

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan desa pada masa Desentralisasi dan berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, membawa perubahan cara berpikir, yaitu desa sekarang menjadi pelaku utama dalam pembangunan, bukan hanya tujuan dari program pemerintah. Dengan adanya peraturan ini, desa diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan warga, termasuk membuat rencana pembangunan bersama melalui Musyawarah Desa. Desa juga bisa mengelola uang yang diberikan, seperti Dana Desa dan Pendapatan Asli Desa. Tujuan dari pemberian wewenang ini adalah meningkatkan kemandirian desa dalam memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan layanan publik, pelaksanaan program pemberdayaan, serta pengembangan potensi ekonomi lokal yang sebelumnya belum dimanfaatkan dengan baik (Widjaja, 2019). Kebijakan ini melibatkan masyarakat secara langsung sejak tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi pembangunan, sehingga prosesnya menjadi lebih efektif, sesuai dengan kebutuhan setempat, dan berkelanjutan. Dengan demikian, pembangunan desa menjadi dasar yang mampu memperkuat kemampuan ekonomi warga, meningkatkan kualitas hidup, serta menciptakan tata kelola pemerintahan desa yang lebih tanggap dan mencakup semua kalangan (Putra & Wardana, 2026).

Salah satu kebijakan pemerintah dalam mendukung penguatan ekonomi desa adalah pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan instrumen ekonomi desa yang dibentuk sesuai dengan

ketentuan Undang-Undang Desa dan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa. BUMDes memiliki peran penting sebagai lembaga yang dibuat untuk mengelola usaha ekonomi desa secara profesional, berkelanjutan, dan terpadu dengan potensi yang ada di daerah setempat. Terbentuknya BUMDes membantu desa dalam mengembangkan usaha yang bisa meningkatkan pendapatan desa, memberikan layanan ekonomi kepada masyarakat, serta mendorong pertumbuhan ekonomi lokal secara mandiri (Anggraeni, 2021). Regulasi dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa mencakup berbagai hal mulai dari pendirian, pengelolaan modal, struktur organisasi, pengelolaan usaha hingga pengawasan terhadap BUMDes, sehingga keberadaannya memiliki dasar hukum yang sah. Dalam penerapannya, BUMDes dapat mengelola berbagai jenis usaha seperti layanan dasar, perdagangan, pertanian, perikanan, pariwisata, hingga pengelolaan aset desa. Keberadaan BUMDes diharapkan mampu menjadi penggerak utama bagi pertumbuhan ekonomi desa dengan memanfaatkan sumber daya dan kreativitas masyarakat sebagai dasar utama pengembangan ekonomi lokal (Mardiasmo, 2018).

Dalam perkembangannya, pemerintah juga menetapkan berbagai regulasi untuk memperkuat peran BUMDes, salah satunya kebijakan strategis yang menjadi landasan dalam pemberdayaan ekonomi desa adalah kebijakan penggunaan Dana Desa yang diarahkan untuk mendukung ketahanan pangan dan pengembangan ekonomi masyarakat melalui BUMDes (Azhari, et all., 2023). Sebelum diterbitkannya Keputusan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal

Nomor 3 Tahun 2025, pengembangan BUMDes di berbagai desa masih berfokus pada pengelolaan unit usaha sesuai dengan potensi lokal masing-masing. Meskipun telah memperoleh dukungan melalui Dana Desa, pelaksanaan program BUMDes di banyak daerah belum berjalan optimal karna masih menghadapi berbagai kendala, seperti keterbatasan kapasitas pengelola, lemahnya administrasi, rendahnya partisipasi masyarakat, serta belum adanya arah kebijakan yang secara khusus mengintegrasikan BUMDes dengan program ketahanan pangan. Kondisi tersebut mendorong pemerintah menetapkan kebijakan penggunaan Dana Desa untuk ketahanan pangan dengan melibatkan BUMDes sebagai pelaksana utama kegiatan ekonomi produktif di desa. Hal ini ditegaskan dalam Keputusan Menteri Desa Dan Pembangunan Daerah Tertinggal Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2025 Tentang Panduan Penggunaan Dana Desa Untuk Ketahanan Pangan Dalam Mendukung Swasembada Pangan Menteri .

Kebijakan tersebut dilatarbelakangi oleh kondisi nasional yang menunjukkan bahwa sebagian besar desa di Indonesia belum mencapai swasembada pangan. Data Indeks Desa tahun 2024 menunjukkan sekitar 77,01% desa masih belum tergolong mandiri pangan, yang mencerminkan keterbatasan akses masyarakat terhadap pemenuhan kebutuhan pangan serta lemahnya ketahanan ekonomi lokal. Selain itu, faktor global seperti perubahan iklim, bencana alam, dan ketidakstabilan distribusi pangan turut meningkatkan risiko krisis pangan di tingkat desa. Sebagai respons terhadap kondisi tersebut, pemerintah menetapkan kebijakan bahwa minimal 20% Dana Desa harus dialokasikan untuk program ketahanan pangan yang pelaksanaannya melibatkan BUMDes, BUMDes bersama, atau lembaga ekonomi

masyarakat desa. Kebijakan ini bertujuan untuk menjadikan BUMDes sebagai motor penggerak ekonomi desa melalui pengelolaan usaha produktif berbasis potensi lokal seperti pertanian, peternakan, perikanan, dan pengolahan pangan (Eko, 2015). Melalui kebijakan ini, pemerintah desa memiliki peran strategis dalam merencanakan, mengelola, dan mengawasi penggunaan Dana Desa agar dapat meningkatkan pendapatan masyarakat, membuka lapangan kerja, serta memperkuat perputaran ekonomi lokal. Dengan demikian, keberhasilan program ketahanan pangan sangat bergantung pada kapasitas pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat melalui kelembagaan ekonomi seperti BUMDes (kurniawan, 2021).

Meskipun BUMDes dibuat untuk mendorong perekonomian desa, banyak BUMDes di berbagai wilayah menghadapi masalah yang membuat usahanya tidak berjalan baik, bahkan ada yang tidak aktif sama sekali. Masalah paling sering terjadi adalah kurangnya kemampuan pengelolaan usaha oleh para pengurus. Banyak dari mereka belum memiliki pengetahuan tentang perencanaan bisnis, menghitung biaya dan keuntungan, pengelolaan keuangan, atau menyusun laporan pertanggungjawaban. Karena kemampuan ini terbatas, BUMDes kesulitan berkembang dan sulit mengelola usaha secara profesional serta berkelanjutan (A. Surya, et all.,2022).

Selain masalah sumber daya manusia, modal yang minim juga menjadi penyebab utama stagnasi BUMDes. Banyak BUMDes hanya mengandalkan modal awal dari pemerintah desa dan tidak memiliki strategi pengembangan modal, kerja sama investasi, atau inovasi usaha yang bisa menambah pendapatan. Modal yang kecil ini sering tidak disertai dengan perencanaan usaha yang matang, sehingga

usaha yang dijalankan tidak mampu mencapai skala ekonomi yang bisa memberi keuntungan bagi desa dan masyarakat (Sandi, 2019).

Selain itu, dalam pelaksanaannya BUMDes memiliki kelemahan dalam manajemen dan akuntabilitas. Banyak BUMDes tidak memiliki sistem administrasi yang rapi, laporan keuangan tidak disusun secara rutin, dan mekanisme pengawasan internal baik dari pemerintah desa maupun BPD tidak berjalan dengan baik (Romdoniah & Kamela, 2024). Hal ini membuat masyarakat tidak percaya pada BUMDes dan berpartisipasi dalam pengembangan usaha secara maksimal. Keburukan transparansi juga membuat masyarakat merasa BUMDes hanya dikelola oleh sekelompok orang tanpa melibatkan warga desa secara luas (Iswoyo et al., 2023).

Di sisi lain, hambatan dalam pengembangan BUMDes juga muncul karena kurangnya dukungan kebijakan dan pembinaan dari pemerintah desa. Dalam beberapa kasus, pemerintah desa hanya fokus pada pembuatan BUMDes secara administratif tanpa memberi bantuan teknis dalam menjalankan usaha (Permadi et al., 2025). Tidak adanya regulasi turunan, seperti peraturan desa tentang kelembagaan dan tata kelola BUMDes, juga menjadi tantangan karena BUMDes tidak memiliki pedoman operasional yang jelas. Hal ini membuat para pengurus bekerja tanpa arah yang jelas dan terencana (Widiastuti et al., 2025).

Permasalahan berikutnya adalah minimnya inovasi usaha dan ketidakmampuan BUMDes membaca peluang pasar (Kurniawan, 2021). Banyak BUMDes mengembangkan usaha yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau tidak punya daya saing di pasar lokal. Kurangnya analisis potensi desa dan studi

kelayakan usaha menyebabkan usaha yang dibangun tidak bertahan lama dan tidak menghasilkan keuntungan yang signifikan. Kondisi ini semakin diperburuk oleh rendahnya partisipasi masyarakat dalam kegiatan BUMDes. Banyak warga desa tidak tahu manfaat dari adanya BUMDes, sehingga merasa tidak memiliki lembaga tersebut dan tidak berminat terlibat dalam kegiatan ekonomi yang dijalankan. Kurangnya sosialisasi dan komunikasi dari pemerintah desa maupun pengurus BUMDes membuat hubungan antara masyarakat dan BUMDes tetap pasif (Kurniawan, 2021).

Tabel 1. 1 Data Pemberdayaan Ekonomi Numbing

Sektor Pemberdayaan	2022	2023	2024	2025	Total
Perikanan	259.194.900		61.800.000	161.690.602	482.185.502
Pertanian	32.000.000	38.625.000	12.360.000		82.985.000
Peternakan		225.391.229	18.250.000		243.641.229
Infrastruktur			177.582.378		177.582.378
Pemberdayaan SDM				64.750.000	64.750.000
Jumlah	291.194.900	264.016.229	269.992.278	226.440.602	1.051.144.109
Dana APBDes	3.393.174.329	3.321.315.385,88	3.743.992.820,76	3.938.789.450,76	14.397.271.986,40

Sumber : Data Olahan Peneliti (2026)

Berdasarkan Tabel Alokasi Anggaran pemberdayaan di atas, dapat diketahui bahwa peningkatan pemberdayaan masyarakat Desa Numbing selama periode 2022–2025 menunjukkan variasi fokus sektor yang cukup dinamis. Hal ini mencerminkan adanya penyesuaian strategi pembangunan desa terhadap potensi ekonomi dan kebutuhan masyarakat pada masing-masing tahun.

Namun dalam pelaksanaannya terdapat permasalahan berupa tidak terealisasinya alokasi dana APBDes pada tahun anggaran 2025 yang direncanakan untuk sektor ketahanan pangan. Meskipun Pemerintah Desa telah memproyeksikan dukungan finansial yang signifikan, anggaran tersebut akhirnya tidak dapat dieksekusi dan terpaksa menjadi Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA).

Permasalahan utama yang menyebabkan kegagalan penyerapan anggaran ini berakar pada lemahnya kapasitas administratif dan manajerial di tingkat kelompok masyarakat maupun pengelola BUMDes itu sendiri.

Fenomena SILPA pada dana ketahanan pangan tahun 2025 menunjukkan bahwa peran pemerintah desa terhadap BUMDes di Desa Numbing tidak hanya tergantung pada ketersediaan modal, tetapi juga terdapat perbedaan dalam kemampuan manajerial dan kesiapan aturan di tingkat desa. Tanpa adanya pendampingan yang intensif dan perbaikan sistem administrasi, dukungan anggaran besar dari APBDes akan terus mengalami hambatan dalam implementasinya, yang pada akhirnya menghambat tujuan besar BUMDes sebagai motor penggerak ekonomi desa.

Permasalahan tersebut menunjukkan adanya mekanisme yang saling berkaitan dalam pengembangan BUMDes. Berawal dari lemahnya kapasitas administrasi dan manajerial BUMDes, berbagai dokumen perencanaan dan laporan pertanggungjawaban tidak dapat diselesaikan secara optimal. Kondisi tersebut berdampak pada terhambatnya pelaksanaan program ketahanan pangan yang telah dialokasikan melalui APBDes sehingga anggaran tidak dapat direalisasikan dan menjadi SILPA. Akibatnya, pengembangan unit BUMDes tidak berjalan sesuai rencana, partisipasi masyarakat cenderung menurun, dan tujuan BUMDes sebagai penggerak perekonomian desa belum tercapai secara optimal. Oleh karena itu, diperlukan peran pemerintah desa yang lebih optimal untuk mengatasi rangkaian permasalahan tersebut.

Tabel 1. 2 Usaha Unit Bumdes

No	Unit Usaha	Sub Unit/kegiatan
1.	Unit Utama	Usaha Minimarket/Sembako
2.	Kerjasama	• Kedai kelontong di Dusun 1 • Kedai kelontong di Dusun 2 • Perbankan/BRI LINK • Kube sebagai rekan kerja jaringan unit
3.	Pemberdayaan Potensi Desa	• Pasar Desa • UMKM/KUBE
4.	Kemandirian Keuangan	• Usaha Simpan Pinjam Syariah
5.	Kemandirian Sosial	• Sanggar Baca”Numbing Pintar” (SD-SMA)

Sumber : Data Olahan Peneliti (2026)

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Kurnia Jaya di Desa Numbing, Kecamatan Bintan Pesisir, didirikan pada tanggal 19 Januari 2017 berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa, sebagai upaya pemerintah desa dalam mengoptimalkan potensi ekonomi lokal serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam laporan pertanggungjawaban pengelolaan BUMDes, disebutkan bahwa pada awal pembentukannya, BUMDes Kurnia Jaya memperoleh penyertaan modal desa yang bersumber dari Dana Desa sebesar Rp250.000.000 pada bulan September 2017. Modal awal tersebut ditetapkan sebagai aset desa yang dipisahkan dan digunakan untuk mendukung pengembangan unit usaha BUMDes yaitu usaha mini market/sembako untuk keperluan sehari-hari, selain itu juga terdapat kerjasama yaitu seperti pengelolaan retribusi pasar, pendampingan UMKM dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE), usaha simpan pinjam syariah, serta kegiatan sosial berupa pengembangan sanggar baca masyarakat.

Tabel 1. 3 Data Arus Kas BUMDes Kurnia Jaya Desa Numbing

Dimensi perbandingan	Kondisi tahun 2022	Kondisi tahun 2023	Kondisi tahun 2024	Analisi tren
Titik defisit terendah	Sempit menyentuh - Rp7,1 Juta (Juli 2022).	Merosot tajam hingga -20,3 juta (juli 2023)	Merupakan titik terendah dengan saldo - Rp13.770.000.	Pemulihan moderat: Setelah anjlok 3x lipat di 2023, kedalaman defisit mulai terkendali di 2024 meski masih di angka belasan juta.
Ketergantungan sektor	Fokus pada belanja stok barang dagangan umum	Mulai banyak transaksi konsumsi desa dan belanja BBM operasional	Mulai Diversifikasi ke unit jasa keuangan (Adm)	Evolusi Bisnis: Bergeser dari retail murni ke jasa layanan yang lebih stabil (Administrasi/Keuangan).
Stabilitas saldo bulanan	Arus kas sangat bergantung pada pendapatan besar di akhir tahun(Desember)	Arus kas lebih aktif secara harian, namun fluktuasi(naik-turun) saldo lebih ekstrim	Berhasil mencapai titik stabilitas pada kuartal keempat (Q4) dengan saldo akhir mencapai Rp15.995.445	Peningkatan Ketahanan: Manajemen mulai mampu membangun <i>buffer</i> (cadangan) kas positif di akhir tahun 2024
Frekuensi saldo negatif	Terjadi hampir setiap pertengahan bulan sebelum tutup buku	Masih terjadi secara berulang, terutama saat ada pengadaan stok besar	Mencapai 58% dari total periode laporan (Januari s/d Juni, dan Agustus)	Kritikal: Masalah perencanaan belanja (<i>budgeting</i>) masih menjadi kendala utama yang belum teratasi sepenuhnya.
Pemeliharaan aset	Minim catatan pengeluaran untuk perawatan alat	Muncul biaya perbaikan aset (perbaikan kulkas di Maret 2023)	Pemeliharaan aset menunjukkan pola manajemen yang bersifat kuratif-operasional	Progresif: Ada transformasi dari pengabaian aset menjadi kesadaran pemeliharaan rutin demi keberlangsungan usaha.

Sumber : Data olahan peneliti (2026)

Berdasarkan observasi awal dan data laporan pertanggungjawaban BUMDes Kurnia Jaya periode 2022-2024, ditemukan dinamika Kondisi operasional Kondisi operasional BUMDes di Desa Numbing saat ini berada dalam status kurang efektif akibat akumulasi kendala administratif dan manajerial yang

telah berlangsung sejak setahun setelah berdirinya BUMDes yaitu di tahun 2018. Ketiadaan laporan perkembangan usaha yang transparan menjadi faktor utama terhentinya penyertaan modal berkelanjutan dari Pemerintah Desa, yang secara empiris tercermin dalam fluktuasi kas pada tabel periode 2022-2024, di mana titik defisit terdalam sempat menyentuh angka -Rp20.311.000. Masalah ini semakin kompleks dengan adanya dilema sistem insentif pengelola yang belum memiliki gaji tetap, sehingga menurunkan antusiasme dan menghambat rencana restrukturisasi pengurus pada tahun 2025.

Ditengah keterbatasan tersebut, operasional BUMDes tetap berjalan melalui transformasi strategi, beralih dari sekadar penyedia stok barang menjadi penyokong (support system) bagi kedai-kedai lokal. Strategi pengadaan barang berdasarkan permintaan spesifik ini merupakan langkah mitigasi risiko stok kedaluwarsa dan persaingan harga dengan tengkulak, yang terbukti mampu memberikan napas baru bagi likuiditas lembaga. Dampak positif dari transformasi ini terlihat jelas pada tabel kinerja tahun 2024, di mana BUMDes berhasil keluar dari siklus defisit dan mencapai titik stabilitas pada kuartal keempat dengan saldo akhir sebesar Rp15.995.445. Meskipun demikian, efektivitas pengembangan jangka panjang tetap menuntut adanya peningkatan partisipasi masyarakat dan sinergi komunikasi yang lebih intensif. Dengan Pemerintah Desa berperan sebagai fasilitator, keberhasilan aktivasi ini pada akhirnya bergantung pada ketajaman visi manajerial BUMDes dalam mengelola modal kebijakan dan kebebasan operasional yang telah diberikan (Pranoto & Sunny Ummul Firdaus, 2024).

Desa Numbing merupakan lokasi penelitian yang memiliki karakteristik yang relevan dengan fokus penelitian mengenai peran pemerintah desa dalam pengembangan BUMDes. BUMDes Kurnia Jaya telah memiliki beberapa unit usaha dan memperoleh penyertaan modal dari pemerintah desa, namun dalam pelaksanaannya masih menghadapi berbagai kendala, seperti lemahnya administrasi, keterbatasan kapasitas pengelola, belum optimalnya partisipasi Masyarakat, serta belum terealisasinya program ketahanan pangan tahun 2025. Selain itu Desa Numbing merupakan salah satu desa yang memiliki potensi ekonomi dibidang perikanan, perdagangan, dan pemberdayaan Masyarakat yang cukup besar. Potensi tersebut seharusnya dapat dioptimalkan melalui keberadaan BUMDes sebagai penggerak ekonomi desa. Oleh karna itu, Desa Numbing dipilih sebagai lokasi penelitian karna dapat memberikan Gambaran mengenai bagaimana peran pemerintah desa dalam pengembangan BUMDes di Tengah berbagai tantangan yang dihadapi.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat bahwa keberadaan BUMDes memiliki peran strategis dalam mendorong kemajuan ekonomi masyarakat desa, namun keberhasilannya sangat bergantung pada dukungan dan peran aktif pemerintah desa. Oleh karena itu, penelitian “Peran Pemerintah Desa Dalam Pengembangan BUMDes Di Desa Numbing Kabupaten Bintan” penting dilakukan untuk menganalisis secara mendalam bagaimana peran pemerintah Desa Numbing Kabupaten Bintan dalam pengembangan BUMDes, sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa Numbing.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk mengetahui: Bagaimana Peran Pemerintah Desa Dalam Pengembangan Bumdes Di Desa Numbing Kabupaten Bintan?

1.3 Tujuan Penelitian

Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk: Mengetahui dan Menganalisis Peran Pemerintah Desa dalam Pengembangan Bumdes Di Desa Numbing Kabupaten Bintan.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, diharapkan bahwa temuan penelitian akan memiliki manfaat teoritis dan praktis, khususnya dalam konteks Peran Pemerintah Desa Dalam Pengembangan Bumdes Di Desa Numbing Kabupaten Bintan. Beberapa manfaat yang diharapkan terkait dengan fenomena yang dibahas adalah sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian Ilmu Pemerintahan, khususnya terkait peran pemerintah desa dalam pengembangan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di wilayah desa pesisir.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Pemerintah Desa

Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai dasar evaluasi guna mendorong perbaikan, terutama dalam aspek pengembangan BUMDes.

b. Masyarakat

Tujuan penelitian ini adalah agar dapat menjadi sarana kepada masyarakat mengenai peran yang dimiliki oleh pemerintah desa dalam pengembangan BUMDes sehingga operasionalnya dapat berjalan secara efektif. Peneliti juga mendorong masyarakat agar senantiasa memiliki sikap kritis terhadap setiap kegiatan, program, maupun kebijakan yang ditetapkan pemerintah, melalui partisipasi aktif masyarakat dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan sebagai salah satu wujud kecintaan terhadap tanah air.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Tujuan penelitian ini adalah untuk dijadikan sebagai rujukan serta bahan pembandingan bagi penelitian-penelitian lain yang memiliki keterkaitan dengan topik Peran Pemerintah Desa Dalam Pengembangan BUMDes di Desa Numbing Kabupaten Bintan.