

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Desa merupakan tingkat pemerintahan paling bawah pada struktur pemerintahan Indonesia. Desa adalah sebuah institusi kewilayahan yang bersentuhan langsung dengan kebutuhan – kebutuhan konkret masyarakat. Desa memiliki banyak sekali potensi yang perlu dikembangkan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Maka Desa harus mendapatkan wewenang yang cukup dalam mengelola wilayahnya secara mandiri.

Kewenangan desa dalam mengelola wilayahnya secara mandiri mendapatkan keleluasaan melalui Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam Undang–Undang tersebut dituangkan mengenai otonomi desa yang menjadi landasan bagi desa untuk memberdayakan potensi yang terdapat pada desa. Pengelolaan potensi desa ini dimaksudkan untuk kesejahteraan masyarakat desa. Salah satu aspek yang dapat diterapkan oleh desa dalam pengembangan potensi desa ialah melalui Badan Usdaha Milik Desa (BUMDesa).

Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa perihal BUMDesa menjadi dasar bagi desa untuk menyelenggarakan BUMDesa sebagai sarana peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya terbit Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang – Undang nomor 6 tahun 2014.

Kabupaten Mojokerto telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) bahwa “Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa”. Kepala Desa memiliki peran penting dalam mendirikan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dengan beberapa kebijakan utama yaitu pertama, kepala desa harus memastikan adanya peraturan desa (Perdes) yang menjadi dasar hukum pendirian BUMDes, sesuai dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Pemerintah. Kedua, Kepala Desa berperan dalam melakukan pendaftaran BUMDes kepada Menteri melalui Sistem Informasi Desa (SID) untuk mendapatkan status badan hukum. Ketiga, kepala desa juga dapat menjadi penasihat BUMDes, memberikan saran dan masukan dalam operasional dan pengelolaan BUMDes.

Semua aturan yang telah disebutkan tadi adalah bentuk dari kebijakan. Pada dasarnya kebijakan publik adalah bentuk respon dari pemerintah terhadap potensi, peluang, fenomena, dan keadaan aktual dari lingkungan. Kebijakan publik merupakan serangkaian tata cara dan tujuan yang dilembagakan untuk mewujudkan suatu visi. Kebijakan publik kemudian diwujudkan dalam tindakan oleh pelaksana teknis.

Kebijakan Publik tersebut melalui beberapa tahap mulai dari perumusan, implementasi, pengendalian ,hingga evaluasi. Setiap tahap kebijakan publik terdapat aktor yang berbeda – beda dalam pelaksanaan tugasnya. Hal ini di maksudkan agar tidak ada tumpang tindih dalam menjalankan tugas. Pembagian tugas tersebut juga dilakukan agar meminimalisir penyalahgunaan wewenang.

Tahap yang paling penting adalah tahap implementasi dari kebijakan publik. Karena pada tahap ini kebijakan publik bersentuhan langsung dengan fakta dan fenomena di lapangan. Proses implementasi kebijakan publik dijalankan oleh para pelaksana teknis. Pada tahap implementasi sering kali para aktor atau pelaksana dari kebijakan publik harus melakukan kompromi – kompromi dan penyesuaian dengan fakta.

Nugroho (2006: 31) mengelompokkan kebijakan publik menjadi tiga kategori, yang *pertama* kebijakan publik yang bersifat *makro*, yang bersifat umum dan mendasar; *kedua* kebijakan publik yang bersifat *meso* atau menengah yang bersifat penjabar pelaksanaan; *ketiga* kebijakan publik *mikro* yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Peraturan Desa Nomor 2 tahun 2023 tentang Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa Kaligoro masuk ke dalam kategori kebijakan publik *mikro*. Peraturan Desa tersebut masuk dalam kebijakan publik *mikro* karena ada pada level implementasi yang bersifat teknis. Sebagaimana dalam Undang – Undang no 6 Tahun 2014 tentang Desa pada pasal 88 ayat (2) bahwa pendirian BUMDesa ditetapkan dengan peraturan desa.

Sebelum masuk dalam uraian tentang BUMDesa Bina Mandiri Desa Kaligoro, perlu untuk mengetahui sedikit tentang Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) merupakan lembaga usaha pada tingkat desa yang sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa. Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa dilakukan oleh pemerintahan desa dan masyarakat desa. Tujuan dari didirikannya Badan Usaha Milik Desa yaitu untuk meningkatkan pendapatan asli desa guna meningkatkan kesejahteraan

masyarakat desa. Hasil dari Badan Usaha Milik Desa tersebut diharapkan dapat kembali kepada masyarakat melalui kebijakan desa. Didirikannya Badan Usaha Milik Desa merupakan upaya pengembangan ekonomi pedesaan. Maka Badan Usaha Milik Desa harus ditempatkan sebagai sarana perubahan sosial melalui jalur ekonomi desa. BUMDesa dimaksudkan agar muncul sebuah kekuatan ekonomi desa yang baru dan memiliki pengaruh yang signifikan bagi desa dan masyarakatnya. BUMDesa sebagai wahana dalam pengembangan ekonomi desa harus bersifat dinamis dan terus mengembangkan sistem usahanya.

Berdasarkan konteks keuangan desa, hasil usaha dari BUMDesa masuk dalam kelompok pendapatan asli desa. Pendirian BUMDesa diharapkan dapat meningkatkan pendapatan asli desa. Pendapatan asli desa ini yang menjadi salah satu sumber pembiayaan pembangunan desa. Pengelolaan BUMDesa yang baik dapat menjadi jembatan bagi pengembangan wilayah pedesaan melalui hasil usaha yang masuk dalam pendapatan asli desa.

Pendirian BUMDesa harus diawali dengan perencanaan yang matang. Pada dasarnya BUMDesa merupakan bentuk pelembagaan dari potensi desa dan kebutuhan masyarakat desa yang berorientasi pada profit. Potensi desa yang ada akan dimusyawarahkan dengan warga desa. Pengelolaan potensi desa dalam bentuk usaha profit ini yang kemudian disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat desa. BUMDesa memiliki peran sebagai sarana penguatan ekonomi desa. BUMDesa yang merupakan cerminan dari usaha masyarakat desa yang mandiri menjadi akar dari pertumbuhan ekonomi pedesaan. Pengelolaan BUMDesa yang baik dapat berkontribusi dalam proses pemerataan ekonomi

pada wilayah pedesaan. Pemerataan ekonomi dapat mengurangi kesenjangan ekonomi dan sosial pada wilayah pedesaan.

BUMDesa dapat bergerak pada bidang barang dan jasa. Bidang yang akan dikembangkan disesuaikan dengan potensi desa dan kebutuhan masyarakat. BUMDesa dapat berupa pengelolaan usaha obyek wisata, kuliner, edukasi, bisnis keuangan, koperasi dan lain sebagainya. Sistem pengelolaan BUMDesa menjadi faktor penentu bagi berkembangnya BUMDesa sebagai tulang punggung pertumbuhan ekonomi pedesaan.

BUMDes dapat digunakan sebagai salah satu langkah yang strategis untuk mengumpulkan kekayaan yang dimiliki oleh desa menjadi satu lembaga proposional yang dikelola secara mandiri oleh masyarakat dan pemerintah desa. BUMDes Bina Mandiri merupakan Badan Usaha Milik Desa yang berada di Desa Kaligoro Kecamatan Kutorejo Kabupaten Mojokerto. Tujuan pendirian BUMDes Bina Mandiri ini agar dapat mengembangkan UMKM masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta dapat meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) Kaligoro.

Salah satu Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) Bina Mandiri yang berada di desa Kaligoro, Kecamatan Kutorejo Kabupaten Mojokerto. Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) Bina Mandiri mulai didirikan pada tahun 2023 dengan memanfaatkan Dana Desa dari pemerintah pusat. Dengan modal awal Rp. 25.000.000,- yang berasal dari Dana Desa.

Saat ini, BUMDes Bina Mandiri memiliki tiga unit usaha yang dikembangkan yaitu usaha simpan pinjam, Jual Beli Pupuk, Jasa Sewa Alat Pertanian dan Mini ATM. Namun yang masih berjalan lancar yakni Simpan

Pinjam dan Mini ATM. Untuk itu, BUMDes Bina Mandiri masih membutuhkan SDM dan juga kerjasama dari pemerintah desa Kaligoro bersama-sama membangun desa melalui pengelolaan BUMDes secara efektif dan efisien sehingga dapat memberikan sumbangsi yang besar terhadap desa maupun masyarakat.

Badan Usaha Milik Desa Bina Mandiri mulai tahun 2024 memberikan perubahan bagi perkembangan masyarakat Desa Kaligoro secara ekonomi. Sebagai contoh yang paling menonjol adalah Unit Simpan Pinjam dan Mini ATM. Pada unit usaha ini dikembangkan oleh para peminjam untuk membuka usaha Kuliner / Pasar Desa dan Mini ATM dapat melakukan berbagai transaksi keuangan di lokasi yang lebih dekat.

Secara Administratif pihak Desa berupaya membentuk payung hukum bagi BUMDesa. Payung hukum tersebut berupa Peraturan Desa tentang penyelenggaraan BUMDesa. Di Desa Kaligoro telah dibentuk sebuah Peraturan Desa mengenai penyelenggaraan BUMDesa. Peraturan Desa Nomor 5 Tahun 2023 tentang Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa. Peraturan Desa tersebut diusulkan oleh kepala desa yang kemudian dibahas dan ditetapkan melalui musyawarah desa. Musyawarah desa dalam pembentukan peraturan desa bermaksud agar adanya kesesuaian antara peraturan yang dibuat dengan kebutuhan masyarakat. Peraturan Desa tersebut berisi kebijakan yang perlu dalam upaya mengatur dan menjelaskan batasan – batasan dalam penyelenggaraan BUMDesa. Kebijakan dalam peraturan desa tersebut juga sebagai payung hukum terakhir yang juga bersifat melindungi segala aktivitas BUMDesa.

Peraturan desa dibuat dengan maksud agar sebuah kebijakan atau aktivitas pada sektor BUMDesa dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien. Pelaksanaan yang efektif dan efisien dalam artian bahwa aktivitas BUMDesa dilaksanakan sesuai batasan – batasan tertentu dan tidak bertabrakan dengan kebijakan dan aktivitas yang lain. Selain itu, di dalam peraturan desa termuat secara detail tugas dan fungsi dari pelaksana teknis BUMDesa. Melalui peraturan desa tentang BUMDesa tersebut diharapkan para pelaksana teknis dan administratif pada BUMDesa dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan jelas.

Setiap kebijakan dibuat tentu saja memiliki tujuan tertentu. Tujuan tersebut dapat bermacam – macam tergantung visi yang ditetapkan ketika sebuah kebijakan atau peraturan diformulasikan. Untuk mencapai tujuan tersebut maka sebuah kebijakan harus melalui tahap implementasi. Bentuk implementasi inilah yang nantinya akan menentukan hasil dari sebuah kebijakan atau peraturan. BUMDesa yang tidak dikelola dengan baik akan berdampak buruk pula bagi pendapatan asli desa. Mengingat bahwa hasil dari pengelolaan BUMDesa masuk kedalam kategori Pendapatan asli desa. Pendapatan asli desa mencerminkan sejauh mana desa mengelola potensi usaha secara mandiri. Pengelolaan potensi usaha melalui BUMDesa yang buruk akan berdampak buruk pula bagi perkembangan ekonomi desa itu sendiri.

Pendirian Badan Usaha Milik Desa diharapkan disertai dengan upaya penguatan kapasitas dan didukung oleh kebijakan daerah dimana desa tersebut berada yang kemudian ikut memfasilitasi dan melindungi usaha

masyarakat desa guna memajukan ekonomi dan pendapatan masyarakat desa. Hal tersebut, karena penulis berasumsi bahwa pembangun landasan bagi pendirian BUMDes adalah Pemerintah, baik Pusat ataupun daerah untuk memajukan Pendapatan Asli Desa (PADes). BUMDes dalam kerangka Pendapatan Asli Daerah ditopang oleh lembaga ekonomi yang kuat dan ditopang kebijakan yang memadai, maka pertumbuhan ekonomi yang disertai dengan pemerataan distribusi aset kepada masyarakat secara luas, dan akan mampu menanggulangi berbagai permasalahan ekonomi di pedesaan. Tujuan akhir dari operasional BUMDes diharapkan menjembatani upaya penguatan ekonomi di pedesaan.

Badan usaha milik desa (BUMDes) merupakan perwujudan partisipasi masyarakat desa secara keseluruhan, sehingga tidak menciptakan model usaha yang tumpang tindih di tingkat desa. Artinya tata aturan ini terwujud dalam mekanisme kelembagaan yang solid. Penguatan kapasitas Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) akan terarah pada adanya tata aturan yang mengikat seluruh anggota.

Pertimbangan yang melandasi desa untuk mendirikan Badan Usaha Milik Desa yakni adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (standar pelayanan minimal) agar berkembang usaha masyarakat di desa, memberdayakan desa sebagai wilayah yang otonom berkenaan dengan usaha-usaha produktif bagi upaya pengentasan kemiskinan, pengangguran dan peningkatan pendapatan asli desa, meningkatkan kemandirian dan kapasitas desa serta masyarakat dalam melakukan penguatan ekonomi di desa, menyalurkan inisiatif masyarakat desa, mengelola dan memanfaatkan potensi

sumber daya alam desa, adanya sumber daya manusia yang mampu untuk mengelolanya dan adanya penyertaan modal dari pemerintah desa dalam bentuk pembiayaan dan kekayaan desa yang diserahkan untuk dikelola sebagai bagian dari Badan Usaha Milik Desa.

Maka dari itu desa harus menggali potensi desa melalui pemilihan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas sehingga mampu mengelola Sumber Daya Alam (SDA) yang ada di desa yang nantinya diharapkan dapat membawa pengaruh positif dalam kinerja dan produktivitas anggotanya. Selain itu diharapkan dapat membuat BUMDes tidak hanya mampu menghidupi masyarakat desa dimana lembaga ini berada, namun lebih luas lagi juga bisa menularkan manfaatnya ke wilayah lain dalam skala yang lebih besar.

Guna meningkatkan kemampuan, wawasan dan pengalaman para pengelola Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), setiap Pemerintah Kabupaten / Kota diharapkan memberikan bantuan baik secara teknis maupun non teknis agar pengelola Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang dimiliki desa mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara baik. Untuk mengelola Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dengan maksimal dan tepat sasaran diperlukan idealisme yang kuat dari para pengurus Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang nantinya pengelolaan BUMDes harus dijalankan dengan Prinsip *transparansi, akuntabel, pertanggung jawaban dan kewajaran*, dengan mekanisme keanggotaan dasar yang dijalankan secara profesional dan mandiri.

Meskipun tujuan dari BUMDes salah satunya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan dan pemberdayaan masyarakat desa, serta memberikan kesempatan usaha tetapi kesadaran masyarakat masih rendah untuk memanfaatkan BUMDes. Hal ini terlihat dari beberapa fakta yang peneliti temukan berdasarkan wawancara penulis dengan pengurus Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Masih rendahnya kesadaran masyarakat dalam memanfaatkan BUMDes karena kurangnya pemahaman masyarakat tentang BUMDes sebagai salah satu kebutuhan masyarakat terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok, kemudian pernah juga ada kejadian peminjam yang mengatakan minjam untuk modal usaha, ternyata untuk kebutuhan lainnya seperti membayar pinjaman juga di Bank swasta lainnya, jadi pinjaman tersebut untuk menutup hutang itu, sehingga menyulitkan Bumdes untuk menagih.

Desa Kaligoro merupakan salah satu desa yang terletak di Kecamatan Kutorejo Kabupaten Mojokerto dimana mayoritas masyarakatnya bekerja dan menggantungkan hidupnya dari hasil pertanian, peternakan, Produksi Batu Bata Merah, buruh bangunan dan pedagang Kaki Lima. Melihat dari sumber mata pencaharian masyarakat sudah dapat dipastikan bahwasanya Desa Kaligoro memiliki taraf perekonomian yang masih rendah dan tidak menutup kemungkinan masih ada masyarakat yang belum memiliki pekerjaan sama sekali, maka dari itu diharapkan BUMDes menjadi solusi alternatif dalam membantu pengembangan ekonomi masyarakat desa Kaligoro yakni dengan meningkatkan pendapatan masyarakat desa serta pendapatan asli desa. Selain

itu BUMDes diharapkan dapat menjadi tempat untuk mendapatkan penghasilan tambahan bagi masyarakat dan memberikan dampak positif bagi masyarakat yang hidup dibawah garis kemiskinan secara menyeluruh dan dapat merasakan dampaknya secara nyata.

Seperti yang dialami BUMDes di Desa Kaligoro, dimana berdasarkan hasil observasi awal yang dilakukan oleh penulis, terdapat adanya beberapa masalah yang dialami pada BUMDes tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kurangnya kedisiplinan dari tingkat pemimpin sampai pada tingkat staffnya pada pengelolaan BUMDes sehingga berpengaruh pada pelaksanaan program BUMDes yang dinilai kurang maksimal dan mengakibatkan masih terdapat penunggakan pengembalian pinjaman BUMDes
2. Kurangnya ketegasan dari pihak BUMDes sehingga adanya penyalahgunaan pinjaman dari pemanfaat yaitu dana yang dipinjam bukan untuk mengembangkan usaha melainkan bersifat konsumtif seperti membeli kendaraan, keperluan hajatan, dan keperluan sehari-harinya sehingga peminjam sulit untuk membayar angsuran.

Kurangnya sosialisasi oleh BUMDes pada masyarakat tentang BUMDes merupakan aset desa. Program BUMDes tidak akan dapat berjalan maksimal jika masyarakat tidak peduli dan acuh tak acuh. Kebanyakan masyarakat hanya tahu bahwa dengan program BUMDes mereka dapat memperoleh pinjaman uang yang digunakan untuk modal usaha atau kebutuhan sehari-hari tanpa memikirkan bagaimana masa depan BUMDes agar dapat terus berkelanjutan.

Masalah lain yang menyebabkan BUMDes tersebut tidak dapat berjalan dengan baik yakni pencacatan atau administrasi yang masih kurang. Disamping itu yang terlihat BUMDes ini juga hanya menjalankan dua jenis usaha yakni Simpan Pinjam dan Mini ATM. Agar Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) ini dapat berjalan dengan baik, maka dibentuklah Peraturan yang mengatur tentang pengelolaan BUMDes yang terdapat dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) yang menjadi pedoman dalam pengelolaan tersebut. Mengenai syarat, prosedur dan peminjaman dana usaha simpan pinjam pada BUMDes Bina Mandiri terdapat dalam Anggaran Rumah Tangga (ART) menyebutkan bahwa :

- a. Diiutamakan Warga Desa Kaligoro yang dibuktikan dengan KTP dan Kartu Keluarga serta membawa fotocopy nya;
- b. Mendapat persetujuan atau rekomendasi pinjaman dari RT/RW dimana calon peminjam berada dan diketahui oleh kepala desa;
- c. Umur peminjam minimal 20 tahun dan maksimal 60 Tahun;
- d. Mengisi Formulir pinjaman sesuai dengan contoh format yang disediakan;

Berdasarkan Masalah diatas, penulis tertarik untuk meneliti tentang “ Kebijakan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Dalam Meningkatkan Ekonomi Kesejahteraan Masyarakat Desa Kaligoro Kecamatan Kutorejo Kabupaten Mojokerto“.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, maka masalah yang akan dibahas yaitu:

1. Bagaimana Kebijakan Pengelolaan yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Kaligoro Kecamatan Kutorejo Kabupaten Mojokerto?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari uraian diatas,maka tujuan dari penelitian ini ialah :

1. Untuk mengetahui proses Kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Bina Mandiri Desa Kaligoro Kecamatan Kutorejo Kabupaten Mojokerto.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan kendala dalam proses Peraturan Desa Nomor 5 tahun 2023 Tentang Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Desa Kaligoro.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini ialah:

1. Bagi mahasiswa diharapkan bermanfaat dalam menerapkan ilmu yang telah saya dapat pada saat perkuliahan.
2. Bagi dunia akademisi, dapat melengkapi dan menambah bahan bacaan dan referensi lainnya.
3. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu sumbangan pemikiran sebagai masukan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.