

## Journals of Economics Development Issues (JEDI)

URL: <http://JEDI.upnjatim.ac.id/index.php/JEDI>

J

### Mewujudkan *Good Governance* dalam Implementasi Program Pemberdayaan Badan Usaha Milik Desa di Jawa Timur

Kalvin Edo Wahyudi,  
Program Studi Ilmu Administrasi Negara  
FISIP, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur  
[kalvinedo.adne@upnjatim.ac.id](mailto:kalvinedo.adne@upnjatim.ac.id)

#### INFORMASI ARTIKEL

#### ABSTRACT

*Article history:*

Dikirim tanggal: 11 September 2018

Tersedia online tanggal : 17  
September 2019

**Key words** : good governance,  
village owned enterprise, public  
policy analysis

*The East Java Provincial Government has released a village owned enterprise (called BUMDesa) empowerment program that aims to encourage the establishment and development of BUMDesa so that it can become an instrument in realizing village independence and community welfare. The program design with the basis of value and principles of good governance. This research is one form of public policy analysis that aims to analyze the application of the value and principles of good governance as intended. The research implemented with a qualitative approach. Data collected by techniques, such as interview, observation and document study. The data analysis technique used is an interactive model with data validity testing techniques through triangulation. The results of the study indicate that the application of the values and principles of good governance in BUMDesa empowerment in East Java has not been optimal, both at the village and supra village analysis levels. At the village level, the dominance of the village government, the low level of community participation and the existence of discriminatory attitudes towards certain elements of society due to differences in political attitudes are obstacles in the empowerment of BUMDesa. Whereas at the supra village level, governance actors have indeed made a real and positive contribution in BUMDesa empowerment. However, these contributions tend to be partial and are not the result of dialogical interactions from actor governance. This is due to the lack of intensive communication and clear role maps between the three actors of governance in the implementation of BUMDesa empowerment in East Java.*

## PENDAHULUAN

### Era Baru Pembangunan Desa

Desa merupakan satuan pemerintahan terendah yang eksistensinya dapat ditelusuri jauh sebelum Indonesia merdeka. Saat ini terdapat 75.436 desa yang tersebar dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jumlah desa yang demikian besar tentu sangat berpengaruh dalam mendukung kesuksesan pembangunan nasional, khususnya dalam bidang ekonomi. Oleh sebab itu, pembangunan ekonomi desa menjadi bagian integral yang strategis dalam upaya pembangunan nasional, sehingga perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah, baik pusat maupun daerah (provinsi maupun kabupaten/kota).

Di tingkat pusat, perhatian serius terhadap desa dimanifestasikan dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa. Lahirnya undang-undang tersebut merupakan wujud pengakuan pemerintah pusat terhadap hak-hak desa dan sebagai langkah konkret untuk mewujudkan pembangunan desa yang lebih inklusif. Di sisi lain, perhatian pemerintah pusat terhadap pembangunan desa juga dicerminkan dalam program nawacita khususnya dalam poin “membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan”. Prioritas ini merupakan wujud perhatian serius dari pemerintah pusat dalam pembangunan desa, serta sebagai kerangka implemmentasi Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pembangunan desa mulai memasuki **era baru**. Hal ini dikarenakan terdapat perubahan yang signifikan terkait dengan paradigma pembangunan desa dari yang semula bersifat semi *bottom up* menjadi *bottom up* penuh. Paradigma *bottom up* penuh ini menghendaki inisiatif dan partisipasi yang lebih luas dari masyarakat desa sebagai subjek utama dalam pembangunan desa. Dalam hal ini nilai-nilai **good governance** dalam pembangunan desa didorong agar dapat diimplementasikan dengan lebih dalam.

Aspek lain yang juga berbeda dalam pembanguana desa adalah terkait dengan adanya instrumen-instrumen baru untuk percepatan pembangunan desa yang tidak diatur secara spesifik dalam undang-undang sebelumnya, salah satunya adalah Badan Usaha Milik Desa sebagai

instrumen pembangunan ekonomi tingkat desa. Badan Usaha Milik Desa (disingkat BUMDesa) ini nantinya akan diproyeksikan sebagai lembaga yang mampu mengoptimalkan potensi ekonomi desa guna mencapai kemandirian desa.

### BUMDesa sebagai Instrumen Mewujudkan Kemandirian Desa

Dalam undang-undang desa, (BUM Desa) didefinisikan sebagai “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”. Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa BUMDesa adalah lembaga ekonomi yang berperan sebagai pengelola potensi ekonomi tingkat desa demi kemakmuran masyarakat. Artinya, terdapat dua orientasi nilai yang terintegrasi yaitu nilai ekonomi dan nilai sosial.

Pencanangan lembaga ekonomi di tingkat desa (seperti BUMDesa) sebenarnya bukanlah hal yang baru dalam upaya pembanguana desa. Pada masa orde baru, pemerintah pusat mengintruksikan pembentukan lembaga-lembaga ekonomi tingkat desa seperti Koperasi Unit Desa (KUD) dan Koperasi Usaha Tani (KUT). Namun dalam perkembangannya, lembaga-lembaga ekonomi tersebut cenderung banyak yang hilang, atau dengan kata lain tidak memiliki keberlanjutan/*sustainability*. Ada beberapa faktor yang menyebabkan lembaga-lembaga tersebut tidak *sustainable*. Nurcholis (2011) menyebutkan bahwa penyebab utama lembaga tersebut tidak *sustainable* adalah pendirian lembaga-lembaga tersebut yang menggunakan pendekatan *top down* dan menghendaki penyeragaman. Pendekatan ini menyebabkan adanya ketidaksesuaian lembaga tersebut dengan kebutuhan masyarakat desa. Akibatnya, lembaga-lembaga tersebut menjadi tidak *sustainable*.

Untuk menghindari hal-hal di atas, maka ada pendekatan yang berbeda dalam pendirian Badan Usaha Milik Desa, yaitu cenderung *bottom up*. Artinya, pembentukan BUMDesa bukanlah suatu intruksi dari pusat tetapi murni tumbuh dari masyarakat desa yang berinisiatif untuk mengoptimalkan potensi ekonomi desa. Hal ini dapat dilihat dari pilihan kata yang dipakai dalam Undang-Undang Desa, yaitu “desa **dapat**

mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa”. Pilihan kata dapat tersebut mencerminkan bahwa lembaga itu bukan bersifat intruksional. Adapun pendirian BUMDesa adalah hasil kesepakatan musyawarah desa sebagai forum tertinggi dalam pengambilan keputusan tingkat desa sekaligus wahana partisipasi masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa pendirian BUMDesa bersifat *bottom up*, karena lebih mengedepankan inisiatif, aspirasi dan partisipasi masyarakat. Di sisi lain, pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten/kota hanya melakukan bantuan permodalan, pendampingan teknis dan akses pasar serta memprioritaskan pengelolaan sumber daya alam di desa.

Dalam level peraturan menteri, disebutkan bahwa pendirian BUM Desa dimaksudkan agar seluruh potensi ekonomi desa dapat terakomodir. Adapun Tujuan dari pendiriannya adalah sebagai berikut:

- a. meningkatkan perekonomian desa;
- b. mengoptimalkan aset desa agar bermanfaat untuk kesejahteraan desa;
- c. meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi desa;
- d. mengembangkan rencana kerja sama usaha antar desa dan/atau dengan pihak ketiga;
- e. menciptakan peluang dan jaringan pasar yang mendukung kebutuhan layanan umum warga;
- f. membuka lapangan kerja;
- g. meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi desa; dan
- h. meningkatkan pendapatan masyarakat desa dan Pendapatan Asli Desa.

Dari ketentuan di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan didirikannya BUMDesa adalah sebagai katalisator perekonomian desa, sumber pendapatan asli desa, dan instrumen untuk mengoptimalkan potensi ekonomi desa. Melihat pentingnya fungsi BUMDesa di masa mendatang, maka BUMDesa makin digencarkan untuk terbentuk, termasuk di Provinsi Jawa Timur. Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) sebagai *leading sector*, merilis dan mengimplementasikan kebijakan Pemberdayaan Badan Usaha Milik Desa sebagai tindakan nyata

guna mendorong tumbuh dan berkembangnya BUMDesa di Jawa Timur.

### **Nilai-Nilai *Good Governance* sebagai Dasar Teoritis Pemberdayaan BUMDesa**

Jika ditelisik lebih dalam, program pemberdayaan BUMDesa didesain atas dasar nilai dan prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini dapat dilihat dari termanifestasikannya nilai dan prinsip-prinsip *good governance* dalam ketentuan pendirian dan pengelolaan BUMDesa, misalnya munculnya istilah-istilah demokrasi, partisipasi, kesetaraan, dan hasil kesepakatan musyawarah. Istilah-istilah ini tentu relevan dengan nilai dan prinsip-prinsip *good governance*.

Cheema (2007) mengungkapkan bahwa nilai utama dari *good governance* adalah keseimbangan interaksi antara tiga aktor (pemerintah, masyarakat dan swasta) dalam mewujudkan *people-centered-development*. Hal senada juga diungkapkan oleh Dwipayana dkk (2003) yang menyebutkan bahwa *good governance* adalah *ideal type of governance*, yang dirumuskan oleh banyak praktisi untuk kepentingan praktis-strategis dalam rangka membangun relasi negara-masyarakat-pasar yang baik dan sejajar. Dari pandangan ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa nilai utama dari *good governance* adalah keseimbangan, kesetaraan dan keselarasan dalam interaksi serta pembagian peran dari pemerintah, swasta dan masyarakat dalam mewujudkan *people-centered-development*.

Selain nilai tersebut, terdapat pula prinsip-prinsip yang harus diperhatikan agar *good governance* dapat diwujudkan. Adapun Rondinelli (2007) menguraikan prinsip-prinsip *good governance* yaitu: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness, accountability and strategic vision*. Jika program pemberdayaan BUMDesa sebagaimana dimaksud diformulasikan atau didesain berdasarkan nilai dan prinsip-prinsip *good governance*, maka layak untuk dipertanyakan apakah dalam tahap implementasi nilai dan prinsip-prinsip tersebut telah diterapkan secara optimal atau tidak.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, diperlukan upaya yang disebut analisis kebijakan publik. Analisis kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “suatu aktivitas intelektual

dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan”. Definisi di atas mengandung beberapa kata kunci. Pertama, yang dimaksud dengan aktivitas intelektual dan praktis merujuk pada kegiatan riset ilmiah. Jadi kegiatan analisis kebijakan publik adalah kegiatan yang harus memenuhi kaidah-kaidah ilmiah. Kedua, riset tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan informasi ilmiah yang terkait dengan profil/deskripsi kebijakan publik atau aspek-aspek dalam proses kebijakan publik.

Berkaitan dengan hal di atas, Howlet dan Ramesh (1995) menyebutkan bahwa proses kebijakan publik mencakup tahapan-tahapan seperti *agenda setting*, *policy formulation*, *decision making*, *policy implementation*, dan *policy evaluation*. Dari tahapan-tahapan tersebut, yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini adalah *policy implementation* (implementasi kebijakan). Selanjutnya, Howlet dan Ramesh (1995) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah “proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil”. Untuk mencapai hasil sebagaimana dimaksud, banyak faktor yang perlu diperhatikan agar implementasi kebijakan berjalan baik.

Berkaitan dengan hal tersebut, Mazmanian dan Sabatier menyebutkan bahwa ada tiga faktor yang sangat mempengaruhi kualitas implementasi, yaitu karakteristik masalah, karakteristik kebijakan dan lingkungan. Karakteristik masalah mencakup aspek-aspek seperti tingkat kesulitan teknis dari masalah, tingkat kemajemukan kelompok yang menjadi sasaran kebijakan, proporsi kelompok sasaran dalam populasi, dan cakupan perubahan perilaku yang diharapkan dari kebijakan tersebut. Adapun karakteristik kebijakan mencakup aspek-aspek seperti kejelasan isi kebijakan, seberapa jauh kebijakan tersebut mendapat **dukungan teoritis**, besarnya alokasi sumber daya, keterpautan dan dukungan antar institusi pelaksana, kejelasan dan konsistensi aturan, tingkat komitmen pelaksana terhadap tujuan kebijakan serta seberapa luas pihak luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Sedangkan lingkungan kebijakan terdapat aspek-aspek seperti kondisi sosial ekonomi dan kemajuan teknologi masyarakat, dukungan publik terhadap kebijakan tersebut dan sikap dari kelompok masyarakat.

Teori Mazmanian dan Sabatier di atas, menunjukkan bahwa kualitas implementasi suatu kebijakan/program sangat bergantung pada karakteristik masalah, karakteristik kebijakan dan dukungan lingkungan. Salah satu aspek dalam karakteristik kebijakan adalah adanya **dukungan teoritis**. Artinya, suatu kebijakan/program akan berhasil dalam implementasinya jika didasarkan pada teori yang relevan dan diterapkan secara konsisten. Dalam konteks penelitian ini, program pemberdayaan BUMDesa diformulasikan dan didesain berdasarkan teori *good governance*. Artinya, program tersebut telah mendapatkan dukungan teori yang relevan. Oleh sebab itu, aspek yang penting untuk dianalisis adalah bagaimana konsistensi penerapan nilai-nilai dan prinsip-prinsip pada teori *good governance* dalam implementasi program pemberdayaan BUMDesa di Jawa Timur. Inilah yang menjadi **fokus utama dalam penelitian ini**.

#### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian sebelumnya, dapat diformulasikan pertanyaan penelitian yaitu, bagaimana penerapan nilai dan prinsip-prinsip *good governance* dalam implementasi program pemberdayaan BUMDesa di Jawa Timur, serta rekomendasi apa yang dapat ditawarkan agar nilai dan prinsip-prinsip *good governance* dapat terwujud.

#### **METODOLOGI PENELITIAN**

Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Satori dan Komariah (2018) mengungkapkan bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bersifat eksploratif dan mendalam dari suatu fenomena atau lingkungan sosial yang terdiri atas pelaku, kejadian, tempat dan waktu. Sifat eksploratif dan mendalam tersebut ditujukan untuk analisis fenomena yang tidak dapat atau tidak dikehendaki untuk dikuantitatifkan. Dari pandangan tersebut, penelitian kualitatif dipandang cocok untuk penelitian ini yang memang bersifat eksploratif dan mendalam untuk mengungkap fenomena sosial yaitu penerapan *good governance* dalam implementasi program pemberdayaan BUMDesa di Jawa Timur. Penelitian ini dilakukan pada bulan Mei-Juli 2019. Adapun lokasi penelitian utama adalah di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Provinsi Jawa Timur (sebagai objek kajian level supra desa) dan satu unit Badan Usaha Milik

Desa di Kabupaten Jember, Kediri, Mojokerto dan Sidoarjo (sebagai objek kajian level desa). Teknik pengumpulan data yang utama adalah wawancara semi-terstruktur yang didukung oleh teknik observasi dan pengumpulan dokumen. Uji kredibilitas data menggunakan teknik triangulasi. Adapun teknik analisis data menggunakan *interactive model* dari Miles dan Huberman sebagaimana dikutip Satori dan Komariah (2018) yang mencakup tahapan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Tahap reduksi data berkaitan dengan usaha untuk merangkum/menyederhanakan data, memilih poin-poin yang pokok, memilah hal-hal yang penting, dan menemukan tema-tema utama serta pola-pola yang muncul. Tahap selanjutnya adalah penyajian data yang mencakup upaya untuk mengubah data yang telah dikonstruksikan menjadi bentuk-bentuk yang lebih mudah dipahami. Tahap ketiga adalah penarikan kesimpulan dari tema-tema dan pola-pola yang muncul sebelumnya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Secara umum, implementasi program pemberdayaan BUMDesa terbagi atas dua level/tingkatan, yaitu desa dan supra desa. Pada masing-masing level tersebut terdapat konfigurasi aktor *governance* yang berbeda. Perbedaan level ini tentu memerlukan analisis yang berbeda. Pada **level desa**, aktor *governance* terdiri atas *government* (dimanifestasikan oleh kepala desa dan perangkat desa), *civil society* (dimanifestasikan oleh BPD, lembaga masyarakat, dan perwakilan kelompok masyarakat) dan *private sector* (biasanya diwakili oleh pengusaha-pengusaha di desa). Adapun pada **level supra desa**, aktor *governance* terdiri atas *government* (pemerintah daerah, dalam hal ini diwakili oleh DPMD Provinsi Jawa Timur), *civil society* (direpresentasikan oleh perguruan tinggi, dan kelompok penggiat yang *concern* terhadap desa di Jawa Timur) dan *private sector* (perusahaan dan entitas bisnis lain di Jawa Timur).

### Analisis Level Desa

Nilai utama *good governance* yang perlu diterapkan dalam implementasi program pemberdayaan BUMDesa di Jawa Timur adalah keseimbangan dan kesetaraan interaksi serta pembagian peran yang proporsional antar aktor

*governance* sebagaimana diuraikan di atas. Di level desa interaksi ini secara umum telah berjalan. Hal ini dikarenakan syarat utama dalam pendirian BUMDesa adalah adanya keputusan musyawarah desa dan ditetapkan dengan peraturan desa. Dengan adanya persyaratan tersebut, maka pendirian BUMDesa selalu diawali dengan musyawarah desa. Dalam undang-undang desa disebutkan bahwa musyawarah desa merupakan musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis. Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa musyawarah desa merupakan forum interaksi antara badan permusyawaratan desa (sebagai bentuk perwakilan masyarakat), pemerintah desa (sebagai wujud *government*) dan unsur masyarakat lainnya (yang salah satu komponennya adalah pengusaha desa). Penyelenggaraan musyawarah desa inilah yang menjadi tolak ukur utama untuk menganalisis penerapan keseimbangan interaksi dan peran antar aktor *governance* di level desa dalam memutuskan pendirian BUMDesa.

Hasil wawancara dan observasi yang peneliti lakukan menunjukkan bahwa musyawarah tersebut telah berjalan dan nyata adanya. Akan tetapi dari kualitas penyelenggaraan masih jauh dari harapan. Musyawarah desa dalam pembentukan BUMDesa lebih cenderung berjalan satu arah. Atau dengan kata lain justru tak lebih dari sekedar “penjelasan” tentang BUMDesa daripada forum pengambilan keputusan yang strategis. Interaksi yang seimbang dan dialogis antar aktor *governance* masih belum nampak. Ada beberapa faktor yang menjadi penyebabnya. **Pertama**, situasi tersebut disebabkan adanya ketidakseimbangan peran yang ada dalam musyawarah desa tersebut. Potret yang ada menunjukkan bahwa peran *government* (eksekutif desa) cenderung lebih dominan. Dominan tersebut dalam arti sebagai inisiator dan penyelenggara musyawarah. Padahal, penyelenggara musyawarah desa seharusnya diperankan oleh Badan Permusyawaratan Desa.

**Kedua**, elemen masyarakat lain sebagai salah satu aktor *governance* cenderung pasif. Bahkan dari observasi lapangan, di beberapa musyawarah desa untuk pendirian BUMDesa yang peneliti lakukan, rata-rata undangan yang hadir hanya sekitar 50%. Ketika peneliti menggali

data lebih dalam, penyebabnya adalah pemberitahuan/undangan yang disampaikan oleh pihak *government* sebagai penyelenggara terlalu mendadak, sehingga elemen masyarakat kurang mempersiapkan bahan untuk musyawarah. Di sisi lain, pihak swasta desa masih minim pelibatangannya dalam musyawarah desa. Padahal, jika memandang BUMDesa sebagai entitas bisnis, harusnya aktor tersebut mendapatkan posisi yang penting untuk dilibatkan.

**Ketiga**, adanya kecenderungan untuk mengundang “orang sendiri” dari penyelenggara musyawarah desa dalam pendirian BUMDesa (sikap diskriminatif). Hal ini disebabkan oleh faktor dinamika politik desa. Hasil observasi dan wawancara yang peneliti lakukan pada saat musyawarah desa di beberapa lokasi menunjukkan bahwa desa memiliki dinamika perpolitikan yang cukup menarik untuk dikaji. Pascapemilihan kepala desa, biasanya akan muncul kelompok yang mendukung pemerintah desa baru (di salah satu desa disebut “orang sendiri”) dan kelompok yang menjadi oposisi (disebut “orang luar”). Musyawarah desa yang dilakukan, cenderung untuk mengundang “orang sendiri” dan mengabaikan “orang luar”. Kalaupun ada “orang luar” yang harus didatangkan karena yang bersangkutan menduduki posisi strategis (contoh yang penulis temukan sebagai ketua BPD), maka akan ada unsur “settingan” musyawarah. “Settingan” tersebut biasanya terkait dengan undangan yang diberikan secara mendadak atau menghadirkan undangan lain yang dianggap mampu “menandingi” respon-respon oposan yang dimungkinkan akan terjadi.

Tiga faktor di atas memang dapat dianggap sebagai hal yang “natural” atau “kelaziman” dalam kehidupan bermasyarakat di desa. Bahkan ada kemungkinan juga terjadi di banyak musyawarah desa. Akan tetapi, jika merujuk pada penerapan nilai *good governance*, maka situasi ini dapat mengurangi keseimbangan interaksi dan pembagian peran antar aktor *governance* sebagai nilai utama. Tiga faktor di atas menyebabkan kualitas musyawarah desa dalam pendirian BUMDesa menjadi rendah, dan menyebabkan adanya dua permasalahan baru.

Masalah **pertama** terkait dengan peraturan desa yang mengatur BUMDesa sebagai syarat kedua setelah musyawarah desa. Hasil penggalan data yang peneliti lakukan menunjukkan beberapa BUMDesa yang dinyatakan telah berdiri, belum

memiliki peraturan desa. Jadi, BUMDesa tersebut didirikan hanya sebatas keputusan musyawarah desa. Padahal ada jeda waktu yang relatif lama antara terselenggaranya musyawarah desa dengan penelitian yang dilakukan. Artinya, peraturan desa gagal dibentuk. Penyebab utama adalah apa yang diuraikan di atas, yaitu dampak dari musyawarah desa yang kurang berkualitas, yang disebabkan tiga faktor tersebut.

Tidak adanya peraturan desa tersebut, memunculkan masalah **kedua**. Masalah ini terkait dengan pengelolaan BUMDesa pasca didirikan. Hasil penelitian di desa-desa yang BUMDesanya tidak memiliki peraturan desa menunjukkan bahwa setelah didirikan, BUMDesa justru tidak berkembang. Hal ini dikarenakan tidak adanya dasar hukum bagi desa untuk membatu BUMDesa dari sisi permodalan. Penyertaan modal dari desa harus memiliki dasar hukum, yaitu adanya peraturan desa yang mengatur tentang BUMDesa. Kalaupun ada bantuan permodalan, itupun dalam jumlah yang relatif kecil, sehingga tidak cukup untuk membuat bisnis BUMDesa tersebut berkembang.

Inilah potret bagaimana penerapan nilai *good governance* dalam pemberdayaan BUMDesa di level desa, yang masih belum optimal. Penerapan nilai *good governance* yang masih belum optimal ini juga menyebabkan prinsip-prinsip *good governance* (yaitu: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness-efficiency, accountability and strategic vision*) masih belum optimal pula. Dominasi pemerintah desa dalam musyawarah desa sebagaimana diuraikan di atas menyebabkan penerapan prinsip *participation, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity* dan *accountability* menjadi rendah. Adanya BUMDesa yang berdiri tanpa memiliki peraturan desa yang mengatur menunjukkan bahwa *rule of law* masih belum berjalan dengan baik. Adanya BUMDesa yang mengalami stagnasi usaha/kegiatan pasca berdiri menunjukkan bahwa *effectiveness & efficiency* belum tercapai dengan baik, meskipun di beberapa daerah di Jawa Timur yang memiliki BUMDesa sangat efektif dan efisien dalam kinerjanya serta sukses dalam membangun ekonomi desa. Terakhir, hasil penelitian menunjukkan BUMDesa belum memiliki arah yang jelas tentang bagaimana pengembangan bisnis/usaha yang akan dilakukan,

target apa yang akan dicapai dan bagaimana cara mencapainya. Kondisi ini menunjukkan bahwa prinsip *strategic vision* belum mampu untuk diterapkan.

### Analisis Level Supra Desa

Seperti yang diurikan sebelumnya, pada level supra desa penelitian ini lebih berfokus pada penerapan nilai dan prinsip-prinsip *good governance* di Provinsi Jawa Timur dengan aktor-aktornya yaitu DPMD Provinsi Jawa Timur (merepresentasikan *government*), perguruan tinggi (sebagai wujud *civil society*), dan perusahaan besar di Jawa Timur yang *concern* terhadap pembinaan BUMDesa sebagai representasi *private sector*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masing-masing dari tiga aktor *governance* tersebut telah memiliki peran yang nyata dalam memberdayakan BUMDesa di Jawa Timur.

Peran Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) dapat dilihat dari diimplementasikannya kebijakan/program pemberdayaan BUMDesa melalui kegiatan-kegiatan seperti sosialisasi BUMDesa; rapat koordinasi dengan DPMD kabupaten/kota se-Jawa Timur terkait pemberdayaan BUMDesa; bimbingan teknis (BIMTEK) untuk pendirian dan pengelolaan BUMDesa; Jambore BUMDesa se-Jawa Timur dan klinik BUMDesa. Pihak swasta/perusahaan besar di Jawa Timur juga telah memberikan peran yang nyata, yaitu dengan memberikan bantuan-bantuan seperti bantuan pendampingan dalam pengembangan bisnis. Adapun pihak perguruan tinggi juga memiliki peran yang nyata dalam melakukan pemberdayaan BUMDesa di wilayah Jawa Timur melalui kegiatan penelitian, pengabdian dan Kuliah Kerja Nyata.

Uraian di atas memang menunjukkan bahwa aktor-aktor *governance* telah memiliki kontribusi nyata dan positif dalam pemberdayaan BUMDesa. Namun, ketika dilakukan penelitian lebih mendalam, ternyata peran dan kontribusi yang nyata tersebut masih bersifat parsial. Artinya, masing-masing program/kegiatan pemberdayaan yang dilakukan bukanlah hasil dari interaksi dialogis dari ketiga aktor tersebut. Namun lebih pada program/kegiatan tersebut yang berdiri sendiri. Hal ini menunjukkan komunikasi dan interaksi antar aktor *governance* dalam pemberdayaan BUMDesa masih minim.

Penyebab utamanya adalah belum ada peta peran yang jelas antar ketiga aktor tersebut dalam pemberdayaan BUMDesa. Dari uraian ini dapat disimpulkan bahwa penerapan nilai *good governance* yaitu keseimbangan interaksi antar aktor belum terwujud secara optimal.

Peran dan kontribusi yang nyata dan positif dari aktor-aktor *governance* pada level supra desa (Provinsi Jawa Timur) menunjukkan bahwa prinsip-prinsip *good governance* secara umum sudah berjalan baik, misalnya pada aspek *participation, rule of law, transparency, responsiveness, equity* dan *accountability*. Akan tetapi, karena program/kegiatan tersebut bersifat parsial dan bukan merupakan produk interaksi dari tiga aktor tersebut, maka prinsip *consensus orientation* dapat dinilai belum optimal. Padahal, harus diakui bahwa pemerintah Provinsi Jawa Timur sangat membutuhkan *support* dari aktor-aktor yang lain untuk melakukan pemberdayaan BUMDesa.

Program/kegiatan yang parsial tersebut tentu akan menyebabkan pemberdayaan BUMDesa menjadi kurang efektif dan efisien (artinya prinsip *effectiveness & efficiency* belum optimal). Hal ini dikarenakan adanya program pemberdayaan yang tumpang tindih. Hal ini dapat dicontohkan dengan adanya beberapa BUMDesa yang menerima beberapa program pemberdayaan yang relatif sejenis dari DPMD dan swasta atau perguruan tinggi. Padahal, di daerah yang lain ada BUMDesa yang sangat membutuhkan pendampingan justru tidak mendapat pendampingan. Oleh sebab itu diperlukan interaksi yang dialogis dalam memformulasikan program pemberdayaan BUMDesa antara *government, civil society* dan *private sector*. Sehingga hasil yang diharapkan akan lebih optimal.

Di sisi lain, belum ada *grand design* atau *blueprint* yang jelas bagaimana nantinya ketiga aktor *governance* tersebut berperan dalam pemberdayaan BUMDesa. Artinya, prinsip *strategic vision* dapat dikatakan belum diterapkan. Untuk itu diperlukan *grand design* atau *blueprint* yang mengatur bagaimana peran antara *government, civil society* dan *private sector* dalam pemberdayaan BUMDesa di Jawa Timur.

### Pembahasan

Penelusuran yang peneliti lakukan menunjukkan bahwa penelitian terdahulu dengan fokus dan model analisis yang serupa masih

belum ada. Penelitian yang ada lebih berfokus pada aspek implementasi namun dalam konteks yang bersifat umum, bukan studi implementasi yang spesifik menggunakan perspektif teori tertentu (dalam hal ini adalah teori *good governance*). Di sisi lain, keunikan penelitian ini adalah model analisis yang digunakan. Dalam penelitian ini, model analisis menggunakan dua level implementasi yang berbeda, yaitu level desa dan supra desa (Provinsi Jawa Timur). Sehingga penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi positif dalam perkembangan analisis kebijakan publik.

Penelitian terdahulu yang dapat dijadikan pembandingan misalnya yang dilakukan oleh Novita (2017) tentang Implementasi BUMDesa di Kecamatan Natar, Lampung Selatan. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi BUMDesa belum berjalan dengan baik, dikarenakan adanya beberapa aspek yang menjadi kendala. Kendala tersebut antara lain terkait dengan aspek komunikasi (keterlambatan respon dan komunikasi/koordinasi yang lemah antara pemerintah desa dan pengelola BUMDesa) dan juga aspek sumber daya, khususnya sumber daya manusia yang mencakup kualifikasi (kemampuan dan keterampilan sumber daya manusia) serta kuantitas SDM (ketercukupan jumlah) dalam mengelola BUMDesa. Akibat kendala tersebut, implementasi BUMDesa di Kecamatan Natar Lampung Selatan tidak berjalan optimal. Penelitian ini memang bertepatan studi implementasi BUMDesa, namun tidak dalam koridor/perspektif teori tertentu, khususnya *good governance*.

Penelitian lain, yaitu oleh Budiono (2015) tentang Implementasi Kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Bojonegoro (Studi di Desa Ngringinrejo Kecamatan Kalitudu dan Desa Kecamatan Kedungprimpem Kecamatan Kanor) menunjukkan hasil bahwa pemerintah desa yang cenderung bersifat tertutup menyebabkan mempersulit pengembangan usaha BUMDesa. Untuk itu, diperlukan keterbukaan terhadap partisipasi masyarakat untuk meningkatkan kualitas implementasi kebijakan BUMDesa. Penelitian Budiono tersebut meskipun tidak menggunakan koridor teori *good governance*, namun memiliki temuan yang mirip dengan penelitian ini, yaitu pada aspek ketertutupan pemerintah desa yang menghambat partisipasi

masyarakat ternyata juga menyebabkan BUMDesa menjadi sulit berkembang.

Keterbukaan pemerintah desa dalam menyerap aspirasi dan partisipasi masyarakat desa secara nyata memang dapat meningkatkan keberhasilan dalam pengelolaan BUMDesa. Hal ini dapat dicontohkan dalam penelitian Ihsan (2018) tentang Analisis Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Gerbang Lentera sebagai Penggerak Desa Wisata Lerep. Hasil Penelitian Ihsan menunjukkan bahwa keberhasilan pengelolaan BUMDesa Gerbang Lentera disebabkan adanya faktor sumber daya yang mencukupi, adanya partisipasi masyarakat, dukungan pemerintah dan adanya kerja sama dengan pihak ketiga.

Dari hasil-hasil penelitian tersebut, dapat disimpulkan bahwa dukungan dan keterbukaan pemerintah desa, partisipasi masyarakat dan pelibatan pihak ketiga secara nyata telah mampu meningkatkan pengelolaan BUMDesa. Artinya, temuan penelitian ini yang mengindikasikan bahwa nilai dan prinsip-prinsip *good governance* yang belum tercapai dapat disimpulkan menjadi kendala dalam pemberdayaan BUMDesa di Jawa Timur. Hal ini senada dengan teori implementasi Mazmanian dan Sabatier yang menjelaskan kualitas implementasi suatu kebijakan/program tergantung seberapa besar dukungan teori dan penerapan teori yang dijadikan acuan.

Terdapat aspek lain yang perlu digaris bawahi dalam pembahasan ini, yang mana uraian di atas adalah untuk analisis level desa. Padahal, penelitian ini memiliki keunikan karena analisis dilakukan pada dua level/tingkatan yang berbeda, yaitu level desa dan supra desa. Seperti yang diungkapkan dalam bagian sebelumnya bahwa ternyata penerapan nilai dan prinsip-prinsip *good governance* di level supra desa juga belum optimal, meskipun sudah berjalan positif. Oleh sebab itu, jika kualitas implementasi program pemberdayaan BUMDesa di Jawa Timur ingin ditingkatkan, maka penerapan nilai dan prinsip-prinsip *good governance* juga perlu dioptimalisasi.

## SIMPULAN

Kesimpulan dari penelitian ini adalah penerapan nilai dan prinsip-prinsip *good governance* dalam pemberdayaan BUMDesa di Jawa Timur belum optimal, baik pada level analisis desa maupun supra desa. Pada level desa,



dominasi pemerintah desa, rendahnya partisipasi masyarakat dan adanya sikap diskriminatif pada elemen masyarakat tertentu akibat perbedaan sikap politik menjadi kendala dalam pendirian dan pengelolaan BUMDesa. Sedangkan pada level supra desa, aktor-aktor *governance* memang telah memberikan kontribusi yang nyata dan positif dalam pemberdayaan BUMDesa. Namun, kontribusi tersebut cenderung parsial dan bukanlah hasil dari interaksi dialogis dari aktor *governance*. Hal ini disebabkan belum ada komunikasi intensif dan peta peran yang jelas antar ketiga aktor *governance* dalam implementasi program pemberdayaan BUMDesa di Jawa Timur.

Rekomendasi yang dapat ditawarkan untuk level desa adalah perlu adanya pembinaan dan pengawasan yang lebih intensif dari DPMD kabupaten/kota dalam pendirian dan pengelolaan BUMDesa untuk mencegah adanya kendala-kendala dominasi, rendahnya partisipasi dan diskriminasi sebagaimana disebutkan sebelumnya. Adapun untuk level supra desa, perlu dibentuk forum komunikasi dan diformulasikan *grand design* atau *blueprint* yang menjelaskan bagaimana peta peran aktor *governance* dalam pemberdayaan BUMDesa di Jawa Timur.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arenawati. 2016. *Administrasi Pemerintah Daerah: Sejarah, Konsep, dan Penatalaksanaan di Indonesia Edisi 2*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Budiono, P. 2015. *Implementasi Kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Bojonegoro (Studi di Desa Ngringinrejo Kecamatan Kalitudu dan Desa Kecamatan Kedungprimpem Kecamatan Kanor)*, di dalam Jurnal Politik Muda, Vol. 4 No. 1, Januari-Maret 2015, hal. 116-125.
- Dunn, W.N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Alih bahasa oleh: Samodra Wibawa, Diah Asitadani, Agus Heruanto Hadna, Erwan Agus Purwanto. Disunting oleh Muhadjir Darwin. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwipayana, AAGN., Rozaki, A., Sujito, A., Hidayana, B., Bramantyo., Purnomo, J., Hermawanti, M., Kurniawan, NI., Anggraini, NC., Zamroni, S., Eko, S. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Novita, I. 2017. Implementasi BUMDesa di Kecamatan Natar, Lampung Selatan (Studi Kasus di Kecamatan Natar Lampung Selatan) dalam E-JKPP Jurnal Kebijakan dan Pelayanan Publik, Vol. 3 No. 1 April 2017 (hal. 11-18)
- Nurcholis, H. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Penerbit Erlangga  
<https://kominform.go.id/index.php/content/detail/5629/NAWACITA%3A+9+Program+Perubahan+Untuk+Indonesia/0/infografis>  
<https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/12/10/1536/hasil-pendataan-potensi-desa--podes--2018.html>
- Ihsan, AN. 2018. *Analisis Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Gerbang Lentera sebagai Penggerak Desa Wisata Lerep*. Journal of Politic and Government Studies. Vol 7 , No 4.  
Diunduh dari <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/21911>
- Keban, Y. T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2014 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Desa
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa
- Satori, D. & Komariah, A. 2018. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV Alfabeta.
- Subarsono, A.G. 2009. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.