



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIRIAN BUMDES DI DESA WOLOTOLO, KABUPATEN ENDE

Bartholy A.S. Lengo

Program Studi Ilmu Pemerintahan, STPM Santa Ursula Ende

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja Implementasi Kebijakan Pendirian Badan Usaha Milik Desa Di Desa Wolotolo, Kabupaten Ende. Penelitian ini menggunakan teori kebijakan publik, dan model implementasi kebijakan publik menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja Implementasi Kebijakan Pendirian Badan Usaha Milik Desa Di Desa Wolotolo kurang optimal sebab: (1) Sosialisasi dan pembentukan BUMDes sangat terburu-buru dan ruang untuk konsultasi publik cukup tertutup. (2) Struktur organisasi dan kepengurusan di Bumdes tidak berpedoman pada peraturan, dan penentuan unit usaha dilakukan tanpa studi kelayakan usaha. (3) Laporan pertanggungjawaban Bumdes baru dilakukan tahun 2021 dan ditolak BPD. Ada pun faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Implementasi Kebijakan Pendirian Badan Usaha Milik Desa Di Desa Wolotolo, diantaranya: (1) Cakupan Perubahan yang diharapkan terlalu luas. Sementara itu, Bumdes memiliki keterbatasan sumber daya manusia dan kelembagaan. (2) Unit usaha Stone Cruiser kurang strategis dalam pemenuhan kebutuhan sebagian besar masyarakat Desa Wolotolo yang adalah petani. (3) Kajian tentang kelayakan usaha sebelum pendirian Bumdes tidak dilakukan. (4) Frekuensi penyampaian informasi tentang kebijakan pendirian tanpa melalui mekanisme konsultasi publik (5) Pemilihan pengurus tanpa sistem rekrutmen dan seleksi.

Kata Kunci: Kinerja, Implementasi, Kebijakan, Bumdes.

PENDAHULUAN

Pembentukan BUMDes merupakan cara untuk melakukan inovasi dalam pembangunan desa, terutama meningkatkan perekonomian desa dan kesejahteraan bagi masyarakat desa. Oleh karenanya Badan usaha milik desa (Bumdes) menjadi salah satu lembaga ekonomi sosial yang sangat dibutuhkan keberadaannya di desa. Hal tersebut diperkuat dalam Peraturan Menteri Desa Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Permendes PDTT) Nomor 04 tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa Bumdes merupakan 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.

Desa Wolotolo merupakan salah satu desa di Kabupaten Ende yang telah memiliki BUMDes yang diberi nama BUMDes Maju Bersama. BUMDes Maju Bersama didirikan pada tahun 2016 dan telah dilengkapi oleh beberapa dokumen penting, diantaranya : Peraturan Desa Wolotolo Nomor 05 Tahun 2016 tentang Pendirian dan Pembentukan Badan Usah Milik Desa (BUMDes) Maju Bersama; Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUMDes Maju Bersama, Desa Wolotolo yang tertuang dalam Keputusan Kepala Desa Wolotolo Nomor 05 Tahun 2016 dan Keputusan Kepala Desa Wolotolo Nomor 05 Tahun 2017 tentang Struktur dan Kepengurusan BUMDes Maju Bersama Desa Wolotolo, Kecamatan Detusoko, Kabupaten Ende.

Dalam Peraturan Desa Wolotolo Nomor 05 Tahun 2016 tentang Pendirian dan Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Maju Bersama,

dijelaskan bahwa tujuan pendirian dan pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Maju Bersama adalah: 1) Meningkatkan Pendapatan Asli Desa dalam rangka meningkatkan kemampuan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat; 2) Mengembangkan potensi perekonomian di wilayah pedesaan untuk mendorong pengembangan dan kemampuan perekonomian masyarakat desa secara keseluruhan; 3) Mewujudkan kelembagaan ekonomi dan sosial masyarakat pedesaan yang mandiri dan tangguh dapat memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat; 4) Menciptakan kesempatan berwirausaha, meningkatkan kebersamaan, mengurangi pengangguran, dan menjadi pilar kegiatan sosial ekonomi di desa; 5) Memberikan pelayanan kebutuhan untuk usaha produktif bagi kelompok masyarakat miskin serta sebagai wahana untuk pembelajaran usaha ekonomi dan sosial, menciptakan pemerataan kesempatan berusaha dan meningkatkan pendapatan masyarakat desa.

Dalam proses pengelolaan dan pengembangan usahanya, Bumdes Maju Bersama mendapat dana penyertaan modal dari Pemerintah Desa Wolotolo yang bersumber dari dana desa, masing-masing di tahun 2016 sebesar Rp. 103.000.000 (Seratus tiga juta rupiah) yang digunakan untuk pengadaan mesin pemecah baju dan di tahun 2017 sebesar Rp. 105.000.000 (Seratus Lima Juta rupiah) untuk penambahan modal kerja serta penguatan kapasitas kelembagaan Bumdes.

Namun sejak akhir tahun 2017 pengelolaan Bumdes Maju Bersama mulai mengalami kemacetan. Sebagian besar pengurus Bumdes sudah tidak lagi aktif bekerja sehingga tidak ada lagi kegiatan usaha yang dilakukan secara terorganisasi. Macetnya pengelolaan Bumdes Maju Bersama menyebabkan

macetnya kontribusi Bumdes dalam pengembangan potensi perekonomian di wilayah pedesaan. Bumdes maju Bersama juga tidak banyak berkontribusi dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Desa Wolotolo yang merupakan tujuan dasarnya.

Berkaca pada kondisi di atas maka jika persoalan tersebut terus berlanjut tanpa ada penanganan yang serius maka Bumdes Maju Bersama berpotensi mengalami kerugian dan sebagaimana yang tertuang dalam pasal 27 Permendes PDTT Nomor 04 Tahun 2015, bahwa dalam hal BUM Desa tidak dapat menutupi kerugian dengan aset dan kekayaan yang dimilikinya, maka dapat dinyatakan pailit sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan mengenai kepailitan. Oleh karena itu, kajian tentang pengelolaan Bumdes secara khusus kajian tentang kebijakan yang mengatur tentangnya menjadi urgen untuk dilakukan.

KAJIAN PUSTAKA

1. Teori Kebijakan Publik

Riant Nugroho beberapa konsep dari para ahli tentang kebijakan publik dengan menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan (Nugroho, 2008, 55). Dalam konteks penelitian ini, Peraturan Desa Wolotolo No 5 tahun 2016 tentang pendirian dan pembentukan Bumdes Maju Bersama di Desa Wolotolo, Kecamatan Detusoko, Kabupaten Ende, merupakan keputusan yang dibuat oleh negara khususnya pemerintah di tingkat desa sebagai strategi untuk merealisasikan beberapa tujuan negara yang tertuang dalam tujuan pendirian Bumdes yaitu :Meningkatkan

perekonomian desa; Mengoptimalkan aset desa agar bermanfaat untuk kesejahteraan desa; Meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi desa; Menciptakan peluang dan jaringan pasar yang mendukung kebutuhan layanan umum warga; Membuka lapangan kerja; Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi desa dan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat desa dan Pendapatan Asli Desa.

2. Indikator Pengukuran Kinerja Implementasi Kebijakan

Menurut Cf. Ripley (Dalam Purwanto 2015: 106-110) berbagai indikator yang dapat digunakan untuk menilai kualitas *policy output* adalah sebagai berikut:

a. Akses

Indikator akses digunakan untuk mengetahui bahwa program atau pelayanan yang diberikan mudah dijangkau oleh kelompok sasaran. Selain itu akses juga mengandung pengertian bahwa dan orang-orang yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan atau program mudah dikontak oleh masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan atau program tersebut apabila mereka membutuhkan informasi atau ingin menyampaikan pengaduan. Akses juga mengandung pengertian terjadinya kesamaan kesempatan bagi semua kelompok sasaran, apapun karakteristik individual maupun kelompok yang melekat pada dirinya, seperti: gender, etnisitas, agama, afiliasi politik. Dengan demikian, akses juga dapat berarti tidak terjadinya diskriminasi untuk terlibat dan menikmati manfaat kebijakan atau program karena karakteristik yang melekat pada individu atau kelompok.

b. Cakupan (coverage)

Indikator ini digunakan untuk menilai seberapa besar kelompok sasaran yang sudah dapat dijangkau (mendapatkan pelayanan, hibah, transfer dana, dan sebagainya) oleh kebijakan publik yang diimplementasikan.

c. Frekuensi

Frekuensi merupakan indikator untuk mengukur seberapa sering kelompok sasaran dapat memperoleh layanan yang dijanjikan oleh suatu kebijakan atau program. Semakin tinggi frekuensi layanan maka akan semakin baik implementasi kebijakan atau program tersebut. Indikator frekuensi sangat penting dan relevan untuk mengetahui keberhasilan implementasi kebijakan atau program yang jenis layanannya tidak hanya diberikan sekali, namun berulang kali.

d. Bias

Bias merupakan indikator yang digunakan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan oleh implementor bias (menyimpang) kepada kelompok masyarakat yang bukan menjadi sasaran atau kelompok masyarakat yang eligible untuk menikmati bantuan, hibah, atau pelayanan yang diberikan oleh pemerintah melalui kebijakan atau program.

e. Service Delivery (ketepatan layanan)

Indikator ini digunakan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan dalam implementasi suatu program dilakukan tepat waktu atau tidak. Indikator ini sangat penting untuk menilai output suatu program yang memiliki sensitivitas terhadap waktu. Artinya keterlambatan dalam implementasi program tersebut akan membawa implikasi kegagalan mencapai tujuan program tersebut.

f. Akuntabilitas

Indikator ini digunakan untuk menilai apakah tindakan para implementor dalam menjalankan tugas mereka untuk menyampaikan keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran dapat dipertanggungjawabkan atau tidak. Pertanyaan-pertanyaan penting yang perlu diajukan adalah menyangkut apakah hak-hak kelompok sasaran dikurangi atau tidak. Jika ada pengurangan hak-hak kelompok sasaran apakah tindakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan atau merupakan bentuk-bentuk penyimpangan.

g. Kesesuaian Program dengan Kebutuhan

Indikator ini digunakan untuk mengukur apakah sebagai keluaran kebijakan atau program yang diterima oleh kelompok sasaran memang sesuai kebutuhan mereka atau tidak.

3. Bumdes

Dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 6/2014 tentang Desa, Badan Usaha Milik Desa, selanjutnya disebut BUM Desa, dijelaskan 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.

METODE PENELITIAN

Penelitian kebijakan adalah penelitian empirik yang dilakukan untuk memverifikasikan proporsi-proporsi mengenai beberapa aspek hubungan antara alat-tujuan dalam pembuatan kebijakan. Penelitian kebijakan dapat dipikirkan sebagai penelitian sosial terapan karena penelitian kebijakan memiliki fokus utama yang sama dengan penelitian sosial terapan, yaitu dalam pemecahan masalah praktis (Nugroho,

2012: 219). Mengacu pada tujuan penulisan ini yakni untuk menggambarkan kinerja implementasi Peraturan Desa Wolotolo Nomor 05 Tahun 2016 Tentang Pendirian dan Pembentukan Badan Usaha Milik Desa Maju Bersama, Desa Wolotolo, Kecamatan Detusoko, Kabupaten Ende, maka jenis yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian kebijakan dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif.

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan Teknik wawancara, dokumentasi, observasi dan Focus Group Discussion (FGD). Sesuai dengan metode penelitian dan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, maka untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan dari lapangan, teknik analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif. Melalui teknik ini, akan digambarkan seluruh data atau fakta yang diperoleh dengan mengembangkan kategori-kategori yang relevan dengan tujuan penelitian dan penafsiran terhadap hasil analisis deskriptif dengan berpedoman pada teori-teori yang sesuai. Selanjutnya analisis data ini akan dilakukan secara induktif, yakni penganalisaan dengan cara menarik kesimpulan atas data yang berhasil dikumpulkan dari yang berbentuk khusus ke bentuk umum, atau penalaran untuk mencapai suatu kesimpulan mengenai semua unsur-unsur penelitian yang tidak diperiksa/diteliti dalam penelitian tersebut.

PEMBAHASAN

Hasil penelitian, menunjukkan bahwa kinerja implementasi kebijakan pendirian Badan Usaha Milik Desa di Desa Wolotolo, Kabupaten Ende kurang optimal yang faktanya diuraikan sebagai berikut:

1. Kinerja Implementasi Kebijakan pendirian Badan

Usaha Milik Desa

a) Ditinjau dari indikator akses.

Pada tahapan sosialisasi pembentukan Bumdes, pesan yang diterima oleh masyarakat pada saat itu adalah Bumdes harus segera dibentuk dan ruang untuk konsultasi publik tidak cukup terbuka lebar sehingga masyarakat secara pasif terpaksa menerima penyampaian informasi tentang Bumdes sekaligus pembentukan Bumdes yang dibuat persis setelah kegiatan sosialisasi. Hal ini tentunya berdampak pada pemahaman masyarakat tentang Bumdes menjadi sangat terbatas dan hal tersebut kemudian turut berpengaruh terhadap komitmen dan partisipasi pasif dari masyarakat dalam proses pengelolaan Bumdes.

Selain itu, pendirian Bumdes juga dibuat tanpa mempertimbangkan beberapa hal penting seperti: siapa saja yang menjadi kelompok sasaran yang *eligible* dengan tujuan pendirian Bumdes dan membuat proporsi (perbandingan) jumlah kelompok sasaran yang akan dapat layanan terhadap total kelompok target. Penentuan kelompok sasaran dari kebijakan pengelolaan Bumdes akhirnya menjadi tidak proporsional sebab pengambil kebijakan hanya memperhatikan aspek potensi desa yang kurang strategis (batu kali dan batu pegunungan) tanpa mempertimbangkan kebutuhan sebagian besar masyarakat yang adalah petani.

Dalam proses pengambilan keputusan yang tanpa konsultasi publik untuk mendirikan Bumdes Maju Bersama di desa Wolotolo, maka proses tersebut pada akhirnya lebih didominasi oleh Pemerintah Desa yang memfasilitasi kegiatan tersebut. Oleh karena itu, menurut pendapat Nugroho (2008, 338) Analisis kebijakan pada akhirnya tidak banyak berperan jika suatu pemerintahan memilih untuk menggunakan *Government Politics Model*

atau *Dominant Leader Model*. Barangkali analisis kebijakan tetap ada, namun hanya bersifat formal-institusional saja, sementara peran fungsionalnya tidak ada karena pengambilan keputusan akhirnya berkembang ke arah selera penguasa dan kekuasaan.

b) Ditinjau dari indikator Bias

Pembentukan Bumdes yang telalu terburu-buru menyebabkan pemilihan pengurus juga terpaksa dilakukan dengan cara aklamasi tanpa melalui mekanisme rekrutmen dan seleksi. Selain itu, struktur dan kepengurusan Bumdes Maju Bersama tidak berpedoman pada Permendes PD TT nomor 04 tahun 2015. Dalam Pasal 10, Permendes PD TT nomor 04 tahun 2015, dijabarkan bahwa Susunan kepengurusan organisasi pengelola BUM Desa terdiri dari: Penasihat; Pelaksana Operasional; dan Pengawas. Selanjutnya di pasal 11 dijelaskan bahwa Penasihat dijabat secara *ex officio* oleh Kepala Desa yang bersangkutan. Sedangkan Struktur dan Kepengurusan Bumdes Maju Bersama Desa Wolotolo yang termuat dalam Keputusan Kepala Desa Wolotolo Nomor 05 Tahun 2017, terdiri dari :

- a. Komisariss (yaitu Kepala Desa, Ketua BPD dan tokoh masyarakat);
- b. Direksi atau pengelola (Pelaksana Operasional);
- c. Kepala Unit dan staf

Dari kepengurusan Bumdes tersebut, secara struktural terlihat bahwa tidak terdapat pengawas. Selain itu, komisariss atau penasihat yang seharusnya hanya dijabat secara *ex officio* oleh Kepala Desa, akan tetapi dijabat oleh beberapa pihak yaitu Ketua BPD dan tokoh masyarakat yang secara fungsional mempunyai tugas ganda sebagai penasihat sekaligus sebagai pengawas dalam menjalankan kegiatan pengelolaan Bumdes.

Dalam kegiatan implementasi kebijakan, struktur organisasi merupakan wadah atau wahana interaksi di mana para petugas, aparat birokrasi, atau pejabat yang berwenang mengelola implementasi kebijakan dengan berbagai kegiatannya. Dari berbagai definisi tersebut, maka proses terbentuknya organisasi merupakan serangkaian logika penyederhanaan kerja yang terdiri dari: adanya kebutuhan untuk melakukan pembagian kerja di antara anggota kerjanya karena pekerjaan untuk mencapai misi organisasi tidak dapat dilakukan sendiri. Sebagai konsekuensi dari pembagian kerja tersebut kemudian maka diperlukan koordinasi diantara berbagai departemen, unit kerja dan individu-individu yang memiliki tugas berbedabeda. Dan terakhir tentu dibutuhkan pengawasan (kontrol) untuk menjamin bahwa departemen, unit kerja, dan individu-individu yang diberi tugas tersebut menjalankan kewajibannya dengan baik sesuai dengan panduan yang telah ditetapkan (Purwanto & Sulistyastuti, 2015:130).

Dari asumsi di atas jelas tergambar bahwa pengawasan merupakan tahapan penting untuk menjamin bahwa setiap unit kerja, dan individu-individu yang diberi tugas tersebut menjalankan kewajibannya dengan baik sesuai dengan panduan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, rangkaian proses pengelolaan Bumdes yang cukup kompleks jelas sangat membutuhkan peran penting pengawasan dalam sebuah desain struktur organisasi. Penyederhanaan struktur organisasi dengan menyatukan fungsi komisariss sebagai penasehat dengan pengawas sekaligus dengan memasukan banyak personil didalamnya pada akhirnya hanya membuat pembagian kerja menjadi kabur

Lebih lanjut Purwanto (2015:132) menjelaskan bahwa bentuk struktur organisasi tentunya akan

dipengaruhi oleh adanya tujuan sebuah kebijakan atau program yang diimplementasikan. Selain tujuan, kompleksitas kebijakan juga akan mempengaruhi struktur organisasi implementer. Sementara itu, rumusan tujuan pendirian Bumdes Maju Bersama sendiri cakupannya cukup kompleks, oleh karena itu dibutuhkan struktur organisasi yang komplisit untuk dapat berjalan secara efektif. Dengan tidak adanya dewan pengawas di dalam struktur tentunya akan sangat sulit untuk menjamin bahwa unit kerja, dan individu-individu yang diberi tugas dapat menjalankan kewajibannya dengan baik sesuai dengan panduan yang telah ditetapkan. Secara fungsional tugas pengawasan memang melekat pada dewan komisaris yang seharusnya hanya berperan sebagai penasihat, akan tetapi hal ini menjadi kesulitan tersendiri bagi dewan komisaris dalam menjalankan peran gandanya tersebut, apalagi secara teknis pemahaman mereka tentang pengelolaan Bumdes khususnya tugas dan tanggung jawab mereka dalam pengelolaan Bumdes masih cukup terbatas.

Selain itu, penentuan unit usaha juga diputuskan tanpa melalui kajian yang memadai. *Stone cruiser* (mesin pemecah batu) yang dibeli di tahun 2016 menggunakan dana yang tidak sedikit yaitu Rp. 103.000.000. Dengan dana yang sedemikian besar tersebut, sayangnya hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan beberapa kelompok pengumpul batu. Sementara itu, isu strategis di desa terkait dengan pemasaran hasil pertanian dan perkebunan sebagian masyarakat yang masih terganjal dengan sistem ijon dari para tengkulak, malahan tidak menjadi dasar pertimbangan untuk diprioritaskan penyelesaiannya melalui mekanisme pembentukan unit usaha perdagangan di Bumdes. Selain itu, tanpa mengkaji aspek pasar dan pemasaran, pengelolaan mesin *Stone cruiser* pada

akhirnya macet karena pengurus Bumdes kesulitan untuk mencari langganan yang secara rutin menyewa mesin tersebut. Hal ini tentu berdampak pada penghasilan Bumdes yang tidak menentu, sehingga turut menyebabkan Bumdes tidak berkontribusi maksimal pada Pendapatan Asli Desa, yang menjadi salah satu tujuan utama pendiriannya.

Kemacetan pengelolaan Bumdes di tahun 2016 kemudian hanya dilihat sebagai akibat dari kekurangan dana, oleh karena itu, di tahun 2017 ada penambahan dana penyertaan modal dari desa yang dialokasikan ke Bumdes Maju Bersama sebesar Rp.105.000.000, sayangnya dana tersebut selain digunakan untuk program penguatan kapasitas kelembagaan Bumdes juga digunakan untuk tujuan lain yaitu untuk pengembangan unit usaha budidaya ikan lele yang sekali lagi tanpa dasar kajian yang mampuni sehingga tidak mengakomodasi kebutuhan masyarakat di Desa Wolotolo yang sebagaian besar adalah petani.

c) Ditinjau Dari Indikator Akuntabilitas

Selama kurun waktu 5 (lima) tahun pendirian dan pembentukannya terhitung sejak tahun 2016 hingga tahun 2021, Bumdes Wolotolo masih sangat kesulitan untuk dapat memenuhi tujuan-tujuannya. Selain itu, proses pertanggungjawaban pengelolaan Bumdes tidak pernah dilakukan sejak tahun 2016 hingga tahun 2020. Baru di tahun 2021 proses pelaporan kinerja Bumdes dilakukan, namun laporan pertanggungjawaban dari pengurus tersebut ditolak oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) karena tidak memuat laporan tentang kegiatan dan laporan penggunaan dana penyertaan modal secara terperinci, khususnya penggunaan dana penyertaan modal di tahun 2017.

2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Implementasi Kebijakan pendirian Badan Usaha Milik Desa

Ada pun faktor-faktor determinan yang mempengaruhi kinerja Implementasi Peraturan Desa Wolotolo Nomor 05 Tahun 2016 Tentang Pendirian dan Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Maju Bersama, Desa Wolotolo, diantaranya:

a) Cakupan Perubahan yang diharapkan

Ada pun tujuan pendirian Bumdes Maju Bersama Desa Wolotolo yang termuat Peraturan Desa Wolotolo No 5 tahun 2016, di antaranya untuk:

(a) Meningkatkan Pendapatan Asli Desa dalam rangka meningkatkan kemampuan Pemerintah Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat; (b) Mengembangkan potensi perekonomian di wilayah pedesaan untuk mendorong pengembangan dan kemampuan perekonomian masyarakat desa secara keseluruhan; (c) Mewujudkan kelembagaan ekonomi dan sosial masyarakat pedesaan yang mandiri dan tangguh agar dapat memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat; (d) Menciptakan kesempatan berwirausaha, meningkatkan kebersamaan, mengurangi pengangguran dan menjadi pilar kegiatan sosial ekonomi di desa; (e) Memberikan pelayanan kebutuhan untuk usaha produktif bagi kelompok masyarakat miskin serta sebagai wahana untuk pembelajaran usaha ekonomi, sosial menciptakan pemerataan kesempatan berusaha dan meningkatkan pendapatan masyarakat desa.

Dari tujuan tersebut, bisa dilihat begitu luas cakupan perubahan yang diharapkan dari proses pengelolaan Bumdes Maju Bersama baik dari aspek ekonomi maupun aspek sosial

kemasyarakatan. Sementara itu, salah satu sifat hakiki dari kebijakan sebagai proses intervensi adalah keterbatasan. Dalam hal ini, Nugroho (2008 : 356-360) menyatakan ada lima keterbatasan pokok dari sebuah kebijakan :

Sumber daya pertama (dan sering kita abaikan) adalah sumber daya waktu. Suatu pemerintahan berjalan dalam kurun waktu 5 tahun – hanya dalam rentang waktu inilah ia harus bekerja secara efisien dan efektif. **Keterbatasan kedua adalah keterbatasan kemampuan sumber daya manusia.** Teramat banyak kebijakan publik yang baik akhirnya tidak dapat dilaksanakan karena tidak didukung oleh ketersediaan SDM yang memadai. **Keterbatasan ketiga adalah keterbatasan kelembagaan** yang dimaksudkan sebagai keterbatasan kelembagaan adalah sejauh mana kualitas praktik manajemen profesional dalam lembaga pemerintahan dan lembaga masyarakat, baik yang bergerak di bidang profit maupun non-for-profit. Kekeliruan fatal bagi para pejabat publik adalah membuat keputusan yang ideal namun tidak melihat kesiapan kelembagaan di tempatnya berada **Keterbatasan keempat adalah keterbatasan yang klasik tetapi tidak kalah penting, yakni keterbatasan dana dan anggaran.** **Keterbatasan kelima adalah keterbatasan yang bersifat teknis,** yakni berkenaan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan itu sendiri.

Dalam konteks implementasi kebijakan pendirian dan pengelolaan Bumdes di Desa Wolotolo, memang ada dukungan dana operasional yang cukup memadai melalui penyertaan modal dari desa di tahun 2016 dan 2017 akan tetapi ada beberapa keterbatasan yang turut berpengaruh pada tingkat kesulitan teknis untuk mencapai tujuan Bumdes yang memiliki cakupan perubahan yang luas tersebut, di antaranya: Waktu dan sumber daya tidak tersedia secara

memadai. Untuk mencapai tujuan tersebut, pengurus Bumdes hanya mempunyai waktu yang terbatas yaitu 3 tahun sesuai dengan masa baktinya. Sementara itu, kualitas sumber daya manusia pengurus Bumdes yang terbatas ditinjau dari tingkat pendidikan dan keterampilan serta pengalaman dalam kewirausahaan turut berpengaruh pada efektivitas dan efisiensi kinerja implementasi kebijakan pendirian dan pengelolaan Bumdes di Desa Wolotolo. Keterbatasan sumber daya manusia tersebut juga berpengaruh besar pada keterbatasan kelembagaan khususnya dalam praktik manajemen profesional pengelolaan Bumdes. Selain itu, kebijakan derivatif dari Kebijakan pendirian dan pengelolaan Bumdes yang tertuang dalam Keputusan Kepala Desa tentang AD/ART Bumdes secara teknis belum memberikan gambaran yang jelas bagaimana seharusnya melakukan kajian sebelum menghasilkan sebuah perencanaan kegiatan maupun perencanaan keuangan sebab dalam Anggaran Rumah Tangga Bumdes hanya memuat pedoman teknis tentang pengelolaan unit usaha simpan pinjam (unit usaha yang justru belum dikembangkan di Bumdes Maju Bersama), sementara itu pedoman teknis untuk pengelolaan unit usaha lain khususnya unit usaha *Stone Crusher* belum dibuat.

b) Dasar Teoritis dari Kebijakan

Kompleksitas masalah, perumusan tujuan dan cakupan perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan idealnya perlu didukung oleh kajian teoritis. Dalam konteks kebijakan pendirian dan pengelolaan Bumdes, kajian teoritis dapat dilakukan melalui kajian kelayakan usaha. Ibrahim (dalam Hastowiyono & Suharyanto, 2014: 1) menyatakan bahwa:

Kajian Kelayakan Usaha adalah kegiatan untuk menilai sejauh mana

manfaat yang dapat diperoleh dalam melaksanakan suatu kegiatan usaha. Hasil dari kegiatan kajian kelayakan usaha sangat berguna sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan, apakah menerima atau menolak suatu gagasan usaha yang direncanakan. Suatu gagasan usaha dikatakan layak apabila terdapat kemungkinan untuk memperoleh manfaat ketika kegiatan usaha itu benar-benar dijalankan.

Studi kelayakan usaha menjadi salah satu tahapan penting dalam pengelolaan Bumdes sebab dalam proses tersebut dilakukan studi mendalam untuk menentukan suatu usaha layak atau tidak untuk dijalankan, dan menguntungkan atau tidak jika dijalankan. Sebagaimana disampaikan oleh Hastowiyono & Suharyanto (2014: 2) bahwa Kajian Kelayakan Usaha yang dilakukan dengan sungguh-sungguh dan menggunakan cara yang tepat akan memberikan kemanfaatan, meliputi:

- 1) Terpilihnya jenis usaha yang dapat menghasilkan kemanfaatan paling besar atau paling layak untuk dilaksanakan.
- 2) Dapat memperkecil risiko kegagalan usaha atau mencegah kerugian.
- 3) Tersedianya data dan informasi tentang kelayakan usahakan memudahkan dalam menyusun perencanaan usaha (*business plan*).
- 4) Meningkatnya kemampuan atau keterampilan warga desa dalam mengelola usaha ekonomi secara rasional dan modern.
- 5) Tersedianya informasi tentang prospek usaha yang dapat menarik warga desa dan pihak lain untuk mendukung pengembangan usaha.

Lebih lanjut Hastowiyono & Suharyanto (2014: 3-4) menjelaskan tentang tujuan kajian kelayakan usaha yang terdiri dari:

- 1) Memperhitungkan keadaan internal desa (potensi desa dan kebutuhan masyarakat) dan eksternal desa (peluang dan ancaman

pengembangan usaha) sebagai acuan dalam perencanaan usaha ekonomi desa. 2) Memantapkan gagasan usaha ekonomi. 3) Merencanakan Sumber Daya Manusia (SDM), terutama untuk menyiapkan orang-orang yang berkualitas sebagai pengelola unit usaha. 4) Merancang organisasi unit usaha. 5) Memperhitungkan peluang dan risiko usaha. 6) Menentukan jenis usaha yang memungkinkan dan menguntungkan untuk dijalankan

Ada berbagai aspek yang seharusnya dikaji dalam kajian kelayakan usaha, diantaranya: aspek pasar dan pemasaran, aspek teknis, aspek manajemen dan sumberdaya manusia, aspek keuangan, aspek sosial, budaya, politik, dan lingkungan hidup serta aspek hukum. Sementara itu, dibutuhkan waktu yang tidak singkat untuk mengkaji berbagai aspek tersebut secara mendalam, agar benar-benar dapat menghasilkan kesimpulan tentang layak atau tidaknya suatu usaha untuk dijalankan di Bumdes. Sayangnya, kajian tentang studi kelayakan sebelum pendirian Bumdes Maju Bersama dilakukan secara sangat sederhana. Hal tersebut menyebabkan: a) Penentuan unit usaha yang dikembangkan di Bumdes Maju Bersama tidak sesuai dengan kebutuhan sebagian besar masyarakat desa Wolotolo yang adalah petani. b) Tidak tersedianya perencanaan kegiatan dalam pengelolaan Bumdes. Baik itu perencanaan produksi, perencanaan promosi dan pemasaran serta perencanaan keuangan sebagai pedoman teknis dalam pengelolaan organisasi. c) Tanpa ada perencanaan atau manajemen sumber daya manusia, Proses perekrutan dan seleksi yang dilakukan secara aklamasi. Sehingga pengurus tidak mendapat legitimasi secara penuh dari masyarakat. d) Pengorganisasian, pengawasan dan evaluasi yang tidak dapat berjalan secara efektif dan efisien. e) Perencanaan dan

alokasi sumber daya finansial yang tidak memadai sehingga ada bias dalam penggunaan dana penyertaan modal dari desa. Bumdes pada akhirnya mengalami kerugian dan belum maksimal dalam mendukung peningkatan pendapatan asli desa.

c) Keterpautan dan Dukungan Antar Berbagai Institusi Pelaksana

Peraturan Desa Wolotolo No 5 tahun 2016 tentang pendirian dan pembentukan Bumdes Maju Bersama di Desa Wolotolo memuat hampir semua hal penting yang tertuang dalam Permendes PDTT nomor 04 tahun 2015. Kecuali pada bagian struktur organisasi dan kepengurusan Bumdes. Struktur kepengurusan Bumdes Maju Bersama Desa Wolotolo hanya terdiri dari komisar/penasihat, Direksi (pelaksana operasional) dan kepala unit serta staf tanpa ada pengawas. Selain itu, komisar atau penasihat yang seharusnya dijabat secara *ex officio* oleh Kepala Desa, akan tetapi dijabat oleh beberapa pihak yaitu Ketua BPD dan tokoh masyarakat dan mempunyai tugas ganda sebagai penasihat sekaligus sebagai pengawas dalam menjalankan kegiatan pengelolaan Bumdes. Struktur organisasi Bumdes maju bersama tersebut kemudian akan menentukan koordinasi, interaksi antar aktor dan mekanisme kerjanya.

Jening (Purwanto & Sulistyastuti, 2015: 153) mencatat bahwa koordinasi akan menjadi lebih sulit ketika unit kerja yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan semakin banyak. Agar koordinasi dapat dilakukan dengan baik maka seluruh *stakeholder*, terutama penanggung jawab utama implementasi, perlu memahami mekanisme kerja yang akan melibatkan seluruh stakeholder yang terlibat dalam implementasi.

Persoalan utama di tahap pengorganisasian dalam pengelolaan

Bumdes Maju Bersama di Desa Wolotolo adalah selain banyaknya aktor yang secara fungsional berperan ganda sebagai komisaris sekaligus pengawas, masalah lain adalah tingkat pemahaman institusi pelaksana tentang pengelolaan Bumdes yang minim sehingga proses pemaduan sasaran dan kegiatan tiap unit-unit kerja untuk dapat mencapai tujuan organisasi secara efektif menjadi terhambat.

d) Dukungan Publik Terhadap Sebuah Kebijakan

Frekuensi penyampaian informasi tentang kebijakan pendirian dan pengelolaan Bumdes yang terbatas hanya satu kali dan terkesan buru-buru tanpa melalui mekanisme konsultasi publik, menyebabkan ketidakpahaman masyarakat tentang kebijakan tersebut. Apalagi pemilihan unit usaha yang tidak mengakomodasi kebutuhan sebagian besar masyarakat desa Wolotolo menyebabkan partisipasi masyarakat/dukungan publik terkait dengan pengelolaan Bumdes di Desa Wolotolo menjadi pasif.

e) Komitmen dan Keahlian dari Implementor

Pola penunjukan secara aklamasi tanpa adanya pelatihan persiapan pengurus ini kemudian menghasilkan pengurus yang kebingungan akan tupoksi nya dan hingga hari ini tidak aktif sehingga praktis hanya ketua yang terlibat aktif dalam mengurus operasional unit usaha baik yang merangkap sebagai direktur, sekretaris dan bendahara.

Sosialisasi tentang Bumdes yang terburu-buru juga turut menyebabkan pemahaman pengurus Bumdes terhadap Bumdes yang tidak utuh. Selain itu, kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana yang selalu berubah akibat intervensi yang kuat dari kepala desa baik dalam kebijakan, pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan

keuangan menyebabkan hampir semua pengurus Bumdes mengundurkan diri (tidak aktif) dari seluruh proses pengelolaan Bumdes karena takut bertanggung jawab untuk hal-hal yang tidak mereka kerjakan selama itu.

Di sisi lain, memang bukan pekerjaan yang mudah untuk mengubah masyarakat yang sebelumnya petani untuk menjadi pengusaha yang mengurus lembaga perekonomian di tingkat desa dengan cakupan perubahan yang cukup luas tertuang dalam tujuan yang diemban lembaga tersebut. Apalagi para implementor (pengurus Bumdes) tidak ditunjang dengan pengetahuan, keterampilan dan pengalaman tentang pengelolaan sebuah usaha khususnya mengelola Bumde, menyebabkan kinerja pengelolaan Bumdes menjadi tidak optimal.

KESIMPULAN

Pembentukan dan pengelolaan Bumdes merupakan salah satu strategi inovasi dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan desa terutama pada peningkatan perekonomian desa dan kesejahteraan bagi masyarakat desa. Tujuan pendirian Bumdes tersebut jelas memuat cakupan perubahan yang cukup luas, oleh karena itu dibutuhkan langkah strategis agar tujuan dari pengelolaan Bumdes dapat tercapai.

Merujuk pada temuan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa kinerja kebijakan pendirian dan pengelolaan Bumdes Maju Bersama Desa Wolotolo belum optimal sebab belum ada kesamaan kesempatan bagi sebagian besar masyarakat untuk dapat mengakses manfaat dari pendirian dan pembentukan Bumdes di Desa Wolotolo. Selain itu, rancangan struktur organisasi dan kepengurusan di Bumdes Maju Bersama juga tidak berpedoman pada Permendes PDTT Nomor 04 tahun 2015 dan penentuan unit usaha (Penyewaan *stone cruiser* dan budi daya ikan lele) dilakukan tanpa studi kelayakan usaha

sehingga penentuan kelompok sasaran menjadi tidak *eligible* dengan tujuan pendirian Bumdes dan tidak tersedianya berbagai dokumen perencanaan usaha. Oleh karena itu dibutuhkan upaya peningkatan kapasitas kelembagaan melalui studi kelayakan usaha dan penyusunan dokumen perencanaan usaha dan restrukturisasi pengelola Bumdes. Selain itu, dibutuhkan juga upaya peningkatan kapasitas pengelola Bumdes pelatihan dan studi banding agar pengelolaan Bumdes dapat berjalan

DAFTAR PUSTAKA

Hastowiyono dan Suharyanto, 2014, *Penyusunan Kelayakan Usaha Dan Perencanaan Usaha BumDesa*, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta

Lukito, Penny Kusumastuti, 2014, *Membumikan Transparansi dan Akuntabilitas Kinerja Sektor Publik*, PT Grasindo Anggota Ikapi, Jakarta

Nugroho, Riant, 2008, *Public Policy*, PT Gramedia, Jakarta

Prasetya, Eka, 2020, *Inspirasi Sektor Usaha Bumdes*, CV Hikam Media Utama, Yogyakarta

Prasetyo, David, 2019, *Peran Bumdes Dalam Membangun Desa*, CV Derwati Press, Kalimantan Barat

Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih, 2012, *Implementasi Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta

Putra, Anom Surya, 2015, *Badan Usaha Milik Desa, Spirit Usaha Kolektif Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta

Subarsono, AG, 2006, *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Suharto, Edi, 2008, *Analisis Kebijakan Publik (Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial)*, Alfabet, Bandung