



## Implementasi rencana strategis badan pemberdayaan masyarakat dan desa dalam upaya pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Kotawaringin Barat

Aji Wahyudi <sup>a\*</sup>

<sup>a</sup> Pemerintah Kabupaten Sukamara, Kalimantan Tengah, Indonesia

### INFORMASI ARTIKEL

#### Article history:

Dikirim tanggal: 02 Februari 2016

Revisi pertama tanggal: 19 April 2016

Diterima tanggal: 31 Mei 2016

Tersedia *online* tanggal 18 September 2016

*Keywords:* BUM Desa, implementation

### ABSTRACT

The development of village-owned enterprises (BUMDes) currently is one of the flagship programs of the central government and became policy in an effort to build rural areas. In West Kotawaringin Regency, the implementation of the policy beyond the performance indicators that have been set in the strategic plan and the Village Community Empowerment Board (BPMD) of West Kotawaringin Regency, because 'BUM Desa development program' has not been specifically addressed in the strategic plan BPMD. The results of this study indicate that the implementation of a policy that goes well, the need for cooperation between the two parties, the parties implementing policies that can translate a policy to operations in the field, and the target group policy, demonstrated by their attitude in accepting a policy.

### INTISARI

Pengembangan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) saat ini merupakan salah satu program unggulan pemerintah pusat dan menjadi kebijakan dalam upaya membangun kawasan perdesaan. Di Kabupaten Kotawaringin Barat, pelaksanaan kebijakan tersebut melampaui indikator kinerja yang telah ditetapkan di rencana strategis Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (BPMD) Kabupaten Kotawaringin Barat, karena program pengembangan BUM Desa belum disebutkan secara spesifik dalam rencana strategis BPMD. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa agar implementasi sebuah kebijakan berjalan dengan baik, dibutuhkan kerjasama antara dua pihak, yaitu pihak pelaksana kebijakan yang mampu menterjemahkan sebuah kebijakan secara operasional di lapangan, dan kelompok sasaran kebijakan yang ditunjukkan melalui sikap mereka dalam menerima sebuah kebijakan.

2016 FIA UB. All rights reserved.

### 1. Pendahuluan

Mengutip pendapat Burban (1987), apabila pembangunan nasional digambarkan sebagai suatu lingkaran, maka titik pusat dari lingkaran tersebut adalah pembangunan perdesaan. Di Indonesia, pembangunan di kawasan perdesaan saat ini memang

memiliki daya dorong yang tinggi, sejalan dengan Nawacita dan Nawakerja dari rezim yang sedang berkuasa, pembangunan perdesaan menjadi salah satu program unggulan yang mereka usung. BUM Desa menjadi entitas bisnis di desa yang menjadi bidikan pemerintah dalam program pembangunan tersebut.

\* Corresponding author. Tel.: +62-813-17300074; e-mail: aji.wahyudi@gmail.com

Sebenarnya BUM Desa sudah lama dikenal di Indonesia, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dengan berbagai aturan turunannya sudah mengatur lembaga tersebut, namun sangat sedikit daerah yang mempraktekkannya. Saat ini, BUM Desa diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa yang merupakan derivasi dari UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Di Kotawaringin Barat, produk hukum tentang BUM Desa juga sudah ada, yaitu Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008, namun gelombang pembentukan BUM Desa di wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat baru dimulai pada pertengahan 2014, butuh waktu 6 (enam) tahun sejak diterbitkannya Peraturan Daerah tersebut.

Jika melihat definisi BUM Desa pada semua peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan juga jika kita menilik definisi teoritisnya, BUM Desa merupakan organisasi yang bersifat independen dan tidak terkait dengan struktur pemerintahan di level manapun. Namun, pemerintah daerah bagaimanapun juga memiliki kepentingan dengan pengembangan BUM Desa, karena keberadaan lembaga tersebut diyakini akan dapat menggerakkan ekonomi di perdesaan yang tentu berdampak positif terhadap pembangunan di daerah. Melalui BPMD, sebagai institusi yang diberi kewenangan di bidang pemberdayaan masyarakat dan desa, pemerintah daerah turut serta mendorong pengembangan BUM Desa. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji peran serta pemerintah daerah melalui analisa terhadap rencana strategis (renstra) BPMD dan implementasinya terkait pengembangan BUM Desa di Kabupaten Kotawaringin Barat.

## 2. Teori

### *Kebijakan Publik*

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat (Islamy,1997). Menurut James A. Anderson dalam Subarsono (2005), kebijakan publik merupakan “kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah”.

Proses kebijakan dapat digambarkan sebagai suatu sistem yaitu ada input, proses dan output. Input proses kebijakan adalah isu kebijakan atau agenda pemerintah, sedangkan proses kebijakan berupa perumusan formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan. Isu dan formulasi kebijakan merupakan proses politik yang dilakukan elit politik dan kelompok-kelompok penekan. Sementara output dari suatu proses kebijakan adalah kinerja kebijakan. Berkaitan dengan perumusan

kebijakan, Nugroho (2012) mengemukakan tiga belas model perumusan kebijakan, salah satunya adalah Model Strategis. Model Strategis menggunakan formula tuntutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Menurut Nugroho, perencanaan strategis lebih memfokuskan pada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu. Model ini merupakan salah satu derivat manajemen dari model rasional karena mengandaikan bahwa proses perumusan kebijakan adalah proses rasional dengan perbedaan bahwa model ini lebih fokus pada rincian-rincian langkah manajemen.

### *Implementasi Kebijakan*

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik, biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Menurut Nugroho (2012), Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut.

Sedangkan Santoso (2002) menyatakan bahwa implementasi akan lebih baik jika dimaknai sebagai proses administratif untuk mengeksekusi keputusan-keputusan politis dengan mendayagunakan serangkaian instrumen kebijakan untuk menghasilkan perubahan sosial ke arah yang dikehendaki, yang mencakup pula serangkaian proses negosiasi antara implementor dengan sasaran kebijakan untuk memastikan tercapainya misi kebijakan.

Implementasi, menurut Edwards III, diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan itu (*output, outcome*). Edward III kemudian mengidentifikasikan aspek-aspek yang dianggap berkontribusi pada implementasi kebijakan. yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat aspek tersebut tidak hanya secara langsung mempengaruhi implementasi, akan tetapi juga tidak secara langsung masing-masing aspek berpengaruh terhadap aspek lainnya.

### *Badan Usaha Milik Desa*

BUM Desa adalah lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintah desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan membangun kerekatan sosial masyarakat yang dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa (Maryunani, 2008).

Pengembangan BUM Desa masih menghadapi berbagai macam kelemahan, ancaman, dan rendahnya

kapasitas (Sutoro Eko, 2013). Pertama, penataan kelembagaan desa belum tertata secara maksimal sehingga BUM Desa pun belum diinstitutionalisasi dalam format pemerintahan dan perekonomian desa. Kedua, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia di desa untuk mengelola dan mengembangkan BUM Desa yang akuntabel dan berkinerja baik. Ketiga, rendahnya inisiatif lokal untuk menggerakkan potensi ekonomi lokal bagi peningkatan kesejahteraan sosial dan ekonomi warga desa. Keempat, belum berkembangnya proses konsolidasi dan kerjasama antar stakeholders untuk mewujudkan BUM Desa sebagai patron ekonomi yang berperan memajukan ekonomi kerakyatan. Kelima, kurangnya responsivitas pemerintah daerah untuk menjadikan BUM Desa sebagai program unggulan untuk memberdayakan desa dan kesejahteraan masyarakat.

### 3. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Fokus penelitiannya adalah menelaah implementasi rencana strategis Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dalam upaya pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Kotawaringin Barat.

Dalam penelitian ini, lokasi penelitian berada di Kabupaten Kotawaringin Barat, dan peneliti memilih 2 (dua) situs penelitian yaitu di BPMD Kabupaten Kotawaringin Barat selaku pelaksana kebijakan dan BUM Desa "Karya Makmur" Desa Pangkalan Tiga Kecamatan Pangkalan Lada sebagai sasaran kebijakan. Teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model interaktif dari Miles, Huberman, dan Saldana.

### 4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengembangan BUM Desa dalam renstra BPMD Kabupaten Kotawaringin Barat 2012-2016, tercantum pada program Pengembangan Lembaga Ekonomi Perdesaan dan kegiatan Pelatihan Ketrampilan Manajemen BUM Desa, untuk lebih jelasnya disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 1 Pengembangan BUM Desa dalam Renstra BPMD

Variabel dalam Renstra	Uraian
Program	Pengembangan Lembaga Ekonomi Perdesaan
Indikator Kinerja	Terbentuknya pengelola usaha mikro kecil dan menengah yang mandiri dan menjadi cikal bakal BUM Desa

Sub Kegiatan

Pelatihan pelaku usaha ekonomi di desa dalam rangka pembentukan BUM Desa.

Penyusunan Renstra BPMD ini dilakukan pada Tahun 2012, terdapat perbedaan kondisi pada saat penyusunan dengan kondisi sekarang. Pada awalnya, fokus kegiatan yang disusun dalam renstra difokuskan pada program Teknologi Tepat Guna, hal ini lebih disebabkan karena selera pimpinan pada saat itu. Kemudian, terjadi pergantian pimpinan yang memutuskan untuk mengganti fokus kegiatan ke misi pengembangan usaha ekonomi masyarakat desa/kelurahan, sehingga dilakukan revisi renstra. Karena saat dilakukannya revisi tersebut kebijakan dari pemerintah pusat dalam upaya pengembangan BUM Desa belum ada, maka fokus kegiatannya hanya sampai pada persiapan pembentukan usaha yang menjadi cikal bakal BUM Desa.

Dari hasil penelitian, rencana strategis BPMD dalam pengembangan BUM Desa telah diimplementasikan dengan baik, hal ini bisa dilihat dari tercapainya indikator kinerja pada program pengembangan lembaga ekonomi perdesaan, yaitu terbentuknya pengelola usaha mikro kecil dan menengah yang mandiri dan menjadi cikal bakal BUM Desa. Bahkan indikator itu terlampaui karena bukan hanya lembaga mikro yang menjadi cikal bakal BUM Desa saja yang sudah terbentuk, tapi juga lembaga BUM Desa-nya. Berdasarkan pada data per 31 Desember 2015 telah terbentuk 20 (dua puluh) BUM Desa di Kabupaten Kotawaringin Barat.

Walaupun sebenarnya kegiatan fasilitasi pembentukan BUM Desa yang dilaksanakan oleh BPMD tidak sesuai dengan asas rekognisi yang dianut dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dimana maksud dari asas rekognisi adalah negara mengakui lembaga yang sudah ada dan dibentuk oleh masyarakat desa sendiri. Namun karena lembaga yang dimaksud (BUM Desa) belum ada, maka asas rekognisi tersebut sedikit bergeser ke asas intervensi, yaitu negara (BPMD) turun tangan untuk memfasilitasi pembentukan BUM Desa. Intervensi hanya sampai pada tahap pembentukan, karena setelah itu BUM Desa yang ada berjalan sesuai dengan definisi Maryunani (2008) yang menyebutkan bahwa BUM Desa merupakan lembaga yang dikelola masyarakat desa secara otonom.

Fasilitasi pembentukan BUM Desa dilaksanakan dengan memanfaatkan komunikasi informal antara BPMD dan masyarakat desa, dan pada akhirnya kehadiran BPMD pada Musyawarah Desa yang diselenggarakan oleh pemerintah desa menjadi forum bagi BPMD untuk mendorong prakarsa dari pemerintah

desa bersama masyarakatnya dalam membentuk kelembagaan BUM Desa.

Berjalannya proses pembentukan BUM Desa juga tidak bisa dilepaskan dari peran serta yang aktif serta sikap (disposisi) dari masyarakat dan pemerintah desa setempat terkait keberadaan BUM Desa. Jika dibandingkan dengan sikap mereka terhadap keberadaan Koperasi Unit Desa (KUD) di desanya, mereka lebih antusias dengan keberadaan BUM Desa. Perbedaan sikap ini dilatarbelakangi oleh beberapa perbedaan yang diperoleh oleh desa dan Kepala Desa (Kades) dari dua lembaga ekonomi tersebut seperti yang disajikan dalam tabel 2.

Tabel 2 Perbedaan KUD dengan BUM Desa

	KUD	BUM Desa
Posisi Kades dalam struktur organisasi	tidak ada	ada
Peran Kades dalam Pengambilan keputusan	tidak ada	ada
Bagian untuk desa jika ada laba dari hasil usaha	tidak ada	ada

Posisi Kades dalam struktur organisasi BUM Desa adalah sebagai penasihat (*ex-officio*), sedangkan di struktur organisasi KUD, Kades tidak masuk di dalamnya. Dengan menduduki posisi sebagai Penasihat, Kades masih bisa mempunyai peran dalam mengendalikan kegiatan BUM Desa, hal ini berbeda dengan yang terjadi di KUD, pengambilan keputusan tertinggi ada pada Rapat Anggota Tahunan (RAT) dimana Kades tidak memiliki peran di situ. Kemudian terkait penerima manfaat atas sisa hasil usaha atau laba operasional, untuk KUD penerimanya hanyalah anggotanya saja yang dibagi secara proporsional berdasarkan kontribusinya. Sedangkan untuk BUM Desa, laba dibagi ke seluruh pemilik saham, karena desa merupakan pemilik saham mayoritas, maka penerima manfaat terbesar adalah desa, penerimaan keuntungan ini akan dimasukkan ke dalam mekanisme APB Desa.

Satu hal yang tidak kalah penting adalah keberadaan KUD yang dirasakan oleh aparat pemerintah desa semakin menjaga jarak dengan mereka. Banyak program kerja KUD yang tidak berkoordinasi dengan desa atau bahkan tidak sejalan dengan program kerja desa, namun pengurus KUD tidak mau tahu karena mereka merasa sebagai entitas usaha yang mandiri dan terlepas dari urusan dengan pemerintah desa. Beberapa alasan itulah yang membuat aparat pemerintah desa antusias dalam menerima bahkan mendukung kebijakan pengembangan BUM Desa.

Terkait dengan pembentukan BUM Desa, terdapat kontradiksi yang menjadikan posisi implementor

problematis terutama dalam menterjemahkan kebijakan pengembangan BUM Desa di lapangan. Dimana Renstra BPMD tidak menyebutkan aktifitas yang bermuara pada pembentukan lembaga BUM Desa, yaitu hanya sampai pada persiapan lembaga yang menjadi cikal bakal BUM Desa, bertolak belakang dengan kemauan pemerintah yang menekankan pengembangan lembaga tersebut. Keinginan pemerintah pusat itu dapat dilihat pada sosok Menteri Desa yang berulang kali mengeluarkan statemen tentang pembentukan dan pengembangan BUM Desa. Kondisi tersebut menjadi lebih sulit bagi implementor ketika masyarakat di desa telah siap dan menginginkan dibentuknya lembaga BUM Desa, karena menurut mereka, desanya memiliki sumber ekonomi yang layak untuk dikelola sebuah lembaga bisnis, hanya permasalahannya masyarakat masih awam dengan aturan mainnya.

Dalam menghadapi desakan dari dua penjurur yang berbeda untuk melaksanakan kegiatan yang belum sepenuhnya diakomodir dalam dokumen perencanaan, implementor dituntut untuk melakukan kreasi yang bisa menjembatani keinginan tersebut tanpa harus melanggar rencana yang telah ditetapkan. Kondisi ini sejalan dengan pendapat dari Fischer, Miller dan Sidney (2015), yang menyatakan bahwa aktor-aktor administrasi sering tidak dikontrol secara ketat oleh para politisi dan mempunyai otonomi dalam menentukan bagaimana kebijakan benar-benar dijalankan. Yang penting bagi mereka adalah kebijakan itu bisa bermanfaat bagi masyarakat, sesuai dengan definisi kebijakan publik menurut Islamy (1997), yaitu serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

## 5. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa sebuah kebijakan membutuhkan dorongan untuk dapat dilaksanakan, ruang untuk berkreasi juga harus selalu terbuka, yang penting kebijakan itu berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Implementasi sebuah kebijakan membutuhkan interaksi antara pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan. Kedua pihak tersebut masing-masing harus memiliki kesiapan dari berbagai aspek agar bisa saling mendukung, karena tanpa adanya salah satu pihak yang berperan, niscaya sebuah kebijakan tidak akan mencapai tujuannya.

## Daftar Pustaka

Burban, U. (1987). *Pembangunan Pedesaan Dalam Konteks Pembangunan Nasional dalam*

- Pembangunan Ekonomi Pedesaan*. BPFE, Yogyakarta.
- Eko, S. dan Tim FPPD. 2014. “*Membangun Badan Usaha Milik Desa yang Mandiri, Kokoh, dan Berkelanjutan*”. Kerjasama FPPD dengan ACCES.
- Fischer, F., Miller, G.J., & Sidney, M.S. (2015). *Handbook Analisis Kebijakan Publik: Teori, Politik dan Metode*. Nusamedia, Bandung.
- Islamy, M. I. (1997). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Maryunani. (2008). *Pembangunan Bumdes dan Pemberdayaan Pemerintah Desa*. CV Pustaka Setia, Bandung.
- Nugroho, R. (2012). *Public Policy*. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Badan Usaha Milik Desa.
- Rencana Strategis Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Kotawaringin Barat 2012-2016.
- Santoso, P. (2002). *Modul Kuliah Kebijakan Pemerintahan dan Implementasinya*, Program Pasca Sarjana Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Ekonomi Daerah UGM. Yogyakarta.
- Subarsono, A.G. (2005). *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.