



Foto: KOMPAS

Mempertanggung Badan Usaha Milik Desa untuk **Menggerakkan** Ekonomi Desa

Sejak dulu, desa sudah diarahkan untuk mengelola usaha sendiri. Hal ini tercantum dalam Penjelasan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa desa dapat mendirikan badan usaha, yang kemudian dipertegas melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Hal ini kemudian ditindaklanjuti dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Terbitnya Permendagri tersebut, disertai dukungan berbagai program pemerintah pusat dan daerah

untuk menggerakkan ekonomi desa yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Tetapi, bila merujuk pada angka penduduk miskin di pedesaan dan tingkat urbanisasi yang setiap tahunnya selalu meningkat, harapan itu belum terwujud. Kehadiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diharapkan dapat memperkuat BUM Desa sesuai tujuan pendiriannya. Kendati demikian rekognisi yang diberikan masih memerlukan perhatian pemerintah supra desa dalam memperkuat BUM Desa menuju kemandirian dan ketangguhannya. Semangat pendirian BUM Desa harus dibarengi dengan perbaikan atau penguatan kebijakan dan pola pembinaan oleh pemerintah supra desa (pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota).



Foto: www.wisatalombok.com

Latar Belakang

Badan Usaha Milik Desa bukanlah barang baru bagi desa. Upaya pemerintah dalam menggerakkan ekonomi desa sudah dilakukan sejak dikeluarkan kebijakan sebagaimana disebutkan di atas. Upaya ini belum membuahkan hasil yang diharapkan. Terutama jika melihat prosentase

upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam membentuk BUM Desa tersebut. Menurut Sutoro Eko (2013), pendirian BUMDes tidak cukup didekati dengan pendekatan teknokratis dan manajerial semata. BUMDes yang dibangun serentak oleh pemerintah dari atas juga tidak serta merta bisa bekerja dengan baik meskipun memiliki kapasitas manajerial yang baik.

penduduk miskin yang relatif banyak terdapat di perdesaan. Prosentase penduduk miskin di daerah perdesaan naik dari 13.76% pada September 2014 menjadi 14.21% pada Maret 2015 (BPS, 2015). Kondisi ini menggambarkan bahwa sumber-sumber daya yang ada di desa belum terkelola dengan baik, sehingga urbanisasi masih menjadi daya tarik bagi penduduk desa. Data *Price Waterhouse Cooper* pada 2014 menunjukkan tingkat populasi urbanisasi Indonesia pada tahun 2014 sebesar 51.4%. Angka ini tertinggi kedua di ASEAN setelah Malaysia. Sebagai contoh, Jakarta diperkirakan menampung pendatang pasca lebaran tahun 2016 sekitar 70 ribu orang (Tempo, 2016).

Semangat baru pengaturan BUM Desa melalui Undang-Undang Desa merupakan upaya strategis untuk mewujudkan kesejahteraan dalam bidang ekonomi dan pembangunan yang berorientasi bagi masyarakat desa. Salah satu perwujudannya adalah BUM Desa didirikan dengan semangat kekeluargaan dan semangat gotong royong yang bertujuan untuk menampung seluruh kegiatan di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum yang dikelola oleh Desa dan/atau kerja sama antar Desa.

Saat ini telah terbentuk 12.115 BUM Desa. Seperti dilansir dari situs resmi Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendesa PDTT), jumlah tersebut telah melampaui target 5 ribu BUM Desa pada tahun 2019 yang telah mereka tetapkan. Jumlah ini tentu saja sangat fantastis, bagaimana

Pembentukan unit-unit ekonomi desa atau BUM Desa dan sejenisnya pada masa lalu, belum membuahkan hasil yang memuaskan sebagaimana tujuan pendiriannya, jika dilihat dari data diatas. Karena itu, perlu upaya kuat agar BUM Desa mampu menjawab tantangan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah harus melakukan evaluasi agar BUM Desa benar-benar menjadi pilar ekonomi desa yang tangguh dan kuat serta memberikan manfaat bagi masyarakat.

Studi PATTIRO di empat BUM Desa di tiga kabupaten yaitu Kebumen, Kabupaten Siak, dan Kabupaten Bantul, memperlihatkan keberadaan BUM Desa yang menjadi wadah dalam menggerakkan ekonomi desa dan pelayanan desa, masih memerlukan perhatian serius pemerintah supra desa.

Rendahnya Inisiatif Internal Desa dalam Menggerakkan Ekonomi Desa

Undang-Undang Desa mengkonstruksikan Desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpe-rintahan (*self-governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Desa juga tidak identik dengan Peme-rintah Desa dan kepala Desa, namun meliputi pemerin-tahan lokal dan sekaligus mengandung masyara-kat, yang keseluruhannya membentuk kesatuan hukum. Konstruksi ini juga membawa perbedaan antara aspek kajian BUM Desa dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) yang meru-pakan badan usaha yang berperan sebagai alat intervensi pemerintah pada tataran perekonomi-an nasional atau daerah.

Inisiatif dalam membentuk usaha desa juga seharusnya hadir bersamaan di internal desa (pemerintah desa dan masyarakat) dalam mu-syawarah desa sehingga kehadirannya bisa menggali potensi dan menjawab permasalahan yang dihadapi oleh desa. Dalam studi ditemu-kan inisiatif pembentukan lebih banyak muncul dari pihak luar desa. Walaupun ada juga inisiatif yang hadir dari internal desa (pemerintah desa

dan masyarakat), seperti di Desa Panggunharjo, Yogyakarta dan Desa Tirtonirmolo, Kabupaten Bantul. Inisiatif tersebut hadir karena dilatarbe-lakangi oleh kondisi dan permasalahan yang ada di desa. Menjadi penting dalam pembentu-kan BUM Desa harus memahami potensi dan kondisi desa yang kemudian atas inisiatif bersa-ma (pemerintah desa dan masyarakat) memben-tuk BUM Desa sebagaimana telah dimandatkan dalam pasal 4-6 Peraturan Menteri Desa Nomor 4 Tahun 2015 tentang BUM Desa.

Penyelenggaraan musyawarah desa dalam pembentukan BUM Desa tidak sebatas memenuhi administratif semata, namun perlu dilihat faktor-faktor produksi yang akan mendorong pertumbu-han ekonomi (Erani, 2006 : 254) . Terlampauinya target pembentukan BUM Desa harus dibarengi dengan kualitas serta optimalnya usaha yang dijalani. “pendekatan proyek” tidak dapat lagi di-gunakan sebagai dasar membentuk BUM Desa. Pembentukan harus mendasarkan pada kekua-tan dan kebutuhan lokal. Dalam upaya memper-siapkan hal tersebut, diperlukan panduan untuk membentuk BUM Desa.

Ketidakjelasan Posisi BUM Desa sebagai Institusi Sosial dan Komersial

Undang-Undang Desa memberikan kele-luasaan jenis usaha yang akan dikelola. Dalam melaksanakan fungsinya, BUM Desa tidak hanya sebagai institusi komer-sial (bisnis) semata, tetapi juga sebagai institusi so-sial yang tujuan akhirnya dapat berkontribusi dalam menyejahterakan masyarakat. Hanya saja kedua fungsi ini tidak banyak dibahas dalam Peraturan Pemerintah maupun Permendesa. Pemahaman terhadap BUM Desa yang harus menghasilkan profit akan mengarahkan pada pilihan jenis usa-ha yang dapat menghasilkan keuntungan sema-ta. Hal ini akan menjadi *trade off* bagi keterlibatan dan partisipasi warga dalam pengelolaan dan manfaat dari usaha yang dipilih BUM Desa.

Pemerintah penting memperjelas fungsi BUM Desa sebagai institusi sosial dan institusi komer-sial. Kejelasan aturan terkait dua fungsi tersebut akan menguatkan BUM Desa, terutama dalam melakukan kerjasama usaha dengan pihak lain (BUM Desa atau badan usaha lainnya). Selain itu, kejelasan akan menghilangkan kebingungan bagi pengelola BUM Desa. misalnya BUM Desa Panggung Lestari “pengelolaan sampah” yang selalu mendapatkan support anggaran dari APB Desa, hal ini cukup wajar dilakukan sebagai BUM Desa sebagai institusi sosial karena ke-beradaannya dirasakan sangat bermanfaat oleh masyarakat.



Kebijakan yang Belum Mengarahkan Profesionalisme BUM Desa

Struktur pengelolaan BUM Desa belum seluruhnya menyesuaikan dengan Permendesa Nomor 4 Tahun 2014 tentang BUM Desa. Masih ada pengelola operasional BUM Desa yang dijabat oleh aparatur pemerintahan desa. Selain itu, tidak diperjelasnya unsur pengawas BUM Desa dalam Permendesa, terlebih dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 Tentang Desa sehingga ditemui bahwa ada anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang menjadi pengawas BUM Desa. Kondisi ini akan membuat “semu¹” proses pertanggungjawaban BUM Desa (kepala desa) kepada BPD. Pasal 31 Permendesa tersebut menyatakan bahwa salah satu tugas BPD adalah melakukan pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Desa dalam membina pengelolaan BUM Desa. Bila anggota BPD menjadi pengawas BUM Desa yang merupakan bagian/organ dari BUM Desa, maka dapat dikatakan anggota BPD itu melakukan pengawasan terhadap dirinya sendiri, meskipun proses pertanggungjawabannya melalui pemerintah desa. Juga ditemui BUM Desa yang tidak menyusun laporan pertanggungjawaban pengelolaannya, selain tidak optimalnya peran pengawas BUM Desa sendiri.

Kejelasan pengawasan diperlukan untuk mengantisipasi potensi *moral hazard* (penyelewengan/penyalahgunaan) oleh pelaksana BUM Desa. Kejelasan ini akan mewujudkan pengelolaan BUM Desa yang demokratis dan sesuai dengan prinsip kegotong-royongan, maka sepatutnya BUM Desa memperhatikan dan menerapkan standar manajemen yang profesional dan bertanggung jawab seperti menjunjung tinggi prinsip transparansi, akuntabilitas, kemandirian dan pertanggungjawaban.

Masalah lainnya adalah peran penasihat (*ex-officio*) menjadi dilema bagi BUM Desa. Pasal 2 point c Permendesa Nomor 4 Tahun 2014 menyatakan bahwa penasihat berperan “mengendalikan pelaksanaan kegiatan pengelolaan BUM Desa”. Apabila terjadi kerugian yang dialami oleh BUM Desa, maka hal ini akan menjadi tanggungjawab BUM Desa secara organisasi (pasal 27). Sementara dalam Pasal 139 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menyatakan bahwa kerugian BUM Desa menjadi tanggungjawab pelaksana operasional. Padahal PP tersebut juga menjelaskan bahwa peran penasihat adalah melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada pelaksana operasional dalam menjalankan kegiatan pengurusan dan pengelolaan usaha Desa.

Dari poin di atas, dipandang perlu adanya sinkronisasi kebijakan dalam pengaturan organ BUM Desa, sehingga akan memperkuat pengelolaan BUM Desa. Pada gilirannya, hal ini akan berdampak pada profesionalisme kerja dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

¹Semu dalam arti, proses pertanggungjawaban pengelola BUM Desa (anggota BPD yang menjadi pengelola) kepada kepala desa, dan kemudian kepala desa mempertanggungjawabkan pembinaan BUM Desa kepada BPD. (lihat Permedesa 04/2014 pasal 31, ayat 3)



Foto: www.nimasatira.blogspot.com

“Semangat kekeluargaan dan gotong royong dalam pendirian BUM Desa, diharapkan dapat menjadi dasar pergerakan perekonomian desa dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sebagaimana tujuan pendiriannya”



Lebih Banyak Intervensi daripada Pembinaan Kepada BUM Desa

Bendirian BUM Desa tidaklah sebatas memenuhi target pembangunan semata. Kehadirannya harus dibarengi dengan pembinaan untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya. Studi PATTIRO memperlihatkan bahwa pembinaan yang dilakukan pemerintah supra desa (pemerintah kabupaten/provinsi) tidak dilakukan secara bertahap dan teratur. Jikapun ada pembinaan hanya dalam rangka menjalankan kegiatan supra desa. Dapat dikatakan, BUM Desa berjalan sendiri dalam usahanya. Studi PATTIRO juga melihat bahwa akibat kurangnya pembinaan dan pengalaman yang dimilikinya, salah satu BUM Desa di Kabupaten Kebumen terpaksa

tidak dapat melanjutkan kerja sama dengan mitranya, karena tidak dapat memenuhi target produksi yang sudah disepakati.

Kehadiran Undang-Undang Desa harus mampu mengubah pola pendekatan supra desa dari intervensi menjadi fasilitasi secara bertahap dan berkala. Pemerintah supra desa harus berbenah dan melakukan evaluasi atas apa yang sudah dilakukannya selama ini terhadap pengembangan ekonomi desa atau BUM Desa dan menyusun tahapan pengembangan untuk meningkatkan kemandirian BUM Desa.

“Kehadiran UU Desa harus mampu mengubah pola pendekatan supra desa dari intervensi menjadi fasilitasi”

REKOMENDASI

Dari berbagai kondisi di atas, beberapa hal yang harus segera dilakukan oleh pemerintah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten antara lain:

1. Menjelaskan Fungsi BUM Desa sebagai Institusi Sosial dan Komersial

Sosial dalam arti memberikan manfaat (*benefit*) bagi masyarakat desa dan komersial dalam arti memperoleh keuntungan (*profit*) dalam menjalankan usahanya. Adanya dua fungsi itu yang membedakan BUM Desa dengan badan usaha lainnya. Karena itu, kedua fungsi tersebut perlu diperjelas dalam peraturan menteri yang menjelaskan aspek usaha yang dijalankan BUM Desa. Selain itu, memperjelas aturan yang berkaitan dengan kerjasama antar BUM Desa dan pihak ketiga.

2. Mempertegas Peran Pembinaan Supra Desa

Pemberian rekognisi dan mendorong kemandirian desa tidak serta merta menghilangkan peran dan tanggungjawab supra desa dalam melakukan pembinaan terhadap desa, termasuk BUM Desa. Pembinaan selayaknya dilakukan melalui pendekatan fasilitasi bukan intervensi. Pemerintah supra desa harus mampu meningkatkan dan memperkuat koordinasi antar unit Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di tingkat provinsi/kabupaten/kota yang memiliki keterkaitan tugas dan fungsi dalam mengembangkan ekonomi masyarakat desa.

3. Memperkuat Eksistensi BUM Desa yang Hadir Atas Inisiatif Sendiri.

Pemerintah harus memberikan rekognisi terhadap usaha desa yang sudah ada dan berjalan selama ini, terlepas dari bentuk usaha yang dijalkannya. Menurut pakar desa, Sutoro Eko (2013), membangkitkan dan memfasilitasi tumbuhnya gerakan ekonomi lokal secara emansipatoris jauh lebih penting ketimbang institusionalisasi BUMDes secara serentak dari atas. Selain itu, pemerintah juga harus memperjelas model partisipasi yang ditawarkan dalam pengelolaan BUM Desa.

4. Melakukan Identifikasi Awal Faktor Ekonomi desa

Pemerintah harus melakukan identifikasi awal terhadap embrio ekonomi (faktor-faktor produksi) desa secara jelas. Identifikasi ini sangat diperlukan untuk mencegah jangan sampai BUM Desa didirikan, namun tidak melakukan kegiatan apapun, karena tidak memahami potensi usaha yang perlu dikembangkan. Karena itu, pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan tentang panduan identifikasi potensi desa dan tahapan dalam pengembangan BUM Desa. Selain itu, pemerintah supra desa juga perlu menerbitkan kebijakan yang terintegrasi dengan tugas pokok dan fungsi dari unit kerja terkait. Unit kerja di kabupaten/kota ini juga perlu menyusun kategori kemandirian BUM Desa dan melakukan pemutakhiran data mengenai kondisi dari setiap BUM Desa di wilayah kerjanya.

5. Menyinkronkan dan Menyelaraskan Aturan Pengelolaan BUM Desa

Pengelola BUM Desa dituntut bersikap profesional seperti halnya pengelolaan badan usaha lainnya. Karena itu, Pemerintah perlu menyelaraskan pengaturan mengenai organ pengelola BUM Desa dan mempertegas peran dan tanggungjawab masing-masing organ. Kebijakan tentang BUM Desa juga sepatutnya dapat meminimalisir peluang risiko (*legal hazard*) dalam menjalankan usahanya maupun tendensi BUM Desa sebagai alat kepentingan politik lokal desa. Selain itu, pemerintah juga perlu mempercepat penerbitan peraturan mengenai pengelolaan keuangan BUM Desa dan mekanisme pelaporan serta serta pertanggungjawabannya.



REFERENSI

1. Hasil riset PATTIRO "Identifikasi praktek berdesa (utamanya praktek baik di desa/good practices) paska implementasi UU Desa, 2016
2. <http://bps.go.id/brs/view/1158/> diakses pada tanggal 21 Juli 2016
3. <https://m.tempo.co/read/news/2016/07/12/090787118/> pendatang-baru-di-jakarta-diprediksi-capai-70-ribu-orang diakses tanggal 21 Juli 2016
4. <http://kemendes.go.id/view/detil/1663/> bumdes-akan-topang-lambung-ekonomi-desa, diakses pada tanggal 19 Juli 2016.
5. Sutoro Eko bersama Tim FPPD, 2013 Policy Paper "Membangun BUMDes yang Mandiri, Kokoh dan berkelanjutan".
6. Yustika, Ahmad Erani. Ekonomi Kelembagaan. Bayu Media Publishing. 2006.
7. Hasil dari Expert Meeting tentang BUM Desa yang diselenggarakan PATTIRO di Hotel Sofyan Inn, Tebet, Jakarta, 3 Agustus 2016.

PUSAT TELAAH DAN INFORMASI REGIONAL

PATTIRO (Pusat Telaah dan Informasi Regional) yang didirikan pada 17 April 1999 adalah sebuah lembaga riset dan advokasi yang berbasis di Jakarta, Indonesia. Dengan berfokus pada tiga sektor yaitu peningkatan kualitas pelayanan publik, perbaikan pengelolaan keuangan publik, dan transparansi, kegiatan-kegiatan PATTIRO didedikasikan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan partisipasi publik di Indonesia.

Kegiatan-kegiatan PATTIRO antara lain adalah melakukan penelitian dan menyelenggarakan lokakarya serta pelatihan melalui asistensi teknis, pembentukan komunitas dan publikasi, serta mengembangkan inovasi-inovasi untuk memperbaiki kualitas pengelolaan pelayanan publik di seluruh Indonesia. Melalui jaringan PATTIRO Raya yang tersebar di 15 wilayah, PATTIRO bekerja di 17 provinsi dan lebih dari 70 kabupaten/kota di Indonesia.

Berkat hasil kerjanya, sejak tahun 2011 hingga 2015, PATTIRO meraih penghargaan dari Universitas Pennsylvania, Amerika Serikat sebagai salah satu lembaga think tank terbaik di bidang riset dan advokasi kebijakan.



PATTIRO POLICY BRIEF

Mempertangguh Badan Usaha Milik Desa untuk Menggerakkan Ekonomi Desa

© 2016, PATTIRO

Alamat:

Jalan Mawar, Komplek Kejaksaan Agung Blok G35, Pasar Minggu

Jakarta Selatan, 12520 - Indonesia

Nomor Telepon: +62 21 7801314

Facebook: PATTIRO | Twitter: @InfoPattiro | Website: www.pattiro.org | Email: info@pattiro.org