

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Cara yang dilakukan oleh seorang penulis dalam melakukan penelitian, tentunya memiliki dasar teori untuk memperkuat penelitiannya. Untuk melakukan penelitian ini penulis juga harus memiliki beberapa referensi yang berkaitan dengan penelitiannya. Adapun hasil penelitian yang telah dilakukan oleh seorang peneliti tentang BUMDes yaitu penelitian yang dilakukan oleh Rina Nurliani tentang “ Peran Kepala Bumdes Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Padang Jaya Kecamatan Kuaro Kabupaten Paser ”.¹

Dalam penelitian ini, hasil penelitian menunjukkan bahwa kepala BUMDes dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Padang Jaya berjalan dengan baik sesuai dengan 3 indikator peran kepala BUMDes dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di desa padang jaya yaitu :

a. Indikator motivator

Mendorong atau memotivasi masyarakat agar terlibat dalam pembangunan dalam pengelolaan BUMDes dan kerjasama dalam kegiatan gotong royong.

b. Indikator Fasilitator

Kepala BUMDes sebagai fasilitator selalu memberikan fasilitas – fasilitas yang menunjang kebutuhan dalam pengelolaan BUMDes di

¹ Rina Nurliani, Skripsi.” Dengan judul Peran Kepala Bumdes Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Padang Jaya Kecamatan Kuaro Kabupaten Paser”. Mahasiswa Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muliwarma. 2018, hal 1 - 2

Desa Padang Jaya. Seperti pengelolaan pembangunan air bersih untuk keperluan masyarakat sehari – hari

c. Indikator Dinamisator

Peran kepala BUMDes sebagai dinamisator meningkatkan pendapatan hasil desa dalam bekerjasama dengan pihak pemerintah menjadi faktor pendukung untuk kelancaran usaha BUMDES.

Sementara kendala peran kepala BUMDes dalam pengelolaan Badan usaha milik desa (BUMDes) di padang jaya kecamatan kuaro kabupaten paser adalah kurangnya masih tingkat kerja sama antara dunia usaha seperti kurangnya pemasaran usaha BUMDes di beberapa Daerah lemahnya sumber daya manusia di bidang manajemen, organisasi yang kurang profesional penguasaan teknologi dan pemasaran yang lemah.

Pada hasil penelitian lainnya mengenai BUMDes yang dilakukan oleh Herwinda Febriani, tentang Implementasi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Citra Tropodo Makmur Didesa Tropodo Kecamatan Waru Kabupaten Sidoarjo. Hasil penelitian menunjukkan implementasi BUMDes Citra Tropodo Makmur Desa Topodo kecamatan Waru Kabupaten Sidoarjo telah dilaksanakan dengan jaringan aktor yang terlibat yaitu Ketua BUMDes, Sekretaris BUMDes, Bendahara BUMDes, Pengelola Unit Usaha, Pengawas, Penasihat dan Toko Masyarakat Desa Tropodo. Jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya di tunjukan Tropodo secara sukarela sebab selama menjabat belum mendapatkan insentif dari kontribusi yang diberikan, artinya dalam mengelolah BUMDes masih secara

sosial sedangkan pemerintah desa sebagai birokrat level bawah memberikan wewenang kepada pengelola BUMDes untuk menjalankan kegiatan. Kebijakan yang dibuat sesuai harapan serta keinginan publik yang menjadi target, pembentukan BUMDes Citra Tropodo Makmur merupakan keinginan dari masyarakat desa tropodo. Selain itu dalam BUMDes Citra Tropodo Makmur telah melaksanakan berbagai usaha BUMDes untuk mencapai beberapa tujuan BUMDes sesuai dengan harapan masyarakat desa tropodo yang menjadi target. Prakarsa masyarakat desa tropodo secara langsung dilakukan dalam pengelolaan BUMDes Citra Tropodo Makmur yang dapat dilihat dari keterlibatan jaringan aktor yang terlibat didalam persiapan, pelaksanaan dan pengawasan. Kemudian didukung dengan apresiasi pemerintah desa tropodo yang memberikan penyertaan modal bagi BUMDES.²

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh beberapa orang peneliti di atas tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), oleh karena adanya acuan penelitian tentang BUMDes dari beberapa peneliti maka penulis tertarik melakukan penelitian tentang Implementasi Kebijakan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Suebela Kecamatan Rote Tengah Kabupaten Rote Ndao. Penelitian ini dilakukan dengan maksud mengetahui bagaimana implementasi Pengelolaan Bumdes Di Desa Suebela telah sesuai dengan Peraturan Perundang – Undangan Yang Berlaku.

² Herwinda Febriani Skripsi. “Dengan judul Implementasi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Citra Tropodo Makmur Didesa Tropodo Kecamatan Waru Kabupaten Siduarjo”. Mahasiswa Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, universitas Negeri Surabaya. 2018, hal 1.

2.2 Landasan Konseptual

2.2.1 Konsep Implementasi

Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindak lanjuti dengan implementasi kebijakan.³

Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan.⁴ Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.⁵

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, “implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan”.⁶

³ Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. “Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya,” Jurnal Baca, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pепabari Makassar, 2008, hal 117.

⁴ Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis, 1986, hal 15.

⁵ Edward III, George C (edited), *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London-England. Goggin, Malcolm L et al. 1990, hal 1.

⁶ Purwanto dan Sulistyastuti, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta, 1991, hal 21.

Menurut Agustino, “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri”.⁷

Ripley dan Franklin (dalam Winarno) menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.⁸

Grindle (dalam Winarno), memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi, “Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi,

⁷ Agostiono, Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn, <http://kertyawitaradya.wordpress.com>, diakses 5 September 2010, hal 139.

⁸ Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. Policy Implementation and Bureaucracy, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis, 1986, hal 148.

menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.⁹

Kesulitan dalam proses implementasi kebijakan dapat kita lihat dari pernyataan seorang ahli studi kebijakan Eugne Bardach melukiskan kerumitan dalam proses implementasi pernyataan sebagai berikut :“Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengannya mengenakan bagi telinga pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.¹⁰

Dari berbagai defenisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor pelaksana kebijakan dengan sarana-sarana pendukung berdasarkan aturan – aturan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

⁹ Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman and Company, USA, 1983, hlm 139.8Ibid. hlm 141.

¹⁰ *Ibid.*hal 141

2.2.2 Konsep Pengelolaan

Pengelolaan merupakan terjemahan dari kata “management”, terbawa oleh derasnya arus penambahan kata pungut ke dalam bahasa Indonesia, istilah Inggris tersebut lalu di Indonesia menjadi manajemen. Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya mengatur, pengaturan dilakukan melalui proses dan diatur berdasarkan urutan dari fungsi – fungsi manajemen. Jadi manajemen itu merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan melalui aspek – aspeknya antara lain *planning, organising, actuating, dan controlling*.

Dalam kamus Bahasa Indonesia lengkap disebutkan bahwa pengelolaan adalah proses atau cara perbuatan mengelola atau proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain, proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi atau proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.¹¹

Menurut Suharsimi Arikunto pengelolaan adalah substantif dari mengelola, sedangkan mengelola berarti suatu tindakan yang dimulai dari penyusunan data, merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan, sampai dengan pengawasan dan penilaian. Dijelaskan kemudian pengelolaan menghasilkan suatu dan sesuatu itu dapat merupakan sumber penyempurnaan dan peningkatan pengelolaan selanjutnya.¹²

¹¹ Daryanto, kamus Indonesia lengkap, (Surabaya: Apollo, 1997). 348

¹² Suharsimi Arikunto, pengelolaan kelas dan siswa, (Jakarta: CV. Rajawali, 1988). 8

Marry Parker Follet mendefinisikan pengelolaan adalah seni atau proses dalam menyelesaikan sesuatu yang terkait dengan pencapaian tujuan. Dalam penyelesaian akan sesuatu tersebut, terdapat tiga faktor yang terlibat yaitu:

- Adanya penggunaan sumber daya organisasi, baik sumber daya manusia maupun faktor-faktor produksi lainnya.
- Proses yang bertahap mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengimplementasian, hingga pengendalian dan pengawasan.
- Adanya seni dalam penyelesaian pekerjaan.¹³

Drs. M. Manulang dalam bukunya dasar-dasar manajemen istilah pengelolaan (manajemen) mengandung tiga pengertian, yaitu : pertama, manajemen sebagai suatu proses, kedua, manajemen sebagai kolektifitas orang-orang yang melakukan aktifitas manajemen dan yang ketiga, manajemen sebagai suatu seni (suatu art) dan sebagai suatu ilmu.

Menurut pengertian yang pertama yakni manajemen sebagai suatu proses, Dalam buku encyclopedia of the social sciences dikatakan bahwa manajemen adalah suatu proses dengan proses mana pelaksanaan suatu tujuan tertentu diselenggarakan dan diawasi. Sedangkan menurut pengertian yang kedua, manajemen adalah kolektivitas orang-orang yang melakukan aktivitas manajemen. Dan menurut pengertian yang ketiga, manajemen adalah suatu seni atau ilmu adalah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan,

¹³ Erni Trisna Waty Sule, Kurniawan Saefullah, Pengantar Manajemen(Jakarta:Kencana Perdan Media Grup,2009).6

dan pengawasan dari pada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu.¹⁴

Jadi dapat disimpulkan bahwa pengelolaan (manajemen) adalah suatu cara atau proses yang dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengawasan dan evaluasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan agar berjalan efektif dan efisien.

2.2.2.1 Prinsip Umum Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

1. Pengelolaan BUMDes harus dijalankan dengan menggunakan prinsip kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi, akuntabel, dan sustainable, dengan mekanisme yang dijalankan secara profesional, dan mandiri. Berkenaan dengan hal itu, untuk membangun BUMDes diperlukan informasi yang akurat dan tepat tentang karakteristik lokalitas, termasuk ciri sosial-budaya masyarakatnya dan peluang pasar dari produk (barang dan jasa) yang dihasilkan.
2. 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 ketiga, sesuai peraturan perundang-undangan.
3. BUMDes didirikan dengan tujuan yang jelas. Tujuan tersebut, akan direalisasikan diantaranya dengan cara memberikan pelayanan kebutuhan untuk

¹⁴ Drs. M. Manulang, dasar – dasar manajemen, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990). 15-17

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.

4. 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 sehingga menuntut keterlibatan Pemerintah Kabupaten.
5. Beberapa karakteristik masyarakat Desa yang perlu mendapat pelayanan utama BUMDes adalah:
 - 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.
 - Masyarakat Desa yang penghasilannya tergolong sangat rendah, dan sulit menyisihkan sebagian penghasilannya untuk modal pengembangan usaha selanjutnya.

- Masyarakat Desa yang dalam hal tidak dapat mencukupi kebutuhan hidupnya sendiri, sehingga banyak jatuh ke tangan pengusaha yang memiliki modal lebih kuat. Universitas Sumatera Utara.
- 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 harus disesuaikan dengan ciri-ciri utamanya, prinsip yang mendasari, mekanisme dan sistem pengelolaannya dan secara umum pendirian BUMDes dimaksudkan untuk: 1) Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (standar pelayanan minimal), agar berkembang usaha masyarakat di desa. 2) Memberdayakan Desa sebagai wilayah yang otonom berkenaan dengan usaha-usaha produktif bagi upaya pengentasan kemiskinan, pengangguran dan peningkatan PA Desa. 3) Meningkatkan kemandirian dan kapasitas Desa serta masyarakat dalam melakukan penguatan ekonomi di Desa. ¹⁵

¹⁵ Robby Sitepu, Skripsi. "Analisis Proses Pembentukan Dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Di Kecamatan Wampu Kabupaten Langkat. Magister Studi Pembangunan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara. 2018, Hal 39 – 41

2.2.3 Prinsip Prinsip Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

Prinsip-prinsip pengelolaan BUMDes penting untuk 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.
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.
3. Emansipatif, semua komponen yang terlibat di dalam Bumdes harus diperlakukan sama tanpa memandang golongan, suku, dan agama.
4. Transparansi. aktivitas yang berpengaruh terhadap kepentingan masyarakat umum harus dapat diketahui oleh segenap lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka.
5. Akuntabel, seluruh kegiatan usaha harus dapat dipertanggung jawabkan secara teknis maupun administratif.
6. Sustainabel, kegiatan usaha harus dapat dikembangkan dan dilestarikan oleh masyarakat dalam wadah BUMDes.

Terkait dengan implementasi Dana Desa (DD) dan 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 Pendapatan Asli Desa yang selanjutnya dapat digunakan untuk kegiatan pembangunan desa.¹⁶

¹⁶ Sitti Maryam Bahri Skripsi . Dengan Judul Analisa Pembentukan Dan Pengelolaan Bumdes Di Kabupaten Liwu Timur. Mahasiswa Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Hasanuddin Makasar. 2017, Hal 40 – 42.