BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada awal tahun 1990-an negara–negara demokrasi di dunia telah mengagendakan reformasi pemerintahan lokal. Hal tersebut merupakan agenda politik untuk meningkatkan legitimasi pemerintah pusat. Secara teoritis legitimasi pemerintahan pusat akan diperoleh dengan memberikan peningkatan fasilitas pelayanan kepada warga sesuai dengan kebutuhannya. Reformasi juga ditujukan untuk memberikan kesempatan pada warga sipil untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan lokalnya. Agenda dalam reformasi ini merupakan partisipasi model baru. Menurut penelitian Jost (2011) otonomi pemerintahan lokal yang tinggi mempunyai keterkaitan dengan keterlibatan yang tinggi oleh warga negara, dan integrasi warga adalah peningkatan demokrasi lokal.

Reformasi pemerintahan di atas terjadi juga di Indonesia. Reformasi tersebut terjadi karena pada era Orde Baru pemerintah menerapkan asas sentralisasi. Pada awalnya penerapan asas sentralisasi efektif diterapkan pada tahun 1969 sampai tahun 1990-an. Pemerintah saat itu berpedoman bahwa pembangunan dapat dilaksanakan dengan efektif apabila tercipta stabilitas politik dan keamanan. Hal tersebut dilakukan dengan pemberlakuan sistem sentralisasi. Pemerintah akhirnya mempunyai kekuasaan untuk mengatur berbagai kewenangan sampai dengan tumbangnya rezim Orde Baru pada tahun 1998 (Waris,2012:40). Sebenarnya sentralisasi juga membawa perubahan positif diantaranya tingkat pendidikan, pertumbuhan ekonomi, kependudukan, infrastruktur dam perkembangan media.

Sejalan dengan perkembangan demokrasi, maka terjadi perubahan paradigma dari sentralisasi ke sistem desentralisasi. Ketergantungan pada pusat menyebabkan kewenangan pemerintah daerah terbatas dan tidak dapat mengakomodasi kebutuhan di wilayahnya. Hal tersebut mengakibatkan pembangunan infrastruktur dan daya dukung lainnya di daerah masih kurang. Selain itu segala keputusan yang diatur oleh pusat menyebabkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan tersandra oleh sistem, rakyat hanya

menjadi obyek pembangunan. Pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan tangan dari pemerintah pusat (Waris:2012).

Sistem Sentralisasi pada akhirnya memicu demonstrasi besar-besaran yang terjadi diseluruh wilayah Indonesia pada tahun 1998 yang disebut sebagai gerakan reformasi. Tuntutan reformasi salah satunya adalah penerapan asas desentralisasi. Pemerintah harus mengakomodasi tuntutan tersebut agar tidak berdampak pada menurunnya legitimasi pemerintahan pusat. Menurut Rondinelli (1983) desentralisasi didefinisikan :

> *"Decentralization can be defined as the transfer of responsibility for planning, management and resource raising and allocation from the central government and its agencies to: (a) field units of central government ministries or agencies, (b) subordinate units or government, (c) semiautonomous public authorities or corporations, (d) areawide, regional or functional authorities, or (e) non governmental privateor voluntary organizations"*

Dari pernyataan tersebut desentralisasi dimaknai sebagai pemberian wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau disebut pemberian otonomi kepada daerah. Desentralisasi akhirnya terwujud dengan ditetapkannya Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pelaksanaannya Undang-Undang Pemerintah Daerah ini terdapat ketentuan yang harus disempurnakan sehingga dirubah sampai beberapa kali dengan Undang-Undang RI. Nomor 32 Tahun 2004 , Undang-Undang RI. Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang RI. Nomor 9 tahun 2015.

Desentralisasi juga diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada desa. Pemerintah merealisasikan hal tersebut dengan menetapkan Undang-Undang RI. Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, yang salah satu tujuannya adalah memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasioanal. Pemerintah konsisten mewujudkan tujuan tersebut dengan menetapkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi RI (selanjutnya disebut Permendes PDTT) Nomor 4 tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. Kebijakan yang berkelanjutan tersebut merupakan komitmen dari Pemerintah Republik Indonesia dalam meningkatkan perekonomian di pedesaan.

Dalam Permendes PDTT Nomor 4 Tahun 2015 Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa atau dalam penelitian ini disebut Bumdes didefinisikan yaitu 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 (pasal 1 Permendes PDTT RI Nomor 4 Tahun 2015).

Pertumbuhan Bumdes selama lima tahun terakhir meningkat terus karena kebijakan Bumdes menjadi prioritas penggunaan anggaran dana desa yang diberikan sejak tahun 2015. Adapun jumlah pertumbuhan Bumdes di Indonesia sebagai berikut:

Sumber : https://www.kemendesa.go.id

Gambar I.1 Jumlah Pertumbuhan Bumdes sampai dengan Tahun 2018

Gambar I.1 Pertumbuhan jumlah Bumdes yang pesat di Indonesia terjadi pada tahun 2015 karena pada saat itu untuk pertama kalinya desa mendapatkan anggaran dana desa yang bersumber dari APBN. Dari Gambar I.1 juga menunjukan pertumbuhan jumlah Bumdes sampai dengan tahun 2018 sudah mencapai 41.796 unit atau 55,7 % dari jumlah desa yang ada di Indonesia yaitu 74.954 desa. Bumdes yang telah terbentuk diharapkan tidak hanya sebatas pendiriannya saja, akan tetapi benar-benar dapat berjalan sesuai dengan tujuan kebijakan. Bumdes diharapkan dapat memberikan kontribusi pada perekonomian desa, membuka lapangan kerja, dan dapat meningkatkan pendapatan desa sehingga kemandirian desa dapat terwujud. Namun Bumdes yang telah didirikan

tersebut masih dalam tahap awal, yang sering mengalami kesulitan (Putra *et al.*,2017). Pemerintah harus konsisten dalam melakukan pendampingan sehingga kesulitan pada tahap awal pasca pendirian Bumdes dapat diatasi.

Pemerintah sering mensosialisasikan kebijakan Bumdes di berbagai media, terlebih lagi adanya Bumdes yang sudah berhasil yang dapat dijadikan contoh. Pemerintah melakukan hal tersebut untuk memberikan motivasi bagi Bumdes yang belum berhasil. Kementrian Desa PDTT pada tahun 2017 merilis Bumdes yang berhasil di Pulau Jawa sebagai berikut:

Tabel I.1 Bumdes Terbaik di Pulau Jawa Berdasar Omzet Tahun 2017

No.	Nama Bumdes	Asal	Jenis Usaha	Omzet / Tahun (Rp.)
1.	Tirtonirmolo	Tirtonirmolo Bantul Yogyakarta	Simpan Pinjam	8.700.000.000,-
2.	Tirta Mandiri	Ponggok Klaten Jawa Tengah	Kolam Pemandian dan Jasa wisata	5.000.000.000,-
3.	Karang Kandri Sejahtera	Karangkandri Cilacap Jawa Tengah	Suplier PLTU	3.000.000.000,-
4.	Sejahtera	Bleberan Gunungkidul Jawa Tengah	Jasa Wisata	2.000.000.000,-
5.	Srisadani	Kedungprimpen Bojonegoro Jawa Timur	SewaTerop, Pompanisasi	1.300.000.000,-

Sumber : http://www.berdesa.com.

Tabel I.1 Bumdes yang dapat mengelola usahanya dengan baik akan meningkatkan pendapatannya dan mempengaruhi pendapatan warganya (syamsuri *et al.* : 2018:229). Bumdes tersebut berada di provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur dan Yogyakarta, yang diharapkan dapat menjadi contoh bagi Bumdes di provinsi masing-masing. Data tabel I.1 juga menjelaskan berbagai usaha yang dijalankan sesuai dengan potensi atau sumberdaya yang dimiliki. Bumdes di Yogyakarta dan Bumdes di Provinsi Jawa Tengah berhasil menjadi yang terbaik di Pulau Jawa, kemudian tak ketinggalan pula Bumdes di provinsi Jawa timur menduduki peringkat ke lima.

Keberhasilan Bumdes tentu mempunyai relevansi dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Sementara yang diketahui saat ini perbedaan

persentase angka kemiskinan antara kota dan desa masih cukup tinggi, seperti dalam tabel dibawah ini :

Tabel I.2 Persentase Kesenjangan Kemiskinan Antara Desa dan Kota Keadaan per Maret 2018

No	Pulau	Perkotaan (%)	Perdesaan (%)
1	Sumatra	8,65	11,66
2	Jawa	6,82	12,81
3	Kalimantan	4,33	7,60
4	Sulawesi	5,83	13,68
5	Maluku & Papua	5,03	29,15
6	Bali & Nusa Tenggara	9,18	17,77
	Indonesia	7,02	13,20

Sumber :https://www.bps.go.id

Dari tabel 1.2 menunjukan bahwa kesenjangan antara kawasan perkotaan dan perdesaan di Indonesia masih cukup tinggi. Pemerintah berharap banyak dengan kehadiran Bumdes dapat memperkecil perbedaan persentase angka kemiskinan di desa dan kota. Dalam Gambar I.1 menunjukan pertumbuhan jumlah Bumdes di Indonesia sangat pesat dari tahun 2014 sampai dengan 2018, hal ini sangat ironi dengan kenyataan kesenjangan kemiskinan desa dan kota masih tinggi.

Sementara itu banyaknya pemberitaan Bumdes yang diberitakan mati suri atau bermasalah, memberikan gambaran tentang terdapatnya gejala kegagalan kebijakan. Pemerintah selama ini menarget agar setiap desa memiliki Bumdes dan terlihat sangat ambisius. Bumdes yang telah didirikan terlihat seperti kehendak pemerintah (top down). Pemerintah sangat bangga dengan banyaknya Bumdes yang telah berdiri pada tahun 2018 yaitu 41.796 unit, tetapi kalau melihat perkembangan banyaknya Bumdes yang telah mati suri maka Bumdes yang berdiri hanya sebagai simbol untuk lebih bergengsi. Melihat kenyataan perkembangan Bumdes ini, semakin memperkuat pendapat Ganapathy (1985) dalam Dyer (1999:45): *"In developing countries, policy making is seen as more prestigious than implementation, and it is to the formulation of policy that attention is paid".*

Dalam konteks Bumdes pada saat awal pembentukan dengan mudah menetapkan peraturan desa yang isinya program-program yang bagus dan begitu menjanjikan, namun dalam pelaksanaannya implementasinya sangat sulit . Bumdes banyak yang mati suri karena perencanaan yang tidak tepat, baik bentuk usahanya maupun sumberdayanya.

Sumber daya manusia di pedesaan sangat terbatas, hal ini menyebabkan penunjukan aktor pelaksana Bumdes dilakukan tanpa kriteria tertentu, seperti kemampuan dapat menjalankan manajemen Bumdes. Aktor-aktor dengan keterbatasan tersebut akibatnya tidak mempunyai *power, interests and strategies* dalam mengembangkan Bumdes. Aktor-aktor Bumdes bekerja tanpa inovasi sehingga *goals of public policies* tidak terealisasi. Disisi lain potensi desa sebenarnya sangat beragam seperti bidang pertanian, peternakan, wisata dan lain-lain yang dapat dikelolah oleh Bumdes. Aktor Bumdes kurang serius sehingga tidak melakukan kajian potensi yang dapat memberi peluang untuk usahanya. Akhirnya Bumdes kesulitan dalam menjalankan unit usahanya, sehingga kebanyakan menjalankan usaha bisnis keuangan yang rentan gagal karena kredit macet (Adawiayah 2018,Wicaksana *et al*. 2017 dan Putra *et al*. 2017).

Selanjutnya menurut Eko (2013:2) telah memperingatkan pengembangan Bumdes menghadapi ancaman yaitu :

1. Penataan kelembagaan desa belum berjalan dengan maksimal sehingga Bumdes pun belum diinstitusionalisasikan.
2. Keterbatasan kapasitas sumberdaya manusia di desa.
3. Rendahnya insiatif lokal untuk menggerakan potensi ekonomi.
4. Belum berkembangnya konsolidasi dan kerjasama antar stakeholders untuk mewujudkan Bumdes sebagai patron ekonomi untuk mewujudkan ekonomi kerakyatan.
5. Kurangnya responsivitas Pemda untuk menjadikan Bumdes sebagai program ungggulan.

Ancaman terhadap keberhasilan Bumdes juga diungkapkan oleh Kepala Biro Humas dan kerjasama Kemendes PDTT bahwa separuh Bumdes yang sudah didirikan di Indonesia mati suri (http://suaramerdeka.com). Selanjutnya indikasi kegagalan Bumdes diberbagai daerah sebagai berikut. pernyataan dari Kepala

Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Jawa Tengah bahwa terdapat 1700 Bumdes di Jawa Tengah dan yang aktif hanya 900 Bumdes (http://jateng.tribunnews.com). Sementara di Provinsi Bengkulu tepatnya di Kabupaten Rejang Lebong terdapat 122 Bumdes yang berdiri dan hanya 50 % yang aktif. Menurut Kepala Dinas PMD Rejang Lebong kemacetan atau mati suri dikarenakan sebagian besar Bumdes memiliki unit usaha yang sama yaitu penyewaan tenda dan kursi (http://bengkuluekspress.com). Wakil Bupati Bolaang Mongondow selatan Provinsi Sulawesi Utara juga mengatakan ada 80 Bumdes se Kabupaten Bolsel, yang aktif hanya 1 yaitu Bumdes Soguo Kecamatan Bolaang (manadopostonline.com). Demikian juga di Kabupaten Boltim telah didirikan 63 Bumdes, hanya aktif sesaat karena unit usahanya simpan pinjam kemudian macet (http://manado.tribunnews.com). Di Provinsi Kalimantan timur terdapat 841 desa adapun Bumdes yang telah didirikan 591 unit dan yang aktif 309 unit (http://kaltim.antaranews.com).

Di Jawa Timur pertumbuhan Bumdes pada Tahun 2017 terdapat 1.424 unit yang sudah dibentuk (http://suryamalang.tribunnews.com). Bumdes yang telah banyak berdiri tersebut banyak yang mengalami kegagalan sebagai berikut: Di Kabupaten Tulung Agung Jawa Timur, telah didirikan 200 Bumdes dan yang aktif 20 Bumdes. Dinas PMD Kabupaten Tulung agung menyatakan alasan mati surinya Bumdes karena kebanyakan unit usahanya simpan pinjam (http://m.jatimtimes.com). Keadaan serupa juga terjadi di Kabupaten Pamekasan Madura, telah didirikan 90 Bumdes dan yang aktif cuma 30 unit (https://radarmadura.jawapos.com). Di Kabupaten Jombang pendirian Bumdes juga tidak sesuai harapan dan berjalan tidak sehat. Bupati Jombang Mundjidah Wahab menyatakan banyak warga yang tidak mengembalikan dana yang dipinjam oleh warga. Bumdes memerlukan pendampingan mengingat dana yang dikucurkan setiap Bumdes Rp.100.000.000,-(https://faktualnews.co). Dikabupaten Trenggalek Bumdes juga mengalami masalah, sebagaimana pernyataan Komisi II DPRD Kabupaten Trenggalek, “Bumdes yang didirikan menjalankan unit usaha simpan pinjam banyak mengalami kemacetan” (http://www.surabayapagi.com). Unit usaha simpan pinjam banyak dijalankan oleh Bumdes. Hal ini menunjukan kurangnya inovasi dari para aktor Bumdes karena sudah ada lembaga lain di desa

yang mengelola bisnis simpan pinjam seperti Kopwan. Bumdes di Jawa Timur banyak yang menjalankan unit usaha simpan pinjam sebagaimana dalam tabel dibawah ini :

Tabel I.3 Jenis Usaha Bumdes di Jawa Timur Tahun 2017

No.	Jenis Usaha	Jumlah	Persentase
1.	Simpan pinjam	1803	40,44 %
2.	Perdagangan	582	13,05%
3.	Jasa	406	9,11%
4.	Pertanian	300	6,73%
5.	Hippam	199	4,46%
6.	Peternakan	185	4,15%
7.	Pasar desa	174	3,90%
8.	Saprodi	162	3,63%
9.	Persewaan	160	3,59%
10.	Lumbung pangan	149	3,34%
11.	Kerajinan	136	3,05%
12.	Agrowisata	118	2,65%
13.	Bank sampah	85	1,91%

Sumber : Dinas PMD Provinsi Jawa timur (dikutip dari Adawiyah:2018)

Data tabel I.3 menunjukan 40,44 % Bumdes di Jawa Timur unit usahanya yaitu simpan pinjam yang rentan dengan kemacetan (lihat Putra:2017 dan Kusuma:2018). Hal tersebut semakin menunjukan persepsi tentang aktor Bumdes di tingkat desa yang kemampuannya terbatas.

Selanjutnya Di Kabupaten Gresik pelaksanaan Kebijakan Bumdes sebenarnya telah di implementasikan mulai tahun 2007. Implementasinya dapat diidentifikasi dengan ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Pengelolahan Badan usaha Milik Desa. Kebijakan Bumdes terus diimplementasikann dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 3 Tahun 2017 tentang Bumdes. Perubahan peraturan tersebut perlu dilakukan karena untuk menyesuaikan ketentuan-ketentuan Bumdes yang baru.

Perkembangan Bumdes di Kabupaten Gresik dapat diketahui dengan adanya pendataan dan inventarisasi Bumdes dengan tujuan memperoleh data profil Bumdes yang telah didirikan. Langkah ini diambil oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakaat dan Desa (DPMD) Kabupaten Gresik pada tahun 2017. Hal ini

sebagai upaya tahap awal dalam melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi terhadap Bumdes, adapun hasil pendataan sebagai berikut :

Tabel I.4 Pendirian Bumdes Di Kabupaten Gresik

No.	Kecamatan	Tahun 2014	Tahun 2017	Tahun 2018	Omzet baik
1	Gresik	2	5	5	-
2	Kebomas	3	11	11	1 Bumdes
3	Manyar	3	20	23	-
4	Bungah	4	15	22	1 Bumdes
5	Dukun	2	8	27	-
6	Sidayu	2	10	21	1 Bumdes
7	Ujungpangkah	4	8	13	1 Bumdes
8	Panceng	7	9	14	-
9	Duduksampeyan	4	7	123	-
10	Cerme	1	13	25	1 Bumdes
11	Benjeng	8	23	23	-
12	Driyorejo	2	4	16	1 Bumdes
13	Balongpanggang	9	25	25	-
14	Menganti	2	19	22	-
15	Kedamean	1	9	15	1 Bumdes
16	Wringinanom	3	17	15	1 Bumdes
17	Sangkapura	2	17	13	-
18	Tambak	1	13	17	-
	Jumlah	60	231	330	8 Bumdes

Sumber : Laporan Dinas PMD Kabupaten Gresik 2018 (data diolah)

Tabel I.4 menunjukan bahwa dari 330 desa yang ada di Kabupaten Gresik 100 % telah membentuk Bumdes. Dari laporan Dinas PMD Kabupaten Gresik juga menunjukan bahwa secara umum Bumdes yang telah berdiri sejak 2007 sampai 2018 masih belum mempunyai aktivitas atau mati suri. Bumdes yang aktivitasnya baik hanya 2,4 % dan 97,6 % mati suri dari 330 Bumdes yang telah didirikan. Perkembangan tersebut menunjukan implementasi dari aktor-aktor Bumdes kurang optimal, terlihat hanya ada 8 Bumdes yang dikategorikan memiliki progres omzet yang baik, seperti yang ditunjukan pada tabel dibawah ini :

Tabel I.5 Bumdes Yang memiliki Perkembangan Omzet Baik

No.	Nama Bumdes	Alamat	Berdiri	Omzet total (Rp)
1	Bumdes Besama	Desa Wringinanom	2016	3.954.166.625,-
2	Bintang Giri	Giri Kebomas	2015	528.225.000,-
3	Mandiri Sejahtera	Kesambenwetan Driyorejo	2007	308.235.481,-
4	Emha	Melirang Bungah	2015	299.631.649,-
5	Phodo Joyo	Sukorejo Sidayu	2008	218.461.275,-
6	Bumdes Sekapuk	Ujungpangkah	2009	104.500.000,-
7	Margo Rukun	Menunggal Kedamean	2008	70.971.125,-
8	Bumdes Berkah	Desa Banjarsari Cerme	2017	58.965.775,-

Sumber : Dinas PMD Kabupaten Gresik 2018 (data diolah)

Tabel I.5 menunjukan hanya 8 atau 2,4 % dari 330 Bumdes yang ada di kabupaten Gresik yang memiliki perkembangan baik. Mengapa hal ini dapat terjadi ? apakah masalah permodalan seperti dalam penelitian Ramadana *et. al.*(2013). Bagi Bumdes di Kabupaten Gresik masalah permodalan bukan hambatan yang menjadi penyebab utama. Permodal Bumdes di Kabupaten Gresik sudah diinstruksikan melalui surat Bupati Gresik Nomor : 414.1/521/437.80/2017 tentang prioritas penggunaan Dana Desa tahun 2017.

Tabel I.6 Dana Desa Untuk Penyertaan Modal Bumdes

No	Kecamatan	Tahun 2017 (Rp)	Tahun 2018
1	Cerme	754.500.000	1.007.000.000,-
2	Kebomas	280.000.000,-	557.463.000,-
3	Menganti	560.000.000,-	472.583.100,-
4	Balongpanggang	530.000.000,-	508.410.000,-
5	Gresik	0,-	65.000.000,-
6	Dukun	420.859.000,-	980.001.000,-
7	Ujungpangkah	50.000.000,-	892.820.000,-
8	Sangkapura	650.000.000,-	872.500.000,-
9	Manyar	549.000.000,-	628.052.000,-
10	Bungah	512.124.500,-	736.840.919,-
11	Kedamean	483.000.000,-	446.443.000,-
12	Driyorejo	620.021.092,-	730.724.200,-
13	Duduksampeyan	0	694.345.000,-
14	Benjeng	504.250.000,-	295.000.000,-
15	Sidayu	0	675.131.600,-
16	Tambak	0	410.586.900,-
17	Panceng	0	135.253.850,-
18	Wringinanom	0	524.698.000,-
	Jumlah	5.913.754.592,-	10.632.852.569,-

Sumber : BPPKAD Kabupaten Gresik 2019 (data diolah)

Tabel I.6 menunjukan sudah banyak dana-desa yang terserap untuk mendanai Bumdes di Kabupaten Gresik tahun 2017 sebesar Rp.5.913.754.592,- dan tahun 2018 Rp. 10.632.852.569,-. Sehingga total dana yang terserap dua tahun (2017-2018) sebesar Rp.16.546.607.161,-. Pertanyaan kita adalah apakah penyertaan modal untuk Bumdes tersebut dapat mencapai target kebijakan Bumdes? Berangkat dari masalah inilah peneliti akan melakukan penelitian. Apalagi dana desa yang sudah terserap sudah cukup besar.

Bumdes di Kabupaten Gresik pendiriannya telah dimobilisasi dan sudah berjalan dua tahun (2017-2019), namun kita tidak menginginkan dana yang terserap tersebut mengalami kegagalan seperti kegagalan yang dialami koperasi (https://jatim.antaranews.com). Di Kabupaten Gresik sebagaimana diketahui 97,6 % Bumdes yang aktivitas tidak jelas atau mati suri, hal ini berkaitan dengan kekurangan sumberdaya, target grup yang berseberangan, manajerial dan kapasitas birokrasi yang kurang (seperti dalam penelitian Rondinelli,1978:Riggs,1963;Esman,1980). Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Eko Putro Sandjoyo mengatakan bahwa pada tahun 2015 banyak desa-desa yang kepala desanya terbatas tingkat pengetahuannya (https://nasional.tempo.com). Selanjutnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah berfungsi sebagai pengawas dan legislasi dalam pembuatan kebijakan di desa, tetapi Sumber Daya BPD masih lemah (Romli dan Nurlia : 2017:52). Dua aktor kepala desa dan BPD tesebut sangat penting peranya terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Keberhasilan kebijakan Bumdes terletak pada bagaimana aktivitas yang dilakukan oleh aktor di tingkat desa. Aktor di tingkat desa yang memegang peranan penting adalah kepala desa (Agusliansyah : 2016). Dalam Struktur organisasi Bumdes kepala desa secara ex officio menjabat sebagai penasehat. Kepala Desa adalah aktor yang berpengaruh dan mempunyai kewenangan (Budiono: 2015:123). Selanjutnya BPD menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri RI. Nomor 110 Tahun 2016 salah satu fungsinya yaitu melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa, juga merupakan aktor yang berpengaruh dalam pemerintahan desa.

Penelitian ini berkaitan dengan aktivitas aktor ditingkat desa untuk meningkatkan perekonomian di pedesaan, oleh karena itu kontribusi dari Dyer (1999) cukup memberikan wawasan terhadap aktivitas implementasi pada level bawah. Menurut Dyer (1999) peranan para aktor pada level bawah mempersepsikan dirinya tidak mampu untuk melakukan perubahan dan inovasi. Dalam penelitian ini aktor Bumdes tingkat desa juga tidak mampu membawa keberhasilan Bumdes. Banyak faktor penyebab,diantaranya pemerintah desa yang perannya lebih dominan sehingga pelaksana operasional Bumdes tidak mempunyai kewenangan melakukan inovasi, kejelasan peran mereka dalam mengelola Bumdes juga belum muncul (Kurniasih dan Wijayah,2017:66).

Implementasi kebijakan Bumdes juga dapat terhambat dengan struktur birokrasi (Edwards III :1980 :9-10). Pembagian tugas kerja yang tidak sesuai dengan *standard operating prosedures (SOPs)* menyebabkan tumpang tindih tugas pelaksana . Penelitian yang dilakukan Nugraha dan Kismartini (2019:54) menemukan keterbatasan personel yang menangani Bumdes sehingga terjadi tumpang tindih tugas yang menghambat proses implementasi.

Menurut Edwards III (1980:90) *disposition* atau sikap pelaksana yang melakukan pengabaian terhadap program kebijakan dapat menghambat implementasi. Nugraha dan Kismartini (2019:54) juga menemukan sikap dari pelaksana Bumdes yang tidak aktif sehingga pekerjaan administrasi tidak dilakukan dengan tertib sehingga rencana kegiatan akan tidak terkontrol. Budiono (2015) juga menemukan karektiristik pemerintahan desa yang tertutup, hal ini akibat dari pengaruh kepala desa yang mengutamakan kepentingannya sendiri.

Pengurus Bumdes adalah implementors, mereka perlu memerlukan komunikaasi dalam melakukan pengelolaan. Jika komunikasi tidak berjaalan dengan baik maka dapat menjadi hambatan bagi Bumdes (Nugraha dan Kismartini ,2019:55). Hal tersebut diantaranya terjadi karena ketidaksepakatan antar aktor dalam menjalankan instruksi (Edwards,1980:18). Kepala desa dan pelakasana operasioanal harus berkomunikasi untuk membangun relasi yang dapat menumbuhkan jiwa kewirausahaan, jika ini tidak dilakukan maka Bumdes akan mengalami kegagalan (Kurniasih dan Wijaya,2017:71).

Implementasi tidak akan efektif jika kekurangan sumber daya (Edwards 1980:53) antara lain sumberdaya manusia atau sumber daya alam atau pun sarana pendukung. Nugraha dan Kismartini (2019:55) menemukan pada Bumdes Rejo Mulya memiliki potensi alam yang dapat dikembangkan namun terkendala pada kewenangan (*discreation*). Potensi alam yang dapat dikelola dengn baik oleh Bumdes dapat membawa kemajuan Bumdes seperti pada Bumdes Tirta Mandiri Desa Ponggok (Syamsuri *et. al* (2018:226). Sumber daya Bumdes yang harus ditingkatkan diantaranya bagaimana manajemen Bumdes dilakukan, saat ini pengurus perlu melakukan manajemen pasar yang rasional seperti yang dikatakan Christensen *et.al* (1997:395) :

> *"In one moment asking how a modern rasional actor will respond to constructed management rational, in the next asking how actor and organization interact empirically,"*

Aktor-aktor Bumdes di era modern atau era digital harus menjalankan manajemen rasional yaitu digital marketing. Manajemen secara konvensional sudah tidak sesuai mengingat keberhasilan manajemen *on-line* yang diinginan pasar, seperti yang dilakukan Bumdes Tirta Mandiri Desa Ponggok (Syamsuri *et. al* (2018:229), namun tidak semua Bumdes dapat melakukan manajemen pemasaran digital, jika melihat keterbatasan Sumber daya manusia dalam bidang manajemen dan lain-lain (Ramadana *et al.* (2013:1074). Menurut Howlett (2009:160) pelaksana kebijakan subsistem seharusnya menerapkan pengetahuan dan nilai-nilai yang dapat membentuk evolosi program. Dalam konteks Bumdes pelaksana subsistem yaitu pemerintah desa perlu memfasilitasi kegiatan sosialisasi dan pendampingan, untuk meningkatkan Sumber daya pengurus Bumdes yang terbatas (Fitrianto,2016:926),sehingga program-program Bumdes dapat mencapai keberhasilan. Namun Hal yang menarik ditemukan Ghatge *et al.* (2015) bahwa keterbatasan Sumber daya manusia dapat diatasi dengan kemauan atau komitmen yang tinggi. Aktor yang terbatas kemampuannya dengan berbekal komitmen yang tinggi mampu membangun koperasi yang mempunyai pabrik, yang dapat mengubah kondisi desa miskin menjadi desa kaya.

Selain itu nilai-nilai yang sudah ada dimasyarakat merupakan modal sosial (Howlett (2009:162) yang dapat dimanfaatkan dalam aktivitas implementasi. Namun dalam penelitan Budiono (2015) modal sosial masyarkat sebagai petani

tidak dapat dimanfaatkan Bumdes karena pengaruh aktor. Demikian juga dalam penelitian Kasabov, (2015) Koperasi di pedesaan di Negara Wales Britania Raya tidak dapat memanfaatkan modal sosial dari para petani karena pandangan yang konservatif.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, maka penelitian ini diarahkan untuk menganalisis pelaksananan kebijakan Bumdes. Banyak model analisis kebijakan yang dikembangkan oleh para ahli kebijakan. Dalam penelitian ini peneliti menganalisis secara *backward mapping* karena untuk mengetahui perilaku pada bagian bawah proses implementasi (Elmore :1979-1980:604), apalagi kebijakan Bumdes merupakan kebijakan *bottom-up*. Peneliti menganalisis bagaimana sumber daya aktor-aktor Bumdes, kemampuannya terhadap pengembangan Bumdes dan faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi. Peneliti menentukan lokus penelitian pada Bumdes Ngembung di Kecamataan Cerme Kabupaten Gresik yang keberadaannya dinilai belum berhasil. Berdasarkan uraian tersebut penelitian ini mengambil judul "*Backward mapping* dalam Implementasi Kebijakan Badan usaha Milik Desa di Desa Ngembung Kecamatan Cerme Kabupaten Gresik"

1.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah menjadi bagian penting dalam sebuah penelitian. rumusan dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana pelaksanaan Kebijakan Bumdes Ngembung Sentosa Kecamatan Cerme ditinjau dari analisis *backward mapping*?
2. Kemampuan apa yang dibutuhkan aktor Bumdes di Desa Ngembung dalam mendukung implementasi ?

1.3. Tujuan Penelitian

Kebijakan untuk desa yang telah dijalankan dalam rangka mewujudkan kemandirian desa diantaranya melalui pengembangan Bumdes. Banyak kebijakan yang telah dibuat oleh Pemerintah namun tidak sedikit yang mengalami kegagalan. Koperasi Unit Desa (KUD) dulu pernah menjadi kebijakan prestisius namun pada akhirnya gagal. Kegagalan KUD menjadi pembelajaran bagi kita

untuk mencermatinya, sehingga kebijakan Bumdes tidak akan gagal (https://jatim.antaranews.com).

Bertitik tolak pada banyaknya kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat desa yang telah mengalami kegagalan , dan sesuai dengan rumusan masalah maka tujuan penelitian ini yaitu

1. Mendiskripsikan pelaksanaan kebijakan Bumdes di Desa Ngembung Kecamatan Cerme ditinjau dari analisis *backward mapping*.
2. Menjelaskan kemampuan yang dibutuhkan aktor Bumdes di Desa Ngembung dalam mendukung implementasi.

I.4. Manfaat Penelitian

Peneliti dalam mengambil tema penelitian tentunya berdasarkan persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat yang perlu diselesaikan. Kebijakan Bumdes yang implementasinya belum berhasil perlu dianalisis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kemanfaatan baik itu secara akademik maupun praktis. adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut :

I.4.1 Manfaat Akademik

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap manfaat teoritis dan metodologis, utamanya dalam perkembangan ilmu kebijakan publik. Sebagaimana diketahui bahwa tahapan implementasi masih belum mendapat perhatian lebih dari pembuat kebijakan, maka melalui penelitian ini manfaat secara akademik dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

1.4.1.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini akan memberi wawasan atau pengetahuan bagi peneliti dan pembaca tentang analisis dalam implementasi kebijakan Bumdes. Aktor–aktor dalam struktur organisasi Bumdes di Desa Ngembung Kecamatan Cerme akan di analisis yaitu tentang perilaku, peran dan kemampuannya. Analisis juga terhadap faktor-faktor yang dalam implementasi Bumdes di Desa Ngembung. Sebagaimana diketahui dalam penelitian terdahulu ditemukan sumber daya manusia di pedesaan belum mendukung keberhasilan Bumdes (Budiono 2015 ; Eko 2013 ; Kurniasih dan Wijaya 2017), oleh karena itu penting untuk dianalisis. Dalam penelitian ini penggunaan analisis *backward mapping* diharapkan untuk mengisi *gap* teoritis *state of the art* terhadap penelitian lain. Adapun penggunaan teori tersebut tidak

ditemukan dalam penelitian–penelitian terdahulu tentang Bumdes yang akan dijelaskan dalam Bab II.

I.4.1.2 Manfaat Metodologis

Penelitian tentang analisis Bumdes banyak ditemukan diantaranya Qosjim (2017) , Sari (2017), Wicaksana *et.al* (2017), Jonnius (2014) namun belum ada penelitian Bumdes yang menggunakan pendekatan analisis *backward mapping*. Analisis secara *backward mapping* yang digunakan dalam penelitian ini diharapkan dapat menyempurnakan penelitian-penelitian terdahulu tentang Bumdes sehingga kebijakan akan berjalan sesuai dengan arah yang diinginkan. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan teknik analisis dalam ilmu kebijakan publik.

I.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran dan masukan , evaluasi dan pedoman bagi aktor-aktor Bumdes di tingkat desa, pemerintahan desa dan pemerintahan di tingkat atas yang membidangi kebijakan Bumdes sehingga tujuan kebijakan berhasil. Hasil Analisis terhadap perilaku aktor ,kemampuannya dan faktor-faktor dalam implementasi Bumdes yang disajikan dalam Bab V akan menjadi wawasan dan pengetahuan, untuk tindakan aktor yang berguna bagi pelaksanaan pengembangan Bumdes kedepan.