban antara lain memberikan nasihat kepada direksi dan kepala unit usaha dalam melakukan pengelolaan BUMDes, memberikan saran dan pendapat mengenai masalah yang dianggap penting bagi pengelolaan BUMDes, serta mengawasi pelaksanaan kegiatan usaha apabila terjadi gejala menurunnya kinerja pengurusnya. Komisaris juga mempunyai kewenangan meminta penjelasan dari pengurus mengenai segala persoalan yang menyangkut pengelolaan usaha desa, dan melindungi usaha desa terhadap hal-hal yang dapat merusak kelangsungan dan citra BUMDes.

Selanjutnya kepengurusan BUMDes di bawah komisaris adalah direksi dan kepala unit usaha. Direksi dan kepala unit usaha ini mempunyai tugas antara lain mengembangkan dan membina badan usaha agar tumbuh dan berkembang menjadi lembaga yang dapat melayani kebutuhan ekonomi warga masyarakat, mengusahakan agar tetap terciptanya pelayanan ekonomi desa yang adil dan merata, memupuk usaha kerjasama lembaga-lembaga perekonomian lainnya

yang ada di desa, menggali dan memanfaatkan potensi desa untuk meningkatkan pendapatan asli desa, memberikan laporan perkembangan usaha kepada masyarakat desa melalui forum musyawarah desa minimal 2 (dua) kali dalam setiap tahun. Disamping itu juga kepala unit usaha mempunyai kewajiban menyampaikan laporan berkala setiap bulan kepada direksi yang meliputi laporan keuangan unit usaha serta progress kegiatan, kemudian oleh direksi dilaporkan kepada komisaris, yang selanjutnya wajib di ketahui oleh masyarakat dalam suatu musyawarah desa setiap 6 (enam) bulan sekali.

d. Langkah-langkah yang ditempuh dalam persiapan pendirian BUMDes antara lain sebagai berikut:

1) Mendisein struktur organisasi.

BUMDes merupakan sebuah organisasi, maka diperlukan sebuah struktur organisasi yang bertujuan untuk membagi apa saja yang menjadi tugas masing-masing pengurus.

2) Menyusun job diskripsi.

Hal ini penting dilakukan mengingat untuk memperjelas tugas masing-masing pengurus. Dengan demikian tugas dan tanggung jawab serta wewenang pemegang jabatan tidak terjadi duplikasi yang memungkinkan setiap pekerjaan yang terdapat di BUMDes diisi oleh orang-orang yang berkompeten dibidangnya.

3) Menetapkan system koordinasi.

Koordinasi adalah aktifitas untuk menyatukan berbagai tujuan yang bersifat parsial ke dalam suatu tujuan yang umum. Melalui penetapan system organisasi yang baik memungkinkan terbentuknya kerjasama antar unit usaha dan lintas desa berjalan efektif.

4) Menyusun aturan kerjasama dengan pihak ketiga

Kerjasama dengan pihak ketiga apakah menyangkut transaksi jualbeli atau simpan pinjam penting 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 kepada masyarakat.

Sebagai lembaga ekonomi desa yang terbuka, maka BUMDes dapat menyusun informasi yang terbuka, sehingga masyarakat dapat mengetahui informasi terkait dengan kegiatan BUMDes ini secara bebas. Sehingga keberadaannya akan mendapat dukungan dari berbagai 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 akan dikerjakannya dan dihasilkan dalam upaya mencapai tujuan yang ditetapkan dan kinerjanya menjadi terukur. Penyusunan rencana usaha dapat dibuat bersama dewan komisaris BUMDes (kepala desa).

8) Melakukan proses rekrutmen yang melibatkan masyarakat desa.

Untuk menetapkan orang-orang yang nantinya akan menduduki jabatan sebagai pengurus BUMDes dapat dilakukan dengan proses musyawarah. Namun pemilihannya harus didasarkan pada kriteria tertentu. Kriteria tersebut dimaksudkan agar pemegang jabatan di BUMDes mampu menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Untuk itu persyaratan bagi pemegang jabatan di BUMDes penting dibentuk oleh dewan komisaris. Selanjutnya dibawa kedalam forum *rembug* desa untuk disosialisasikan dan ditawarkan kepada masyarakat. Proses selanjutnya adalah melakukan seleksi terhadap pelamar serta menetapkan orang-orang yang paling sesuai dengan kriteria yang dibuat. Di dalam pemilihan pengurus BUMDes juga tidak diperbolehkan adanya intervensi dari pemerintah desa. Hal ini penting karena untuk kepentingan serta kemajuan BUMDes dimasa depan. Sehingga BUMDes dapat berkembang sesuai dengan karakteristik, potensi serta keinginan desa setempat.

9) Menyusun sistem administrasi pembukuan

Bentuk administrasi dan pembukuan keuangan disusun dengan format yang mudah, tetapi mau menggambarkan aktivitas yang dijalankan. Hakikat dari system administrasi dan pembukuan adalah pendokumentasian informasi tertulis berkenaan dengan aktifitas BUMDes yang dapat dipertanggungjawabkan. Dan secara mudah dapat ditemukan, disediakan ketika diperlukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

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 seperti pemberian gaji yang berarti bahwa pengelola BUMDes dapat menerima gaji setiap bulannya dengan jumlah yang tetap. Pemberian upah yang didasarkan pada sistem 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 pada periode tertentu. Besarnya jumlah uang yang dapat dibayarkan kepada pengelola BUMDes juga harus didasarkan pada tingkat keuntungan yang kemungkinan dapat dicapai. Pemberian upah pada pengelola BUMDes juga harus semenjak awal

disampaikan agar mereka memiliki tanggung jawab dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Sebab pemberian imbalan merupakan ikatan bagi setiap orang untuk memenuhi kinerja yang diminta.

e. Prinsip Umum Pendirian BUMDes

- 1) Pengelolaan BUMDes harus dijalankan dengan menggunakan prinsip kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi, akuntabel dan *sustainable*, dengan mekanisme *member-base help* dan *self help* yang dijalankan secara professional dan mandiri. Berkenaan dengan itu, untuk membangun BUMDes maka diperlukan informasi yang akurat tentang kearifan lokal, termasuk ciri sosial budaya masyarakatnya dan juga peluang pasar dari produk (barang dan jasa) yang dihasilkan.
- 2) Badan Usaha Milik Desa sebagai badan usaha yang dibangun atas inisiatif masyarakatnya yang 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 ketiga sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- 3) Badan Usaha Milik Desa didirikan dengan tujuan yang jelas. Tujuan tersebut akan terealisasi diantaranya dengan cara

memberikan pelayanan kebutuhan untuk usaha produktif terutama untuk kelompok miskin pedesaan, mengurangi praktek ijon rente, dan pelepasan uang, menciptakan pemerataan usaha dan meningkatkan pendapatan masyarakat desa. Hal penting lainnya adalah BUMDes harus mampu mendidik masyarakat dengan membiasakan menabung. Dengan cara yang demikian dapat mendorong pembangunan masyarakat desa secara mandiri.

- 4) Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, diprediksikan akan tetap melibatkan pihak ketiga yang tidak saja berdampak masyarakat desa itu sendiri, tetapi 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 didesa dan kepatuhan masyarakat desa terhadap kewajibannya. Kesemuanya ini menuntut keterlibatan masyarakat kabupaten.
- 5) Diperlukan prediksi bahwa karakteristik masyarakat desa yang perlu mendapatkan pelayanan BUMDes adalah:
 - a) Masyarakat desa yang dalam mencukupi kebutuhan hidupnya berupa pangan, sandang, papan. Sebagian besar memiliki mata pencaharian disektor pertanian dan melakukan kegiatan usaha ekonomi yang bersifat informal.

- b) Masyarakat desa yang penghasilannya tergolong sangat rendah, dan sulit menyisihkan sebagian besar penghasilannya untuk modal pengembangan usaha selanjutnya.
 - c) Masyarakat desa, yang dalam hal tidak dapat mencukupi kebutuhan sendiri, sehingga banyak jatuh ke pengusaha yang memiliki modal yang lebih kuat.
 - d) 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. Atas dasar prediksi tersebut, maka karakter BUMDes sesuai dengan ciri-ciri utamanya, prinsip yang mendasari mekanisme dan sistem pengelolaannya.
- 6) Secara Umum pendirian BUMDes dimaksudkan untuk:
- a) Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (standart 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 Pendapatan Asli Desa (Padesa)

c) Meningkatkan kemandirian dan kepentingan dan kapasitas desa serta masyarakat dalam melakukan pengutan ekonomi desa.

f. Prinsip Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa

Berikut ini merupakan hal-hal yang perlu diperhatikan tentang bagaimana prinsip pengelolaan Badan Usaha Milik Desa. Hal ini penting diuraikan agar dipahami dan dipersepsikan dengan cara yang sama oleh pemerintah desa, anggota (penyerta modal), BPD, pemkab dan masyarakat. Terdapat 6 (enam) prinsip dalam mengelola BUMDes yaitu sebagai berikut ini:

- 1) Kooperatif. Semua komponen yang terlibat dalam BUMDes harus mampu melakukan kerjasama yang baik demi pengembangan dan kelangsungan hidup usahanya.
- 2) Partisipatif. Semua komponen yang terlibat dalam BUMDes harus bersedia secara sukarela atau diminta memberikan dukungan dan kontribusi yang dapat mendorong kemajuan usaha.
- 3) Emansipatif. Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes, harus diperlakukan sama tanpa memandang golongan, suku dan agama.
- 4) Transparan. Aktivitas yang mempengaruhi terhadap kepentingan masyarakat umum harus dapat diketahui oleh segenap lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka.
- 5) Akuntabel. Seluruh kegiatan usaha harus dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun administratif.

6) *Sustainable*. Kegiatan usaha harus dapat dikembangkan dan dilestarikan oleh masyarakat dalam wadah BUMDes.

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 digunakan untuk kegiatan pembangunan desa.

Hal utama yang penting dalam upaya penguatan ekonomi desa adalah memperkuat ekonomi desa (kooperatif), membangun kebersamaan/menjalin kerekatan disemua lapisan masyarakat desa. Sehingga itu menjadi daya dorong dalam upaya pengentasan kemiskinan, pengangguran dan membuka akses pasar.

g. Landasan Hukum pelaksanaan dan pendirian BUMDes:

1) Landasan Hukum.

- a) Pasal 213 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- b) Pasal 78, 79, 80 dan 81 UU No. 72 tahun 2005 tentang Desa
- c) Peraturan Kabupaten dan Kota bersangkutan (Perda No. 8 Tahun 2008 Kabupaten Gunung Kidul tentang Pedoman Implementasi BUMDes)

- d) Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 17 Februari 2006 No. 412.6/287/SJ perihal pemberdayaan lembaga keuangan mikro/usaha ekonomi masyarakat.
- 2) Landasan Filosofis.
- a) Perwujudan peningkatan pelayanan publik bagi pengembangan usaha mikro berdasarkan kebutuhan masyarakat dan potensi desa untuk kesejahteraan bersama.
 - b) Pengembangan sarana penciptaan lapangan kerja dan media pemberdayaan ekonomi kerakyatan.
 - c) Pengembangan wahana dalam penguatan basis pajak dan retribusi guna meningkatkan pendapatan asli desa
- 3) Landasan Kelembagaan
- a) Pemerintah desa berkewajiban melaksanakan program-program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.
 - b) Sebagai lembaga perekonomian masyarakat desa yang didirikan atas dasar inisiasi dan kearifan lokal.
 - c) Sebagai instrument peningkatan pendapatan desa dan masyarakat.

E. DEFINISI KONSEPTUAL

1. Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah suatu tindakan yang dibuat oleh pemerintah yang akan dilaksanakan ataupun tidak dilaksanakan yang berdasarkan pada suatu tujuan tertentu untuk kepentingan rakyat banyak.

2. Implementasi Program

Implementasi program adalah kebijakan yang kemudian diturunkan atau *derivate* menjadi program kegiatan dan proyek yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang ada dalam sebuah kebijakan publik tersebut.

3. Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah suatu keputusan yang bersifat mengikat dan mempunyai kekuatan hukum yang dibuat oleh penguasa/pemerintah daerah yang ditujukan untuk masyarakat pada suatu daerah terkait untuk melaksanakan norma-norma yang ada.

4. Badan Usaha Milik Desa

Badan Usaha Milik Desa adalah lembaga usaha desa yang dimiliki dan dikelola masyarakat dan pemerintah desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan atas kebutuhan dan potensi desa.

F. DEFINISI OPERASIONAL

Merupakan unsur dalam penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variable. Dengan kata lain definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksanaan untuk suatu variable¹².

Indikator-indikator yang merupakan dasar pengukuran variabel-variabel dalam penelitian mengenai implementasi program Badan Usaha Milik Desa adalah:

1. Komunikasi, faktor-faktor yang berpengaruh adalah:
 - a) Bagaimana tingkat kecukupan komunikasi pemerintah desa dengan masyarakat
 - b) Bagaimana tingkat partisipasi masyarakat desa setempat dengan kegiatan BUMDes tersebut
 - c) Bagaimana tingkat pengetahuan masyarakat desa terkait dengan pendirian BUMDes
 - d) Bagaimana tingkat kecukupan unsur-unsur komunikasi: adanya pesan, komunikator, komunikan, media.
2. Sumber daya, faktor yang berpengaruh adalah:
 - a) Tingkat penguasaan teknologi (Sumber Daya Manusia)
 - b) Potensi alam desa setempat
 - c) Sumber Daya Keuangan (modal)

¹² Masri Sarimbun dan Sofyan Effendi dalam skripsi Yovi Werryanda Analisa Strategi Kampanye Politik Pasangan Ibnu Subyanto-Sri Purnomo Dalam Memenangkan Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Sleman. Hal 25

3. Sikap Implementator, faktor yang berpengaruh adalah:
 - a) Bagaimanakah *cognition of the implementation* (pengetahuan implementasi dari kebijakan tsb).
 - b) Bagaimana sikap di ukur dalam aspek afektif
 - c) Bagaimana sikap di ukur dalam aspek psikomotorik
 - d) Respon pemerintah terhadap kebijakan (*acceptance, neutrality, rejection*)
 - e) Intensitas pemerintah dalam merespon kebijakan tersebut
4. Struktur Birokrasi, faktor yang berpengaruh adalah:
 - a) Dukungan lembaga desa
 - b) Dukungan pemerintah Kabupaten Gunung Kidul
 - c) Hubungan masyarakat setempat dengan desa
 - d) Tingkat kerumitan struktur birokrasi dan organisasi

G. METODE PENELITIAN

Penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah penelitian diskriptif kualitatif. Menurut *Kirk Miller*¹³ (1986: 9) pada mulanya bersumber pada pengamatan kualitatif yang dipertentangkan dengan pengamatan kuantitatif. Pengamatan kuantitatif melibatkan pengukuran tingkatan ciri tertentu. Untuk menemukan sesuatu dalam pengamatan, pengamatan harus mengetahui apa yang menjadi ciri sesuatu itu. Dipihak lain penelitian kualitas menunjuk segi alamiah yang dipertentangkan dengan

¹³Lexy, Moelong. Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi.2007: Bandung: PT Remaja Rosdakarya. hal 2

kuantum atau jumlah tersebut. Atas dasar pertimbangan itulah maka kemudian penelitian kualitatif tampaknya diartikan sebagai penelitian yang tidak mengadakan perhitungan.

Sedangkan yang dimaksud dengan penelitian diskriptif adalah suatu metode yang dalam meneliti dari status kelompok manusia, suatu subjek suatu kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun kilas peristiwa masa sekarang. Tujuan dari penelitian diskriptif ini adalah untuk membuat diskripsi gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual, akurat mengenai fakta-fakta. Sifat-sifat seperti hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Penelitian diskriptif ini meliputi:

1. Penelitian yang menggambarkan karakteristik suatu masyarakat atau suatu kelompok orang tertentu;
2. Penelitian yang menggambarkan penggunaan fasilitas masyarakat;
3. Penelitian yang memperkirakan proporsisi orang mempunyai pendapat, sikap, atau bertingkah laku tertentu;
4. Penelitian yang berusaha untuk melakukan bermacam ramalan. Apabila sebelum melaksanakan suatu program kita ingin mengetahui berapa persen atau berapa orang yang mendukung dan yang menentang dalam suatu lingkungan masyarakat tertentu dalam melakukan suatu penelitian atas sampel yang diambil dari masyarakat tersebut¹⁴.

¹⁴ DR. Irawan, Soeharto. 2004. *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. hal 35

a. Lokasi Penelitian

Di kantor BUMDes di Desa Ngeposari Kecamatan Semanu Kabupaten Gunung Kidul. Karena desa ini memiliki potensi pertanian yang sangat baik, serta telah memiliki sebuah badan usaha yang telah berdiri, dalam penelitian kali ini peneliti melakukan kegiatan penelitian serta pengamatan bagaimana implementasi program Desa Ngeposari dan faktor yang mempengaruhi implementasi program Badan Usaha Milik Desa Desa Ngeposari Kecamatan Semanu Kabupaten Gunung Kidul.

b. Jenis Data dan Sumber

1) Data Primer

Merupakan data yang diperoleh dari narasumber secara langsung baik melalui wawancara, kuisisioner, ataupun dengan melakukan pengamatan langsung kelapangan. Dalam hal ini adalah masyarakat Desa Ngeposari Kecamatan Semanu Kabupaten Gunung Kidul.

2) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui studi pustaka, literatur, artikel, foto dan lain sebagainya.

c. Tehnik Pengumpulan Data

1) Wawancara

Wawancara merupakan pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung oleh pewawancara

(pengumpul data) kepada responden, dan jawaban-jawaban responden dicatat dan direkam dengan alat perekam.

2) Observasi

Observasi merupakan pengamatan setiap kegiatan untuk melaksanakan pengukuran.

3) Studi Dokumentasi

Merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan kepada subjek penelitian.

d. Unit Analisis

Unit analisisnya adalah implementasi program Badan Usaha Milik Desa Desa Ngeposari Kecamatan Semanu Kabupaten Gunung Kidul. Dengan alasan bahwa desa ini telah memiliki BUMDes sejak tahun 2007, namun belum berbentuk badan usaha, kini BUMDes telah mengalami penyempurnaan sesuai dengan undang-undang yang ada, dengan didukung potensi pertanian yang cukup baik, maka peneliti akan meneliti bagaimanakah implementasi BUMDes di Desa Ngeposari, serta faktor yang mempengaruhi.

e. Analisis Data

Penelitian yang diskriptif yang bersifat kualitatif adalah memutuskan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami suatu hubungan pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan analisa kualitatif maka data yang dikumpulkan berupa

studi kasus mudah diklarifikasi dan jumlahnya sedikit. Dalam analisa kualitatif maka data yang diperlukan dalam penelitian tidak dianalisis menggunakan angka-angka melainkan yang diperoleh akan diinterpretasikan sesuai dengan tujuan penelitian.