

Dinamika Politik Dalam Pendirian Dan Pengelolaan BUMDes: Studi Pada Tiga BUMDes Terbaik Jawa Timur

Juwita Hayyuning Prastiwi, Irma Fitriana Ulfah

juwita_hayyu@ub.ac.id, i.fitriana@ub.ac.id

¹Program Studi Ilmu Politik, Universitas Brawijaya

²Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Brawijaya

DOI: 10.22219/jurnalsospol.v8i1.20412

Abstract

Research on the best practices of village-owned enterprises (BUMDes) establishment and management has practical significance for providing advice to BUMDes practitioners and the government. Academically, the significance of this research is expected to contribute to the development of the concept of good village governance, especially in the aspect of the network between governance actors in the context of the BUMDes. This study aims to describe the political dynamics in the formation and management, as well as identify best practices for the formation and management of BUMDes. This study is important considering that since the enactment of Law no. 6 of 2014, BUMDes placed as a facilitator of village progress and autonomy. To see these dynamics, qualitative research was conducted with informants including government actors in three BUMDes in East Java, namely BUMDes Podho Joyo in Gresik, Makmur Abadi in Pacitan, and Aneka Usaha in Bojonegoro. The results showed the dominant role of the supra-village government in the process of forming the three BUMDes, that is a combination of reactions to central government regulations accompanied by capital and assistance by the local government. In the management aspects, the work of the three BUMDes is relatively able to meet the needs of village community, especially in BUMDes Podho Joyo in Gresik. However, the existence of each BUMDes cannot be separated from the strong control of the BUMDes director.

Abstrak

Penelitian tentang praktik pendirian dan pengelolaan BUMDes terbaik, memiliki signifikansi praktis untuk memberikan masukan bagi praktisi BUMDes dan pemerintah. Secara akademis, signifikansi penelitian ini diharapkan memberi sumbangan terhadap pengembangan konsep *good village governance* terutama pada aspek jaringan antar aktor *governance* dalam konteks BUMDes. Tujuan penelitian ini antara lain untuk mendeskripsikan dinamika politik dalam pendirian dan pengelolaan BUMDes, serta menemukenali *best practices* pendirian dan pengelolaan BUMDes. Kajian ini penting mengingat sejak disahkannya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, BUMDes diposisikan sebagai fasilitator kemajuan dan kemandirian desa. Dalam rangka melihat dinamika tersebut, kajian ini menggunakan *good village governance* sebagai pisau analisis dengan metode kualitatif. Informan dalam penelitian ini meliputi *governance actors* pada tiga BUMDes di Jawa Timur yakni BUMDes Podho Joyo di Gresik, Makmur Abadi di Pacitan, dan Aneka Usaha di Bojonegoro. Hasil penelitian menunjukkan dominannya peran pemerintah supradesa dalam proses pendirian ketiga BUMDes, yakni kombinasi dari reaksi atas peraturan pemerintah pusat yang diiringi modal dan pendampingan oleh pemerintah kabupaten. Pada aspek pengelolaan, kerja ketiga BUMDes relatif dinikmati oleh warga desa terutama pada BUMDes Podho Joyo di Gresik. Namun, eksistensi masing-masing BUMDes tidak lepas dari kuatnya kontrol direktur BUMDes.

Keywords

BUMDes, best practice, formation, management, village governance

Article History

Received March 11, 2022

Revised July 6, 2022

Accepted August 10, 2022

Published August 20, 2022

Corresponding Author

Juwita Hayyuning Prastiwi.

Program Studi Ilmu Politik

Lt.2 Gedung A FISIP –

Universitas Brawijaya, Jl.

Veteran, Kota Malang. 65145

Pendahuluan

Pembangunan secara umum bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, demikian pula dalam pembangunan desa. Namun dari satu rezim ke rezim lainnya, alih-alih menjadi subjek pembangunan, desa cenderung ditempatkan sebagai objek. Sampai pada disahkannya UU 6/2014, desa mengalami transisi dari yang sebelumnya hanya bagian dari pengaturan Pemerintah Daerah berdasarkan UU 32/2004, menjadi lebih otonom berdasarkan UU 6/2014. Pada peraturan baru ini, desa diberi ruang yang jauh lebih luas melalui penambahan kewenangan, penambahan sumber pendanaan, serta restrukturisasi yang menetapkan kontrol pemerintah desa berada (terutama) di tangan masyarakat desa.

Dalam implementasi UU Desa, terdapat dua isu penting yang sering menjadi perhatian diantaranya adalah isu dana desa serta isu Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), keduanya saling terkait di mana prioritas dana desa salah satunya diperuntukkan membangun BUMDes. Dana desa sendiri adalah dana yang bersumber dari APBN dan merupakan salah satu amanat penting dari UU Desa, yang menunjukkan keseriusan pemerintah dalam mensubyekkan desa.

Berkaitan dengan BUMDes, secara historis bentuk lembaga ekonomi desa telah lama dipraktikkan dengan relasi kuasa yang dominatif dari aktor negara. Pada masa sebelum reformasi, dikenal lembaga seperti Badan Kredit Desa (BKD), Bimbingan Masal (BIMAS), Kredit Umum Pedesaan (Kupedes), Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Candak Kulak (KCK), Koperasi Unit Desa (KUD), Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam (UEDSP), serta Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Provinsi Bali sejak 1985 (Eko, 2013). Berbagai bentuk lembaga ekonomi ini tidak dibentuk atas dasar prakarsa masyarakat desa, namun dibentuk oleh inisiatif pemerintah supradesa. Sebutan pemerintah supradesa ini sendiri, merujuk pada pemerintah di atas desa seperti pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi, atau pemerintah pusat (KPPOD, 2016; Nain, 2017; PKDOD, 2016).

Pasca UU Desa, BUMDes hadir sebagai lembaga ekonomi yang dibentuk dan dimiliki oleh desa. Kehadiran BUMDes diharapkan tidak semata-mata berdiri di atas basis ekonomi namun juga basis sosial, sehingga BUMDes dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat serta berkontribusi pada kesejahteraan melalui peningkatan PADes. Setiap tahun sejak tahun 2017, Kementerian Desa, Pembangunan daerah Tertinggal dan Transmigrasi melalui Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Permendesa PDTT), menetapkan salah satu prioritas penggunaan dana desa adalah pembentukan, pengembangan dan peningkatan kapasitas pengelolaan BUMDes untuk pertumbuhan ekonomi desa merata. Maka pentingnya posisi BUMDes bagi pemerintah supradesa, tampak dari Permendesa PDTT mengenai prioritas penggunaan Dana Desa, yang dari tahun ke tahun menyatakan pendirian dan pengembangan BUMDes sebagai prioritas. Hingga pada tahun 2021, disahkan pula Peraturan Pemerintah No. 11 tahun 2021 Tentang BUMDes.

Jumlah BUMDes di Indonesia, mengalami peningkatan yang sangat pesat terutama sejak disahkannya UU Desa. Pada tahun 2018 jumlah BUMDes adalah sebanyak 8.100, pada tahun 2021 jumlahnya meningkat 600,6% menjadi sebanyak 57.200 BUMDes (Asmara, 2021). Pada satu sisi angka ini menunjukkan adanya perkembangan positif pembangunan desa, namun pada sisi lain ada catatan yang perlu diperhatikan yakni fakta bahwa setengah lebih BUMDes di Indonesia berada dalam kondisi mati suri (Kumparan, 2018).

Selain itu, di beberapa daerah lain muncul fenomena pengelolaan BUMDes yang dapat menjadi percontohan. Data pemerintah terkait keberhasilan BUMDes memang tidak banyak yang bisa dirujuk, namun melalui kompetisi pemilihan BUMDes kita dapat mengetahui BUMDes dengan pengelolaan yang baik. Pada Agustus 2016 Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengadakan lomba evaluasi pengelolaan BUMDes yang mengapresiasi BUMDes Podho Joyo dari Kabupaten Gresik sebagai peringkat pertama, BUMDes Makmur Abadi dari Kabupaten Pacitan sebagai peringkat kedua, serta BUMDes Aneka Usaha dari Kabupaten Bojonegoro sebagai peringkat ketiga (Falah, 2016). Umumnya, upaya-upaya pendirian dan pengelolaan BUMDes memang menemui banyak tantangan mulai dari aspek teknis hingga SDM (Andayani & Sudiarta, 2021; Arifin *et al.*, 2020; Fitrianto, 2016; Wahyuni & Ismail, 2021).

Berdasarkan penelusuran literatur, telah ada beberapa studi dengan objek BUMDes terbaik namun artikel-artikel tersebut umumnya hanya melihat satu BUMDes terbaik sebagai objek analisis (Firdaus, 2018; Hardianto, Kusuma, & Alfarasy Syam, 2021; Hastutik, Padmaningrum, & Wibowo, 2021; Ihsan, 2018; Pratiwi & Novianty, 2020; Santi Pertiwi Hari Sandi, 2019). Selain itu, umumnya publikasi penelitian menganalisis BUMDes dari aspek pengelolaan, sedangkan aspek pendirian yang memengaruhi aspek pengelolaan belum dilakukan. Maka kehadiran tiga BUMDes pemenang kompetisi ini berpotensi menjadi praktik baik mengenai keberhasilan BUMDes dalam berkontribusi terhadap pendapatan desa dan tentu bermanfaat bagi warga desa.

Good Village Governance

Secara umum, tata kelola desa pada UU 6/2014 menekankan tentang perlunya penerapan kaidah-kaidah yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan, termasuk didalamnya kaidah-kaidah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Tuntutan terhadap perubahan peran pemerintahan desa menjadi 'good village governance' dapat ditemukan pada UU 6/2014 tentang Desa. Pada pasal 3 dan pasal 24, menegaskan bahwa desa haruslah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*. Meski demikian, apabila dicermati pada seluruh pasal dalam UU 6/2014 ini sesungguhnya landasan tata kelola pemerintahan yang baik tidak hanya tertera pada pasal 3 dan 24 namun mengikat pada keseluruhan UU.

Bank Dunia mendefinisikan *good governance* sebagai sebagai kombinasi yang transparan dan akuntabel, keterampilan yang kuat dan kompetensi, serta kemauan mendasar untuk melakukan hal yang benar, sehingga memungkinkan pemerintah untuk memberikan layanan kepada rakyatnya secara efisien. Sementara UNDP mendefinisikan *good governance* sebagai tata kelola yang baik mengacu pada sistem pemerintahan yang mampu, responsif, inklusif, dan transparan (Gisselquist, 2012). *Good governance* menggambarkan perubahan peran pemerintah dari sebelumnya sebagai pemberi/penyedia pelayanan menjadi fasilitator pembangunan dan pelayanan publik. Arti kata *good* pada *good governance* ini sendiri mengandung dua makna yakni *pertama*, sebagai nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan *Kedua*, sebagai pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas.

Demokrasi dalam satu rangkaianannya dengan konsep *good governance* telah menjadi bingkai pelaksanaan UU Desa, pada konsep tersebut kekuasaan yang berpusat pada negara direvisi dan berikutnya mensyaratkan partisipasi aktif dari masyarakat. Sehingga membangun pemerintah desa dan masyarakat desa yang sadar dan mampu bahwa mereka adalah partner,

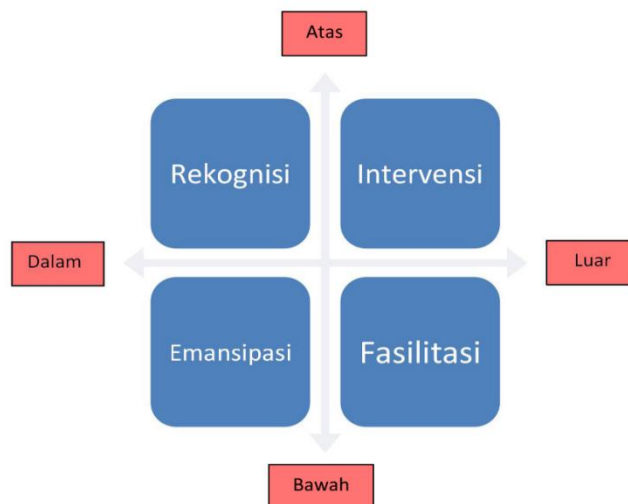
merupakan hal penting untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Studi pelembagaan nilai-nilai tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada tingkat desa menyebutkan kebutuhan atas praktik berjejaring. Mekanisme dalam *good governance* sendiri adalah jaringan, baik yang bersifat horisontal maupun vertikal (Pramusinto *et al.*, 2011).

Melalui pendapat tersebut maka *good governance* membutuhkan peran aktif tidak hanya dari pemerintah desa, namun juga masyarakat desa, sektor swasta, termasuk peran aktif dari pemerintah supradesa. Terkait konsep supradesa sendiri memang tidak disebutkan dalam peraturan perundangan tentang desa, namun demikian konsep ini adalah konsep yang banyak digunakan dalam tulisan ilmiah, untuk merujuk pemerintah di atas desa seperti pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi serta pemerintah pusat (Dhue & Tokan, 2021; Fernandes Simangunsong, 2015; KPPOD, 2016; Nain, 2017; PKDOD, 2016). Kembali pada konsepsi *good village governance*, maka demokrasi dan *good governance* mengarahkan desa dalam perluasan partisipasi masyarakat. Oleh karenanya dalam artikel ini, *good village governance* sebagai pisau analisis lebih difokuskan pada peran aktor-aktor *governance* serta relasi di antara aktor-aktor tersebut dalam pendirian dan pengelolaan BUMDes terbaik.

Dalam analisis tentang BUMDes sendiri, terdapat empat pilar yang dapat dipakai untuk mengukur maju mundurnya BUMDes antara lain pilar ekonomi, pilar sosial, pilar politik, dan pilar hukum (Eko, 2013). Artikel ini berasal dari riset yang berfokus pada pilar politik, yang melihat bagaimana aktor-aktor *governance* terlibat dan berelasi dalam pendirian serta pengelolaan BUMDes terbaik. Maka topik pembahasan mengenai *good village governance* beserta aktor-aktornya ini, sangat sesuai dengan cakupan topik dari Jurnal Sosial Politik yakni *Good Practice of Local Governance*.

Secara khusus mengenai aktor masyarakat sipil, terdapat tiga perspektif yang dapat dipakai untuk memahami masyarakat sipil antara lain: *pertama*, sebagai fenomena asosiasional, dalam hal ini masyarakat sipil dilihat sebagai wilayah kehidupan sosial yang terorganisir. Sebagai sebuah institusi, masyarakat sipil ada pada asosiasi, forum-forum representatif, kebebasan pers dan asosiasi-asosiasi sosial. *Kedua*, masyarakat sipil sebagai ruang publik, yang merupakan ruang di antara negara dengan pasar. Ruang publik sendiri adalah ruang-ruang yang bebas dominasi dan digunakan untuk mencapai kebaikan bersama. *Ketiga*, masyarakat sipil sebagai nilai yang dikaitkan dengan nilai-nilai keadaban, dalam hal ini masyarakat sipil tidak dilihat sekedar organisasi independen dari negara, namun juga mempunyai beberapa ciri seperti adanya kesukarelaan, keswasembadaan, keswadayaan, kemandirian tinggi berhadapan dengan negara serta keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya (Hikam, 1996).

Secara lebih spesifik berkaitan dengan aktor *governance* dan sumber inisiatif pendirian BUMDes, terdapat empat sumber inisiatif dalam proses pendirian BUMDes yakni inisiatif dari masyarakat (bawah), inisiatif dari pemerintah (atas), inisiatif dari dalam desa, serta inisiatif dari luar desa seperti lembaga donor, perguruan tinggi, NGO dan swasta (Eko, 2013). Kombinasi dari sumber-sumber inisiatif dalam pendirian BUMDes, berikutnya diturunkan menjadi tipe-tipe inisiatif pendirian BUMDes.



Gambar 1: Tipologi Inisiatif Membangun BUMDes

Empat sumber inisiatif pada gambar 1, melahirkan empat tipe pendirian BUMDes. *Pertama*, rekognisi yang merupakan kombinasi inisiatif dari atas dan dalam, di mana dalam tipe ini berarti pemerintah mengakui entitas desa. *Kedua*, emansipasi yang merupakan kombinasi antara dari dalam dan dari bawah. Berdasarkan tipe ini, desa secara mandiri menggerakkan potensi lokal mereka. *Ketiga*, fasilitasi. Hal ini merupakan kombinasi dari luar dan dari bawah di mana sektor ketiga seperti NGO, perguruan tinggi, atau lembaga donor menjadi fasilitator pendirian BUMDes. *Keempat* adalah intervensi, yaitu kombinasi antara inisiatif dari luar dan atas, artinya adalah adanya kemitraan antara pemerintah dengan sektor ketiga tadi.

Berdasarkan fenomena kuatnya intervensi supradesa dalam tata kelola pemerintahan desa (KPPOD, 2016; Suharto, 2012), maka penelitian ini hendak memfokuskan analisis pada pilar politik saja. Selain menguji implementasi *hybrid government*, melalui pilar politik tiga aktor utama dalam konsep *governance* yakni aktor negara, aktor swasta dan kelompok masyarakat sipil menjadi perhatian. Ketiga aktor tersebut dianalisis peran dan relasi kuasa diantara mereka, dalam praktik pendirian dan pengelolaan BUMDes. Tulisan ini berkontribusi mengeksplorasi dinamika politik dalam praktik pendirian dan pengelolaan BUMDes terbaik di Jawa Timur dengan mempertanyakan dinamika politik dalam pembentukan dan pengelolaan BUMDes terbaik. Merujuk pada landasan teoritis, tulisan ini bertujuan mendeskripsikan dinamika politik dalam pendirian dan pengelolaan BUMDes, serta menemukan praktik baik pendirian dan pengelolaan BUMDes. Adapun dinamika politik berfokus pada peran aktor-aktor pemerintahan dalam memengaruhi pembentukan dan pengelolaan BUMDes terbaik di tiga desa.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan jenis penelitian studi kasus kolektif. Studi kasus kolektif merupakan himpunan dari kasus-kasus, yang dipakai untuk melihat suatu karakteristik umum (Bobst, Torres, & Cope, 2015). Objek studi dalam penelitian ini adalah praktik pendirian dan pengelolaan BUMDes di tiga BUMDes kategori terbaik, yang memenangkan kompetisi Pemerintah Provinsi Jawa Timur pada tahun 2016. Pemerintah provinsi

Jawa Timur melalui Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD), melaksanakan penilaian terhadap BUMDes dari seluruh Kabupaten/kota setiap tahun, untuk kemudian ditetapkan sebagai BUMDes terbaik. Sebagai catatan, kegiatan dan hasil penilaian tersebut tidak selalu dapat diakses oleh publik. Oleh karenanya penelitian ini memilih tiga desa pemenang tahun 2016, yang dipublikasikan pemerintah provinsi (Falah, 2016).

Melalui pendekatan kualitatif, penelitian ini mengedepankan keterlibatan peneliti dalam penelitian lapangan. Pada penelitian lapangan, pengambilan data penelitian dipakai untuk memeriksa dinamika pendirian dan pengelolaan BUMDes yang dilihat dari relasi antar aktor-aktor *governance* yang terlibat serta kondisi terkini BUMDes. Proses pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, dengan informan antara lain perwakilan Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa di tiap Kabupaten yang menjadi lokasi penelitian, Kepala Desa, Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD), serta Direktur BUMDes pada masing-masing desa. Selain wawancara mendalam, penelitian ini juga mengumpulkan data dari berbagai dokumen seperti monografi desa, profil BUMDes, Peraturan Desa, serta dokumen lain yang relevan dengan tujuan riset. Proses analisis dalam penelitian ini dilakukan dengan alur interaktif, dimana analisis terus dilakukan saat peneliti mengumpulkan data serta saat selesai mengumpulkan data. Adapun tahapan analisis meliputi pengumpulan, reduksi, penyajian dan penarikan kesimpulan yang dipaparkan secara deskriptif.

Hasil dan Pembahasan

1. Inisiatif Membangun BUMDes

Peran dan relasi antar aktor *governance* dalam praktik pendirian BUMDes, idealnya bertumpu pada tiga kelompok aktor yakni pemerintah, sektor bisnis/swasta serta kelompok masyarakat sipil. Ketiganya perlu diperiksa tidak semata kehadiran mereka secara *an sich*, namun juga apakah mereka secara substansi berkontribusi secara memadai dalam relasi yang simetris atau setara. Dalam rangka melihat peran dan relasi antar aktor *governance* tersebut, praktik pendirian tiga BUMDes dalam penelitian ini dilihat melalui tiga aspek antara lain sumber inisiatif, pemilihan direktur pertama, serta modal awal BUMDes.

Diawali dari Kabupaten Bojonegoro, BUMDes Aneka Usaha dibentuk pada tahun 2007 sebagai reaksi terhadap amanat UU 32/2004 tentang Otonomi Daerah serta PP 72/2005 yang mengatur desa di masa itu. Sebelum berdirinya BUMDes, sejak tahun 2002 di Desa Sugihwaras telah ada Himpunan Penduduk Pemakai Air Minum (HIPPAM). Keberadaan HIPPAM sendiri telah relatif maju dan mandiri, karena kehadirannya yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat atas air bersih (Kurniawan, 2020). HIPPAM inilah yang kemudian diakuisisi, menjadi unit pertama BUMDes Aneka Usaha.

Berbeda dengan Aneka Usaha di Bojonegoro, BUMDes Podho Joyo di Kabupaten Gresik berdiri tanpa pengambilalihan usaha desa. Sedangkan di Kabupaten Pacitan, pendirian BUMDes Makmur Abadi di Desa Penggung dilakukan dengan embrionya Unit Pengelolaan Keuangan dan Usaha (UPKU) Kestari Mulya. Sehingga sumber inisiatif pendirian BUMDes Makmur Abadi ini sama dengan yang dilalui BUMDes Aneka Usaha, yakni dengan melakukan akuisisi unit usaha desa yang telah ada. Di Pacitan, pengesahan pendirian BUMDes Makmur Abadi berlangsung pada tahun 2014. Namun meski lahir pada tahun yang sama dengan UU Desa, persiapan pendirian telah berlangsung sebelum tahun tersebut.

Tabel 1. Embrio Pendirian BUMDes

BUMDes	Tahun Pendirian	Embrio Pendirian
Aneka Usaha	2007	HIPPAM yang telah ada sejak 2002 dan telah cukup maju, ditetapkan menjadi unit usaha pertama dari BUMDes Aneka Usaha.
Podho Joyo	2008	Tidak ada
Makmur Abadi	2014	Unit Simpan Pinjam yang bernama UPKU Kestari Mulya yang telah ada sejak 2010 ditetapkan menjadi unit usaha yang pertama dari BUMDes makmur Abadi.

Sumber: diolah peneliti, 2021

Tabel 1 menunjukkan bahwa ketiga BUMDes dibentuk sebelum terbit UU 6/2014 tentang Desa. Maka berdasarkan tahun pendirian ini artinya, ketiga BUMDes yang terpilih sebagai BUMDes terbaik pada tahun 2016 merupakan BUMDes lama, di mana pendiriannya tidak berkaitan dengan eksistensi UU Desa termasuk tidak berkaitan dengan Dana Desa.

Secara umum, aktor *governance* yang banyak terlibat dalam pendirian BUMDes adalah pemerintah supradesa terutama pemerintah di masing-masing kabupaten. Misalnya di Kabupaten Bojonegoro, kewajiban pendirian BUMDes diintervensi oleh DPMD dengan cara merekrut tenaga pendamping BUMDes. Satu orang tenaga pendamping, bertanggung jawab mendampingi desa-desa di dua kecamatan.

Berdasarkan penjabaran tersebut, maka pendirian BUMDes di tiga lokasi merupakan kombinasi dari tuntutan kebijakan nasional serta dorongan dari masing-masing pemerintah kabupaten, yang berikutnya dikawal oleh pemerintah desa melalui penyelenggaraan Musyawarah Desa (musdes). Dorongan dari pemerintah kabupaten, juga tidak terbatas dalam bentuk fasilitasi pendirian oleh DPMD namun juga permodalan. Pada kasus BUMDes Podho Joyo di Gresik, inisiatif pendirian yang didorong Pemerintah Kabupaten Gresik juga dibarengi pemberian dana stimulan pendirian BUMDes sebesar 30 juta ditambah dana kas desa sebesar 17 juta.

Dorongan dari pemerintah supradesa, disambut reaksi dari pemerintah desa. Musdes diselenggarakan sesuai dengan aturan perundangan, untuk membahas antara lain AD/ART BUMDes serta seleksi pengelola BUMDes. Berkaitan dengan seleksi pengelola ini, peran kepala desa di tiga lokasi tampak mendominasi dalam proses pemilihan direktur. Pada pemilihan direktur pertama di ketiga BUMDes, pelaksanaannya dilakukan melalui penunjukkan oleh kepala desa dan bukan melalui pemilihan demokratis.

Aspek demokratis dalam musdes secara ideal ditujukan untuk membuka akses dan kontrol masyarakat terhadap pemerintahan dan pembangunan desa (Irawan, 2017). Melalui pengertian ini, maka aksentuasi musdes sesungguhnya tidak hanya terletak pada hasil keputusan, tapi terutama pada proses musyawarah yang terjadi. Momen musdes memiliki peranan penting dalam membangun kesepakatan antara warga desa dan pemerintah desa, termasuk dalam konteks pendirian BUMDes. Dalam proses ini, BPD memiliki peran inisiatif sebagai penyelenggara musdes, dengan turut mengundang pemerintah desa, panitia pembentukan BUMDes, pemuka

masyarakat serta lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada di desa (Karmila & Kurniawan, 2022).

Penekanan “musyawarah” dalam musdes ini sayangnya tidak begitu menjadi perhatian ketiga desa, di mana orientasi musdes lebih difokuskan pada hasil keputusan daripada menghadirkan pertimbangan-pertimbangan. Padahal dalam *good governance*, prinsip partisipasi merupakan salah satu prinsip penting untuk menjamin kerja pemerintah desa berkesesuaian dengan kebutuhan warga desa. Sesuai UU 6/2014 maka partisipasi warga dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, diwujudkan dalam bentuk interaksi langsung melalui unsur keterwakilan di desa (Pamuji, Ardhanariswari, Nasihuddin, Supriyanto, & Sukirman, 2017). Dalam kaitannya dengan pendirian ketiga BUMDes, musdes tetap terselenggara dengan keterwakilan warga, namun partisipasi aktif warga desa yang menjadi poin penting dalam *good village governance* tidaklah diimplementasikan dengan optimal.

Aspek sumber inisiatif pendirian BUMDes, ternyata juga turut mempengaruhi proses pemilihan direktur pertama. Selain direktur pertama yang ditunjuk oleh Kepala Desa, umumnya proses pemilihan direktur juga dimaknai informan sebatas pada terselenggaranya musdes. Bahkan di BUMDes Makmur Abadi, direktur pertama BUMDes adalah Kepala Desa itu sendiri. Pendirian BUMDes Makmur Abadi diawali program UPKU Kestari Mulya, yang saat itu merupakan program dari pemerintah provinsi. Pada perkembangannya di tahun 2013 UPKU diputuskan menjadi unit usaha pertama BUMDes, saat itu Suratno menjadi direktur UPKU bersamaan dengan kemenangannya sebagai kepala desa.

Di antara direktur BUMDes di tiga lokasi kajian, direktur pertama BUMDes Makmur Abadi adalah satu-satunya desa di mana kepala desa sekaligus menjadi direktur pertama BUMDes. Menariknya, jaringan kekuasaan di Desa Penggung Pacitan juga dapat dilihat melalui relasi antara pemerintahan desa dengan BUMDes. Direktur pertama BUMDes yang saat ini menjadi Kepala Desa yaitu Bolo Winarno, merupakan adik kandung dari salah seseorang yang relatif berkuasa di Desa Penggung. Kakak kandung Bolo Winarno, yakni Lancur Susanto merupakan anggota DPRD Kabupaten Pacitan selama tiga periode dari Partai Golkar.

Kepala Desa Penggung pada saat Bolo dipilih menjadi ketua UPKU adalah Suratno. Di antara Suratno, Bolo dan Lancur tidak ditemui adanya relasi kekerabatan, namun demikian kemenangan Suratno sebagai Kepala Desa disinyalir karena mendapatkan dukungan dari Lancur Susanto yang saat itu menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten Pacitan, dengan suara terbesarnya berasal dari Desa Penggung.

Tidak jauh berbeda dengan Desa Penggung, di Desa Sugiharas Kabupaten Bojonegoro, terpilihnya direktur BUMDes dilaksanakan melalui penunjukan, tanpa seleksi. Direktur pertama atas nama Soeharto Soetodihardjo memang berasal dari kalangan profesional yakni pensiunan dari Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAB). Namun, meski berasal dari kalangan profesional, Soeharto masih merupakan paman dari Kepala Desa saat itu atas nama Sutiono.

Berbeda dengan BUMDes di Bojonegoro dan Pacitan, di Gresik direktur pertama BUMDes (sampai sekarang) adalah aktivis desa atas nama Yogik Sugianto. Berasal dari latar belakang aktivis desa, Yogik merupakan mantan ketua Unit Pengelola Kegiatan (UPK) tingkat Kecamatan, PNPM Mandiri Perdesaan. Sebagai catatannya, meski berlatar belakang aktivis desa,

namun proses pemilihan pemimpin pertama BUMDes di Desa Sukorejo juga menggunakan mekanisme penunjukan.

Berikutnya berkaitan dengan aspek ketiga, yakni modal awal. Masing-masing desa kajian memperoleh modal awal dari desa. Namun perbedaannya dapat dilihat pada tabel 2, di mana Podho Joyo merupakan satu-satunya BUMDes dengan modal awal pendirian tidak hanya berasal dari kas desa namun juga dari pemerintah kabupaten.

Tabel 2. Praktik Pendirian BUMDes

	BUMDes Makmur Abadi	BUMDes Aneka Usaha	BUMDes Podho Joyo
Sumber inisiatif	Dominasi Pemerintah Kabupaten	Dominasi Pemerintah Kabupaten	Dominasi Pemerintah Kabupaten
Pemilihan Direktur Pertama	Penunjukan oleh Kepala Desa	Penunjukan oleh Kepala Desa	Penunjukan oleh Kepala Desa
Modal Awal	Pemerintah Desa	Pemerintah Desa	Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa

Sumber: diolah peneliti, 2022

Pada ketiga poin pembahasan mengenai aspek pendirian yaitu sumber inisiatif, pemilihan direktur pertama dan modal awal, tampak adanya dominasi oleh pemerintahan kabupaten dan pemerintah desa dalam derajat yang cukup besar. Berdasarkan temuan lapangan, memperlihatkan bahwa inisiatif pendirian ketiga BUMDes adalah kombinasi dari “atas” dan “dalam” atau tipe inisiatif rekognisi (Eko, 2013). Disebut rekognisi karena pada ketiga desa, pendirian BUMDes dimulai dari adanya aturan perundangan yang diikuti fasilitasi oleh pemerintah kabupaten dan dukungan modal yang mendorong pendirian BUMDes. Adapun proses eksekusi umumnya melalui stimulasi permodalan dari pemerintah provinsi atau kabupaten/kota. Pada proses berikutnya, desa menyelenggarakan musdes yang juga dihadiri oleh pemerintah kabupaten (minimal diwakili perangkat kecamatan). Selain pada penyelenggaraan musdes, unsur “dalam” juga dapat dilihat pada bagaimana desa memutuskan sendiri unit usaha apa yang menjadi unit pertama untuk dikelola oleh BUMDes.

Namun demikian, relasi diantara pemerintah supradesa dan pemerintah desa berlangsung asimetris dimana unsur “atas” tampak lebih dominan dan signifikan. Selain itu, *governance actors* yang terlibat dalam praktik pendirian BUMDes didominasi aktor negara dan tanpa keterlibatan swasta. Baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten serta pemerintah desa memiliki peran masing-masing dalam proses pendirian ketiga BUMDes. Sedangkan kelompok masyarakat sipil dihadiri perwakilan dan hanya dilibatkan saat proses musdes.

Di dalam musdes, pemerintah di tiga desa melibatkan perwakilan PKK, Posyandu, Karang Taruna, Kelompok Tani, Kelompok Wanita Tani, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa dan lembaga kemasyarakatan lain seperti kelompok agama serta kelompok seni budaya. Berkaitan dengan lembaga kemasyarakatan, Permendagri 5/2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan menyebutkan bahwa lembaga kemasyarakatan adalah lembaga yang

dibentuk oleh masyarakat, sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah dalam memberdayakan masyarakat. Pada praktiknya, lembaga kemasyarakatan memang dibentuk dengan tujuan membantu pemerintah dalam urusan pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat (Rauf & Munaf, 2015).

Apabila mengacu pada tiga perspektif mengenai kelompok masyarakat sipil, terutama sebagai fenomena asosiasional (Hikam, 1996). Maka meski lembaga-lembaga yang dilibatkan dalam pendirian musdes merupakan bentukan negara, namun tetap dapat dimasukkan dalam kategori kelompok masyarakat sipil. Meski demikian, apabila dilihat dari perspektif nilai-nilai keadaban maka selain tidak independen dari negara lembaga kemasyarakatan tadi juga kurang memenuhi ciri lain seperti kesukarelaan, keswasembadaan, keswadayaan dan kemandirian. Sehingga penting untuk dicatat, bahwa independensi kelompok-kelompok tersebut tidak benar-benar ideal dalam konsep masyarakat sipil, mengingat mayoritas dibentuk melalui SK Kepala Desa dan juga mendapatkan pendanaan yang bersumber dari APBDes.

Berdasarkan penjabaran mengenai aktor-aktor yang terlibat dalam praktik pendirian BUMDes di tiga desa, maka *good village governance* yang salah satunya bertumpu pada jejaring antar aktor *governance*, belum sepenuhnya terjalin pada aspek praktik pendirian BUMDes. Pendirian ketiga BUMDes lebih banyak bertumpu pada peran pemerintah supradesa dan pemerintah desa, dengan keterlibatan kelompok masyarakat sipil yang tidak benar-benar independen, serta tidak pula melibatkan sektor bisnis/pasar.

Kurangnya keterlibatan kelompok masyarakat sipil, serta absennya sektor privat dalam pendirian BUMDes juga menunjukkan kelemahan akuntabilitas politik oleh pemerintah desa. Selain partisipasi, konsep *good governance* juga menggarisbawahi akuntabilitas sebagai salah satu prinsip penting. Akuntabilitas politik sendiri dimaknai sebagai mekanisme oleh yang berkuasa dalam bertanggung jawab terhadap publik atas keputusan mereka. Melalui akuntabilitas politik, maka nilai akuntabilitas tidak hanya dilihat sebagai seperangkat mekanisme kelembagaan atau checklist prosedur (Moedarlis, 2019). Namun di ketiga desa, akuntabilitas administratif yang prosedural nampak lebih ditekankan daripada akuntabilitas politik kepada warga desa.

2. Dinamika Politik dalam Praktik Pengelolaan BUMDes

Pemerintah provinsi Jawa Timur menyelenggarakan kompetisi BUMDes yang mewakili Kabupaten/kota, untuk kemudian ditetapkan sebagai BUMDes terbaik. Hal yang patut dicatat dari proses tersebut adalah bahwa penilaian dan penetapan BUMDes terbaik didasarkan pada hal-hal yang teknis administratif (Kurniawan, 2020). Penilaian pada aspek administratif lebih dominan dibandingkan aspek yang lebih substansial seperti hasil dan dampak atas peran BUMDes di masyarakat. Pada proses ini, peran pemerintah kabupaten juga sangat menonjol. Berdasarkan penuturan informan, DPMD dan Bappeda Kabupaten Bojonegoro ikut membantu membenahi profil dan laporan-laporan administratif selama masa persiapan (Suratno, 2020).

Pemerintah provinsi dan kabupaten terlibat dalam derajat cukup tinggi dalam mengarahkan dan mengatur hampir segala aktivitas BUMDes. Apabila pada proses pendirian, pemerintah supradesa berperan dominan melalui inisiatif pendirian dan permodalan. Pada sisi pengelolaan, pemerintah supradesa juga banyak mengambil peran. Bedanya pada praktik

pengelolaan, selain peran dari pemerintah supradesa, pemerintah desa dan direktur BUMDes juga berperan signifikan.

Pemerintah supradesa yang banyak terlibat dalam praktik pengelolaan adalah pemerintah kabupaten. Pada tiga BUMDes, pemerintah Kabupaten melakukan berbagai macam bentuk intervensi seperti melalui penyelenggaraan pelatihan yang ditujukan untuk pengurus BUMDes. Misalnya di Bojonegoro, ditemukan bahwa hampir setiap tiga bulan sekali DPMD menyelenggarakan pelatihan untuk pengurus BUMDes. Secara substansial, isi pelatihan yang dikoordinir DPMD Kabupaten dan tak jarang juga diselenggarakan oleh BPMD Provinsi, umumnya berkaitan dengan hal-hal yang bersifat teknis administratif.

Selain pelatihan, berbagai kegiatan yang bersifat evaluatif juga banyak dilakukan oleh pemerintah supradesa baik secara administrasi maupun secara fisik. Selain itu Kementerian Desa dan PDTT memiliki tenaga pendamping (P3MD), di tingkat kabupaten terdapat pula koordinator PPG (teknologi tepat guna), PED (pengembangan ekonomi desa), serta tenaga ahli bidang IT (yang menangani infrastruktur). Kemudian di tingkat kecamatan ada pula pendamping desa, serta di tingkat desa ada pendamping lokal desa. Banyaknya tenaga pendamping dan adanya evaluasi-evaluasi oleh supradesa, menyiratkan bagaimana pemerintah pusat bersama-sama dengan pemerintah kabupaten, menciptakan struktur tertentu yang berperan melakukan monitoring dan evaluasi pembangunan desa. Dominasi dari supradesa ini terus direproduksi, berkelindan membentuk jaringan kekuasaan.

Dari internal BUMDes, kemampuan manajemen masing-masing BUMDes oleh direktur relatif berjalan baik. Pengelolaan dan pengembangan unit-unit usaha terjadi di bawah kepemimpinan direktur, umumnya mampu memberi dampak baik bagi kehidupan masyarakat di masing-masing desa. Pada ketiga BUMDes, perkembangan sangat dipengaruhi kebijakan yang diambil berdasarkan inisiatif direktur. Secara lebih mendetail, di antara inisiatif tersebut dapat dipilah ke dalam tiga aspek pembahasan antara lain pengembangan unit usaha, inovasi, serta kerja sama dengan pihak ketiga. Meski pada beberapa kasus melibatkan pemerintah supradesa, namun umumnya ketiga hal tersebut dilaksanakan berdasarkan inisiatif direktur BUMDes.

Tabel 3. Unit Usaha BUMDes

BUMDes	Jenis Usaha	Unit Usaha
Aneka Usaha, Bojonegoro	<i>Serving</i>	Pengelolaan Air Minum (HIPPAM)
	<i>Renting</i>	Simpan Pinjam
	<i>Trading</i>	Pertanian (Toko Obat Pertanian)
	<i>Brokering</i>	Jasa Rumah Bayar Listrik
Podho Joyo, Gresik	<i>Renting</i>	Simpan Pinjam
	<i>Brokering</i>	Pelayanan Pembayaran Listrik
	<i>Serving</i>	Pengelolaan Sampah
	<i>Trading</i>	Pasar Desa
Makmur Abadi, Pacitan	<i>Trading</i>	Perdagangan Umum
	<i>Serving</i>	Simpan Pinjam (UPKU)
	<i>Serving</i>	Foto Copy
	<i>Renting</i>	Molen
	<i>Trading</i>	Pasar Desa

Sumber: diolah peneliti, 2021

Pada aspek pertama yaitu pengembangan unit usaha, dapat diperhatikan pada tabel 3 di mana masing-masing BUMDes memiliki multibisnis yang bergerak di berbagai jenis usaha seperti trading, serving, brokering, dan renting. Masing-masing BUMDes memiliki lebih dari tiga unit usaha. BUMDes Aneka Usaha dan BUMDes Makmur Abadi memiliki empat unit usaha, sedangkan BUMDes Podho Joyo memiliki lima unit usaha.

Berkaitan dengan unit usaha terbesar, dari seluruh unit usaha yang dimiliki oleh Makmur Abadi dan Podho Joyo maka unit usaha utama dan terbesar adalah Pasar Desa. Sedangkan pada BUMDes Aneka Usaha, unit usaha dengan penghasilan terbesar adalah HIPPAM. Terutama pada BUMDes Aneka Usaha di Bojonegoro, unit usaha dengan penghasilan terbesar, linear dengan unit usaha pertama yang diakui sebagai milik BUMDes.

Beberapa tantangan baik dari internal maupun eksternal, dihadapi ketiga BUMDes. Secara internal misalnya ditemukan praktik rekrutment pengelola BUMDes yang berbasis nepotisme. Secara eksternal, tantangan muncul dari penerimaan masyarakat terhadap program BUMDes. Misalnya pada BUMDes Aneka Usaha, kendala muncul dari unit simpan pinjam yaitu kredit macet. Hal ini tampak dari sulitnya penerapan aturan pinjaman dengan jaminan BPKP kendaraan bermotor, dimana warga kerap memberikan BPKB kendaraan yang telah habis masa berlakunya (Kurniawan, 2020). Kesulitan yang sama dialami oleh BUMDes Podho Joyo, di mana masyarakat cenderung menganggap dana hibah tidak perlu dikembalikan ke desa (Yogik, 2020).

Praktik yang menarik dari BUMDes Podho Joyo ini adalah, adanya larangan bagi warga desa untuk meminjam kepada rentenir. Apabila ditemukan ada warga yang meminjam ke rentenir maka akan diberlakukan *blacklist* terhadap warga tersebut. Di sini, mekanisme “hukuman” diberlakukan melalui sistem *blacklist*. Sebaliknya, bagi warga yang hendak menutup hutang kepada rentenir, maka pembayaran hutang kepada rentenir akan dibantu oleh BUMDes sampai lunas.

Pencairan pinjaman pada BUMDes Podho Joyo, saat ini mencapai 300 juta setiap bulan, dengan total tabungan warga sebesar 800 juta. Bunga dari simpan pinjam di BUMDes Podho Joyo sendiri tergolong rendah, yakni antara 0,4 persen hingga 1 persen. Sampai penelitian ini dilangsungkan, berdasarkan hasil wawancara dengan direktur BUMDes, saat ini tercatat telah ada 600-700 warga yang memiliki tabungan, yang tidak hanya melibatkan warga Desa Sukorejo namun juga melibatkan warga dari desa tetangga seperti Desa Lasem dan Desa Sambo.

Di Pacitan, praktik baik pada BUMDes Makmur Abadi terletak pada penyerapan tenaga kerja dan pengembangan modal. Pada poin pengembangan modal, pengelolaan pasar yang saat ini dikelola BUMDes telah menyumbang PADes hingga 50 juta pertahun. Angka ini meningkat tajam dibandingkan saat dikelola pihak ketiga yang hanya menyumbang PADes sebesar 6 -7 juta per tahun. Sedangkan di Desa Sugihwaras, ditemukeni bahwa praktik baik pada BUMDes Aneka usaha terletak pada unit HIPPAM. Secara historis Desa Sugihwaras memiliki persoalan air, sehingga keberadaan HIPPAM sangat berkesesuaian dengan kebutuhan masyarakat desa.

Pada aspek berikutnya yakni inovasi pelayanan, di antara tiga BUMDes hanya BUMDes Podho Joyo yang memiliki terobosan pelayanan. Bentuk terobosan tersebut cukup menonjol hingga mampu berdampak pada efisiensi kerja dari unit usaha BUMDes. Saat ini yang sedang dikembangkan adalah sektor perdagangan, terdapat beberapa rencana antara lain *cashplus* serta pembayaran non-tunai menggunakan KTP. Selain itu, saat ini juga telah ada fasilitas token untuk transaksi android, sehingga warga desa dapat melakukan pembayaran listrik PLN melalui aplikasi.

Bentuk inovasi lain dari BUMDes Podho Joyo adalah pengurusan BPJS Ketenagakerjaan. Saat ini, pengurus-pengurus BUMDes Podho Joyo telah memiliki BPJS ketenagakerjaan yang pembayarannya dikelola oleh BUMDes. Asuransi BPJS yang dibayarkan oleh BUMDes untuk pengurus BUMDes antara lain adalah jaminan kematian, jaminan kesehatan, jaminan hari tua serta pensiun. Selain soal BPJS, beberapa kegiatan pada unit-unit usaha juga berlangsung online, seperti pembayaran iuran kebersihan pada unit pasar yang langsung dipotong dari rekening tabungan. Berdasarkan penjabaran pengelolaan pada BUMDes Podho Joyo, maka BUMDes ini telah lebih jauh melakukan terobosan-terobosan. Catatannya, inovasi pelayanan yang terjadi di Gresik ini, murni berasal dari inisiatif direktur BUMDes.

Produk yang lahir dari inovasi umumnya merujuk pada sifat-sifat yang baru, berkualitas serta menguntungkan. Oleh karenanya kemampuan berinovasi membutuhkan kemampuan untuk menciptakan sesuatu yang baru dan berbeda dengan keadaan sebelumnya berdasarkan ide, fakta serta informasi yang ada (Nursetiawan, 2018). Inovasi selain dilakukan untuk mengikuti perubahan sosial yang cepat, juga dibutuhkan untuk mencari jalan yang efektif dalam memecahkan masalah. Merujuk pada temuan penelitian, memperlihatkan bahwa BUMDes Podho Joyo memiliki daya inovasi yang baik dalam upaya memecahkan masalah serta memenuhi kebutuhan masyarakat desa.

Berikutnya pada aspek kerja sama pihak ketiga, kecuali pada BUMDes Makmur Abadi kedua BUMDes lain telah melaksanakan kerja sama dengan pihak ketiga. Pada BUMDes Aneka Usaha, terdapat dua bentuk kerja sama yaitu kerja sama dengan BNI untuk pembukaan rekening warga desa, serta kerja sama dengan perusahaan pembayaran listrik untuk pembayaran listrik warga dengan sistem bagi hasil. Apabila BUMDes Aneka Usaha melakukan kerja sama dengan dua pihak, BUMDes Podho Joyo melakukan kerja sama dengan empat pihak antara lain BNI, BRI Link, Pertamina dan Petrokimia. Kerja sama dengan BNI dan BRI Link dilakukan terkait proses transfer antar bank, diantaranya untuk kegiatan penarikan uang kebersihan pasar. Berikutnya kerja sama dengan Pertamina dilakukan untuk perdagangan LPG, terakhir kerja sama dengan Petrokimia dilakukan untuk kegiatan perdagangan pupuk. Kerja sama dengan Pertamina dan Petrokimia terjadi melalui fasilitasi Pemerintah Kabupaten, sehingga bukan merupakan inisiatif mandiri dari BUMDes atau pemerintah Desa.

Tabel 4. Praktik Pengelolaan BUMDes

	BUMDes Makmur Abadi	BUMDes Aneka Usaha	BUMDes Podho Joyo
Pengembangan Unit Usaha	Dominasi peran direktur BUMDes	Dominasi peran direktur BUMDes	Dominasi peran direktur BUMDes
Inovasi	Dominasi peran direktur BUMDes	Dominasi peran direktur BUMDes	Dominasi peran direktur BUMDes
Kerja sama Pihak Ketiga	Tidak ada kerja sama pihak ketiga	Difasilitasi pemerintah kabupaten	Difasilitasi pemerintah kabupaten dan inisiatif mandiri BUMDes

Sumber: diolah peneliti, 2022

Berdasarkan penjabaran mengenai tiga poin praktik pengelolaan BUMDes, tabel 4 merinci perbedaan peran aktor *governance* pada praktik pengelolaan tiga BUMDes. Tiap BUMDes memiliki derajat ketergantungan tertentu pada pemerintahan kabupaten, serta direktur BUMDes. Meski memiliki kesamaan, namun khusus pada BUMDes Podho Joyo relatif otonom meski pada poin kerja sama pihak ketiga tidak murni berasal dari inisiatif BUMDes.

Peran direktur BUMDes, turut menjadi catatan baik pada praktik pendirian maupun praktik pengelolaan BUMDes. Pada proses pemilihan direktur BUMDes, pada satu sisi direktur yang ditunjuk kepala desa tampak berdampak baik, mengingat Kepala Desa pasti memilih direktur yang dianggap kompeten mengelola BUMDes. Namun pada sisi lain, proses penunjukan ini tentu tidak memenuhi kaidah demokrasi karena telah menyingkirkan orang-orang lain yang juga memiliki potensi. Secara jangka panjang, proses penunjukan direktur dapat pula menempatkan BUMDes berpotensi terhadap praktik-praktik kolusi dan korupsi.

Pada praktik pengelolaan, direktur masing-masing BUMDes memiliki peran dominan dan signifikan. Ketergantungan tersebut meliputi ketergantungan inisiatif pengelolaan baik teknis administratif maupun inisiatif lain yang berkaitan dengan terbosan-terobosan. Meski tidak demokratis karena ide/inisiatif sepenuhnya dari mereka, namun berdasarkan output kinerja BUMDes tampak bahwa para direktur mempraktikkan kuasa yang cukup baik dalam pengelolaan BUMDes.

Namun sayangnya, peran dominan dan signifikan dari direktur ini tidak hanya berdampak pada perkembangan BUMDes, namun juga berdampak pada ketergantungan BUMDes terhadap direktur tersebut. Misalnya pada BUMDes Aneka Usaha di Bojonegoro, ketidakaktifan direktur ternyata berimplikasi pada macetnya pengelolaan BUMDes. Tidak hanya di Bojonegoro, karena pada BUMDes Makmur Abadi di Pacitan, ketergantungan pengelolaan BUMDes terhadap direktur juga terjadi.

Berkaitan dengan peran dan relasi antara tiga aktor *governance*, keterlibatan warga desa dalam pengelolaan BUMDes tampak belum optimal. Apabila dalam praktik pendirian didominasi dua aktor, yakni pemerintah dan sedikit keterlibatan kelompok masyarakat sipil. Dalam praktik pengelolaan BUMDes juga hanya melibatkan dua aktor *governance*, yakni pemerintah dan sektor swasta melalui kerja sama pihak ketiga.

Peran pemerintah desa termasuk perangkat desa, memang sangat penting dalam *good village governance* (Rustam & Syariati, 2021; Siregar & Muslihah, 2019). Namun dalam kaitannya dengan kelompok masyarakat sipil, secara umum di desa kemauan dan kemampuan warga desa dalam mengorganisir diri untuk menjadi kekuatan demokratis cenderung lemah. Komunitas-komunitas kewargaan hadir, namun kerap tidak disertai kesadaran mentransformasi diri menjadi organisasi yang menerapkan nilai-nilai partisipasi dan kontrol dalam struktur politik desa (Aminudin, 2019). Begitupula yang terjadi di tiga desa kajian, pada satu sisi pemerintah desa tampak kurang melibatkan kelompok masyarakat sipil. Pada sisi lain kelompok masyarakat sipil sendiri juga cenderung pasif, mengingat tidak ada satupun tuntutan warga terkait pendirian dan pengelolaan BUMDes, sehingga akuntabilitas politik kurang diimplementasikan.

Kesimpulan

Terdapat tiga hal penting yang patut dicatat dalam penelitian BUMDes terbaik. *Pertama*, bahwa penilaian yang dipakai dalam kompetisi BUMDes terbaik oleh Pemerintah Provinsi Jawa

Timur, adalah penilaian yang sifatnya teknis administratif. *Kedua*, BUMDes-BUMDes yang menjadi subjek penelitian telah didirikan jauh sebelum adanya UU 6/2014 tentang Desa, sehingga selain eksistensi awal dari ketiga BUMDes tidak memiliki kaitan dengan UU Desa, praktik baik muncul karena BUMDes telah berdinamika dalam waktu yang relatif lama. *Ketiga*, secara substansial hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat desa tidak dilibatkan secara memadai baik pada praktik pendirian maupun pengelolaan BUMDes.

Good village governance yang salah satunya menekankan pada jejaring antar aktor belum benar-benar berjalan di ketiga BUMDes. Diantara tiga aktor *governance*, keterlibatan swasta dan kelompok masyarakat sipil yang ada di desa tidak terlalu tampak meski bukannya tidak ada sama sekali. Sebaliknya Pemerintah supradesa berperan dominan saat proses pendirian dan pengelolaan BUMDes, terutama pada praktik pendirian. Ketiga BUMDes yang menjadi subjek kajian, inisiatif awal pendirian seluruhnya merupakan reaksi atas peraturan yang disusun oleh pemerintah supradesa. Bahkan pada BUMDes Podho Joyo di Kabupaten Gresik, BUMDes hadir karena adanya dana stimulan sebesar 30 juta rupiah yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten.

Fasilitasi pendirian BUMDes oleh pemerintah supradesa, sedikit banyak telah mempengaruhi pengelolaan masing-masing BUMDes. Strategi intervensi yang menekankan pada akuntabilitas administratif dipraktikkan sejak awal pendirian oleh masing-masing pemerintah kabupaten dan pemerintah desa. Pemilihan unit usaha pertama, penentuan direktur BUMDes, pemberian dana stimulan, fasilitasi pihak ketiga (swasta) dan berbagai pelatihan banyak difasilitasi dan atau dikooptasi oleh pemerintah kabupaten atau pemerintah desa. Hal ini pada satu sisi berdampak pada kemajuan BUMDes, namun pada sisi lain juga menunjukkan ketergantungan-ketergantungan yang tampak seperti pada rendahnya inisiatif penguatan SDM, rendahnya kemampuan menjalin kerja sama dengan pihak ketiga, serta sulitnya melakukan sirkulasi kepemimpinan BUMDes.

Secara umum, baik tidaknya pengelolaan BUMDes pada masing-masing Desa, tumbuh dalam konteks sosialnya masing-masing. Secara umum pemerintah pusat memang menuntut pendirian BUMDes di masing-masing desa, namun keterlibatan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, pemerintah desa, serta kemampuan manajerial direktur BUMDes ternyata juga turut memengaruhi kualitas BUMDes di masing-masing desa.

Meski terdapat fakta-fakta kurang demokratisnya proses pendirian dan pengelolaan BUMDes, penelitian ini mengakui adanya hasil baik dari keberadaan BUMDes di masing-masing desa, hal ini terutama karena unit-unit yang hadir benar-benar merupakan unit yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Meski belum mampu menyumbang PADes secara signifikan, namun kehadiran BUMDes telah memiliki kontribusi dalam perekonomian desa.

Referensi

- Aminudin, A. (2019). Implementation of Good Village Governance in Village Development. *Journal of Public Administration and Local Governance*, 3(1), 1. <https://doi.org/10.31002/jpalg.v3i1.1356>.
<https://jurnal.untidar.ac.id/index.php/publicadminis/article/view/1356>
- Andayani, K. P., & Sudiarta, I. K. (2021). Pembentukan Dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Sebagai Sarana Meningkatkan Pendapatan. *Jurnal Kertha Negara*, 9(5), 366–377. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/64188>

- Arifin, B., Wicaksono, E., Tenrini, R. H., Wardhana, I. W., Setiawan, H., Damayanty, S. A., ... Handoko, R. (2020). Village fund, village-owned-enterprises, and employment: Evidence from Indonesia. *Journal of Rural Studies*, 79(January), 382–394. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.08.052>.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0743016720300103>
- Bobst, S., Torres, J. A., & Cope, R. B. (2015). Case Studies Chapter. *Toxicological Risk Assessment for Beginners*, 211–242. https://doi.org/10.1007/978-3-319-12751-4_12.
https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-12751-4_12
- Chandra Gian Asmara. (2021). Jokowi Sindir BUMDes: Cuma Buat Plang, Kegiatan Gak Jelas! <https://www.cnbcindonesia.com/news/20211220113329-4-300548/jokowi-sindir-bumdes-cuma-buat-plang-kegiatan-gak-jelas>
- Dhue, J. I. R., & Tokan, F. B. (2021). Penguatan Kapasitas Pemerintah Merencanakan Pembangunan Desa di Desa Oben Kabupaten Kupang. *Warta Governare: Jurnal Pemerintahan*, 2(2 Juli-Desember), 335–356. <https://journal.unwira.ac.id/index.php/WG/article/view/1555>
- Eko, S. (2013). (n.d.). *Membangun BUM Desa yang Mandiri, Kokoh dan Berkelanjutan. Policy Paper. Yogyakarta: FPPD*. <https://docplayer.info/73243365-Membangun-bumdes-yang-mandiri-kokoh-dan-berkelanjutan.html>
- Falah, T. (2016). *Gema Desa: Media Pemberdayaan Masyarakat*. 1–36. <https://www.dpmd.jatimprov.go.id/buletin-gema-desa/899-gema-desa-edisi-juli-2016>
- Fernandes Simangunsong. (2015). Kajian Penggalan Potensi Dan Peningkatan Pendapatan Asli Desa Di Kabupaten Sekadau Provinsi Kalimantan Barat. *Jurnal Administrasi Publik, Vol. 3 No.*, 12. <https://ojs.uma.ac.id/index.php/adminpublik/article/view/1069/1079>
- Firdaus, S. (2018). Fenomena Elite Capture Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes). *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 9(2), 20. <https://doi.org/10.14710/politika.9.2.2018.20-37>.
<https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/view/17877/13941>
- Fitrianto, H. (2016). Revitalisasi Kelembagaan Bumdes Dalam Upaya Meningkatkan Kemandirian dan Ketahanan Desa di Jawa Timur Institutional Revitalization of Bumdes In *Jejaring Administrasi Publik*, 8(2), 915–926. <http://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-admp95658b964ffull.pdf>
- Gisselquist, R. M. (2012). *Good Governance as a Concept , and Why This Matters for Development Policy*. <https://www.wider.unu.edu/publication/good-governance-concept-and-why-matters-development-policy>
- Hardianto, R., Kusuma, C., & Alfarasy Syam, F. (2021). Sistem Penunjang Keputusan Pemilihan BumDes Terbaik. *ZONAsi: Jurnal Sistem Informasi*, 2(2), 122–137. <https://doi.org/10.31849/zn.v2i2.5858>.
<https://journal.unilak.ac.id/index.php/zn/article/view/5858>
- Hastutik, D., Padmaningrum, D., & Wibowo, A. (2021). Peran Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam Pengembangan Desa Wisata di Desa Ponggok Kecamatan Polanharjo Kabupaten Klaten. *AGRITEXTS: Journal of Agricultural Extension*, 45(1), 46. <https://doi.org/10.20961/agritexts.v45i1.51539>.
<https://jurnal.uns.ac.id/agritexts/article/view/51539>

- Hikam, M. A. (1996). *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES.
https://www.academia.edu/13089759/DEMOKRASI_DAN_CIVIL_SOCIETY
- Ihsan, A. N. (2018). Analisis Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Gerbang Lentera Sebagai Penggerak Desa Wisata Lerep. *Journal of Politic and Government Studies*, 7(04), 221–230. Retrieved from <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/21911>
- Irawan, N. (2017). *Tata Kelola Pemerintahan Desa Era UU Desa*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Karmila, I., & Kurniawan, R. F. (2022). *THE EXISTENCE OF BUMDES AS A PILLAR OF LOCAL ECONOMIC*. <https://ejournal.unsap.ac.id/index.php/jpfeb/article/view/134>
- KPPOD. (2016). *Merancang Bum Desa Sebagai Penggerak Ekonomi Desa Penggerak Ekonomi Desa Brief Brief*. <https://www.kppod.org/brief/show?id=28>
- Kumparan. (2018). Kemendes PDTT: Separuh Lebih BUMDes di Indonesia Mati Suri. <https://kumparan.com/tugujogja/kemendes-pdtt-separuh-lebih-bumdes-di-indonesia-mati-suri-27431110790555989>
- Moedarlis, F. T. (2019). Akuntabilitas Politik dalam Anggaran (Studi Kasus: Dana Gerakan Dusun Membangun (GDM) di Kabupaten Bungo). *Journal of Government and Civil Society*, 3(1), 1–34. <https://jurnal.umt.ac.id/index.php/jgs/article/view/1092/989>.
- Nain, U. (2017). *Relasi Pemerintah Desa dan Supradesa dalam Perencanaan dan Penganggaran Desa*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. <http://eprints.ipdn.ac.id/230/>
- Nursetiawan, I. (2018). Strategi Pengembangan Desa Mandiri Melalui Inovasi Bumdes. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 4(2), 72–81. <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/view/1488>
- Pamuji, K., Ardhanariswari, R., Nasihuddin, A. A., Supriyanto, S., & Sukirman, S. (2017). Pengembangan Model Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Di Kabupaten Banyumas. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 24(4), 625–643. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss4.art6>.
<https://journal.uir.ac.id/IUSTUM/article/view/8227>
- PKDOD. (2016). *Model dan Instrumentasi Kebijakan Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Lembaga Administrasi Negara.
http://pustakamaya.lan.go.id/uploaded_files/temporary/DigitalCollection/NGMwNmE2NGRmOGY4NDJmZWU2MDJhZTMzMl1MTIzZGEwYTVkMjgxYg==.pdf
- Pratiwi, M. B., & Novianty, I. (2020). Strategi Bertahan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam Pandemi COVID-19 pada Desa Cibodas Kecamatan Lembang Kabupaten Bandung Barat. *Prosiding The 11th Industrial Research Workshop and National Seminar*, 26–27. <https://jurnal.polban.ac.id/proceeding/article/view/2170>
- Rauf, R., & Munaf, Y. (2015). Lembaga Kemasyarakatan di Indonesia. In *Zanafa Publishing*. Pekanbaru: Zanafa Publishing.
<https://repository.uir.ac.id/1996/1/Lembaga%20Kemasyarakatan%20Indonesiapdf.pdf>
- Rustam, Suwandi, M., & Syariati, N. E. (2021). Konsep Amanah: Pengelolaan Dana Desa Menuju Good Village Governance. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Peradaban Uin-Alauddin.*

- VII(2), 237–259. <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/jiap/article/view/26852>
- Santi Pertiwi Hari Sandi. (2019). Pengelolaan Modal Usaha Bagi Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) Buana Mekar Desa Mekar Buana Kecamatan Tegal Waru. *Jurnal Buana Pengabdian*, 1(1), 1–5. <https://doi.org/10.36805/jurnalbuanapengabdian.v1i1.574>.
<https://journal.ubpkarawang.ac.id/index.php/JurnalBuanaPengabdian/article/view/574>
- Siregar, H. O., & Muslihah, S. (2019). Implementation of good governance principles in village government context in Bantul Regency, Yogyakarta. *Jurnal Perspektif Pembiayaan Dan Pembangunan Daerah*, 6(4), 503–514. <https://doi.org/10.22437/ppd.v6i4.6256>.
<https://www.online-journal.unja.ac.id/JES/article/view/6256>
- Suharto, D. (2012). Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam Perspektif Desentralisasi Administratif dan Desentralisasi Politik. *Jurnal Bina Praja*, 04(03), 153–160. <https://doi.org/10.21787/jbp.04.2012.153-160>.
<http://jurnal.kemendagri.go.id/index.php/jbp/article/view/67>
- Wahyuni, E. T., & Ismail, D. (2021). Tantangan Institusionalisasi Dan Akuntabilitas Bumdes Di Tasikmalaya. *Savala: Jurnal Pengabdian Masyarakat ...*, 2, 74–86. <https://garuda.kemdikbud.go.id/documents/detail/2229644>

Wawancara

- Kurniawan, Deny. (2020). Bojonegoro, 6 Juli, 2020.
- Suratno. (2020). Pacitan, 7 Juli 2020.
- Sugianto, Yogik. (2020). Gresik, 16 September, 2020.