

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemandirian suatu daerah merupakan tuntutan dari pemerintah pusat saat diberlakukannya otonomi pada masa orde baru, yaitu sejak dibentuknya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Mengacu pada UU ini, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada tahun 1974. Era otonomi ini membuat daerah-daerah yang ada di Indonesia berlomba-lomba untuk menjadi daerah yang terbaik. Demi tercapainya upaya memajukan dan mengembangkan daerahnya, maka pemerintah daerah harus mengatur strategi dalam menjalankan pemerintahannya untuk dapat dimaksimalkan guna mendukung peningkatan kehidupan yang lebih baik, dalam bidang ekonomi, sosial maupun politik.¹

Era otonomi saat ini, bukan hanya daerah yang memiliki otonomi, tetapi lingkup terkecil di tingkat desa juga memiliki otonomi. Desa memiliki hak dan kewenangan penuh dalam mengelola dan

¹Adisasmira Rahardjo, *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*. (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), p. 25

menjalankan pemerintahannya sendiri, sehingga mandiri dan kreatif dalam meningkatkan kemajuan dan kesejahteraan masyarakat yang ada di desa yang pertama kali diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2005 tentang perubahan atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Seiring berjalannya waktu undang-undang tersebut mengalami perubahan, hingga pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan tentang Desa. Selama ini desa dianggap sebagai tempat yang tertinggal dan rendah dibanding kelurahan, maka pemerintah pusat ingin mengubah *mindset* ini dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 6 Tahun 2014. Desa merupakan daerah otonom dan berhak untuk mengatur dan mengelola wilayahnya sendiri.²

Sebagai daerah yang memiliki otonomi untuk menjalankan pemerintahannya, maka desa harus mencari dana untuk mengembangkan desanya. Meskipun dalam Undang-undang No. 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa desa akan mendapatkan bantuan dari APBN setiap tahunnya sekitar 600 juta hingga 1,2 Milyar yang tercantum dalam UU No. 6 Tahun 2014 pasal 72 ayat (1) dan ayat (4) tentang desa, akan tetapi desa tidak sepenuhnya menggantungkan pendapatannya dari bantuan tersebut³. Karena sebelum Undang-undang tersebut diberlakukan bantuan alokasi dana desa tidak ada dan desa harus mengurus tenaga dan memutar otak untuk mendapatkan pendapatan desa yang maksimal. Dengan demikian, desa harus menggali potensi desa baik dari segi sumber daya alam (SDA) maupun dari segi sumber daya manusia (SDM) yang ada di desa tersebut yang

²Mudrajat Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, (Jakarta: Erlangga, 2004). P. 322.

³Undang Undang nomor 6 tahun 2014, tentang Pemerintahan Desa.

nantinya akan menjadi sumber pendapatan desa dan akan masuk dalam kas desa atau keuangan desa.

Keuangan desa yang didapatkan dari sumber pendapatan desa haruslah dikelola dengan baik demi tercapainya pembangunan desa. Namun, sumber pendapatan desa sebagian besar berasal dari bantuan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Sebab, sebagai daerah otonom tingkat paling kecil, desa tidak dapat mengandalkan pendapatan asli desa untuk mampu meningkatkan pembangunan desa. Hal ini perlu manajemen pengelolaan pendapatan asli desa dan keuangan desa agar desa memiliki Pendapatan Asli Desa (PADes) yang memadai untuk menopang kesejahteraan masyarakat desa⁴.

Salah satu strategi untuk mendapatkan sumber pendapatan desa adalah pemerintah membuat kebijakan yang mengatur hal tersebut. Salah satunya adalah undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang menyebutkan bahwa pemerintah desa juga dianjurkan untuk memiliki Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang berguna untuk mengatur perekonomian desa dan memenuhi kebutuhan serta menggali potensi desa. Undang-undang ini merupakan salah satu upaya pemerintah pusat dalam meningkatkan peran desa untuk ikut terlibat dan turun tangan langsung dalam meningkatkan perekonomian desa. Undang-undang tersebut memayungi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa yang merupakan peraturan lanjutan dari UU No. 32 Tahun 2004 dimana dalam peraturan ini disebutkan bagaimana cara mendirikan dan mengelola BUMDes itu sendiri⁵.

⁴*Ibid.*

⁵Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

BUMDes merupakan salah satu lembaga ekonomi yang melakukan interaksi antara pemerintah desa dengan masyarakat desa, sehingga berdampak pada hubungan antara pemerintah desa dengan masyarakat yang akan tercipta secara alamiah. BUMDes meninspirasi masyarakat untuk memulai berwirausaha melalui usaha dagang, yang secara perlahan akan menurunkan angka kemiskinan dan mengangkat keluarga yang tidak mampu untuk menjadi keluarga yang sejahtera.

BUMDes memiliki kesamaan dengan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dan BUMD (Badan Usaha Milik Daerah), yaitu sama-sama mengelola aset dibidangnya. Hanya saja BUMN merupakan badan usaha tingkat nasional yang dimiliki oleh negara dan BUMD tentu saja merupakan badan usaha milik daerah yang mengelola aset-aset yang ada di daerah. Sementara BUMDes ruang lingkungannya sederhana tidak seperti BUMN yang Nasional dan BUMD yang ruang lingkungannya sekitar provinsi dan kabupaten/kota. BUMDes yang berada di Desa Pagedangan memiliki fungsi yang sama, yaitu mengelola seluruh aset yang dimiliki desa, baik finansial maupun non finansial⁶.

Desa Pagedangan merupakan desa yang tumbuh di tengah-tengah kota yang berada di wilayah Kabupaten Tangerang. Desa Pagedangan menjadi titik perlintasan antara kabupaten/kota. Posisinya yang strategis berada dilintasan jalan kecamatan antara Legok dan Tangerang Selatan membuat masyarakat umum melewati jalan desa Pagedangan yang hendak menuju pusat kota kabupaten Tangerang, kota provinsi, pusat perbelanjaan modern (BSD, Gading Serpong Summarecon dan Paramaounth) dan pusat perbelanjaan tradisional

⁶Wahyudin Sumpeno, *Perencanaan Desa Terpadu*, (Bandung: Fokus Media, 2011), p. 201

(pasar serpong, pasar curug, pasar parung panjang dan lain sebagainya). Pemerintahan desa Pagedangan memiliki keinginan agar desa Pagedangan bukan hanya menjadi daerah perlintasan semata, tetapi menjadi daerah persinggahan orang-orang yang melintas di desa Pagedangan ini. Kemudian pemerintah desa berinisiatif untuk membentuk BUMDes (Badan Usaha Milik Desa) untuk menjadi motor penggerak ekonomi di desa Pagedangan dan diharapkan bisa mengeksplor kuliner Desa Pagedangan.

Sebagai desa terbaik di Provinsi Banten, Desa Pagedangan merupakan contoh bagi desa lain terutama dari cara mengelola BUMDesnya. Para Pengelola BUMDes Desa Pagedangan ini berusaha semaksimal mungkin untuk mengelola dan mengelola dengan baik. Maka dari itu, karena tatakelola BUMDes yang baik inilah membuat Desa Pagedangan maju ke kancah nasional sebagai perwakilan desa dari Provinsi Banten. Sehingga karena prestasinya lah Desa Pagedangan ini banyak sekali mendapat kunjungan dari desa lain untuk belajar lebih lanjut tentang bagaimana cara mengelola BUMDes dengan baik seperti rombongan lurah se-Kabupaten Jembrana, Menteri Daerah Tertinggal juga pernah berkunjung didesa ini untuk melihat secara langsung bagaimana BUMDes Pagedangan dikelola.

Tidak bisa dipungkiri, meski baru berdiri pada tahun 2013 silam, BUMDes Desa Pagedangan telah membuat pemerintahan desa dan masyarakat bangga sehingga dikenal banyak orang. Bukan hanya dikenal oleh desa tetangga, tetapi BUMDes Pagedangan juga dikenal oleh banyak masyarakat Indonesi dengan banyaknya yang melakukan kunjungan dan studi banding ke Desa Pagedangan. Dilihat dari tahun berdirinya, sekilas memang terlihat masih muda. Bagaimana tidak,

hanya 2 (dua) tahun kurang saja BUMDes Pagedangan mampu bersaing di kancah nasional.⁷

Namun demikian, jika dilihat sebelum terbentuknya BUMDes, perekonomian di desa pagedangan berjalan kurang maksimal. Ini bisa dilihat dari program-program di beberapa lembaga telah berjalan selama bertahun-tahun namun tidak terorganisir dengan baik, sehingga terkadang terjadi tumpang tindih program antara satu lembaga dengan lembaga lain. Dan terkadang ada program pemerintah untuk pengembangan desa, dimana pemerintahan desa kebingungan siapa pelaksana program tersebut yang mampu mengerjakannya.

Kejadian tersebut menjadi salah satu alasan BUMDes Pagedangan ini berdiri. Beberapa orang tokoh desa berinisiatif untuk membentuk suatu lembaga atau badan baru, khusus mengelola keuangan desa dan mengatur sistem perekonomian desa seiring berkembangnya daerah sekitar yang bertujuan agar tidak menjadi daerah tertinggal. Setelah menelaah beberapa undang-undang dan peraturan, maka pemerintah desa menemukan titik terang, yaitu membentuk BUMDes Pagedangan yang berlandaskan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 39 Tahun 2010 Tentang Badan Usaha Milik Desa dan membentuk peraturan desa yang berkaitan dengan BUMDes, yaitu Peraturan Desa No. 7 Tahun 2014 tentang Badan Usaha Milik Desa.

Saat awal pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Pagedangan ini bukan tanpa hambatan. Masih terdapat beberapa masalah dalam pelaksanaannya. Setelah peneliti melakukan observasi awal mengenai Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 39 Tahun

⁷Wawancara dengan M. Yusuf, (Sekretaris Desa Pagedangan), Tangerang, 10 Maret 2016, Pukul 10.10 – 12.15.

2010, tentang Badan Usaha Milik Desa⁸ dan berdasarkan hasil wawancara awal peneliti dengan beberapa pihak terkait, maka terdapat salah satu masalah, yaitu sebagai berikut:

Kurangnya partisipasi masyarakat untuk ikut andil dalam program-program BUMDes. Salah satu contohnya adalah program sentra kuliner. Dimana dalam program ini BUMDes menyediakan beberapa kios dagang yang disewakan dilengkapi dengan fasilitas layanan konsumen. Namun dari masyarakat sendiri kurang berkontribusi dengan baik dalam program ini, sehingga BUMDes terpaksa menyewakannya kepada orang lain diluar masyarakat Desa Pagedangan. Ini bisa dilihat dari data pedagang masyarakat asli desa pagedangan sebesar 40 % dan pedagang masyarakat luar sebesar 60 % seperti yang dipaparkan oleh direktur BUMDes Pagedangan sendiri.

Sementara tujuan dari didirikannya BUMDes ini salah satunya adalah untuk memberdayakan masyarakat setempat untuk kreatif dan berinovasi untuk menjadi pengusaha kecil-kecilan agar bisa menjadi masyarakat yang mandiri tanpa menggantungkan hidupnya menjadi pesuruh orang lain. Akan tetapi faktanya, saat badan usaha ini berdiri, masyarakat desa Pagedangan sendiri kurang respon dan kurang berpartisipasi untuk mensukseskan badan usaha milik pemerintah desanya sendiri.

Hasil yang ditemukan saat observasi awal tersebut di atas mengindikasikan, bahwa masih adanya masalah dalam pelaksanaan program BUMDes di Desa Pagedangan Kabupaten Tangerang. Kendati demikian BUMDes Desa Pagedangan ini mendapatkan gelar BUMDes

⁸Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 39 Tahun 2014, tentang Peraturan Badan Usaha Milik Desa.

terbaik se-Provinsi Banten. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Terhadap Implementasi Program Badan Usaha Milik Desa (Bumdes); Studi Di Desa Pagedangan, Kecamatan Pagedangan, Kabupaten Tangerang”.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari latarbelakang tersebut diatas, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang terjadi dalam implementasi Program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Pagedangan sebagai berikut:

- a. Respon pemerintah daerah untuk mendukung program BUMDes masih terasa kurang.
- b. Partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam menjalankan usaha BUMDes Desa Pagedangan masih kurang, sehingga pemberdayaan masyarakat belum maksimal.
- c. Pemerintah daerah kurang melakukan pengawasan dan dukungan berupa bantuan dana maupun bimbingan atau pembinaan.
- d. Kurangnya sosialisasi tentang pentingnya keterlibatan masyarakat dalam program-program BUMDes.

2. Batasan Masalah

Untuk memudahkan penelitian, peneliti akan memfokuskan pada masalah implementasi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Pagedangan terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat desa Pagedangan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan dikaji adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Analisis Terhadap Implementasi Program Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) di Desa Pagedangan Kecamatan Pagedangan, Kabupaten Tangerang?
2. Bagaimana fungsi badan usaha milik desa (BumDes) di desa pagedangan,kecamatan pagedangan,kabupaten tangerang?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana analisis terhadap implementasi program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Pagedangan Kecamatan Pagedangan Kabupaten Tangerang.

E. Kerangka pemikiran

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975) dalam buku Leo Agustino, Politik dan kebijakan Publik. Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut adalah:⁹

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang berada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan

⁹Leo Agustino, *Politik dan Kebijakan Publik*, (Bandung: AIPI, 2006). P. 126

terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumberdaya-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap atau Kecenderungan

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya

kinerja kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan "dari atas" (*top-down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

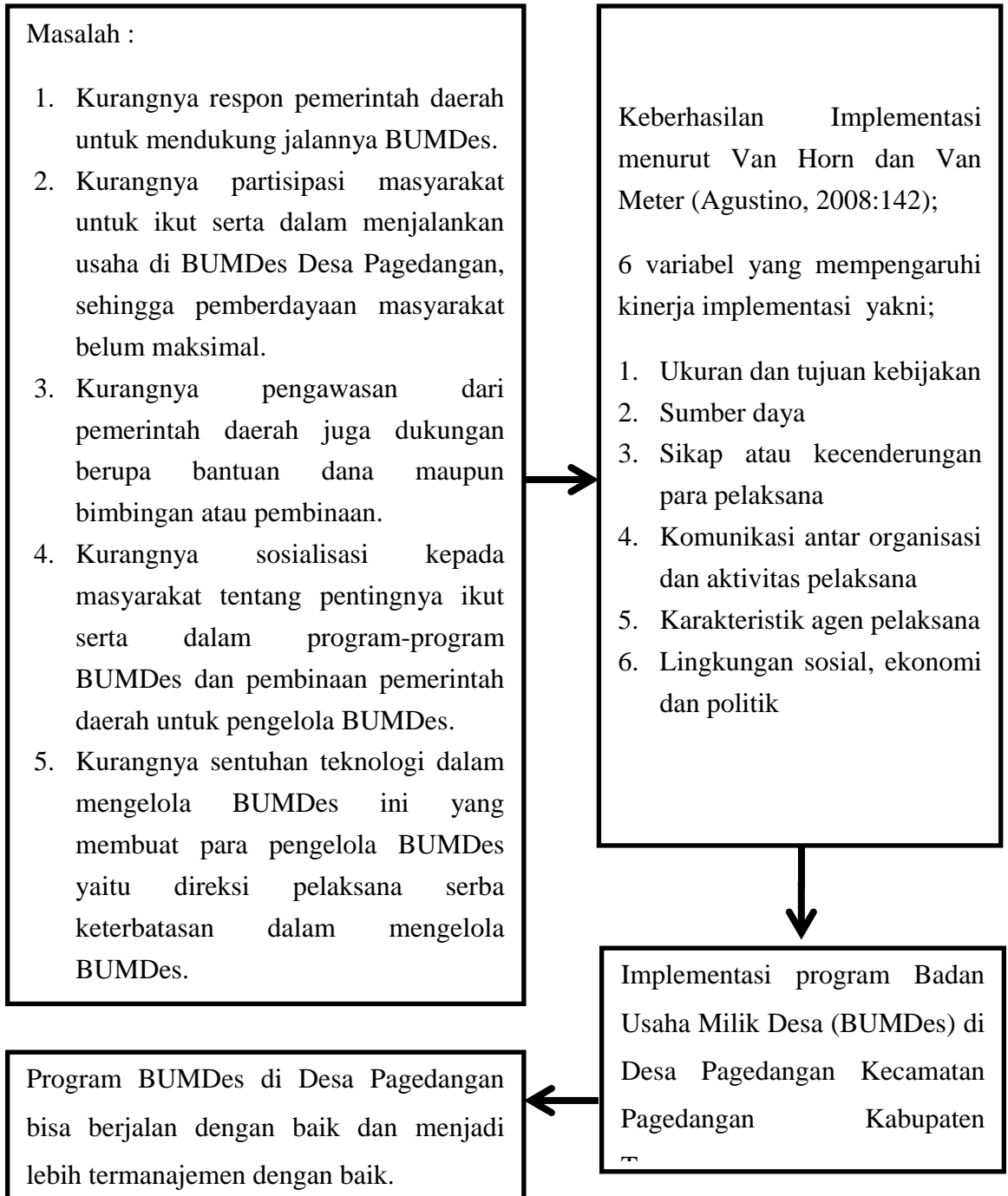
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna memenuhi kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Metter dan Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dalam kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Adapun kerangka berfikir yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

Gambar. 1.1

Kerangka Berfikir



F. Metode Penelitian

Desain Penelitian

Cara atau strategi menyeluruh untuk menemukan atau memperoleh data mendalam yang diperlukan, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif. Metode kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek peneliti misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lainnya secara holistic dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan metode alamiah.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Sugiyono penelitian kualitatif adalah suatu metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara purposive, teknik pengumpulan dengan triangulasi, analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi. Penelitian kualitatif bertumpu pada latar belakang alamiah secara holistik, memposisikan manusia sebagai alat penelitian, melakukan analisis data secara induktif, lebih mementingkan proses daripada hasil serta hasil penelitian yang dilakukan disepakati oleh peneliti dan subjek penelitian.¹⁰

¹⁰Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007) p. 15

Dipilihnya pendekatan kualitatif dalam penelitian ini didasarkan pada alasan bahwa permasalahan yang dikaji di dalam penelitian ini yaitu analisa Badan Usaha Milik Desa di Pagedangan ini memerlukan sejumlah data lapangan yang bersifat aktual dan konseptual. Di samping itu, pendekatan kualitatif lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi dan situasi yang berubah-ubah selama penelitian berlangsung.¹¹

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dibagi ke dalam lima bab. Masing-masing bab terdiri atas beberapa sub-bab yang merupakan penjelasan dari bab tersebut. Adapun sistematika penulisannya sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, meliputi: Latar Belakang Masalah, Identifikasi Masalah, Batasan Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian Dan Sistematika Penulisan. :

BAB II kajian teoritis, meliputi: konsep Bumdes, Langkah-langkah pendirian BumDes, Fungsi BUMDes, Prinsip Umum Pendirian BUMDes, Landasan Hukum Bumdes dan Penelitian Terdahulu.

BAB III Desain Penelitian, meliputi: Desain penelitian, fokus penelitian, instrument penelitian, teknik pengumpulan Data, Teknik Analisis Data, Keabsahan data.

¹¹Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000), p. 10.

BAB IV Hasil Penelitian, meliputi, Deskripsi objek penelitian, gambaran umum badan usaha milik desa (Bumdes), program Bumdes, deskripsi data, daftar informasi penelitian, analisis implementasi program Bumdes.

BAB V Penutup, meliputi: Kesimpulan dan Saran.