

MODEL Regulasi Revitalisasi BUMDes

Untuk Meningkatkan Kemandirian Desa

Pengaturan tentang BUMDes mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, yang diundangkan sebagai peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 117 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut mencabut BAB VIII tentang Badan Usaha Milik Desa, Pasal 132 sampai dengan Pasal 142 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (dan PP Perubahannya). Perubahan pengaturan di level pusat tersebut perlu direspon dengan perubahan regulasi BUMDes di tingkat daerah agar mampu menjadi motor dalam mewujudkan desa yang maju dan berdaya saing. Buku ini mencoba menguraikan isu tersebut.



 penerbit pusaka
 pusakamedia@gmail.com
 @pusaka_media



Model Regulasi Revitalisasi BUMDes
Untuk Meningkatkan Kemandirian Desa

Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H. | Dita Febrianto, S.H., M.Hum. | Malicia Evendia, S.H., M.H.

Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.
Dita Febrianto, S.H., M.Hum.
Malicia Evendia, S.H., M.H.

MODEL Regulasi Revitalisasi BUMDes Untuk Meningkatkan Kemandirian Desa



Editor:
Kasmawati, S.H., M.Hum.

LEMBAR PENGESAHAN

JUDUL BAHAN : MODEL REGULASI REVITALISASI BUMDES
UNTUK MENINGKATKAN KEMANDIRIAN DESA

JENIS BAHAN : BUKU

PENULIS :

A. NAMA LENGKAP : ADE ARIF FIRMANSYAH, S.H., M.H.

B. NIDN : 18028703

C. SINTA ID : 5976128

D. JABATAN FUNSIONAL : LEKTOR

E. PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

F. NAMA ANGGOTA : DITA FEBRIANTO, MALICIA EVENDIA

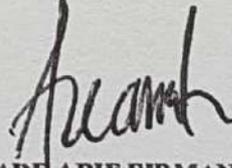
BANDAR LAMPUNG, 24 OKTOBER 2022

MENGETAHUI,

WAKIL DEKAN BIDANG AKADEMIK DAN
KERJASAMA,

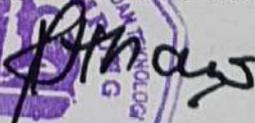

DR. RUDINATAMIHARJA, S.H., DEA.
NIP. 197812312003121003

PENULIS,


ADE ARIF FIRMANSYAH, S.H., M.H.
NIP. 198702182015041003

MENYETUJUI,

KETUA LPPM UNIVERSITAS LAMPUNG


PROF. DR. MR. YUSMEILIA, D.E.A.
NIP. 19505101993032008

MODEL
Regulasi Revitalisasi
BUMDes
Untuk Meningkatkan
Kemandirian Desa

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta Lingkup Hak Cipta

Pasal 1

Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pidana Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

MODEL
Regulasi Revitalisasi
BUMDes
Untuk Meningkatkan
Kemandirian Desa

Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.
Dita Febrianto, S.H., M.Hum.
Malicia Evendia, S.H., M.H.

Editor:
Kasmawati, S.H., M.Hum.



PUSAKA MEDIA

Perpustakaan Nasional RI:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**MODEL REGULASI REVITALISASI BUMDES
UNTUK MENINGKATKAN KEMANDIRIAN DESA**

Penulis:

Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.
Dita Febrianto, S.H., M.Hum.
Malicia Evendia, S.H. M.H.

Editor:

Kasmawati, S.H., M.Hum.

Desain Cover & Layout

Pusaka Media Design

vi+ 98 hal : 15 x 23 cm

Cetakan, Oktober 2022

ISBN: 978-623-418-098-5

Penerbit

PUSAKA MEDIA

Anggota IKAPI

No. 008/LPU/2020

Alamat

Jl. Endro Suratmin, Pandawa Raya. No. 100

Korpri Jaya Sukarame Bandar Lampung

082282148711

email : cspusakamedia@yahoo.com

Website : www.pusakamedia.com

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis haturkan kehadiran Allah SWT Yang Maha Esa, karena atas berkat rahmat-Nya penyusunan buku yang berjudul “Model Regulasi Revitalisasi Bumdes Untuk Meningkatkan Kemandirian Desa” ini dapat diselesaikan. Substansi buku ini merupakan hasil penelitian Tahun 2021 yang dilakukan tim penulis. Buku ini diharapkan dapat digunakan sebagai rujukan dalam diskusi ataupun untuk menambah pengetahuan pembaca dalam hal Regulasi Revitalisasi Bumdes.

Saat ini, pengaturan tentang BUMDes mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa. yang diundangkan sebagai peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 117 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut mencabut BAB VIII tentang Badan Usaha Milik Desa, Pasal 132 sampai dengan Pasal 142 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (dan PP Perubahannya). Perubahan pengaturan di level pusat tersebut perlu direspon dengan perubahan regulasi di tingkat daerah dan buku ini mencoba menghadirkan isu tersebut.

Akhirnya, tak ada gading yang tak retak, begitupun buku ini yang masih jauh dari baik apalagi sempurna, sehingga kritik dan saran yang membangun dari para pembaca sekalian amat penulis nantikan demi perbaikan kualitas tulisan kedepannya.

Bandar Lampung

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan.....	6
C. Tujuan	6
BAB II. KEUANGAN DAN PENDAPATAN DESA	7
A. Desa dan Otonominya.....	7
B. Pengelolaan Keuangan dan Sumber Pendapatan Desa.....	26
BAB III. BADAN USAHA MILIK DESA	39
BAB IV. ISU STRATEGIS, PERMASALAHAN, DAN ANALISIS PERANAN BUMDES.....	52
A. Isu Strategis.....	52
B. Permasalahan BUMDes.....	55
C. Analisis Peranan BUMDes	56
BAB V. MODEL REGULASI REVITALISASI BUMDES UNTUK MENINGKATKAN KEMANDIRIAN DESA.....	62
REFERENSI.....	92
PENULIS.....	97

PENDAHULUAN

1

A. Latar Belakang

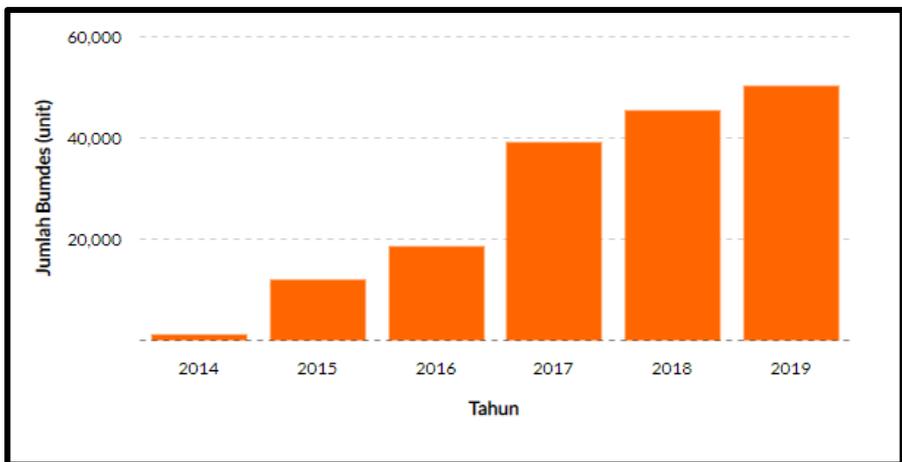
Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) bukan hal baru diperdesaan, BUMDes telah lama berkembang di desa-desa Indonesia hanya saja perkembangannya tidak terlalu baik. Salah satu hasil penelitian pada tahun 2013 sebelum adanya Undang-Undang Desa, menunjukkan kondisi kebanyakan BUMDes tidak berjalan dan tidak dapat menyokong pendapatan desa, sehingga dapat dikatakan eksistensi dari BUMDes hanya sebatas papan nama saja. Padahal pendirian BUMDes dimaksudkan sebagai upaya menampung seluruh kegiatan di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum yang dikelola oleh Desa dan/atau kerja sama antar-Desa. BUMDes didirikan untuk mendukung misi dari pemerintah yaitu membangun daerah perdesaan yang dapat dicapai melalui pemberdayaan masyarakat dengan mengoptimalkan sumber daya potensial di desa.¹ Artinya, sebelum dikeluarkan Undang-Undang Desa, BUMDes cenderung tidak terlalu baik perkembangannya dari sisi kualitas dan kuantitas.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pihak desa berinisiatif membentuk Badan Usaha Milik Desa (Bumdes). Bumdes menjadi andalan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes). Sebelum pengundangan Undang-Undang Desa, Jumlah BUMDes di Indonesia hanya 1.022 unit, setelah

¹ Emma Rahmawati, *Analisis Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (Bum Desa) Di Kabupaten Bandung Barat*, Jurnal Ilmiah Ekonomi Bisnis Volume 25 No. 1, April 2020, hlm.2.

Undnag-Undang Desa diundangkan, pada 2014 telah didirikan 8.189 Bumdes, kemudian pada 2015 terbentuk sebanyak 6.274 Bumdes, tahun 2016 terbentuk sebanyak 14.132 Bumdes. Kemudian, tahun 2017 terbentuk sebanyak 14.744 Bumdes, tahun 2018 terbentuk sebanyak 5.874 Bumdes, dan pada tahun 2019 didirikan sebanyak 1.878 Bumdes. Jumlah BUMDes menanjak tajam dari 1.022 unit pada Tahun 2014 lalu menjadi 50.199 unit pada 2019. Peningkatan jumlah tersebut hingga Tahun 2019 disajikan pada grafik berikut ini.²

Grafik 1. Jumlah BUMDes 2014-2019



Sumber: Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Mendes PDTT), Lokadata, 2020.

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) juga mencatat hingga Desember 2018 sebanyak 61 persen desa telah memiliki Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).³ Bahkan, sepanjang pandemi Covid-19 pada 2020 dapat didirikan 43 Bumdes, sehingga secara keseluruhan, hingga Tahun 2021 telah ada 51.134 Bumdes di Indonesia. Untuk membangkitkan dan menggerakkan ekonomi desa, sepanjang 2015-2020 Dana Desa telah dialokasikan sebagai modal Badan Usaha Milik Desa (Bumdes),

² <https://lokadata.id/data/jumlah-bumdes-di-indonesia-2015-2019-1592899207>, diakses 1 Maret 2021.

³ <https://kemendes.go.id/berita/view/detil/2862/tercatat-sebanyak-61-persen-desa-telah-memiliki-bumdes?page=home>, diakses 1 Maret 2021.

jumlahnya mencapai Rp 4,2 triliun. Hasilnya, tercatat Rp 1,1 triliun Pendapatan Asli Desa (PADes) bersumber dari pembagian hasil keuntungan Bumdes.⁴ Di Provinsi Lampung sendiri terdapat 876 Bumdes hingga tahun 2016. Adapun sebarannya per kabupaten disajikan pada tabel berikut.

Tabel 1. Jumlah BUMDes 2016 di Provinsi Lampung

No	Kabupaten	Jumlah Desa	Jumlah BUMKam (unit)
1	Lampung Tengah	301	23
2	Pesawaran	144	33
3	Lampung Timur	264	60
4	Way Kanan	221	69
5	Pringsewu	126	53
6	Pesisir Barat	116	31
7	Tulang Bawang	147	145
8	Mesuji	105	105
9	Tanggamus	299	22
10	Lampung Selatan	256	115
11	Lampung Utara	232	24
12	Tulang Bawang Barat	93	93
13	Lampung Barat	131	103
Jumlah		2.435	876

Sumber: Pusdatin Kemendes PDT, 2017

Pada kenyataannya tidaklah mudah dalam mengembangkan BUMDes di desa. Ketimpangan antara besarnya modal yang dialokasikan dengan bagi hasil keuntungan BUMDes untuk PADes tentu menggambarkan bagaimana kondisi riil dilapangan terkait pengelolaan BUMDes yang masih harus ditingkatkan. Berbagai permasalahan yang dihadapi BUMDes menjadi tantangan tersendiri yang harus dihadapi dalam memajukan BUMDes. Beberapa permasalahan BUMDes antara lain permasalahan komunikasi diantara pengurus, pengelolaan unit usaha, masalah personil, dan potensi desa yang belum dapat dimanfaatkan. Permasalahan pengelolaan BUMDes di beberapa daerah antara lain jenis usaha yang dijalankan masih terbatas, keterbatasan sumber daya manusia yang

⁴ <https://nasional.kontan.co.id/news/setelah-7-implementasi-uu-desa-telah-terbentuk-51000-bumdes>, diakses 1 Maret 2021.

mengelolan BUMDes dan partisipasi masyarakat yang rendah karena masih rendahnya pengetahuan mereka. Selain itu, unit usaha BUMDes belum mampu memberdayakan masyarakat dan mengurangi tingkat pengangguran karena total penyerapan tenaga kerja dari unit-unit usaha BUMDes masih sedikit, walaupun omzet BUMDes sudah bagus namun profit yang diperoleh masih sangat kecil sehingga belum mampu memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa.

Hasil penelitian Suwencantara Surya dan Riady menunjukkan, efektivitas pengelolaan BUMDes belum memberikan kontribusi berupa pendapatan asli desa kepada pemerintah desa. Dari tiga indikator efektivitas yang digunakan yaitu pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi belum semua tercapai. Kendala utama yang dihadapi antara lain penyertaan modal dan keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM). Berdasarkan kondisi tersebut perlu adanya strategi pengelolaan yang sesuai dengan kondisi BUMDes disuatu daerah agar BUMDes dapat berkontribusi dalam memajukan perekonomian dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.⁵ Kebutuhan akan revitalisasi BUMDes juga menjadi jawaban atas permasalahan tersebut. Pemerintah dengan kewenangan regulasinya telah mengundang Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, sebagai sarana revitalisasi BUMDes tersebut.

Saat ini, pengaturan tentang BUMDes mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa. PP ini diundangkan sebagai peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 117 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut mencabut BAB VIII tentang Badan Usaha Milik Desa, Pasal 132 sampai dengan Pasal 142 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (dan PP Perubahannya). Namun demikian keberlakuan Peraturan Pemerintah tersebut masih menyatakan berlaku Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal,

⁵ Op. Cit. Emma Rahmawati, *Analisis.....*, hlm. 2.

dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa, sepanjang tidak bertentangan dengan apa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Politik hukum pengundangan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa sebagai delegasi norma dari UU Cipta Kerja dapat dilihat dari perubahan definisi BUMDes. UU Cipta Kerja telah mengubah definisi BUMDes yang sebelumnya menurut UU Desa BUMDes didefinisikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Ketentuan itu kini diubah oleh UU Cipta Kerja menjadi BUMDes adalah badan hukum yang didirikan oleh desa dan/atau bersama desa-desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan/atau jenis usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.

Perubahan tersebut terlihat dari dilegalkannya kedudukan Bumdes sebagai badan hukum. Artinya, desa hanya berperan untuk mengelola usaha dan aset yang sudah ada di BUMDes. Hanya saja, pemerintah desa bisa mendorong perkembangan BUMDes dengan memberikan hibah atau akses permodalan. Dengan ketentuan tersebut, Bumdes dapat leluasa menjalankan usaha maupun bermitra bisnis. Undang-Undang Cipta Kerja bahkan membuka peluang bagi Bumdes untuk mengelola terminal hingga sumber daya air secara lestari. Pengelolaan entitas bisnis yang harus menguntungkan ini, diatur terpisah dari entitas layanan publik yang dijalankan pemerintah desa. Namun, keuntungan Bumdes harus juga berkontribusi terhadap APBDes menjadi Pendapatan Asli Desa. Dengan mendasarkan pada ketentuan baru tersebut, tentu arah regulasi daerah pengelolaan BUMDes harus disesuaikan.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang, permasalahan dalam yang diangkat dalam buku ini adalah: Bagaimanakah model regulasi revitalisasi bumdes untuk meningkatkan kemandirian desa?

C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan buku ini adalah untuk menganalisis dan merumuskan model regulasi revitalisasi bumdes untuk meningkatkan kemandirian desa.

KEUANGAN DAN PENDAPATAN DESA 2

A. Desa dan Otonominya

Kata “desa” berasal dari bahasa India, yakni “*swadesi*” yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan orma, serta memiliki batas yang jelas. Istilah desa sendiri sangat beragam di berbagai tempat di Indonesia. Desa hanya dipakai dalam masyarakat pulau Jawa, Madura dan Bali. Sedangkan masyarakat Aceh menggunakan nama Gampong atau Meunasah, masyarakat Batak menyebutnya dengan Kuta atau Huta, di daerah Minangkabau disebut dengan Nagari, Dusun atau Marga di Sumatera Selatan,⁶ kemudian di Lampung disebut dengan Dusun, Tiuh, Kampung atau Pekon. Bouman mengemukakan desa “sebagai salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hamper semuanya saling mengenal, kebanyakan yang termasuk didalamnya hidup dari pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial.”

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara

⁶ B.Ter Haar dalam Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 223

Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan

masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat mewartakan segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang ada saat ini, Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antardesa, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terminologis desa sebagai entitas sosial sangat beragam, yaitu sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapan pihak atau kekuatan lain.⁷ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan, bahwa desa adalah : (1) sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan kampung, dusun; (2) udik atau dusun, dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota; (3) tempat, tanah, daerah.

⁷ Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa*, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daeran, Fokus Media, Tahun 2006.

Secara ekonomi yang lebih menekankan sisi produksi, melihat desa sebagai komunitas masyarakat yang memiliki model produksi yang khas dan merupakan lumbung bahan mentah (*raw material*) dan sumber tenaga kerja (*man power*). Desa-desanya di Jawa banyak berfungsi sebagai desa agraris yang menunjukkan perkembangan baru yaitu timbulnya industri-industri kecil di daerah pedesaan (*rural industries*). Mohamad Hatta, sebagaimana dikutip Tjiptoherianto⁸ dikatakan “di desa-desa sistem demokrasi yang masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi”.

Secara sosiologis, desa digambarkan sebagai bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan yang saling mengenal.

Corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung pada alam, mempunyai sifat sederhana dengan ikatan sosial dan adat serta tradisi yang kuat.

Sedang secara yuridis dan politis, yang lebih menekankan kepada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan kehidupan masyarakat, terdapat dua konsep desa, yaitu : *Desa yang diakui*, yakni Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang disebut dengan nama-nama setempat dan *Desa dibentuk*, yakni desa yang diakui oleh pemerintah berdasarkan UU. Hal ini berarti bahwa desa dipandang sebagai suatu pemerintahan terendah di Indonesia atau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai identitas dan entitas yang berbeda-beda, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa atau memiliki wewenang mengadakan pemerintahan sendiri.

Sedangkan dari perspektif historis, desa merupakan embrio bagi terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum negara-bangsa modern ini terbentuk, entitas sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat

⁸ PriyonoTjiptoherianto dan Yumiko M. Priyono, *Demokrasi di Pedesaan*, Sinar Harapan dan Lembaga Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1983.

penting. Desa-desanya yang beragam di seluruh Indonesia sejak dulu merupakan basis penghidupan masyarakat setempat, yang *notabene* mempunyai otonomi dalam mengelola tatakuaasa dan tatakelola atas penduduk, pranata lokal dan sumberdaya ekonomi.

Dilihat dari perspektif terminologis, ekonomis, sosiologis, yuridis, politis dan historis di atas, desa pada hakekatnya merupakan bentuk pemerintahan yang riil, demokratis, otonom dengan tradisi, adat-istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari "*campur tangan*" entitas kekuasaan dari luar.⁹

Tetapi peraturan perundang-undangan yang mengatur desa selama ini menunjukkan inkonsistensi dan ketidaksesuaian antara UU dengan UUD atau antara suatu UU dengan UU lainnya atau antara regulasi dengan UU, baik pada tataran asas, konsep maupun hierarkinya. Dengan katalain peraturan perundang-undangan yang mengatur desa telah kehilangan legitimasi filosofis, yuridis dan sosiologis.

Hal ini dapat dilihat pada kerangka pemikiran konstitusionalisme yaitu pemerintahan berdasarkan konstitusi dimana tercakup konsepsi bahwa secara struktural daya jangkauan kekuasaan wewenang organisasi negara dalam mengatur pemerintahan hanya sampai pada tingkat kecamatan.¹⁰ Artinya secara akademis semakin mempertegas bahwa organ yang berada di bawah struktur organisasi kecamatan dapat dianggap sebagai organ masyarakat dan masyarakat desa dapat disebut sebagai "*self governing communities*" (pemerintahan sendiri berbasis komunitas) yang sifatnya otonom.

Semangat konsep "*self governing communities*" (pemerintahan sendiri berbasis komunitas) dan "*local authority*" (otoritas lokal), secara konstitusional telah dikukuhkan dalam Perubahan UUD 1945, Pasal 18 B ayat (1) dikenal dengan "otonomi khusus" dan ayat (2) pengakuan dan penghormatan pada "masyarakat hukum adat",

⁹ Ari Dwipayana, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Pustaka Pelajar, 2003, Hal. 2.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, Hal. 285.

seperti desa di Jawa, Bali, dan Nagari di Minangkabau / Sumatera Barat. Namun dalam beberapa UU, seperti UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan pembatasan sebagai persyaratan akan eksistensi “desa atau masyarakat hukum adat” tersebut.

Landasan pemikiran pengaturan desa yang mengakui dan menghargai keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat, tetapi dalam beberapa UU yang mengatur pemerintahan desa, justru muncul kehendak untuk menyamaratakan (*Homogenitas*) bahkan cenderung mematikan demokrasi dan membuat ketergantungan desa pada Pemerintah Kabupaten atau Kota, Pemerintah Propinsi atau Pemerintah Pusat (*supra desa*).

UUD 1945 Pasal 18 (sebelum amandemen) dan Penjelasannya, Pasal 18 A dan pasal 18 B (paska amandemen), yang merupakan bentuk pengakuan negara terhadap apa yang disebut “*otonomi desa*” sebagai hak asal-usul dan hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi, tetapi pada tataran legislasi dan regulasi masih terjadi ambiguitas konsep otonomi desa dan pengaturan desa, seperti : (1) tidak ada perbedaan yang tegas antara daerah otonom sebagai azas desentralisasi dengan daerah administratif sebagai penerapan azas dekosentrasi. Artinya sebuah wilayah pemerintahan bisa mempunyai dua kedudukan sekaligus, yaitu sebagai daerah otonom yang berpemerintahan sendiri dan sebagai daerah administratif yang merupakan representasi kepentingan pemerintah pusat di daerah; (2) penyebutan bahwa desa memiliki otonomi asli justru termuat di bagian penjelasan, bukan dalam pasal-pasal UU; (3) terjadinya inkonsistensi dalam menerapkan prinsip non hierarkis, yakni satu sisi UU menghapus hierarki pemerintahan dengan menjadikan daerah Kabupaten bukan sebagai bawahan Propinsi, namun dalam tata hubungan Desa-Kabupaten justru menempatkan Desa sebagai bawahan kabupaten.

Perspektif *legal policy* yang dituangkan dalam UU, politik hukum pemerintahan desa sangat *bervariatif* atau *berubah-ubah* sejak jaman kolonial hingga saat ini. Pemerintah Kolonial Belanda, dengan dikeluarkan peraturan yang mengatur rumah tangga desa

yang hanya berlaku di Jawa dan Madura yang disebut *Inlandshe Gemeente Ordonantie* (IGO) Stbl. 1906 No. 83 dan *Inlandshe Gemeente Ordonantie Buitengewesteen* (IGOB) Stbl. 1938 No. 490 yang berlaku untuk luar Jawa dan Madura, menempatkan struktur pemerintahan desa di Indonesia secara heterogen dan tidak berusaha menciptakan suatu struktur pemerintahan baru bagi masyarakat desa, tetapi memberikan pengakuan hukum terhadap struktur pemerintahan adat di pedesaan dengan tujuan agar mereka legal mewakili kepentingan Pemerintah Hindia Belanda.¹¹

Pada Pemerintahan Militer Jepang, Undang-Undang No. 1 Tahun 1942 mengamanatkan tidak adanya perubahan yang berarti terhadap peraturan yang sudah ada sebelumnya mengenai desa sepanjang tidak bertentangan aturan pemerintahan militer Jepang.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, menempatkan desa (dan kota kecil) nagari, marga dan sebagainya, menjadi Daerah Otonom Tingkat III. Sedangkan dalam UU. No. 1 Tahun 1957, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, walaupun disebutkan tentang kemungkinan dibentuknya Daerah Otonom III, namun tidak ada rincian yang jelas yang mengatur tentang hal tersebut. Artinya hal-hal yang menyangkut tentang desa tidak diatur sama sekali.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965, tentang Desa Praja, memberikan istilah baru dengan satu nama seragam untuk menyebut keseluruhan kesatuan masyarakat hukum, yang sejatinya kesatuan masyarakat hukum di berbagai wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang beragam. UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja merupakan UU pertama yang khusus mengatur tentang desa, namun dalam praktek belum sempat diimplementasikan dan kemudian dicabut dengan alasan politis.

UU Nomor 5 Tahun 1979, tentang Pemerintahan Desa, memberikan konsep desa sebagai:

¹¹ Aan Eko Widiyanto dan Rahmad Syafaat, *Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintahan Desa Dari Desa Terkooptasi dan marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik*, Sekretariat Penguatan otonomi Desa, Fakultas Ekonomi, Universitas Brawijaya Malang, 2006, hal. 19.

”...suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia...”

Pengertian hak di atas, mengandung kewajiban untuk melaksanakan tugasnya dan bertanggung jawab kepada Bupati atas nama Gubernur dengan masa jabatan 8 tahun. Dalam melaksanakan tugasnya pemerintah desa dibantu oleh perangkat desa.

Kepala desa sebagai orang pertama mengemban tugas dan kewajiban yang berat, karena kepala desa penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, telah melahirkan semangat pengaturan desa dari tingkat nasional menuju ke tingkat daerah dan dari birokrasi menjadi institusi masyarakat lokal. M. Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU Pemda 1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan Desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community* sebagai manifestasi terhadap makna “*istimewa*” dalam Pasal 18 UUD 1945. Artinya UU ini tidak lagi melanjutkan semangat pelaksanaan *sentralisasi*, *birokratisasi*, dan *uniformitas* seperti UU Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1979, tentang Pemerintahan Desa. Hal ini terlihat dari adanya kesempatan bagi hidupnya kembali pemerintahan asli di tingkat desa dan pengaturannya tidak lagi diatur di tingkat nasional. Undang-undang ini berusaha mengembalikan konsep, dan bentuk desa seperti asal-usulnya yang tidak diakui dalam Undang-undang sebelumnya yaitu UU Nomor 5 Tahun 1979.

Walaupun UU Pemda 1999 membuka perubahan yang positif, tetapi tetap melahirkan sejumlah persoalan, seperti : (1) desain

desentralisasi, pemerintah menyerahkan sepenuhnya persoalan desa kepada kabupaten/kota. Artinya UU ini memberikan *cek kosong* pengaturan Desa kepada kabupaten/kota dan memberikan diktum yang sifatnya makro dan abstrak dalam hal desentralisasi kewenangan kepada Desa. Jika dilihat dari hukum ketatanegaraan, pemberian *cek kosong* kepada kabupaten/kota sangat tidak tepat, sebab yang melakukan desentralisasi adalah negara bukan kabupaten/kota; (2) tidak jelasnya posisi desa, karena mencampurkan antara prinsip *self-governing community* (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi). Pengakuan Desa sebagai *self-governing community* (otonomi asli) hanya bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif; (3) Perubahan kewenangan mengatur dan mengurus "rumah tangga sendiri" menjadi kewenangan mengatur dan mengurus "kepentingan masyarakat setempat". Pertanyaannya mengapa kalau hanya sekedar mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat diformalkan dalam UU, sebab selama ini masyarakat sudah mengelola kepentingan hidup sehari-hari secara mandiri.

Secara rinci Zando Zakaria¹², melihat berbagai kelemahan dalam UU Pemda 1999, antara lain : (1) tidak ada kejelasan tentang apa yang dimaksud dengan konsep, isi dan bentuk urusan rumahtangga sendiri; (2) desa tidak ditetapkan sebagai daerah otonom; (3) masih menempatkan desa sebagai kepanjangan birokrasi pemerintahan; (4) lebih menekankan hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah, bukan hubungan antara pemerintah dan rakyat; (5) tidak secara tegas menunjukkan komitmen pada desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam; (6) tidak sensitif terhadap kepentingan ekonomi, politik dan budaya masyarakat daerah; (7) tidak menyelesaikan masalah *property right*; (8) dalam kaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah, belum menunjukkan nilai dan kriteria yang berorientasi pada pemerataan, keadilan, kepastian, kemudahan, kesederhanaan dan *local accountability*.

¹² Putra Fadilah, *Devolusi : Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Antara negara-Rakyat*, Korp PMII Putri- Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

Undang-Undang Pemda 2004 berupaya melokalisir Desa sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah. Negara hanya “mengakui” keberadaan Desa, tetapi tidak “membagi” kekuasaan pemerintahan kepada Desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat (*self governing community*), bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.

UU Pemda 2004, Pasal 206 mereduksi “kewenangan” pemerintahan Desa menjadi “urusan” pemerintahan Desa, yang maknanya Desa akan semakin banyak “mengurus” tetapi tidak berwenang “mengatur”.¹³ Kewenangan berdasar asal-usul sebagai bentuk pengakuan (rekognisi) terhadap Desa, tidak dijabarkan dan dilembagakan apalagi kalau sudah sampai pada kabupaten/kota.

Prinsip dasar keragaman yang diusung UU Pemda 2004 dalam mengatur pemerintahan Desa, tetapi tidak ditemukan makna dan desain kelembagaan keragaman.

UU Pemda 2004 menciptakan kemunduran otonomi, demokrasi dan desentralisasi di desa, seperti : (1) tidak menentukan otonomi desa, melainkan hanya menentukan otonomi daerah; (2) tidak secara eksplisit menyebutkan otonomi desa, artinya negara mengakui keberadaan desa, tetapi tidak membagi kekuasaan dan kewenangan (desentralisasi) kepada desa; (3) mengganti Badan Perwakilan Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam UU Pemda 2004, tidak lagi sebagai pengayom adat-istiadat dan pengawas terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD hanya berfungsi menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat; (4) Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa (PNS) dan perangkat desa lainnya.

Secara substansial mulai UU Pemda 1948 , UU Pemda 1957, UU Desa Praja 1965, UU Desa 1979, UU Pemda 1999, dan UU Pemda 2004, pengertian desa, kedudukan (posisi) desa dan kewenangan

¹³ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan, Dirjen Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007, hlm. 58.

desa dengan supradesa *tidak pernah konsisten* (selalu berubah-ubah) dengan ketentuan dalam Pasal 18, 18 A, 18 B UUD 1945 (sebelum amandemen dan pasca amandemen).

Sebagai akibat inkonsistensi politik hukum pemerintahan desa di atas, membawa implikasi pada hancurnya kehidupan politik, hukum, ekonomi dan sosial budaya di desa. Secara empirik penghancuran bidang politik nampak hilangnya basis sosial (kepemimpinan, pranata sosial, lembaga-lembaga adat), seperti : di Jawa konsep “Pamong Desa” digantikan dengan “Perangkat Desa” yang menjalankan administrasi dari negara, Kepala Desa bukan pemimpin masyarakat, tetapi berubah menjadi bawahan Camat dan Bupati.

Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, Gampong di Aceh, Huta, Sosor dan Lumban di Mandailing, Jorong di Sumatera Barat, Tembukung di Nusa Tenggara barat, dan lain-lain telah hilang sebagai akibat diberlakukannya lembaga pemerintahan daerah dan desa secara seragam di seluruh wilayah Indonesia (UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979).

Dalam bidang hukum, konsep penguasaan Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam implementasinya telah menjadi alat untuk menghilangkan kedaulatan masyarakat adat atas sumberdaya alamnya (UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Undang Undang Pokok Agraria, UU No. 41 Tahun 1999 Tentang UU Pokok Kehutanan, UU No. 5 Tahun 1985 Tentang Perikanan). I Nyoman Nurjaya¹⁴ menambahkan bahwa pembangunan hukum nasional telah menempatkan *dominasi* dan *diskriminasi* dari peraturan hukum negara terhadap masyarakat di daerah, mengabaikan, menggusur dan bahkan “*mematikan*” nilai-nilai, prinsip-prinsip dan norma-norma rakyat (*customary law/ folk law/indigenous law/adat law*). Berbagai peraturan perundang-undangan, seperti UU. No. 5 / 1979 membawa akibat lepasnya berbagai hak, hilangnya kontrol desa atas “*property right*”, termasuk

¹⁴ I Nyoman Nurjaya, *Reorientasi Pembangunan Hukum Negara Dalam Masyarakat Multikultural ; Perspektif Antropologi Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya Malang, 2007.

hak mengatur kehidupan yang layak yang sebelumnya bersumber pada dan diatur di hukum adat dari komuniti-komuniti.¹⁵

Zen Zanibar M.S. menyebutkan bahwa desa yang semula memiliki cakupan kewenangan yang luas, sumber keuangan dan lebih mandiri, dalam era Republik Indonesia terjadi kecenderungan degradasi kedudukan dan kewenangan, sehingga ketergantungan kepada daerah otonom yang lebih tinggi tampak menonjol bahkan cenderung mencapai titik nadir.¹⁶ Tepat sekali kalau Sadu Wasistiono¹⁷ mengibaratkan kedudukan dan keberadaan desa dengan ungkapan “*Kekuatan rantai besi berada pada mata rantai yang terlemah*”, artinya ibarat sistem pemerintahan nasional sebagai rangkaian mata rantai sistem pemerintahan mulai dari pusat, daerah, dan desa, maka desa merupakan mata rantai terlemah. Hampir segala aspek menunjukkan betapa lemahnya kedudukan dan keberadaan desa dalam konstelasi pemerintahan.

Padahal kalau dicermati, desalah yang menjadi pertautan terakhir dengan masyarakat yang akan membawanya ke tujuan akhir yang telah digariskan sebagai cita-cita bersama.¹⁸

Penghancuran di bidang ekonomi, dapat dilihat dari sumberdaya alam masyarakat adat telah menjadi objek pemerintah dan pemodal swasta untuk mendirikan dan mengoperasikan proyek-proyek besar. Untuk memudahkan pengusaha melakukan eksplorasi dan eksploitasi terhadap sumberdaya alam, pemerintah memfasilitasi dengan berbagai perundang-undangan dan kebijakan.

Hal yang sama dalam bidang sosial-budaya, yaitu dihilangkannya berbagai pengetahuan dan kearifan lokal milik masyarakat adat, seperti: sistem *bera* pada masyarakat Dani di Lembah Bilem, sistem *sasi* pada masyarakat Negeri Haruku, sistem *perladangan berotasi* pada masyarakat Dayak.

¹⁵ R. Yando Zakaria, *Abih Tandeh*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2000, Hal. 1

¹⁶ Zen Zanibar M.S., *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumatera Selatan*, Disertasi Program Doktor, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 1988/1999.

¹⁷ Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa*, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daerah, Fokus Media, Tahun 2006.

¹⁸ *Ibid.* hal. 18

Menurut aktivitasnya desa dibagi menjadi: Desa agraris, adalah desa yang mata pencaharian utama penduduknya adalah di bidang pertanian dan perkebunan. Desa industri, adalah desa yang mata pencaharian utama penduduknya adalah di bidang industri kecil rumah tangga. Desa nelayan, adalah desa yang mata pencaharian utama penduduknya adalah di bidang perikanan dan pertambakan.¹⁹

Menurut tingkat perkembangannya desa dibagi menjadi Desa Swadaya adalah desa yang memiliki potensi tertentu tetapi dikelola dengan sebaik-baiknya, dengan ciri:²⁰

- a) Daerahnya terisolir dengan daerah lainnya.
- b) Penduduknya jarang.
- c) Mata pencaharian homogen yang bersifat agraris.
- d) Bersifat tertutup.
- e) Masyarakat memegang teguh adat.
- f) Teknologi masih rendah.
- g) Sarana dan prasarana sangat kurang.
- h) Hubungan antarmanusia sangat erat.
- i) Pengawasan sosial dilakukan oleh keluarga.

Desa swakarya adalah peralihan atau transisi dari desa swadaya menuju desa swasembada. Ciri-ciri desa swakarya adalah:²¹

- a) Kebiasaan atau adat istiadat sudah tidak mengikat penuh.
- b) Sudah mulai mempergunakan alat-alat dan teknologi
- c) Desa swakarya sudah tidak terisolasi lagi walau letaknya jauh dari pusat perekonomian.
- d) Telah memiliki tingkat perekonomian, pendidikan, jalur lalu lintas dan prasarana lain.
- e) Jalur lalu lintas antara desa dan kota sudah agak lancar.

Desa swasembada adalah desa yang masyarakatnya telah mampu memanfaatkan dan mengembangkan sumber daya alam dan potensinya sesuai dengan kegiatan pembangunan regional. Ciri-ciri desa swasembada:²²

¹⁹ Naskah Akademik RUU Desa.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

- a) Kebanyakan berlokasi di ibukota kecamatan.
- b) Penduduknya padat-padat.
- c) Tidak terikat dengan adat istiadat
- d) Telah memiliki fasilitas-fasilitas yang memadai dan lebih maju dari desa lain.
- e) Partisipasi masyarakatnya sudah lebih efektif.

Fungsi desa adalah sebagai berikut:²³

- a) Desa sebagai hinterland (pemasok kebutuhan bagi kota)
- b) Desa merupakan sumber tenaga kerja kasar bagi perkotaan
- c) Desa merupakan mitra bagi pembangunan kota
- d) Desa sebagai bentuk pemerintahan terkecil di wilayah Kesatuan Negara Republik Indonesia

Adapun ciri-ciri Masyarakat Desa:

- a) Kehidupan keagamaan di kota berkurang dibandingkan dengan kehidupan keagamaan di desa.
- b) Orang kota pada umumnya dapat mengurus dirinya sendiri tanpa harus bergantung pada orang lain. Yang penting disini adalah manusia perorangan atau individu.
- c) Pembagian kerja di antara warga-warga kota juga lebih tegas dan mempunyai batas-batas yang nyata.
- d) Kemungkinan-kemungkinan untuk mendapatkan pekerjaan juga lebih banyak diperoleh warga kota dari pada warga desa.
- e) Interaksi yang lebih banyak terjadi berdasarkan pada faktor kepentingan daripada faktor pribadi.
- f) Pembagian waktu yang lebih teliti dan sangat penting, untuk dapat mengejar kebutuhan individu.
- g) Perubahan-perubahan sosial tampak dengan nyata di kota-kota, sebab kota biasanya terbuka dalam menerima pengaruh.

²³ Ibid.

Pola persebaran desa di Indonesia yaitu:

- a) Pola Memanjang (linier). Pola memanjang dibagi menjadi 4 yaitu:
- b) Pola yang mengikuti jalan. Pola desa yang terdapat di sebelah kiri dan kanan jalan raya atau jalan umum. Pola ini banyak terdapat di dataran rendah.
- c) Pola yang mengikuti sungai. Pola desa ini bentuknya memanjang mengikuti bentuk sungai, umumnya terdapat di daerah pedalaman.
- d) Pola yang mengikuti rel kereta api. Pola ini banyak terdapat di Pulau Jawa dan Sumatera karena penduduknya mendekati fasilitas transportasi.
- e) Pola yang mengikuti pantai. Pada umumnya, pola desa seperti ini merupakan desa nelayan yang terletak di kawasan pantai yang landai. Maksud dari pola memanjang atau linier adalah untuk mendekati prasarana transportasi seperti jalan dan sungai sehingga memudahkan untuk bepergian ke tempat lain jika ada keperluan. Di samping itu, untuk memudahkan penyerahan barang dan jasa.
- f) Pola Desa Menyebar: Pola desa ini umumnya terdapat di daerah pegunungan atau dataran tinggi yang berrelief kasar. Pemukiman penduduk membentuk kelompok unit-unit yang kecil dan menyebar.
- g) Pola Desa Tersebar: Pola desa ini merupakan pola yang tidak teratur karena kesuburan tanah tidak merata. Pola desa seperti ini terdapat di daerah karst atau daerah berkapur. Keadaan topografinya sangat buruk.

Sejalan dengan jenis-jenis desa di atas, salah satu yang menjadi substansi pokok pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah mengenai penataan desa. Penataan Desa sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini merupakan proses-proses pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan Desa. Meskipun secara substansi hal ini pernah diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang desa yang berlaku sebelumnya, namun penggunaan istilah “penataan” baru muncul pada undang-undang ini.

Selain itu, jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, penataan Desa dalam pengaturan yang baru ini dirumuskan dalam klausul yang lebih rinci. Pemerintah, sebagai pengusul rancangan Undang-Undang Desa ini menyatakan bahwa perubahan mendasar yang diatur dalam regulasi ini adalah persyaratan dan mekanisme pembentukan desa yang diperketat.²⁴

Tujuan dari Penataan Desa sebagaimana termuat dalam Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 antara lain yakni mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa, dan meningkatkan daya saing Desa.

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa.²⁵ Kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal penataan desa ini secara tegas disebutkan juga dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni terlampir dalam pembagian urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, dalam sub urusan Penataan Desa, bahwa kewenangan Kabupaten/Kota yakni Penyelenggaraan penataan Desa. Salah satu bentuk penataan desa adalah pembentukan desa.

Pembentukan Desa (Pembagian Administratif Desa) Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada. Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama BPD dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat. Desa yang berubah menjadi Kelurahan, Lurah dan Perangkatnya diisi dari pegawai negeri sipil. Desa yang berubah statusnya menjadi Kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan

²⁴ http://kedesa.id/id_ID/wiki/penataan-desa/, diakses 3 April 2017.

²⁵ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat. Desa mempunyai ciri budaya khas atau adat istiadat lokal yang sangat urgen.

Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintah mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *“Zelfbesturende landschappen”* dan *“Volksgemeenschappen”*.”²⁶

Dalam beberapa konteks bahasa, daerah-daerah di Indonesia banyak yang menyebutkan “desa” dalam ragam bahasa yang lainnya, namun tetap sama artinya desa. Dalam beberapa tempat, misal di masyarakat Padang, dikenal dengan sebutan “nagari” dan lain-lain di berbagai daerah. Namun, jika dilihat secara etimologis kata desa berasal dari bahasa sansekerta, yaitu “*deca*”, seperti dusun, desi, negara, negeri, negari, nagaro, negory (nagarom), yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran, tanah leluhur yang merujuk

²⁶ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

pada satu kesatuan hidup dengan satu kesatuan norma serta memiliki batas yang jelas.²⁷

Peraturan perundang-undangan secara keseluruhan mengkualifikasikan bahwa desa bukanlah nama yang harus diseragamkan, melainkan dapat menggunakan istilah lain sesuai cita rasa kekhasan masyarakat setempat. Karenanya Bagir Manan menyebutkan *pertama* bahwa pemerintahan desa tidak harus menggunakan nama desa. Diperbolehkan menggunakan nama menurut adat istiadat seperti *dusun, marga, nagari, meunasah, gampong, negorij* dan lain sebagainya, dan *kedua*, pengakuan terhadap otonomi asli.²⁸ Kemudian dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga disebutkan bahwa “Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.”

Desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi.²⁹

Desa atau yang disebut dengan nama lain³⁰ adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan

²⁷ Didik Sukrino, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 59 dalam Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2012)

²⁸ Ateng Syafrudin, dan Suprin Na'a, *Republik Desa: Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 12.

²⁹ Naskah Akademik RUU Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri Jakarta 2007. dalam Rudy, *Op.Cit.*

³⁰ Di Sumatera Barat, misalnya, nagari adalah sebuah “republik kecil” yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*self-governing community*). dalam Rudy, *Op.Cit.*

Republik Indonesia. Tabel dua di bawah ini jika ditelaah lebih lanjut mengklasifikasikan desa ke dalam dua klasifikasi utama, yaitu desa adat dan desa administratif.

Tabel 2. Tipologi Desa

Tipologi Desa	Deskripsi	Daerah
Ada adat, tetapi tidak ada desa.	Adat sangat dominan. Desa tidak punya pengaruh.	Papua
Tidak ada adat, tetapi ada desa	Pengaruh adat sangat kecil. Desa modern sudah tumbuh kuat.	Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, sebagian Sumatera
Integrasi antara desa dan adat.	Adat dan desa sama-sama kuat. Terjadi kompromi keduanya.	Sumatera Barat
Dualisme/Konflik antara adat dengan desa	Pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang desa. Terjadi dualisme kepemimpinan lokal. Pemerintahan desa tidak efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.
Tidak ada desa tidak ada adat	Kelurahan sebagai unit administratif (<i>local state government</i>). Tidak ada demokrasi lokal.	Wilayah perkotaan.

Sumber: Naskah Akademik RUU Desa

Desa merupakan unsur penyelenggaraan pemerintahan terkecil di dalam wilayah negara jika ditinjau dari besaran lingkup pemerintahannya. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, memberikan definisi baku mengenai Desa yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah dengan segala perangkatnya yang tersendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan. Daerah provinsi disamping memiliki status sebagai daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi. Dalam paradigma baru tersebut, Desa merupakan kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Desa tidak lagi merupakan level administrasi dan menjadi bawahan daerah, melainkan menjadi *independent community*, yang masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri dan bukan ditentukan dari atas ke bawah. Desa yang selama ini diperankan sebagai figuran dan objek, sekarang berperan sebagai aktor.

B. Pengelolaan Keuangan dan Sumber Pendapatan Desa

Keberadaan desa sebagai satu kesatuan masyarakat hukum memberi pemahaman yang mendalam bahwa institusi desa bukan hanya sebagai entitas administratif belaka tetapi juga entitas hukum yang harus dihargai, diistimewakan, dilindungi dalam struktur Pemerintahan di Indonesia. Hal ini dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 B ayat (2) sebagai berikut:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 tersebut, maka desa diartikan bukan saja sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, tetapi juga sebagai hirarki pemerintahan yang terendah dalam NKRI.³¹ Terkait dengan posisi desa yang akan dikembangkan sebagai *local self government*, maka yang harus dilakukan bukan sekedar menegaskan kewenangan asal-usul, melainkan negara juga harus melakukan desentralisasi politik (*devolusi*) kepada desa atau

³¹ Khairuddin Tahmid, *Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa Dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia* (Yogyakarta: ringkasan disertasi program doktor UII, 2011), hlm.3

kampung, seperti yang dilakukan kepada daerah. Dalam regulasi, misalnya perlu ditegaskan bahwa negara kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi provinsi, kabupaten/kota dan desa.

Secara yuridis dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nam lain selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwennag utnuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-ususl, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai unit terkecil dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan. Di satu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara, yakni menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa.

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo sebagaimana dikutip Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, suatu daerah hukum dapat dikategorikan sebagai desa apabila memenuhi syarat-syarat.³²

- a. Mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan dengan batas-batas yang sah;
- b. Berhak untuk mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangga sendiri;
- c. Berhak memilih atau mengangkat kepada daerahnya atau majelis pemerintahan sendiri;
- d. Berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri;
- e. Berhak atas tanah sendiri;
- f. Berhak untuk memungut pajak sendiri.

³² *Op.Cit.*, Ateng Syafrudin, dan Suprin Na'a,

Desa dan kelurahan adalah dua satuan pemerintahan terendah dengan status berbeda. Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum, sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota. Jadi, kelurahan bukan badan hukum melainkan hanya sebagai tempat beroperasinya pelayanan pemerintahan dari pemerintah kabupaten/kota diwilayah kelurahan setempat. Sedangkan desa adalah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal usulnya.³³

A.W. Widjaja mengartikan Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴ Menurut Bintarto, seperti dikutip oleh Sadu Wasistiono dan M. Irwan Tahir, desa dari segi geografis adalah suatu hasil dari perwujudan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau penampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, sosial ekonomis, politis dan kultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah lain.³⁵

Berdasarkan sejarah pertumbuhan desa, setidaknya ada empat tipe desa di Indonesia sejak awal pertumbuhannya sampai sekarang.³⁶

- a. Desa adat (*self-governing community*). Desa adat merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep “otonomi asli” merujuk pada pengertian desa adat ini. Desa adat mengatur dan

³³ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta:Penerbit Erlangga, 2011), hlm.1., dalam Rudy, *Op.Cit*.

³⁴ A.W Widjaja, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1996), hlm. 19

³⁵ Wasistiono, Sadu, dan Tahir, M. Irwan, *Prospek Pengembangan Desa*, (Bandung: Fokusmedia, 2006), hlm. 9

³⁶ Hanif Nurcholis, ... *Op.Cit*.

mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara.

- b. Desa administratif (*local state government*) adalah desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintahan terendah untuk memberikan pelayanan administratif dari pemerintah pusat. Desa administrasi dibentuk oleh negara dan merupakan kepanjangan negara untuk menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan negara.
- c. Desa otonom sebagai (*local self-government*), Desa otonom adalah desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dengan undang-undang. Desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentukannya.
- d. Desa campuran (adat dan semiotonom), yaitu tipe desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota.

Departemen Dalam Negeri sebagaimana temaktub dalam pola Dasar dan Gerak Operasional Pembangunan Masyarakat Desa (1969) meninjau pengertian desa dari segi hubungan dengan penempatannya di dalam susunan tertib pemerintahan, sebagai berikut. “Desa atau dengan nama aslinya yang singkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu “badan hukum” dan adalah pula “badan pemerintahan” yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkunginya”.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwennag utnuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Istilah desa sering kali identik dengan masyarakatnya yang miskin, tradisional, dan kolot, namun sebenarnya desa mempunyai keluhuran dan kearifan lokal yang luar biasa. Desa adalah pelopor sistem demokrasi yang otonom dan Pembangunan desa tidak dapat dipungkiri merupakan modal dasar bagi pembangunan nasional. Tetapi dalam melaksanakan pembangunan desa bukan hanya kewajiban dari pemerintah pusat namun juga merupakan kewajiban pemerintahan desa itu sendiri bersama-sama dengan masyarakatnya.³⁷ Berkaitan dengan itu pemerintahan desa haruslah diberikan hak dan wewenang serta kewajiban menyelenggarakan rumah tangganya sendiri berdasarkan adat dan kebiasaan yang berlaku di desa setempat.

Adat adalah tidak lain dari hukum yang tidak tertulis, turun-temurun sejak adanya nenek moyang, hukuman bagi yang melanggarnya berupa sikap tindakan dan keseluruhan golongan, oleh karena itu masyarakatnya disebut masyarakat hukum adat dan daerahnya dinamakan daerah hukum.³⁸ Pengertian dan pemahaman orang tentang desa dan pedesaan berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri.³⁹

Hazairin memberikan uraian mengenai masyarakat hukum adat, sebagai berikut:⁴⁰ “Masyarakat-masyarakat hukum adat seperti desa di Jawa, marga di Sumatera Selatan, nagari di Minangkabau, huria di Tapanuli, wanua di Sulawesi Selatan adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup

³⁷ Noor Ida Yulianingrum, Pengaruh Kemampuan Perangkat Pemerintahan Desa dan Partisipasi Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Desa, (Studi di Desa Krandon Kecamatan Kota Kudus Kabupaten Kudus, Makalah, Surabaya, 2007, hlm. 1.

³⁸ Bayu Suryaningrat, Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan, Aksara Baru, Jakarta, 1992, hlm. 13.

³⁹ Sutoro Eko, Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa, Institute for Research and Empowerment (IRE), Yogyakarta, 2008, hlm. 5.

⁴⁰ Hazairin dalam Soerjono Soekanto, Hukum Adat Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1982, hlm. 93.

berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya...”.

Persekutuan hukum dapat dibagi atas golongan menurut dasar sesamanya, yaitu:⁴¹

- a. Berdasarkan pertalian keturunan (geneologis), yaitu persekutuan hukum itu terbentuk atas pertalian keturunan (darah) apakah dasarnya karena pertalian darah menurut garis bapak (patrilineal), menurut garis ibu (matrilineal) serta menurut pertalian darah garis ibu dan bapak (parental);
- b. Berdasarkan lingkungan daerah (teritorial). Persekutuan hukum yang berdasarkan teritorial ini terbagi atas persekutuan desa, persekutuan daerah dan perserikatan desa-desa.

Sejalan dengan persekutuan hukum di atas menurut Unang Sunardjo, kesatuan masyarakat hukum secara garis besar dapat dibagi atas 3 (tiga) tipe, yaitu:⁴²

- a. Tipe kesatuan masyarakat hukum berdasarkan kepada teritorial wilayah tempat tinggal bersama sebagai dasar utama;
- b. Tipe kesatuan masyarakat hukum berdasarkan kesamaan keturunan, genetik sebagai dasar utama untuk dapat bertempat tinggal bersama dalam suatu wilayah tertentu; dan
- c. Tipe kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asas campuran (teritorial dan keturunan).

Desa dalam perspektif sosiologis merupakan komunitas yang menempati wilayah tertentu dimana warganya saling mengenal satu sama lain dengan baik, bercorak homogen, dan banyak tergantung pada alam. Menurut kacamata politik, desa dipahami sebagai organisasi kekuasaan yang memiliki kewenangan tertentu dalam struktur pemerintahan negara.⁴³

Pemerintahan desa dalam konteks otonomi daerah sekarang ini, merupakan salah satu aspek yang mendapatkan perhatian sekaligus mengalami perubahan dalam Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 2004

⁴¹Rehngena Purba, Sejarah Asal Usul Desa dan Masyarakat Hukum Adat, Majalah Hukum dan Pembangunan No.2 Tahun, XXX April - Juni, 2000, hlm. 126.

⁴² Unang Sunardjo, Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Tarsito, Bandung, 1984, hlm. 9-10.

⁴³ Dadang Juliantara, Arus Bawah Demokrasi, Lappera, Yogyakarta, 2000, hlm. 56.

berusaha mengembalikan konsep pengakuan desa sebagai self-governance community yang selama ini lebih bersifat simbolik dan nostalgia, dari pada substantif, maka melalui UU No. 32 Tahun 2004 sudah agak lebih jelas posisinya.⁴⁴

Melalui UU No. 32 Tahun 2004 memungkinkan masyarakat desa untuk lebih leluasa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Dengan demikian akan mewujudkan masyarakat desa yang otonom atau mandiri, dalam artian tidak lagi bergantung pada pemerintah di atasnya.

Penyelenggaraan pemerintahan desa, menurut UU No. 32 Tahun 2004 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 2005, dilaksanakan oleh kepala desa dan perangkat desa bersama dengan unsur penyelenggara pemerintahan desa lainnya yakni Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Posisi kepala desa dan perangkat desa merupakan eksekutif desa yang mengatur segala aspek yang mengenai tentang pemerintahan desa. Sedangkan posisi BPD merupakan legislatif desa yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa), dan keputusan kepala desa.

Pemerintahan desa yang dipimpin oleh kepala desa dituntut untuk melaksanakan perannya secara efektif, terutama memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD. Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Menurut Pasal 14 ayat (2) PP No. 72 Tahun 2005, dalam melaksanakan tugasnya tersebut kepala desa diberikan kewenangan:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD
- b. Mengajukan rancangan peraturan desa;
- c. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;

⁴⁴ Abdur Rozaki dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, ERA Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 184.

- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBDesa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
- e. Membina kehidupan masyarakat desa;
- f. Membina perekonomian desa;
- g. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- h. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan kewenangan yang amanahkan kepada kepala desa di atas, maka dituntut kemampuan kepala desa untuk merencanakan, kemampuan mengelola, melaksanakan dan kemampuan memotivasi, sejalan dengan kewenangan yang diberikan. Dari setiap kemampuan tersebut diharapkan bahwa kepala desa dan perangkat pemerintahan desa dapat mengatasi dan memecahkan segala persoalan yang berkaitan erat dengan pembangunan desa. Namun, di sisi lain kemampuan kepala desa dan perangkat pemerintahan desa harus didukung dari peran serta masyarakat untuk melaksanakan pembangunan desa. Karena pada dasarnya pembangunan desa merupakan pembangunan yang melibatkan seluruh lapisan masyarakat. Semakin tinggi peran serta masyarakat tersebut, maka semakin cepat pula pembangunan desanya dapat terealisasi.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, dalam pelaksanaannya pada tiap-tiap desa di Indonesia tentu tentu tidak sama tingkat keberhasilannya, paling tidak tentu ada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Bisa jadi dipengaruhi oleh kualitas sumber daya manusianya, kurangnya partisipasi masyarakat, kurangnya sarana dan prasarana, atau dari segi kurangnya pendanaan. Sehubungan dengan hal tersebut, Eko Sutoro mengemukakan isu-isu utama dalam pemerintahan desa pada umumnya adalah .⁴⁵

- a. Kedudukan dan kewenangan desa;
- b. Perencanaan pembangunan desa;

⁴⁵Sutoro Eko, Posisi Desa Dalam Otonomi Daerah, IRE Yogyakarta & STPMD "APMD", Yogyakarta, 2008, hlm. 3.

- c. Keuangan desa;
- d. Demokrasi desa, khususnya akuntabilitas kepala desa serta posisi dan peran BPD
- e. Birokrasi desa (sekdes, sistem kepegawaian, penggajian, kesejahteraan, dan lain-lain.

Menurut A. Hadi Darmawan gejala seperti itu sebenarnya tidak khas dihadapi oleh (pedesaan) Indonesia saja melainkan kecenderungan umum di negara yang sedang mengembangkan praktek kehidupan demokrasi dimanapun.⁴⁶

Menurut HAW Wijaya landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli dan pemberdayaan masyarakat. Di sisi lain, dalam pelaksanaan kebijakan tentang desa ini perlu diperhatikan berbagai permasalahan seperti halnya :⁴⁷

- a. Sumber pendapatan asli desa (keuangan desa);
- b. Penduduk, keahlian dan ketrampilan yang tidak seimbang (sumber daya manusia desa yang masih rendah) yang berakibat terhadap lembaga-lembaga desa lainnya selain pemerintahan desa seperti halnya aparatur perangkat desa, BPD, dan beberapa lembaga adat lainnya;
- c. Potensi desa seperti halnya potensi pertambangan, potensi perikanan, wisata, industri kerajinan, hutan larangan atau suaka alam, hutan lindung, hutan industri, perkebunan, hutan produksi, hutan konservasi, dan hutan tujuan khusus.

Akan tetapi pada kenyataannya sangat banyak desa yang belum dapat memanfaatkan keistimewaan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Dalam mewujudkan masyarakat desa yang otonom atau mandiri, dalam artian tidak lagi bergantung pada pemerintah di atasnya. Ketergantungan dana dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sangat kuat. Desa belum dapat mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan desa dengan berbasis

⁴⁶Arya Hadi Dharmawan, *Pembaruan Tata Pemerintahan Desa : Transformasi Struktur dan Agensi Kelembagaan Pemerintahan Desa Berbasis Kem itraan, PSPEIPB, dan Partnership for Governance Reform in Indonesia*, Bogor, 2006, hlm. 11

⁴⁷HAW Wijaya, *Pemerintahan Desa Marga: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Suatu Telaah Administrasi Negara)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 73.

pada kekayaan dan potensi desanya. Penyusunan dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang seharusnya diisi dengan kegiatan/program-program yang dibutuhkan oleh masyarakat belum dapat diwujudkan, misalnya: kegiatan pembangunan fisik tersebut tidak dilaksanakan sesuai dengan yang tercantum di dalam APBDes, contoh adanya kecurangan terlihat mulai dari adanya perbedaan volume, kualitas, harga dan sebagainya.

Lahirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa berimplikasi terhadap penyesuaian keberadaan peraturan-perundang-undangan pelaksanaannya. Dalam hal ini salah satu fungsi peraturan daerah (Perda) sebagai penjabaran dari UU atau Peraturan Perundang-undangan di atasnya perlu dilakukan penyesuaian.

Dari pengertian-pengertian sistem, pemerintah, pemerintahan, dan desa maka dapat dikemukakan pengertian Sistem Pemerintahan Desa, yaitu suatu kesatuan pemerintah yang terdapat dalam Pemerintahan Daerah kabupaten/Kota yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tujuan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat melalui pembuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan. Atau suatu kebulatan atau keseluruhan proses atau kegiatan berupa antara lain proses pembentukan atau penggabungan desa, pemilihan kepala desa, peraturan desa, kewenangan, keuangan desa dan lain-lain yang terdiri dari ebrbagai komponen badan publik seperti Perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan Lembaga Kemasyarakatan Desa.

Perangkat desa dalam teori organisasi merupakan bagian tidak terpisahkan dalam kegiatan manajemen pemerintahan desa. Tanpa perangkat desa, pemerintahan desa tidak akan mampu melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu pengaturan tentang perangkat desa harus dipersiapkan dengan baik untuk menghasilkan perangkat desa yang berkualitas demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Disamping itu, dalam rangka peningkatan kelancaran penyenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa telah diatur pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/ Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD. Sumber pendapatan desa berdasarkan Pasal 72 Ayat (1) Undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa bersumber dari:

- a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.

APBDesa terdiri atas bagian Pendapatan Desa, Belanja Desa dan Pembiayaan. Rancangan APBDesa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APBDesa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

Kewenangan Pemerintah Daerah adalah implikasi dari diterapkannya otonomi daerah yang dapat dimaknai keleluasaan yang diberikan pada daerah untuk mengelola urusan rumah tangganya sendiri, hak tersebut bersumber pada wewenang pangkal dan urusan-urusan pusat yang diserahkan kepada daerah. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya diluar kewenangan di luar batas-batas daerah lain.⁴⁸ Bagir Manan berpendapat bahwa pengertian urusan rumah tangga adalah penyerahan atau pengakuan urusan pemerintah tertentu, maka daerah berhak secara bebas (*zelfstanding*) mengatur dan mengurus urusan tersebut sesuai dengan kepentingan daerahnya atau dengan kata lain otonomi merupakan inti dari desentralisasi.⁴⁹ Termasuk dalam memberikan kebijakan dalam meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Desentralisasi kewenangan pemerintahan yang diberikan pusat pada daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, penumbuhan aspirasi dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁵⁰ Ada 4 faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan otonomi daerah dan sekaligus faktor yang menentukan prospek otonomi daerah untuk masa yang akan datang, yaitu antara lain:⁵¹

⁴⁸ S.H. Sarundajang. 2001. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan. Hal. 33 sebagaimana telah dikutip oleh Yuswanto. 2012. *Hukum Desentralisasi Keuangan*. Jakarta. Raja Grafindo Persada. hlm. 5-6.

⁴⁹ Bagir Manan. 1990. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*. Bandung. Pustaka Sinar Harapan. Hal. 37 lihat juga dalam. Bagir Manan. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta. Pusat Studi Hukum. hlm. 24

⁵⁰ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 42

⁵¹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1988) hlm. 54

Faktor pertama yaitu faktor manusia sebagai subyek penggerak (faktor dinamis) dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia ini haruslah baik dalam pengertian moral maupun kapasitasnya. Faktor ini mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktifitas pemerintahan daerah diselenggarakan.

Faktor kedua adalah faktor keuangan yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktifitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting*-nya dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Faktor ketiga adalah faktor peralatan yang merupakan sarana pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya dan praktis dari segi penggunaannya.

Faktor keempat adalah faktor organisasi dan manajemen. Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien dan efektif.

Berdasar faktor-faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan otonomi daerah tersebut diatas, kita dapat lihat bersama bahwa faktor keuangan dan faktor organisasi dan manajemen merupakan faktor penentu dalam menentukan prospek otonomi daerah dimasa yang akan datang. Dalam tingkat desa, faktor-faktor ini juga sangat mempengaruhi penyelenggaraan otonomi desa itu sendiri. Faktor keuangan penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut. Oleh karenanya, Keuangan Desa memegang peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, sehingga sangat diperlukan acuan/pedoman dalam pengelolaan keuangan desa tersebut.

BADAN USAHA MILIK DESA **3**

Badan Usaha Milik Desa adalah suatu lembaga/badan perekonomian desa yang berbadan hukum dibentuk dan dimiliki oleh Pemerintah Desa, dikelola secara ekonomis mandiri dan profesional dengan modal seluruhnya atau sebagian besar merupakan kekayaan desa yang dipisahkan. Pada akhirnya BUMDes dibentuk dengan tujuan memperoleh keuntungan untuk memperkuat Pendapatan Asli Desa (PADes), memajukan perekonomian desa, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Seperti diungkapkan oleh Ngesti D. Prasetyo, bahwa keberadaan BUMDes sangat strategis yang pada akhirnya BUMDes berfungsi sebagai motor penggerak perekonomian desa dan kesejahteraan masyarakat desa. Harapan dengan adanya BUMDes, adalah pembentukan usaha baru yang berakar dari sumber daya yang ada serta optimalisasi kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat desa yang telah ada. Di sisi lain akan terjadi peningkatan kesempatan berusaha dalam rangka memperkuat otonomi desa dan mengurangi pengangguran.⁵²

BUMDes merupakan lembaga usaha yang bergerak dalam bidang pengelolaan aset-aset dan sumberdaya ekonomi desa dalam kerangka pemberdayaan masyarakat desa. Secara historis, kilas balik

⁵² Amelia Sri Kusuma Dewi, *Peranan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Sebagai Upaya Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) Serta Menumbuhkan Perekonomian Desa*, *Journal of Rural and Development*, Volume V No. 1 Februari 2014.

pengaturan BUMDes diatur di dalam pasal Pasal 213 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, bahwa Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Selain itu juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, yang didalamnya mengatur tentang BUMDes, yaitu pada Pasal 78 -81, Bagian Kelima tentang Badan Usaha Milik Desa, serta yang terakhir dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa. Tujuan BUMDes yaitu mengoptimalkan pengelolaan aset-aset desa yang ada, memajukan perekonomian desa, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Sifat usaha BUMDes adalah berorientasi pada keuntungan. Sifat pengelolaan usahanya adalah keterbukaan, kejujuran, partisipasif dan berkeadilan. Dan fungsi BUMDes adalah: sebagai motor penggerak perekonomian desa, sebagai lembaga usaha yang menghasilkan Pendapatan Asli Desa (PADes), serta sebagai sarana untuk mendorong percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.⁵³

Dengan kehadiran BUMDes ini diharapkan desa menjadi lebih mandiri dan masyarakatnya pun menjadi lebih sejahtera. Tetapi mengingat BUMDes masih termasuk hal baru dalam keberadaannya, maka tak pelak di dalam praktek, beberapa kendala muncul justru terkait dalam proses pembentukannya. Pertama, belum ada dasar hukum yang memayungi tentang keberadaan BUMDes di desa. Walaupun sebenarnya secara tersirat semangat untuk melembagakan BUMDes telah diamanatkan dan dipayungi dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diamanatkan dalam Bab VII bagian Kelima yang menyatakan Pemerintah Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa dengan harapan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat dan desa. Sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan pendirian BUMDes, maka berdasarkan pasal 78 PP 72 Tahun 2005 tentang Desa, dijelaskan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota perlu menetapkan Peraturan

⁵³ Ibid.

Daerah (PERDA) tentang Tata Cara Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Ketentuan mana meskipun agak terlambat juga diakomodir dalam peraturan teknis yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri melalui pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010. Namun kenyataannya, niat baik dari amanat Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah maupun pengaturan secara teknis melalui Permendagri tersebut belum disambut baik oleh Pemerintah kabupaten/Kota dengan indikasi belum adanya Perda yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan dan Pengelolaan, walaupun sudah ada Perda tersebut seringkali belum mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010, yang memang hadir terlambat. Sehingga seringkali proses peningkatan legalitas akan terganjal pada legitimasi Hukum BUMDes itu sendiri.⁵⁴

Terlepas dari kilas balik historikal pengaturan BUMDes yang telah diuraikan di atas. Saat ini, pengaturan tentang BUMDes mengacu pada beberapa peraturan perundang-undangan berikut ini:

1. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
3. Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa yang mencabut ketentuan BUMDes dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Atas UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
4. Permendesa PD TT Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa;
5. Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa;

⁵⁴ Ibid.

6. Permendagri Nomor 96 Tahun 2017 tentang Tata Cara Kerjasama Desa Bidang Pemerintahan Desa;

Berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas, BUMDes merupakan institusi yang dibentuk oleh pemerintah desa serta masyarakat mengelola institusi tersebut berdasarkan kebutuhan dan ekonomi desa. BUMDes dibentuk berlandaskan atas peraturan perundang-undang yang berlaku atas kesepakatan antar masyarakat desa. Tujuan BUMDes adalah meningkatkan dan memperkuat perekonomian desa. BUMDes memiliki fungsi sebagai lembaga komersial melalui penawaran sumberdaya lokal yang bertujuan untuk mencari keuntungan dan lembaga sosial melalui kontribusi penyediaan pelayanan sosial yang berpihak pada kepentingan masyarakat. BUMDes telah memberikan kontribusi positif bagi penguatan ekonomi di pedesaan dalam mengembangkan perekonomian masyarakat khususnya dalam menghadapi Asean Economic Community 2015 (Alkadafi, 2014). Ciri utama BUMDes yang membedakan lembaga komersial lain (PKDSP, 2007) adalah (1) Badan usaha merupakan milik desa dan pengelolaannya dilakukan secara bersama-sama; (2) Modal usaha sebesar 51% berasal dari dana desa dan 49% berasal dari dana masyarakat; (3) Operalisasi dilakukan berdasarkan pada falsafah bisnis berbasis budaya lokal; (4) Potensi yang dimiliki desa dan hasil informasi pasar yang tersedia menjadi dasar untuk menjalankan bidang usaha; (5) Laba yang diperoleh BUMDes dipergunakan untuk upaya peningkatan kesejahteraan anggota dan masyarakat berdasarkan peraturan yang telah disusun; (6) Fasilitas ditunjang oleh Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Pemerintah desa; dan (7) Pelaksanaan operasionalisasi BUMDes diawasi secara bersama oleh Pemerintah Desa, BPD beserta anggota.⁵⁵

BUMDes ini diharapkan juga mampu menstimulasi dan menggerakkan roda perekonomian di pedesaan. Aset ekonomi yang ada di desa harus dikelola sepenuhnya oleh masyarakat desa. Substansi dan filosofi BUMDes harus dijiwai dengan semangat

⁵⁵ Edy Yusuf Agunggunanto, Fitri Arianti Edi Wibowo Kushartono, Darwanto, *Pengembangan Desa Mandiri Melalui Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)*, Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis, Vol. 13 No. 1 Maret 2016.

kebersamaan dan self help sebagai upaya memperkuat aspek ekonomi kelembagaannya. Pada tahap ini, BUMDes akan bergerak seirama dengan upaya meningkatkan sumber-sumber pendapatan asli desa, menggerakkan kegiatan ekonomi masyarakat di mana peran BUMDes sebagai institusi payung dalam menaungi. Upaya ini juga penting dalam kerangka mengurangi peran *free-rider* yang seringkali meningkatkan biaya transaksi dalam kegiatan ekonomi masyarakat melalui praktek rente.⁵⁶

Pengembangan perekonomian di pedesaan sudah sejak lama dijalankan oleh pemerintah melalui berbagai program. Pemerintah diharapkan dapat menciptakan iklim usaha yang mendorong perkembangan perekonomian secara sehat, baik dalam meningkatkan kesejahteraan anggota dan masyarakat disekitarnya, maupun turut serta dalam membangun sistem perekonomian nasional sebagai organisasi ekonomi. Salah satu pendekatan baru yang diharapkan mampu menstimuli dan menggerakkan roda perekonomian dipedesaan adalah melalui pendirian kelembagaan ekonomi yang dikelola sepenuhnya oleh masyarakat desa. Agar keberadaan lembaga ekonomi ini tidak dikuasai oleh kelompok tertentu yang memiliki modal besar di pedesaan. Maka kepemilikan lembaga itu oleh desa dan dikontrol bersama di mana tujuan utamanya untuk meningkatkan standar hidup ekonomi masyarakat salah satunya yaitu melalui Badan Usaha Milik Desa BUMDes. Perkembangan Badan Usaha Milik Desa ini tidak mungkin dapat dilepaskan dari kondisi persaingan yang dihadapinya dengan pelaku-pelaku ekonomi yang lain.⁵⁷

BUMDes yang merupakan pilar kegiatan ekonomi di desa yang berfungsi sebagai lembaga sosial (*social institution*) dan komersial (*commercial institution*). BUMDes sebagai lembaga sosial berpihak kepada kepentingan masyarakat melalui kontribusinya dalam

⁵⁶ Coristya Berlian Ramadana, Heru Ribawanto, Suwondo, *Keberadaan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Sebagai Penguatan Ekonomi Desa (Studi di Desa Landungsari, Kecamatan Dau, Kabupaten Malang)*, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 1, No. 6, hlm. 1068-1076

⁵⁷ Chindy Sasauw, Ronny Gosal, Welly Waworundeng, *Efektivitas Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Dalam Meningkatkan Masyarakat Di Desa Lenganeng Kecamatan Tabukan Utara Kabupaten Kepulauan Sangihe*, Jurnal Eksekutif, Volume 1 No. 1 Tahun 2018.

penyediaan pelayanan sosial. Sedangkan sebagai lembaga komersial bertujuan mencari keuntungan melalui penawaran sumberdaya lokal (barang dan jasa) ke pasar. Dalam menjalankan usahanya prinsip efisiensi dan efektifitas harus selalu ditekankan. BUMDes sebagai badan hukum, dibentuk berdasarkan tata perundang-undangan yang berlaku, dan sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa.⁵⁸

Adapun prinsip pengelolaan BUMDes diperlukan pengelolaan yang baik dengan memenuhi prinsip pengelolannya. Prinsip-prinsip ini penting untuk diketahui dan dipahami oleh komponen yang terlibat di dalam BUMDes yaitu pemerintah desa, anggota pengelola, BPD, pemerintah kabupaten dan masyarakat. Menurut PKDSP dalam Kamaroesid terdapat 6 (enam) prinsip dalam mengelola BUMDes yaitu:⁵⁹

1. Kooperatif, yaitu semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes harus mampu melakukan kerja sama yang baik demi pengembangan dan kelangsungan hidup usahanya. BUMDes memiliki beberapa komponen terlibat yaitu pemerintah desa, pengelola BUMDes, BPD dan pemerintah kabupaten melalui kecamatan yang harus saling berkoordinasi dan bekerja sama untuk meningkatkan perkembangan dari pengelolaan BUMDes.
2. Patisipatif, yaitu semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes harus bersedia secara sukarela atau diminta memberikan dukungan dan kontribusi yang dapat mendorong kemajuan usaha BUMDes. BUMDes memiliki beberapa komponen terlibat yaitu pemerintah desa, pengelola BUMDes, BPD dan pemerintah kabupaten melalui kecamatan. Harus mampu saling mendukung dalam setiap aktivitas usaha yang dijalankan oleh BUMDes.
3. Emansipatif, yaitu semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes harus diperlakukan sama tanpa memandang golongan, suku, dan agama. BUMDes memiliki beberapa komponen

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Afifa Rachmanda Filya, *Optimalisasi Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Dalam Meningkatkan Pades Di Kecamatan Bojonegoro Kabupaten Bojonegoro Provinsi Jawa Timur (Studi Kasus Di Desa Sukorejo Kecamatan Bojonegoro)*, JE & KP Vol. 5, No. 1/ Juni 2018: 19 – 39.

terlibat yaitu pemerintah desa, pengelola BUMDes, BPD dan pemerintah kabupaten melalui kecamatan yang harus mendapatkan perlakuan yang sama tanpa melihat latar belakang perseorangan dari komponen tersebut.

4. Transparan, yaitu aktivitas yang berpengaruh terhadap kepentingan masyarakat umum harus dapat diketahui oleh segenap lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka. Dalam melaksanakan kegiatan usahanya, BUMDes harus mau memberikan informasi tentang BUMDes dan tidak mempersulit dalam perolehan informasi tersebut, sehingga diperlukan desain sistem pemberian informasi dan aktivitas lain yang memiliki hubungan dengan kepentingan masyarakat umum.
5. Auntable, yaitu seluruh kegiatan usaha harus dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun administratif. Setiap kegiatan usaha yang dijalankan oleh BUMDes harus bisa dipertanggungjawabkan untuk tetap dapat menjaga prinsip akuntabel. Biasanya dalam bentuk laporan pertanggungjawaban yang disampaikan setiap periode oleh pengelola BUMDes.
6. Sustainable, yaitu kegiatan usaha harus dapat dikembangkan dan dilestarikan oleh masyarakat dalam wadah BUMDes. Untuk dapat bertahan dalam persaingan usaha, BUMDes harus terus berinovasi dan mempertahankan kualitas usahanya yang dibantu oleh seluruh komponen BUMDes. Hal ini berkaitan dengan perkembangan omzet, perolehan laba/rugi, kondisi barang/jasa, sistem pelayanan, upaya promosi, lokasi dan ekspansi usaha BUMDes.

Politik hukum pengaturan BUMDes dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa sebagai delegasi norma dari UU Cipta Kerja melegalkan kedudukan Bumdes sebagai badan hukum. Artinya, desa hanya berperan untuk mengelola usaha dan aset yang sudah ada di BUMDes. Hanya saja, pemerintah desa bisa mendorong perkembangan BUMDes dengan memberikan hibah atau akses permodalan. Dengan ketentuan tersebut, Bumdes dapat leluasa menjalankan usaha maupun bermitra bisnis. Undang-Undang Cipta Kerja bahkan membuka peluang bagi Bumdes untuk mengelola terminal hingga sumber daya

air secara lestari. Pengelolaan entitas bisnis yang harus menguntungkan ini, diatur terpisah dari entitas layanan publik yang dijalankan pemerintah desa. Namun, keuntungan Bumdes harus juga berkontribusi terhadap APBDes menjadi Pendapatan Asli Desa.

Namun demikian, legalitas bentuk badan hukum yang tepat ternyata menjadi masalah yang lebih besar bagi pendirian BUMDes. Meskipun di beberapa daerah Kabupaten/Kota telah memiliki Perda yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), tetapi seringkali di beberapa Perda tersebut terjadi ketidaktepatan dalam memilih konstruksi badan hukum yang tepat bagi BUMDes. Bahkan kasus yang sering terjadi, BUMDes tidak menggunakan bentuk badan hukum, melainkan “hanya” berbentuk badan usaha yang tidak berbadan hukum. Padahal ketentuan pasal 78 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa menyatakan bahwa Bentuk Badan Usaha Milik Desa harus berbadan hukum. Jika permasalahan pertama seputar pembentukan BUMDes dapat diatasi dengan melakukan revisi terhadap Perda yang belum tepat, maka permasalahan kedua ini tidak akan berhenti dengan merevisi Perda payungnya, melainkan harus membenahi bentuk badan hukum BUMDes tersebut dalam bentuk badan hukum yang tepat.⁶⁰

⁶⁰ Op.Cit. Amelia Sri Kusuma Dewi, *Peranan.....*, 2014.

Tabel 3. Perbandingan Badan Usaha yang Badan hukum dan yang Bukan

No.	Badan Usaha yang Badan Hukum	Badan Usaha yang Bukan Badan Hukum
1.	Yang menjadi subjek hukumnya disini adalah badan usaha itu sendiri, karena ia telah menjadi badan hukum yang juga termasuk subjek hukum di samping manusia.	Yang menjadi subjek hukum disini adalah orang-orang yang menjadi pengurusnya, jadi bukan badan usaha itu sendiri karena ia bukanlah hukum sehingga tidak dapat menjadi subjek hukum.
2.	Pada badan usaha ini harta kekayaan perusahaan terpisah dari harta kekayaan pribadi para pengurus/ anggotanya. Akibatnya kalau perusahaannya pailit, yang terkena sita hanyalah harta perusahaannya saja (harta pribadi pengurus/ anggotanya tetap bebas dari sitaan).	Pada badan usaha ini harta perusahaan bersatu dengan harta pribadi para pengurus/ anggotanya. Akibatnya kalau perusahaannya pailit, harta pribadi pengurus/ anggotanya ikut tersita selain harta perusahaannya.
3.	Bentuk-bentuk badan usaha yang termasuk badan hukum antara lain: <ul style="list-style-type: none"> - PT (Perseroan Terbatas) - PN (Perusahaan Negara) - PD (Perusahaan Daerah) - Koperasi - Perum (Perusahaan Umum) - Perjan (Perusahaan Jawatan) - Persero (Perusahaan Sero) - Yayasan dan sebagainya. 	

Sumber: Amelia Sri..., 2014.

Alternatif Bentuk Badan Hukum yang Tepat dalam Pendirian BUMDes meliputi:⁶¹

1. Perusahaan Umum Desa (Perumdes), atau

Bentuk Perumdes ini merupakan salah satu bentuk badan hukum BUMDes yang diadopsi dari bentuk badan hukum BUMN yaitu Perum. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar

⁶¹ Ibid.

keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Untuk BUMDes, maka sangat tepat apabila Perusahaan Umum atau Perum ini kemudian disebut dengan Perusahaan Umum Desa (Perumdes). Perumdes sebagaimana bentuk badan hukum BUMDes yang modal seluruhnya dimiliki oleh Pemerintah Desa yang merupakan kekayaan desa yang dipisahkan dan ditetapkan dengan Peraturan Desa, maka sebagai bentuk Perum dalam BUMN, modal Perumdes juga tidak terbagi atas saham, dan Perumdes bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Susunan organ Perum menurut pasal 37 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah Menteri, Direksi dan Dewan Pengawas. Tetapi mengenai organ BUMDes telah diatur secara khusus dalam pasal 6 dan 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa. Telah disampaikan sebelumnya bahwa Perumdes sebagai bentuk badan hukum BUMDes yang modal seluruhnya merupakan kekayaan desa yang dipisahkan dan ditetapkan dengan Peraturan Desa, maka sebagaimana bentuk Perum dalam BUMN, modal Perumdes juga tidak terbagi atas saham, dan Perumdes bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Sehingga Perumdes, keseluruhan modalnya adalah milik Pemerintah Desa dari kekayaan desa yang dipisahkan dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Permodalan Perumdes dapat diperoleh dari 3 (tiga) sumber permodalan sebagai berikut: (1) Perumdes mendapat modal awal, seluruhnya dari kekayaan Desa yang dipisahkan dari APBDes. (2) Perumdes dapat memperoleh modal dari bantuan Pemerintah Kabupaten dan Provinsi serta sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. (3) Perumdes dapat memperoleh permodalan dari pinjaman melalui lembaga keuangan Perbankan yang pengaturan pinjamannya dilakukan oleh dan atas nama Pemerintah Desa yang diatur dalam Peraturan Desa. (4) Perumdes dapat memperoleh permodalan dari

penyertaan modal pihak lain atau kerja sama bagi hasil. Dimana pihak penyerta modal tersebut tidak mempunyai hak untuk ikut campur dalam kepengurusan Perumdes, dan keuntungan maupun kerugian yang timbul, proporsinya dibagi menurut pembagian yang telah disepakati.

Jenis kegiatan usaha BUMDes disesuaikan dengan potensi ekonomi masyarakat desa dan memiliki prospek usaha yang baik. Jenis kegiatan BUMDes sebagaimana diatur dalam pasal 12 dan 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa dapat berupa: a) jasa, b) penyaluran sembilan bahan pokok, c) perdagangan hasil pertanian, dan/atau d) industri kecil dan rumah tangga. Pemilihan jenis kegiatan BUMDes tersebut dikelompokkan menjadi Unit Usaha Desa, dan pemilihannya dilakukan melalui musyawarah desa.

2. Perseroan Terbatas (Perseroan Desa)

Bentuk Perseroan Terbatas ini merupakan salah satu bentuk badan hukum BUMDes yang diadopsi dari bentuk badan hukum BUMN, yaitu Persero. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 menyatakan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (sekarang UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas). Maka terhadap BUMDes yang berbentuk Perseroan Terbatas juga berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT).

Organ Persero Desa berpedoman pada pasal 13 UU No. 19 Tahun 2003 jo. Pasal 1 angka 2 UU No. 40 Tahun 2007 tentang

Perseroan Terbatas (UUPT), yaitu Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris. RUPS adalah organ perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam UUPT dan/atau Anggaran Dasar. Direksi adalah organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengelolaan perseroan untuk kepentingan perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar.²² Dewan Komisaris adalah organ perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan Anggaran Dasar serta member nasihat kepada Direksi.

Kepala desa bertindak selaku salah satu pemegang saham pada Persero Desa dikarenakan tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Desa (minimal 51%). Yang bertindak sebagai Direksi dalam Persero Desa adalah direktur atau manajer dan Kepala unit usaha. Sedangkan Dewan Komisaris sepatutnya dijabat oleh perwakilan dari BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Segala hal mengenai tata cara pengangkatan maupun pemberhentian, persyaratan, kewenangan, hak, kewajiban dan lain sebagainya bagi BUMDes yang berbentuk Perseroan Terbatas tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT).

Sebagaimana ternyata dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Dengan demikian untuk BUMDes yang berbentuk perseroan terbatas ini modalnya juga terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Kepala Desa yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Selanjutnya segala hal mengenai permodalan bagi BUMDes yang berbentuk Perseroan Terbatas tunduk pada pasal 31 sampai dengan 62 Bab III tentang Modal dan Saham UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT).

Mengenai permodalan BUMDes yang berbentuk Perseroan Terbatas, bahwa sumber permodalan BUMDes adalah sebagai berikut: (a) Persero Desa mendapat modal awal untuk melaksanakan kegiatan usahanya dari kekayaan Desa yang dipisahkan dari APBDes, paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham. (b) Persero Desa dapat memperoleh modal dari bantuan Pemerintah Kabupaten dan Propinsi serta sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. (c) Persero Desa dapat memperoleh permodalan dari penyertaan modal pihak lain atau kerja sama bagi hasil. (d) Persero Desa dapat memperoleh permodalan dari pinjaman melalui lembaga keuangan Perbankan yang pengaturan pinjamannya dilakukan oleh dan atas nama Pemerintah Desa yang diatur dalam Peraturan Desa. (e) Persero Desa dapat memperoleh permodalan dari anggota masyarakat Desa yang bersangkutan.

Perseroan terbatas harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum dan/atau kesusilaan, demikian diatur dalam pasal 2 UUPT. Maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan Terbatas tersebut harus dituangkan dalam Anggaran Dasarnya, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 18 UUPT. Jenis kegiatan usaha Perseroan Desa disesuaikan dengan potensi ekonomi masyarakat Desa dan memiliki prospek usaha yang baik. Jenis kegiatan BUMDes sebagaimana diatur dalam pasal 12 dan 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa dapat berupa: a) jasa, b) penyaluran sembilan bahan pokok, c) perdagangan hasil pertanian, dan/atau d) industri kecil dan rumah tangga. Pemilihan jenis kegiatan BUMDes tersebut dikelompokkan menjadi Unit Usaha Desa, dan pemilihannya dilakukan melalui musyawarah desa. Mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban bagi BUMDes yang berbentuk Perseroan Terbatas harus tunduk pada UUPT, dan ketentuan tersebut dituangkan dalam Anggaran Dasarnya.

ISU STRATEGIS, PERMASALAHAN DAN ANALISIS PERANAN BUMDES **4**

A. Isu Strategis BUMDes

Pada tataran nasional, kebijakan pembangunan desa menjadi isu strategis. Poros maritim yang digagas oleh pemerintahan Joko Widodo dan revitalisasi desa melalui pemberlakuan undang-undang desa mengubah paradigma pembangunan yang telah dilakukan selama ini. Derasnya dana desa dan perubahan atas pembangunan berbasis desa dan kelautan secara otomatis berpengaruh terhadap strategi percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi. Desa dan kelautan kemudian menjadi komponen penting dalam pembangunan ekonomi sehingga pembangunan desa-desa pesisir menjadi suatu keniscayaan.⁶²

Perubahan pendekatan pembangunan berbasis pedesaan dan kelautan kemudian diikuti oleh upaya-upaya pemerintahan daerah dalam mendorong desa menjadi berdaya. Di Lampung, Gerakan Membangun Desa Sai Bumi Ruwa Jurai atau Gerbang Desa Saburai diluncurkan sebagai program percepatan pembangunan berbasis perdesaan untuk penguatan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan berbasis pedesaan. Desa-desa di Provinsi Lampung, selain mendapatkan pendanaan dan sebagai sasaran program dari pemerintah pusat juga merupakan sasaran dari program Gerbang

⁶² Heryandi dkk, 2017. *Harmonisasi dan Sinkronisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Desa di Wilayah Pesisir Lampung*, Laporan Penelitian Hibah Profesor Universitas Lampung 2017.

Saburai yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Lampung dalam bentuk bantuan pendanaan untuk pengembangan dan pemajuan potensi ekonomi desa di Lampung.⁶³

Berlandaskan isu di atas, berikut dilakukan telaah terhadap isu strategis BUMDes di Kabupaten Tulang Bawang sebagai contoh dalam buku ini. Pemaparan isu strategis dimulai dengan memetakan visi, misi Kabupaten Tulang Bawang yaitu:

VISI

- AMAN : Pembangunan yang dilakukan secara bersama - sama oleh seluruh komponen masyarakat dengan situasi dan kondisi sosial, ekonomi, budaya yang nyaman, tertib, rukun, tentram dan berkeadilan serta menunjang tinggi supremasi hukum, demokrasi, toleransi antar umat beragama, antargolongan, dan antar suku untuk mencapai kesejahteraan bersama secara menyeluruh dan merata.
- MANDIRI : Suatu kondisi adanya peningkatan dukungan kemandirian masyarakat, dengan mengoptimalkan potensi daerah dan menggali sumber - sumber pendapatan daerah dengan tetap berpegang kepada budaya dan kearifan lokal.
- SEJAHTERA : Suatu kondisi dimasyarakat yang mempunyai tingkat kehidupan yang baik, dengan meningkatkan pendapatan per kapita dan daya beli masyarakat.

MISI

- 1) Meningkatkan Kualitas Kerukunan, Ketentraman, Keagamaan dan Kebudayaan Masyarakat.
- 2) Meningkatkan Akses dan Kualitas Pelayanan Pendidikan, Kesehatan dan Infrastruktur Wilayah.

⁶³ Ibid.

- 3) Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Untuk Mengurangi Angka Pengangguran dan Kemiskinan.
- 4) Meningkatkan Penyelenggaraan Tata Kelola Pemerintahan Berkualitas, Bersih dan Transparan Untuk Meningkatkan Daya Saing Daerah, Sinergitas Wilayah dan Berkembangnya Kampung Sejahtera dan Mandiri.
- 5) Meningkatkan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Berkualitas dan Berkelanjutan.

Visi dan misi tersebut dibreakdown kembali oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kampung Kabupaten Tulang Bawang, yaitu:

VISI DPMK/K

“Terwujudnya Masyarakat Dan Kampung Yang Mandiri, Beriman Dan Bertaqwa, Berkualitas, Berketahanan Dan Sejahtera”

Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kampung/Kelurahan menjabarkan visi tersebut menjadi 8 (delapan) misi yang akan dilakukan secara konsisten,yaitu:

- 1) Meningkatkan kualitas sumber daya aparatur pemerintahan kampung dan kelurahan yang profesional, cerdas dan handal;
- 2) Meningkatkan prakarsa dan partisipasi masyarakat dalam upaya swadaya masyarakat dalam pembangunan;
- 3) Meningkatkan Pemberdayaan Kampung/Kelurahan;
- 4) Meningkatkan ketrampilan masyarakat;
- 5) Mengembangkan pembangunan ekonomi masyarakat;
- 6) Meningkatkan dan mengembangkan kerjasama dan pengkajian teknologi tepat guna perkampungan;
- 7) Mewujudkan administrasi pemerintahan kampung yang efektif dan efisien;
- 8) Mewujudkan perencanaan pembangunan kampung yang partisipasi melaksanakan pembinaan dan pengembangan kelembagaan kampung.

Revitalisasi BUMDes di Kabupaten Tulang Bawang sejalan dengan misi Bupati Tulang Bawang yaitu “Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Untuk Mengurangi Angka Pengangguran dan Kemiskinan”, dan misi Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kampung/Kelurahan Kabupaten Tulang Bawang, yaitu “Mengembangkan pembangunan ekonomi masyarakat”, yang di elaborasi melalui Program Pengembangan Lembaga Ekonomi Perdesaan dengan kegiatan Pembinaan Bum – Des.

B. Permasalahan BUMDes

Berdasarkan hasil studi, pada kenyataannya tidaklah mudah dalam mengembangkan BUMDes di desa. Ketimpangan antara besarnya modal yang dialokasikan dengan bagi hasil keuntungan BUMDes untuk PADes tentu menggambarkan bagaimana kondisi riil dilapangan terkait pengelolaan BUMDes yang masih harus ditingkatkan. Berbagai permasalahan yang dihadapi BUMDes menjadi tantangan tersendiri yang harus dihadapi dalam memajukan BUMDes.

Beberapa permasalahan BUMDes antara lain permasalahan komunikasi diantara pengurus, pengelolaan unit usaha, masalah personil, dan potensi desa yang belum dapat dimanfaatkan. Permasalahan pengelolaan BUMDes di beberapa daerah antara lain jenis usaha yang dijalankan masih terbatas, keterbatasan sumber daya manusia yang mengelola BUMDes dan partisipasi masyarakat yang rendah karena masih rendahnya pengetahuan mereka. Selain itu, unit usaha BUMDes belum mampu memberdayakan masyarakat dan mengurangi tingkat pengangguran karena total penyerapan tenaga kerja dari unit-unit usaha BUMDes masih sedikit, walaupun omzet BUMDes sudah bagus namun profit yang diperoleh masih sangat kecil sehingga belum mampu memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Desa.

Hasil penelitian Suwencantara Surya dan Riady menunjukkan, efektivitas pengelolaan BUMDes belum memberikan kontribusi berupa pendapatan asli desa kepada pemerintah desa. Dari tiga indikator efektivitas yang digunakan yaitu pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi belum semua tercapai. Kendala utama yang

dihadapi antara lain penyertaan modal dan keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM). Berdasarkan kondisi tersebut perlu adanya strategi pengelolaan yang sesuai dengan kondisi BUMDes disuatu daerah agar BUMDes dapat berkontribusi dalam memajukan perekonomian dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.⁶⁴

C. Analisis Peranan BUMDes

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, diatur secara rinci perangkat Organisasi BUM Desa/BUM Desa bersama yang terdiri atas Musyawarah Desa/Musyawarah Antar Desa, penasihat, pelaksana operasional, pengawas, wewenang dan tugas masing-masing perangkat Organisasi BUM Desa/BUM Desa bersama, tata kerja dan tata hubungan antar perangkat Organisasi BUM Desa/BUM Desa bersama, serta ketentuan untuk memastikan perangkat organisasi BUM Desa/BUM Desa bersama dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara profesional, efisien dan efektif, serta akuntabel.⁶⁵

Semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan diwujudkan secara nyata dengan menempatkan Musyawarah Desa/Musyawarah Antar Desa sebagai organ tertinggi dalam pengambilan keputusan BUM Desa/BUM Desa bersama dan ditegaskan bahwa keputusan Musyawarah Desa/Musyavarah Antar Desa diambil berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Kebrjakan ini selaras derringan amanat Undang-Undang

Desa yang menempatkan Musyawarah Desa sebagai forum musyawarah antara badan permusyawaratan desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat untuk memusyawaraskan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dengan demikian Musyawarah Desa/Musyawarah Antar Desa menjadi wujud nyata demokrasi deliberatif dalam perekonomian Desa, dan karenanya kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan akan tetap menjadi tujuan utama

⁶⁴ Op. Cit. Emma Rahmawati, *Analisis.....*, hlm. 2.

⁶⁵ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.

BUM Desa/BUMD Desa bersama bukan hanya kesejahteraan masing-masing individu.⁶⁶

BUM Desa/BUM Desa bersama bertujuan:⁶⁷

- a. melakukan kegiatan usaha ekonomi melalui pengelolaan usaha, serta pengembangan investasi dan produktivitas perekonomian, dan potensi Desa;
- b. melakukan kegiatan pelayanan umum melalui penyediaan barang dan/atau jasa serta pemenuhan kebutuhan umum masyarakat Desa, dan mengelola lumbung pangan Desa;
- c. memperoleh keuntungan atau laba bersih bagi peningkatan pendapatan asli Desa serta mengembangkan sebesar-besarnya manfaat atas sumber daya ekonomi masyarakat Desa;
- d. pemanfaatan Aset Desa guna menciptakan nilai tambah atas Aset Desa; dan
- e. mengembangkan ekosistem ekonomi digital di Desa.

Dalam mewujudkan tujuan BUM Desa/BUM Desa bersama, pengelolaan BUM Desa/BUM Desa bersama dilaksanakan berdasarkan semangat kekeluargaan dan Kegotongroyongan. Yang dimaksud dengan "kekeluargaan" adalah kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa dan bukan semangat nepotisme yang bersifat kekerabatan. Dengan demikian BUM Desa dalam melaksanakan usahanya mengutamakan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan, bukan kesejahteraan orang-perseorangan. Yang dimaksud dengan "kegotongroyongan" adalah kebiasaan saling menolong untuk membangun Desa. Semangat kekeluargaan dan Kegotongroyongan tersebut dijalankan dengan prinsip:⁶⁸

- a. profesional; yang dimaksud dengan "profesional" adalah tata kelola yang dilaksanakan sesuai dengan kaidah yang ada dan dikerjakan oleh pelaku yang memiliki kemampuan dan kompetensi yang memadai.
- b. terbuka dan bertanggung jawab; Yang dimaksud dengan "terbuka" adalah penyelenggaraan tata kelola BUM Desa dapat

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

dipantau publik/masyarakat umum. Data dan informasi pengelolaan BUM Desa mudah diakses serta ditampilkan setiap waktu dan kesempatan. Yang dimaksud dengan "bertanggung jawab" adalah BUM Desa sebagai' badan usaha yang dimiliki oleh Desa dan segenap pelaksanaannya harus bertanggung jawab kepada masyarakat Desa.

- c. partisipatif; Yang dimaksud dengan "partisipatif" adalah memberi peluang peran serta masyarakat dalam proses pendirian maupun pengelolaan BUM Desa baik dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan memberi masukan pikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal atau materi, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasilnya.
- d. prioritas sumber daya lokal; Yang dimaksud dengan "prioritas sumber daya lokal" adalah dalam menjalankan usahanya, BUM Desa harus memanfaatkan sumber daya alam dan sumber daya manusia dari Desa setempat.
- e. Berkelanjutan; Yang dimaksud dengan "berkelanjutan" adalah pengembangan BUM Desa diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Desa di masa sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi Desa di masa mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka.

Pencapaian tujuan BUM Desa/BUM Desa bersama sebagaimana, dilakukan melalui pengembangan fungsi BUM Desa/BUM Desa bersama meliputi:⁶⁹

- a. konsolidasi produk barang dan/atau jasa masyarakat Desa;
- b. produksi barang dan/atau jasa;
- c. penampung, pembeli, pemasaran produk masyarakat Desa;
- d. inkubasi usaha masyarakat Desa;
- e. stimulasi dan dinamisasi usaha ekonomi masyarakat Desa;
- f. pelayanan kebutuhan dasar dan umum bagi masyarakat Desa;
- g. peningkatan kemanfaatan dan nilai ekonomi kekayaan budaya, religiusitas, dan sumber daya alam; dan
- h. peningkatan nilai tambah aset Desa dan pendapatan asli Desa.

⁶⁹ Ibid.

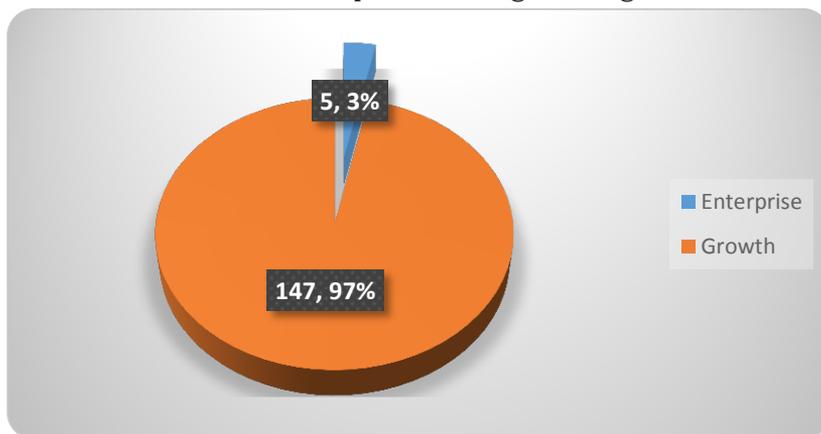
Berdasarkan hasil analisis dan melihat dari keragaman kondisi BUMDesa pada sub bahasan sebelumnya, maka tidak elok jika hanya memiliki satu model untuk semua (*one size fits all*), dalam pengelolaan dan pengembangan unit usaha didalam BUMDesa. Untuk itu sebelumnya, setelah pendirian BUMDesa perlu kiranya menyesuaikan klasifikasi kebutuhan pelaksanaan kinerja organisasi BUMDesa tersebut:⁷⁰

- 1) Rintisan (*Start Up*): Artinya setiap desa yang mempunyai BUMDesa. Mengelola beberapa unit usaha pastinya masih mencari model kerja per unit usaha yang ada, serta pembagian tugas di masing pengurusnya.
- 2) Tumbuh (*Growth*): BUMDesa yang ada berbicara untung rugi dari modal yang diberikan oleh Pemerintah Desa, karena ketika BUMDesa menerima modal artinya ada laporan yang diberikan kepada Pemerintah Desa.
- 3) Matang (*Mature*) Artinya mulai menemukan rule kerja unit usaha yang di BUMDesa dibawah Direktur yang membawahi kepala unit usaha. Mendapatkan keuntungan yang nantinya dibagi dengan dengan Pemerintah Desa sesuai yang ada di Perdes (Peraturan Desa) tentang BUMDesa.
- 4) Maju (*Take off*) BUMDesa sudah menemukan rule model kinerja yang paten, sehingga bisa mengambil pekerja dari lokal desa, sebagai kebermanfaatannya BUMDesa untuk masyarakat.
- 5) Besar (*Enterprise*) Dengan adanya Perdes yang menyebutkan keuntungan antara BUMDesa dan Pemerintah Desa sehingga masuk PAD (Pendapatan Asli Desa), untuk dikembalikan kepada masyarakat semisal dalam wujud pembangunan fisik, pelatihan, pemberdayaan, peningkatan kapasitas pengurus BUMDesa.

Berikut disajikan data perbandingan klasifikasi BUMDes di Kabupaten Tulang Bawang.

⁷⁰ <https://www.desabisa.com/klasifikasi-dan-tahapan-perkembangan-bumdesa/>, diakses 3 Maret 2021.

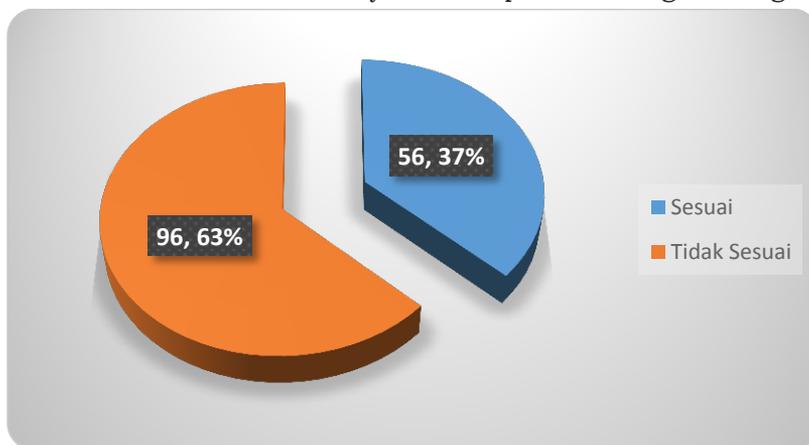
Grafik 2 Perbandingan Klasifikasi BUMDes di Kabupaten Tulang Bawang



Sumber: Data diolah, 2021.

Selain dari klasifikasi tersebut dapat juga terlihat bahwa terdapat ketidaksesuaian antara potensi daerah, dengan jenis usaha yang dilakukan oleh BUMDes. Dari 147 BUMDes, hanya 51 BUMDes yang jenis usahanya sesuai dengan potensi daerah, sedangkan 96 BUMDes tidak. Adapun kesesuaian tersebut disajikan pada grafik berikut ini.

Grafik 3 Kesesuaian Jenis Usaha BUMDes Dan Potensi Daerahnya di Kabupaten Tulang Bawang



Sumber: Data diolah, 2021.

Jika di lihat dari uraian data dan pembahasan pada sub bab sebelumnya, diketahui bahwa permasalahan BUMDes di Kabupaten Tulang Bawang yaitu, sebagian besar BUMDes (147) berada pada klasifikasi *growth*, hanya 5 BUMDes Bersama yang kualifikasinya *enterprise*. Selain itu, terdapat ketidaksesuaian antara potensi daerah, dengan jenis usaha yang dilakukan oleh BUMDes. Dari 147 BUMDes, hanya 51 BUMDes yang jenis usahanya sesuai dengan potensi daerah, sedangkan 96 BUMDes tidak. Kemudian dari sejumlah 152 (BUMDes dan BUMDes Bersama) belum ada yang menggunakan *marketplace online*.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa peranan BUMDes di Kabupaten Tulang Bawang secara umum belum maksimal sesuai dengan indikator tujuan pembentukannya sebagaimana digariskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, terutama pada point pengembangan investasi dan produktivitas perekonomian, dan potensi Desa; penyediaan barang dan/atau jasa serta pemenuhan kebutuhan umum masyarakat Desa, dan mengelola lumbung pangan Desa; peningkatan pendapatan asli Desa; pemanfaatan Aset Desa guna menciptakan nilai tambah atas Aset Desa; dan mengembangkan ekosistem ekonomi digital di Desa.

MODEL REGULASI REVITALISASI BUMDES UNTUK MENINGKATKAN KEMANDIRIAN DESA

5

Pembahasan dan analisis terkait perencanaan, pengembangan dan revitalisasi bumdes dalam upaya meningkatkan kemandirian dan ketahanan desa dimulai dengan menggambarkan hasil analisis SWOT berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan pada sub bab sebelumnya. Adapun hasil analisis SWOT tersebut disajikan pada tabel berikut ini.

Tabel. 4 Analisis SWOT BUMDes di Kabupaten Tulang Bawang

LINGKUNGAN INTERNAL		
	Kekuatan (S)	Kelemahan (W)
LINGKUNGAN EKSTERNAL	<ol style="list-style-type: none"> Memiliki potensi daerah yang besar di bidang pertanian (perkebunan, peternakan dan perikanan). Memiliki kuantitas BUMDes terbanyak di Provinsi Lampung dengan rasio Jumlah desa dan BUMDes 1:1. Memiliki 5 BUMDes Bersama yang sudah berbadan hukum dan diakui nasional. 	<ol style="list-style-type: none"> Ketersesuaian antara potensi daerah dan jenis usaha BUMDes banyak yang masih belum sesuai. Kualifikasi BUMDes masih berada pada tataran <i>growth</i>. Belum ada BUMDes yang

		memanfaatkan marketplace digital sebagai nilai tambah.
Peluang (O)	Strategi S-O	Strategi W-O
<p>1. Ada kebijakan pemerintah dan pemerintah Provinsi Lampung dalam percepatan pembangunan ekonomi desa serta adaptif dengan keberhasilan konsep pengembangan dari daerah lain.</p> <p>2. Ada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa yang memberikan arah pijak BUMDes sebagai badan hukum.</p> <p>3. Ada alokasi dana desa dari pemerintah yang fokus pada pemberdayaan</p>	<p>1. Memanfaatkan potensi dan kebijakan pemerintah dan pemerintah Provinsi Lampung dalam pengembangan BUMDes dan terbuka dengan konsep kemitraan yang ada (adopsi konsep TOMIRA Kulon Progo);</p> <p>2. Melakukan penguatan kapasitas dan kelembagaan BUMDes yang sudah ada dan melakukan transformasi menjadi BUMDes yang berbadan hukum;</p> <p>3. Menambah kuantitas dan kualitas BUMDes bersama hingga rasionya dengan jumlah kecamatan 1:1;</p>	<p>1. Menyesuaikan jenis usaha BUMDes yang sudah ada dengan potensi daerah.</p> <p>2. Meningkatkan kualifikasi BUMDes yang sebelumnya berada pada level <i>growth</i> menjadi level <i>enterprise</i>;</p> <p>3. Memanfaatkan <i>platform marketplace</i> sebagai usaha membangun ekosistem ekonomi digital desa;</p>

masayarakat dan pengembangan potensi ekonomi desa		
Ancaman (T)	Strategi S-T	Strategi W-T
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reputasi BUMDes di masyarakat belum dirasakan optimal. 2. Banyak UMKM yang jenis usahanya bisa bersaing dengan BUMDes. 3. Sulitnya perekonomian masyarakat akibat pandemi COVID 19 sehingga terbatasnya perolehan dana dari masyarakat. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melakukan promosi dan memperluas akses, usaha BUMDes kepada masyarakat; 2. Melakukan kerja sama dengan UMKM yang ada di desa; 3. Memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam mengakses produk/jasa yang disediakan BUMDes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sosialisasi keberadaan BUMDes dan jenis usaha yang berupa jasa atau produk kepada masyarakat; 2. Menggalakkan konsep kemitraan UMKM dengan BUMDes; 3. Meningkatkan perencanaan penyelenggaraan BUMDes, terutama perencanaan di bidang penguatan kelembagaan dan keuangan, sehingga siap menghadapi berbagai situasi yang tak terduga.

Sumber: Data diolah, 2021.

Dari hasil olah data pada bab sebelumnya yang dituangkan pada tabel di atas, dapat diketahui bahwa secara internal, yang menjadi kekuatan BUMDes di Kabupaten Tulang Bawang adalah: 1) Memiliki potensi daerah yang besar di bidang pertanian (perkebunan, peternakan dan perikanan). 2) Memiliki kuantitas

BUMDes terbanyak di Provinsi Lampung dengan rasio Jumlah desa dan BUMDes 1:1. 3) Memiliki 5 BUMDes Bersama yang sudah berbadan hukum dan diakui nasional, sedangkan yang menjadi kelemahan adalah: 1) Ketertepatan antara potensi daerah dan jenis usaha BUMDes banyak yang masih belum sesuai. 2) Kualifikasi BUMDes masih berada pada tataran *growth*, dan 3) Belum ada BUMDes yang memanfaatkan marketplace digital sebagai nilai tambah.

Adapun secara eksternal, peluang yang ada adalah: 1) Ada kebijakan pemerintah dan pemerintah Provinsi Lampung dalam percepatan pembangunan ekonomi desa. 2) Ada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa yang memberikan arah pijak BUMDes sebagai badan hukum. 3) Ada alokasi dana desa dari pemerintah yang fokus pada pemberdayaan masyarakat dan pengembangan potensi ekonomi desa. Namun demikian keberadaan peluang tersebut juga diikuti dengan ancaman sebagai berikut: 1) Reputasi BUMDes di masyarakat belum dirasakan optimal. 2) Banyak UMKM yang jenis usahanya bisa bersaing dengan BUMDes, dan 3) Sulitnya perekonomian masyarakat akibat pandemi COVID 19 sehingga terbatasnya perolehan dana dari masyarakat.

Dengan melihat faktor kekuatan dan kelemahan internal serta peluang dan tantangan eksternal, strategi yang dilakukan untuk kekuatan-peluang adalah: 1) Memanfaatkan potensi dan kebijakan pemerintah dan pemerintah Provinsi Lampung dalam pengembangan BUMDes dan terbuka dengan konsep kemitraan yang ada (adopsi konsep TOMIRA Kulon Progo), 2) Melakukan penguatan kapasitas dan kelembagaan BUMDes yang sudah ada dan melakukan transformasi menjadi BUMDes yang berbadan hukum; 3) Menambah kuantitas dan kualitas BUMDes bersama hingga rasionya dengan jumlah kecamatan 1:1. Kemudian strategi yang dilakukan untuk kekuatan-ancaman adalah: 1) Melakukan promosi dan memperluas akses, usaha BUMDes kepada masyarakat; 2) Melakukan kerja sama dengan UMKM yang ada di desa; dan 3) Memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam mengakses produk/jasa yang disediakan BUMDes.

Langkah dan strategi juga telah dirumuskan untuk mengatasi kelemahan-peluang yaitu: 1) Menyesuaikan jenis usaha BUMDes yang sudah ada dengan potensi daerah. 2) Meningkatkan kualifikasi BUMDes yang sebelumnya berada pada level *growth* menjadi level *enterprise*; dan 3) Memanfaatkan *platform marketplace* sebagai usaha membangun ekosistem ekonomi digital desa. Kemudian untuk mengatasi kelemahan-ancaman adalah: 1) Sosialisasi keberadaan BUMDes dan jenis usaha yang berupa jasa atau produk kepada masyarakat; 2) Menggalakkan konsep kemitraan UMKM dengan BUMDes; dan 3) Meningkatkan perencanaan penyelenggaraan BUMDes, terutama perencanaan di bidang penguatan kelembagaan dan keuangan, sehingga siap menghadapi berbagai situasi yang tak terduga.

Dari hasil analisis SWOT pada tabel di atas, maka perencanaan, pengembangan dan revitalisasi bumdes dalam upaya meningkatkan kemandirian dan ketahanan desa akan dilakukan dengan beberapa strategi berikut ini:

a. Transformasi Bentuk BUMDes Berbadan Hukum

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah menegaskan kedudukan BUM Desa sebagai badan hukum yang didirikan oleh Desa dan/atau bersama Desa-Desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan atau menyediakan jenis usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, diundangkan sebagai peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 117 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut mencabut BAB VIII tentang Badan Usaha Milik Desa, Pasal 132 sampai dengan Pasal 142 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (dan PP Perubahannya). Namun demikian keberlakuan Peraturan Pemerintah tersebut masih menyatakan berlaku Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal,

dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa, sepanjang tidak bertentangan dengan apa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Politik hukum pengundangan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa sebagai delegasi norma dari UU Cipta Kerja dapat dilihat dari perubahan definisi BUMDes. UU Cipta Kerja telah mengubah definisi BUMDes yang sebelumnya menurut UU Desa BUMDes didefinisikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Ketentuan itu kini diubah oleh UU Cipta Kerja menjadi BUMDes adalah badan hukum yang didirikan oleh desa dan/atau bersama desa-desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan/atau jenis usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.

Perubahan tersebut terlihat dari dilegalkannya kedudukan Bumdes sebagai badan hukum. Artinya, desa hanya berperan untuk mengelola usaha dan aset yang sudah ada di BUMDes. Hanya saja, pemerintah desa bisa mendorong perkembangan BUMDes dengan memberikan hibah atau akses permodalan. Dengan ketentuan tersebut, Bumdes dapat leluasa menjalankan usaha maupun bermitra bisnis. Undang-Undang Cipta Kerja bahkan membuka peluang bagi Bumdes untuk mengelola terminal hingga sumber daya air secara lestari. Pengelolaan entitas bisnis yang harus menguntungkan ini, diatur terpisah dari entitas layanan publik yang dijalankan pemerintah desa. Namun, keuntungan Bumdes harus juga berkontribusi terhadap APBDes menjadi Pendapatan Asli Desa.

Dengan status sebagai badan hukum, peran BUM Desa/BUM Desa bersama semakin penting sebagai konsolidator produk/jasa masyarakat, produsen berbagai kebutuhan masyarakat, inkubator usaha masyarakat, penyedia layanan publik, dan berbagai fungsi lainnya. BUM Desa/BUM Desa bersama dapat menjadi penyumbang

pendapatan asli Desa. Oleh karena itu, di masa mendatang BUM Desa/BUM Desa bersama diyakini menjadi pengungkit kemandirian Desa.

Pembentukan dan pengelolaan BUM Desa/BUM Desa bersama sebagai badan hukum yang pengaturannya disesuaikan dengan prinsip-prinsip korporasi pada umumnya, namun tetap menempatkan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan sebagai pilar utama dalam pengelolaan BUM Desa/BUMDesa bersama. Sesuai dengan semangat Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa tersebut, berikut disajikan jenis-jenis badan hukum yang dimungkinkan untuk diadopsi oleh BUMDes⁷¹ di Kabupaten Tulang Bawang.

- a. Perseroan Terbatas Menurut Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang dimaksud dengan Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.
- b. Koperasi Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, yang dimaksud dengan Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan.
- c. Perseroan desa dengan mengadopsi pola BUMN (Badan Usaha Milik Negara) Menurut Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang

⁷¹ Amelia Sri Kusuma Dewi, *Alternatif Bentuk Badan Hukum yang Tepat dalam Pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes)*, Pamator, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2010, hlm. 108.

Badan Usaha Milik Negara, maka yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN ada 2 (dua) bentuk, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Yang dimaksud dengan Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara). Sedangkan yang dimaksud dengan Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan (Pasal 1 angka 4 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara).

- d. Yayasan Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, pada pasal 1 angka 1 nya menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota.

Dari beberapa pilihan bentuk badan hukum tersebut, untuk BUMDes di Kabupaten Tulang Bawang sebaiknya dapat memilih dan bertransformasi bentuk hukum menjadi Koperasi atau Perseroan Terbatas sesuai dengan jenis dan skala usahanya.

Namun, untuk BUMDes bersama lebih baik dalam bentuk badan hukum Perseroan Terbatas sebagaimana praktik pada 5 BUMDes Bersama yang telah berjalan pada level enterprise di Kabupaten Tulang Bawang.

b. Menambah pembentukan BUMDes Bersama

Badan Usaha Milik Desa Bersama (BUMADesa) merupakan gabungan/wadah yang terdiri dari beberapa Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) dan terbentuk berdasarkan musyawarah bersama serta diatur dalam Peraturan Desa dengan mengusung semangat kemandirian, kebersamaan dan kegotongroyongan. Badan Usaha Milik Desa Bersama (BUMADesa) di wilayah Lampung dikenal dengan istilah Badan Usaha Milik Antar Kampung (BUMAKam).

Seperti halnya BUMDesa/BUMKam, BUMAKam juga berperan sebagai lokomotif pembangunan ekonomi lokal tingkat antar desa. Dasar pembentukan BUMDesa dilatarbelakangi oleh prakarsa pemerintah dan masyarakat desa dengan berpegang pada prinsip kooperatif, partisipatif dan emansipatif dari masyarakat desa. Pembangunan ekonomi lokal antar desa ini didasarkan oleh kebutuhan, potensi, kapasitas desa dan penyertaan modal dari pemerintah desa dalam bentuk pembiayaan dan kekayaan desa dengan tujuan yakni meningkatkan taraf ekonomi masyarakat desa. BUMAKam di wilayah Kabupaten Tulang Bawang dan Kota Terpadu Mandiri (KTM) Rawa Pitu khususnya mendapat apresiasi dan dukungan penuh dari Pemerintah Kabupaten maupun Pusat dalam rangka mendukung implementasi Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. Bentuk dukungan Pemkab dilakukan melalui fasilitasi kerjasama BUMKam ataupun BUMAKam dengan berbagai pihak baik perusahaan beraraf internasional, BUMN maupun pihak perbankan.

Perputaran omzet di dua BUMAKam PT. Tulang Bawang Maju Bersama dan PT. Aji Pitu Sukses Bersama mencapai Rp 2 Miliar dengan NPL atau kredit macet mencapai 0%. Selanjutnya, pihaknya telah melakukan MoU dengan sebuah BUMN yang bergerak di

bidang benih bernama PT. Sang Hyang Seri per Januari 2017. Sehingga direncanakan, setiap BUMKam dan BUMAKam akan menjadi Sang Hyang Seri Shop selaku distributor benih. Diketahui bahwa BUMADesa di seluruh wilayah Indonesia telah sepakat dan berkomitmen untuk mendirikan holding dengan nama PT. BUMDesa Indonesia dimana 5 unit BUMAKam di Kabupaten Tulang Bawang tersebut merupakan pemegang saham utama di holding PT. BUMDesa Indonesia. Pembentukan *holding company* BUMDesa merupakan keinginan pemerintah dalam melakukan pemerataan ekonomi di daerah dalam rangka mengatasi ketimpangan taraf ekonomi antara desa dan kota. Keterlibatan pihak lain diharapkan dapat memperkuat struktur, manajemen dan tata kelola BUMKam secara profesional.⁷² Adapun profil dari 5 BUMAKam tersebut adalah sebagai berikut:⁷³

➤ **BUMAKam PT. Tulang Bawang Maju Bersama**

Profil BUMAKam PT. Tulang Bawang Maju Bersama Badan Usaha Milik Antar Kampung (BUMAKam) PT. Tulang Bawang Maju Bersama merupakan salah satu BUMAKam yang dinilai paling aktif dan aspiratif dalam perkembangan dan kemajuan BUMAKam di Kabupaten Tulang Bawang. BUMAKam ini berdiri pada hari Kamis persisnya tanggal 7 April 2016. Berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Desa Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa, BUMAKam ini dibentuk melalui musyawarah umum yang melibatkan sebanyak 47 kampung di 4 wilayah kecamatan antara lain Kecamatan Banjar Agung, Kecamatan Banjar Baru, Kecamatan Banjar Margo dan Kecamatan Penawar Tama. Organisasi atau kepengurusan BUMAKam PT. Tulang Bawang Maju Bersama terdiri dari Direktur Utama, Direktur Usaha, Manajer Pemasaran, Manajer Keuangan dan Staf Administrasi. BUMAKam PT. Tulang Bawang Maju Bersama saat ini menjalankan lima unit usaha yang masing-masing berjalan dengan baik dan memiliki prospek bagus, antara lain:

⁷² Op. Cit. Tim Penyusun, BUMDes..... 2017.

⁷³ Ibid.

- a. Bisnis Penyewaan (Renting) Untuk usaha dalam bidang bisnis penyewaan meliputi: alat transportasi, perkakas pesta, gedung pertemuan, rumah toko, dan barang sewaan lainnya
- b. Bisnis Perantara (Brokering) Unit usaha dalam bidang bisnis perantara meliputi: jasa pembayaran listrik, pasar desa untuk memasarkan produk yang dihasilkan masyarakat, dan jasa pelayanan lainnya.
- c. Bisnis yang Berproduksi atau Berdagang (Trading) Unit usaha dalam bidang produksi atau berdagang meliputi: pabrik es, pabrik asap cair, hasil pertanian, sarana produksi pertanian, sumur bekas tambang, dan kegiatan bisnis produktif lainnya.
- d. Bisnis Keuangan (Financial) Unit usaha dalam bidang bisnis keuangan yaitu memenuhi kebutuhan dana bagi usaha-usaha skala mikro yang dijalankan oleh pelaku usaha ekonomi Desa.
- e. Bisnis Bersama (Holding) Unit usaha bisnis bersama dapat menjalankan kegiatan usaha bersama meliputi: pengembangan kepala Desa berskala besar untuk mengorganisasi usaha kecil agar menjadi lebih ekspansif, Desa Wisata yang mengorganisir rangkaian jenis usaha dari kelompok masyarakat, dan kegiatan usaha bersama yang mengkonsolidasikan jenis usaha lokal lainnya.

Potensi BUMAKam PT. Tulang Bawang Maju Bersama memiliki potensi yang sangat besar untuk mengembangkan dan meningkatkan kualitas Badan Usaha Milik Antar Kampung di wilayah Kabupaten Tulang Bawang. Peran penting BUMAKam ini adalah membantu BUMKam dalam hal permodalan untuk mengelola potensi desanya mulai dari pertanian, perkebunan perikanan maupun perternakan. BUMAKam PT. Tulang Bawang Maju Bersama memiliki produk-produk yang dihasilkan sebagai berikut:

- a. Pinjaman Budidaya Permodalan;
- b. Penyediaan Kebutuhan Bangunan;
- c. Penyalur Hasil BUMDesa;
 - 1) Menjual ongkok untuk pakan ternak;
 - 2) Menjual hasil-hasil pertanian, perternakan dan perikanan;
 - 3) Menjual hasil kerajinan.

➤ **BUMAKam PT. Aji Pitu Bersama**

BUMAKam PT. Aji Pitu Bersama atau disebut PT. Aji Pitu Sukses Bersama adalah badan usaha yang dibentuk berdasarkan musyawarah sejumlah 36 kepala kampung yang merupakan keterwakilan dari 4 kecamatan antara lain Kecamatan Penawar Aji, Kecamatan Gedung Aji, Kecamatan Meraksa Aji dan Kecamatan Rawa Pitu. BUMAKam tersebut berkantor di Jalan Poros Translok RT 08 RW 04 Kampung Makmur, Kecamatan Penawar Aji, Kabupaten Tulang Bawang, Provinsi Lampung.

Badan Usaha Milik Antar Kampung (BUMAKam) ini bertujuan untuk membentuk kewirausahaan sosial yang bertujuan untuk membangun masyarakat kampung atau kawasan pedesaan. BUMAKam PT. Aji Pitu Sukses Bersama tepatnya berdiri pada 22 Maret 2016 melalui rapat pembentukan pendirian kelembagaan badan usaha ekonomi yang dikelola sepenuhnya oleh masyarakat desa sebagai badan usaha kawasan pedesaan. Visi dan misi BUMAKam ini dijabarkan dalam sasaran dan tujuan pembentukan BUMAKam. Dengan bentuk Badan Usaha Milik Antar Kampung, lembaga ekonomi kampung ini bersifat menyelenggarakan kemanfaatan umum dan mengembangkan perekonomian kampung yang menguntungkan.

Pendirian BUMAKam ini antara lain bertujuan untuk mengurangi peran tengkulak yang seringkali menyebabkan meningkatnya biaya transaksi antara harga produk dari produsen kepada konsumen akhir. Diharapkan setiap produsen di pedesaan dapat menikmati selisih harga jual produk dengan biaya yang layak dan konsumen tidak harus menanggung harga pembelian yang mahal; membantu kebutuhan dana masyarakat yang bersifat konsumtif dan produktif; menjadi distributor utama untuk memenuhi kebutuhan sembilan bahan pokok. Selain itu, BUMAKam ini berperan menumbuhkan kegiatan pelaku ekonomi di pedesaan. Singkatnya, BUMAKam ini diharapkan akan mampu memperpendek rantai distribusi produk dan dapat berperan dalam pengendalian harga pangan.

Organisasi atau kepengurusan BUMAKam PT. Aji Pitu Sukses Bersama terdiri dari Ketua Umum Komisar, Komisar, Wakil

Komisaris dan Direktur Utama. Usaha yang dijalankan BUMAKam ini cukup banyak, antara lain bergerak di distribusi semen merah putih dan baru-baru ini membuka pusat distribusi di Kabupaten Muko-muko, Provinsi Bengkulu. Menyusul akan dibuka outlet semen merah putih di Provinsi Bangka Belitung sebagai distributor yang mampu menentukan harga yang cukup bersaing bahkan lebih murah sehingga masyarakat mendapatkan harga yang benar-benar riil. Selain itu, usaha BUMAKam ini antara lain bergerak di bidang:

- a. Usaha Saprodi Pertanian;
- b. Bergerak dalam bidang pertanian, menyediakan alat-alat pertanian, pupuk, obat-obatan tanaman dan alat-alat produksi;
- c. Usaha Simpan Pinjam, yang berperan antara lain:
 - 1) Memberikan pinjaman modal usaha kepada BUMKam, terutama yang berpotensi untuk mengembangkan usaha dan dinilai layak untuk diberikan pinjaman;
 - 2) Menerima tabungan atau penyertaan modal dari masing-masing kampung / BUMKam / masyarakat kampung dengan perjanjian yang disepakati;
 - 3) Menerima tabungan;
 - 4) Mengembangkan usaha lainnya baik secara sendiri maupun berkerjasama dengan pihak lain;
 - 5) Menerima dan mendayagunakan modal sendiri maupun dana bantuan dari pihak lain dalam rangka penanggulangan kemiskinan, peningkatan pendapatan dan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat kampung, khusus anggota BUMAKam.
- d. Jual beli hasil perkebunan, pertanian, dan peternakan seperti gabah, karet, sawit, singkong, palawija dan hewan ternak;
- e. Pengelolaan Pasar Kampung seperti pengelolaan kios, parkir, sarana kebersihan (MCK);
- f. Usaha Jasa Keuangan, berkerjasama dengan Bank Pemerintah terkait keuangan (ATM Mini);
- g. Usaha Jasa Telekomunikasi, bergerak dalam usaha telekomunikasi, seperti jual pulsa, warung internet, jual beli dan servis HP.

Potensi terbesar yang tercakup dalam wilayah administrasi BUMAKam PT. Aji Pitu Sukses Bersama adalah hasil panen pertanian berupa gabah kering. Agar hasil produksi gabah menjadi produk beras yang siap dipasarkan, BUMAKam ini fokus pada sistem pengolahan hasil panen. Sistem pengelolaan itu menggunakan Sistem Resi Gudang (SRG) sebagai sistem pengelolaan yang dinilai aman dan canggih karena didukung jaminan keamanan bagi pihak perbankan serta Material Requirement Planning (MRP) sebagai cara untuk menentukan jumlah parts, komponen dan material yang dibutuhkan untuk memproduksi suatu produk.

➤ **BUMAKam PT. Gede Maju Bersama**

Dua BUMAKam tersebut diatas menjadi percontohan baik bagi Badan Usaha Milik Antar Kampung (BUMAKam) PT. Gede Sejahtera Bersama merupakan salah satu BUMAKam yang mulai menggeliat di Kabupaten Tulang Bawang dengan berkedudukan di Jalan Poros, Kampung Way Dente, Kecamatan Dente Teladas, Kabupaten Tulang Bawang. BUMAKam PT. Gede Sejahtera Bersama terbentuk pada 22 Maret 2016 yang terdiri dari 23 kampung dan masuk dalam 2 kecamatan yaitu Kecamatan Dente Gedung Meneng dan Kecamatan Dente Teladas.

Tujuan berdirinya BUMAKam PT. Gede Sejahtera Bersama yaitu menjadi suatu Badan Usaha yang dapat mendorong dan menggerakkan roda ekonomi dengan sasaran mengangkat taraf perekonomian warga desa. BUMAKam ini juga menjadi wadah masyarakat untuk belajar berbisnis yang menguntungkan. Organisasi atau kepengurusan BUMAKam PT. Gede Sejahtera Bersama terdiri dari Komisaris, Direktur Utama, Manager Keuangan dan Pengembangan Usaha serta Manager Personalia dan Umum, dengan jenis usaha.

- a. Bisnis Sosial (Social Business) Unit usaha dalam bidang bisnis sosial meliputi air minum desa, usaha listrik desa, lumbung pangan dan sumberdaya lokal dan teknologi tepat guna lainnya;
- b. Bisnis Penyewaan Barang (Renting) Unit usaha dalam bisnis penyewaan meliputi alat transportasi, perkakas pesta, gedung

- pertemuan, rumah toko, tanah milik perseroan dan sewaan lainnya;
- c. Bisnis Perantara (Brokering) Unit usaha dalam bidang bisnis perantara meliputi jasa pembayaran listrik, pasar desa untuk memasarkan produk yang dihasilkan masyarakat dan jasa pelayanan lainnya;
 - d. Bisnis yang Berproduksi dan/atau Berdagang (Trading) Unit usaha yang diperjualbelikan meliputi bidang produksi pertanian, sumur bekas tambang kegiatan bisnis produktif lainnya;
 - e. Bisnis Keuangan (Financial) Unit usaha dalam bidang keuangan yaitu memenuhi kebutuhan dana bagi usaha-usaha skala mikro yang dijalankan oleh pelaku usaha ekonomi kampung;
 - f. Bisnis Bersama (Holding) Sebagai induk dari unit usaha yang dikembangkan masyarakat kampung baik dalam skala lokal kampung maupun kawasan perdesaan.

➤ **BUMAKam PT. Setiga Sukses Bersama**

Salah satu BUMAKam yang mulai berkembang di Kabupaten Tulang Bawang adalah BUMAKam PT. Setiga Sukses Bersama dengan berkedudukan di Medasari RT 03 RW 05 Kampung Medasari, Kecamatan Rawajitu Selatan, Kabupaten Tulang Bawang. BUMAKam ini terbentuk pada 15 Mei 2016 yang terdiri dari 26 kampung dan 3 kecamatan yaitu Kecamatan Rawajitu Selatan, Rawajitu Timur dan Gedung Aji Baru. Maksud dan tujuan berdirinya BUMAKam PT. Setiga Sukses Bersama yaitu berusaha dalam bidang bisnis sosial, penyewaan, perantara, bisnis yang berproduksi / berdagang, bisnis keuangan, bisnis kontraktor dan bisnis bersama sebagai induk unit usaha warga.

Organisasi atau kepengurusan BUMAKam PT. Setiga Sukses Bersama terdiri dari Komisaris Utama, Komisaris, Direktur Utama, Direktur Keuangan, Direktur Operasional dan Direktur Budidaya.

➤ **BUMAKam PT. Menggala Makmur Bersama**

Salah satu BUMAKam yang juga berkembang di Kabupaten Tulang Bawang yaitu BUMAKam PT. Menggala Makmur Bersama dengan berkedudukan di Jalan Lintas Timur RT 01 RW 02 Gunung

Kemala, Kampung Menggala Kecamatan Menggala Timur, Kabupaten Tulang Bawang Provinsi Lampung. BUMAKam PT. Menggala Makmur Bersama berdiri pada 7 April 2016 yang terdiri dari 15 kampung dan masuk dalam 2 kecamatan yaitu Kecamatan Menggala Timur dan Kecamatan Menggala.

Maksud dan tujuan berdirinya BUMAKam PT. Menggala Makmur Bersama yaitu berusaha dalam bidang bisnis sosial, penyewaan, perantara, bisnis yang berproduksi / berdagang, bisnis keuangan, bisnis kontraktor dan bisnis bersama sebagai induk unit usaha warga. Organisasi atau kepengurusan BUMAKam PT. Menggala Makmur Bersama terdiri dari Komisaris Utama, Komisaris, Direktur Utama, Direktur Keuangan, Direktur Operasional dan Direktur Budidaya.

Badan Usaha Milik Antar Kampung PT. Menggala Makmur Bersama memiliki rencana dalam pengembangan usaha yaitu meliputi:

- a. Perdagangan Umum Seperti : Perikanan Air Tawar
- b. Permodalan Bagi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Seperti : Pelayanan jasa
- c. Perdagangan Sarana Produksi Pertanian dan Perkebunan Seperti : Hasil perkebunan dan pertanian (padi sawah, tanaman musiman singkong, jagung holtikultura dan lain-lain).

Selain rencana pengembang usaha di BUMAKam PT. Menggala Makmur Bersama memiliki jenis-jenis usaha yang akan dijalankan yaitu:

- a. Usaha Pertambangan dan Energi
- b. Usaha Perkerjaan Umum

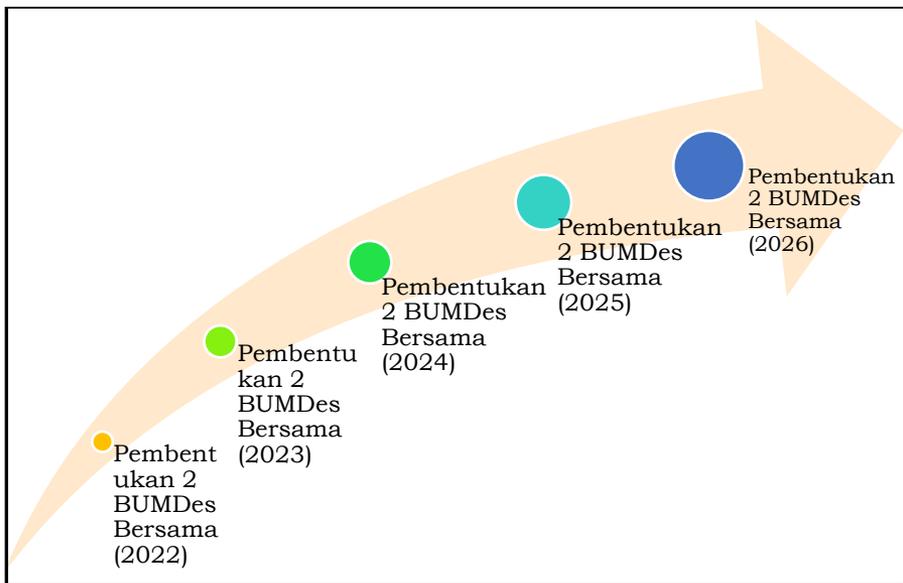
Terdapat potensi usaha yang terdapat di Badan Usaha Milik Antar Kampung PT. Menggala Makmur Bersama yang menjadi salah satu usaha unggulan yaitu budi daya ikan dan broker ikan. Berdasarkan letak geografis, Kecamatan Menggala dan Menggala Timur yang berdekatan dengan sesuai Tulang Bawang dan rawa-rawa yang ada di daerah tersebut sudah sangat terkenal akan hasil ikan air tawarnya.

Keberadaan dan kisah sukses 5 BUMDes Bersama di Kabupaten Tulang Bawang tersebut, menjadi contoh nyata perlu

adanya penambahan jumlah BUMDes Bersama di Kabupaten Tulang Bawang. Berdasarkan strategi yang telah diuraikan dalam analisis SWOT, perlu dilakukan perencanaan untuk menambah kuantitas dan kualitas BUMDes bersama hingga rasionya dengan jumlah kecamatan 1:1. Jika saat ini jumlah BUMDes Bersama ada 5 unit, maka dibutuhkan pembentukan BUMDes Bersama sebanyak 10 unit lagi.

Pembentukan 10 BUMDes Bersama ini dapat dilakukan dalam kurun waktu 5 tahun ke depan dengan rencana pembentukan 2 BUMDes bersama setiap 1 tahun. Hal ini diperlukan untuk melakukan kajian terlebih dahulu terkait kesesuaian jenis usaha dan potensi yang ada di kecamatan tersebut. Adapun timeline perencanaan tersebut sebagaimana disajikan pada grafik berikut ini.

Grafik. 4 Timeline Pembentukan BUMDes Bersama



Sumber: Data diolah, 2021.

c. **Adopsi Konsep Toko Milik Rakyat (TOMIRA)⁷⁴**

Kabupaten Kulon Progo merupakan kabupaten yang mempunyai potensi sangat tinggi, terutama dibidang pemberdayaan masyarakat, mengingat Kabupaten Kulon Progo mempunyai banyak sekali potensi yang bisa dikembangkan melalui skema pemberdayaan masyarakat dan UMKM. Akan tetapi berdasarkan pernyataan (Rijanta, 2013) dalam (Susilo & Rijanta, 2017) bahwa Kabupaten Kulon Progo salah satu Kabupaten yang mengalami kebocoran. Kebocoran yang di maksud adalah Pemerintah tidak dapat memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakatnya.

Dengan adanya potensi yang dimiliki oleh Kabupaten Kulon Progo dan kebocoran tersebut seharusnya pemerintah bisa melakukan sesuatu yang bisa berpihak kepada masyarakat. Salah satu cara yang bisa dilakukan adalah dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki oleh Kabupaten Kulon Progo. Dimana potensi-potensi tersebut bisa dikelola oleh masyarakat dan dipasarkan melalui UMKM. Mengingat Kabupaten Kulon Progo merupakan salah satu Kabupaten yang mendukung pemasaran produk UMKM untuk bersaing di kancah nasional, salah satunya adalah dengan memfasilitasi melalui kerjasama antara pemerintah dengan berbagai perusahaan nasional. Bentuk kerjasama ini sangat menguntungkan sekali bagi masyarakat maupun pemerintah terutama dalam hal memperkenalkan produk lokal ke tingkat nasional.

Pengenalan produk lokal ke tingkat nasional ini di bingkai dalam gerakan bela-beli Kulon Progo. Dimana dengan adanya gerakan bela-beli Kulon Progo ini akan sangat membantu pemerintah dalam hal pengentasan kemiskinan dan kesejahteraan. Mengingat masih banyak sekali masyarakat Kabupaten Kulon Progo yang kesejahteraannya masih kurang dibandingkan dengan kabupaten lain yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta (Kurniawan, 2015). Salah satu bentuk dari gerakan bela-beli Kulon Progo adalah adanya kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dengan toko modern yang ada di wilayah Kabupaten Kulon Progo.

⁷⁴ Rosi Indri Isyarah, Muhammad Eko Atmojo, *Efektivitas Toko Milik Rakyat (TOMIRA) dalam Mewujudkan Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2018*, FisiPublik: Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, Vol 05 No 01 Mei 2020.

Mengingat kebijakan “Bela-Beli Kulon Progo” merupakan suatu kebijakan yang mengajak masyarakat untuk membangun perekonomian dengan melalui mencintai produk lokal. Selain itu juga kebijakan ini bisa menciptakan produk-produk lokal melalui pemberdayaan masyarakat yang dibingkai melalui UMKM.

Pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat merupakan konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai masyarakat untuk membangun paradigma baru dalam pembangunan yang bersifat *people-centered, participatory, empowerment and sustainable Chamber (1995)* (dalam Noor, 2011). Dengan adanya konsep pemberdayaan masyarakat ini akan sangat membantu dalam hal peningkatan perekonomian.

Mengingat bahwa Pengembangan wilayah berbasis ekonomi lokal menjadi salah satu arahan pengembangan yang penting bagi suatu daerah (Karina, K., & Kurniawan, 2019). Salah satu bentuk dari pengembangan ekonomi lokal adalah dengan adanya pemberdayaan masyarakat, karena hal ini bisa mengangkat kesejahteraan dan menurunkan angka kemiskinan. Konsep pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Kulon Progo merupakan salah satu kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah melalui Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional Serta Penataan Pusat dan Perbelanjaan Toko Modern. Kebijakan ini muncul juga dikarenakan maraknya toko modern yang mulai berkembang di daerah Kabupaten Kulon Progo. Berkembangnya toko modern tersebut akan membuat keresahan bagi masyarakat terutama bagi pasar tradisional maupun toko-toko kecil yang dikelola oleh masyarakat secara langsung. Maka dari itu sangat diperlukan ketegasan dari pemerintah dalam hal perlindungan perekonomian masyarakat serta pemberdayaan masyarakat, sehingga bisa mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan pernyataan dari (Harto & Sujito, 2017) bahwa kebijakan yang diambil oleh pemerintah merupakan kebijakan pro-rakyat yang mendapatkan respon positif dari koperasi dan pelaku UMKM di Kabupaten Kulon Progo.

Dengan perda tersebut maka pemerintah mempunyai kewenangan untuk melakukan kerjasama dengan toko modern yang ada salah satunya alfamart dan indomart. Dimana dalam poin kerjasama tersebut salah satu poin yang diangkat adalah merubah namanya menjadi toko modern menjadi toko milik rakyat (TOMIRA). Kerjasama ini merupakan salah satu bentuk jawaban dari keresahan pelaku usaha kecil yang ada di Kabupaten Kulon Progo. Selain itu kebijakan ini juga memberikan perlindungan dan kepastian hukum dalam hal pemberdayaan masyarakat melalui UMKM. Selain itu TOMIRA juga sebagai strategi dalam pengembangan ekonomi lokal yang sangat efektif untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah atau lokal (Karina & Kurniawan, 2019).

Dengan adanya kebijakan ini maka perlu tindakan yang harus dilakukan oleh Dinas Koperasi dan UMKM Kabupaten Kulon Progo untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas. Salah satu tindakan yang harus dilakukan adalah melakukan pembinaan dan memberikan pelatihan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas kelompok UMKM (Kurniawati, Supriyono, & Hanafi, 2013).

Tujuan dari pemberian pelatihan adalah untuk meningkatkan kualitas produk maupun kualitas sumber daya manusia dalam pengelolaan UMKM. Hal ini sangat perlu dilakukan oleh pemerintah, terutama dalam hal pemberian perlindungan kepada UMKM di daerah. Untuk menciptakan produk yang berkualitas dan mempunyai daya saing di pasar maka tidak cukup dengan pelatihan saja melainkan harus ada dukungan lain dari pemerintah baik dukungan infrastruktur maupun non infrastruktur, seperti promosi, pelatihan dan lain sebagainya.

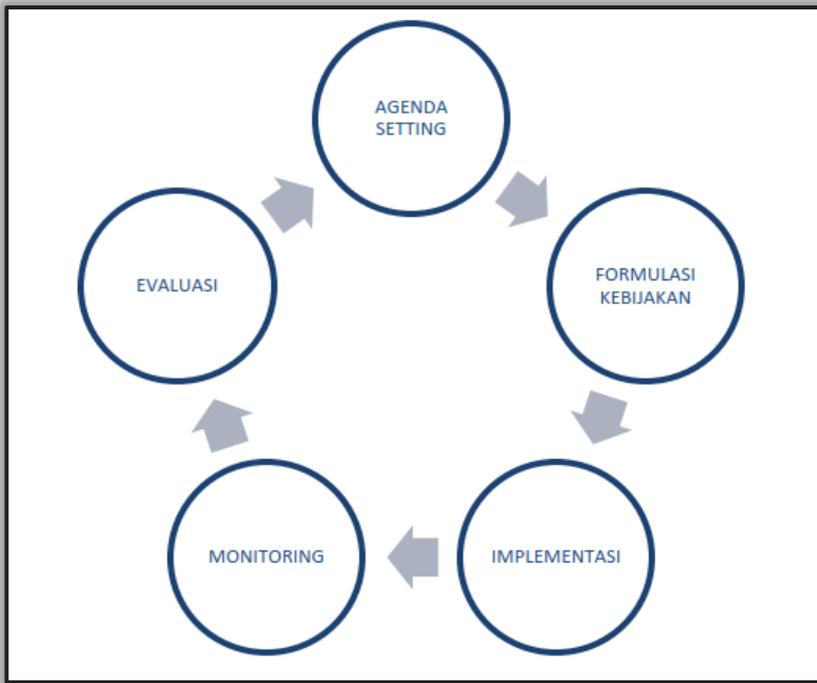
Berdasarkan pernyataan dari (Pratiwi, 2016) bahwa kebijakan promosi sangatlah penting terutama dalam hal pelatihan sumber daya manusia, permodalan, peralatan maupun pemasaran, hal ini dilakukan guna mendukung kualitas produk UMKM dalam kancah nasional atau pemasaran produk UMKM. Tomira yang dijalankan di Kabupaten Kulon Progo merupakan salah satu bentuk kerjasama yang dilakukan pemerintah daerah dengan toko modern.

Adapun perbedaan tomira dengan toko modern lainnya ialah dengan adanya produk-produk lokal yang dikemas melalui UMKM Kabupaten Kulon Progo masuk ke dalam toko modern tersebut. Produk lokal tersebut merupakan hasil pemberdayaan masyarakat yang dikemas sedemikian rupa sehingga bisa bersaing dengan produk nasional. Mengingat dalam pelaksanaan kerjasama tersebut disepakati bahwa harus ada produk-produk lokal UMKM Kabupaten Kulon Progo minimal 20% dari barang toko.

Kerjasama tersebut merupakan salah satu bentuk untuk melindungi ekonomi kerakyatan, mengingat toko modern juga mempunyai dampak yang signifikan terhadap toko dan pasar tradisional. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari (Iffah, Sutikno, & Sari, 2011) bahwa semakin besar jangkauan toko modern/minimarket maka akan akan banyak toko yang terfriksi, selain itu satu minimarket/toko modern akan berdampak pada 4 toko usaha kecil, dengan rata-rata friksi sebesar 57.29%.

Kehadiran TOMIRA di Kulon Progo untuk meminimalisir friksi tersebut dilakukan dengan menggunakan alur formulasi kebijakan. Hal tersebut dilakukan untuk menjamin pelaksanaan kebijakan tersebut dapat dimonitor secara berkelanjutan sehingga memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Grafik Alur Formulasi Kebijakan TOMIRA Kulon Progo tersebut sebagaimana disajikan berikut ini.

Grafik. 5 Alur Formulasi Kebijakan TOMIRA Kulon Progo⁷⁵



Sumber: Azka Abdi Amrurobbi dan Moch Edward Trias Pahlevi, 2020.

Pemberdayaan masyarakat ditujukan untuk membuat masyarakat lebih mandiri guna membangun kesadaran, kemauan dan kemampuan masyarakat dalam meningkatkan taraf hidup maupun menuju hidup yang lebih sejahtera. Untuk mewujudkan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Kulon Progo membuat kebijakan yang berpihak kepada rakyat. Salah satu kebijakan yang dibuat adalah pemberdayaan masyarakat melalui UMKM, serta dukungan pemerintah dalam memfasilitasi UMKM dengan toko modern. Berdasarkan pernyataan dari Nurohmi (2015) (dalam Karina & Kurniawan, 2019) bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu daerah dengan pertumbuhan UMKM yang sangat positif.

⁷⁵ Azka Abdi Amrurobbi, Moch Edward Trias Pahlevi, *Toko Milik Rakyat (Tomira) Dan Kesejahteraan Masyarakat Kulon Progo*, *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)*, Volume: 2, Nomor: 1, Mei 2020, hlm. 48.

Oleh karena itu, Kabupaten Kulon Progo mempunyai inisiatif untuk memfasilitasi UMKM dengan cara kerjasama dengan toko modern yang kemudian nama tersebut berganti dan menjadi toko milik rakyat (TOMIRA).

Tomira sendiri merupakan Toko Milik Rakyat dimana Tomira ini dikelola oleh Koperasi yang bekerjasama dengan toko modern atau berjejaring yang berada di Kabupaten Kulon Progo. Awal mula berdirinya Tomira ini yaitu untuk melindungi pasar tradisional yang berada di Kulon Progo karena toko berjejaring yang semakin banyak sehingga membuat keresahan bagi masyarakat. Selain untuk melindungi pasar tradisional tujuan berdirinya Tomira yaitu untuk memberdayakan masyarakat supaya hidup lebih mandiri. Dengan kemunculan Tomira ini membuat UMKM yang ada di Kulon Progo lebih semangat untuk mengembangkan ide-ide baru dan memasarkan produknya ke Tomira. Ini menjadi salah satu bukti bahwa kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat mempunyai peran yang sangat penting bagi daerah. Hal ini juga diungkapkan oleh (Kurniawati et al., 2013) bahwa kerjasama yang baik antara pemerintah dan masyarakat akan menghasilkan kemandirian dan meningkatkan perekonomian masyarakat.

Tomira memang sepenuhnya milik Koperasi, tetapi Tomira juga bekerjasama dengan Dinas Koperasi dan UMKM, Dinas Perdagangan dan Industri, beserta UMKM yang ada di Kulon Progo. Dinas Koperasi dan UMKM Kulon Progo merupakan salah satu lembaga yang bertanggung jawab dan mengemban tugas pelaksanaan serta menjamin kualitas tiap Koperasi dan UMKM yang berada di Kulon Progo. Selain itu Dinas Koperasi dan UMKM memberikan pelatihan seperti pengemasan, perizinan, pembuatan proposal, binaan menggunakan system online, dll. Dari Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kulon Progo juga memberikan pelatihan seperti harga intelektual, penataan barang dagangan, dan motivasi usaha. Dengan bantuan kedua belah pihak Dinas tersebut Tomira berjalan dengan baik dan mampu menampung produk-produk lokal yang berkualitas. Berikut cara untuk mengukur efektivitas Tomira dalam mewujudkan pemberdayaan masyarakat di Kulon Progo.

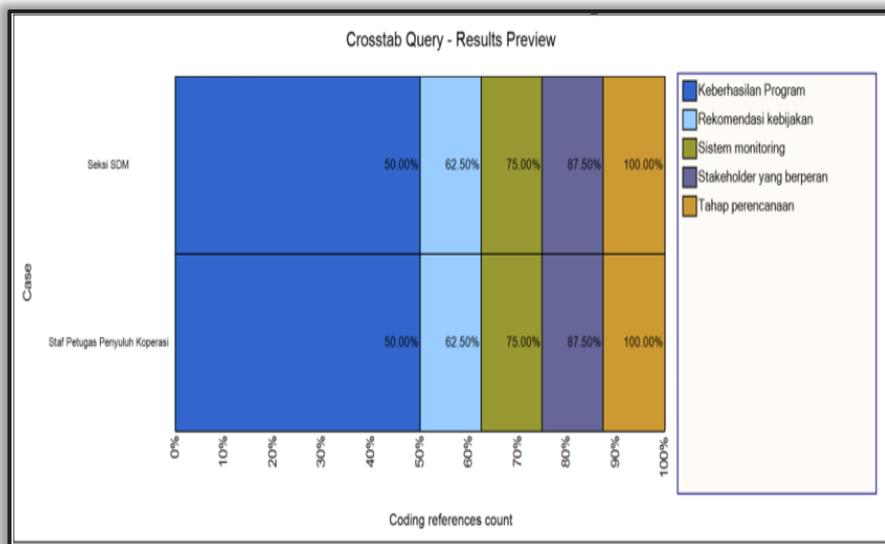
Untuk mengetahui keberhasilan program Tomira ini menggunakan beberapa indikator. Adapun indikator yang digunakan adalah tahap perencanaan, stakeholder yang berperan, rekomendasi kebijakan, dan system monitoring. Program Tomira yang dikerjakan oleh pemerintah dalam mewujudkan pemberdayaan masyarakat di Kulon Progo. Tomira sendiri bermula dari keresahan warga yang merasakan semakin lama toko modern semakin banyak dan usaha mereka menjadi tidak terlihat dan kalah saing. Kemudian dari sini Bupati Kulon Progo mengeluarkan Perda Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaaan Pasar Tradisional Serta Penataan Pusat Toko Modern.

Perda Nomor 11 tahun 2011 memberikan kepastian hukum bagi pelaku UMKM. Akan tetapi kemunculan Perda ini juga mendapat penolakan dari toko modern dengan beralasan nanti banyak pegawai yang akan di PHK. Kemudian pemerintah memberikan 3 pilihan untuk toko modern yaitu tidak memperpanjang ijin, take over, dan ditutup. Dari sini toko modern banyak yang memilih take over dimana mereka bekerjasama dengan koperasi yang nantinya akan berubah nama menjadi Tomira. Hal yang menjadi paling menarik dari kebijakan ini adalah terdapat system zonasi dimana toko modern harus berjarak minimal 1000 meter dengan pasar tradisional. Hal ini dilakukan guna melindungi pasar atau toko tradisional serta menepis keresahan masayrakat mengenai maraknya toko modern yang ada di Kabupaten Kulon Progo.

Untuk mewujudkan kebijakan yang sudah diambil oleh pemerintah perlu adanya kerjasama yang baik antara OPD terkait maupun stakeholder terkait. OPD yang berperan disini mulai dari pemerintah, Dinas Koperasi dan UMKM, Dinas Perdagangan dan Perindustrian, dan dibantu oleh Dinas lainnya bahkan sampai masyarakat. Dengan adanya kerjasama yang baik tersebut akan sangat membantu dalam implementasi peraturan maupun kebijakan yang sudah diambil dan disepakati antar kedua belah pihak. Selain itu juga perlunya sistem monitoring untuk melihat progress maupun mengevaluasi keberlanjutan dari kebijakan tersebut. Contohnya yaitu mengenai penambahan tomira pada setiap tahunnya, dan pada tahun 2020 ini akan tomira akan bertambah 4, sehingga kebijakan

yang diambil oleh pemerintah bisa dikembangkan secara maksimal. Selain itu dengan adanya system monitoring dan penilaian berkala yang dilakukan oleh Dinas Koperasi dan UMKM akan terhadap UMKM dan Koprasi yang ada di Kulon Progo akan menjadi salah satu poin penting. Karena dengan adanya monitoring tersebut UMKM dan Koprasi bisa menilai produk-produk lokalnya, sehingga bisa untuk dijadikan sebagai acuan dalam perbaikan diri. Berdasarkan olahan dengan menggunakan Nvivo 12 Plus maka dapat dilihat gambarnya sebagai berikut.

Grafik. 6 Analisis Keberhasilan Program TOMIRA



Sumber: Rosi Indri Isyarah, Muhammad Eko Atmojo, 2020.

Melalui hasil analisis dengan menggunakan aplikasi Nvivo 12 plus, dengan menggunakan indikator Tahap Perencanaan, Stakeholder yang berperan, Rekomendasi Kebijakan, serta Sistem monitoring dapat dilihat dengan jelas bahwa keberhasilan program TOMIRA cukup bagus dan berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dari gambar di atas dimana dengan menggunakan dua narasumber yang berasal dari Dinas Koperasi dan UMKM Kulon Progo untuk keberhasilan program sendiri mencapai 50%. Kemudian untuk

indikator pada tahap perencanaan mendapat nilai sempurna yaitu 100%. Selanjutnya untuk stakeholder yang terkait mencapai 87.50%. Tahap selanjutnya yaitu rekomendasi kebijakan mencapai 62.50%, dan diakhiri dengan sistem monitoring mendapatkan 75%. Jadi dari keseluruhan indikator yang menghitung dalam keberhasilan program TOMIRA ini sudah berjalan dengan baik.

Dari setiap program pasti ada keinginan atau sasaran yang ingin dicapai. Dapat dikatakan berhasil apabila program tersebut berjalan dan selesai dengan baik sesuai yang direncanakan pada awalnya. Sehingga perlu adanya target atau sasaran yang dituju. Mekanisme yang digunakan dalam tahapan keberhasilan sasaran menggunakan indikator untuk masyarakat Kulon Progo dan kelompok UMKM. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti yang dilakukan di Kulon Progo mengatakan bahwasannya program Tomira sendiri merupakan kebijakan Bupati yang ingin melindungi pasar tradisional dan UMKM di Kabupaten Kulon Progo dan lebih menonjolkan produk lokal. Selain itu program Tomira merupakan program yang dapat memberdayakan masyarakatnya melalui UMKM yang ada di Kulon Progo. Selain itu kebijakan ini juga menjadi salah satu poin penting dalam membantu suksesnya pembangunan nasional.

Pembangunan daerah merupakan salah satu tujuan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang berbasis kewilayahan dan lingkungan serta berkelanjutan. Pertumbuhan ekonomi tersebut dapat dibuktikan dengan berkembangnya Tomira yang ada di wilayah Kabupaten Kulon Progo, dimana setiap tahunnya toko modern yang di take over oleh pemerintah semakin meningkat. Dengan begitu maka program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan bisa berjalan dengan baik, serta produk UMKM Kabupaten Kulon Progo bisa bersaing di tingkat nasional (Susilo & Rijanta, 2017).

Tomira berdiri sejak tahun 2014 yang pada awalnya hanya terdiri dari 3 Tomira. Kemudian di tahun 2017 bertambah menjadi 7 Tomira. Pada tahun 2018 bertambah lagi menjadi 10 Tomira. Dan pada tahun 2019 bertambah lagi menjadi 19 Tomira. Dari sini Tomira bisa dijadikan sebagai peluang kerjasama antara koperasi, toko

modern, dan UMKM. Tomira bisa dijadikan alat atau tempat untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat Kulon Progo. Dengan adanya UMKM ini masyarakat bisa lebih mandiri serta tingkat pengangguran di Kabupaten Kulon Progo berkurang. Pada pelaksanaan kebijakan program Tomira ini ada hal yang paling penting untuk diketahui, salah satu hal tersebut adalah mengenai proses pemberdayaan masyarakat melalui UMKM. Keberhasilan Kulon Progo dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat belum sebanding dengan penurunan angka kemiskinan di Kabupaten Kulon Progo. Secara tidak langsung memang mempunyai dampak dalam hal penurunan kemiskinan akan tetapi hanya sebageaian kecil, sehingga angka kemiskinan di Kabupaten Kulon Progo masih relative tinggi.

Secara keseluruhan kepuasan terhadap program ini sangat dirasakan baik dari masyarakat, koperasi, maupun OPD yang terkait lainnya. kepuasan program disini memiliki dua indicator yaitu kemudahan akses dan fasilitas. Dalam kemudahan akses yang dirasakan oleh pihak koperasi yaitu dalam hal perizinan. Untuk menjalin kemitraan antara koperasi dengan toko modern, koperasi dibantu oleh Dinas Koperasi dan UMKM Kulon Progo. Sebelum menandatangani MoU bersama toko modern koperasi terlebih dahulu memberikan proposal kepada Dinas Koperasi dan UMKM Kulon Progo. Baru kemudian dari Dinas menyeleksi siapa saja yang akan bermitra dengan toko modern.

Keuntungan yang dirasakan bagi masyarakat Kulon Progo sendiri yaitu mereka dapat dengan mudah menemukan Tomira dan memenuhi kebutuhannya. Selain itu keunggulan tomira yaitu menyediakan produk lokal dan buka selama 24 jam. Hal inilah yang memudahkan masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya apabila membutuhkan pada saat yang mendesak atau mendadak. Kemudian untuk hal fasilitas yang dirasakan oleh pihak koperasi yaitu mereka mendapatkan pelatihan seperti embuatan proposal, laporan akhir, dan mengelola usaha dengan baik dan benar. Selain itu dalam hal fasilitas masyarakat mendapatkan pelayanan yang baik seperti adanya cepat tanggap dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dari uraian konsep TOMIRA di atas, hal tersebut dapat diterapkan dengan menggunakan BUMDes sebagai mitra kerja sama Minimarket modern, terutama di daerah yang banyak terdapat minimarket sebagai sarana perbelanjaan modern seperti Indomaret dan Alfamart.

Jumlah gerai Indomaret per Januari 2020 mencapai 17.681 gerai. Jumlah ini bertambah 81 gerai dibandingkan akhir tahun 2019 yang sebanyak 17.600 gerai. Pada akhir tahun ini, Indomaret menargetkan akan menjadi 18.600 gerai atau bertambah 1000 gerai. Sejak tahun 2015, jumlah gerai yang dimiliki Indomaret terus bertambah tiap tahunnya yang tersebar di berbagai provinsi.⁷⁶ Adapun data pertumbuhan gerai tersebut disajikan pada grafik berikut.

Grafik. 7 Pertumbuhan Gerai Indomaret 2015-2020

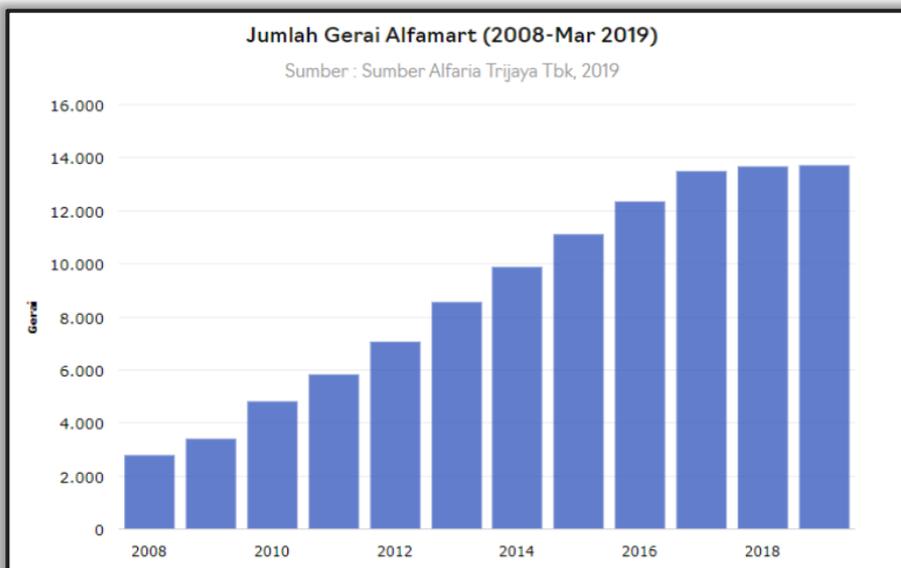


Sumber: PT Indomarco Prismatama, 2020.

⁷⁶ <https://lokadata.id/data/jumlah-gerai-indomaret-2015-2020-158693> 9036, diakses 3 Maret 2021.

Selain Indomaret, minimarket retail lain yang beroperasi di Kabupaten Tulang Bawang adalah Alfamart. Sejalan dengan pertumbuhan gerai Indomaret, gerai Alfamart yang dimiliki oleh PT Sumber Alfaria Trijaya Tbk (AMRT) dalam tiga bulan pertama 2019 telah bertambah 47 gerai baru Alfamart menjadi 13.726 gerai. Di tengah tutupnya gerai-gerai perusahaan retail besar akibat lesunya penjualan, Alfamart justru terus menunjukkan ekspansinya dengan membuka toko baru dalam setiap tahun.⁷⁷ Adapun grafik pertumbuhan gerai Alfamart tersebut sebagaimana disajikan berikut ini.

Grafik. 8 Pertumbuhan Gerai Alfamart 2008-2019



Sumber: PT Sumber Alfaria Trijaya, 2019.

Berdasarkan analisis uraian dan data yang sudah dipaparkan di atas, konsep TOMIRA juga dapat diadopsi di Kabupaten Tulang Bawang dalam usaha Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang Barat melakukan perencanaan, pengembangan dan revitalisasi bumdes dalam upaya meningkatkan kemandirian dan ketahanan desa.

⁷⁷ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/07/09/berapa-jumlah-gerai-alfamart>, diakses 3 Maret 2021.

Model Regulasi Revitalisasi Bumdes Untuk Meningkatkan Kemandirian Desa sebaiknya diarahkan pada hal-hal berikut ini: 1) Transformasi Bentuk BUMDes Berbadan Hukum; untuk BUMDes di Kabupaten Tulang Bawang sebaiknya dapat memilih dan bertransformasi bentuk hukum menjadi Koperasi atau Perseroan Terbatas sesuai dengan jenis dan skala usahanya. Namun, untuk BUMDes bersama lebih baik dalam bentuk badan hukum Perseroan Terbatas sebagaimana praktik pada 5 BUMDes Bersama yang telah berjalan pada level enterprise di Kabupaten Tulang Bawang. 2) Menambah pembentukan BUMDes Bersama hingga rasionya 1:1 dengan jumlah kecamatan; Pembentukan 10 BUMDes Bersama ini dapat dilakukan dalam kurun waktu 5 tahun ke depan dengan rencana pembentukan 2 BUMDes bersama setiap 1 tahun. Hal ini diperlukan untuk melakukan kajian terlebih dahulu terkait kesesuaian jenis usaha dan potensi yang ada di kecamatan tersebut. 3) Adopsi Konsep Toko Milik Rakyat (TOMIRA); Tomira yang dijalankan di Kabupaten Kulon Progo merupakan salah satu bentuk kerjasama yang dilakukan pemerintah daerah dengan toko modern. Tomira sendiri merupakan Toko Milik Rakyat dimana Tomira ini dikelola oleh Koperasi yang bekerjasama dengan toko modern atau berjejaring yang berada di Kabupaten Kulon Progo. Adapun perbedaan tomira dengan toko modern lainnya ialah dengan adanya produk-produk lokal yang dikemas melalui UMKM Kabupaten Kulon Progo masuk ke dalam toko modern tersebut. Produk lokal tersebut merupakan hasil pemberdayaan masyarakat yang dikemas sedemikian rupa sehingga bisa bersaing dengan produk nasional. Dengan banyaknya jumlah minimarket seperti Indomaret dan Alfamart di Tulang Bawang menjadi peluang besar dalam melaksanakan kebijakan Tomira ini.

REFERENSI

Buku dan Jurnal:

- A.W Widjaja, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1996).
- Aan Eko Widiyanto dan Rahmad Syafaat, *Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintahan Desa Dari Desa Terkooptasi dan marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik*, Sekretariat Penguatan otonomi Desa, Fakultas Ekonomi, Universitas Brawijaya Malang, 2006.
- Abdur Rozaki dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, ERA Press, Yogyakarta, 2005.
- Afifa Rachmanda Filya, *Optimalisasi Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Dalam Meningkatkan Pades Di Kecamatan Bojonegoro Kabupaten Bojonegoro Provinsi Jawa Timur (Studi Kasus Di Desa Sukorejo Kecamatan Bojonegoro)*, JE & KP Vol. 5, No. 1/ Juni 2018.
- Amelia Sri Kusuma Dewi, *Alternatif Bentuk Badan Hukum yang Tepat dalam Pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes)*, Pamator, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2010.
- Amelia Sri Kusuma Dewi, *Peranan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Sebagai Upaya Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) Serta Menumbuhkan Perekonomian Desa*, *Journal of Rural and Development*, Volume V No. 1 Februari 2014.

- Ari Dwipayana, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Pustaka Pelajar, 2003.
- Arya Hadi Dharmawan, *Pembaruan Tata Pemerintahan Desa: Transformasi Struktur dan Agensi Kelembagaan Pemerintahan Desa Berbasis Kem itraan*, PSPEIPB, dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, Bogor, 2006.
- Ateng Syafrudin, dan Suprin Na'a, *Republik Desa: Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, (Bandung: Alumni, 2010).
- Azka Abdi Amrurrobi, Moch Edward Trias Pahlevi, *Toko Milik Rakyat (Tomira) Dan Kesejahteraan Masyarakat Kulon Progo*, *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)*, Volume: 2, Nomor: 1, Mei 2020.
- Bagir Manan. 1990. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*. Bandung. Pustaka Sinar Harapan.
- Bagir Manan. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta. Pusat Studi Hukum.
- Bayu Suryaningrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Aksara Baru, Jakarta, 1992.
- Chindy Sasauw, Ronny Gosal, Welly Waworundeng, *Efektivitas Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Dalam Meningkatkan Masyarakat Di Desa Lenganeng Kecamatan Tabukan Utara Kabupaten Kepulauan Sangihe*, *Jurnal Eksekutif*, Volume 1 No. 1 Tahun 2018.
- Coristya Berlian Ramadana, Heru Ribawanto, Suwondo, *Keberadaan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Sebagai Penguatan Ekonomi Desa (Studi di Desa Landungsari, Kecamatan Dau, Kabupaten Malang)*, *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol. 1, No. 6.
- Dadang Juliantara, *Arus Bawah Demokrasi*, Lappera, Yogyakarta, 2000.
- Edy Yusuf Agunggunanto, Fitri Arianti Edi Wibowo Kushartono, Darwanto, *Pengembangan Desa Mandiri Melalui Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)*, *Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 13 No. 1 Maret 2016.

- Emma Rahmawati, *Analisis Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) Di Kabupaten Bandung Barat*, Jurnal Ilmiah Ekonomi Bisnis Volume 25 No. 1, April 2020.
- Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta:Penerbit Erlangga, 2011).
- Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).
- HAW Wijaya, *Pemerintahan Desa Marga: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Suatu Telaah Administrasi Negara)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Hazairin dalam Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1982.
- Heryandi dkk, 2017. *Harmonisasi dan Sinkronisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Desa di Wilayah Pesisir Lampung*, Laporan Penelitian Hibah Profesor Universitas Lampung 2017.
- I Nyoman Nurjaya, *Reorientasi Pembangunan Hukum Negara Dalam Masyarakat Multikultural ; Perspektif Antropologi Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya Malang, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1988).
- Khairuddin Tahmid, *Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa Dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia* (Yogyakarta: ringkasan disertasi program doktor UII,2011).
- Noor Ida Yulianingrum, *Pengaruh Kemampuan Perangkat Pemerintahan Desa dan Partisipasi Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Desa*, (Studi di Desa Krandon Kecamatan Kota Kudus Kabupaten Kudus, Makalah, Surabaya, 2007.

- PrijonoTjiptoherianto dan Yumiko M. Priyono, *Demokrasi di Pedesaan*, Sinar Harapan dan Lembaga Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1983.
- Putra Fadilah, *Devolusi: Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Antara negara-Rakyat*, Korp PMII Putri- Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- R. Yando Zakaria, *Abih Tandeh*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2000.
- Rehngena Purba, *Sejarah Asal Usul Desa dan Masyarakat Hukum Adat*, *Majalah Hukum dan Pembangunan* No.2 Tahun, XXX April - Juni, 2000.
- Rosi Indri Isyarah, Muhammad Eko Atmojo, *Efektivitas Toko Milik Rakyat (TOMIRA) dalam Mewujudkan Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2018*, *FisiPublik: Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, Vol 05 No 01 Mei 2020.
- Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2012).
- S.H. Sarundajang. 2001. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan.
- Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa*, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daeran, Fokus Media, Tahun 2006.
- Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, Institute for Research and Empowerment (IRE), Yogyakarta, 2008.
- Sutoro Eko, *Posisi Desa Dalam Otonomi Daerah*, IRE Yogyakarta & STPMD "APMD", Yogyakarta, 2008.
- Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan, Dirjen Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007.
- Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006).
- Unang Sunardjo, *Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung, 1984.
- Wasistiono, Sadu, dan Tahir, M. Irwan, *Prospek Pengembangan Desa*, (Bandung: Fokusmedia, 2006).

Yuswanto. 2012. *Hukum Desentralisasi Keuangan*. Jakarta. Raja Grafindo Persada.

Zen Zanibar M.S., *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa Di Propinsi Sumatera Selatan*, Disertasi Program Doktor, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 1988/1999.

Website:

<https://lokadata.id/data/jumlah-gerai-indomaret-2015-2020-1586939036>, diakses 3 Maret 2021.

<https://lokadata.id/data/jumlah-bumdes-di-indonesia-2015-2019-1592899207>, diakses 1 Maret 2021.

<https://kemendes.go.id/berita/view/detil/2862/tercatat-sebanyak-61-persen-desa-telah-memiliki-bumdes?page=home>, diakses 1 Maret 2021.

<https://nasional.kontan.co.id/news/setelah-7-implementasi-uu-des-telah-terbentuk-51000-bumdes>, diakses 1 Maret 2021.

http://kedesa.id/id_ID/wiki/penataan-des/, diakses 3 April 2017.

<https://www.desabisa.com/klasifikasi-dan-tahapan-perkembangan-bumdes/>, diakses 3 Maret 2021.

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/07/09/berapa-jumlah-gerai-alfamart>, diakses 3 Maret 2021.

PENULIS



Ade Arif Firmansyah, Menghirup udara dunia pertama kali di Tanjung Karang pada 18 Februari 1987. Saat ini mengemban amanah sebagai dosen tetap pada bagian HTN Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan area interest Law, Governance and Development. Jenjang pendidikan SD hingga SMA diselesaikannya di Lampung Selatan, S1 dari FH Unila (2008) dengan di biyai beasiswa PPA, S2 dari Almamater yang sama (2012) di danai Bakrie Center Foundation (BCF). Sedari mahasiswa aktif sebagai asisten peneliti dalam beberapa penelitian hibah Dikti seperti Hibah Strategis Nasional (2007-2009) dan Hibah MP3EI (2012-2014). Penulis dapat dihubungi melalui surel: ade.firmansyah@fh.unila.ac.id



Dita Febrianto, Lahir di Bandar Lampung 30 Januari 1984. Saat ini adalah dosen tetap pada Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Lampung. Pendidikan SD hingga SMA diselesaikan di Bandar Lampung. S1 Ilmu Hukum dari FH Universitas Islam Indonesia (UII) tahun 2006. Magister Hukum dari MH Universitas Gadjah Mada (UGM) tahun 2008. Sedang menempuh Program Doktor Ilmu Hukum pada FH Universitas Gadjah Mada (UGM) 2017 s.d sekarang. Banyak terlibat aktif dalam penelitian dan pengabdian kepada masyarakat berkenaan dengan hukum bisnis. Penulis dapat dihubungi melalui surel: dita.febrianto@fh.unila.ac.id



Malicia Evendia, S.H., M.H., lahir di Tanjung Karang 30 September 1991. Penulis lulus S1 dari Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2013, kemudian lulus S2 pada tahun 2015 di Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, dan saat ini penulis masih melanjutkan pendidikan S3 di Fakultas Hukum Universitas Lampung. Selain aktif sebagai Dosen bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung, penulis merupakan peneliti dan *legal drafter* pada Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKK-PUU FH Unila), dan Pusat Studi Hukum dan Pembangunan (PUSHIBAN FH Unila). Penulis dapat dihubungi di: malicia.evendia@fh.unila.ac.id.