

# ANALISIS AKTOR PEMBENTUKAN BUMDES PAGEDANGAN CAHAYA MADANI DALAM PERSPEKTIF GOVERNANCE

Oleh:

Yasmine Permata Sari

Departemen Administrasi Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos. 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> email [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

## ABSTRAK

Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa merupakan agenda prioritas Indonesia. Tujuannya untuk memajukan perekonomian masyarakat desa dan mengatasi kesenjangan pembangunan nasional. Hal ini dapat diwujudkan melalui pembentukan Badan Usaha Milik Desa. Di era reformasi, muncul tuntutan bahwa perumusan kebijakan publik harus didasarkan pada tata pemerintahan yang baik atau *governance*. Masalah yang muncul adalah bagaimana peran aktor *governance* dalam perumusan peraturan desa pembentukan BUMDes? Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui peran *state*, *society* dan *private* dalam proses kebijakan publik yaitu perumusan Peraturan Desa tentang Pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani dalam perspektif *governance*. Selain itu untuk memberikan strategi sinergisitas ketiga aktor tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, tipe penelitian deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aktor-aktor dalam perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani telah menjalankan perannya sesuai dengan prinsip-prinsip *governance* meskipun belum ideal seperti yang diharapkan. Peran pemerintah desa diantaranya mempertanggungjawabkan setiap keputusan yang dihasilkan dengan bukti yang jelas, merancang konsep unit-unit usaha dan melibatkan serta memobilisasi aktor masyarakat dan swasta. Peran masyarakat diantaranya memberikan rekomendasi, persetujuan dan pertimbangan terkait modal dan kerjasama kemudian mengawasi setiap proses perumusan kebijakan. Peran swasta diantaranya menghadiri forum perumusan kebijakan dan bekerja sama dengan pemerintah desa.

Kaa kunci: peran, aktor, BUMDes, *governance*

## 1. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sesuai dengan isi dari Nawa Cita yang ke tiga yaitu "Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan". Tujuan pengaturan desa yaitu memajukan perekonomian masyarakat desa dan mengatasi kesenjangan pembangunan nasional serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan, salah satunya dapat diwujudkan melalui pembentukan Badan Usaha Milik Desa sebagaimana diatur pada Bab X Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014.

Pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa juga diatur khusus dalam Permendes PDTT Nomor 4 tahun 2015. BUMDes merupakan usaha desa yang bercirikan kepemilikan kolektif, bukan hanya dimiliki oleh individu, melainkan menjadi milik pemerintah desa dan masyarakat.

Memasuki era reformasi, muncul tuntutan bahwa perumusan suatu kebijakan publik harus didasarkan kepada tata pemerintahan yang baik (*governance*) dalam dua dekade terakhir, istilah "*governance*" menjadi perbendaharaan yang sering digunakan dalam diskusi administrasi publik dan demokrasi (Pramusinto, 2012: 2). Konsep *governance* menawarkan interaksi antara tiga aktor utama dalam perumusan suatu kebijakan, aktor tersebut adalah negara (*state*), masyarakat (*society*) dan sektor swasta (*private*).

*Governance* adalah basis penyelenggaraan otonomi lokal, pemerintahan lokal yang kuat dan otonom tidak akan bermanfaat dan berguna bagi masyarakat apabila tidak ditopang oleh transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan partisipasi masyarakat. Secara teoritis, prinsip penting yang menjadi pilar dalam struktur itu ditandai oleh adanya; (a) partisipasi; (b) transparansi; (c) kontrol dan; (d) akuntabilitas. Kerangka *governance* yang bersifat makro tersebut

dapat diterapkan pada level desa, sehingga dalam perumusan kebijakan publik pada level desa dapat dipandang dalam perspektif *governance*.

Ada dua pihak yang diharapkan berperan aktif mengembangkan BUMDes, yakni pemerintah daerah dan swasta. Pemda diharapkan membantu dalam bentuk regulasi, program maupun bantuan teknis dan permodalan. Pihak swasta diharapkan melakukan kemitraan pendampingan maupun permodalan baik yang terkait langsung dengan kegiatan pemberdayaan usaha ekonomi masyarakat maupun program perusahaan.

Desa Pagedangan terletak diantara areal kawasan *Central Business Distric* (CBD) Bumi Serpong Damai Sinarmas Land dan wilayah pemukiman elit. Wilayah yang semula berupa lahan pertanian kini menjadi kawasan perumahan elit, kawasan bisnis, mall, ruko, apartemen, *edu town* dan sebagainya. Adanya perumahan dan pusat bisnis yang sangat pesat perkembangannya menimbulkan konsekuensi bergesernya mata pencaharian dan menimbulkan ledakan pengangguran bagi masyarakat desa Pagedangan.

Pada perumusan kebijakan pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani mestinya melibatkan ketiga aktor dalam perspektif *governance* yaitu pemerintah desa dan BPD sebagai *state*, masyarakat desa sebagai *society* dan perusahaan pengembang di wilayah desa Pagedangan sebagai *private*, dimana terjadinya sinergisitas antara ketiga aktor tersebut merupakan indikator keberhasilan perspektif *governance*. Keterlibatan ketiga aktor tersebut dalam setiap tahapan perumusan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani diharapkan dapat meningkatkan keikutsertaannya dalam perekonomian desa pada umumnya serta peningkatan pendapatan masyarakat desa pada khususnya.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti peran *state*, *society* dan *private* dalam proses kebijakan publik yaitu perumusan Peraturan Desa Pagedangan Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani dalam perspektif *governance*.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana peran aktor dalam Pembentukan Badan Usaha Milik Desa Pagedangan Cahaya Madani dalam perspektif *governance*?
2. Bagaimana strategi untuk melibatkan dan mencapai sinergisitas ketiga aktor tersebut?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui peran negara (*state*), masyarakat (*society*) dan swasta (*private*) dalam proses perumusan Peraturan Desa tentang Pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani.
2. Untuk memberikan rekomendasi strategi untuk melibatkan dan mencapai sinergisitas ketiga aktor dalam perspektif *governance*.

## **D. Kerangka Teori**

### **D. 1 Kebijakan Publik**

Chandler dan Plano mendefinisikan kebijakan publik sebagai pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik juga merupakan suatu bentuk investasi yang kontinu oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka hidup dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan (dalam Pasolong, 2013: 38).

Menurut James E. Anderson, kebijakan adalah perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau seperangkat aktor dalam suatu bidang kebijakan tertentu (dalam Indiahono, 2009: 17).

### **D. 2 Formulasi Kebijakan**

Menurut LAN RI (2010: 5), formulasi kebijakan merupakan kegiatan pengembangan rencana dan metode (alternatif kebijakan) untuk menyelesaikan masalah publik yang telah disepakati dalam suatu agenda pemerintah dan diakhiri dengan suatu kegiatan pemilihan terhadap alternatif yang dianggap terbaik (pembuatan keputusan) untuk menyelesaikan masalah publik tersebut.

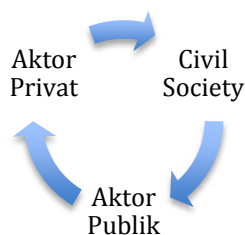
Menurut Winarno (2012: 122) tahapan dalam perumusan atau formulasi kebijakan publik diantaranya adalah :

1. Perumusan Kebijakan, mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk apa merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula.
2. Agenda Kebijakan, tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi satu sama lain. hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu seperti apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar dalam masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan.
3. Pemilihan Alternatif Kebijakan, setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini juga perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan berbagai aktor.
4. Penetapan Kebijakan, setelah salah satu alternatif kebijakan diputuskan untuk diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah, maka tahap akhir dalam

pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan menteri dan lain sebagainya.

### D.3 Aktor dalam Formulasi Kebijakan Publik

Menurut Moore (dalam Anggara, 2014: 187), secara umum aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, yaitu aktor publik, aktor privat, dan aktor masyarakat (*civil society*). Ketiga aktor ini sangat berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik. Hubungan ketiga aktor tersebut digambarkan sebagai berikut:



(Sumber: Anggara, 2014)

Menurut Howlett dan Ramesh (dalam Anggara, 2014: 186), beberapa aktor atau organisasi yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, antara lain eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum, pejabat atau birokrat yang diangkat, kelompok kepentingan, organisasi peneliti dan media massa. Selain hal tersebut, aspek lain yang berpengaruh dalam kebijakan publik antara lain bentuk organisasi negara, struktur birokrasi, organisasi kemasyarakatan, dan kelompok bisnis.

### D.4 Governance

Leftwich dan Rhodes (dalam Eko & Dwipayana, 2003:8) mendefinisikan *governance* sebagai bentuk interaksi antara negara dan masyarakat sipil. *Governance* tidak sama dengan *government* (pemerintah) yang berarti tindakan atau proses memerintah, interpretasi ini merujuk pada tindakan dan fungsi cabang-cabang eksekutif bagaimana pemerintahan bisa berjalan secara efektif.

Aktor-aktor *good governance* menurut Sedarmayanti (2009: 280) antara lain:

1. Negara/pemerintah: pada dasarnya adalah kegiatan-kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani.
2. Masyarakat: berada diantara atau di tengah-tengah antara pemerintah dan swasta, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi.
3. Sektor swasta: pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti: industri pengolahan perdagangan, perbankan, koperasi termasuk kegiatan sektor informal.

## E. Metode Penelitian

### E.1 Desain Penelitian

Penulisan ini menggunakan tipe penelitian kualitatif pendekatan deskriptif. Sumber data yang digunakan adalah sumber data primer berupa hasil wawancara dan data sekunder berupa sumber kepustakaan Pemerintah Desa Pagedangan Kabupaten Tangerang.

### E.2 Analisis Data

1. Reduksi Data, yaitu merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal yang penting, dan dicari tema dan polanya.
2. Penyajian Data, setelah data direduksi kemudian disajikan dalam bentuk uraian singkat seperti grafik, tabel, diagram dan sejenisnya untuk memahami apa yang terjadi,

merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang terjadi.

3. Penarikan Kesimpulan, yaitu menarik kesimpulan yang bersifat sementara karena pada suatu waktu dapat berubah jika ditemukan bukti yang kuat untuk pengumpulan data berikutnya.

## 2. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Badan Usaha Milik Desa Pagedangan Cahaya Madani

Menurut Peraturan Menteri Desa Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 4 tahun 2014 Bab I, Badan Usaha Milik Desa adalah 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 kesejahteraan masyarakat desa.

Pemerintah desa Pagedangan membentuk wadah pemberdayaan dalam bidang ekonomi melalui Badan Usaha Milik Desa agar program pemberdayaan masyarakat dari Pemerintahan baik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat berjalan berkesinambungan terarah dan terorganisir tepat sasaran

Maksud pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani Desa Pagedangan adalah untuk mewadahi potensi usaha perekonomian masyarakat yang ada di Desa Pagedangan.

Tujuan pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani Desa Pagedangan adalah :

- a. Meningkatkan perekonomian Desa Pagedangan;
- b. Meningkatkan pendapatan asli Desa Pagedangan;
- c. Meningkatkan pengolahan potensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat Desa Pagedangan;
- d. Menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi Desa Pagedangan.

### B. Peran Aktor Pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani dalam perspektif *governance*

Sebagai sebuah perspektif, *governance* mengajarkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa tidak dimonopoli oleh pemerintah desa (*local state*) sebagai perwujudan (*state*), tetapi harus dikelola secara bersama dengan melibatkan aktor lainnya yaitu masyarakat (*society*) dan sektor swasta (*private*) (Eko, 2003: 2).

Peran masyarakat dalam kaitannya dengan perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan wujud perwakilan masyarakat, melalui keterlibatan dan pengawasannya terhadap kinerja pemerintah desa sedangkan peran sektor swasta dalam kaitannya dengan pembentukan BUMDes, perusahaan yang telah sukses dalam mengelola sumberdaya merupakan aktor yang tepat untuk bekerja sama dengan pemerintah desa dalam menjalankan unit usaha guna mencapai tujuan.

#### B. 1 Peran Negara

Peran negara dalam kaitannya dengan perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes, pemerintah desa merupakan wujud *local state*, melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya mekanisme kerjasama dengan swasta yang benar dan memobilisasi masyarakat untuk turut berpartisipasi.

Fenomena/indikasi terkait peran pemerintah desa pada pembentukan BUMDES Pagedangan Cahaya Madani adalah akuntabilitas, transparansi, responsivitas dan kapasitas.

##### a. Akuntabilitas

Akuntabilitas dapat diartikan sebagai perlunya mempertanggungjawabkan segala kebijakan kepada masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Menurut Guy Peter (dalam Jubaedah, 2008: 63) ada 3 tipe akuntabilitas yaitu:

- (1) akuntabilitas keuangan,
- (2) akuntabilitas administratif,
- (3) akuntabilitas kebijakan publik

Pemerintah desa sebagai aktor Negara (*state*) berperan untuk mempertanggung-jawabkan setiap keputusan yang dihasilkan dengan bukti yang jelas.

Akuntabilitas yang telah dilakukan pemerintah desa Pagedangan dalam pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani adalah akuntabilitas administratif dan akuntabilitas kebijakan publik.

Peran aktor pemerintah desa Pagedangan pada prinsip akuntabilitas adalah mempertanggung jawabkan setiap keputusan yang dihasilkan dengan bukti yang jelas. Bentuk keputusan tersebut berupa peraturan desa, AD/ART BUMDes Pagedangan yang dapat diunduh di situs resmi desa Pagedangan.

Pemerintah Desa Pagedangan menciptakan fasilitas berupa situs resmi untuk mengunggah berkas yang telah diunggah. Fasilitas ini bertujuan untuk mensosialisasikan dasar hukum pendirian BUMDes Pagedangan Cahaya Madani dan dapat diakses oleh siapapun. Selain itu, pemerintah desa Pagedangan juga menggunakan majalah dinding di kantor desa sebagai sarana komunikasi dan sosialisasi.

Upaya penyediaan fasilitas ini merupakan suatu bentuk akuntabilitas administratif oleh pemerintah desa Pagedangan. Walaupun pelaksanaannya banyak masyarakat yang tidak menggunakan fasilitas ini sebagai suatu akses informasi kebijakan.

Akuntabilitas kebijakan publik yang dilakukan pemerintah desa Pagedangan dalam proses perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani adalah membuat asas-asas dan prinsip dasar pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani yang telah tertuang dalam Bab IV Peraturan Desa Pagedangan Nomor 4 tahun 2016 tentang Pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani.

Prinsip-prinsip tersebut diantaranya pemberdayaan, keberagaman, partisipasi dan demokrasi. Pemerintah desa Pagedangan telah berusaha memenuhi akuntabilitas kebijakan publik yaitu kewajiban untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat.

#### **b. Transparansi**

Transparansi menurut BAPPENAS & Depdagri (dalam Jubaedah, 2008: 57) adalah prinsip membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak pribadi, golongan dan rahasia negara.

Untuk mengukur pelaksanaan prinsip transparansi di pemerintahan daerah, maka diusulkan indikator-indikator sebagai berikut:

| Indikator   |
|---|
| Ketersediaan payung hukum bagi akses informasi publik               |
| Ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi publik |
| Ketersediaan sarana dan prasarana untuk mengakses informasi publik  |
| Ketersediaan informasi untuk dipublikasikan kepada publik           |
| Kecepatan dan kemudahan mendapatkan informasi publik                |

Pada indikator transparansi ketersediaan payung hukum bagi akses informasi publik, Indonesia memiliki dasar hukum yaitu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, kebijakan inilah yang menjadi dasar hukum segala bentuk akses keterbukaan informasi yang harus diberikan pemerintah kepada masyarakat untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*governance*).

Pada pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani, masyarakat dan aktor lainnya yang terlibat memiliki akses untuk mendapatkan informasi publik dari situs resmi desa Pagedangan. Situs

tersebut diyakini Kepala Desa sebagai sarana paling efektif untuk mempublikasikan segala informasi tentang desa Pagedangan.

Informasi yang tersedia terkait pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani adalah AD/ART BUMDes periode sebelumnya yang berisi latar belakang berupa analisa urgensi pembentukan BUMDes di desa Pagedangan, Perdes Pembentukan BUMDes periode sebelumnya dan SK Pengurus BUMDes. Informasi tersebut dapat digunakan untuk evaluasi maupun acuan untuk merumuskan Perdes yang baru. Informasi yang tersedia dapat diunduh dengan mudah oleh pengunjung situs resmi desa.

Dengan mengunggah peraturan desa yang memuat peraturan jelas mengenai kerjasama dalam pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani, tentu hal ini memberikan kesempatan bagi pihak swasta untuk melakukan kerjasama. Kemudahan akses informasi ini tentu menjadi nilai tambah bagi sektor swasta yang tidak terbiasa dengan proses birokrasi yang selama ini terkesan berbelit-belit. Hal ini terbukti dengan jawaban dari CEO PT. Mida Karya yang merasa bahwa akses yang diberikan lumayan baik, menurut beliau pihak swasta lain juga berkesempatan untuk terlibat dalam forum pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani.

### **c. Responsivitas**

Pada proses perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani, pemerintah desa Pagedangan berusaha membaca kebutuhan masyarakat untuk dijadikan konsep jenis usaha yang nantinya akan dijalankan oleh BUMDes Pagedangan Cahaya Madani.

Salah satu permasalahan yang terjadi di desa Pagedangan adalah tingginya angka pengangguran, maka pemerintah desa menanggapi dengan

membuat konsep usaha yang menyerap banyak tenaga kerja seperti unit usaha sentra kuliner. Di sentra kuliner ini diharapkan akan ada banyak jenis restoran yang berjualan dengan banyak tenaga kerja yang terlibat di dalamnya. Operasional unit-unit usaha di BUMDes Pagedangan Cahaya Madani, seluruhnya akan dilaksanakan oleh warga asli desa Pagedangan.

Responsivitas menurut William N Dunn (2003: 437) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai-nilai kelompok masyarakat tertentu. Menurut Jubaedah (2008: 60) yang dimaksud dengan prinsip responsif adalah bahwa lembaga-lembaga negara/badan usaha harus berusaha untuk melayani *stakeholder*-nya terutama tanggap terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dalam perspektif *governance*, pemerintah dituntut untuk tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan nyata masyarakatnya baik pada saat sekarang maupun yang akan datang.

Salah satu fungsi pemerintah adalah memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Adapun salah satu kriteria dalam pelayanan publik yang berkualitas adalah daya tanggap atau kecepatan pemerintah di dalam membantu dan memberikan pelayanan kepada masyarakat maupun swasta. *Stakeholder* lainnya yang terlibat dalam pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani ini adalah pihak swasta.

Pemerintah desa Pagedangan melihat peluang kerjasama dengan AEON Mall selaku pihak swasta. Pemerintah desa mengamati bahwa pengelolaan sampah berbasis lingkungan merupakan hal yang harus dilakukan oleh pihak mall sebagai tanggungjawab sosial lingkungannya. Berangkat dari pengamatan tersebut, dirancanglah konsep kerjasama pengelolaan sampah non organik berbasis lingkungan antara pihak AEON Mall dengan unit usaha pengelolaan sampah terpadu (TPST) BUMDes Pagedangan Cahaya Madani. Rancangan kerjasama ini

disambut positif oleh pihak AEON Mall sehingga berencana mendatangkan mesin atau alat pengolah sampah yang berbasis ramah lingkungan.

Kemudian pemerintah desa Pagedangan juga berusaha tanggap dalam memenuhi kebutuhan masyarakat lainnya yaitu menciptakan kemudahan akses pembayaran tagihan dengan membuat loket pembayaran tagihan bekerja sama dengan bank BRI. Kerjasama pembuatan loket pembayaran ini masih dalam proses penajakan dan diperkirakan akan rampung pada tahun 2017.

Tanggap atau tidaknya pemerintah desa terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat dan pihak swasta dapat dilihat dari tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya, keputusan-keputusan yang mempertimbangkan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat, banyaknya masyarakat yang terlayani oleh pemerintah, kemampuan pemerintah mengimplementasikan rencana pembangunan dan kualitasnya itu sendiri.

#### **d. Kapasitas**

Menurut Milen (2004:12) kapasitas merupakan kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efektif, efisien dan terus-menerus. Konsep *governance* menjadi salah satu konsep yang diadaptasi untuk meningkatkan kapasitas pemerintah. Interaksi antar negara, masyarakat dan swasta perlu diterjemahkan ke dalam upaya untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah yaitu mensejahterakan rakyat.

Operasionalisasi perspektif *governance* dicontohkan dalam bentuk hubungan antara negara, masyarakat dan swasta. Negara mulai berbagi ruang dengan masyarakat dan swasta dalam perumusan suatu kebijakan. Aspirasi rakyat tidak hanya dipenuhi oleh pemerintah melainkan terdapat mekanisme pelibatan masyarakat dalam perumusan suatu kebijakan dan pelibatan swasta untuk mendukung pengelolaan sumber daya dan pelayanan publik.

Menurut Bank Dunia (Eko & Dwipayana, 2003: 12-13) jika pada perspektif lama memandang negara segala-galanya maka dalam perspektif *governance* memiliki ortodoksi baru dalam mengelola negara yang bersandar pada enam prinsip utama yaitu:

- a. Negara tetap menjadi pemain kunci bukan dalam pengertian dominasi dan hegemoni, tetapi negara adalah aktor setara yang mempunyai kapasitas memadai untuk memobilisasi aktor-aktor masyarakat dan swasta untuk mencapai tujuan besar
- b. Negara bukan lagi sentrum “kekuasaan formal” tetapi sebagai sentrum “kapasitas politik”. Kekuasaan negara harus ditransformasikan dari “kekuatan atas” menjadi “kekuasaan untuk”
- c. Negara harus berbagai kekuasaan dan peran pada tiga level: “keatas” pada organisasi transnasional “kesamping” pada NGO dan swasta serta “ke bawah” pada daerah dan masyarakat lokal
- d. Negara harus melonggarkan kontrol politik dan kesatuan organisasinya agar mendorong segmen-segmen di luar negara mampu mengembangkan pertukaran dan kemitraan secara kokoh, otonom dan dinamis
- e. Negara harus melibatkan unsur-unsur swasta dalam agenda pembuatan keputusan dan pemberian layanan publik
- f. Penyelenggara negara harus mempunyai kemampuan responsif adaptif dan akuntabilitas publik.

Dari keenam agenda tersebut di atas, pemerintah desa pagedangan sudah menerapkan beberapa diantaranya menjadi aktor yang setara dengan aktor-aktor lainnya kemudian memobilisasi aktor masyarakat dan swasta dalam pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani. Kemudian pemerintah desa juga menyadari bahwa bukan kekuasaannya bukan lagi kekuasaan atas rakyat melainkan kekuasaan untuk rakyat.



Pemerintah desa Pagedangan juga telah melibatkan unsur masyarakat dan swasta dalam merumuskan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani.

## **B. 2 Peran Masyarakat**

*Governance* menghendaki bahwa masyarakat desa, terutama lapisan bawah ikut berpartisipasi dalam mengelola pemerintahan. Partisipasi ini dapat dimulai dari (1) munculnya anggota BPD yang mewakili kelompok pengusaha dan lapisan masyarakat bawah, (2) forum warga yang menjadi arena bagi mereka untuk menyalurkan aspirasinya ke pemerintah dan BPD, atau (3) melalui rembug desa yang menjembatani pertemuan antar elemen-elemen dalam masyarakat dan (4) munculnya kelompok-kelompok ekonomi yang secara aktif terlibat dalam setiap perumusan kebijakan dan program desa (Eko & Dwipayana, 2003: 135).

Aktor masyarakat (*society*) pada perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani dibagi menjadi 2 yaitu masyarakat politik dan masyarakat sipil. Masyarakat politik diwakili oleh Badan Permusyawaratan Desa dan masyarakat sipil yaitu tokoh masyarakat dusun dan masyarakat desa Pagedangan pada umumnya.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan aktor masyarakat yang berperan sebagai jembatan antara masyarakat dengan pemerintah desa. Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan. Pada penyelenggaraan pembangunan desa, BPD memiliki peran sebagai kontrol atau pengawas terhadap pemerintah desa. Selain itu Badan Permusyawaratan Desa juga merupakan salah satu akses bagi masyarakat untuk menyampaikan usulan terkait pembangunan.

Partisipasi menurut UNDP (dalam Jubaedah, 2008: 51) yaitu bahwa setiap warga negara berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui institusi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini harus dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

Partisipasi menurut Juliantara (2002:87) adalah keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi program pembangunan, tetapi makna substantif yang terkandung dalam partisipasi adalah *voice*, akses dan kontrol.

### **a. Voice**

Suara yaitu hak dan tindakan warga masyarakat dalam menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. Partisipasi masyarakat merupakan hak yang harus dipenuhi. Hak dasar adalah hak asasi warga negara yang berkonsekuensi adanya kewajiban bagi negara untuk pemenuhannya. Setiap kebijakan yang lahir harus melibatkan masyarakat dalam setiap proses perancangan, penyusunan dan implementasinya. BPD Pagedangan sebagai salah satu wadah perwakilan masyarakat tingkat desa sudah aktif dalam memberikan suara dan masukan dalam proses perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani.

### **b. Access**

Akses, yaitu mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif mengelola barang-barang publik, termasuk di dalamnya akses warga terhadap pelayanan publik. Masyarakat desa melalui tokoh perwakilannya diberikan ruang untuk memberikan masukan dalam menentukan unit usaha apa yang akan didirikan pada BUMDes Pagedangan Cahaya Madani. Namun, tokoh masyarakat Pagedangan belum mengetahui fasilitas apa yang akan diberikan dalam rangka implementasi pengelolaan

BUMDes, namun pemerintah desa dan struktur pengurus BUMDes sudah menjamin bahwa pada operasionalnya nanti semua akan diserahkan kepada masyarakat desa Pagedangan. Peran yang seharusnya muncul pada proses perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani adalah melibatkan diri dalam menentukan alternatif kebijakan.

### **c. Control**

Kontrol, yaitu bagaimana masyarakat mau dan mampu terlibat untuk mengawasi jalannya tugas-tugas pemerintah sehingga nantinya akan terbentuk suatu pemerintahan yang transparan, akuntabel dan responsif terhadap kebutuhan masyarakatnya. Menurut Sutoro (2003: 5) BPD berperan sebagai kekuatan kontrol (*check and balances*) terhadap pemerintah desa, sehingga mendorong akuntabilitas, transparansi dan responsivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Kontrol ini tidak dilakukan dengan pendekatan kompromi atau sebaliknya pendekatan konfrontatif, melainkan harus menggunakan pendekatan kemitraan yang bersandar pada prinsip *mutual trust*. BPD Pagedangan telah mengetahui dengan baik perannya dalam melaksanakan fungsi kontrol pada perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani yaitu menjadi dewan pertimbangan, rekomendasi, persetujuan terkait modal dan kerjasama. Partisipasi masyarakat desa Pagedangan dalam proses perumusan kebijakan perumusan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani dapat mengontrol jalannya perumusan suatu kebijakan, tidak hanya berpihak kepada elit politik dan juga elit masyarakat, tetapi langsung kepada kepentingan masyarakat dan meningkatkan perekonomian.

## **B. 3 Peran Swasta**

Pada umumnya suatu proses perumusan kebijakan hanya melibatkan aktor pemerintah dan masyarakat saja namun dalam perspektif *governance*, ketiga aktor yaitu pemerintah, masyarakat dan sektor swasta saling berinteraksi didasarkan berbagai kepentingan, kemudian berbenturan atau beririsan dalam proses pengambilan keputusan dalam kebijakan publik.

Pihak swasta dapat berperan penting dalam perumusan suatu kebijakan publik dengan kekuasaan sumber daya yang dimilikinya. Apabila terjadi kerja sama yang sinergis antara aktor swasta dengan pemerintah dan masyarakat, maka akan tercipta ideal tata kelola pemerintahan yang baik (*governance*).

### **a. Akses Kebijakan**

Pada proses perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani, pemerintah desa Pagedangan sudah memberikan akses informasi kepada masyarakat juga swasta untuk terlibat di dalamnya, namun akses ini tidak dimanfaatkan secara maksimal. Peran pihak swasta lebih dominan pada saat implementasi kebijakan ini berlangsung secara teknis.

Pihak swasta tidak merasa kesulitan dalam mendapatkan akses pada kebijakan pemerintah desa karena pemerintah desa membuat konsep BUMDes ini terbuka kesempatan untuk bekerja sama dengan prinsip saling menguntungkan. Pada hal ini, swasta tidak sepenuhnya mencari keuntungan dalam usahanya, namun juga menjalankan tanggungjawab sosialnya.

Kemudahan suatu akses informasi kebijakan akan membuka lebih banyak kesempatan sinergisitas ketiga aktor dalam perspektif *governance*. Pemerintah berkedudukan sebagai fasilitator dan memobilisasi kepentingan masyarakat serta swasta, dengan bantuan swasta pencapaian tujuan suatu pelayanan publik diharapkan lebih profesional dan lebih dekat dengan masyarakat

## **b. Akuntabilitas Sosial**

Pada prinsipnya akuntabilitas sosial merupakan proses keterlibatan antara masyarakat, pemerintah dan swasta dalam mengawasi pelaku kinerja pejabat, politisi dan penyelenggara pemerintah apakah mampu mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepadanya sehingga efektivitas kegiatan dalam pencapaian sasaran dan target kebijakan maupun program yang telah ditetapkan dapat berjalan dengan baik.

Ada dua pihak yang diharapkan berperan aktif mengembangkan BUMDes, yakni pemerintah daerah dan swasta. Pemerintah desa diharapkan membantu dalam bentuk regulasi, program maupun bantuan teknis dan permodalan. Pihak swasta diharapkan melakukan kemitraan pendampingan maupun permodalan baik yang terkait langsung dengan kegiatan pemberdayaan usaha ekonomi masyarakat maupun program perusahaan seperti *Corporate Social Responsibility* (CSR).

Pada perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani, pihak swasta belum mewujudkan indikasi akuntabilitas sosial yang berbentuk penyaluran CSR. Interaksi pihak swasta dalam perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes merupakan interaksi kerjasama yang bersifat saling menguntungkan, bukan sebagai bentuk penyaluran tanggungjawab sosial perusahaan seperti yang diharapkan berbagai pihak.

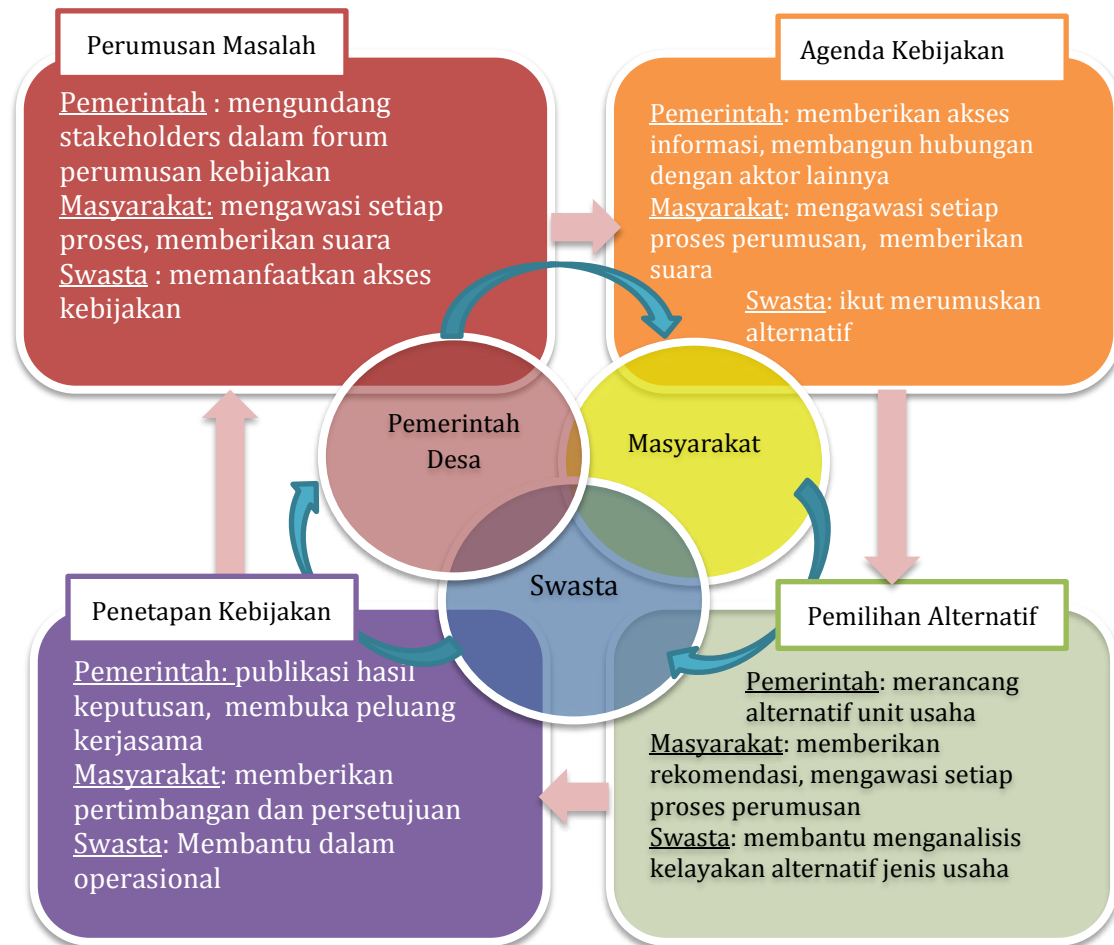
Akuntabilitas sosial juga dapat diartikan sebagai sebuah pendekatan untuk akuntabilitas yang mengacu pada keterlibatan masyarakat sipil, dalam hal ini masyarakat dan organisasi masyarakat sipil yang berpartisipasi secara langsung atau tidak langsung dalam memastikan terjadinya akuntabilitas.

## **C. Strategi Sinergitas Aktor Pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani**

Tahap perumusan kebijakan sebagai suatu proses yang dilakukan dengan melibatkan para aktor (*stakeholder*) untuk menghasilkan serangkaian tindakan dalam memecahkan masalah publik melalui identifikasi dan analisis alternatif, tidak terlepas dari nilai-nilai yang mempengaruhi tindakan aktor dalam proses tersebut.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, ketiga aktor *governance* sudah memahami perannya dalam proses perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani, namun hal ini perlu ditingkatkan salah satunya adalah membuat strategi pelibatan guna mencapai sinergitas ketiga aktor *governance* secara berkelanjutan, tidak hanya berhenti pada proses perumusan kebijakan ini saja.

Strategi sinergitas aktor-aktor *governance* ini merupakan hasil analisis peran aktor pemerintah desa Pagedangan, struktur pengurus BUMDes Pagedangan Cahaya Madani, Badan Permusyawaratan Desa, tokoh masyarakat dusun dan pihak swasta yaitu PT. Mida Karya Abadi serta AEON Mall. Strategi ini dibuat berdasarkan hasil studi pustaka dan wawancara mendalam dengan aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani.



Berdasarkan gambar diatas dapat dijelaskan bahwa perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani terbagi dalam 4 tahapan yaitu:

1. perumusan masalah, pada tahap ini dilaksanakan sosialisasi dan pengenalan kepada masyarakat tentang BUMDes guna mengatasi masalah-masalah yang terjadi di desa
2. agenda kebijakan, pada tahap ini dilaksanakan musyawarah desa dengan pokok pembahasan tentang pembentukan BUMDes sesuai dengan kondisi ekonomi, sosial dan budaya masyarakat desa, pembentukan struktur pengurus BUMDes dan menetapkan alternatif-alternatif jenis unit usaha BUMDes
3. pemilihan alternatif, pada tahap ini dilaksanakan analisis kelayakan

alternatif-alternatif jenis usaha BUMDes bersama dengan pihak swasta mencakup aspek teknis dan teknologi, manajemen dan SDM dan keuntungan

4. penetapan kebijakan, pada tahap ini alternatif jenis usaha yang terpilih ditetapkan dan dikembangkan dengan melakukan kerjasama baik antar desa, dengan pihak swasta maupun lembaga donor

### 3. PENUTUP

#### Kesimpulan

##### 1. Peran pemerintah desa

Peran pemerintah desa dalam proses pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani dianalisis melalui 4 indikator yang diambil dari prinsip-prinsip *governance* yaitu akuntabilitas, transparansi, responsivitas dan kapasitas.

Peran pemerintah desa pada indikator akuntabilitas adalah mempertanggung-

jawabkan setiap keputusan yang dihasilkan dengan bukti yang jelas melalui 2 sarana yaitu situs resmi desa dan mading desa serta membuat asas dan prinsip dasar pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani. Peran pada indikator transparansi adalah mengundang semua elemen perwakilan masyarakat dan pihak swasta ke forum, mengunggah berkas-berkas kebijakan ke situs resmi desa Pagedangan dan memberikan kemudahan akses informasi kepada publik. Peran pemerintah desa pada indikator responsivitas adalah merancang konsep unit-unit usaha dalam BUMDes Pagedangan Cahaya Madani atas dasar kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta melayani setiap kepentingan *stakeholders* yang terlibat. Peran pemerintah desa pada indikator kapasitas adalah melibatkan dan memobilisasi aktor masyarakat serta swasta.

### **2. Peran Masyarakat**

Peran masyarakat dalam proses perumusan kebijakan peraturan desa tentang pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani adalah partisipasi yang dinilai dari 3 aspek yaitu *voice*, akses dan kontrol.

Peran masyarakat pada aspek *voice* adalah menampung aspirasi warga dan memberikan rekomendasi. Peran masyarakat pada aspek akses adalah memberikan persetujuan dan pertimbangan terkait modal dan kerjasama yang akan dilakukan, sedangkan peran masyarakat pada aspek kontrol adalah mengawasi setiap proses perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani.

### **3. Peran Swasta**

Peran swasta dalam proses perumusan kebijakan peraturan desa tentang pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani dianalisis melalui 2 indikator yaitu akses kebijakan dan akuntabilitas sosial.

Peran pihak swasta pada indikator akses kebijakan adalah memanfaatkan akses yang telah disediakan dengan hadir dalam

forum perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani. Peran pihak swasta pada indikator akuntabilitas sosial adalah melakukan tanggung jawab sosial perusahaan salah satu bentuknya adalah bekerja sama dengan pemerintah desa memfasilitasi teknologi.

### **Saran**

1. Untuk meningkatkan peran aktor-aktor terkait perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani maka perlu dikembangkan strategi sinergisitas aktor kebijakan yang tepat.
2. Untuk meningkatkan peran aktor swasta dalam perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani maka harus mendasarkan kepada kewenangan dan peran yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan serta Pembubaran BUMDes dan Peraturan Desa Pagedangan Nomor 4 tahun 2016 tentang Pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani.
3. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan peraturan desa pembentukan BUMDes Pagedangan Cahaya Madani, maka perlu adanya pendekatan khusus kepada beberapa kalangan masyarakat tertentu.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Anggara, Sahya. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.
- Dwipayana & Eko. (2003). *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Jubaedah, Edah. 2008. *Metode Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*. Bandung: PKP2A-I LAN.

Juliantara, Dadang. 2002. *Pembaruan Desa: Bertumpu pada Apa yang Terbawa*.

Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama.

LAN RI. (2010). *Pedoman Perumusan Kebijakan*. Jakarta: PKMK-LAN.

Pasolong, Harbani. (2013). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.

Sedarmayanti. (2009). *Good Governance dan Good Corporate Governance*. Bandung: Penerbit Mandar Maju.

Winarno, Budi. (2012). *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*. Jakarta: Penerbit CAPS.

Pramusinto, A & M. Syahbudin. 2012. Dinamika Good Governance di Tingkat Desa. *Jurnal Administrasi Negara* (11): 1-13.

Sutoro, Eko. 2003. Meletakkan Badan Perwakilan Desa Pada Posisi yang Sebenarnya. *Makalah*. Dipresentasikan pada Diskusi Perumusan Modul Pelatihan BPD di Yogyakarta (5 Maret 2003): 1-9.