

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

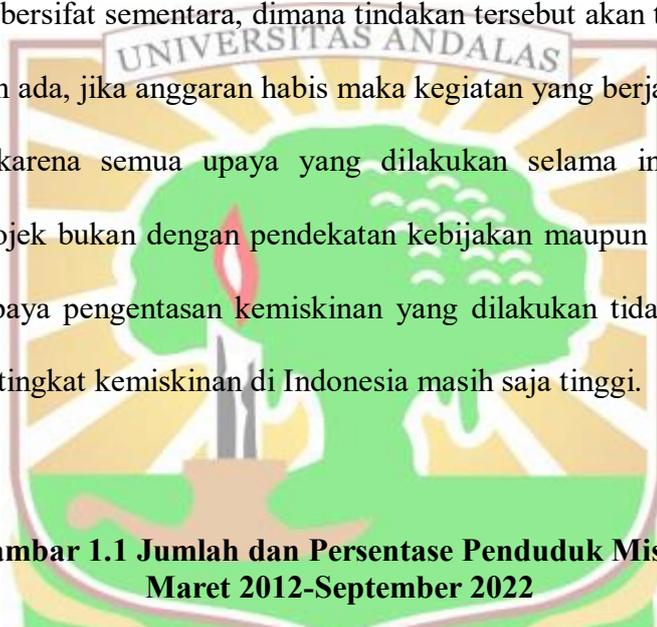
Kemiskinan merupakan salah satu kondisi masyarakat yang ditakuti terjadi di setiap negara di dunia. Hal tersebut karena kemiskinan termasuk ke dalam masalah sosial yang menjadi sumber masalah lainnya. Terjadinya kemiskinan digambarkan sebagai keadaan masyarakat yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar. Mulai dari makan, tempat tinggal, pendidikan hingga kesehatan. Ketika masyarakat tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar maka akan berdampak pada terganggunya aktivitas kelangsungan hidup yang lain. Dengan demikian, pemerintah sebagai unsur yang memiliki hak dan kewajiban untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat akan mengupayakan berbagai tindakan untuk mencegah maupun menanggulangi kemiskinan. Strategi dan kebijakan yang dikeluarkan masing-masing negara sesuai dengan situasi negaranya sendiri.

Indonesia termasuk ke dalam golongan negara berkembang, yaitu negara yang memiliki taraf kesejahteraan ekonomi dan sosial masih rendah dibandingkan dengan negara maju. Kesejahteraan diukur dari beberapa aspek, salah satunya yaitu masih terjadi kesenjangan pendapatan dan pembangunan belum merata yang mengakibatkan tingginya angka kemiskinan di Indonesia. Untuk menindaklanjuti hal tersebut, pemerintah Indonesia menggalakkan berbagai program dan kebijakan. Adapun wujud regulasi untuk mendukung program dan kebijakan yang ada, diantaranya sebagai berikut:

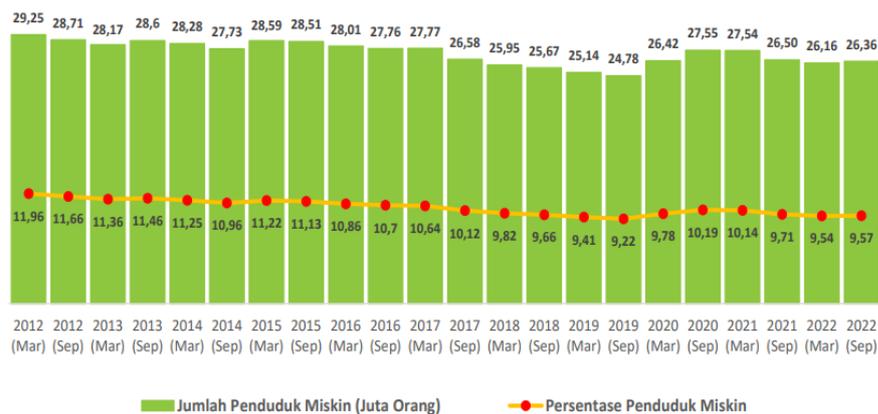
1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2015 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 Tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan
4. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Program Bantuan untuk Rumah Tangga Sasaran dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2020 Tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota
6. Peraturan Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nomor 148/PMK.07/2014 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.07/2009 Tentang Pedoman Pendanaan Urusan Bersama Pusat Dan Daerah Untuk Penanggulangan Kemiskinan
7. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 43/Permentan/RC.110/11/2018 TA 2019 dan Nomor 20/Permentan/RC.120/5/2018 TA 2018 Tentang Pedoman Program Bedah Kemiskinan Rakyat Sejahtera Berbasis Pertanian

Pada poin di atas terlihat landasan hukum terkait pengentasan kemiskinan telah banyak dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia sebagai dasar kebijakan dan program-program yang ada.

Meskipun sudah dilaksanakan berbagai upaya namun kemiskinan tetap tidak dapat diberantas semuanya, artinya permasalahan kemiskinan masih ditemui hampir di seluruh wilayah Indonesia. Kebijakan dan program pemerintah sekarang pada dasarnya bersifat sementara, dimana tindakan tersebut akan terlaksana ketika anggaran masih ada, jika anggaran habis maka kegiatan yang berjalan juga selesai. Hal tersebut karena semua upaya yang dilakukan selama ini menggunakan pendekatan proyek bukan dengan pendekatan kebijakan maupun program.¹ Tidak heran kalau upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan tidak berkelanjutan, pada akhirnya tingkat kemiskinan di Indonesia masih saja tinggi.



Gambar 1.1 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Maret 2012-September 2022



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2023

¹ Murdiyana dan Mulyana, Analisis Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia, Jurnal Politik Pemerintahan, 2017, hlm. 91.

Gambar 1.1 memperlihatkan data perkembangan tingkat kemiskinan di Indonesia tahun 2012 hingga tahun 2022. Pada gambar 1.1 dapat diketahui bahwa kemiskinan di Indonesia pada tahun 2012 sebesar 29,25 juta orang, kemudian pada tahun-tahun berikutnya mengalami sedikit penurunan dengan beberapa peningkatan kecil. Sementara itu, pada September 2022 terjadi peningkatan kemiskinan dibandingkan dengan periode sebelumnya Maret 2022. Jumlah penduduk miskin naik sebesar 0,20 juta orang mencapai 26,36 juta orang. Berarti posisi tersebut naik 0,03 persen atau 200.000 orang dari posisi Maret 2022 yang sebesar 26,16 juta orang miskin. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, diantaranya penyesuaian harga BBM, kenaikan harga eceran komoditas bahan pokok dan tingginya angka penduduk yang terdampak pandemi dan PHK. Dapat disimpulkan bahwa dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya angka penurunan kemiskinan tidak jauh berubah. Pada kenyataannya tingkat penurunan kemiskinan mulai melambat. Ini menjadi tantangan baru bagi pemerintah, bukan saja sekedar bangkit dari krisis tetapi juga mengupayakan agar masyarakat tidak mudah jatuh kepada kemiskinan.

Pada tahun 2010, pemerintah menetapkan salah satu program yang termasuk dalam prioritas pembangunan yaitu penanggulangan kemiskinan. Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan untuk mengurangi kemiskinan hingga 8-10% di penghujung tahun 2014.² Program pembangunan Indonesia tertuang dalam

² BPHN, Analisis Evaluasi Hukum dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan. (https://bphn.go.id/data/documents/penanggulangan_kemiskinan.pdf, 2016, diakses 05 April 2023)

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 yang dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahunan.

Dalam Perpres tersebut diamanatkan untuk membentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) di tingkat pusat yang terdiri dari unsur pemerintah, masyarakat, swasta, dan pemangku kepentingan lain. Sedangkan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dibentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Provinsi dan Kabupaten/Kota. Melalui program pemerintah itu dalam lima tahun belakangan angka masyarakat miskin dan tingkat kemiskinan nasional telah berkurang secara faktual.

Selanjutnya saat pemerintahan Jokowi dan Jusuf Kalla, tingkat kemiskinan menunjukkan penurunan yang signifikan selama periode 2015-2019, bahkan mencapai satu digit pada tahun 2018, yaitu dari 11,22 persen (Maret 2015) menjadi 9,82 persen (Maret 2018). Yang terus menurun hingga mencapai 9,41 persen (Maret 2019). Keberhasilan tersebut didorong dengan peningkatan investasi, pusat pertumbuhan ekonomi baru, dan peningkatan produktivitas.³

Instrumen utama penanggulangan kemiskinan pada klaster I yaitu bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, klaster II yaitu penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, dan pada klaster III yaitu penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil.

Tahun 2020 merupakan tahun yang cukup berat bagi pemerintah karena kasus Covid-19 yang mulai melanda dari tahun sebelumnya mulai dirasakan dampaknya. Persentase penduduk miskin pada Maret 2020 sebesar 9,78 persen,

³ Bappenas, Evaluasi Akhir RPJMN 2015-2019, (https://perpustakaan.bappenas.go.id/e-library/file_upload/koleksi/migrasi-data/publikasi/file/Evaluasi_Pencanaan_Pembangunan/Evaluasi%20Akhir%20RPJMN%202015-2019.pdf), 2019, diakses 05 April 2023.

meningkat 0,56 persen poin terhadap September 2019 dan meningkat 0,37 persen poin terhadap Maret 2019. Terdapat beberapa faktor penyebab diantaranya, pandemi Covid-19, tingkat pengeluaran konsumsi rumah tangga pada PDB melemah, sektor pariwisata menurun, serta pada beberapa bahan pokok terjadi kenaikan harga eceran.

Berdasarkan arahan presiden pada Rapat Terbatas tahun 2020 tentang Strategi Percepatan Pengentasan Kemiskinan serta Rapat Terbatas tahun 2021 tentang Strategi Penanggulangan Kemiskinan Kronis, hendaknya pengentasan kemiskinan dilakukan dengan terkonsolidasi, terintegrasi dan tepat sasaran melalui kolaborasi kekuatan, sehingga pada tahun 2024 kemiskinan ekstrem dapat mencapai nol persen.⁴ Sesuai arahan tersebut, terdapat dua pendekatan utama yang digunakan dalam penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah yaitu: pertama, upaya meringankan beban keluarga miskin dan rentan melalui bantuan sosial atau perlindungan sosial, yang kedua yaitu melakukan pemberdayaan, termasuk usaha rumah tangga, usaha mikro dan UMKM. Kedua bentuk strategi tersebut perlu dikolaborasikan agar pengentasan kemiskinan dapat terus berlanjut.

Seiring dengan upaya tersebut pemerintah juga mempunyai kebijakan otonomi daerah sebagai wujud penyerahan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat di lingkungan daerah otonom yang dimaksud. Adanya pemberlakuan aturan tersebut membuat pemerintah daerah dapat lebih leluasa dan bertanggung jawab atas daerahnya. Penyerahan kekuasaan akan berdampak positif pada kebijakan yang

⁴ TNP2K, Modul Penanggulangan Kemiskinan Ekstrem, (<https://www.tnp2k.go.id/acceleration-policies/modul-penanggulangan-kemiskinan-ekstrem>), diakses 05 April 2023.

dikeluarkan pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik di setiap daerah sehingga pelaksanaannya akan lebih mudah.

Selain menjadikan daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagai objek pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah juga memandang bahwa desa memerlukan otonomi setingkat daerahnya. Dalam hal ini, otonomi yang dimaksud adalah otonomi desa. Keseriusan pemerintah diwujudkan melalui pengesahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang dijadikan payung hukum otonomi desa. Undang-undang ini dikeluarkan sebagai bentuk perhatian pemerintah dalam mewujudkan desa sebagai daerah yang mandiri dan sejahtera. Hal tersebut dikarenakan desa juga merupakan bagian yang berada didalam pemerintahan daerah kabupaten atau kota yang mempunyai hubungan yang berkaitan langsung dengan masyarakat.

Inti dari otonomi desa ialah kewenangan desa, yang berarti desa memiliki hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri secara penuh. Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa yang dilandasi pendapat masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat desa.⁵ Dalam hal kewenangan pemberdayaan masyarakat, pemerintah desa perlu membuat strategi yang tepat. Pentingnya strategi agar potensi dan sumber daya di desa dapat dioptimalkan untuk pengembangan desa.⁶ Salah satu strategi pemerintah dalam merealisasikannya dengan mengeluarkan kebijakan

⁵ Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁶ Subbag Hukum BPK Perwakilan Provinsi NTT, Kewenangan Pemerintah Desa dalam Mendirikan Bumdes. Tulisan Hukum, (<https://ntt.bpk.go.id/wp-content/uploads/2015/02/Kewenangan-Pemerintah-Desa-Dalam-Mendirikan.Pdf>), diakses 4 April 2023.

pendirian Badan Usaha Milik Desa yang disingkat BUMDes. Pendirian BUMDes ini disesuaikan dengan kepentingan dan keadaan daerahnya. Selain itu, pengambilan keputusan untuk pelaksanaan kebijakan ini melalui musyawarah desa yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan. Dengan demikian, pendirian BUMDes diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah desa dan memerlukan kerjasama dari berbagai aktor.

BUMDes dalam hal memberdayakan masyarakat diartikan sebagai proses pembangunan masyarakat melalui penggalan kemampuan individu, daya cipta, kompetensi dan pola pikir yang diharapkan lebih baik dari sebelumnya yang nantinya akan memiliki dampak panjang bagi kehidupan masyarakat karena tidak lagi bergantung kepada pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan. Jadi, pemberdayaan masyarakat ini dilakukan untuk kemajuan daerah bersama penduduk di dalamnya. Pemberdayaan masyarakat melalui pendirian BUMDes sudah berdasarkan berbagai pertimbangan dan pandangan setiap pihak, hal ini juga sesuai dengan pendekatan pengentasan kemiskinan melalui kolaborasi. Jadi, BUMDes sebagai lembaga yang diamanatkan untuk upaya memberantas kemiskinan.

Dalam penyelenggaraan kegiatannya, BUMDes dituntut untuk berbadan hukum yang tercantum dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, PP No. 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, dan Permendesa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 3 tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan pemeringkatan, Pembinaan dan pengembangan, dan Pengadaan barang dan/atau jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama. Melalui status badan hukum, BUMDes akan lebih leluasa dalam mengelola usahanya karena modal untuk mengelola BUMDes akan lebih mudah didapatkan

dan kedudukan yang setara dengan Perseroan Terbatas (PT) Perseroan Komanditer (CV) serta koperasi bagi masyarakat desa.

Berdasarkan PP No. 11 Tahun 2021 dan Permendesa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi tentang Penyelenggaraan dan Pembinaan BUMDes terdapat beberapa alur pendaftaran untuk badan hukum yang dimulai dari pengajuan nama yang terbaru, kemudian persetujuan nama dengan melihat terpenuhinya ketentuan, selanjutnya diadakan musyawarah desa yang menghasilkan perdes dan anggaran dasar, setelah itu pelaksanaan pendaftaran BUMDes disertai data pendukung, dan terakhir penerbitan sertifikat pendaftaran badan hukum.

Pendirian BUMDes di Indonesia sampai saat ini per Juli 2023 telah berjumlah 49.207 BUMDes. Jumlah tersebut terbagi ke dalam tahapan yang sudah dilalui BUMDes dengan rincian 67 BUMDes baru berada pada tahap mendaftar nama, 1.100 BUMDes berada pada tahap perbaikan nama, 27.225 BUMDes berada pada tahap terverifikasi nama, 441 BUMDes berada pada tahap mendaftar badan hukum, 5.906 BUMDes pada tahap perbaikan dokumen, dan 14.468 BUMDes sudah berbadan hukum.⁷

Meskipun total keseluruhan pendirian BUMDes di Indonesia sudah banyak, namun untuk upaya pemerintah desa dalam mendapatkan status badan hukum BUMDes masih belum dioptimalkan sehingga perkembangan dari BUMDes itu sulit ditingkatkan. Pada beberapa wilayah desa lain, BUMDes telah beroperasi hingga memberikan keuntungan yang berpengaruh kepada penambahan pemasukan keuangan desa. Setiap BUMDes memiliki unit usaha yang beragam sesuai dengan

⁷ Bumdes.kemendesa.go.id, (<https://bumdes.kemendesa.go.id/>), 2023, diakses 09 Juli 2023.

potensi desanya, namun unit usaha yang paling banyak digerakkan adalah unit usaha di bidang pangan. Sejumlah 16.155 BUMDes memiliki usaha pangan.⁸ BUMDes yang dikelola dengan baik mampu mencapai penghasilan yang sangat besar seperti BUMDes unit usaha pangan di Provinsi Riau yang berhasil meraih omset terbesar di Indonesia yaitu mencapai Rp149 miliar pada tahun 2022 lalu. Pemerintah provinsi daerah ini sangat memperhatikan proses dan perkembangan setiap BUMDes.

Salah satu daerah dengan budaya yang masih tinggi dan disertai pengaruh masyarakatnya dalam berbagai aktivitas menjadi dasar memberdayakan masyarakat melalui BUMDes juga ditindak lanjuti oleh beberapa nagari di Sumatera Barat dengan mulai mengimplementasikan aturan tersebut hingga mengelola usaha bersama pihak yang memiliki kepentingan. Namun, semenjak BUMDes mulai didirikan belum terlihat perubahan yang nyata terhadap kehidupan masyarakat. Seperti penjelasan wakil gubernur Sumatera Barat, Muslim Kasim yang mengatakan BUMDes akan menciptakan banyak peluang kerja sehingga akan membantu dalam upaya pengentasan kemiskinan di Indonesia. Akan tetapi, melihat sejumlah BUMDes di Sumatera Barat yang kurang berkembang dan ada yang merugi maka perlunya pelaksanaan program pendirian BUMDes dilakukan dengan serius.⁹

Pemerintah daerah Provinsi Sumatera Barat mulai menunjukkan perhatiannya pada BUMDes melalui Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2021 tentang Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Nagari. Aturan tersebut dibentuk atas

⁸ Kemendespdtt, (<https://www.instagram.com/kemendespdtt/?hl=id>), 2022, diakses 24 April 2023.

⁹ Antara Sumbar, Pemprov Sumbar Dukung Pendirian BUMDes, (<https://sumbar.antaranews.com/berita/136625/pemprov-sumbar-dukung-pendirian-bumdes>), 2015, diakses 24 Maret 2023.

dasar percepatan kesejahteraan masyarakat melalui pemberdayaan. Tujuan dari pemberdayaan masyarakat adalah untuk memandirikan masyarakat agar dapat meningkatkan taraf hidup dan mengoptimalkan sumber daya yang dimilikinya. Pemberdayaan masyarakat harus diiringi dengan pemberdayaan terhadap pemerintah nagari dan lembaga masyarakat, tanpa itu program pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat akan sulit terwujud.

Berdasarkan data dari website *bumdes.kemendesa.go.id* jumlah Badan Usaha Milik Desa di Sumatera Barat pada tahun 2023 mencapai 577 BUMDes dengan rincian tahapan yang sudah dilalui masing-masing BUMDes dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1 Status dan Jumlah BUMDES di Provinsi Sumatera Barat

| Tahapan Pendaftaran BUMDes | Jumlah BUMDes |
|-----------------------------------|----------------------|
| Mendaftar Nama | 2 |
| Perbaikan Nama | 11 |
| Terverifikasi Nama | 369 |
| Mendaftar Badan Hukum | 4 |
| Perbaikan Dokumen | 61 |
| Sudah Berbadan Hukum | 130 |

Sumber: bumdes.kemendesa.go.id, per Juli 2023

Dari data yang disajikan mengenai keberadaan BUMDes, dapat dilihat bahwa belum semua BUMDes yang telah berstatus badan hukum karena sebagian besar masih pada tahapan verifikasi nama BUMDes dengan jumlah 369 BUMDes,

pada tahapan mendaftarkan nama berjumlah 2 BUMDes, kemudian tahapan perbaikan nama ada 11 BUMDes, selanjutnya tahapan mendaftarkan badan hukum terdapat 4 BUMDes, dan perbaikan dokumen terdiri 61 BUMDes, terakhir yang berada pada tahapan sudah berbadan hukum berjumlah 130 BUMDes. Jika dianalisis dari total keseluruhan yang berjumlah 577, baru 130 BUMDes yang sudah berbadan hukum, artinya hanya 22,5% BUMDes di Sumatera Barat yang telah berproses sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Unit usaha yang dikelola oleh BUMDes akan sangat dipengaruhi oleh status BUMDes itu sendiri.

Pada hakikatnya pihak-pihak swasta tidak mau bekerja sama jika suatu usaha belum memiliki lisensi yang jelas dan kuat karena tidak dapat dipertanggungjawabkan. Saat pihak-pihak yang dibutuhkan mau bekerja sama maka BUMDes akan mudah mendapatkan modalnya dan dapat berkembang lebih cepat. Oleh karena itu, pemerintah Sumatera Barat telah melakukan sosialisasi kepada pengelola BUMDes dan anggota BPD mengenai PP No. 11 tahun 2021 tentang badan hukum dari BUMDes sebagai pengakuan legalitas kegiatan agar dapat didukung pelaksanaannya.

Meskipun telah dilaksanakan sosialisasi, status badan hukum dapat diperoleh sesuai dengan kinerja masing-masing pemerintah nagari. Status badan hukum yang belum diperoleh oleh beberapa BUMDes di Sumatera Barat membuat unit-unit usaha yang didirikan belum dapat berjalan dengan baik dan menunjukkan bahwa pemerintah nagari belum serius dalam mengelola BUMDes.

Selain dari segi verifikasi badan hukum, Sumatera Barat masih jauh tertinggal dari daerah lain dalam hal pemanfaatan BUMDes untuk daerahnya karena pihak nagari dan desa yang ada di Sumatera Barat belum mampu mengelola

BUMDes dengan maksimal seperti kurangnya kemampuan dalam memetakan potensi di daerahnya masing-masing. Gambaran mengenai potensi daerah merupakan sesuatu yang penting untuk dijadikan acuan jenis usaha yang akan dibangun. Daerah Sumatera Barat sendiri terkenal dengan kekayaan alamnya pada tiap daerah. Kurangnya eksplorasi alam membuat masing-masing nagari/desa tidak bisa memaksimalkan itu untuk dijadikan usaha. Permasalahan sumber daya manusia juga ikut mempengaruhi terlaksananya pengelolaan BUMDes tersebut.

Salah satu kabupaten di Sumatera Barat yang di daerahnya telah mendirikan BUMDes adalah Kabupaten Lima Puluh Kota. Saat ini Kabupaten Lima Puluh Kota sendiri sudah memiliki 70 Badan Usaha Milik Desa dari 79 nagari yang terletak di masing-masing nagari. Pembentukan BUMDes tersebut diharapkan dapat membawa pengaruh bagi kehidupan masyarakat dalam menciptakan lapangan kerja dan menopang usaha yang telah ada.

Umumnya permasalahan yang terjadi di Kabupaten Lima Puluh Kota terkait pembentukan kebijakan pendirian BUMDes tidak bisa dihindari. Hal ini berdasarkan wawancara dengan salah satu staff DPMD/N Kabupaten Lima Puluh Kota bidang Pemberdayaan Masyarakat pada tanggal 13 Oktober 2022:

“...saat pengesahan kebijakan pendirian BUMDes dilakukan tidak ada terlampir Anggaran Dasar oleh nagari hanya Pernag yang dilaporkan ke DPMD/N. Seharusnya ketika Pernag dikeluarkan juga dibentuk Anggaran Dasar yang terkait staff yang bertugas pengelola BUMDes yang nantinya akan membentuk ART. Di dalam PP Nomor 11 tahun 2021 sudah terdapat imbauan untuk membentuk AD, ART namun di nagari belum ada yang membentuk AD, ART hanya Pernag.” (Wawancara bersama Najib selaku staff bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD/N Kabupaten Lima Puluh Kota, 13 Oktober 2022)

Dari wawancara tersebut, diketahui bahwa dalam pengesahan kebijakan terkait BUMDes masih terdapat kekurangan yang dilakukan oleh pemerintah nagari

yang berada di Kabupaten Lima Puluh Kota yaitu tidak adanya penyertaan kelengkapan dokumen seperti anggaran dasar saat melaporkan ke DPMD/N untuk diperiksa dan diteliti sehingga ini berpengaruh pada kesulitan untuk memperoleh badan hukum BUMDes tersebut. Yang juga beresiko kepada lambatnya perkembangan BUMDes di setiap daerah.

Kecamatan harau merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Lima Puluh Kota yang memiliki jumlah nagari paling banyak. Nagari Sarilamak sendiri termasuk ke salah satu nagari di Kecamatan harau sekaligus ibu kota dari Kabupaten Lima Puluh Kota. Nagari ini sudah memiliki BUMDes semenjak tahun 2017 lalu, setelah pemerintah nagari bersama dengan badan permusyawaratan desa dan masyarakat melakukan musyawarah desa dalam pembentukan BUMDes bernama Sarilamak Mandiri yang diiringi dengan dikeluarkannya Peraturan Nagari Nomor 6 Tahun 2017 mengenai Pendirian Badan Usaha Milik Nagari sekaligus pembentukan anggaran dasar yang mengatur operasional BUMDes.

Banyak faktor pendukung untuk keberhasilan BUMDes ini yang kaya akan potensi alam dan sumber daya manusianya, hal itu terbukti dengan daerah yang luas serta kepadatan penduduk paling tinggi di tingkat kecamatan menjadi dorongan untuk pemerintah memanfaatkan modal tersebut demi kemajuan daerahnya. Namun, pada kenyataannya BUMDes di Nagari Sarilamak termasuk BUMDes yang tidak berkembang dengan baik dibandingkan nagari lain di Kabupaten Lima Puluh Kota.

Padahal jika dilihat dari segi letak daerah, Nagari Sarilamak lebih unggul daripada nagari yang lain. Dikarenakan Nagari Sarilamak dilalui Jalan Lintas Antar Provinsi yang menjadikan Sarilamak sebagai nagari dengan keramaian tertinggi di

Kecamatan Harau. Secara umum jalan mempengaruhi perkembangan dari daerah itu sendiri, sehingga semakin mudah akses untuk menuju daerah tersebut maka semakin ramai tempat itu dikunjungi dan daerah akan cepat berkembang. Tapi kelebihan tersebut tidak membawa pengaruh bagi usaha yang dikelola oleh BUMDes.

Dari segi badan hukum, BUMDes Nagari Sarilamak baru mendapatkan status berbadan hukum pada tahun 2023. Terjadi beberapa kali revisi peraturan desa dan kurangnya kelengkapan pendukung pelaksanaan kegiatan seperti ART yang baru dibentuk pada tahun 2022 yang menyebabkan pendaftaran BUMDes menjadi lambat. Keterlambatan itu mengakibatkan tahapan mendapatkan badan hukum yang juga menjadi lama. Oleh karena itu, sampai saat ini BUMDes Nagari Sarilamak belum dapat memanfaatkan status badan hukum untuk menambah modal dari pemerintah ataupun pihak lain serta belum mampu membuka jenis usaha sektor industri.

Sebelumnya modal semua unit usaha BUMDes Nagari Sarilamak yang telah dibentuk bersumber dari APBDes Nagari Sarilamak. Masing-masing unit usaha memiliki anggaran yang berbeda sesuai dengan kebutuhan, modal usaha pertanian sebesar 25 juta rupiah, modal usaha peternakan sebesar 43 juta rupiah, dan modal usaha wisata sebesar 160 juta rupiah. Unit usaha yang sudah dijalankan BUMDes ini, baru 3 dari 10 jenis unit usaha yang tertera dalam anggaran dasar BUMDes Nagari Sarilamak. Dengan begitu, anggaran dasar belum dijalankan sepenuhnya. Dari berbagai macam usaha yang terdapat dalam tiga unit usaha tersebut akan dilakukan spesifikasi diantaranya yang pertama yaitu unit usaha wisata yang memfokuskan pada usaha desa wisata, kedua ialah usaha pertanian yang

memfokuskan pada usaha tanaman jagung, terakhir usaha peternakan yang memfokuskan pada usaha ternak kambing.

Pemilihan terhadap spesifikasi usaha yang akan dibuka ditentukan melalui musyawarah nagari secara bersama-sama. Sebagai sebuah badan usaha yang bertujuan menjadi sumber pendapatan asli nagari, BUMDes seharusnya mempertimbangkan kondisi alam dan kebutuhan masyarakat sedangkan pada BUMDes Rangkiang Bosa tidak semua usaha dipilih sesuai kondisi nagari karena ada juga dipengaruhi oleh alasan lain. Hal ini diketahui dari keterangan yang disampaikan oleh bendahara BUMDes, yakni:

“Penentuan usaha kita lakukan ketika musnag dalam mencapai kesepakatan yang diajukan oleh pengurus BUMDes. Untuk masing-masing usaha kita tetapkan satu bidang per unit usaha, jadi bisa fokus ke sana saja. Kan tadi kita sudah sepatok ambil tiga jenis unit usaha pertanian, peternakan dan wisata. Tidak mungkin dalam unit usaha pertanian kita menanam semua jenis tumbuhan, makanya ambil satu yang memiliki output bagus. Kalau untuk pemilihan ternak kambing karena di tempat kita ini (Nagari Sarilamak), orang yang beternak kambing itu lumayan menguntungkan rasanya. Kambing-kambing yang dipelihara biasanya dapat berkembang biak dengan baik. Setelah itu, ada pertanian jagung yang dipilih karena umur jagung ini singkat, 3-4 bulan sudah dapat dipanen dibandingkan dengan cabe yang lama, sama seperti padi juga lama. Jadi jagung ini cepat sehingga cepat juga perputaran uang. Selanjutnya, desa wisata diambil karena di daerah kita ini potensinya ada, yang di Sontua itu kan kita buat kafe di sana dapat menarik hati pengunjung. Dengan kata lain, ada potensi daerah untuk dijadikan wisata.” (Wawancara bersama Sindy Refmendra selaku bendahara BUMDes Rangkiang Bosa, 8 Oktober 2022)

Keterangan di atas menjelaskan bahwa penentuan usaha dilakukan saat musyawarah nagari, dalam agenda tersebut pengurus BUMDes Rangkiang Bosa akan mengajukan pendapat mengenai fokus usaha yang akan dijalankan. Adanya spesifikasi terhadap satu usaha karena ketidakmungkinan untuk menjalankan semua macam usaha. Dari tiga unit usaha yang sudah diajukan kemudian ditetapkan

spesifikasi masing-masing usaha yaitu usaha peternakan yang terpilih adalah kambing, usaha pertanian yang terpilih adalah tanaman jagung, dan usaha wisata yang terpilih adalah desa wisata. Untuk alasan pemilihan peternakan kambing adalah karena melihat masyarakat di Nagari Sarilamak yang memperoleh keuntungan cukup lumayan dalam beternak kambing. Di sisi lain, proses perkembangbiakan kambing biasanya juga terjadi dengan baik. Pada usaha pertanian yang dipilih adalah tanaman jagung karena usia pertumbuhan jagung yang singkat yaitu 3-4 bulan saja sehingga masa panen dapat dilakukan dalam waktu dekat yang berpengaruh kepada arus perputaran uang di dalam BUMDes Rangkang Bosa juga semakin cepat. Berbeda dengan cabai atau padi yang memiliki masa pertumbuhan cukup lama sehingga hasilnya juga akan diperoleh dalam waktu yang lambat. Yang ketiga, usaha wisata yaitu pembangunan desa wisata untuk memanfaatkan potensi alam yang ada di Sontua. BUMDes Rangkang Bosa mengelola tempat tersebut dengan mendirikan kafe yang mampu menarik hati pengunjung. Dengan kata lain, wisata ini didukung dengan daerah Nagari Sarilamak yang memiliki potensi untuk dijadikan tempat wisata.

Alasan-alasan di atas menunjukkan latar belakang pemilihan spesifikasi usaha yang dilakukan secara tidak jelas. Hal ini ditandai dengan tidak semua usaha berpedoman kepada kondisi alam atau kebutuhan masyarakat melainkan ada yang hanya berasal dari pandangan-pandangan pengurus BUMDes dan observasi singkat. Selain itu, pemilihan setiap usaha juga tanpa menggunakan data pendukung yang kuat sehingga hambatan pengelolaan tidak bisa dihindari. Seringkali, usaha yang tidak memiliki acuan yang kuat untuk pengembangannya akan memiliki banyak resiko.

Dari sudut pandang kegagalan kebijakan oleh McConnell dalam aspek proses terdapat salah satu karakteristik yaitu mencapai legitimasi. Karakteristik ini memiliki artian proses dalam mendapatkan legalitas sebuah peraturan. Jadi, kebijakan akan diukur layak atau tidak berdasarkan tahapan pembuatannya. Salah satu syarat membentuk usaha adalah memiliki standar kelayakan usaha (SKU) yang berguna untuk menilai suatu ide usaha dapat berjalan atau tidak sehingga mempermudah membuat perencanaan. Peneliti menduga bahwa usaha yang telah berdiri dalam BUMDes Rangkiang Bosa tidak memiliki standar kelayakan usaha (SKU) karena pembentukan usaha tidak melalui proses kajian terlebih dahulu sesuai dengan penjelasan sebelumnya.

Berikutnya menurut McConnell kegagalan kebijakan juga dapat dilihat dari aspek program dalam implementasi kebijakan sejalan dengan tujuan kebijakan, jika semakin banyak tujuan kebijakan tidak tercapai maka kemungkinan kebijakan mengalami kegagalan langsung akan semakin besar. Tujuan dari pendirian BUMDes yaitu untuk sumber pendapatan bagi pemerintah desa dan meningkatkan ekonomi masyarakat melalui berbagai potensi yang ada dengan menjadikannya bagian dari usaha.

Pada kebijakan Peraturan Desa Nomor 6 Tahun 2022 tentang Pendirian Badan Usaha Milik Desa dijelaskan bahwa usaha BUMDes yaitu kegiatan dalam bidang ekonomi dan pelayanan umum yang dikelola secara mandiri oleh BUMDes. Semenjak BUMDes didirikan, kegiatan tersebut sudah mulai berjalan namun untuk tujuan tersebut belum dirasakan oleh masyarakat Nagari Sarilamak. Hal ini terlihat dari salah satu unit usaha BUMDes Rangkiang Bosa yaitu sektor wisata.

Sontua Agro Edu Eko Wisata merupakan unit usaha yang berlokasi di Sontua Jorong Sarilamak. Sektor wisata ini telah diresmikan pada tahun 2021 yang lalu dan dibuka hingga saat ini. BUMDes berupa Agro Wisata ini merupakan program pemanfaatan lahan pertanian sebagai aktivitas wisata yang bertujuan untuk memperluas pengetahuan, pemahaman, pengalaman dan rekreasi dibidang pertanian. Kegiatan edukasi dilakukan di lahan pertanian milik warga yang sekaligus sebagai pengelola tempat tersebut. Selain lahan pertanian, terdapat kafe yang disediakan bagi pengunjung untuk bersantai sambil menikmati pemandangan bernuansa alam tersebut yang terbuat dari perkakas bambu dan rotan. Tema edukasi dalam wisata berpengaruh kepada target wisatawan. Tidak semua kalangan tertarik untuk mencari ilmu ketika berlibur, banyak masyarakat yang hanya sekedar menikmati tempat, makanan dan pemandangan ketika mengunjungi suatu kawasan baru.

Pada awal pembentukan tempat wisata ini cukup ramai pengunjung yang datang, pemerintah nagari juga giat menggelar kegiatan di tempat ini sekaligus sebagai ajang promosi. Setelah beberapa waktu, tempat tersebut mulai sepi pengunjung bahkan pernah hampir tidak ada yang datang dalam seminggu. Lokasi yang mudah dijangkau dan cukup unik ini seharusnya mampu menarik wisatawan maupun para pelajar dari berbagai daerah. Melihat dari keadaan wisata tersebut, kecil kemungkinan dapat membantu dalam ekonomi masyarakat sebagai pelaku usaha di tempat wisata tersebut. Pihak pengelola yang akan memberikan edukasi kepada wisatawan juga bukan merupakan seseorang yang ahli atau memiliki kualifikasi dalam bidang pertanian, melainkan masyarakat yang sehari-hari bekerja

sebagai petani. Ini akan menimbulkan keraguan dari pengunjung yang ingin belajar secara langsung di tempat wisata tersebut.

Kurangnya usaha pemerintah Nagari Sarilamak dalam memperkenalkan dan mempromosikannya menjadi penyebab wisata Sontua Agro Edu Eko belum banyak diketahui keberadaannya oleh wisatawan luar daerah. Ditambah dengan lokasi wisata ini berdampingan dengan wisata yang sudah dikenal hingga mancanegara yaitu Objek Wisata Lembah Harau dan wisata kampung eropa yang tidak hanya menyajikan pemandangan alam tapi juga duplikat berbagai daerah di dunia yang dianggap kekinian dan banyak diminati kalangan muda hingga dewasa. Untuk mampu bersaing dengan Harau sangat sulit bagi wisata yang baru lahir dan tidak banyak inovasi ini.

Selain itu, usaha BUMDes kedua adalah melakukan pembukaan lahan pertanian jagung, dimana lahan tersebut merupakan milik salah satu masyarakat yang dikelola dengan modal berasal dari nagari yang dialokasikan kepada BUMDes. Namun sejauh ini pertanian tersebut tidak membawa dampak yang baik, karena setelah dilakukan panen jagung hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan bahkan mengalami kerugian.

Hal ini berdasarkan wawancara dengan petani jagung pada tanggal 30 Oktober 2022:

“...penanaman jagung di lahan saya tidak membawa hasil yang memuaskan, tidak ada untung hanya merugi, tetapi tetap dilakukan bagi hasil atas penggunaan lahan dan upah bekerja.”
(Wawancara bersama Abi selaku petani tanaman jagung, 30 Oktober 2022)

Informasi di atas mengkonfirmasi bahwa jagung yang sudah pernah ditanam tidak memberikan hasil yang bagus sehingga usahanya mengalami kerugian.

Namun, sesuai perjanjian dengan BUMDes Rangkiang Bosa terkait kerja sama maka bagi hasil tetap terlaksana.

Selanjutnya terdapat peternakan kambing dengan sistem yang sama dengan pertanian yaitu modal berasal dari nagari kemudian masyarakat akan melakukan perannya sebagai pihak pengelola dan pemilik lahan untuk membangun fasilitas hewan ternak. Usaha peternakan ini diidentifikasi belum membawa keuntungan sama sekali karena perkembangan kambing terjadi dengan lambat sehingga untuk dapat merasakan hasilnya membutuhkan waktu yang cukup lama. Oleh sebab itu, perubahan ekonomi tidak dapat dirasakan secara langsung.

Bisa dikatakan BUMDes Rangkiang Bosa ini belum mencapai tujuan dan memenuhi kegiatan yang tertera di dalam kebijakannya secara maksimal terutama dalam pengelolaan usaha. Tidak berjalannya pengelolaan usaha dengan baik berimplikasi kepada sulitnya dilakukan peningkatan kesejahteraan masyarakat, karena fungsi dari pengadaan usaha adalah untuk menciptakan lapangan pekerjaan dan sebagai sumber penghasilan masyarakat. Hal tersebut juga menghambat tercapainya salah satu tujuan kebijakan yaitu mengembangkan investasi dan produktivitas nagari.

Pada aspek politik teori kegagalan McConnell terdapat indikator mengurangi urusan pemerintah. Yang dimaksud dengan urusan pemerintah adalah melihat keadaan ekonomi setelah pendirian BUMDes. Kebijakan pendirian BUMDes di Nagari Sarilamak tersebut sudah berjalan lebih kurang selama lima tahun dan mulai ditingkatkan semenjak mewabahnya Covid-19 di Negara Indonesia yang memperlemah ekonomi masyarakat. Pemerintah desa berupaya untuk membangkitkan ekonomi melalui penyertaan masyarakat di dalam BUMDes

namun perubahan yang terjadi di dalam masyarakat belum terlihat dan tidak adanya pengaruh yang signifikan dalam kehidupan mereka. Hal ini diketahui dari keadaan ekonomi masyarakat yang tetap dan tidak meningkat jika dibandingkan dengan sebelum dan setelah didirikannya BUMDes. Masih banyaknya masyarakat yang mendaftarkan keluarga untuk masuk ke dalam DTKS (Data Terpadu Kesejahteraan Sosial) dalam rangka penerimaan bantuan sosial dari pemerintah juga menjadi sorotan bahwa kehidupan ekonomi di lingkungan Nagari Sarilamak belum berubah. Dengan artian, tugas pemerintah dalam sektor ekonomi melalui kebijakan ini tidak berkurang.

Permasalahan lain adalah mengenai kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari juga tidak berkembang, mereka masih bergantung dengan langkah yang diambil pemerintah sehingga tujuan pemerintah untuk memberdayakan masyarakat belum bisa dikatakan berjalan dengan baik setelah kebijakan pendirian BUMDes ini diimplementasikan. Saat unit-unit usaha mulai dibuka, untuk pengelolaan diserahkan kepada masyarakat tanpa adanya pelatihan dan binaan dari pemerintah nagari maupun Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa/Nagari Kabupaten Lima Puluh Kota yang menaungi seluruh BUMDes di kabupaten tersebut, serta tidak ada petunjuk teknis yang jelas terkait pengelolaan masing-masing usaha sehingga pengelolaan sebatas kemampuan dan pengetahuan masyarakat. Kurangnya dukungan terhadap peningkatan potensi masyarakat membuat mereka harus menunggu setiap arahan pemerintah untuk berkegiatan.

Di sisi lain, peneliti juga menemukan fenomena bahwa keberadaan BUMDes ini belum diketahui secara luas oleh masyarakat sehingga partisipasi masyarakat untuk ikut dalam kegiatan usaha yang tersedia masih minim. Ini

menunjukkan bahwa pemerintah desa belum mengikutsertakan masyarakat secara menyeluruh dalam aktivitas penyelenggaraan kebijakan pemerintah desa.

Dari berbagai persoalan dan fenomena di atas, mengakibatkan masih banyaknya permasalahan terkait pendirian BUMDes hingga saat ini. Selain dari aspek pengelolaan dan kurangnya sosialisasi yang berdampak kepada sulit terlaksananya pemberdayaan masyarakat, juga terdapat masalah rendahnya kompetensi dan keahlian pihak pengurus dalam bidang bisnis atau usaha sehingga tidak ada strategi yang dibuat untuk mengembangkan organisasinya. Ini juga diperkuat dengan latar belakang pendidikan dimana hanya direktur BUMDes Rangkiang Bosa yang berasal dari bidang studi ekonomi. Untuk meningkatkan kualitas tersebut tidak ada upaya dari pemerintah nagari untuk memberikan pelatihan atau studi banding ke BUMDes lain yang telah berhasil.

Tidak adanya keseriusan dan komitmen dari pemerintah nagari dan pengurus BUMDes dalam mengimplementasikan kebijakan dengan optimal terlihat dari tidak cepat tanggapnya dalam mengambil solusi yang tepat untuk mengatasi masalah yang sudah terjadi di lapangan. Pengawasan terkait jalannya usaha BUMDes pada dasarnya dilakukan oleh pemerintah nagari dan pengurus BUMDes. Namun, dari banyaknya fenomena yang terjadi terkait dengan usaha yang tidak berkembang menandakan bahwa pengawasan belum dilaksanakan dengan maksimal.

Permasalahan yang terjadi dalam BUMDes Rangkiang Bosa sudah cukup kompleks. Peneliti menduga bahwa kebijakan pendirian BUMDes di Nagari Sarilamak telah gagal diimplementasikan. Oleh karena itu sejak peraturan desa mengenai pendirian BUMDes telah disahkan pada tahun 2017 kemudian direvisi

pada tahun 2022 yang berlaku hingga saat ini menunjukkan perdes tidak berjalan dengan baik.

Berdasarkan teori kegagalan kebijakan yang dikemukakan oleh McConnell terdapat tiga aspek yang disorot yaitu proses, program, dan politik. Yang dimaksud dengan aspek proses yaitu serangkaian tindakan yang menghasilkan keputusan kebijakan, sedangkan aspek program diartikan sebagai output kebijakan atau proses pelaksanaan kebijakan, dan terakhir pengaruh kebijakan terhadap aktivitas politik yang dilakukan oleh pemerintah. Aspek-aspek tersebut yang akan mengarahkan dalam penentuan derajat kegagalan. Menurut McConnell ketika sebuah kebijakan berhasil minimal dalam beberapa hal, namun jika secara esensial tidak meraih tujuan yang diharapkan serta hampir tidak adanya dukungan terhadap kebijakan maka terjadi kegagalan kebijakan.

Dari fenomena yang peneliti temukan di lapangan terdapat permasalahan yang cukup kompleks dalam kebijakan pendirian BUMDes Nagari Sarilamak sesuai penjelasan di atas sehingga peneliti tertarik melakukan kajian lebih jauh terkait gagalnya kebijakan tersebut untuk menganalisis letak bagian permasalahan dalam kebijakan dan mengetahui penyebab kegagalannya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan di atas maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah **Apa penyebab kegagalan kebijakan pendirian badan usaha milik desa di Nagari Sarilamak?**

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan penyebab kegagalan kebijakan pendirian badan usaha milik desa di Nagari Sarilamak.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah untuk dapat memberikan kontribusi bagi Ilmu Administrasi Publik konsentrasi Kebijakan Publik, khususnya dalam mengembangkan aspek teori dan menambah pengetahuan mengenai kajian Kegagalan Kebijakan. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi penelitian yang relevan selanjutnya terkait permasalahan kegagalan kebijakan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dari penelitian ini untuk memberikan gambaran nyata mengenai Pendirian BUMDes dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Nagari Sarilamak. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjawab permasalahan yang terjadi dan memberikan masukan bagi pemerintah nagari dalam memperbarui Kebijakan Pendirian BUMDes dan mengelola BUMDes agar dapat mencapai tujuannya.