

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Terwujudnya suatu daerah yang mandiri merupakan tujuan dari Pemerintah Pusat dengan diberlakukannya otonomi daerah melalui UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di Era Reformasi. Hingga saat ini implementasi otonomi daerah secara desentralisasi sebagai produk reformasi yang mengevaluasi kinerja Pemerintahan Orde Baru yang sentralistik, memiliki keuntungan tersendiri bagi setiap daerah yang ada di Indonesia untuk mampu membangun daerahnya dengan mengandalkan potensi alam dan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki masing-masing daerah. Dengan adanya modal anggaran pembangunan dari Pemerintah Pusat, otonomi daerah dituntut untuk membawa perubahan yang berdampak positif bagi segenap masyarakat agar memiliki kemampuan daya saing yang tinggi dengan ditunjukkannya peningkatan di berbagai bidang, baik itu bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, infrastruktur, sosial, dan politik serta berbagai bidang lainnya yang mendukung kualitas hidup masyarakat.

Perubahan itu juga diharapkan mampu dirasakan oleh masyarakat desa, karena saat ini sasaran otonomi tidak hanya dilaksanakan pada wilayah provinsi dan kabupaten/kota saja, melainkan juga pada wilayah desa. Sehingga otonomi desa melalui Pemerintahan Desa memiliki hak dan kewenangan secara penuh dalam menata dan menyelenggarakan pemerintahannya sendiri untuk mampu

mandiri dan kreatif sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa sebagaimana tertuang dalam UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dalam rangka melaksanakan otonomi dan mengupayakan pengembangan Desa serta peningkatan ekonomi Desa maka dibentuklah Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) sebagai lembaga usaha dengan semangat gotong royong antara Pemerintah Desa dan masyarakatnya dalam mengembangkan aset lokal untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) juga memberikan sumbangan terhadap penanggulangan kemiskinan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat.

BUM Desa sendiri memiliki persamaan dengan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang ada di tingkat Pemerintahan Pusat dan BUMD (Badan Usaha Milik Desa) di tingkat Pemerintahan Daerah, yaitu modalnya dimulai dari kekayaan yang dipisahkan guna mengelola aset. Hanya saja BUM Desa ini ruang lingkupnya masih sederhana tidak seperti BUMN yang Nasional dan BUMD yang ruang lingkupnya provinsi, kabupaten/kota.

BUM Desa lahir sebagai suatu pendekatan baru dalam usaha peningkatan ekonomi desa berdasarkan kebutuhan dan potensi desa. Pengelolaan BUM Desa sepenuhnya dilakukan oleh masyarakat desa, yaitu dari desa, oleh desa, untuk desa (Tama, 2013). Cara kerja BUM Desa adalah dengan menampung kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat dalam sebuah bentuk kelembagaan atau badan usaha yang dikelola secara profesional, namun tetap bersandar pada Potensi Asli Desa.

Sebelum hadirnya program Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa), berbagai program telah dilakukan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat, namun tingkat pengangguran masih tergolong tinggi (Matridi, dkk, 2015). Pemerintah memberikan subsidi langsung ataupun tidak langsung seperti dengan memberikan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), pemberian Bantuan Langsung Tunai (BLT), pemberian modal pinjaman dari pemerintah yang bekerja sama dengan bank, dan penyediaan dana bergulir yang dikelola kelompok masyarakat seperti dana P3DK di Kepulauan Riau. Namun, upaya itu belum membuahkan hasil yang memuaskan sebagaimana diinginkan bersama (Zulkarnaen, 2016).

Jumlah BUM Desa meningkat signifikan dalam kurun waktu dua tahun. Pada tahun 2014 jumlah BUM Desa sebanyak 1.022 unit meningkat menjadi 18.446 unit yang tersebar di sejumlah daerah di Indonesia (Sandjojo, 2017). Selanjutnya, pada Oktober 2017 jumlah BUM Desa meningkat mencapai 22.000 unit. Itu berarti semangat pengembangan BUM Desa semakin meningkat (Sanusi, 2017).

Kuantitas BUM Desa yang semakin meningkat tersebut tidak boleh mematikan usaha masyarakat yang terlebih dahulu berdiri di sekitar BUM Desa. BUM Desa harus mampu menjadi wadah yang merangkul dan mengembangkan potensi desa dan usaha masyarakat desa. Hal itu berarti, BUM Desa selain sebagai lembaga komersial yang mencari keuntungan untuk meningkatkan pendapatan desa, BUM Desa juga hadir sebagai lembaga ekonomi sosial (*sosial economic*) dimana dalam menjalankan usahanya, BUM Desa harus memperhatikan unsur

sosial dalam masyarakat seperti kelompok sosial, kebudayaan, lembaga sosial, stratifikasi sosial, kekuasaan dan wewenang. Selain itu, berdirinya BUM Desa harus bisa mengambil posisi sebagai penyeimbang harga pasar dan penengah praktik monopoli (Mulyadi, 2016).

BUM Desa dapat berkembang tidak hanya tergantung pada faktor ekonomi semata, tetapi juga tergantung pada faktor politik dan tata kelola. Kepemimpinan, manajerial, dan tata kelola (KMT) merupakan faktor dasar yang menyokong kesehatan dan keberlanjutan BUM Desa (Eko dalam Kamaroesid, 2016). Dikalangan pengelola BUM Desa baik itu dari direksi, komisaris, maupun badan pengawas belum terjadi relasi yang ideal sebagai kondisi tumbuh kembangnya BUM Desa. Antara pengurus satu dengan yang lain masih ada kecurigaan karena tidak terjadi komunikasi yang baik. Demikian juga administrasi keuangan sering menjadi pemicu masalah (Aksa dalam Mayu, 2016). Di sisi lain kepemimpinan merupakan faktor yang rentan, yang sering kesurutan karena pergantian kepala desa maupun pengurus BUM Desa (Kamaroesid, 2016).

Selain itu kendala pengembangan BUM Desa antara lain ketidakpahaman warga akan BUM Desa, pemilihan unit usaha yang tidak tepat, pembentukan kepengurusan, kelembagaan, pengelolaan, keterlibatan para *stakeholders*, regulasi, dukungan Desa dan supra Desa (Suharyanto dan Hastowiyono, 2014). Bebbington (2016) menyatakan bahwa kemampuan pengelola untuk menyelesaikan suatu masalah dipengaruhi keterampilan, aliansi dan jaringan pengelola, sumber keuangan, dan sebagainya. Untuk dapat menyelesaikan permasalahan ataupun konflik yang ada, maka perlu adanya pemahaman tentang prinsip-prinsip Good

*Corporate Governance* (GCG). Tidak hanya berhenti sampai dipemahaman saja, akan tetapi perlu adanya upaya untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip GCG pada BUM Desa tersebut.

Isu tentang GCG mulai menjadi perbincangan hangat setelah terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997-1999 di kawasan Asia termasuk Indonesia. Krisis keuangan di Amerika Serikat juga ditengarai karena tidak diterapkannya prinsip-prinsip GCG, beberapa kasus skandal keuangan seperti Enron Corp, Worldcom, Xerox, dan lainnya yang melibatkan top eksekutif perusahaan tersebut menggambarkan tidak diterapkannya prinsip-prinsip GCG (Rahantoknam dan Indriyani, 2014). Sehingga konsep *Good Corporate Governance* muncul sebagai solusi dengan cara memisahkan antara kepemilikan dan pengendalian perusahaan. Pemisahan ini didasarkan pada teori keagenan (*Agency Theory*) yang dalam hal ini manajemen cenderung akan meningkatkan keuntungan pribadi daripada tujuan perusahaan. Oleh karena itu selain memiliki kinerja keuangan yang baik perusahaan juga diharapkan memiliki tata kelola yang baik (*Good Corporate Governance*).

*Good Corporate Governance* (GCG) adalah sebuah bentuk upaya memotivasi pihak manajemen untuk meningkatkan keberhasilan dan sekaligus juga mengendalikan perilaku manajemen agar tetap mengindahkan kepentingan *stakeholders* (KNKG, 2006). Penerapan GCG ini memiliki tujuan, yaitu mendorong tercapainya kesinambungan perusahaan melalui pengelolaan yang didasarkan pada asas-asas GCG, mendorong pemberdayaan fungsi dan masing-masing organ perusahaan, mendorong pemegang saham, anggota dewan

komisaris dan anggota direksi agar dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakannya dilandasi oleh nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, mendorong timbulnya kesadaran dan tanggung jawab sosial perusahaan perusahaan terhadap masyarakat dan kelestarian lingkungan terutama di sekitar perusahaan, mengoptimalkan nilai perusahaan bagi pemegang saham dengan tetap memperhatikan pemangku kepentingan lainnya, meningkatkan daya saing perusahaan secara nasional maupun internasional, sehingga meningkatkan kepercayaan pasar yang dapat mendorong arus investasi dan pertumbuhan ekonomi nasional secara berkesinambungan (KNKG, 2006).

Adebayo (2014) melakukan penelitian tentang hubungan GCG dengan kinerja perusahaan. Penelitian ini dilakukan dengan mengadopsi metodologi kuantitatif dimana data primer dikumpulkan dan dianalisis dengan analisis regresi linier dan teknik korelasi Karl Pearson untuk menemukan hubungan antara perusahaan tata kelola dan kinerja perusahaan. Penelitian ini menunjukkan bahwa ukuran dewan, keterampilan dewan, keterampilan manajemen, CEO yang melayani lebih lama, ukuran komite audit, independensi komite audit, kepemilikan asing, kepemilikan institusional, kebijakan dividen, dan rapat umum tahunan secara positif terkait dengan kinerja organisasi. Begitupun penelitian yang dilakukan oleh Tisna dan Agutami (2016) dimana hasil penelitiannya menyatakan bahwa GCG berpengaruh secara parsial dan simultan terhadap kinerja keuangan perusahaan.

Penelitian kualitatif yang dilakukan oleh Wahyubroto (2017) terkait bagaimana implementasi prinsip-prinsip *good corporate governance* yang terdiri

dari *Transparency, Accountability, Responsibility, Independency* dan *Fairness* pada perusahaan di Kota Gresik.. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* pada subjek penelitian mendapat predikat baik. Predikat tersebut didapat dari total pembobotan menggunakan metode *Analytical Hierarchy Process (AHP)*.

Sedangkan penelitian kualitatif terkait tata kelola BUM Desa di era otonomi desa dilakukan oleh Astuti (2017) yang memfokuskan pada tata kelola BUM Desa pada langkah pelembagaan BUM Desa, merencanakan bisnis BUM Desa, sumber daya manusia pada BUM Desa, struktur organisasi BUM Desa dan kegiatan usaha BUM Desa. Hasil penelitian bahwa tata kelola Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di era otonomi desa, pada BUMDes Mandiri Bersatu Pekon Gisting Bawah Kecamatan Gisting Kabupaten Tanggamus telah berjalan cukup baik. Selain itu Purnamasari (2016) melakukan penelitian kualitatif tentang efektivitas pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) berbasis ekonomi kerakyatan di Desa Warungbambu Kecamatan Karawang Timur Kabupaten Karawang. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa dalam pencapaian tujuan efektivitas pengelolaan BUM Desa masih belum efektif dan efisien, masyarakat desa tidak mengetahui secara jelas tahapan-tahapan dalam pembentukan BUM Desa sehingga berdampak pada pelaksanaan pengelolaan BUM Desa menimbulkan konflik baru dan disintegrasi di tengah masyarakat, dan masyarakat desa belum mampu menyesuaikan diri dengan pelaksanaan BUM Desa karena masyarakat kurang memiliki kemampuan manajerial dalam mengelola BUM Desa dan tidak didukung oleh sarana dan prasarana untuk

menjalankan kegiatan BUM Desa. Dan Lusiyana (2013) melakukan penelitian kualitatif terkait analisis penerapan prinsip-prinsip pengelolaan BUM Desa Wirakarya di Desa Trimodadi Kecamatan Abung Selatan kabupaten Lampung Utara. Hasil penelitian menyatakan bahwa BUM Desa tersebut telah menerapkan lima prinsip pengelolaan BUMDes dengan baik yaitu prinsip Transparansi, Akuntabilitas, Responsibilitas, Independensi, Kewajaran, tetapi prinsip Kesetaraan belum dilaksanakan secara optimal.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Lusiyana. Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya. Perbedaan penelitian ini terletak pada tahap analisis datanya terdapat pembuatan koding dan kategorisasi data. dan penelitian ini mencantumkan teori mengenai *Good Corporate Governance* (GCG) Indonesia serta menampilkan penelitian terlebih dahulu secara lebih detail.

Tidak hanya berdasarkan prinsip pengelolaan BUM Desa yang dipublikasikan oleh Departemen Pendidikan Nasional Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP), pengelolaan BUM Desa seharusnya juga dilaksanakan dengan menerapkan berbagai prinsip pengelolaan yang baik sebagaimana terdapat dalam Pedoman Umum *Good Corporate Governance* (GCG) Indonesia Tahun 2006 yaitu transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), responsibilitas (*responsibility*), independensi (*independency*) dan kewajaran dan kesetaraan (*fairness*). BUM Desa Sampali Sejahtera adalah tempat peneliti melakukan penelitian. BUM Desa Sampali Sejahtera ada di Desa Sampali Kecamatan Percut Sei Tuan, Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara. BUM Desa Sampali Sejahtera dibentuk pada tahun 2016.

BUM Desa Sampali Sejahtera bergerak dibidang usaha perdagangan, jasa, pertanian dan peternakan. Namun, hingga saat ini yang baru terealisasikan hanya dibidang perdagangan yang terdiri dari usaha air minum isi ulang dan toko sembako. Pemerintah Desa memberikan dukungan terhadap pembentukan BUM Desa ini dengan menetapkan Surat Keputusan Kepala Desa Sampali Nomor 114 Tahun 2016 tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) di Desa Sampali.

Pra riset yang dilakukan peneliti pada Senin 29 Januari 2018 terkait pelaksanaan prinsip-prinsip GCG BUM Desa Sampali Sejahtera di Desa Sampali Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang berhasil mendapatkan beberapa temuan. Berikut ini hasil percakapan dari Sekretaris Desa Sampali yang direkam oleh peneliti.

Tapi ini udah banyak berubah. Kalau ini kan kepala desa dulu. Pengawas masih. Direksi masih. Sekretaris sekarang Epni Susowati. Eh bendaharanya Epni Susowati. Sekretarisnya Siti Aminah. Ketuanya Muhadik. Jadi ketiga sekarang ini lah yang baru, langsung dihandle sama ketiga ini yang baru (Bapak Saptaji, Sekretaris Desa, wawancara, 29 Januari 2018).

Berdasarkan wawancara diatas dapat diketahui bahwa pengelola BUM Desa pada unit usaha air minum isi ulang tidak diisi oleh orang-orang ditunjuk sebelumnya sehingga jabatan yang ada pada unit usaha air minum isi ulang mengalami kekosongan pengelola, justru pengelola baik itu ketua, sekretaris dan bendahara unit usaha air minum isi ulang ditangani langsung oleh direksi BUM Desa Sampali Sejahtera. Selanjutnya melalui dokumen yang diberikan oleh Sekretaris Desa kepada Peneliti mengenai Peraturan Desa Sampali No. 114 Tahun

2016 terdapat tugas dan wewenang Badan Pengawas yaitu mengawasi efektivitas penerapan *Good Corporate Governance*.

Berdasarkan uraian di atas, penulis melakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana penerapan prinsip tata kelola BUM Desa dengan judul “ Penerapan Tata Kelola Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) menuju Desa mandiri di Desa Sampali Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang”.

## **1.2 Fokus Penelitian**

Masalah dalam penelitian kualitatif bertumpu pada suatu fokus. Pada dasarnya penelitian kualitatif tidak dimulai dari sesuatu yang kosong, tetapi dilakukan berdasarkan persepsi seseorang terhadap adanya masalah (Moleong, 2007: 92). Pada prinsipnya fokus penelitian dilakukan untuk membantu penulis agar dapat melakukan penelitiannya sehingga hanya akan ada beberapa aspek yang dapat diarahkan penulis sesuai dengan tema yang telah ditentukannya sebelumnya.

Pada latar belakang masalah di atas ada beberapa masalah yang diungkapkan, akan tetapi permasalahan hanya akan difokuskan pada bagaimana penerapan tata kelola Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) Sampali Sejahtera di Desa Sampali Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang, yang mengacu pada Pedoman Umum *Good Corporate Governance* Indonesia Tahun 2006.

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus penelitian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* pada BUM Desa Sampali Sejahtera di Desa Sampali Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang.

### 1.4 Manfaat Penelitian

#### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan informasi mengenai manajemen tata kelola Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) sebagai lembaga ekonomi Desa.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

##### 1. Bagi Peneliti

penelitian ini sebagai aktualisasi diri untuk mengaplikasikan teori yang telah diperoleh selama perkuliahan.

##### 2. Bagi BUM Desa

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai tambahan referensi dan evaluasi bagi Pemerintah Desa untuk memperbaiki hal yang dirasa kurang dalam tata kelola BUM Desa.

##### 3. Bagi Pihak Akademisi

Dapat dijadikan tambahan wawasan serta bahan rujukan bagi penelitian yang akan datang yang mengangkat tema penelitian yang sama.